



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.001.09.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Jerzy Stachowiak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93084 z dnia 19 stycznia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2] 2. Krzysztof Kopeć, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 93084 z dnia 19 stycznia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 3-4]
Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, ul. Targowa 18, 25-520 Kielce (RIO, Izba).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Rękas, Zastępca Prezesa RIO od 1 kwietnia 2014 r. Uprzednio kierownikiem jednostki był Henryk Rzepa, Prezes RIO. [Dowód: akta kontroli str. 5-8]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli stwierdza¹, że w RIO: – wydatki zrealizowano z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych zmian w planie wydatków oraz w sposób oszczędny i celowy; – środki z rezerwy celowej wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, wynikającym z decyzji Ministra Finansów; – roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych sporządzono rzetelnie i terminowo; – osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe prowadzonej działalności; – zrealizowano wnioski pokontrolne sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa przez RIO w 2011 r.
-------	--

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegała na zawieraniu umów cywilnoprawnych z pracownikami Izby na realizację przez nich zadań ustawowych jednostki, które mogły być wykonane w ramach ich obowiązków służbowych wynikających ze stosunku pracy. Zawarte umowy dotyczyły opracowania materiałów szkoleniowych wykorzystanych podczas sześciu szkoleń przeprowadzonych przez pracowników Izby dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki poniesione w kontrolowanym okresie przez RIO w związku z realizacją powyższych umów wyniosły 19,3 tys. zł, co stanowi 0,41% łącznej kwoty wydatków zrealizowanych przez RIO w 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych oraz oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych, w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodności z zasadami rachunkowości.

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.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Planowane na 2014 r. w dziale 750 – Administracja publiczna dochody budżetowe w wysokości 169,0 tys. zł zrealizowano w kwocie 247,0 tys. zł (146%), z czego 215,7 tys. zł (87%) stanowiły dochody zrealizowane w rozdziale 75093 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych. Dochody te związane były z prowadzoną odpłatnie przez RIO działalnością szkoleniową i informacyjną na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Głównym źródłem pozostałych dochodów, które zrealizowano w rozdziale 75015 – Regionalne izby obrachunkowe, w kwocie 31 tys. zł (13%), były wpływy uzyskane z tytułu odszkodowania za zniszczony w wyniku wypadku samochód oraz z tytułu sprzedaży dwóch samochodów. Zrealizowane dochody były wyższe od dochodów zrealizowanych w 2013 r. o 86 tys. zł (53%). [Dowód: akta kontroli str. 12, 19, 298]

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

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Planowane na 2014 r. wydatki w kwocie 4.752,0 tys. zł zostały w trakcie wykonywania budżetu 2014 r. zwiększone o 23 tys. zł oraz zmniejszone o 19,5 tys. zł.

Środki zwiększające plan wydatków pochodziły:

- z rezerwy celowej (poz. 57) – 19 tys. zł;
- z przeniesienia środków pomiędzy regionalnymi izbami obrachunkowymi, dokonanego przez ministra administracji i cyfryzacji – 4 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 14, 20, 21, 35, 299]

Plan wydatków zmniejszono o;

- 0,5 tys. zł z przeznaczeniem dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie na zakup oprogramowania SQL Serwer wraz z licencjami oraz urządzenia dostępowego do sieci, w celu stworzenia możliwości korzystania z dostępu do ogólnopolskiej bazy sprawozdań i danych planistycznych;
- 19 tys. zł w wyniku przeniesienia środków pomiędzy regionalnymi izbami obrachunkowymi dokonanego przez ministra administracji i cyfryzacji decyzją z dnia 15 kwietnia 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. [30, 31, 299]

W 2014 r. poza ww. zwiększeniami i zmniejszeniami w planie wydatków dokonano siedmiu zmian, które polegały na przeniesieniu wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej. Zmiany te zostały wprowadzone przez:

- Prezesa RIO, na podstawie upoważnienia udzielonego 7 lutego 2014 r. przez ministra administracji i cyfryzacji, zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych² – jedna zmiana;
- Zastępcę Prezesa RIO, na podstawie pisemnych dyspozycji ministra administracji i cyfryzacji, jakich każdorazowo udzielano w odpowiedzi na składane wnioski – sześć zmian. [Dowód: akta kontroli str. 22-46]

Z przyznanej z rezerwy celowej kwoty 19 tys. zł wykorzystano 17 tys. zł (90%). Zastępca Prezesa RIO wyjaśniając przyczyny niewykorzystania pełnej kwoty rezerwy podał: *RIO nie wykorzystała środków w kwocie 2.000,88 zł w § 4210 – zakup materiałów i wyposażenia z przyznanej w łącznej wysokości 19.000 zł rezerwy celowej, przeznaczonej na*

² Dz. U. Nr 241, poz. 1616 ze zm.

sfinansowanie kosztów działalności informacyjno-szkoleniowej tj. na przeprowadzenie dwóch szkoleń: w dniach 16-17 października i 20 października 2014 r., ponieważ informację o przyznaniu rezerwy otrzymaliśmy dopiero 20 października 2014 r. Według wcześniej uzyskanych telefonicznie z Departamentu Budżetu i Finansów Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji informacji wynikało, iż prawdopodobnie Izba nie otrzyma z Ministerstwa Finansów rezerwy celowej na potrzeby planowanych w miesiącu październiku szkoleń. Wobec powyższego podjęto działania mające na celu zmniejszenie kosztów zakupu materiałów szkoleniowych i jednocześnie z uwagi na uzyskane na koniec września 2014 r. nieplanowane oszczędności wydatków w § 4300 – Zakup pozostałych usług z tytułu dokonanych przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach korekt wydatków, zmieniono sposób pozyskania materiałów szkoleniowych, tj.:

- zamiast zakupu gotowych notatników dokonano zakupu usługi drukowania przedmiotowych notatników;
- zamiast zakupu materiałów, m.in. papieru i tonerów w celu przygotowania materiałów szkoleniowych w Izbie (kserowanie i bindowanie) dokonano zakupu usługi wydrukowania materiałów szkoleniowych. [Dowód: akta kontroli str. 323]

Badanie wydatków pochodzących z rezerwy celowej w łącznej kwocie 17 tys. zł (100% środków wydatkowanych z rezerwy celowej) wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na działalność szkoleniową i informacyjną RIO. [Dowód: akta kontroli str. 47-68]

2.1.2. Wydatki planowane po zmianach w kwocie 4.755,5 tys. zł zrealizowano w wysokości 4.750,3 tys. zł (99,9%). Całość wydatków zaplanowano i zrealizowano w dziale 750 Administracja publiczna, w rozdziale 75015 Regionalne izby obrachunkowe. Największy udział w wykonanych wydatkach miały wynagrodzenia wraz z pochodnymi wynoszące 3.935,4 tys. zł (82,8%). [Dowód: akta kontroli str. 13-14, 71-72, 299]

2.1.3. Struktura wydatków wg grup ekonomicznych kształtowała się następująco:

- wydatki bieżące – 4.670,5 tys. zł (98,3%);
- wydatki majątkowe – 59,8 tys. zł (1,3%);
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 20,1 tys. zł (0,4%).

RIO nie korzystała z dotacji i subwencji, a także nie realizowała projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. [Dowód: akta kontroli str. 14, 70]

2.1.4. Zaplanowane w kwocie 20,1 tys. zł świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowano do wysokości 20,0 tys. zł (99,5%). Dotyczyły one głównie wypłaty odprawy pośmiertnej zmarłego Prezesa RIO w kwocie 16,9 tys. zł oraz 3,1 tys. zł dofinansowania do zakupu okularów dla pracowników. [Dowód: akta kontroli str. 26, 70]

