



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.001.04.2023

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa (dalej: Biuro RPO)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich od 23 lipca 2021 r. (dalej: RPO)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 4 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Anna Szczerbiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/18/2023 z 18 stycznia 2023 r. (akta kontroli: tom I str. 1-3)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich. Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań, – nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych² (dalej: ufp). Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analiza 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 ustalonych dla części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia; – szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia; – szczegółowa analiza wybranej próby wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego; – analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

- analiza stanu zobowiązań;
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, w tym analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki przeznaczono na realizację zadań statutowych jednostki, zgodnie z planem finansowym oraz z zasadami gospodarki finansowej określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych, co stwierdzono na podstawie kontroli 17,1% zrealizowanych wydatków Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2022 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r., sporządzone przez dysponenta części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań, które zostały wykonane terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 08, według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

W toku wymienionych w części II działań kontrolnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- sporządzenie w sposób nierzetelny planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych w zakresie zakupów inwestycyjnych jednostki na rok 2022, poprzez ujęcie w nim zadań z założenia niemożliwych do realizacji w danym roku. Skutkiem takiego działania była rezygnacja z pozycji pierwotnie ujętych w planie rzeczowym na łączną kwotę 1007,7 tys. zł (ponad 84%);
- brak aktualizacji dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości w Biurze RPO w zakresie obligatoryjnego elementu, dotyczącego obowiązku wskazania przez kierownika jednostki metody (spośród przewidzianych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ – dalej: uor) prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 uor;
- przeprowadzanie inwentaryzacji w formie spisu z natury materiałów, których wartość odnosi się w koszty bezpośrednio na dzień zakupu, w terminach niezgodnych ze wskazanymi w art. 26 ust. 1 uor;
- przeprowadzenie inwentaryzacji rocznej w 2022 r. niezgodnie z ustanowionymi przepisami wewnętrznymi jednostki, w tym bez powołania przez Dyrektora Generalnego komisji inwentaryzacyjnej, co istotnie zwiększa ryzyko nieprawidłowości w zakresie wiarygodności danych przedstawianych w sprawozdaniach jednostki.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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 w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wykonanie budżetu państwa w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich oraz na prawidłowość i rzetelność sporządzonych sprawozdań budżetowych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Dochody budżetowe
Opis stanu faktycznego	W ustawie budżetowej na rok 2022⁶ dochody budżetowe w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich zaplanowano w kwocie 15 tys. zł, tj. o 8,7 tys. zł (36,6%) niższej od zrealizowanych w roku 2021. Zrealizowane dochody wyniosły 99,4 tys. zł i były wyższe o 562,5% od kwoty planowanej i o 319,7% od wykonania roku poprzedniego. Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z uzyskania niemożliwych do przewidzenia na etapie tworzenia planu dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych (77,4 tys. zł) oraz kar i odszkodowań w związku z realizacją umów (5,7 tys. zł). (akta kontroli: tom I str. 51-172) Na koniec 2022 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 08, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w łącznej kwocie 70,5 tys. zł, z czego zaległości netto stanowiły 58,2%. W stosunku do roku poprzedniego nastąpił znaczny wzrost należności (o 68,1 tys. zł), co w głównej mierze wynikało z zasądzonych na rzecz jednostki wyroku w sprawie zwrotu wyegzekwowanego świadczenia⁷ (35,1 tys. zł), obciążenia z tytułu kary umownej spowodowanej zwłoką w realizacji postanowień umownych (28,8 tys. zł) oraz zasądzonych na rzecz Biura RPO kosztów procesu w związku z przywołanym wyżej wyrokiem, a także zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w instancji odwoławczej⁸ (4 tys. zł). Na wzrost zaległości (o 39,5 tys. zł) złożyła się łączna kwota należności z tytułu zasądzonych na rzecz jednostki wyroku w sprawie zwrotu wyegzekwowanego świadczenia oraz kosztów procesu⁹. Jednocześnie analiza stanu należności wykazała, że nastąpił spadek udziału zaległości netto w kwocie należności ogółem z 62,8% w 2021 r. do przywołanych wcześniej 58,2%. (akta kontroli: tom I str. 172-178)
OBSZAR	2. Wydatki
Opis stanu faktycznego	2.1 Wydatki budżetu państwa W ustawie budżetowej na rok 2022 limit wydatków budżetu państwa w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich został ustalony w wysokości 59 144 tys. zł i w porównaniu do planu na rok 2021 był wyższy o 5785 tys. zł, tj. o 10,8%. Na wartość zwiększenia złożył się większy plan wydatków bieżących w kwocie 8118 tys. zł, z tego głównie wydatków na wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

⁷ Wyrok sądowy Sygn. akt VIII P 350/16, orzeczenie podlega wykonaniu jako prawomocne z dnia 28 kwietnia 2022 r.

⁸ Wyrok sądowy – sygn. akt XXI Pa 350/19.

⁹ W dniu 20 stycznia 2023 r. Skarb Państwa – Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich podpisał z dłużnikiem Porozumienie w sprawie terminów spłaty zadłużenia.

(5567 tys. zł), przy jednoczesnym zmniejszeniu planu wydatków majątkowych o 2333 tys. zł.

