



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Jacek Jezierski

Tekst ujednolicony

KBF-4100-04-01/2013

P/13/026

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/026 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontroler Halina Siembor, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85326 z dnia 11 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 00-090 Warszawa Al. Solidarności 77

Kierownik jednostki kontrolowanej Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 08 zostały zrealizowane w wysokości 42,6 tys. zł.

Wydatki budżetu państwa wykonano w kwocie 36.532,8 tys. zł w sposób celowy i gospodarny. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 13,2% zrealizowanych w części 08 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp), prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu i polegały na:

- przyjęciu w polityce rachunkowości błędnych rozwiązań dotyczących określenia daty operacji gospodarczej, co spowodowało zaniżenie zobowiązań w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania wydatków budżetowych o 13,2 tys. zł,
- zaksięgowaniu dwóch dowodów potwierdzających płatność podatku od nieruchomości za maj i lipiec 2012 r. z pominięciem kont rozrachunkowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Zrealizowane w 2012 roku w części 08 dochody wyniosły 42,6 tys. zł i były o 184,0% wyższe od kwoty planowanej. Wyższe od planowanych wykonanie dochodów nie było możliwe do oszacowania na etapie prac planistycznych. Realizacja ponadplanowych dochodów wynikała głównie z uzyskania:

- wyższych o 6,9 tys. zł zwrotów składek na ubezpieczenia społeczne,
- nieplanowanych dochodów w łącznej kwocie 21,4 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów zużycia energii elektrycznej, zatrzymania wadium oraz obciążenia kontrahentów karami za nieterminowe wykonanie ekspertyzy oraz opóźnienie dostawy sprzętu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 42-44, 186-187)

Na koniec 2012 r. w części 08 wystąpiła należność w kwocie 0,3 tys. zł, która została uregulowana 3 stycznia 2013 r. z tytułu nieopłacenia kosztów zużycia mediów przez kontrahenta świadczącego usługi gastronomiczne w siedzibie Biura RPO.

(dowód: akta kontroli str. 41, 51-63)

2. Wydatki budżetowe

2.1. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 zostały zaplanowane wydatki budżetu państwa w części 08 w wysokości 38.019 tys. zł. W trakcie roku budżetowego plan wydatków nie był zmieniany. Zrealizowano wydatki w kwocie 36.532,8 tys. zł, tj. w 96,1% kwoty planowanej. Wydatki zostały przeznaczone głównie na finansowanie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń 25.652,9 tys. zł, na opłaty czynszu – 3.016,8 tys. zł, zakupy materiałów i wyposażenia – 1.010,9 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne – 1.082,7 tys. zł, w tym na zakup sprzętu technicznego, komputerowego, biurowego i oprogramowania.

Kontrolą objęto wydatki w wysokości 4.252,4 tys. zł, tj. 13,2% wydatków części 08. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niższa o 3,9% realizacja planu wynikała między innymi z przesunięcia na 2013 r. wykonania zadania „poprawa ochrony przeciwpożarowej w budynku przy Al. Solidarności 77” oraz uzyskania w postępowaniu przetargowym niższej ceny przebudowy serwerowni i badania społecznego na potrzeby działalności Krajowego Mechanizmu Równego Traktowania⁴.

(dowód akta kontroli, str. 299-314, 336-392, 408, 1285, 1286-1289, 1290-1294)

Kontrolą objęto dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na kwotę brutto 92,0 tys. zł, przeprowadzone w trybie z wolnej ręki. Sprawdzono procedury zamówień do umowy na świadczenie usług serwisowych oprogramowania finansowo-księgowego, której realizacja nastąpi w 2013 r. oraz umowy na roboty

⁴ Realizacja zasady równego traktowania w ramach ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych aktach normatywnych.

dodatkowe przy wymianie dźwigu osobowego w budynku Biura RPO przy Al. Solidarności 77 w Warszawie, na której realizację w 2012 r. wydatkowano 35,3 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono, że zamówienia publiczne przeprowadzone zostały zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych. Dokumentacja z postępowania była rzetelnie prowadzona. W księgach rachunkowych prawidłowo zostało ujęte rozliczenie finansowe. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód akta kontroli, str. 443-44, 496-532, 1208-1270)