2.1.5. Plan wydatków bieżących w kwocie 4.675,6 tys. zł zrealizowano do wysokości 4.670,5 tys. zł (99,9%). Wynagrodzenia wraz z pochodnymi zrealizowane w 2014 r. w wysokości 3.748,7 tys. zł stanowiły 80,3% wydatków bieżących ogółem. Pozostałe wydatki bieżące RIO w kwocie 921,8 tys. stanowiły: wydatki na wynagrodzenia ryczałtowe członków Regionalnej Komisji Orzekającej, wynagrodzenia za przeprowadzenie w 2014 r. 50 rozpraw oraz z tytułu umów zleceń i umów o dzieło (186,6 tys. zł), wydatki na czynsze z tytułu wynajmowanych przez RIO pomieszczeń (122,9 tys. zł), wydatki na krajowe podróże służbowe (73,7 tys. zł), odpis na ZFŚS (60,3 tys. zł) oraz wydatki na szkolenia pracowników (19,6 tys. zł). Wydatki na zakup materiałów i usług związanych z funkcjonowaniem RIO wyniosły 458,7 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 13-14, 70, 95-97]

Przeciętne zatrudnienie w RIO w 2014 r. wyniosło 51 osób i było o trzy osoby niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. Zmniejszenie stanu zatrudnienia dotyczyło zarówno pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania (dwie osoby) jak i etatowych członków kolegium RIO (jedna osoba). Izba nie zrealizowała planu zatrudnienia – planowano zatrudnienie 59 osób, w tym dziewięciu członków Kolegium, natomiast na koniec 2014 r. zatrudnione były 54 osoby, w tym ośmiu członków Kolegium. Zastępca Prezesa wyjaśnił, że główną przyczyną nieosiągnięcia w 2014 r. zakładanego

poziomu zatrudnienia była występująca w Wydziale Kontroli Gospodarki Finansowej fluktuacja pracowników, spowodowana wybieraniem przez kontrolerów atrakcyjniejszych finansowo propozycji płynących z jednostek samorządu terytorialnego (czterech z sześciu kontrolerów, z którymi rozwiązano stosunek pracy w drugim półroczu 2013 r. i pierwszym kwartale 2014 r.) oraz nieuwzględnianiem (zgodnie z instrukcją) w stanie zatrudnienia w sprawozdaniu Rb-70 urlopów macierzyńskich i zasiłków chorobowych (w 2014 r. przeciętnie około dwa etaty). W 2014 roku w RIO zatrudniono łącznie cztery nowe osoby, w tym trzy do Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej. Od 1 stycznia 2015 r. pracę w tym wydziale rozpoczęła jedna osoba. [Dowód: akta kontroli str. 89-90, 92-94]

Wydatki na wynagrodzenia wzrosły z 3.113,4 tys. zł w 2013 r. do 3.133,1 tys. zł w 2014 r., tj. o 19,7 tys. zł (w grupie: etatowych członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych nastąpił spadek o 68,8 tys. zł, a w grupie nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrost o 88,5 tys. zł.). Wydatki na wynagrodzenia były ponoszone w wysokości ustalonej w planie finansowym. Kwota wydatków poniesionych na wynagrodzenia w 2014 r. stanowiła 99,99% kwoty określonej w planie finansowym po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2014 r. wynosiło 5,1 tys. zł i było o 0,3 tys. zł wyższe niż w 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 89-91]

W 2014 r. RIO zrealizowała wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w kwocie 187 tys. zł, co stanowiło 83,1% planu pierwotnego oraz 100% planu po zmianach. Poniesione w 2014 r. przez Izbę wydatki na wynagrodzenia bezosobowe kształtowały się na poziomie podobnym, do osiągniętego w latach ubiegłych. NIK nie wnosi uwag do wydatków dotyczących wypłaconych wynagrodzeń bezosobowych poza wynagrodzeniami z tytułu umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Izby na realizację przez nich zadań będących w zakresie ustawowych obowiązków RIO. Umowy dotyczyły opracowania materiałów szkoleniowych wykorzystanych podczas sześciu z siedmiu szkoleń przeprowadzonych przez pracowników Izby dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. [Dowód: akta kontroli str. 160, 201-205, 242-243, 253-254]