(akta kontroli: tom IV str. 295; tom V str. 152-153)

Wydatki budżetu państwa w części 08 zrealizowano w kwocie 58 482,7 tys. zł, stanowiącej 98,9% planu określonego w ustawie budżetowej oraz planu po zmianach. W porównaniu do 2021 r. wykonanie wydatków było wyższe o 5350,4 tys. zł, tj. o 10,1%.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

W 2022 r. wydatki w grupie ekonomicznej – świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 101,3 tys. zł, tj. 0,2% w strukturze wykonania całego planu wydatków po zmianach. Dotyczyły one głównie zwrotu kosztów zakupu okularów ochronnych lub soczewek kontaktowych do pracy przy monitorach ekranowych, zakupu środków ochrony indywidualnej, wypłaty z tytułu zwrotu kosztów pobytu oraz podróży dla członków komisji i rad społecznych działających przy RPO. Środki zostały przeznaczone również na przyznanie odznak honorowych za zasługi dla ochrony praw człowieka oraz na Nagrodę Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica. W stosunku do roku poprzedniego nastąpił niewielki spadek (o 16,3 tys. zł) wydatków w tej grupie ekonomicznej.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Największy udział w wydatkach Biura RPO, wynoszący 84,1%, stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych. Wydatki w tej grupie wyniosły 49 159,5 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach oraz 118,7% wydatków poniesionych w 2021 r. W strukturze wydatków bieżących dominującą pozycję (79%) miały wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników z pochodnymi od wynagrodzeń w kwocie 38 816,6 tys. zł. Znaczący udział w tej grupie ekonomicznej wydatków stanowiły również wydatki na zakup usług w kwocie 4667,7 tys. zł (9,5%), zakup materiałów i wyposażenia – 1340,9 tys. zł (2,7%), zakup energii – 734,6 tys. zł (1,5%), zakup usług remontowych – 629,5 tys. zł (1,3%), wynagrodzenia bezosobowe – 426,4 tys. zł (0,9%) oraz opłaty za czynsze – 418,9 tys. zł (0,9%).

(akta kontroli: tom IV str. 296-297)

Na wyższe wykonanie wydatków bieżących w 2022 r. w porównaniu do roku poprzedniego w głównej mierze złożył się wzrost wydatków na:

- wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń w kwocie 5494,2 tys. zł. Wynikał on przede wszystkim z faktu wzrostu wydatków na wynagrodzenia dla obecnie zatrudnionych z tytułu podwyżek oraz wypłaconych dodatków specjalnych i stanowił skutki przechodzące na lata następne zgodnie z decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁰ w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021, zwiększającej limit wydatków na wynagrodzenia osobowe. Związany był również z utworzeniem dziewięciu nowych etatów do wzmocnienia zespołów skargowych ze wskazaniem do spraw związanych ze skargą nadzwyczajną.

Wyższe wykonanie wydatków w tej grupie było także następstwem wzrostu poziomu wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w związku z wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹¹ (dalej: rozporządzenia Prezydenta RP). Składową wzrostu

¹⁰ Decyzja Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 października 2021 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021, znak: MF/MS3.4143.3.239.2021.MF.4239.

¹¹ Dz. U. poz. 1394.

wydatków na wynagrodzenia było także zwiększenie o 2100,9 tys. zł (tj. o 109,6%) w roku 2022 wypłat z funduszu nagród.

Dyrektor Generalny Biura RPO poinformował, że w 2022 r. otrzymany przez Biuro RPO budżet po raz pierwszy od kilku lat pozwolił na utworzenie funduszu nagród już na początku roku budżetowego. W poprzednich latach środki na wynagrodzenia nie tylko nie pozwalały na utworzenie funduszu nagród na początku roku budżetowego, ale w niektórych latach nie pokrywały nawet wydatków w kwotach wynikających z zawartych umów o pracę;

(akta kontroli: tom IV str.68-97)

- czynsze (397,5 tys. zł). W związku z możliwością przyspieszenia prac modernizacji budynku przy ul. Długiej 23/25 podjęto decyzję o czasowym wynajmie powierzchni biurowych w biurowcu Intraco, przy ul. Stawki 2, i przeniesiono tam miejsca pracy wszystkich pracowników z modernizowanego budynku. W 2021 roku Biuro RPO poniosło niewielkie koszty najmu powierzchni biurowej tylko dla Biura Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu;

(akta kontroli: tom IV str. 251-262)

- wynagrodzenia bezosobowe (210,7 tys. zł). Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Biura RPO wzrosły one między innymi z uwagi na konieczność zlecenia prac informatycznych związanych z przeniesieniem dwóch aplikacji (Archiwum Zakładowego oraz aplikacji Karty) na nowe środowisko Microsoft SQL, jak również z powodu zabezpieczenia działania infolinii, obsługi interesantów oraz tłumaczenia dokumentów wpływających i wychodzących z Biura RPO w języku ukraińskim/ rosyjskim w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy oraz napływem uchodźców na terytorium Polski. Sytuacja ta wymagała niezwłocznego wsparcia zespołu obsługującego infolinię i przyjmującego interesantów osobami posługującymi się biegle językiem ukraińskim/rosyjskim, przy jednoczesnej dobrej znajomości języka polskiego. Ponadto, mając na względzie koordynację przygotowań w zakresie wyzwań prawnych, organizacyjnych, informatycznych, wynikających z projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa i planowanego nałożenia na RPO i Biuro RPO dodatkowych kompetencji, pojawiła się konieczność zlecenia dodatkowych prac.

(akta kontroli: tom IV str. 251-262)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich wyniosło 297 osób i było o dziewięć osób wyższe niż w 2021 r. Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2022 r. wyniosły 32 925,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach, i w porównaniu do wykonania roku poprzedniego wzrosły o 4721,5 tys. zł, tj. o 16,7%¹².

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2022 r. w części 08 wynosiło 9238,3 zł i stanowiło 113,2% wykonania roku 2021.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w 2022 r. wyniosło 9038,6 zł, tj. było o 1014,5 zł (o 12,6%) wyższe niż w roku poprzednim. Ogółem wzrost wydatków na wynagrodzenia w tej grupie pracowniczej wynosił 4433,8 tys. zł i wynikał głównie z podwyżek wynagrodzeń pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wypłat dodatków specjalnych dla osób szczególnie obciążonych dodatkowymi zadaniami, na sfinansowanie których Biuro RPO otrzymało zwiększone środki. Związany był również z utworzeniem

¹² Według sprawozdań o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 za rok 2021 i 2022.

dziewięciu nowych etatów do wzmocnienia zespołów skargowych, ze wskazaniem do spraw związanych ze skargą nadzwyczajną, ze wzrostem poziomu nagród wypłaconych w 2022 r. oraz niezależnych od pracodawcy corocznych zmian dodatków za wysługę lat, wysokości wypłat nagród jubileuszowych oraz odpraw emerytalno-rentowych.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe zwiększyło się o 5995,3 zł, tj. o 33,6%. Ogółem wzrost wydatków na wynagrodzenia w tej grupie pracowniczej wyniósł 287,8 tys. zł i wynikał głównie ze zmiany mnożnika kwoty bazowej od 1 sierpnia 2021 r. w związku z wejściem w życie wspomnianego wcześniej rozporządzenia Prezydenta RP, wzrostu wysokości nagród wypłaconych w 2022 r. oraz wypłaty świadczeń wynikających ze zmiany na stanowisku Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2022¹³.

