



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.04.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 00-090 Warszawa, Aleja Solidarności 77 (dalej: Biuro RPO)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich od dnia 8 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str.3)
<i>Podstawa prawna</i>	art. 4 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu Państwa
<i>Kontroler</i>	Jacek Cywiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/30/2018 z dnia 19 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich w związku z wykonywaniem budżetu państwa w tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych¹ (dalej ufp).

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich w trakcie roku budżetowego,
- kontrola przestrzegania ustalonego dla części 08 limitu wydatków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
- analiza wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Dysponentem części 08 budżetu państwa jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym organem ochrony prawnej wolności i praw człowieka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także zasady równego traktowania, a jego zasady działania określa ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich². W sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka. W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Rzecznik wykonuje także funkcję organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (Krajowy Mechanizm Prewencji – dalej KMP) w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r.³

W ustawie budżetowej na 2017 r. dla części 08 zaplanowano dochody w wysokości 40 tys. zł, a wydatki w wysokości 37.182 tys. zł. W 2017 r. w części 08 dochody wyniosły 45,8 tys. zł, a wydatki zrealizowano w wysokości 37.070 tys. zł.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wskazanych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości. NIK zwraca jednak uwagę, że jeden z trzech mierników w działaniu 16.4.1.1 – Rozpatrywanie skarg i wniosków, jakim była liczba spraw podjętych do prowadzenia w stosunku do liczby spraw rozpatrzonych w okresie sprawozdawczym, nie jest w pełni adekwatny do oceny wykonania działania, gdyż jego osiągnięcie nie jest zależne od działania Rzecznika Praw Obywatelskich.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. dochody budżetowe części 08 nie podlegały szczegółowej kontroli. W wyniku przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu

² Dz. U. z 2017 r. poz. 958.

³ Dz.U. z 2007 r., Nr 30, poz. 192.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2016 i 2017 stwierdzono, że:

- zrealizowane w 2017 r. dochody wyniosły 45,8 tys. zł i były o 14,5% wyższe od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na 2017 r. i o 17% niższe niż w roku 2016,
- należności wyniosły 9 tys. zł⁵ (wzrost w porównaniu do 2016 r. o 14,4%), w tym zaległości 7,2 tys. zł (zmniejszenie o 4%).

Wyższe wykonanie planu dochodów wynikało z uzyskania nieplanowanych dochodów w łącznej kwocie 37,6 tys. zł, w tym głównie z tytułu repartycji z opłat reprograficznych (10,6 tys. zł), kar umownych z tytułu zawartych umów (9,9 tys. zł) oraz rozliczenia zawartych umów na usługi pocztowe (8,3 tys. zł). Ujęte w planie dochody w wysokości 40 tys. zł z tytułu zwrotów nadpłaconych składek ZUS oraz wynagrodzenia płatnika zostały wykonane w wysokości 8,2 tys. zł, tj. w 20,5% planu. Wyższe od planowanych wykonanie dochodów nie było możliwe do oszacowania na etapie prac planistycznych.

Zaległości dotyczyły natomiast kosztów zastępstwa procesowego w sprawie cywilnej i były objęte postępowaniem komorniczym.

(dowód: akta kontroli str. 4-47 i 295-304)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 08 zrealizowano w kwocie 37.070 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach i 104,5% wydatków zrealizowanych w 2016 r.

Na wynagrodzenia wydatkowano 24.671 tys. zł⁶, tj. o 5,8% więcej niż w roku ubiegłym przy niemal nie zmienionym stanie zatrudnienia⁷. Kontrola wykazała, że ustalone dla części 08 limity wynagrodzeń nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 404)

Analiza dokonanych w części 08 ośmiu zmian planu wydatków na łączną kwotę 689,3 tys. zł wykazała, że wszystkie zmiany zostały przeprowadzone prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 50-56 i 106161-217)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 2.478,3 tys. zł, tj. 6,7% wydatków Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego 38 zapisów księgowych odpowiadających wydatkom pozapłacowym, w tym w grupie wydatków majątkowych pięciu zapisów na kwotę 1.949,7 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących 33 zapisów na kwotę 528,6 tys. zł. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁸).

(dowód: akta kontroli str. 106-160 i 218-287)

⁵ W sprawie cywilnej (7,2 tys. zł) oraz w sprawie pracowniczej (1,8 tys. zł).

⁶ Dane według sprawozdania Rb-70.

⁷ Zatrudnienie w 2017 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich wyniosło 289 osób i było niższe o jedną osobę w porównaniu do roku poprzedniego

⁸ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, środki wydatkowano na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Szczegółowym badaniem objęto również postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane w zabytkowym budynku Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przy ul. Długiej 23/25, związane z wybudowaniem szybu windy i zainstalowaniem windy dla osób niepełnosprawnych za kwotę 1.652,7 tys. zł. W analizowanym postępowaniu nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁹.

