



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.001.03.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 86/53 – <i>Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Agnieszka Roszczak-Fedorowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97503 z dnia 8 stycznia 2016 r. 2. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99109 z dnia 28 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2, 357-358)
Jednostka kontrolowana	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu ¹ , ul. Oleska 19A, 45-052 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Kuźbińska-Waszak, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu (dowód: akta kontroli, str. 3)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 86/53 *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu*.

W ramach części 86/53 finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zadania polegające na rozpatrywaniu: 1/ odwołań, zażaleń, żądań wznowienia postępowania, żądań stwierdzenia nieważności decyzji oraz wszczynania z urzędu postępowań w trybach nadzwyczajnych, 2/ sporów cywilno-prawnych dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych².

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych³,
- 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,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Zrealizowane przez Kolegium w 2015 r. dochody budżetowe wyniosły 1,2 tys. zł. Wydatki budżetu państwa wyniosły 2 611,4 tys. zł. W 2015 r. SKO nie planowało ani też nie realizowało wydatków z budżetu środków europejskich.

¹ Dalej: SKO, Kolegium.

² Podzadania realizowane w ramach funkcji państwa Sprawy obywatelskie, zadanie: Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego.

³ 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.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁴ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 86/53 *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu*.

W wyniku kontroli 14,7% zrealizowanych wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵ i aktach wykonawczych.

NIK zwraca jednak uwagę, że dwa przypadki wydatków poniesionych z tytułu grzywien zasądzonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny⁶ mogą budzić zastrzeżenia w zakresie ich celowości, gdyż według uzasadnienia wyroków WSA wynikały z opieszałości działań Kolegium.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w budżecie zadaniowym na rok 2015. Prezes Kolegium rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o *finansach publicznych*, sprawowała nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 86/53.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 86/53 *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu*.

Sprawozdania roczne Kolegium zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁷, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

SKO zrealizowało w 2015 r. dochody budżetowe w kwocie 1 234,67 zł z tytułu zwrotu kosztów sądowych zasądzonych na rzecz SKO, odszkodowań za zagubione przesyłki pocztowe, nadpłat za energię i usługi pocztowe (§ 0970 *Wpływy z różnych dochodów*). Dochody te były niższe o 11 830,68 zł (tj. o 90%) od dochodów wykonanych w 2014 r. (13 065,35 zł), co wynikało z nadpłaty za usługi pocztowe w kwocie 11 955,01 zł w 2014 r. Dochody uzyskane przez SKO były dochodami nieplanowanymi. Zostały one rzetelnie zaewidencjonowane i terminowo przekazane na rachunek budżetu państwa¹⁰.

⁴ 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.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁶ Dalej: WSA.

⁷ Rozporządzenie z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U., poz. 119 ze zm.).

⁸ Rozporządzenie z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

⁹ Rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

¹⁰ Dochody przekazano na rachunek budżetu państwa w terminach, określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U., poz. 82 ze zm.).