(akta kontroli: tom III str. 215-238; tom IV str. 68-97)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2022 dla części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich uwzględniono wydatki majątkowe w wysokości 9194 tys. zł. W ramach tej kwoty dysponent części 08 zaplanował osiem zadań inwestycyjnych, z czego jedno w kwocie 8000 tys. zł na wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych, będących w użytkowaniu jednostki (§ 658), związane z modernizacją budynku przy ul. Długiej 23/25, oraz siedem zadań na kwotę ogółem 1194 tys. zł z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne (§ 606).

(akta kontroli: tom IV str. 128, 140-165)

Dysponent części 08 26 kwietnia 2022 r. decyzją w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2022, wydaną na podstawie art. 171 ust. 1 i 3 upf, zwiększył plan wydatków majątkowych Biura RPO o kwotę 78 tys. zł w paragrafie wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 606), z jednoczesnym zmniejszeniem limitu wydatków na zakup usług remontowych. Zwiększenie planu wydatków majątkowych było związane ze zidentyfikowaną potrzebą wzmocnienia bezpieczeństwa pracowników i interesantów urzędu poprzez zakup dwóch prześwietlarek RTG bagażu do budynków Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie przy al. Solidarności 77 oraz przy ul. Długiej 23/25 i koniecznością zabezpieczenia brakujących środków na ten cel.

(akta kontroli: tom IV str. 152-153)

Wydatki majątkowe w części 08 zostały zrealizowane w wysokości 9221,9 tys. zł, stanowiącej 99,5% planu po zmianach tej grupy ekonomicznej, a w strukturze wykonania całego planu wydatków stanowiły 15,8%. Na modernizację zabytkowego budynku przy ul. Długiej 23/25 w Warszawie, będącego w użytkowaniu jednostki, wydatkowano 100% planu, natomiast niewykorzystane środki w kwocie 50,1 tys. zł dotyczyły zakupów inwestycyjnych. W porównaniu do 2021 r. wykonanie wydatków majątkowych było niższe o 2381,2 tys. zł, tj. o 20,5%. Należy jednak zaznaczyć, że w roku ubiegłym 79,3% wykonania stanowiły środki, które nie zostały faktycznie wydatkowane w roku 2021, lecz przeniesione do wykorzystania w 2022 r., w ramach instrumentu wydatków niewygasających.

Pomimo niewielkiej zmiany planu finansowego wydatków majątkowych w zakresie zakupów inwestycyjnych (zwiększenie o 78 tys. zł), plan rzeczowy tych wydatków uległ w trakcie 2022 r. istotnym zmianom w stosunku do pierwotnie przyjętego na

¹³ Osoby odwołane z kierowniczych stanowisk państwowych zachowują prawo do dotychczasowego wynagrodzenia przez okres trzech miesięcy.

etapie opracowania budżetu części 08, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV str. 128, 296-297)

Szczegółowym badaniem objęto wykonanie wydatków w kwocie 10 015,8 tys. zł, tj. 17,1% zrealizowanych wydatków Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom Biura RPO, z wyłączeniem powtarzalnych grup wydatków dotyczących opłat za energię ciepłą i elektryczną oraz transakcji o wartości poniżej 1000 zł. Próba została wylosowana metodą monetarną MUS¹⁴ spośród 1093 zapisów księgowych o łącznej wartości 17 909,4 tys. zł. Badaniem objęto 33 zapisy księgowe, w tym sześć zapisów księgowych w grupie wydatków majątkowych na kwotę 8881,7 tys. zł oraz 27 zapisów księgowych w grupie wydatków bieżących pozapłacowych na kwotę 1134,1 tys. zł (z czego sześć zapisów na kwotę 110,5 tys. zł. dobranych celowo).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, środki przeznaczono na zakupy służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dokonana weryfikacja pod kątem prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ na próbie wydatków poddanej szczegółowemu badaniu na kwotę 9951,7 tys. zł nie wykazała nieprawidłowości. Ponadto w wyniku weryfikacji zapisów księgowych stwierdzono, że w dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, wprowadzonych zarządzeniem nr 33/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie określenia zasad (polityki) rachunkowości w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (ze zm.¹⁶), nie zostały określone przez kierownika jednostki zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych posiadanych przez jednostkę, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV str. 298-396)

Badaniem objęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez negocjacji,¹⁷ na dostawę oprogramowania podnoszącego poziom bezpieczeństwa EMS E5 w celu przedłużenia subskrypcji oprogramowania standardowego Microsoft Enterprise Mobility + Security E5 lub równoważnego, w modelu CSP (Cloud Solution Provider), dla maksymalnie 430 użytkowników. Wartość zamówienia została oszacowana na kwotę netto 273,2 tys. zł. Umowę z wykonawcą Biuro RPO podpisało 13 września 2022 r.¹⁸ na kwotę 365 tys. zł. Wartość udzielonego zamówienia netto wyniosła 299,1 tys. zł. W związku z realizacją zamówienia w roku 2022 wydatkowano łącznie 53,7 tys. zł. Zgodnie z zapisami umowy termin realizacji zamówienia upływa 30 września 2023 r.

W wyniku kontroli wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych

¹⁴ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

¹⁶ Zarządzenie nr 32/2018 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 6 września 2018 r., zarządzenie nr 5/2022 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 stycznia 2022 r., zarządzenie nr 55/2022 Rzecznika Praw Obywatelskich z 14 grudnia 2022 r.