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 35.289,8 tys. zł, tj. 97,0 % planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 1.680,2 tys. zł, tj. o 5,0%. W tej grupie wydatków – 72,7% stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, a 21,8% zakupy towarów i usług. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 21.868,5 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 1.010,0 tys. zł. Wzrost tych wydatków w odniesieniu do roku poprzedniego, wynikał głównie z utworzenia w 2012 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich 18 nowych etatów na realizację zadań statutowych w ramach Krajowego Mechanizmu Równego Traktowania oraz Krajowego Mechanizmu Prewencji⁵. Limit wydatków na sfinansowanie tych wynagrodzeń, określony w art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁶ w wysokości 1.000 tys. zł, nie został przekroczony.

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia. Limit wydatków na wynagrodzenia w 2012 r. nie został przekroczony, wykonanie wydatków było zgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.

(dowód akta kontroli, str. 546-548, 549-563, 564-567, 568-570, 571-601, 648-742)

Przeciętne zatrudnienie⁸ w 2012 r. wyniosło 277 osób i było wyższe w porównaniu do 2011 r. o 4 osoby. Wzrost ten wynikał z zatrudnienia:

- drugiego Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z dniem 1 lutego 2012 r. (w 2011 r. na tym stanowisku był wakat);
- 18 osób, w związku z utworzeniem w 2012 r. nowych stanowisk do realizacji zadań statutowych Rzecznika Praw Obywatelskich, w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji i Krajowego Mechanizmu Równego Traktowania.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie⁹ w 2012 r. wynosiło 6.579,0 zł i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 214,2 zł, tj. o 3,4%.

(dowód akta kontroli, str. 549-562, 565-567, 568-570)

W 2012 r. zawartych zostało 145 umów zlecenia, umów o dzieło i umów eksperckich z osobami fizycznymi. Na realizację zobowiązań wynikających z tych umów wydatkowano z § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe 607,0 tys. zł. Wydatki nie przekroczyły wielkości planowanej, co było zgodne z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej.

(dowód akta kontroli, str. 564-570, 743-785)

⁵ Wykonywania funkcji organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

⁶ Dz. U. Nr 291, poz. 1707.

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁸ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 29,4 tys. zł, tj. 63,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były wyższe o 6,2 tys. zł w związku z wypłatą wyższych wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń, przeznaczonych na świadczenia rzeczowe określone w przepisach o bezpieczeństwie i higienie pracy.

Zrealizowano wydatki majątkowe w kwocie 1.213,6 tys. zł, co stanowiło 75,4% planu po zmianach. W trakcie roku, po uzyskaniu zgody Ministra Finansów w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, plan wydatków został zmniejszony o 290 tys. zł. Nie zrealizowano planowanych wydatków, w kwocie 325,0 tys. zł na zadanie „poprawa ochrony przeciwpożarowej”, którego realizację przesunięto na 2013 r. z powodu zaplanowania w budżecie 2012 roku niewystarczających środków do jego sfinansowania.

Sfinansowano natomiast przebudowę pomieszczeń serwerowni komputerowej, zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania, zakup urządzeń wielofunkcyjnych, wymianę dźwigu osobowego w siedzibie Biura oraz modernizację wewnętrznej centrali telefonicznej. Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 1.082,7 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach.

(dowód akta kontroli str. 65-71, 188-190, 319-320, 333-335, 399-408, 409-442, 2092-2093)

Zobowiązania ogółem na koniec 2012 r. wyniosły 1.774,3 tys. zł, nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód akta kontroli str. 178-179, 188-190, 200-208)

Wydatki dokonywane były w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, tj. zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Analiza terminów regulowania zobowiązań wynikających z 46 objętych sprawdzeniem faktur w okresie od 28 marca do końca grudnia 2012 r. na kwotę 3.501,5 tys. zł wykazała, że zapłaty dokonano z wyprzedzeniem średnio od 2 do 3 dni w stosunku do terminu płatności określonego w tych dokumentach.