Na koniec 2015 r., zgodnie z ewidencją księgową SKO i sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 86/53 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 280 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania zasądzonych na rzecz Kolegium przez Naczelny Sąd Administracyjny¹¹ (§ 0970)¹². Zaległości na koniec 2015 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli, str. 6-11, 35-44)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu państwa w części 86/53 *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu* wyniosły 2 498 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został czterokrotnie zwiększony na podstawie decyzji Ministra Finansów¹³ środkami z rezerwy celowej (do kwoty 2 616,4 tys. zł), stosownie do potrzeb zgłoszonych przez SKO, łącznie o 118,4 tys. zł, tj.: 1/ o kwotę 44 014 zł (§ 4010 – 37 083 zł, § 4110 – 6 341 zł, § 4120 – 590 zł) z przeznaczeniem na regulację wynagrodzeń osobowych pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń od 1 stycznia 2015 r., 2-3/ o kwotę 7 983 zł (§ 4610) i 1 446 zł (§ 4610) z przeznaczeniem na sfinansowanie przez SKO zwrotu kosztów postępowania sądowego przed WSA w Opolu oraz 4/ o kwotę 65 000 zł (§ 4210 – 10 000 zł, § 6060 – 55 000 zł) z przeznaczeniem na wydatki związane z funkcjonowaniem systemów teleinformatycznych, w tym: a/ na modernizację serwerów i zabezpieczenia infrastruktury firewall, b/ utworzenie stanowiska komputerowego do komunikacji i obsługi obywateli oraz zakup urządzenia skanującego do dokumentów. Przyznane środki z rezerw celowych wykorzystano w całości zgodnie z przeznaczeniem, z wyjątkiem rezerwy przeznaczonej na wydatki związane z funkcjonowaniem systemów teleinformatycznych, z której wykorzystano kwotę 59 908,02 zł, z tego: w § 4210 na zakup programu komputerowego „ePUAP¹⁴” - 4 959 zł (40,4%), w § 6060 na zakup serwera i stanowiska komputerowego - 54 949,02 zł (91%). Niewykorzystaną kwotę rezerwy przekazano na rachunek Ministerstwa Finansów w dniu 22 grudnia 2015 r. (odpowiednio kwoty: 5 041 zł i 50,98 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 13-32, 83-88, 314-316)

Wydatki Kolegium w podziale na poszczególne grupy ekonomiczne kształtowały się następująco:

- 1) Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (§ 3020 – *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń*) zaplanowano i wykonano na poziomie 0,3 tys. zł (100% wydatków roku), a dotyczyły one ekwiwalentu za pranie odzieży roboczej pracowników ochrony;
- 2) Wydatki bieżące (obejmujące §§ 4010, 4040, 4110, 4120, 4170, 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4400, 4410, 4430, 4440, 4510, 4600, 4610, 4700) wyniosły 2 526,2 tys. zł i stanowiły 96,5% kwoty zaplanowanej. Wydatki te były wyższe o 5,4% wydatków bieżących roku poprzedniego (2 396,1 tys. zł). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (86,7%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w kwocie 2 189,7 tys. zł, w tym: a/ 1 573 tys. zł – wynagrodzenia (§ 4010), b/ 118,6 tys. zł – dodatkowe wynagrodzenie roczne

¹¹ Dalej: NSA.

¹² Według stanu na 31 grudnia 2014 r. należności nie wystąpiły.

¹³ Decyzje Ministra Finansów: nr MF/FS8/001149/2015 z 7.05.2015 r., nr MF/FS8/002593/2015 z 12.08.2015 r., MF/FS8/003117/2015 z 8.09.2015 r., MF/FS8/004295/2015 z 15.10.2015 r.

¹⁴ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – ogólnopolska platforma teleinformatyczna służąca do komunikacji obywateli z jednostkami administracji publicznej w ujednolicony, standardowy sposób.

(§ 4040), c/ 293,9 tys. zł – składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy (§§ 4110, 4120), d/ 204,2 tys. zł – wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170).

Wydatki na wynagrodzenia w 2015 r. nie przekroczyły zaplanowanych na ten cel środków finansowych. Zmniejszenia w § 4010 o kwotę 30,1 tys. zł w drugiej połowie roku wynikały z oszczędności płacowych, których nie można było przewidzieć na etapie wnioskowania o uruchomienie środków z rezerwy celowej¹⁵, gdyż związane to było ze zwolnieniami lekarskimi pracowników (m.in. z powodu wypadku przy pracy, opieki nad dzieckiem). W porównaniu do 2014 r. (2 106,1 tys. zł) wydatki te zwiększyły się o 3,8% w związku z regulacją wynagrodzeń osobowych pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli, str. 87, 133, 306, 312-313, 359)