¹⁷ Art. 275 pkt. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).

¹⁸ Umowa nr BDG/166/WI/2022 z dnia 13 września 2022 r. ze Spółką pod firmą: INTEGRITY PARTNERS Sp. z o. o., z siedzibą w Warszawie, ul. Chłodna 51, 00-867 Warszawa.

i uregulowań wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów tej ustawy odpowiednio w zakresie planowania, przygotowania i przeprowadzenia postępowania, udzielenia, jak i realizacji zamówienia oraz obowiązków publikacyjnych i sprawozdawczych. Prawdłowo stosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Realizacja zamówienia pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy była zgodna z treścią zawartej umowy, a poniesione z tytułu jej realizacji wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

(akta kontroli: tom IV str. 397-411; tom V str. 370, pliki – 115-119)

Zobowiązania

Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa zobowiązania ogółem wyniosły 2930,6 tys. zł, i były wyższe o 328,8 tys. zł od stanu na koniec roku poprzedniego. W łącznej kwocie zobowiązań 85,5% stanowiły zobowiązania z tytułu naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2022 r. wraz z pochodnymi w kwocie 2513,2 tys. zł oraz z tytułu dostaw i usług w kwocie 417 tys. zł. W Biurze RPO nie wystąpiły zobowiązania wymagalne zarówno na koniec roku 2022, jak również na koniec każdego okresu sprawozdawczego roku budżetowego.

(akta kontroli: tom V str. 152-153, 158)

Wydatki, które w 2021 roku nie wygasły z upływem roku budżetowego

Szczegółowym badaniem objęto wykonanie wydatków niewygasających w kwocie 9195,6 tys. zł, tj. 100% zrealizowanych wydatków Biura RPO. Przeanalizowano osiem zapisów księgowych, wszystkie w grupie wydatków majątkowych. Ewidencja środków przeniesionych do wydatkowania w 2022 r. prowadzona była prawidłowo.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że środki z 2021 r. wydatkowane zostały w całości i zgodnie z przeznaczeniem, jak również zachowano terminy realizacji zadania jako części etapu II modernizacji budynku przy ul. Długiej 23/25. Dyrektor Generalny Biura RPO wskazał, że w ramach zadania modernizacji budynku przy ul. Długiej obecnie realizowany jest etap II i IV. Prace podzielone zostały na sześć etapów. W marcu 2023 r. ogłoszony zostanie przetarg¹⁹ na etap V, tj. elewacja i dziedziniec z terminem ukończenia prac na koniec listopada 2023 r. Ostatni etap modernizacji budynku zostanie sfinalizowany w roku 2025.

Biuro RPO, co do zasady, wnioskowało o środki finansowe na wydatki niewygasające w wysokości kwot odpowiadających konkretnym wydatkom i najpóźniej kolejnego dnia po zasileniu rachunku bankowego realizowało z nich płatności, wykorzystując je w całości. Wyjątek stanowiły trzy przypadki, gdzie zapotrzebowane i otrzymane środki nie zostały wykorzystane w całości. Dotyczyło to środków finansowych otrzymanych w dniach:

- 28 czerwca 2022 r. na kwotę 1 mln zł, zwróconych 30 czerwca 2022 r. w kwocie 989,6 tys. zł;
- 31 sierpnia 2022 r. na kwotę 2 mln zł, zwróconych w całości 5 września 2022 r.;
- 28 listopada 2022 r. na kwotę 2,6 mln zł, zwróconych tego samego dnia w kwocie 358,6 zł.

Zgodnie z § 11 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (w brzmieniu

¹⁹ Zgodnie z informacjami zawartymi na Platformie zakupowej Biura Rzecznika Praw Obywatelskich postępowanie na remont elewacji i dziedzińca głównego – Etap V dnia 30 marca 2023 r. zostało opublikowane.

obowiązującym do dnia 31 grudnia 2022 r.)²⁰ niewykorzystane środki na wydatki niewygasające dysponent części budżetowej zwraca na rachunek wydatków budżetu państwa niezwłocznie, nie później niż w ciągu dwóch dni roboczych od dnia przekazania środków na rachunek wydatków niewygasających dysponenta części budżetowej przez Ministra Finansów.

Dyrektor Generalny Biura RPO wyjaśnił, że przekazanie środków finansowych otrzymanych 31 sierpnia 2022 r. na kwotę 2 mln zł, a zwróconych w całości 5 września 2022 r., tj. później niż w ciągu dwóch dni roboczych od dnia przekazania środków na rachunek wydatków niewygasających dysponenta części budżetowej przez Ministra Finansów, nastąpiło przez omyłkę.

Z uwagi na fakt, iż przekroczenie terminu przewidzianego na przekazanie niewykorzystanych środków na centralny rachunek bieżący wydatków budżetu państwa miało charakter jednostkowy i wyniosło jedynie jeden dzień, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od formułowania nieprawidłowości. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę na konieczność przestrzegania przepisów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli: tom IV str. 1-67)

Koszty energii elektrycznej

W latach 2021-2022 w Biurze RPO poniesiono wydatki na energię elektryczną ogółem w kwocie 696,5 tys. zł, w tym na usługi dystrybucji 292,9 tys. zł. W roku badanym, w stosunku do roku 2021, wydatki na energię elektryczną ogółem wzrosły o 132,8 tys. zł, tj. o 47,1%, przy czym wydatki na dystrybucję spadły o 22,7 tys. zł (14,4%), a na zużycie energii wzrosły o 155,5 tys. zł (125,4%).

W listopadzie 2022 r., po wejściu w życie ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej²¹, na podstawie określonego w niej wzoru, ustalono dla Biura RPO średniomiesięczny cel stanowiący punkt odniesienia dla miesiąca grudnia 2022 r., który wyniósł 27 220,05 kWh. W grudniu 2022 r. całkowite zużycie energii elektrycznej w budynkach Biura RPO wyniosło 30 226 kWh, co oznacza, że wyznaczony cel liczony względem grudnia nie został osiągnięty.

