



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLU.410.001.08.2020

**Pan
Mikołaj Pawlak
Rzecznik Praw Dziecka**

Biuro Rzecznika Praw Dziecka
ul. Przemysłowa 30/32
00-450 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biuro Rzecznika Praw Dziecka (dalej: Biuro RPD), 00-450 Warszawa, ul. Przemysłowa 30/32
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Pawlak, Rzecznik Praw Dziecka, od 14 grudnia 2018 r.
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 Delegatura w Lublinie
Kontroler	Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/31/2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (akta kontroli str. 2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 14 – Rzecznik Praw Dziecka. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2019 oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 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 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp). <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza wykonania planu dochodów,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków oraz wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analiza stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych przez dysponenta części procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań oraz instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. „Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny kontrolowanej działalności”.</p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych w obszarze wydatków budżetu państwa stwierdzono, że wydatki Biura RPD służyły realizacji zadań Rzecznika Praw Dziecka. Ok. 1,6% wydatków poniesiono na realizację zamówień publicznych, udzielonych niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej: Pzp) lub postanowieniami regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro w Biurze RPD⁵. Stwierdzono też, że 0,2% wydatków dokonanych zostało z przekroczeniem planu finansowego obowiązującego w dacie ich poniesienia. Osiągnięto cele zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków, ale miernik zadania „Ochrona praw obywatelskich i praw dziecka” wyliczono niezgodnie z jego opisem, co stanowi niewykonanie wniosku NIK skierowanego po kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka”.

Roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. zostały sporządzone i przekazane terminowo. Dane wykazane w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) wynikały z ewidencji księgowej, z wyjątkiem zaangażowania wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników, które zawyżono o 77,32 zł. Nie prowadzono ewidencji dochodów według szczegółowości podziałek klasyfikacji budżetowej, a dane w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) wykazano na podstawie analizy zapisów księgowych w tym zakresie. W wyniku nieprawidłowego zakwalifikowania wydatków na zakup sprzętu komputerowego zawyżono wydatki majątkowe o 197,1 tys. zł (tj. o 82,4%), a zaniżono o tę kwotę wydatki bieżące.

System kontroli zarządczej w Biurze RPD nie w pełni zapewniał prawidłowość sporządzania sprawozdań. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują na niewystarczający nadzór Rzecznika Praw Dziecka nad realizacją budżetu w części 14.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Zrealizowane dochody w części 14 wyniosły 26 tys. zł, były o 24 tys. zł wyższe od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na 2019 r.⁷ oraz o 23,5 tys. zł wyższe od wykonanych w 2018 r. (2,5 tys. zł). Głównym źródłem dochodów w 2019 r. były nieplanowane wpływy z kar umownych za nieterminową realizację zamówienia (23,5 tys. zł). Pozostałe dochody osiągnięto z tytułu terminowego naliczania i przekazywania zaliczek podatku dochodowego od wynagrodzeń pracowników, ustalania prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego (1,5 tys. zł), a także z opłat przysługujących na

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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 2019 r. poz. 1843.

⁵ Wprowadzony zarządzeniem nr 15 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 25 kwietnia 2014 r. zmieniony zarządzeniami Rzecznika Praw Dziecka m.in. nr 20 z dnia 3 listopada 2017 r. i nr 22 z dnia 2 lipca 2019 r. (dalej: regulamin uzp).

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

podstawie przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁸ (1 tys. zł).

Na koniec 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 14 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

(akta kontroli str. 8, 18, 29-53)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W 2019 roku wydatki budżetu państwa w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka wyniosły 11 584,9 tys. zł, stanowiły 100% planu i były o 115,9 tys. zł (tj. o 1%) wyższe od wydatków wykonanych w roku 2018.

W 2019 r. plan wydatków części 14 nie był zwiększany środkami z rezerwy ogólnej i rezerw ceowych budżetu państwa.

W strukturze wydatków największy udział (97,9%) miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, które wyniosły 11 341,7 tys. zł i były o 78,9 tys. zł (tj. o 0,7%) wyższe niż w 2018 r. Poniesione zostały głównie na wynagrodzenia pracowników i pochodne od wynagrodzeń (5 473,2 tys. zł, tj. 48,2% wydatków w tej grupie) oraz zakupy towarów i usług związanych z funkcjonowaniem Biura RPD (5 214,9 tys. zł, tj. 46%).

Przeciętne zatrudnienie w części 14 w 2019 r., w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 52 osoby i było o 11 osób niższe niż w 2018 r. Wynikało to m.in. z większej niż w 2018 r. liczby osób przebywających na urloпах macierzyńskich, rodzicielskich i wychowawczych, a także zasiłkach chorobowych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2019 r. było o 1 394,7 zł (tj. o 23%) wyższe niż w 2018 r. i wynosiło 7 446,3 zł.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 4,1 tys. zł i były o 13,9% (0,5 tys. zł) wyższe niż w 2018 r. Poniesione zostały na refundację kosztów zakupu okularów korekcyjnych do pracy przy monitorach ekranowych dla pracowników Biura RPD.

Według sprawozdania Rb-28 wydatki majątkowe wyniosły 239,1 tys. zł i były o 36,5 tys. zł (tj. o 18%) wyższe niż w 2018 r. Poniesiono je na zakupy niezbędne do realizacji zadań Rzecznika Praw Dziecka, tj. zakup sprzętu informatycznego, aparatu fotograficznego i sprzętu nagłaśniającego do sali konferencyjnej Biura RPD.

(akta kontroli str. 7-61, 273-280)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 2 244,4 tys. zł, stanowiącej 19,4% wydatków Biura RPD poniesionych w 2019 r. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych, odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Biura RPD. Badaniem objęto wydatki zaksięgowane w 62 pozycjach, w tym trzy wydatki na kwotę 225,5 tys. zł w grupie wydatków majątkowych oraz 59 wydatków bieżących pozapłacowych na kwotę 2 018,9 tys. zł. Próba wydatków w kwocie 1 733,1 tys. zł została wylosowana metodą monetarną⁹, a dobrana celowo wynosiła 511,3 tys. zł.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1231, ze zm.

⁹ Metoda monetarna polega na wyborze próby dowodów i zapisów księgowych z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki były celowe dla funkcjonowania Biura RPD i zostały poniesione – z wyjątkiem kwoty 22,2 tys. zł – do wysokości limitów określonych w planie finansowym jednostki. Płatności dokonane zostały w terminach wynikających z zawartych umów. Stwierdzono ponadto nieprawidłowe zakwalifikowanie do wydatków majątkowych wydatków w kwocie 197,1 tys. zł na zakup sprzętu informatycznego o wartości jednostkowej nieprzekraczającej 10 tys. zł, co miało wpływ na kwoty wydatków wykazane w grupach ekonomicznych (nieprawidłowość została opisana w pkt 3 „Sprawozdawczość”).

W wyniku badania wydatków pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp stwierdzono, że jednego zamówienia udzielono wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w Pzp, pomimo obowiązku stosowania tej ustawy. Na realizację tego zamówienia wydatkowano w 2019 r. 81,2 tys. zł. Ponadto niezgodnie z postanowieniami regulaminu uzp udzielono trzech zamówień, na realizację których wydatkowano 104,7 tys. zł. Zamówień tych udzielono w 2018 r. lub w latach wcześniejszych, tj. przed sformulowaniem przez NIK wniosku w zakresie wyeliminowania tych nieprawidłowości, po kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka”.

W 2019 r. udzielono trzech zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie przepisów ustawy Pzp, z których zbadano dwa postępowania: na dostawę materiałów informacyjno-promocyjnych oraz dostawę sprzętu komputerowego z oprogramowaniem dla Biura RPD. Wydatki na realizację tych zamówień wyniosły w 2019 r. odpowiednio: 522,1 tys. zł i 254,6 tys. zł. W wyniku analizy postępowań nie stwierdzono naruszeń przepisów Pzp.

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych z jednodniowym opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w art. 98 ust. 2 Pzp. Według Dyrektora Generalnej Biura RPD wynikało to z braku możliwości zalogowania się do strony internetowej Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 2 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 64-231, 270-272, 298-359, 478-530, 535-540)

Na 31 grudnia 2019 r. zobowiązania w części 14 budżetu państwa wynosiły 331 tys. zł i były niższe o 10,4 tys. zł (o 3%) od zobowiązań na koniec 2018 r. Wynikały z naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2019 r. i pochodnych od tego wynagrodzenia. Na koniec 2019 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. W 2019 r. zapłacono odsetki w kwocie 22,28 zł z tytułu m.in. nieterminowego przekazania zaliczki na podatek dochodowy, w związku z pobraniem tej zaliczki w nieprawidłowej wysokości.

(akta kontroli str. 9-10, 19-20, 232-269, 531)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wydatki w kwocie 22 180,28 zł zostały poniesione, pomimo braku wystarczających środków finansowych na ten cel w planie jednostki, tj.:
 - w dniu 18 grudnia 2019 r. zapłacono 24 175,00 zł z tytułu zakupu 10 tabletek na podstawie faktury WS/2019/12/02127 z dnia 19 grudnia 2019 r.¹⁰ Ustalony plan finansowy na ten dzień w § 4190 – Nagrody konkursowe wynosił 30 000,00 zł, a wydatki (łącznie z ww. płatnością) – 35 057,00 zł, tj. plan przekroczone o 5 057,00 zł. Zmiany planu dokonano 20 grudnia 2019 r.;

¹⁰ Płatności dokonano na podstawie dokumentu pro forma nr 231912180025 z dnia 18 grudnia 2019 r.

- w dniu 4 listopada 2019 r. zapłacono 6 022,70 zł z tytułu: udziału dwóch osób w „III Forum zarządzania dokumentacją w Urzędzie” na podstawie faktury FVA/000037/11/2019 z dnia 4 listopada 2019 r. w kwocie 2 960 zł i udziału jednej osoby w szkoleniu użytkowników systemu OPTItest na podstawie faktury 1374/OP/2019 z dnia 16 października 2019 r. w kwocie 3 062,70 zł. Ustalony plan finansowy na ten dzień w § 4700 – Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej wynosił 36 000,00 zł, a wydatki (łącznie z ww. płatnościami) – 36 596,92 zł, tj. plan przekroczone o 596,92 zł. Zmiany planu dokonano 12 listopada 2019 r.;
- w dniach 2-5 września 2019 r. dokonano płatności z tytułu zagranicznych podróży służbowych pracowników w kwocie 8 674,73 zł. Ustalony plan finansowy na dzień 5 listopada 2019 r. w § 4420 – Podróże służbowe zagraniczne wynosił 85 000,00 zł, a wydatki (łącznie z ww. płatnościami) – 93 535,71 zł, tj. plan przekroczone o 8 535,71 zł. Zmiany planu dokonano 11 września 2019 r.;
- w dniach 4 i 6 listopada 2019 r. dokonano płatności z tytułu zagranicznych podróży służbowych pracowników w kwocie 11 648,31 zł. Ustalony plan finansowy na dzień 6 listopada 2019 r. w § 4420 – Podróże służbowe zagraniczne wynosił 145 000,00 zł, a wydatki (łącznie z ww. płatnościami) – 152 990,65 zł, tj. plan przekroczone o 7 990,65 zł. Zmiany planu dokonano 7 listopada 2019 r.

Według art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ufp, dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

Dyrektor Generalna Biura RPD wyjaśniła, że wszystkie wymienione przekroczenia wynikały ze zbyt późnego przesuwania środków pomiędzy paragrafami. Nie było w tym działania celowego. Czynnikiem, który bezpośrednio wpłynął na powstanie wymienionych przekroczeń planu finansowego były problemy kadrowe, które spowodowały wakat na stanowisku księgowej przez większość roku 2019.

(akta kontroli str. 270-272, 453-456, 478-530, 535-540)

2. Zamówienie na obsługę informatyczną Biura RPD zostało udzielone z pominięciem przepisów Pzp, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 3 tej ustawy. Umowa w tym zakresie została zawarta w dniu 12 grudnia 2018 r., na okres dwóch lat (od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.), przez ówczesną Dyrektora Biura RPD – Panią Małgorzatę Niewiadomską-Gambrych. Przed udzieleniem zamówienia nie oszacowano jego wartości w sposób określony w art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 34 ust. 3a Pzp. Łączne wynagrodzenie wykonawcy wynikające z umowy wynosiło 132 000 zł netto (miesięcznie 5 500 zł netto), co stanowi równowartość 30 614,37 euro¹¹. Wydatki na obsługę informatyczną poniesione z tytułu ww. umowy wyniosły w 2019 r. 81 180 zł.

Zgodnie z art. 44 ust. 4 ufp, jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

¹¹ Przy zastosowaniu kursu 1 euro w wysokości 4,3117 zł, obowiązującego w dniu zawarcia umowy, określonego w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2477). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 31 grudnia 2019 r.

Pani Małgorzata Niewiadomska-Gambrych, była Dyrektorem Biura RPD, wyjaśniła, że zawarcie umowy na obsługę informatyczną na okres dwuletni miało na celu zapewnienie ciągłości pracy Biura RPD, w całości pracującego w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją.

Prowadzona przez odpowiedzialnych pracowników Biura RPD w 2019 r. bieżąca kontrola dokumentów księgowych wystawianych przez tego wykonawcę (merytoryczna, formalno-rachunkowa, zatwierdzanie do zapłaty), nie wykazała dokonywania wydatków z pominięciem stosowania ustawy Pzp. Dyrektorka Generalna Biura RPD poinformowała, że w lutym 2019 r., po przejęciu obowiązków Dyrektora Generalnego Biura RPD, zleciła przeprowadzenie audytu wewnętrznego w zakresie prawidłowości udzielania w 2018 r. zamówień publicznych. Osoba przeprowadzająca audyt, na skutek pomyłki rachunkowej, obliczyła wartość przedmiotowej umowy na 120 tys. zł netto i uznała, że umowę zawarto z pominięciem regulaminu uzp dla zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. euro, a nie z pominięciem ustawy Pzp. Na podstawie wyników ww. audytu postanowiono nie korzystać z prawa do wypowiedzenia określonego w § 7 umowy i realizować tę umowę do końca okresu, na jaki została zawarta. Wzięto przy tym pod uwagę, że audyt wykazał istotniejsze nieprawidłowości w udzieleniu innych zamówieniach publicznych, które wymagały podjęcia pilnych działań.

(akta kontroli str. 67-87, 464-477, 543-547)

3. Trzech zamówień, na które wydatkowano w 2019 r. ogółem 104 680,66 zł, udzielono niezgodnie z regulaminem uzp. Dotyczyło to zamówień na:
- dostawy energii cieplnej, realizowane na podstawie umowy z dnia 12 stycznia 2017 r. (28 458,28 zł),
 - świadczenie usługi porządkowania dokumentów podlegających archiwizacji, realizowanej na podstawie umowy z dnia 20 grudnia 2018 r. (26 400 zł);
 - dostęp do systemu informacji prawnej, realizowany na podstawie zamówienia z dnia 28 grudnia 2018 r. (49 822,38 zł).

Naruszenie regulaminu uzp polegało na pominięciu rozpoznania cenowego rynku, oszacowania wartości zamówienia, zebrania informacji o wykonawcach oraz oferowanych przez nich warunkach realizacji przedmiotu zamówienia, w tym w szczególności cen, terminów realizacji, warunków gwarancji.

Była Dyrektorka Biura RPD wyjaśniła, że wszelkie umowy przed podpisaniem podlegały wielostopniowej kontroli oraz starała się w jak najlepszy sposób zabezpieczyć interes Biura i wydawać środki budżetowe racjonalnie, rzetelnie i w sposób maksymalny racjonalizować wydatki.

(akta kontroli str. 67-74, 172-215, 332-359, 543-547)

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W ramach funkcji państwa „Sprawy obywatelskie” Rzecznik Praw Dziecka realizował zadanie 16.4 „Ochrona praw obywatelskich i praw dziecka”, którego celem było przeciwdziałanie i zapobieganie naruszeniom praw dziecka. Według sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) z dnia 4 lutego 2020 r., miernik zadania (liczba spraw rozpatrzonych przez RPD w stosunku do ogólnej liczby spraw, które wpłynęły w danym roku budżetowym), zaplanowany w wysokości 80%, został wykonany na poziomie 92%. Sposób liczenia miernika był niezgodny z jego opisem, ponieważ w liczbie spraw, które wpłynęły w 2019 r. uwzględniano również nierozpatrzone sprawy z lat ubiegłych, co stanowi niewykonanie wniosku sformułowanego po kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka”.

W ramach zadania realizowano podzadanie 16.4.2 „Ochrona i promocja praw dziecka” oraz dwa działania: 16.4.2.1 „Prowadzenie działań interwencyjnych w sytuacjach naruszenia praw dziecka” i 16.4.2.2 „Promocja praw dziecka”, na które wydatkowano odpowiednio: 9 346,5 tys. zł i 2 238,4 tys. zł.

Miernik podzadania „Ochrona i promocja praw dziecka” określony został jako liczba przystąpień do toczących się postępowań sądowych wymagających interwencji RPD w stosunku do spraw wymagających monitorowania. Plan miernika ustalony był w wysokości 8%, a wykonanie wyniosło 14,6%. Według Dyrektora Generalnego Biura RPD, wyższe od planowanego wykonanie miernika związane było ze zwiększeniem efektywności wykonywania zadań przez pracowników merytorycznych.

Wykonanie mierników monitorowano na podstawie danych gromadzonych w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (dalej: EZD).

(akta kontroli str. 12, 413-442)

Nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu w części 14 sprawowano w szczególności poprzez analizę wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz analizę stopnia realizacji celów zadania, podzadania i działań.

(akta kontroli str. 294-297)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Miernik „liczba spraw rozpatrzonych przez RPD w stosunku do ogólnej liczby spraw, które wpłynęły w danym roku budżetowym” wyliczany był w sposób niezgodny z jego opisem. W liczbie spraw, które wpłynęły w danym roku, uwzględniano również nierozpatrzone sprawy z lat ubiegłych. Na początek 2019 r. nierozpatrzonych było 2 898 spraw, które wpłynęły do Biura RPD w latach poprzednich. Liczba nowych spraw, które wpłynęły w 2019 r. do Biura RPD, wyniosła 29 808. Miernik (92%) wyliczono jako liczbę spraw rozpatrzonych (30 060) do łącznej liczby spraw podlegających rozpatrzeniu (32 706).

Główna Księgowa Biura RPD wyjaśniła, że sprawy niezakończone w danym roku przechodzą w systemie EZD na kolejny rok i są zaliczane do spraw wpływających w nowym roku. Analogiczna sytuacja dotyczy spraw zakończonych w danym roku, które mogą dotyczyć spraw, które wpłynęły w latach ubiegłych. Dlatego popełniony został błąd przy sporządzeniu sprawozdania Rb-BZ1.

W dniu 6 marca 2020 r., trakcie kontroli NIK, złożono korektę sprawozdania Rb-BZ1 wykazując wykonanie powyższego miernika na poziomie 96%. Do wyliczenia skorygowanego miernika przyjęto liczbę spraw załatwionych w danym roku (28 512), do liczby spraw, które wpłynęły w danym roku (29 808).

(akta kontroli str. 12, 413-442)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że 0,7% wydatków Biura RPD poniesiono z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, a 0,9% – z naruszeniem regulaminu udzielania zamówień publicznych obowiązującego w Biurze RPD. Wydatki były celowe i służyły realizacji zadań Rzecznika Praw Dziecka, ale 22,2 tys. zł poniesiono z przekroczeniem planu wydatków ustalonego na dzień ich dokonania. Nieprawidłowo zaewidencjonowano wydatki w kwocie 197,1 tys. zł, co miało wpływ na prezentację wydatków w grupach ekonomicznych. Osiągnięto cele zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków, ale miernik zadania wyliczono niezgodnie z jego opisem.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 r. przez Biuro Rzecznika Praw Dziecka:

- 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 2019 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 Biura RPD były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, z wyjątkiem zaangażowania wydatków budżetowych, które w sprawozdaniu Rb-28 zawyżono o 77,32 zł. W wyniku nieprawidłowego zaksięgowania wydatków na zakup sprzętu informatycznego o wartości jednostkowej nieprzekraczającej 10 tys. zł, wydatki majątkowe zawyżono o 197,1 tys. zł, a bieżące – zaniżono o tę kwotę. Stosowany system kontroli zarządczej nie zapewnił w pełnym stopniu prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Nie prowadzono ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji budżetowej do kont: 130 – Rachunek bieżący jednostki w zakresie dochodów budżetowych oraz 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, a kwoty w sprawozdaniu Rb-27 wykazane zostały – wg wyjaśnienia Dyrektora Generalnej Biura RPD – na podstawie analizy wpływów z tytułu dochodów.

Sprawozdania zostały sporządzone z zachowaniem terminów wynikających z rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹², sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³ oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁴.

(akta kontroli str. 7-28, 360-445)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniu Rb-28 za 2019 r. zaangażowanie wydatków w § 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników wykazano w kwocie 4 360 353,15 zł, tj. o 77,32 zł wyższej niż wynikająca z obrotów Ma konta 998 – Zaangażowanie wydatków budżetowych w tym paragrafie (4 360 275,83 zł).

Zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Dyrektor Generalna Biura RPD wyjaśniła, że było to wynikiem pomyłki, tj. niepomniejszenia o zwrot środków finansowych do budżetu państwa.

(akta kontroli str. 9-10, 62-63, 412, 450-456)

2. Wydatki na zakup sprzętu informatycznego w kwocie 197 081,11 zł zostały nieprawidłowo zakwalifikowane jako majątkowe i ujęte w § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych. Dotyczyło to wydatków na zakup:

¹² Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.).

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

- 40 komputerów za kwotę 81 180 zł, których jednostkowa wartość wyniosła 2 029,50 zł. Wydatek został dokonany w dniu 31 grudnia 2019 r., zgodnie z fakturą nr 076/12/19 z 24 grudnia 2019 r.;
- 30 laptopów za kwotę 115 901,11 zł, których jednostkowa wartość wyniosła 3 863,37 zł. Wydatek został dokonany w dniu 31 grudnia 2019 r., zgodnie z fakturą nr 4368/19/FV z 27 grudnia 2019 r.

Według rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁵; zakupy klasyfikowane w paragrafie 6060 odnoszą się do środków trwałych niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa jest wyższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁶ (tj. od kwoty 10 000 zł), a odpisy amortyzacyjne od tych środków trwałych nie są dokonywane jednorazowo lub gdy od nich nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych w przypadkach określonych w tej ustawie.

Główna Księgowa Biura RPD w wyjaśnieniu nie podała przyczyn ujęcia w § 6060 zakupów urządzeń o wartości nieprzekraczającej 10 000 zł.

(akta kontroli str. 228-231, 457-462)

3. Nie prowadzono ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji budżetowej do konta 130-1 – Rachunek bieżący jednostki, subkonto dochodów budżetowych oraz konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych lub 760 – Pozostałe przychody operacyjne, na którym ewidencjonowano należności z tytułu dochodów budżetowych w korespondencji z kontem 221.

Prowadzenie ewidencji analitycznej kont 130 (w zakresie dochodów) oraz 221 nie zostało przewidziane w Zakładowym Planie Kont, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 3 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie przyjętych zasad rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej w Biurze Rzecznika Praw Dziecka.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 Polskiej¹⁷ (pkt 17 i 30):

- do konta 130 – Rachunek bieżący jednostki prowadzona jest ewidencja szczegółowa, w szczególności planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych. W przypadku dochodów nieujętych w planie finansowym dochody takie ewidencjonuje się według podziałek klasyfikacji budżetowej;
- do konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych prowadzona jest ewidencja szczegółowa według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą. Ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji budżetowej może być też stosowana alternatywnie na kontach korespondujących z kontem należności z tytułu dochodów budżetowych.

Dyrektor Generalna Biura RPD wyjaśniła, że po zmianie głównego księgowego od 1 lipca 2019 r. nie było technicznie możliwości wprowadzenia ewidencji szczegółowej na koncie 130 oraz 221, ponieważ wcześniejsze miesiące roku zostały

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 865, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

już wprowadzone do ksiąg w programie księgowym. Dlatego zakładowy plan kont ulegnie zmianie, zgodnie z wytycznymi z załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r., dopiero od 2020 r. Dyrektor wskazała ponadto, że Biuro RPD każdego roku generuje nieliczne dochody budżetowe, przeważnie z tytułu terminowego naliczania i przekazywania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych od wynagrodzeń oraz za wykonywanie zadań związanych z ustaleniem prawa do świadczeń i ich wysokości oraz wypłatą świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. W 2019 r. dodatkowym dochodem były wpływy z kar umownych za nieterminowe dostarczenie gadżetów reklamowych. W związku z tym nie było większej trudności w odpowiednim zaklasyfikowaniu dochodów do odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 362-369, 450-456)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowej za IV kwartał 2019 r. zostały terminowo sporządzone i przekazane. W sprawozdaniu Rb-28 dane dotyczące zaangażowania wydatków budżetowych wykazano niezgodnie z ewidencją księgową (zawyżono o 77,32 zł). W wyniku nieprawidłowego zakwalifikowania wydatków na zakup sprzętu informatycznego zawyżono wydatki majątkowe o 197,1 tys. zł, a zaniżono o tę kwotę wydatki bieżące. W Biurze RPD nie prowadzono ewidencji analitycznej dochodów w wymaganej szczegółowości.

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. Dokonywanie wydatków do wysokości kwot określonych w planie finansowym.
2. Prawidłowe prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Biurze RPD.
3. Wyliczenie miernika stopnia realizacji celu zadania 16.4 „Ochrona praw obywatelskich i praw dziecka” zgodnie z jego opisem.
4. Klasyfikowanie wydatków we właściwych grupach ekonomicznych.
5. Wykazywanie w sprawozdaniach danych wynikających z ewidencji księgowej.
6. Prowadzenie ewidencji analitycznej należności i wpływów z tytułu dochodów budżetowych według podziałek klasyfikacji budżetowej.

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 piśmie¹⁸ 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.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego 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.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15zszs ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁹, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Lublin, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
Podpis

¹⁹ Dz. U. poz. 374, 567 i 568