Przeciętne zatrudnienie¹⁶ w Kolegium w 2015 r. wyniosło 23 osoby, podobnie jak w 2014 r. Na wynagrodzenia w 2015 r. wydatkowano 1 691,6 tys. zł (100% planu). Kwota ta była wyższa o 2,6% od wydatków poniesionych z tego tytułu w roku poprzednim (1 647,6 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2015 r. wyniosło 5 910,42 zł i w porównaniu z 2014 r. (5 938,68 zł) było niższe o 0,5%.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w § 4170 (Wynagrodzenia dla członków pozaetatowych Kolegium, umowy zlecenia i umowy o dzieło) wynosiły w 2015 r. 204,2 tys. zł. Z kwoty tej 174,4 tys. zł wydatkowano na sfinansowanie wynagrodzeń dla 14 pozaetatowych członków Kolegium powołanych na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o *samorządowych kolegiach odwoławczych*¹⁷, a pozostałe 30 tys. zł na wynagrodzenia wypłacone na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło¹⁸. Wydatki te nie przekroczyły zaplanowanych na ten cel środków finansowych. Wynagrodzenia dla członków pozaetatowych SKO (174,4 tys. zł) były wyższe o 19% w stosunku do 2014 r. (146,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 12, 33-34, 75, 352)

3) Zrealizowane w 2015 r. wydatki majątkowe (§ 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne) wyniosły 84,8 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i były wyższe od kwoty wydatków majątkowych w 2014 r. (23,7 tys. zł) o 257,8% w związku z przyznaniem środków z rezerwy celowej (§ 6060 – 55 tys. zł). Wydatki te zostały przeznaczone m.in. na zakup sprzętu komputerowego i były uzasadnione z punktu widzenia realizowanych przez SKO zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 83-84, 87, 255, 264-266)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą ujawnione zostały w § 4600 dwa przypadki¹⁹ zapłaty przez Kolegium grzywnien po 500 zł (w jednym przypadku z kosztami postępowania sądowego w kwocie 357 zł)²⁰ zasądzone prawomocnymi wyrokami przez WSA za opieszale prowadzenie postępowań, które miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Kolegium podjęło działania wyjaśniające, i tak: w jednej z ww. spraw SKO (w dniu 28 grudnia 2015 r.) wniosło skargę kasacyjną, w przypadku drugiej sprawy złożony został do komisji dyscyplinarnej wniosek o ukaranie orzecznika

¹⁵ W kwietniu 2015 r.

¹⁶ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1659 ze zm.

¹⁸ Umowy dotyczyły m.in. sporządzenia i wniesienia skarg kasacyjnych od wyroków WSA (po 400 zł za przygotowanie jednej skargi kasacyjnej), kosztów ochrony, sprzątnięcia i innych prac dodatkowych.

¹⁹ Sygn. akt II SAB/Op 23/15 i Sygn. akt II SAB/Op 41/15. W przypadku trzech wyroków nieprawomocnych z dnia 17 grudnia 2015 r. (data wpływu do SKO w dniach 14 i 20 stycznia 2016 r.) o sygn. akt: II/SAB/Op 62/15, II/SAB/Op 63/15, II/SAB/Op 64/15 nałożone grzywny nie zostały uregulowane. SKO złożyło w dniu 12 lutego 2016 r. skargi kasacyjne do NSA w całości nie zgadzając się z argumentacją WSA.

²⁰ Wydatki z tego tytułu wyniosły w 2015 r. 1,4 tys. zł, co stanowiło 0,06% wydatków bieżących.

odpowiedzialnego za prowadzenie postępowania odwoławczego. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zapadły rozstrzygnięcia w ww. sprawach, co w wyjaśnieniu potwierdziła Prezes Kolegium.

Zdaniem NIK wydatki ponoszone w związku z orzeczonymi grzywnami, mogą budzić zastrzeżenia w zakresie ich celowości.