Dyrektor Generalny Biura RPO wyjaśnił, że w jednostce dużo wcześniej, przed ogłoszeniem przywołanej ustawy, podjęto działania związane z oszczędnością energii elektrycznej, co w znacznym stopniu wyczerpało katalog możliwych do zastosowania w przedmiotowym zakresie rozwiązań po wejściu w życie tej ustawy.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich podejmowało działania mające na celu zmniejszenie zużycia energii między innymi poprzez wymianę standardowych wyłączników oświetlenia na czujniki ruchu; realizowaną każdego roku budżetowego wymianę nieefektywnych energetycznie urządzeń klimatyzacyjnych (w 2022 r. wymieniono pięć zestawów klimatyzacyjnych); wyłączenie trzech serwerów obsługujących różne systemy informatyczne w pomieszczeniu serwerowni oraz zestawu klimatyzacyjnego, działającego w pomieszczeniu serwerowni.

(akta kontroli: tom III str. 174-214, 243-294)

W połowie 2018 r. podjęto również działania w zakresie ograniczenia wydatków związanych ze zużyciem energii biernej dla punktów poboru energii elektrycznej (dalej: PPE), zlokalizowanych przy al. Solidarności. Wykonano analizy własne

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 269, ze zm.

zużycia energii biernej i jej kosztów za lata 2015-2017, następnie zlecono wyspecjalizowanej firmie analizy wewnętrznej sieci elektroenergetycznej pod kątem występowania mocy biernej i możliwości jej skompensowania poprzez dobór odpowiednich do tego celu urządzeń, w efekcie czego w październiku 2018 r. podpisano umowę z firmą zewnętrzną na zamontowanie dwóch sztuk dławików indukcyjnych podłączonych do głównej rozdzielni elektrycznej budynku w celu kompensacji mocy biernej na dwóch przyłączach energetycznych. Aby ograniczyć koszty dystrybucji energii, dostosowano wartość mocy umownej (zmniejszono) do faktycznych potrzeb na dwóch przyłączach zlokalizowanych w budynku przy al. Solidarności 77.

Badaniem szczegółowym objęto miejsce dostarczania energii elektrycznej: Warszawa, ul. Długa 23/25 – PPE o numerze 000010023800000000000000001282, dla którego Biuro RPO zamawiało moc umowną o zawyżonej wartości. Rzeczywiste wykorzystanie mocy umownej w roku 2022 kształtowało się na poziomie poniżej 67% mocy umownej (maksymalna moc pobrana ww. PPE 36 kW), a średnie wykorzystanie mocy dla ww. PPE wyniosło 20,9 kW, tj. 19% mocy umownej.

Dyrektor Generalny Biura RPO wyjaśnił, że nie dokonano zmiany mocy umownej dla PPE w budynku przy ul. Długiej 23/25, ponieważ zakładana w dokumentacji projektowej moc dla tego budynku po zakończeniu prac modernizacyjnych została ustalona na 300 kW (obecnie 108 kW). Ponadto nie można było przewidzieć, jak zaplanowane na 2022 r. prace modernizacyjne (umowa została podpisana w marcu 2022 r.), związane z realizacją II etapu projektu wielobranżowego, wpłyną na poziom wykorzystania energii elektrycznej przez wykonawcę w związku z przewidzianym zakresem prac z wykorzystaniem energochłonnego ciężkiego sprzętu, wielu elektronarzędzi, uruchomieniem systemów wentylacji, klimatyzacji. Niezależnie od podjętych dotychczas przez Biuro RPO działań na rzecz ograniczenia zużycia energii oraz kosztów jej dystrybucji dane dotyczące tych wskazań są na bieżąco monitorowane i poddawane okresowej analizie.

(akta kontroli: tom III str. 174-214, 243-294)

Rzecznik Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 upr, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 08, przy pomocy osób kierujących jednostkami organizacyjnymi oraz Głównego Księgowego. Dokonywał oceny realizacji budżetu i skuteczności funkcjonowania procedur na podstawie sporządzonych przez Wydział Finansowy sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz dwóch informacji o stopniu wykonania planu wydatków i realizacji dochodów budżetowych za rok 2022. W ramach działań nadzorczych odbywały się również spotkania robocze z przedstawicielami komórek organizacyjnych Biura RPO, w trakcie których poddawano analizie bieżące wykonanie budżetu, który pozostaje w dyspozycji danej jednostki organizacyjnej, oraz omawiano pozycje wydatków planowane do poniesienia.

(akta kontroli: tom V str. 332)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sporządzenie w sposób nierzetelny planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych jednostki w zakresie zakupów inwestycyjnych. W planie rzeczowym na rok 2022 ujęto zakupy inwestycyjne, co do których już na etapie opracowywania materiałów do ustawy budżetowej wiadomo było, że ich realizacja nie będzie możliwa w planowanym roku budżetowym.

Plan rzeczowo-finansowy zakupów inwestycyjnych Biura RPO na rok 2022, w skład którego wchodziło siedem zadań, został zatwierdzony przez

ówczesnego Dyrektora Generalnego jednostki 28 lutego 2022 r.²² W trakcie roku budżetowego zrezygnowano z realizacji pięciu zadań ujętych w ramach tego planu, dwa pozostawiono bez zmian oraz wprowadzono 10 nowych zadań, z których do końca roku budżetowego dwóch nie wykonano. W ujęciu wartościowym zrezygnowano z zadań w łącznej kwocie 1007,7 tys. zł, co stanowiło 84,4% pierwotnej wartości planu zakupów inwestycyjnych, oraz wprowadzono nowe zadania o łącznej wartości 1105 tys. zł. Należy podkreślić, że większość zmian w planie dokonanych zostało w pierwszych trzech miesiącach od dnia jego zatwierdzenia, tj. do 26 kwietnia 2022 r. usunięto z planu cztery zadania (z pięciu) na kwotę 832,7 tys. zł, natomiast do 24 maja 2022 r. wprowadzono pięć (z dziesięciu) nowych pozycji planu na kwotę 940,6 tys. zł.