2.1.6. Wydatki majątkowe planowane w wysokości 59,8 tys. zł zrealizowano w 100%. Wydatki te obejmowały zakup zestawu komputerowego za kwotę 5,3 tys. zł oraz samochodu osobowego Renault za kwotę 54,5 tys. zł. Wartość żadnego z zamówień udzielonych przez RIO w 2014 r. nie przekroczyła równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, wynoszącej do 15 kwietnia 2014 r. 14 tys. euro, a po tej dacie – 30 tys. euro. Nie było tym samym obowiązku stosowania przepisów ww. ustawy do tych zamówień. Zakup samochodu poprzedzono udokumentowaną analizą rynku sprzedaży nowych samochodów. Przy wyborze modelu zastosowano kryterium ceny, biorąc jednocześnie pod uwagę gabaryty, parametry techniczne oraz wyposażenie auta. Zakupione urządzenia zostały ujęte w ewidencji środków trwałych i zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych⁴ [Dowód: akta kontroli str. 70, 86-87, 167-168, 173, 314-317]

2.1.7. Na koniec 2014 r. zobowiązania ogółem wynosiły 268,5 tys. zł i w stosunku do stanu na koniec 2013 r. zmalały o 13,5 tys. zł (o 4,8%). Zobowiązania te dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2014 r. wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. [Dowód: akta kontroli str. 11-12]

2.1.8. Doboru próby do badania wydatków dokonano z zastosowaniem programu *Pomocnik kontrolera*. Populację (zbiór wydatków) objętą oceną stanowiły wydatki poniesione w 2014 r. z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wynikających ze stosunku pracy, pochodnych od wynagrodzeń oraz transakcji o wartości poniżej 50 zł. Doboru próby dowodów/zapisów księgowych dotyczących wydatków dokonano z zastosowaniem metody monetarnej (MUS).

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

Badana populacja obejmowała 977 dowodów o wartości 923.341,45 zł. Przy określaniu wielkości próby przyjęto następujące parametry losowania: ryzyko statystyczne 18%, próg istotności 2,0% oraz błąd badania 0,75 progu istotności. Dla tej populacji wielkość próby wyniosła 102 dowody. Badaniu poddano 102 dowody z grupy dobranych losowo (o wartości 515.380,48 zł) oraz sześć dowodów dobranych w sposób celowy (jeden dowód dokumentujący poniesione w 2014 r. wydatki majątkowe w kwocie 5.275,47 zł oraz pięć dowodów dotyczących wynagrodzeń wypłaconych pracownikom RIO z tytułu umów cywilnoprawnych w kwocie 12.100,00 zł). Łączna kwota objętych badaniem (doboru dokonano metodą MUS) dowodów wyniosła 532.755,95 zł.

W wyniku badania wydatków pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności stwierdzono, że były one dokonywane prawidłowo, poza wydatkami dotyczącymi działalności szkoleniowej RIO. [Dowód: akta kontroli str. 98-100, 172-173, 318-320]

2.1.9. W badanym okresie w RIO nie dokonywano zakupu biletów lotniczych na przejazdy służbowe. Izba nie posiada spisanych zasad dokonywania rezerwacji, jak również zakupu biletów lotniczych. Zastępca Prezesa wyjaśnił, że *z uwagi na incydentalny charakter zakupu biletów lotniczych w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach, nie zostały wypracowane zasady dokonywania rezerwacji zakupu ww. biletów na przejazdy służbowe. W ciągu minionych 12 lat dokonano tylko jednego zakupu biletu lotniczego, który miał miejsce w 2012 r. w związku z koniecznością przemieszczenia się członka Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych W. Cz. z posiedzenia ww. rady w Juracie na szkolenie członków komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które odbywało się w Krakowie. W tamtym okresie W. Cz. pełnił funkcję zastępcy przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Kielcach i był zobowiązany do uczestnictwa w tym szkoleniu. Rezerwacji i zakupu biletu dokonał za zgodą prezesa kieleckiej Izby, przy uwzględnieniu zasady oszczędności i racjonalności wydatków.* [Dowód: akta kontroli str. 323, 326-330]

2.1.10. W wystąpieniu pokontrolnym LKI-4100-03-01/2012 dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) określenie w polityce rachunkowości odstępstw od zasady księgowania zakupów na kontach rozrachunkowych;
- 2) wyeliminowanie przypadków wprowadzania do systemu finansowo-księgowego zapisów, których data była wcześniejsza niż data operacji lub data dowodu księgowego.

Powyższe wnioski zostały zrealizowane. [Dowód: akta kontroli str. 164, 170, 171]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wydatków z budżetu państwa stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na zawarciu⁵, w przypadku sześciu z siedmiu szkoleń adresowanych do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego zorganizowanych przez RIO w 2014 r., umów cywilnoprawnych z pracownikami Izby na opracowanie materiałów szkoleniowych, pomimo iż art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁶ nakłada na izby obowiązek prowadzenia działalności szkoleniowej. Jednocześnie, zgodnie z § 5 pkt 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie siedzib i zasięgu RIO), do zadań Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń (dalej: WIAS) należało organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek kontrolowanych. Obowiązek ten został również określony w § 27 ust. 2 i § 30 regulaminu

⁵ Umowa nr 2/2014 została zawarta przez Prezesa RIO, umowy nr: 1/2014, 7/2014, 8/2014, 9/2014 przez Zastępcę Prezesa.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

organizacyjnego RIO w Kielcach⁸ oraz w zakresie obowiązków naczelnika ww. wydziału. W zakresie obowiązków naczelnika zapisano obowiązek nadzoru merytorycznego nad organizowanymi szkoleniami oraz prowadzenia szkoleń w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek kontrolowanych (rozdział I, pkt 6). Zawarte w 2014 r. przez RIO umowy dotyczyły opracowania materiałów szkoleniowych na:

- szkolenie z *Zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2013 rok* w dniach 27 stycznia 2014 r., 30 stycznia 2014 r. oraz 3 lutego 2014 r. (umowa nr 1/2014 z 9 stycznia 2014 r. zawarta z Damianem Grzelką, głównym inspektorem kontroli w Wydziale Kontroli Gospodarki Finansowej - wartość umowy 6,5 tys. zł),
- szkolenie dotyczące *Zmian w sprawozdawczości budżetowej* w dniach 31 marca 2014 r. oraz 4 kwietnia 2014 r. (umowa nr 2/2014 z 11 marca 2014 r. zawarta z Damianem Grzelką, głównym inspektorem kontroli - wartość umowy 6,5 tys. zł).
- dwudniowe szkolenie w dniach 16-17 października 2014 r., którego tematyka obejmowała dotacje udzielane jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu 2015 r., zmiany w procedurze uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej ze szczególnym uwzględnieniem nowych instytucji prawnych, udzielanie pożyczek z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz zaciąganie niektórych zobowiązań finansowych kwalifikowanych do tytułów dłużnych, projekty budżetu na 2015 r. oraz zagadnienia dotyczące wieloletniej prognozy finansowej na 2015 r. (umowa nr 7/2014 z 3 października 2014 r. zawarta z Moniką Dębowską-Sołtyk, członkiem Kolegium RIO, umowa nr 8/2014 z 3 października 2014 r. zawarta z Ewą Midurą, członkiem Kolegium RIO, umowa nr 9/2014 z 3 października 2014 r. zawarta z Joanną Marczewską, członkiem Kolegium RIO – wartość każdej z ww. umów wynosiła 2,1 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 201-205, 242-243, 253-254]

Wszystkie wyżej wymienione szkolenia zostały przeprowadzone przez pracowników RIO w godzinach pracy.

W przypadku członków Kolegium Izby w zakresie ich obowiązków znajdował się punkt dotyczący prowadzenia szkoleń w zakresie przepisów prawa finansowego zgodnie z tematyką określoną w ramowym planie pracy (rozdział III, pkt 4), natomiast w zakresie czynności głównego inspektora kontroli Damiana Grzelki znajdował się zapis o *aktywnym uczestnictwie w szkoleniach prowadzonych przez Izbę, systematyczne samokształcenie się w zakresie obowiązujących przepisów prawnych, w zależności od potrzeb prowadzenie wewnętrznych szkoleń merytorycznych dla pracowników Wydziału* (rozdział III, pkt 3).

Wydatki poniesione w kontrolowanym okresie przez RIO w związku z realizacją powyższych umów wyniosły 19,3 tys. zł, co stanowiło 0,41% łącznej kwoty wydatków zrealizowanych w 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 201-205, 229-241, 263-297]

Zastępca Prezesa RIO wyjaśnił, że z postanowień rozporządzenia w sprawie siedzib i zasięgu RIO wynikało, że działalność szkoleniową można realizować nie tylko w ramach obowiązków służbowych pracowników WIAS, ale również w oparciu o pracowników innych komórek organizacyjnych Izby, jak również wykwalifikowanych ekspertów z danej dziedziny, czy też pracowników naukowych niebędących pracownikami RIO. Fakt, że tematyka wszystkich szkoleń zorganizowanych przez RIO w 2014 roku nie należała do zagadnień specyficznych wykraczających poza zakres działania Izby, nie oznaczał, że szkolenia te mogli prowadzić pracownicy WIAS, którzy w bieżącej pracy zajmowali się przede wszystkim kontrolą formalno-rachunkową budżetów, wieloletnich prognoz finansowych oraz sprawozdań. Z doświadczeń Izby wynikało, że wykładowca szkolenia adresowanego dla praktyków z jednostek samorządu terytorialnego powinien posiadać odpowiednią wiedzę w danej dziedzinie jak również umiejętności i predyspozycje niezbędne do prowadzenia wykładu. Ponadto, z uwagi na fakt, że przygotowanie autorskich materiałów szkoleniowych było związane z treścią wykładu, musiały je przygotowywać osoby będące wykładowcami. Izba w innych komórkach organizacyjnych poza WIAS zatrudniała pracowników, którzy

⁸ Zarządzenie Nr 1/2008 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 25 lutego 2008 r.

spełniali wymagania niezbędne dla wykładowców, nawiązywali dobry kontakt z uczestnikami szkoleń, a szkolenia te cieszyły się bardzo dużym zainteresowaniem. Brak było zatem podstaw zlecenia tych usług osobom niebędącym pracownikami Izby. Pracownicy Izby (członkowie Kolegium, główny inspektor kontroli) w trakcie szkoleń prezentowali również wyniki działalności nadzorczej oraz kontrolnej kieleckiej Izby, funkcjonowała również praktyka omawiania przygotowanych materiałów na posiedzeniach Kolegium. Dodatkowo, jak podkreślił Zastępca Prezesa, przygotowanie szkolenia wymagało dużego nakładu pracy i wysiłku, a najważniejszym etapem było opracowanie materiałów szkoleniowych, które następnie były omawiane wraz ze wskazaniem przykładów, wykorzystaniem środków i metod dydaktycznych w trakcie szkolenia. Zadanie to w odróżnieniu od działalności nadzorczej oraz kontrolnej, nie mogło być zrealizowane w ramach stosunku pracy. [Dowód: akta kontroli str. 227-228]

Odnosnie prowadzenia szkoleń w trakcie godzin pracy przez głównego inspektora kontroli, pomimo braku bezpośredniego odniesienia w zakresie jego obowiązków, Zastępca Prezesa RIO wyjaśnił: (...) *pracownikowi ustnie powierzano w ramach stosunku pracy czynność prowadzenia wykładów, stosownie do pkt 7 zawartego w rozdziale III jego zakresu obowiązków (Wykonywanie innych zadań zleconych przez prezesa izby lub bezpośredniego przełożonego). Z uwagi na to, że zawarte umowy nie obejmowały prowadzenia wykładu pracownik zadania te realizował w ramach godzin pracy. Występują wątpliwości, czy w świetle art. 154² ustawy Kodeks pracy można pracownikowi udzielić urlopu na okres realizacji zadań wynikających z umowy cywilnoprawnej (prowadzenia wykładu w czasie godzin pracy). Zatrudnienie zewnętrznego wykładowcy na szkolenia dla tak licznej liczby uczestników wiąże się z koniecznością poniesienia zdecydowanie wyższych kosztów, niż zawarcie przedmiotowych umów, ponadto nie bez znaczenia pozostaje fakt, że uczestnicy niejednokrotnie telefonicznie zwracają się z prośbą o zorganizowanie szkoleń z Panem Damianem Grzelką, jako uznanym fachowcem z tego zakresu. Uważam, że prowadzenie szkoleń, mimo że nie zostało enumeratywnie wymienione w zakresie czynności Pana Damiana Grzelki mieści się w katalogu zadań wykonywanych na bezpośrednie polecenie przełożonego i zawarcie z nim umów cywilnoprawnych nie może być traktowane inaczej niż zawarcie umów z pracownikami izby (członkami Kolegium), którzy mają w zakresach czynności prowadzenie szkoleń.* [Dowód: akta kontroli str. 221]

Zdaniem NIK słuszny jest, wyrażony w złożonych wyjaśnieniach, pogląd, iż w działalności szkoleniowej RIO należy w pierwszej kolejności wykorzystywać potencjał własny jednostki. Jednak w powyższych przypadkach nic nie stało na przeszkodzie powierzeniu Damianowi Grzelce opracowania materiałów szkoleniowych w ramach stosunku pracy, w oparciu o postanowienia pkt 3 i 7 rozdziału III zakresu jego obowiązków, mówiące o *wykonywaniu innych zadań zleconych przez prezesa izby lub bezpośredniego przełożonego*, a także *aktywnym uczestnictwie w szkoleniach prowadzonych przez Izbę*. W przypadku członków Kolegium RIO zlecenie opracowania materiałów szkoleniowych mogło nastąpić na podstawie zapisów pkt 4 rozdziału III oraz pkt 4 rozdziału V zakresu czynności, które dotyczyły prowadzenia szkoleń w zakresie przepisów prawa finansowego zgodnie z tematyką określoną w ramowym planie pracy oraz wykonywania zadań określonych zarządzeniami wewnętrznymi Prezesa lub określonymi w inny sposób. Powyższe uregulowania pozwalały zrealizować zadania Izby bez potrzeby odwoływania się do umów cywilnoprawnych. Istotny w tym kontekście jest również fakt, że prowadzenie działalności szkoleniowej jest ustawowym obowiązkiem RIO i mieści się w katalogu zadań wykonywanych na bezpośrednie polecenie przełożonego. Tematyka ww. szkoleń mieściła się w zakresie objętym nadzorem i kontrolą RIO i nie należała do zagadnień specyficznych wykraczających poza zakres działania Izby. Dodatkowo opracowanie materiałów szkoleniowych i prowadzenie szkoleń jest ze sobą naturalnie powiązane i nieuzasadnione jest oddzielanie obu tych czynności. Zastępca Prezesa w złożonych wyjaśnieniach również stwierdził, że *przygotowanie autorskich materiałów szkoleniowych jest związane z treścią wykładu i muszą je przygotowywać osoby będące wykładowcami.*

2. Zgodnie z § 1 ust. 1 zarządzenia nr 3/2004 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad przyznawania dodatku służbowego pracownikom Izby, dodatek mógł być przyznany w miarę posiadanych środków na wynagrodzenia, w wysokości do 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. W oparciu o § 1 ust. 2 ww. zarządzenia dodatek służbowy w zależności od złożoności wykonywanych czynności kontrolnych oraz indywidualnych efektów pracy mógł być podwyższony do wysokości 60% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. W drugiej połowie 2014 r. dodatek służbowy w wysokości przekraczającej 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego przyznano 37 z 38 pracowników Izby otrzymujących ww. dodatek. [Dowód: akta kontroli str. 212-213, 182-183]

W RIO nie udokumentowano złożoności wykonywanych przez pracowników czynności kontrolnych i indywidualnych efektów pracy poszczególnych pracowników, które były podstawą przyznania podwyższonego dodatku.