(dowód: akta kontroli, str. 361-402)

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. w kontrolowanej jednostce dokonywane były analizy kosztów funkcjonowania SKO i na ich podstawie podejmowano działania w celu zmniejszenia takich kosztów. Przykładowo: 1/ w celu zatrzymania tempa wzrostu kosztów zużycia energii elektrycznej wypowiedziano dotychczasową umowę na dostawę energii i zawarto umowę z firmą gwarantującą utrzymanie taryfy przez cały okres obowiązywania umowy, 2/ w celu obniżenia opłat za korespondencję ograniczono przesyłki polecane do niezbędnego minimum, a przy podpisywaniu aneksu przedłużającego obowiązywanie umowy dotyczącej obsługi korespondencji na 2016 r. wynegocjowano niższą stawkę za przesyłki, 3/ w celu oszczędności kosztów zużycia materiałów biurowych m.in. zamawiano tonery po regeneracji, które były tańsze oraz podjęto działania w celu zmniejszenia zużycia papieru, 4/ wynegocjowano od dostawcy oprogramowania o tematyce prawnej oszczędności w kwocie 4,4 tys. zł, 5/ uzyskano korzystniejsze warunki ubezpieczenia mienia (na kwotę niższą o 1 tys. zł niż w roku ubiegłym).

Prezes Kolegium wyjaśniła, iż wraz z Wiceprezesem, Główną Księgową i Kierownikiem Biura SKO na bieżąco omawiała (...) *wszystkie pozycje kosztowe, wydatki, stan realizacji budżetu (...)*, a także plan zadań na okres następny.

(dowód: akta kontroli, str. 308-309, 317-336)

Zobowiązania w części 86/53 *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu* na koniec 2015 r. wyniosły 144,9 tys. zł i były nieznacznie wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2014 r. (144,5 tys. zł). Główną pozycję (134,2 tys. zł²¹) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2014 (140,7 tys. zł) zmalały o 4,6%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2015 r. nie wystąpiły, podobnie jak w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 73-74, 83-84)

Na podstawie badania wylosowanej próby 60 dowodów księgowych²² stanowiących podstawę płatności w 2015 r. na kwotę 382,6 tys. zł²³ (14,7% wydatków zrealizowanych w części 86/53) stwierdzono, że objęte kontrolą wydatki zrealizowano w sposób rzetelny, gospodarny i celowy, zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi środkami z przeznaczeniem na realizację zadań statutowych Kolegium. Środki finansowe na dokonane zakupy były ujęte w planie finansowym, a przed dokonaniem zakupu uzyskano akceptację Głównego Księgowego. Wszystkie zobowiązania, których dotyczyły wylosowane

²¹ §§ 4040, 4120, 4110.

²² Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami im równoważnymi i stanowiącymi podstawę dokonania płatności w 2015 r. oraz odpowiadających im zapisów na koncie 130 – rachunek bieżący jednostki po wyeliminowaniu wydatków płacowych i ograniczeniu próby do dokumentów o wartości powyżej 500 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 2%. Wylosowano 15 dowodów (o wartości 256,4 tys. zł) oznaczone jako obligatoryjne oraz 45 dowodów (o wartości 126,1 tys. zł) oznaczonych jako losowe. Nie dobierano dowodów celowych.

²³ 297,8 tys. zł – kwota wydatków bieżących, 84,8 tys. zł – kwota wydatków majątkowych (100% wydatków majątkowych poniesionych w 2015 r.).

dowody księgowe uregulowano przed terminem wskazanym na fakturze i prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych SKO.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przypadku 10 badanych dowodów (o łącznej wartości 120 tys. zł) zapłaty dokonano z wyprzedzeniem wynoszącym od 8 do 21 dni w odniesieniu do terminu płatności określonego na fakturze²⁴. W myśl art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Oznacza to wymóg dokonywania wydatku nie później niż to wynika z obowiązujących przepisów lub postanowień umów. Powyższe płatności nie skutkowały brakiem środków na spłatę innych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli, str. 45-50, 83-84, 109, 120-127, 253-290, 291-293)

W sprawie przedterminowych płatności Główna księgowa wyjaśniła co następuje: *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu dokonuje zapłaty za zaciągnięte zobowiązania w terminach posiadania środków na koncie. Wyznaczone terminy na fakturach są datami, do którego dnia należy dokonać płatność, ponadto wszystkie przelewy robię ręcznie w programie bankowym NBP, a jestem jedyną osobą, która prowadzi księgowość, płace i dokonuje płatności. Kolegium nie posiada programu, z którego automatycznie można by było generować płatności do programu bankowego NBP i aby nie uchybić terminom i zapanować nad płatnościami i nie narazić Kolegium na naliczanie odsetek za zwłokę, czyli dodatkowych nieuzasadnionych kosztów, dokonuję płatności na bieżąco w ramach posiadanych środków na koncie bankowym.*

(dowód: akta kontroli, str. 308-309, 353)

Opis stanu
faktycznego

Realizowane w 2015 r. wydatki budżetowe nie przekraczały równowartości 30 000 euro, a tym samym, na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁵, SKO nie było zobowiązane do stosowania przepisów tej ustawy. Przy wyborze dostawców/wykonawców stosowano *Regulamin udzielania zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro*²⁶. Określone w ww. regulaminie zasady postępowania takie jak np. negocjacje z jednym wykonawcą (przy zamówieniach o wartości do 1 tys. euro), zapytania ofertowe do przynajmniej dwóch potencjalnych wykonawców (przy zamówieniach, których jednorazowa wartość szacunkowa przekracza 1 tys. euro do 10 tys. euro) oraz zapytania ofertowe do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców (przy zamówieniach powyżej 10 tys. euro), gwarantowały wydatkowanie środków w sposób oszczędny, tj. zgodnie z założeniami wynikającymi z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych²⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 45-50, 83-84, 109, 120-127, 253-290, 291-293, 337-351)

W 2015 r. Kolegium nie realizowało wydatków finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli, str.80)

²⁴ I tak: 21 dni dowód nr 152, 15 dni dowód nr 495, 14 dni dowody o numerach: 932, 1039 i 1095, 13 dni dowody o numerach: 1169 i 1212, 12 dni dowód o numerze 1160, 10 dni dowód o numerze 1304 i 8 dni dowód o numerze 727.

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

²⁶ Zarządzenie Nr 5/2014 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu z dnia 14 kwietnia 2014 r.

²⁷ Badanie wydatku poniesionego na zakup serwera, zestawu komputerowego i systemu ochrony sieci (65 tys. zł brutto) potwierdziło przestrzeganie zasad wynikających z Regulaminu udzielania zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro.

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Celem działalności Kolegium jest kontrola instancyjna i pozainstancyjna orzeczeń administracyjnych organów jednostek samorządu terytorialnego²⁸ oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych. Działalność Kolegium ujęta była w funkcji 16 budżetu w układzie zadaniowym „Sprawy obywatelskie”, w ramach której 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, żądań wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji (postanowień) organów *jest* w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej oraz rozpatrywanie sporów cywilno-prawnych”. Podzadanie to obejmowało dwa działania: 1/ 16.6.1.1. Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych²⁹, 2/ 16.6.1.2. Przedsądowe rozstrzyganie sporów cywilno-prawnych dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych³⁰.

Miernik określający stopień realizacji celu zadania oraz podzadania zdefiniowano jako odsetek spraw rozpatrzonych w ogólnej liczbie spraw ujętych w ewidencji w okresie sprawozdawczym. Liczba spraw do rozpatrzenia w 2015 r. wynosiła 4 369. W planie na rok 2015 przyjęto wartość miernika na podstawie danych za 2014 r. na poziomie 83,42%, a zadanie wykonano na poziomie 82,35% (o 1,07% poniżej planu).

Wydatki na realizację zadania w 2015 r. (2 611,4 tys. zł) wykonano na poziomie 99,8% planu po zmianach (w roku poprzednim 99,9%³¹), w tym: na działanie: 16.6.1.1. - 2 467,8 tys. zł i 16.6.1.2.-143,6 tys. zł. Wydatki ponoszono wyłącznie ze środków budżetu państwa.

Kierownik Biura Kolegium w wyjaśnieniu podała: *Nasza jednostka już od kilku lat sygnalizuje problemy kadrowe na poziomie orzeczniczym i obsługi administracyjnej, bowiem każda nieobecność członka obniża potencjał orzeczniczy Kolegium, bo nie ma możliwości zatrudnienia na tym stanowisku osób na zastępstwo, a w niezawisłych składach uczestniczą wyłącznie członkowie powołani przez Prezesa Rady Ministrów. Niewiele jest też możliwości intensyfikacji pracy orzeczniczej Kolegium, a przy regule, że w trzyosobowych zespołach, na przewodniczącego składu zawsze musi być powoływany członek etatowy, możliwości się jeszcze zawężają. Kolegium w 2015 roku reagowało na bieżąco na problemy i podjęło następujące działania o charakterze naprawczym m.in. przydzielając dodatkowe sesje spraw Członkom etatowym (...) zlecając wykonanie czynności prawnych innym osobom w ramach umów zleceń (...) zmieniając organizację w Biurze Kolegium, podział zadań i zakresy czynności 3 pracownikom tworząc stanowiska o charakterze asystenta (...). Zwiększony budżet Kolegium o kwotę 65 000 zł brutto., który przeznaczono na zakup: serwera bazodanowego, stanowiska komputerowego do obsługi petenta, skanera, firewalla – systemu ochrony sieci, modułu do rozbudowy komunikacji pomiędzy e-PUAP2, a istniejącym*

²⁸ Dalej: *jest*.

²⁹ Miernikiem jest odsetek liczby skarg na decyzje i postanowienia Kolegium uwzględnionych przez sądy administracyjne w stosunku do ogólnej liczby wydanych w okresie sprawozdawczym orzeczeń podlegających zaskarżeniu: planowano 2,07% wykonano 3,24%.

³⁰ Miernikiem jest odsetek liczby sprzeciwów w stosunku do ogólnej liczby spraw załatwionych z tego zakresu w okresie sprawozdawczym: planowano 17,5% wykonano 23,73%.

³¹ Wydatki w 2014 r. wyniosły 2 420,1 tys. zł.

w Kolegium systemem rejestracji spraw RK-SPRAWA i komunikacji lokalnej RK-Sprawa ze stronami postępowania (...).

(dowód: akta kontroli, str. 89-90, 98-101, 116-119, 354-356)

Kolegium jest dysponentem części 86/53 i jednocześnie dysponentem III stopnia (rozdział 75016). SKO w 2015 r. nie miało jednostek podległych, nie przekazywało również dotacji budżetowych innym podmiotom. W związku z tym nie prowadziło kontroli i nadzoru nad jednostkami podległymi w świetle przepisów art. 175 upf. W Kolegium monitorowano realizację własnego planu finansowego w układzie zadaniowym w ujęciu rzeczowym i finansowym.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych i kwartalnych sprawozdań budżetowych za 2015 r. przez dysponenta części 86/53 *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu*:

- 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),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 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 jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo, 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* i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Badane sprawozdania przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań zrealizowanych w 2015 r.

Dysponent części 86/53 *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu* nie sporządzał sprawozdań zbiorczych. Do czasu kontroli NIK Kolegium nie sporządzało korekt ww. sprawozdań.

(dowód: akta kontroli, str. 6-10, 81-86, 91-101, 118-119, 128-162, 298-305)

Procedury kontroli zarządczej Kolegium wprowadzono Zarządzeniem nr 6 Prezesa SKO z 29 listopada 2013 r. W dokumencie tym określono m.in. środowisko wewnętrzne, zidentyfikowano ryzyka i obszary wrażliwe oraz szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, za pomocą których transakcje stanowiące przedmiot działalności Kolegium były rozpoznawane, rejestrowane, przetwarzane i raportowane w dokumentacji księgowej i sprawozdaniach. Określono również sposób monitorowania i oceny jakości działania systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli, str. 163-225, 226-252, 310-311)

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 86/53 *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu* w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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*³² 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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Opole, dnia 24 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler

Dyrektor

Agnieszka Roszczak-Fedorowicz
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

³² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: ustawa o *NIK*.