Zastępca Dyrektora Generalnego Biura RPO wyjaśnił, że zmiany planu finansowego wynikały z szeregu okoliczności, przede wszystkim takich, których nie można było przewidzieć, a po uwzględnieniu okoliczności, które nie były znane na etapie opracowywania planu, w sposób który miał zapewnić możliwe najlepsze efekty realizacji założonych celów.

Należy zauważyć, że w 2022 r. zrezygnowano z zakupu Systemów SOAR i SIEM oraz systemu do nagrywania sesji administratorów i użytkowników (na łączną wartość 469 tys. zł). Zakup ten został zaplanowany do realizacji (jako część całości) w dokumencie *Strategia Informatyzacji Biura Rzecznika Praw Obywatelskich* (dalej: *Strategia*), którego opracowanie zleciło Kierownictwo urzędu w roku 2019.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Generalnego Biura RPO dokument ten określa między innymi priorytety informatyzacji i może stać się podstawą do opracowania i realizacji konkretnych projektów. *Strategia* została umieszczona w horyzoncie czasowym 2020-2022. Jako przyczyny rezygnacji z tych zadań jednostka wskazała, że propozycje do projektu budżetu na rok 2022 składane były przez jednostki organizacyjne w okresie trwających zmian na stanowiskach kierowniczych w Biurze RPO. Biurem kierowała osoba pełniąca obowiązki Dyrektora Generalnego, więc z oczywistych względów podejmowane były działania zapewniające ciągłość i sprawne funkcjonowanie urzędu, a nie decyzje o charakterze strategicznym i długofalowym. Ponadto wskazano, że w celu realizacji zadań uwzględnionych w *Strategii*, podstawowym założeniem było jednoczesne zwiększenie od 2020 r. liczby etatów o dwa dla potrzeb administrowania systemami informatycznymi. Proces zatrudnienia nowych pracowników w Wydziale Informatyki nie był prowadzony, w związku z czym w latach 2020-2022 etatów nie zwiększono. Miało to znaczny wpływ na możliwość wykonania zaplanowanych zadań w roku 2022. Dodano również, że brak realizacji zadań wynikających ze *Strategii* w roku 2022 nie oznacza, że stały się one niepotrzebne i że Biuro nie będzie realizowało ich w przyszłości. Jednak należy je zaplanować po uaktualnieniu posiadanych materiałów pod kątem nowych technologii i już wdrożonych rozwiązań.

Powyższe wyjaśnienia świadczą o tym, że już na etapie planowania wydatków majątkowych wiadomym było, że realizacja tego zadania nie jest możliwa z uwagi na fakt braku zapewnienia w jednostce odpowiednich zasobów kadrowych do jego realizacji, a *Strategia* wymaga dodatkowych prac związanych z jej aktualizacją. NIK ocenia, że wprowadzenie do planu rzeczowego zadań, które z założenia nie były możliwe do realizacji w roku 2022 było działaniem nierzetelnym.

²² Tożsamy z planem zgłoszonym na etapie przedłożonych dokumentów planistycznych Ministrowi Finansów

Zastępca Dyrektora Generalnego Biura RPO, odnosząc się do rezygnacji z zakupu systemu SIMPLE.HCM, wskazał, że zmiana decyzji dotyczącej zakupu tego systemu na kwotę 173 tys. zł wynikała między innymi z epidemii COVID-19 i przejściem pracowników do wykonywania pracy w formie zdalnej. Ponadto wskazał, że w 2022 r. podjęcie się takiego zadania w okresie epidemii było niemożliwe zarówno ze strony Biura, jak i wykonawcy oprogramowania.

Zauważyć należy, iż wskazane w powyższych wyjaśnieniach okoliczności były już znane w momencie tworzenia planu. Zdaniem NIK, wpływ pandemii COVID-19 na zmiany w organizacji pracy, w tym wykonywanie jej w formie zdalnej, oraz na konieczność zabezpieczenia miejsc pracy, w tym przed potencjalnym skażeniem (np. poprzez wyposażenie urzędu w urządzenie służące do bezpiecznego otwierania korespondencji dostarczonej do urzędów – nowe zadanie na kwotę 11,8 tys. zł), oraz zapewnienie właściwych narzędzi, również informatycznych, które zagwarantują efektywny i bezpieczny system pracy, był znany na etapie planowania, ze względu na trwające już od półtora roku warunki pandemiczne.

Powodem do rezygnacji z zaplanowanego zakupu samochodu osobowego oraz samochodu typu VAN (na kwotę 365 tys. zł), jak wyjaśniono był fakt, że *rok 2022 był okresem bardzo trudnej sytuacji rynkowej w segmencie produkcji oraz sprzedaży samochodów. Kryzys na rynku spowodował, że w przypadku aut osobowych (limuzyna) okres oczekiwania na zamówiony egzemplarz wynosił około jednego roku.*

W ocenie NIK, również w tym przypadku wpływ pandemii COVID-19 na sytuację sektora motoryzacyjnego, w tym dotyczący załamania ciągłości produkcji i dostępności samochodów w sprzedaży oraz fakt istotnego wzrostu ich cen, znany był już na etapie prac planistycznych budżetu na rok 2022 (połowa roku 2021), a tym bardziej na etapie zatwierdzenia planu rzeczowo-finansowego zakupów inwestycyjnych w lutym 2022 r.

Wątpliwości budzi również fakt wprowadzenia dopiero w trakcie roku budżetowego zadania polegającego na zakupie miksera video Datavideo HS-2200 Mobile Studio (pozycja wprowadzona jako nowa na kwotę 27,3 tys. zł), które można było ująć w planie rzeczowo-finansowym na etapie jego tworzenia bądź na moment jego zatwierdzenia (luty 2022 r.). Na co wskazał już Zastępca Dyrektora Generalnego Biura RPO, podając, że *przedmiotowy zakup był planowany w roku 2021, ale z uwagi na długi termin realizacji zamówienia nie został zrealizowany. Urządzenie to było niezbędne do prawidłowego wyposażenia i wykorzystania studia TV jako całości.*

(akta kontroli: tom IV str. 124-250)

NIK nie podziela przedstawionych w trakcie kontroli argumentów i zwraca uwagę, że mając na względzie szczególny charakter środków majątkowych (choćby zwiększony nadzór Ministra Finansów nad nimi) oraz ograniczoną ich wysokość w planie finansowym jednostki, plan rzeczowy określający ich szczegółowe wykorzystanie powinien zostać przygotowany w sposób przemyślany, a jego ewentualne zmiany wynikać ze zmian sytuacji organizacyjnych czy prawnych, które nie były możliwe do przewidzenia na etapie jego tworzenia.

Zastępca Dyrektora Generalnego Biura RPO podtrzymał wcześniej złożone wyjaśnienia, a dodatkowo wskazał, że okres podlegający kontroli był objęty stanem epidemii, który zdestabilizował nie tylko gospodarkę, ale również funkcjonowanie wszystkich zakładów pracy zarówno administracji publicznej, jak również sektora prywatnego. Łańcuch dostaw był zaburzony i nikt

odpowiedzialny nie był w stanie określić terminów dostaw poszczególnych komponentów. Co miało znaczący wpływ na realizację zakupu towarów i usług. Podejmowanie w takim stanie decyzji o zakupach, a tym bardziej wdrażaniu nowych narzędzi, obarczone było bardzo dużym ryzykiem.

(akta kontroli: tom IV str. 286-292, 347-349)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje celowości dokonywania zmian w planie rzeczowo-finansowym, jak również prawa zarządzających do realizacji własnych wizji funkcjonowania jednostki. Mając jednak na względzie złożone wyjaśnienia, należy uznać, że wprowadzone do planu zadania już na etapie tworzenia budżetu, w ocenie samej jednostki, nie były możliwe do realizacji w roku 2022. Problemy z dostawami towarów i usług w związku z epidemią COVID-19 nie były niczym nowym, co pojawiło się dopiero w trakcie trwania roku budżetowego. Zdaniem NIK, wskazane kwestie można było już uwzględnić na etapie zgłaszania w drukach planistycznych konkretnych zadań do realizacji na przyszły rok w połowie roku 2021 lub na etapie ostatecznego zatwierdzenia planu, co miało miejsce w lutym 2022 r. A tym samym należy uznać, że liczne zmiany w planie rzeczowym wskazują na nierzetelne przygotowanie planu rzeczowego.

- 2a.** W dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości w Biurze RPO, wprowadzonych zarządzeniem nr 33/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie określenia zasad (polityki) rachunkowości w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (ze zm.), nie została określona przez kierownika jednostki metoda prowadzenia ewidencji zakupionych materiałów, co stanowi naruszenie art. 17 ust. 2 uor.

Zastępca Dyrektora Generalnego Biura RPO wyjaśnił, że ze względu na przyjętą zasadę wykorzystywania aktywów obrotowych w trakcie roku obrotowego nie zostały określone w formie pisemnej zasady prowadzenia kont pomocniczych dla poszczególnych grup rzeczowych składników obrotowych. Standardowo rzeczowe aktywa obrotowe wykorzystywane były w biurze do końca roku obrotowego. W przypadku niewydanych do końca roku materiałów zmniejszano koszty roku ubiegłego. Przeprowadzono również spis z natury zakupionych i niewydanych materiałów wraz z korektą kosztów w trakcie kontroli NIK.

Przyjmując do wiadomości wyjaśnienia, należy wskazać, że przepisy o rachunkowości zobowiązują w art. 17 ust. 2 kierownika jednostki do podjęcia decyzji o stosowaniu jednej z przewidzianych w uor metod prowadzenia ewidencji zakupionych materiałów. Nie pozostawiają one również wyboru co do formy, w jakiej powinno to nastąpić, wskazując w art. 10 ust. 1 pkt. 3a uor, że jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady rachunkowości oraz w ust. 2 tego artykułu, że kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje tę dokumentację. W ocenie NIK, wymogi w zakresie kompletności dokumentacji systemu księgowości w przedstawionym zakresie nie zostały dochowane.

(akta kontroli: tom II str. 1-157; tom V str. 318-326)

- 2b.** W wyjaśnieniach w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej w 2022 r. Zastępca Dyrektora Generalnego Biura RPO wskazał, że *przeprowadzono spis z natury zakupionych i niewydanych materiałów wraz z korektą kosztów w trakcie kontroli NIK*. Z przekazanej kopii dokumentu Wydziału Logistyki i Administracji, poświadczającego przeprowadzenie spisu z natury ilości zakupionych i niewydanych medali okolicznościowych na 35-lecie powstania Biura RPO, wynika, że spis został przeprowadzony w dniu i na dzień 10 marca 2023 r.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt. 1 uor jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację, między innymi rzeczowych składników aktywów obrotowych drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic. Ponadto ustęp 3 pkt.1 przywołanego artykułu wskazuje, że termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację składników aktywów – z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, określonych w art. 17 ust. 2 pkt 4 – rozpoczęto nie wcześniej niż trzy miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda.

Podstawowym terminem inwentaryzacji, wynikającym z art. 26 ust. 1 uor, jest ostatni dzień każdego roku obrotowego. Przywołany przepis wyłącza możliwość przeprowadzenia inwentaryzacji materiałów, których wartość odnosi się w koszty bezpośrednio na dzień zakupu w innym terminie niż w ostatnim dniu roku obrotowego.

Zastępca Dyrektora Generalnego Bura RPO wyjaśnił, że spis przeprowadzony został na prośbę Głównej Księgowej, a impulsem do jego przeprowadzenia było zapytanie kontrolera NIK w związku z prowadzoną kontrolą o liczbę medali wydanych do końca grudnia 2022 r.

W ocenie NIK. wymogi w zakresie terminu przeprowadzenia inwentaryzacji materiałów, których wartość odnosi się w koszty bezpośrednio na dzień zakupu nie zostały dochowane.