Rzecznik Praw Obywatelskich zgodnie z art. 175 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 08, w tym nad wykonaniem planu w układzie zadaniowym, w sposób i na zasadach określonych w uregulowaniach wewnętrznych tworzących system kontroli zarządczej Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich dokonywał oceny realizacji budżetu i skuteczności funkcjonowania procedur na podstawie sporządzonych przez Biuro Finansowe sprawozdań budżetowych (w tym w układzie zadaniowym), sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz informacji o stopniu wykonania planu wydatków i realizacji dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 112)

Na podstawie sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2017 r. Rb-28 stwierdzono, że na koniec 2017 r. stan zobowiązań w części 08 wyniósł 2.163,6 tys. zł, z czego 74,5% sumy wszystkich zobowiązań (1.611,5 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. W porównaniu do stanu na koniec 2016 r. zobowiązania były wyższe o 2,3%. Zobowiązania zostały uregulowane do dnia 22 lutego 2018 r. Tak jak na koniec 2016 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str.350-371)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wszystkie środki wydatkowane w części 08 przeznaczono na wykonanie zadania 16.4. Ochrona praw obywatelskich i praw dziecka, w ramach którego określono jedno podzadanie 16.4.1. Ochrona wolności oraz praw człowieka i obywatela i cztery działania: 16.4.1.1. Rozpatrywanie skarg i wniosków, 16.4.1.2. Pełnienie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji, 16.4.1.3. Pełnienie Funkcji Mechanizmu Równego Traktowania, 16.4.1.4. Edukacja i promocja praw człowieka i obywatela. Zdefiniowane podzadanie i działania były spójne z celem zadania/podzadania, do którego zostały przypisane. Określone przez Rzecznika Praw Obywatelskich mierniki były adekwatne do pomiaru podzadania i działań za wyjątkiem jednego z trzech mierników działania 16.4.1.1. Rozpatrywanie skarg i wniosków.

Na podstawie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2017 r. RB-BZ-1 stwierdzono, że osiągnięto mierniki przyjęte do pomiaru zadania 16.4., podzadania 16.4.1. i dwóch działań (16.4.1.3. i 16.4.1.4.).

Nie osiągnięto natomiast zaplanowanych wartości obydwu mierników przyjętych do pomiaru działania 16.4.1.2. Pełnienie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP). Celem tego działania jest zapobieganie i ograniczenie zjawiska tortur oraz

⁹ Dz.U. z 2017 poz. 1579, ze zm.

innych okrutnych, niehumanitarnych lub poniżających praktyk w miejscach pozbawienia wolności. Mierniki te określające liczbę miejsc objętych wizytacjami KMP na 80 oraz liczbę województw objętych debatami regionalnymi KMP na 12 zostały wykonane odpowiednio w wielkościach 76 i 8. Według Rzecznika Praw Obywatelskich niewykonanie tych mierników wynikało z otrzymania niewystarczających w stosunku do zgłoszonych potrzeb środków na finansowanie KMP. Projekt budżetu na 2017 r. uwzględniał osiem dodatkowych etatów na kwotę 504 tys. zł, w tym cztery etaty dla zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji. W ustawie budżetowej na 2017 r. nie uwzględniono wzrostu wydatków na ten cel.

Nie osiągnięto także jednego z trzech mierników w działaniu 16.4.1.1. Rozpatrywanie skarg i wniosków, jakim była liczba spraw podjętych do prowadzenia w stosunku do liczby spraw rozpatrzonych w okresie sprawozdawczym. Plan określał wykonanie na poziomie 36%, a wykonanie wyniosło 32,6%. Przyczyną niewykonania była mniejsza, niż założono w planie, ilość spraw przekazanych Rzecznikowi Praw Obywatelskich, których treści wskazywały na naruszenie praw człowieka w ogólnej liczbie spraw do rozpatrzenia, na co Rzecznik Praw Obywatelskich nie miał wpływu. W 2017 r. rozpatrzono 25.711 spraw (o 0,3% więcej niż w 2016 r.), z których podjęto do prowadzenia z uwagi na naruszenie praw obywatelskich 8.385 spraw, tj. o 5,1% mniej niż w 2016 r. Zdaniem NIK miernik ten nie spełnia warunków określonych w załączniku 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017¹⁰, gdyż jego osiągnięcie nie jest zależne od działania Rzecznika Praw Obywatelskich.

(dowód: akta kontroli str.406, 412-419)

W 2017 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 52.836 spraw, z których Rzecznik rozpatrzył 25.711.

Realizując konstytucyjne i ustawowe uprawnienia Rzecznik skierował:

- 273 wystąpienia problemowe do właściwych organów, w tym 115 o podjęcie inicjatywy prawodawczej,
- 55 wniosków o kasację wyroku,
- do Trybunału Konstytucyjnego: sześć wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu, 10 zawiadomień o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej, cztery zawiadomienia o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego oraz sześć zawiadomień o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku,
- do Sądu Najwyższego: trzy pytania prawne, 14 zawiadomień o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego i sześć skarg kasacyjnych,
- do Naczelnego Sądu Administracyjnego: 10 skarg kasacyjnych, jeden wniosek o wykładnię przepisów oraz trzy zawiadomienia o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego,
- do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 24 skargi.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do 45 postępowań sądowych, skierował jedną skargę do sądu powszechnego o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz pięć razy zażądał wszczęcia postępowania cywilnego.

(dowód: akta kontroli str.420-433)

¹⁰ Dz. U. poz.735.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Wydatki realizowano zgodnie z planem finansowym, przepisami ustawy o finansach publicznych i ustawy Prawo zamówień publicznych. Oszczędnie gospodarowano przyznanymi środkami. Zrealizowano założony w planie cel działania określony dla Rzecznika Praw Obywatelskich w zadaniu 16.4., jakim jest ochrona praw obywatelskich i praw dziecka.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (RB-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Obroty dziennika były spójne z obrotami zestawień zbiorczych kont analitycznych i syntetycznych. W wyniku badania przyjętych mechanizmów kontroli zarządczej stwierdzono, że zapewniały one w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz w zakresie operacji gospodarczych. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 288-387)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis