



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.001.04.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w cz. 86/07
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Krzysztof Baron, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93159 z dnia 16 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej ul. 3 Maja 1, 43-300 Bielsko-Biała
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Pająk, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia ¹ pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykonania budżetu państwa w 2014 roku w części nr 86/07 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej ² .
Uzasadnienie oceny	Pozytywnie oceniono realizację przez Kolegium wydatków budżetowych³, które zostały poniesione zgodnie z przepisami i obowiązującymi procedurami wewnętrznymi w sposób celowy i gospodarny. Zadanie SKO, ustalone w budżecie zadaniowym Kolegium na 2014 r., zostało wykonane, zrealizowano założony cel przekraczając zaplanowaną wartość miernika realizacji zadania. Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach SKO za 2014 r.: – 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), a także – rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), – sprawozdaniu finansowym za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy i czynności określone w aktach prawnych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³ Ocenę sformułowano na podstawie wyników kontroli 25,2% wydatków zrealizowanych w części 86/07.

koncepcji kontroli zarządczej ustanowiono mechanizmy zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

III. Wyniki kontroli.

Opis stanu
faktycznego

1. Dochody budżetowe.

W ustawie budżetowej na rok 2014 w części 86/07 Kolegium nie planowało dochodów budżetowych, a dochody zrealizowane wyniosły 0,6 tys. zł⁴ (435% dochodów uzyskanych w 2013 r.⁵).

(dowód: akta kontroli str.21-22)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

2.1. Wydatki budżetu państwa.

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 86/07 SKO zaplanowano w wysokości 2.225,0 tys. zł⁶. W trakcie roku plan wydatków zwiększono na podstawie decyzji Ministra Finansów⁷ o 620,9 tys. zł. Zwiększenia te wynikały z uruchomienia rezerw celowych, stosownie do potrzeb Kolegium, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów postępowań przed sądami administracyjnymi (§ 4610 – koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego – 605,4 tys. zł), na uzupełnienie wydatków bieżących (§4210 – zakup materiałów i wyposażenia – 6,0 tys. zł, §4260 – zakup energii – 6,0 tys. zł) i na wypłatę nagrody jubileuszowej (§4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników – 3,5 tys. zł). Przyznane z rezerw celowych środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem w całości, z wyjątkiem §4260 – zakup energii, gdzie dokonano zwrotu 2,1 tys. zł niewykorzystanej na zakup energii elektrycznej.⁸

(dowód: akta kontroli str. 40-57, 58-59, 61-62)

Wydatki w podziale na poszczególne grupy ekonomiczne kształtowały się następująco:

1) Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (§3020 – wynagrodzenia bezosobowe niezaliczone do wynagrodzeń) zaplanowano i wykonano na poziomie 0,7 tys. zł (64,7% wydatków roku 2013), a dotyczyły one refundacji zakupu okularów korekcyjnych przez osoby zakwalifikowane przez lekarza medycyny pracy podczas badań kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 61-62, 180-181)

2) Wydatki bieżące (obejmujące §§ 4010, 4040, 4110, 4120, 4170, 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4350, 4360, 4370, 4390, 4400, 4410, 4430, 4440, 4610, 4700)

⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych w części 86/07 SKO została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

⁵ Zrealizowane dochody w 2013 r. wyniosły 147,50 zł.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014r., poz. 162).

⁷ Decyzje Ministra Finansów: nr MF/FS13000046 z dnia 29.01.2014 r., nr MF/FS13/001959 z dnia 4.07.2014 r., nr MF/FS13/002620 z dnia 11.08.2014 r., nr MF/FS13/002793 z dnia 19.08.2014 r., nr MF/FS13/002812 z dnia 21.08.2014 r., nr MF/FS13/004690 z 31.10.2014 r.

⁸ W ramach kontroli 39 wydatków SKO losowo wybranych metodą MUS na kwotę 719,2 tys. zł, zbadano 4 wydatki ze środków rezerwy celowej na kwotę 595,7 tys. zł (95,4% środków pochodzących z rezerw celowych, które zwiększyły plan wydatków).

wyniosły 2838,2 tys. zł i stanowiły 99,9% kwoty zaplanowanej (119,1% wydatków bieżących roku poprzedniego).⁹

Wydatki na wynagrodzenia w 2014 r. wyniosły 1.561,4 tys. zł i nie przekroczyły zaplanowanych na ten cel środków finansowych. W porównaniu do 2013 r. wydatki te zmniejszyły się o 0,6%¹⁰.

Przeciętne zatrudnienie¹¹ w Kolegium w 2014 r. wyniosło 23 osoby i było niższe w porównaniu do roku 2013 o jedną osobę. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2014 r. wyniosło 5,7 tys. zł i w porównaniu z 2013 r. było wyższe o 3,8%. Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia był wynikiem wypłacenia środków z powstałych oszczędności¹² pracownikom, którzy wykonywali obowiązki służbowe za nieobecnych pracowników.

Przeciętne zatrudnienie w grupie etatowych i pozaetatowych członków Kolegium spadło w 2014 r. o dwie osoby¹³ (o 14,3%). Średnia liczba spraw załatwionych (zakończonych) na jednego członka Kolegium w 2014 r. wyniosła 243 i nie zmieniła się w stosunku do roku poprzedniego.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170 – wynagrodzenia bezosobowe, wynagrodzenia członków nieetatowych Kolegium, zlecenia) wyniosły w 2014 r. 67,2 tys. zł, i objęły wynagrodzenia dla pozaetatowych członków Kolegium w kwocie 65,2 tys. zł oraz wynagrodzenia wypłacane na podstawie umowy zlecenia w kwocie 2,0 tys. zł. Wydatki nie przekroczyły zaplanowanych na ten cel środków finansowych i były niższe w stosunku do roku poprzedniego o 15,6%¹⁴. Wynagrodzenia dla pozaetatowych członków Kolegium za załatwienie spraw (§4170) były niższe o 10,7% w stosunku do roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 17-20,23-31, 58-60)

3) Wydatki majątkowe (§6060 – wydatki na zakupy inwestycyjne) w 2014 r. wyniosły 4,3 tys. zł (100% kwoty zaplanowanej) i dotyczyły zakupu klimatyzatora do serwerowni. Efektem ww. zakupu¹⁵ było zmniejszenie awaryjności pracy serwera. Kolegium w roku 2013 nie planowało i nie wydatkowało środków budżetowych na wydatki majątkowe.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 61-62)

Prezes Kolegium wraz z Główną Księgową raz na kwartał analizowali wydatki sprawdzając czy środki zostały wykorzystane w sposób prawidłowy, celowo, oszczędnie i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, umożliwiającym terminową realizację zadań Kolegium. W celu zmniejszenia kosztów funkcjonowania Kolegium zmieniono operatora telefonii stacjonarnej, firmę ubezpieczającą siedzibę i majątek Kolegium, wykonawcę kompleksowej usługi w zakresie BHP i ochrony przeciwpożarowej, dostawcę wody do picia, a część poczty do Urzędu Miejskiego przekazywana była przez pracowników Biura Kolegium a nie drogą pocztową.

(dowód: akta kontroli str.32-39)

Zobowiązania Kolegium na koniec 2014 r. wyniosły 142,5 tys. zł i były niższe o 16,6 tys. zł niż zobowiązania na koniec roku poprzedniego. Główną pozycję (117,4 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia

⁹ Głównymi pozycjami tych wydatków były wynagrodzenia wraz z pochodnymi i koszty postępowania sądowego.

¹⁰ Wydatki na wynagrodzenia w 2013 r. wyniosły 1.570,2 tys. zł.

¹¹ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

¹² Oszczędności w wypłaconych wynagrodzeniach powstały w wyniku przebywania pracowników na urloпах macierzyńskich, rodzicielskich, bezpłatnym i długotrwałą nieobecnością chorobową.

¹³ Z 16 w 2013 r. do 14 w 2014 r.

¹⁴ Wydatki bezosobowe w 2013 r. wyniosły 79,6 tys. zł, w tym wynagrodzenie pozaetatowych członków Kolegium za załatwienie spraw wyniosły 73,0 tys. zł.

¹⁵ Klimatyzator oddano do użytku w zakładanym terminie.

rocznego wraz z pochodnymi, które w porównaniu do roku 2013 spadły o 10,6%. Pozostałe zobowiązania¹⁶ w kwocie 25,0 tys. zł dotyczące kosztów postępowania sądowego i zakupu towarów i usług, uregulowano w terminach określonych na fakturach. W porównaniu z rokiem poprzednim wartość pozostałych zobowiązań była mniejsza o 10,7%.

(dowód: akta kontroli str. 61-62, 64-65, 180-183)

Na podstawie badania wylosowanej próby 39 dowodów księgowych¹⁷ stanowiących podstawę płatności w 2014 r. na kwotę 719,2 tys. zł (25,2% wydatków zrealizowanych w części 86/07, stanowiących 72,5% wydatków pozapłacowych) stwierdzono, że objęte kontrolą wydatki zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami, w sposób rzetelny, gospodarny i celowy, z przeznaczeniem na realizację zadań statutowych Kolegium. Środki finansowe na dokonane zakupy były ujęte w planie finansowym, a przed dokonaniem zakupów uzyskano akceptację Główniej Księgowej. Wszystkie zobowiązania, których dotyczyły wylosowane dowody księgowe uregulowano w terminie określonym w umowie lub wskazanym na fakturze i były prawidłowo zaksięgowane.

W ramach zrealizowanych w 2014 r. wydatków budżetowych zakup usług pocztowych zrealizowano w trybie przetargu nieograniczonego¹⁸ zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹. W przypadku pozostałych wydatków nie stosowano przepisów ww. ustawy, gdyż wartość zamówień nie przekraczała progu nakładającego taki obowiązek.

(dowód: akta kontroli str. 136-152)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich.

W Kolegium w 2014 r. nie realizowano wydatków finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności.

Celem działalności Kolegium jest kontrola instancyjna i pozainstancyjna orzeczeń administracyjnych organów jednostek samorządu terytorialnego²⁰ oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych. Działalność Kolegium w 2014 r. ujęta była w funkcji 16 budżetu w układzie zadaniowym „Sprawy obywatelskie”. SKO realizowało jedno zadanie 16.6 „*Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jest oraz orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach*” oraz jedno podzadanie 16.6.1 „*Rozpatrywanie odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia,*

¹⁶ Główne składniki zobowiązań pozostałych to: koszty postępowania sądowego (par. 4610) - 16,7 tys. zł i zakup usług pocztowych (par. 4300) - 7,4 tys. zł.

¹⁷ Próbie do badania wyznaczono ze zbioru 402 dowodów księgowych (o wartości 991,1 tys. zł), będących fakturami lub dokumentami im równoważnymi i stanowiącymi podstawę dokonania płatności w 2014 r. oraz odpowiadających im zapisów na koncie 130 – rachunek bieżący jednostki – po wyeliminowaniu wydatków płacowych i ograniczeniu próby do dokumentów o wartości powyżej 50 zł. Losowanie dokonano statystyczną metodą monetarną (MUS) uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji, przy przyjętym poziomie ufności 73%, ryzyku statystycznym (RS) 27%, przy tolerowanym błędzie (TB) 2%. Wylosowano 3 dowody (o wartości 545,8 tys. zł) oznaczone jako obligatoryjne oraz 36 dowodów (o wartości 173,4 tys. zł) oznaczonych jako losowe. Nie dobrano wydatków celowych.

¹⁸ Przeprowadzone postępowanie o zamówienie publiczne w trybie przetargu ograniczonego stanowiło 100,0% wszystkich postępowań o zamówienia publiczne, wartość postępowania określono na 72,8 tys. zł, co stanowiło 2,7% wszystkich wydatków roku 2014.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

²⁰ Dalej: „jst”.

żądań wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji (postanowień) organów jest w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej oraz rozpatrywanie sporów cywilno-prawnych". Miernikiem realizacji zadania był odsetek spraw rozpatrzonych w ogólnej liczbie spraw ujętych w ewidencji w okresie sprawozdawczym. W 2014 r. miernik zrealizowano na poziomie 92,43%²¹ przy planowanym na poziomie 91,34%²², zaś w roku poprzednim zrealizowano go na poziomie 89,26%²³. W 2014 r. osiągnięto wyższy poziom miernika zarówno w stosunku do planu jak i roku poprzedniego.

Wydatki na realizację ww. zadania²⁴ w 2014 r. wykonano na poziomie 99,91% planu po zmianach (w roku poprzednim 99,99%²⁵). Wydatki ponoszono jedynie ze środków budżetu państwa.

Kolegium jest dysponentem części 86/07 i jednocześnie dysponentem III stopnia. SKO w 2014 r. nie miało jednostek podległych, nie przekazywało dotacji budżetowych. W związku z tym nie prowadziło kontroli i nadzoru nad jednostkami podległymi w świetle przepisów art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶. W Kolegium monitorowano realizację własnego planu finansowego, w układzie zadaniowym w ujęciu rzeczowym i finansowym, co zostało opisane w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str.23-29, 80-84, 158-165, 186, 188-224)

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

Roczne sprawozdania budżetowe za 2014 r. dysponenta części 86/07:

- 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),

a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

²¹ Miernik wyliczano jako stosunek sumy załatwionych spraw administracyjnych i spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste do liczby spraw ujętych w ewidencji ogółem. Liczba załatwionych spraw administracyjnych wyniosła 3778, zaś liczba załatwionych spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste wyniosła 144, co dało liczbę spraw załatwionych w 2014 r. 3922. W roku 2014 zakończono 3406 spraw, przeszło z roku 2013 - 510 spraw, do wykonania pozostało na koniec roku 315 spraw, w toku było 12 spraw, co dało liczbę spraw ujętych w ewidencji ogółem 4243.

²² Plan na 2014 r. wyliczało się na podstawie dostępnych danych z wykonania za rok 2012, gdyż w momencie planowania nie były jeszcze dostępne dane z wykonania 2013 r. Liczba załatwionych spraw administracyjnych za ten okres wyniosła 4067, zaś liczba załatwionych spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste wyniosła 101, co dało liczbę spraw załatwionych 4168. W roku tym liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem wyniosła 4563.

²³ W roku 2013 liczba spraw załatwionych wyniosła 4342 (w tym: spraw załatwionych administracyjnych 4318 i spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste 24). Liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem wyniosła 4864.

²⁴ Wydatki na realizację zadania w 2014 r. wyniosły 2.843.242,53 zł, plan po zmianach 2.845.877,00 zł.

²⁵ Wydatki na realizację zadania w 2013 r. wyniosły 2.382.866,09 zł, plan po zmianach 2.383.001,00 zł.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

sporządzono terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej²⁷, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁸, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁹.

Kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi ewidencji księgowej.

Do czasu kontroli NIK (6 marca 2015 r.) Kolegium nie sporządzało korekt ww. sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 59-67, 166-179)

Procedury kontroli zarządczej w Kolegium wprowadzono Zarządzeniem nr 015/7/10 Prezesa SKO z 30 kwietnia 2010 r. i aktualizowano na bieżąco. W dokumencie tym m.in. określono środowisko wewnętrzne, ustanowiono procedury, za pomocą których transakcje stanowiące przedmiot działalności Kolegium były rozpoznawane, rejestrowane, przetwarzane i raportowane w dokumentacji księgowej i sprawozdaniach. Określono mechanizmy zapobiegające istotnym ryzykom zidentyfikowanym w powyższych obszarach, w tym w zakresie dotyczącym systemów informatycznych. Określono również sposób monitorowania i oceny jakości działania systemu kontroli zarządczej. Koncepcja ta objęła wszystkie obowiązki wynikające z obowiązującego prawa. Stosowanie powyżej opisanych zasad i procedur zostało potwierdzone w trakcie kontroli realizacji trzech głównych grup wydatków dotyczących zakupów środków trwałych, materiałów i usług.

(dowód: akta kontroli str. 68-135, 153-157, 187)

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰ 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 dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli.

Katowice, dnia 16 marca 2015 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Krzysztof Baron
Główny specjalista k.p.**

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119).

²⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014r., poz. 1773).

²⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.