(akta kontroli: tom V str. 322-331)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. W wyniku kontroli 17,1% wydatków zrealizowanych w części 08 stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych, aktach wykonawczych i zgodnie z planem finansowym. Zbadane postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego było prowadzone zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz uregulowaniami wewnętrznymi. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Rzecznik Praw Obywatelskich prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 08. Nie dostrzegł jednak potrzeby wzmocnienia nadzoru nad procesem planowania zakupów inwestycyjnych oraz dokonania przeglądu i aktualizacji regulacji wewnętrznych jednostki w obszarze polityki rachunkowości.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za rok 2022 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 planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 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 jednostkowych dysponenta III stopnia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Niemniej jednak w przypadku nadzorowania procesu inwentaryzacji w obszarze zarządczym stwierdzono nieprawidłowość, wskazującą na ryzyko obniżenia wiarygodności danych przedstawianych w sprawozdaniach jednostki, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom V str. 12-239)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Rzecznik Praw Obywatelskich zarządzeniem nr 35/2013 z dnia 28 listopada 2013 r. (ze zm.²³) wprowadził do stosowania w Biurze RPO instrukcję przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (dalej: Instrukcja).

Pomimo zawężającego tytułu przywołanej regulacji wewnętrznej w § 2 Instrukcji wskazano, że podstawowym celem instrukcji inwentaryzacyjnej jest określenie zasad, trybu i metod przeprowadzania inwentaryzacji aktywów i pasywów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w § 4, że celem inwentaryzacji jest ustalenie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów i na tej podstawie (...) doprowadzenie danych wynikających z ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem rzeczywistym.

Zgodnie z § 5 Instrukcji Dyrektor Generalny Biura RPO zarządza w formie decyzji przeprowadzenie inwentaryzacji w Biurze RPO w terminach określonych w art. 26 uor., która określa w szczególności: rodzaj inwentaryzacji i jej zakres, dzień na jaki ustalany jest stan inwentaryzowanych składników majątku, terminy jej przeprowadzenia oraz skład komisji inwentaryzacyjnej.

Ostatnia decyzja na podstawie tego paragrafu została wydana 21 października 2021 r.²⁴ i dotyczyła inwentaryzacji rocznej przeprowadzonej wyłącznie dla środków trwałych i pozostałych środków trwałych (w tym dla tych, do których dostęp jest znacznie utrudniony) oraz wartości niematerialnych i prawnych ustalonych na 25 października 2021 r. Na dzień 30 marca 2022 r. nie przedłożono decyzji (o której mowa w § 5 Instrukcji) na rok 2020 i 2021 w sprawie inwentaryzacji rocznej aktywów i pasywów, z wyjątkiem środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

²³ Zarządzenie nr 21/2021 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 października 2021 r. o zmianie zarządzenia w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

²⁴ Decyzja nr 7/2021 Dyrektora Generalnego z dnia 21 października 2021 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zastępca Dyrektora Generalnego Biura RPO wyjaśnił, że na ostatni dzień roku obrotowego 2022 została przeprowadzona inwentaryzacja. W Biurze RPO omówiony został zakres i zasady przeprowadzenia inwentaryzacji, nie mniej jednak formalna decyzja w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji na koniec roku obrotowego 2022 nie została wydana, co wynikało z przeoczenia będącego następstwem zmian natury organizacyjno-personalnej pod koniec 2022 r. (zmiana na stanowisku Dyrektora Generalnego).

NIK zauważa, że prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja jest najbardziej wiarygodną formą kontroli majątku, pozwala ustalić stan faktyczny i porównać go z ewidencją oraz ustalić i wyjaśnić powstałe różnice. Inwentaryzacja pozwala również ocenić, na ile jest przydatny jednostce posiadany majątek i jak realne są jej wiarygodności. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje faktu przeprowadzenia inwentaryzacji w Biurze RPO, jednak zgodnie z wewnętrznym zarządzeniem nr 35/2013 wszczęcie inwentaryzacji winno nastąpić na podstawie decyzji Dyrektora Generalnego, określającej w szczególności zakres, terminy oraz skład komisji inwentaryzacyjnej. Brak dopełnienia kwestii formalnych co do sposobu i trybu przeprowadzenia inwentaryzacji zwiększa ryzyko obniżenia wiarygodności danych przedstawianych w sprawozdaniach jednostki.

Ponadto, zdaniem NIK, w ramach obowiązku bieżącego monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej²⁵ należy między innymi monitorować skuteczność poszczególnych jego elementów poprzez dokonywanie przeglądu i oceny zachowania należytej staranności i dbałości w przestrzeganiu ustanowionych procedur wewnętrznych, bez względu na zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne (zmiany personalne), a nawet wzmocnić monitoring ze względu na zachodzące zmiany.

(akta kontroli: tom V str. 240-326)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych. Zostały one wykonane prawidłowo i terminowo. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Nie zapewnił jednak dochowania wszelkich wymogów formalnych związanych z przeprowadzaniem inwentaryzacji w sytuacji zmian na stanowiskach kierowniczych Biura RPO. W wyniku czego powstało ryzyko obniżenia wiarygodności danych prezentowanych w sprawozdaniach jednostki.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru nad procesem planowania zakupów inwestycyjnych.
2. Zaktualizowanie zasad (polityki) rachunkowości Biura RPO w zakresie określenia metody prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych posiadanych przez jednostkę.
3. Przeprowadzanie inwentaryzacji w formie spisu z natury materiałów, których wartość odnosi się w koszty bezpośrednio na dzień zakupu w terminach przewidzianych w ustawie o rachunkowości.

²⁵ Pkt. 19 części E (Monitorowanie i ocena) Załącznika standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

4. Dokonanie przeglądu i aktualizacji regulacji wewnętrznych dotyczących zasad przeprowadzania inwentaryzacji aktywów i pasywów jednostki.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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, kwietnia 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.