(dowód akta kontroli, str. 242, 273-276, 2092, 2094-2098)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w odniesieniu do wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania budżetowe za 2012 r. sporządzane były na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej w zamkniętym okresie sprawozdawczym. Wykazane w nich dane były weryfikowane przez upoważnionego pracownika¹⁰ Wydziału Finansowego pod względem zgodności z wydrukami obrotów i sald kont analitycznych.

¹⁰ Zgodnie z przyjętą w Biurze RPO zasadą, jeden pracownik sporządza sprawozdania, a drugi dokonuje weryfikacji poprawności danych wykazanych w tych sprawozdaniach. Obowiązki pracowników w omawianym zakresie wynikają z ich zakresów czynności.

W ocenie NIK, procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań w Biurze RPO były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli, str. 231-239)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

a także

- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹².

(dowód: akta kontroli str. 180-182, 184-230)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz zrealizowanych w 2012 r. dochodów, wydatków oraz należności. Zostały one sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 42.645,02 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki w kwocie 36.532.848,77 zł były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 13 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 180-181, 183-185, 186)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych. Kwota wydatków ogółem wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 178-179, 181, 186-211)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 25,0 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

(dowód: akta kontroli str. 181, 212-213, 214-220)

¹¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹² Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 181, 212-213, 214-220, 178-179)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w wymienionym rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 181-182, 221-222, 224-226, 227-230)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości, z wyjątkiem sprawozdania Rb-28, w którym zaniżona została wartość zobowiązań o 13,2 tys. zł, tj. o 0,74% w relacji do wartości zobowiązań ogółem.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe Rb-23 i Rb-27, a także kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie z nieprawidłowościami roczne sprawozdanie budżetowe Rb-28.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej z wykorzystaniem programu Asseco ERP Fk, wersja 9.5. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzano kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich trzech lat zmieniany i modyfikowany i jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

(dowód: akta kontroli, str. 922, 2325)

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (według daty księgowania) na kontach 401 Zużycie materiałów i energii, 402 Usługi obce, 403 Podatki i opłaty oraz 409 Pozostałe koszty rodzajowe. Spośród wymienionych pozycji wyeliminowano:

- zapisy dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),

¹³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

- transakcje, które zostały zbadane w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

Z tak określonego zbioru, statystyczną metodą monetarną¹⁴, wylosowano do sprawdzenia 56 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 3.635,6 tys. zł. Niezależnie sprawdzeniu poddano dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy na kwotę 1.198,2 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 13,2% zrealizowanych wydatków w części 08.

Wybrane dowody i odpowiadające im zapisy skontrolowano także pod kątem spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że 13 dowodów na łączną kwotę 69,1 tys. zł zaksięgowano bezpośrednio na kontach zespołu 4 (koszty) z pominięciem kont rozrachunkowych zespołu 2 (rozrachunki i rozliczenia). Były to między innymi dokumenty potwierdzające dokonanie przedpłat za usługi parkingowe oraz usługi pocztowe (nadawanie przesyłek opłacanych przy użyciu maszyny do frankowania), zapłaty za polisy ubezpieczeniowe, opłaty za abonament RTV, refundacji kosztów podróży dla prelegenta, opłaty składek członkowskich do organizacji międzynarodowej. Taki sposób księgowania wynikał z przyjętej polityki rachunkowości Biura RPO¹⁵, w której określono, że powyższe rodzaje dowodów będą ewidencjonowane metodą kasową, polegającą na ich księgowaniu w koszty w momencie dokonania zapłaty. Pominięcie kont rozrachunkowych stwierdzono także przy księgowaniu dwóch dowodów potwierdzających zapłatę podatku od nieruchomości za maj i lipiec 2012 r., mimo że deklaracje podatkowe za 2013 r. zostały ujęte na kontach analitycznych konta 403 Podatki i opłaty i konta 225 Rozrachunki z budżetami.

