



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/18/001

LKR.410.001.07.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie, ul. Juliusza Lea 10, 30-048 Kraków ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Sieniawska, Prezes, od 15 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Krakowie
Kontroler	Zbigniew Polak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr LKR/45/2018 z 1 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 86/35 w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne: analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym, dokonanie analizy stanu zobowiązań, szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych, analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań, analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – *Wyniki kontroli*.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

W 2017 r. SKO sprawowało funkcję organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego oraz orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach, w tym orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych (78%) oraz przedsądowe rozstrzyganie sporów cywilno-prawnych dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych (22%).

¹ Dalej: *Kolegium* lub *SKO*.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

Zrealizowane przez SKO w 2017 r. dochody wyniosły 10,5 tys. zł, a wydatki 6 756,7 tys. zł.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części nr 86/35 – *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie*.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że w 2017 r. SKO poniosło wydatki w łącznej kwocie 6 756,7 tys. zł. Kontroli poddano 9,7% tych wydatków na 658,4 tys. zł. W ocenie NIK, zrealizowano je w sposób celowy, oszczędny i gospodarny oraz z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wydatki te zostały rzetelnie skalkulowane i poniesione zgodnie z planem finansowym. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

NIK pozytywnie opiniuje sprawozdania sporządzone przez SKO za 2017 r.: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), a także roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) i sprawozdania finansowe za IV kwartał 2017 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Zostały one sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2017 r.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴, z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵ oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. zrealizowane przez SKO dochody wyniosły 10,5 tys. zł, tj. 96,9% planu. Dochody te zrealizowano w wysokości o 13% większej w porównaniu do 2016 r. (9,3 tys. zł).

Główne źródło dochodów w 2017 r. w wysokości 10,4 tys. zł (w 2016 r. 9,2 tys. zł) to należności zasądzone prawomocnymi wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego od podmiotów, które wniosły skargi kasacyjne.

Należności pozostałe do zapłaty wynosiły 0,3 tys. zł (była to należność zasądzona prawomocnym wyrokiem NSA).

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 33-34, 61, 81, 89-94, 148)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2017 r.⁷ wydatki SKO zostały zaplanowane w wysokości 6 548 tys. zł. W trakcie roku zwiększono je o 215,4 tys. zł (tj. o 3,3%) do 6 763,4 tys. zł.

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

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1015, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766.

⁷ Ustawa budżetowa na 2017 r. z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 108 ze zm.).

Wydatki ogółem zostały zrealizowane w wysokości 6 756,7 tys. zł (99,9% planu po zmianach). Były one wyższe od wykonania za 2016 r. (6 733,2 tys. zł) o 23,5 tys. zł, tj. o 0,3%.

(dowód: akta kontroli str. 31-32,35-36, 81,112,116)

SKO otrzymało 7 decyzji Ministra Rozwoju i Finansów (październik-grudzień 2017 r.) przyznających środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa na łączną kwotę 215,4 tys. zł. Po otrzymaniu decyzji jednostka wprowadziła zmiany do planu finansowego.

Przyznane środki finansowe z ww. tytułu zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zwiększenie bieżących wydatków w § 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe o 85 tys. zł, § 4000 o 65 tys. zł oraz § 4610 o 65,4 tys. zł na sfinansowanie zwrotu kosztów postępowań sądowych przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie i Naczelny Sąd Administracyjny.

Ponadto w 2017 r. Prezes SKO wydała 13 decyzji w sprawie przeniesień między paragrafami w planie finansowym SKO na łączną kwotę 45,3 tys. zł oraz jedną decyzję o przeniesieniu wydatków majątkowych na wydatki bieżące w kwocie 62,5 tys. zł.

Dokonane zmiany w planie finansowym wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe.

(dowód: akta kontroli str. 66, 81-88)

W 2017 r. wydatki SKO dotyczyły wydatków bieżących w kwocie 6 719,3 tys. zł i wydatków majątkowych w wys. 37,4 tys. zł.

W ramach wydatków bieżących w 2017 r. sfinansowano m.in.: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w wys. 4 969,9 tys. zł (73,6% wydatków ogółem), zakup usług w wys. 666,9 tys. zł (9,9%), zakup materiałów i wyposażenia w wys. 217,3 tys. zł (3,2%), koszty postępowania sądowego w wys. 336,8 tys. zł (5,0%), wynagrodzenia bezosobowe w wys. 412,4 tys. zł (6,1%).

Wydatki te były na poziomie zbliżonym jak w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 62,116)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w wys. 594,8 tys. zł, tj. 8,8% wydatków ogółem SKO. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowych dysponenta III stopnia (402 dowody łącznie na 1 202,7 tys. zł). Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁸). Badaniem objęto 53 dowody księgowe na sumę 594,8 tys. zł (49,5% poddanych losowaniu), w tym w grupie wydatków majątkowych jeden dowód na 14,5 tys. zł i w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 52 dowody łącznie na 580,3 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Realizacja wydatków była zgodna z zasadami należytego zarządzania finansami, tj. zasadą oszczędności, wydajności i skuteczności. Płatności dokonywano przed ostatecznym ich terminem. W toku kontroli nie stwierdzono, aby taki sposób regulowania zobowiązań spowodował brak środków na spłatę innych zobowiązań i powstanie w ten sposób zobowiązań wymagalnych. Nie wystąpiły nieterminowe płatności skutkujące zaplaceniem odsetek i kar umownych.

W przypadku zakupów inwestycyjnych zakupiony sprzęt wprowadzano na stan środków trwałych za pomocą dokumentów OT. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ujmowania zakupów inwestycyjnych w ewidencji środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str. 39-55, 67, 78-80, 113-114)

W 2017 r. SKO nie udzielało zamówień z wykorzystaniem procedur określonych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych⁹. Udzielono 12 zamówień z wyłączeniem procedur określonych w upzp na ogółem 988,3 tys. zł.

Szczegółowemu badaniu poddano jedno postępowanie¹⁰ o wartości niepodlegającej przepisom upzp, tj. o wartości 63,6 tys. zł netto, tj. nieprzekraczającej wyrażonej w złotych

⁸ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579, dalej: *upzp*.

¹⁰ Postępowanie nie podlegające przepisom upzp na świadczenie usług i czynności portierskich i ogrodniczych przez Firmę Portier Kraków.

równowartości 30 tys. euro. Zostało ono przeprowadzone zgodnie z wewnętrzną procedurą, wprowadzoną zarządzeniem wewnętrznym Prezesa SKO.

(dowód: akta kontroli str. 95-109)

SKO nie planowało i nie dokonywało wydatków w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 4-14)

Przeciętny stan zatrudnienia w 2017 r. wyniósł 49 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), w tym 16 pracowników biura i 33 etatowych członków kolegium. Stan zatrudnienia nie uległ zmianie w porównaniu do 2016 r.

Łącznie na wynagrodzenia wydano 3 914,4 tys. zł, tj. o 0,7% więcej niż w roku poprzednim. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6 584,54 zł (pracownicy biura – 4 810,72 zł, członkowie Kolegium – 7 473,61 zł).

(dowód: akta kontroli str. 56)

Zobowiązania SKO na koniec 2017 r. wyniosły 430,0 tys. zł. Składały się na nie głównie zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz pochodnymi od tych wynagrodzeń (86% ogółu zobowiązań). W wyniku analizy struktury zobowiązań na dzień 31 grudnia 2016 r. nie stwierdzono przekroczenia planu wydatków.

W SKO nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 25-26, 35-36)

Szczegółowe badanie podzadania 16.1.5 Sprawowanie funkcji organów wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego oraz orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach w układzie zadaniowym pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu wykazało, że przyjęte dla tych zadań cele i mierniki wynikające z budżetu zadaniowego zostały określone prawidłowo. Poziom realizacji mierników był zbliżony do założeń. Wartość miernika realizacji celu 1 została zrealizowana w 107,7%, a miernika 2 w 93,2%. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, system informatyczny, informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami).

W 2017 r. w SKO załatwiono ogółem 10 358 spraw, w tym administracyjnych i podatkowych 8 078 (w ewidencji do załatwienia było 9 670) i z zakresu użytkowania wieczystego 2 280 (w ewidencji do załatwienia było 2 685), w tym załatwionych w drodze ugody lub orzeczenia 2 216. Główne uwarunkowania realizacji podzadania to limit środków na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe, bieżące wydatki pozapłacowe, liczba wpływu spraw i stopień ich złożoności, rozszerzenie w drodze ustaw właściwości rzeczowej SKO. Według SKO z powodu braku możliwości przewidzenia ilości wniosków dotyczących opłat za wieczyste użytkowanie, które wpłyną w grudniu roku poprzedniego nie można wprowadzić działań nadzorczych lub kontrolnych. W celu zrealizowania mierników na oczekiwanym poziomie uruchomiono środki z rezerwy celowej na wynagrodzenia bezosobowe oraz na sfinansowanie zwrotów kosztów postępowania przed sądami administracyjnymi, a także przeniesienie środków z zakupów inwestycyjnych na wydatki bieżące. Ustalonym przez SKO zagrożeniem dla wykonania mierników stopnia realizacji celu była zbyt mała obsada etatowa i niewystarczające środki na wynagrodzenia bezosobowe.

(dowód: akta kontroli str. 15-20, 63, 68)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

Kontroli poddano następujące sprawozdania budżetowe za 2017 r. i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r.:

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

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- Rb-BZ1 – roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2017 r. Żadne z poddanych kontroli sprawozdań nie było korygowane.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Sprawozdania były sporządzane ręcznie z wykorzystaniem systemów informatycznych (poszczególne pozycje sprawozdań były powiązane z księgami rachunkowymi). Pracownicy sprawdzający sprawozdania posiadali stosowne umocowania oraz stosowano tzw. ślad rewizyjny (odpowiedzialność za sporządzenie sprawozdań).

W związku z nieponoszeniem wydatków w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie sporządzono sprawozdań: Rb-28 Programy oraz Rb-28UE.

We wdrożonym systemie kontroli zarządczej (zarządzenia wewnętrzne SKO z 30 grudnia 2015 r.) w zakresie finansowym ustanowiono mechanizmy kontrolne zapobiegające istotnym ryzykom wystąpienia nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 4-36, 58-65, 114-115, 117-147)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

VI. 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 Kontroli 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 NIK w Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych oraz nie oczekuje informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Kraków, dnia 26 marca 2018 r.

Kontroler

Zbigniew Polak
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor