



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.001.04.2016

P/16/001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                        |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/16/001, Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 86/73 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu                              |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura NIK w Łodzi                                                                                      |
| Kontroler                           | Ryszard Lewiński, główny specjalista kp. upoważnienie do kontroli nr 97969 z dnia 11.01.2016 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana              | Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu, pl. Wolności 3, 98-200 Sieradz (dalej zwane: SKO)                                          |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Marek Szymański, Prezes SKO<br><br>(dowód: akta kontroli str. 3)                                                                       |

## II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 86/73 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu. W ramach ww. części finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania realizowane przez SKO w Sieradzu jako organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz ordynacji podatkowej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych<sup>1</sup>,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych. Badanie sprawozdań przeprowadzono pod kątem ich zgodności z ewidencją księgową oraz czy zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Wprowadzone, ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015<sup>2</sup>, zmiany w ustawie budżetowej na 2015 r., nie dokonały żadnych zmian w budżecie SKO.

<sup>1</sup> Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2195.

### III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej  
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>3</sup> pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 86/73 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu.

W wyniku kontroli wydatków o wartości 212 345,30 zł stanowiących 14,1% ogółu zrealizowanych przez SKO wydatków w wysokości 1 504 934,78 zł stwierdzono, iż poniesione zostały z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

NIK nie wnosi zastrzeżeń w zakresie prawidłowości sporządzenia przez SKO w Sieradzu sprawozdań budżetowych za roku budżetowy 2015.

Koncepcja systemu kontroli zarządczej przyjęta do stosowania w SKO zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej<sup>4</sup>, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>5</sup>, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>6</sup>.

NIK w wystąpieniu pokontrolnym z poprzedniej kontroli z zakresu wykonania budżetu państwa w 2011 r. nie formułował wniosków pokontrolnych.

### IV. Wyniki kontroli

#### 1. Dochody budżetowe

W SKO na rok budżetowy 2015 nie zaplanowano uzyskania dochodów budżetowych. Faktycznie wykonane dochody wyniosły 300 zł, a należności pozostałe do zapłaty 500 zł. W 2014 r. również nie planowano dochodów, a faktycznie wykonane dochody wyniosły 704 zł. Należności wyniosły 560 zł.

(dowód: akta kontroli str. 429-430,439)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### 2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

##### 2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W 2015 r. SKO zrealizowało wydatki w wysokości 1 504,9 tys. zł. Wszystkie wydatki zostały ujęte w dziale 750 – „Administracja publiczna”, rozdziale 75016 –

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 opisową.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.).

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

„Samorządowe kolegia odwoławcze”. Wydatki w roku 2015 stanowiły 98,9% planowanych<sup>7</sup>. W porównaniu do roku poprzedniego<sup>8</sup> były wyższe o 0,3%.

(dowód: akta kontroli str. 99-103, 431-434)

SKO otrzymało w 2015 r. od Ministra Finansów (dalej: MF) środki finansowe z rezerw celowych w dwóch transzach w kwotach 30 094<sup>9</sup> zł i 65 000<sup>10</sup> zł. Środki w kwocie 30 940 zł wg decyzji MF przeznaczone zostały na regulację wynagrodzeń osobowych (wraz z pochodnymi) pracowników SKO nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń od 1 stycznia 2015 r. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i wydatkowane je na wypłaty wynagrodzeń pracowników i na nagrody specjalne. Natomiast kwota 65 000 zł, zgodnie z decyzją MF przeznaczona została na wydatki związane z funkcjonowaniem systemów teleinformatycznych, w tym przede wszystkim na modernizację serwerów oraz modernizację sprzętowego zabezpieczenia infrastruktury firewall celem zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji, a także utworzenie stanowiska komputerowego do komunikacji i obsługi obywateli i zakup wydajnego urządzenia skanującego do dokumentów. Środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzji MF o przyznaniu środków z rezerwy celowej. Plan wydatków SKO nie był zmieniany w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 104-105, 110-111, 249-256, 260- 421, 504-530)

W dniu 27.11.2015 r. Prezes SKO podjął decyzję<sup>11</sup> o zablokowaniu planowanych wydatków w kwocie 30 900 zł z powodu niewykonania zaplanowanych na 2015 r. prac adaptujących budynek, w którym SKO ma siedzibę, do wymogów p-poż i potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 249-256)

W 2015 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynosiły 3,7 tys. zł i stanowiły 0,2% ogółu wydatków. Udział takich wydatków w poprzednim roku budżetowym również wynosił 0,2% ogółu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 99-101,431-434)

Wydatki bieżące w roku 2015 wynosiły 1 447,3 tys. zł i stanowiły 96,2% ogółu wydatków. Wykonanie tych wydatków w 2015 r. było niższe o 25,2 tys. zł tj. o 1,7% w porównaniu do roku poprzedniego. Największe zmiany w stosunku do ubiegłego roku budżetowego, w tej grupie wydatków dotyczyły: § 4010 – *Wynagrodzenia osobowe pracowników*, spadek o 34,4 tys. zł tj. o 3,7%, § 4270 – *Zakup usług remontowych*, spadek o 19,6 tys. zł tj. o 92,9 %, § 4300 – *Zakup usług pozostałych*, wzrost o 17,9 tys. zł tj. o 30,1 %, § 4610 – *Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego*, spadek o 10,8 tys. zł tj. o 54,8 %, § 4170 – *Wynagrodzenia bezosobowe*, wzrost o 9,5 tys. zł tj. o 17,1 %.

(dowód: akta kontroli str. 99-101,431-434)

Spadek wysokości wydatków na wynagrodzenia w § 4010 był spowodowany miesięcznym bezpłatnym urlopem pracownika biura SKO, przejściem na emeryturę

<sup>7</sup> Wydatki w planie po zmianach wynosiły 1 522,0 tys. zł.

<sup>8</sup> Wydatki SKO w 2014 r. wynosiły 1 500,6 tys. zł.

<sup>9</sup> Pismo MF z 11.05.2015 r. syg. akt MF/FS8/001159/2015. Środki pieniężne z rezerwy celowej zostały zaplanowane na wydatki w § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników 25 355,00 zł, § 4110 – składki na ubezpieczenia społeczne 4 336,00 zł, § 4120 – składki na Fundusz Pracy 403,00 zł

<sup>10</sup> Pismo MF z 11.10.2015 r. syg. akt MF/FS8/004207/2015. Środki pieniężne z rezerwy celowej zostały zaplanowane na wydatki w § 4300 – zakup usług pozostałych 11 000,00 zł i w § 6060- wydatki na zakupy inwestycyjne 54 000,00 zł.

<sup>11</sup> Decyzja nr SKO 3030/4/15 z 27 listopada 2015 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków

w m-cu wrześniu pracownika księgowości oraz urlopem macierzyńskim jednej z pracownic biura SKO.

(dowód: akta kontroli str. 260-421)

Wydatki majątkowe w roku 2015 wynosiły 53,9 tys. zł i stanowiły 3,6% ogółu wydatków. W roku 2014 wydatki te wynosiły 25,6 tys. zł i stanowiły 1,7% wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 99-101, 431-434)

Na zwiększenie o 53,9 tys. zł wydatków w § 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne* wpłynęło przyznanie Kolegium środków, w kwocie 54,0 tys. zł rezerwy celowej na zakup sprzętu komputerowego i wyposażenie biura. Starostwo Powiatowe w Sieradzu realizuje od 2014 r. zadanie inwestycyjne polegające na dostosowaniu budynku „A” przy Placu Wojewódzkim w Sieradzu, w którym SKO ma siedzibę, do aktualnie obowiązujących przepisów przeciwpożarowych. Wykonanie zadania podzielone jest na etapy, a zakończenie jego realizacji przewidziane jest na rok 2018. W roku 2014 nie został wykonany przypadających na ten rok II etap zadania, wyceniony na 47,0 tys. zł. Wykonanie tego etapu przesunięto w całości na rok 2015, jednakże i w tym roku, mimo rozpoczęcia prac, nie udało się ich zakończyć. Ograniczono przy tym zakres prac, w związku z czym przypadająca na Kolegium partycypacja w kosztach inwestycji także została ograniczona, do kwoty 16,1 tys. zł. Inwestor poinformował o tym Kolegium pismem z dnia 26 listopada 2015 r., w następstwie czego Prezes Kolegium podjął w dniu 27 listopada 2015 r. decyzję o zablokowaniu zbędnych środków w kwocie 30,9 tys. zł. Zmniejszenie środków w § 6050 nastąpiło dopiero 28 grudnia 2015 r., gdyż w tym dniu MF podjął decyzję o zmianie w budżecie, uwzględniając wniosek z 27 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 260-421)

Przeciętne miesięczne zatrudnienie w 2015 r. wynosiło 11,78 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), a wydatki na wynagrodzenia<sup>12</sup> 980,3 tys. zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pracownika wynosiło 6,9 tys. zł. W grupie kierownictwa<sup>13</sup> przeciętne zatrudnienie wynosiło sześć osób, a średnie wynagrodzenie brutto 9,7 tys. zł. Natomiast w statusie zatrudnienia 01 (pracownicy biura) przeciętne zatrudnienie wynosiło 5,78 osób, a średnie wynagrodzenie 4,0 tys. zł brutto. W porównaniu do ubiegłego roku budżetowego wystąpił wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia o 200 zł tj. o 2,1 % w grupie kierownictwa i o 600 zł tj. o 17,6 % w statusie zatrudnienia 01.

(dowód: akta kontroli str. 120-224, 249-256)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków zostało dokonane na próbie wydatków pozapłatowych wybranej z zastosowaniem metody statystycznej<sup>14</sup> pn. *próbkiowanie według jednostek pieniężnych* - MUS<sup>15</sup>. Badanie przeprowadzono pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania. Próbką objęto wydatki o łącznej wartości 212,3 tys. zł stanowiącej 14,1% wydatków ogółem poniesionych przez SKO w 2015 r.

Wydatki objęte kontrolą zostały dokonane w sposób legalny, gospodarny i celowy oraz rzetelnie udokumentowane.

<sup>12</sup> Wydatki wg § 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników plus § 4040 – Dodatkowe wynagrodzenie roczne

<sup>13</sup> Dotyczy: prezesa SKO, wiceprezesa SKO, członków orzekających SKO.

<sup>14</sup> Przyjęto następujące parametry: ryzyko statystyczne na poziomie 27%, próg istotności (TB) na poziomie 2%, błąd badania, czyli próg istotności wykonawczej, e = 0,75 TB.

<sup>15</sup> MUS – Monetary Unit Sampling.

W odniesieniu do objętych próbą wydatków zachodziły przesłanki niestosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych<sup>16</sup> na etapie poprzedzającym poniesienie tych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 225-228, 462-466)

## 2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W SKO w roku budżetowym 2015 nie zaplanowano i nie dokonywano wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 248)

## 2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2015 r. w ramach swojej ustawowej działalności<sup>17</sup> SKO zrealizowało 1 586 spraw związanych z rozpatrywaniem odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądania wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji w zakresie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej należących do właściwości samorządu terytorialnego. W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił spadek liczby załatwionych spraw o 374 tj. o 23,6%.

(dowód: akta kontroli str. 422, 467-499)

Prezes SKO wyjaśnił, m.in. „że różnica w ilości spraw załatwionych (rozpatrzonych) przez Kolegium w 2014 i 2015 wynika z faktu rozpatrywania w 2014 r. sprawy, zarejestrowanej w repertorium jako SKO.4161/32-155, 164-586/14, w której decyzja wydana przez organ pierwszej instancji została zaskarżona przez wiele osób – zarówno przez strony postępowania, jak i osoby niebędące stronami. Każdej osobie wnoszącej odwołanie przypisano odrębny numer sprawy – łącznie dało to 555 pozycji w repertorium. Jednakże de facto w sprawie tej – mimo wielości wniesionych odwołań oraz znacznego stopnia jej złożoności – formalnie została wydana jedna decyzja odwoławcza zawierająca dwa rozstrzygnięcia – przewidziane w art. 138 § 2 k.p.a. o uchyleniu zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (adresowane do stron postępowania) oraz przewidziane w art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. o umorzeniu postępowania odwoławczego (adresowane do osób nie będących stronami). W 2015 r. nie było spraw tego rodzaju, przez co proste zestawienie wpływu w repertorium za 2014 i 2015 r., bez uwzględnienia opisanego wyżej kontekstu, może prowadzić do wniosku nie w pełni oddającego stan rzeczywisty, że w 2015 r. ilość rozpatrzonych spraw przez Kolegium był znacznie mniejsza. Pominięcie jednak w takim porównaniu nietypowej sprawy SKO.4161/32-155, 164-586/14 prowadzi do wniosku, że w istocie w 2015 r. Kolegium rozpatrzyło więcej spraw niż w 2014 r. i to przy zmniejszonej obsadzie kadrowej”.

(dowód: akta kontroli str. 422-427)

SKO w 2015 r. realizowało, wg klasyfikacji budżetu zadaniowego, zadanie pn. *Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jst<sup>18</sup> oraz orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach*. Zadanie należało do funkcji nr 16. Sprawy obywatelskie. W ramach tego zadania realizowane było

<sup>16</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 856 ze zm.

<sup>18</sup> jst – jednostki samorządu terytorialnego

jedno podzadanie i dwa działania. Podzadanie polegało na *rozpatrywaniu odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji (postanowień) organów jst w sprawach indywidulanych z zakresu administracji publicznej oraz rozpatrywanie sporów cywilno-prawnych dotyczących zmiany stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych*. Działanie oznaczone nr 16.6.1.1 dotyczyło *orzecznictwa w sprawach administracyjnych i podatkowych* a działanie nr 16.6.1.2 związane było z *przedsądowym rozstrzygnięciem sporów cywilno-prawnych dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych*. Celem zadania była kontrola instytucjonalna i pozainstytucjonalna orzeczeń administracyjnych organów jst oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych. Miernikiem oceny realizacji zdania był *Odsetek spraw rozpatrzonych w ogólnej liczbie spraw ujętych w ewidencji w okresie sprawozdawczym*. Wartość tego miernika w 2015 wynosiła 95% i była wyższa o 4 % w stosunku do wartości miernika z roku 2014, który wynosił 91%.

(dowód: akta kontroli str. 531-532)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi  
Opis stanu  
faktycznego

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 3. Sprawozdania

SKO sporządziło sprawozdania budżetowe: o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70), z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.: o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i sprawozdania dotyczącego zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Badanie ww. sprawozdań wykazało zgodność danych z nich wynikających z ewidencją księgową. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 76-89, 121-123, 428-438, 440-452, 531-532)

Zdaniem NIK, przyjęta i wdrożona do stosowania, koncepcja systemu kontroli zarządczej<sup>19</sup>, zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych.

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>19</sup> Zarządzenie nr 110 Prezesa SKO z 4.01.2010 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej.

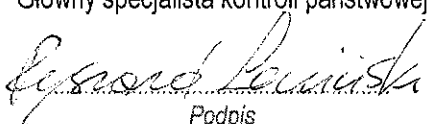
## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

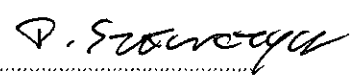
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

Łódź, dnia 21.03.2016 r.

Kontroler  
Ryszard Lewiński  
Główny specjalista kontroli państwowej  
  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

Dyrektor  
Przemysław Szewczyk

  
podpis