Zastępca Prezesa RIO wyjaśnił, że podstawą przyznawania dodatku służbowego w wysokości przekraczającej 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego były: niepełna obsada Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej, zmiana rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz nadzór nad programem naprawczym gminy Piekoszów. Ww. czynniki, w opinii Zastępcy Prezesa RIO, wpływały na zwiększenie zakresu obowiązków pracowników Izby. [Dowód: akta kontroli str. 218-219, 222]

Zdaniem NIK, fakt niestosowania w RIO pisemnego uzasadnienia podwyższenia dodatku służbowego powyżej 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, wskazującego na indywidualne efekty pracy i wykonane czynności poszczególnych pracowników w okresie stanowiącym podstawę przyznania dodatku, powoduje brak przejrzystości w tym zakresie i może wywoływać wątpliwości odnośnie zasadności przyznania dodatku.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

RIO w badanym okresie nie planowała i nie realizowała wydatków z budżetu środków europejskich. [Dowód: akta kontroli str. 173]

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Nakłady poniesione ze środków publicznych (budżet państwa) na realizację zadań przez RIO wyniosły 4.750,3 tys. zł, tj. 99,96% środków zaplanowanych w ustawie budżetowej. Były one niższe od nakładów poniesionych w 2013 r. o 60,4 tys. zł (o 1,26%). Środki te zostały przeznaczone na realizację jednego zadania, tj. „Ocena gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia kryteriów ustawowych”. W ramach tego zadania RIO realizowała dwa podzadania:

- kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz upublicznienie ich wyników – wysokość poniesionych nakładów 2.195,4 tys. zł (99,87% środków zaplanowanych w ustawie budżetowej);
- sprawowanie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz działalność opiniotwórczą – wysokość poniesionych nakładów 2.554,9 tys. zł (99,91% środków zaplanowanych w ustawie budżetowej).

Na zaplanowane do zrealizowania w 2014 r. 33 kontrole pracownicy RIO przeprowadzili 40 kontroli (121%), w wyniku których skierowano 29 zawiadomień do właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych. W stosunku do 2013 r. liczba przeprowadzonych kontroli zmalała o 7 (14,9%), przy jednoczesnym spadku poniesionych nakładów wynoszącym 145,6 tys. zł (6,2%).

W trakcie 2014 r. wydano 8.274 rozstrzygnięć nadzorczych oraz 1.006 opinii w ramach ustawowych obowiązków, osiągając poziom zbliżony do 2013 r. (odpowiednio 8.310 i 1.054 przy nakładach wyższych o 3,4%).

Ponadto w 2014 r. zorganizowano siedem szkoleń (100% planu) dla skarbników, głównych księgowych i pracowników jednostek samorządu terytorialnego, w których udział wzięło łącznie 1.483 osoby. [Dowód: akta kontroli str. 73-77, 88, 165, 174-180 301]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej efektów rzeczowych prowadzonej działalności nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym oraz w sprawozdaniach kwartalnych Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego, zarządzeniem nr 6/2011 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach, systemu kontroli zarządczej. Wprowadzony ww. zarządzeniem system kontroli zarządczej w zakresie finansowym był zgodny z wymogami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ oraz standardami kontroli zarządczej zawartymi w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰. W przyjętej koncepcji kontroli rozpoznano ryzyka dotyczące celów rachunkowości oraz sprawozdawczości oraz ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Monitorowanie i ocena przyjętych rozwiązań dokonywana była w oparciu o kwestionariusz samooceny systemu kontroli zarządczej przygotowywany przez kierownika jednostki (w terminie do 15 lutego każdego roku).

Ww. sprawozdania zostały przekazane do dysponenta części budżetowej w terminach wynikających z załącznika nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹, z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹² oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³. Żadne z ww. sprawozdań nie było korygowane. [Dowód: akta kontroli str. 11,-18, 73, 102-132, 151-159]

W RIO nie występowały 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. 15-16]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. 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

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁰ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

¹³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Izbie Kontroli¹⁴, wnioskuje o niezawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami w obszarze działalności szkoleniowej, mieszczącej się w katalogu ustawowych zadań Izby, w sytuacji gdy działalność szkoleniowa może być wykonywana przez pracowników RIO w ramach ich obowiązków służbowych wynikających ze stosunku pracy.

V. 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 piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kielce dnia marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis

Kontrolerzy
Jerzy Stachowiak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Krzysztof Kopec
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

¹⁴Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.