(dowód: akta kontroli str. 923-924, 933-934, 967-1044, 1094-1099, 1189-1203, 1205-1207)

Ponadto, skontrolowano 20 dowodów księgowych ujętych w ewidencji księgowej w styczniu 2013 r. na kwotę 13,8 tys. zł, dobranych w sposób celowy, w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych. Kontrolę tych dokumentów przeprowadzono wyłącznie pod kątem prawidłowości zaliczenia danej operacji do okresu księgowania, mającego wpływ na poprawność sporządzenia rocznej sprawozdawczości budżetowej.

Ustalone
nieprawidłowości

Kontrola zaksięgowanych w styczniu 2013 r. 20 dowodów księgowych na kwotę 13,8 tys. zł, wskazała na następujące nieprawidłowości:

- 19 z nich na kwotę 13,2 tys. zł, zostało ujętych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, tj. w styczniu 2013 r. zamiast w grudniu 2012 r.; wszystkie wymienione dowody księgowe potwierdzające operacje gospodarcze, w tym siedem rozliczeń kosztów podróży, odnosiły się do zdarzeń mających miejsce w 2012 r.; zostały one zakwalifikowane i zatwierdzone (do wypłaty) w terminie umożliwiającym ich prawidłowe ujęcie, tj. w grudniu 2012 r.; odstąpienie od ujęcia w księgach rachunkowych 2012 r. wymienionych 19 dowodów księgowych stanowi naruszenie art. 20 ust 1. ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁶, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym;

¹⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹⁵ Zarządzenie Nr 2/2012 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie określenia zasad (polityki) rachunkowości w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, zmienione zarządzeniem Nr 16/2012 z dnia 22 sierpnia 2012 r.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

- zaksięgowanie powyższych dowodów do stycznia 2013 r. miało wpływ na roczne sprawozdanie Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa 2012 r., w którym o kwotę 13,2 tys. zł zaniżona została wartość zobowiązań, z tego w § 4260 o kwotę 3.845,17 zł, w § 4270 o kwotę 2.072,55 zł, w § 4300 o kwotę 3.849,23 zł, w § 4370 o kwotę 27,39 zł, w § 4390 o kwotę 1.900 zł oraz § 4410 o kwotę 1.472,90 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1100-1101, 1102-1138, 1139-1180)

Główna Księgowa 28 marca 2013 r. wyjaśniła, że „wszystkie wymienione faktury zostały wystawione w styczniu 2013 r., a na 11 spośród nich widniała również data sprzedaży, którą był także styczeń 2013 r., w związku z powyższym (...) zostały zakwalifikowane do właściwego okresu sprawozdawczego zgodnie z obowiązującą polityką rachunkowości Biura RPO”. Natomiast ujęcie kosztów z tytułu siedmiu poleceń wyjazdów służbowych w styczniu uzasadniła „kierując się zasadą istotności wynikającą z ustawy o rachunkowości, w Biurze RPO przyjęto zasadę ujmowania delegacji w księgach rachunkowych w momencie zapłaty, gdyż nie miały one wpływu na ocenę sytuacji majątkowej i finansowej oraz wynik finansowy Biura.” Zdaniem NIK koszty z tytułu podróży służbowej, zgodnie z zasadą memoriału określoną w art. 6 ustawy o rachunkowości ujmują się w okresie, którego dotyczą, tj. w księgach tego miesiąca, w którym pracownik odbył podróż służbową.

(dowód: akta kontroli, str. 1182-1183, 1187-1188)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zastosowane uproszczenie w zasadach (polityce) rachunkowości w Biurze RPO¹⁷, w odniesieniu do daty operacji gospodarczej/daty sprzedaży, było niezgodne z przepisami art. 6 ustawy o rachunkowości w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w powiązaniu z komentarzem do kont zespołu 2 zawartym w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Zgodnie z wymienionymi przepisami w księgach rachunkowych należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Zastosowane uproszczenie polegało między innymi na przyjęciu, że w przypadku faktur zakupu datą operacji gospodarczej jest data sprzedaży – z wyjątkiem faktur, które dotyczą okresu sprawozdawczego i nie zostały zatwierdzone do 10 dnia następnego miesiąca; w takiej sytuacji za datę operacji przyjmowany jest pierwszy dzień miesiąca najbliższego okresu sprawozdawczego. W przypadku polecenia wyjazdu służbowego, jako datę operacji przyjęto datę zapłaty.

(dowód: akta kontroli, str. 933, 1045, 1067-1099)

Zdaniem NIK przywołane w wyjaśnieniach z 28 marca 2013 r. Głównej Księgowej przyzwolenie ustawodawcy (w art. 3 ust. 11 ustawy o rachunkowości) na przyjęcie przez jednostkę w swoich zasadach (polityce) rachunkowości wybranych i stosowanych przez jednostkę rozwiązań dopuszczonych ustawą, zapewniających wymaganą jakość sprawozdań finansowych, nie ma zastosowania w odniesieniu

¹⁷ *Ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych*, stanowiące załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 2/2012 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie określenia zasad (polityki) rachunkowości w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹⁸ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

do daty operacji gospodarczej, gdyż ograniczenie czasowe dla jej określenia (odnośnie faktur, które dotyczą okresu sprawozdawczego i nie zostały zatwierdzone do 10 dnia następnego miesiąca) stwarza ryzyko niedoszacowania kosztów i zobowiązań. Nie można bowiem przewidzieć, w jakiej wartości zostaną one ujawnione po tym dniu „granicznym”, określonym w polityce rachunkowości Biura RPO.

(dowód: akta kontroli, str. 1183-1186, 1187-1188)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych, z wyjątkiem sprawozdania Rb-28, którego wiarygodność została oceniona pozytywnie z nieprawidłowościami. NIK ocenia pozytywnie także wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych, a także ich zgodność z zasadami rachunkowości i skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

5. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta części budżetowej Rzecznik Praw Obywatelskich realizował przez:

- analizowanie i omawianie na comiesięcznych spotkaniach z kierownikami statutowych jednostek organizacyjnych Biura RPO pisemnych sprawozdań z wykonania bieżących zadań, w tym w zakresie poziomu wykonania planu wydatków oraz prawidłowości i celowości wykorzystania środków finansowych;
- bieżące identyfikowanie i analizę ryzyka, zagrażającego terminowej i rzetelnej realizacji zadań na cotygodniowych spotkaniach z Kierownictwem Biura RPO, odpowiedzialnym za gospodarkę finansową Biura, w tym za zaciąganie i wykonywanie zobowiązań finansowych;
- wprowadzenie w 2012 r. zasad (polityki rachunkowości), procedur w zakresie projektu budżetu, planu finansowego oraz kontroli realizacji wydatków, w sprawie uprawnień i zasad korzystania ze służbowych telefonów komórkowych¹⁹, opracowanie procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych, gospodarki kasowej, gospodarowania składnikami majątkowymi oraz warunków zabezpieczenia pomieszczenia do przechowywania wartości pieniężnych oraz organizacji ich transportu, które weszły w życie w I kwartale 2013 r.;
- realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono między innymi zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy, procesu obsługi interesantów, badania spraw i postępowania z aktami zewnętrznymi, systemu ochrony przeciwpożarowej w siedzibie Biura oraz zgodności i adekwatności wdrożonych rozwiązań organizacyjnych oraz wybranych narzędzi kontroli zarządczej, określonych w przepisach prawa i w regulacjach wewnętrznych; sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom jednostek organizacyjnych Biura RPO; adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki; czynności sprawdzające realizację wniosków, zgodnie z praktyką audytu zostały zaplanowane na 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 786-823, 824-826, 1271-1279)

¹⁹ Zarządzenie Nr 9/2012 z dnia 21 maja 2012 r. w sprawie procedury dotyczącej projektu budżetu, planu finansowego oraz kontroli realizacji wydatków, Nr 14/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie uprawnień i zasad korzystania ze służbowych telefonów komórkowych (...).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Skorygowanie wielkości zobowiązań wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2012 r.
2. Dostosowanie zasad (polityki) rachunkowości stosowanych w Biurze RPO do przepisów ustawy o rachunkowości w odniesieniu do daty operacji gospodarczej.

V. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni 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, dnia maja 2013 r.

Za zgodność z treścią Uchwały
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
Nr 29/2013 z dnia 15 maja 2013 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Waldemar Długolecki

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.