



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.13.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@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 Wałbrzychu, Al. Wyzwolenia 24, 58-300 Wałbrzych (dalej: „SKO” lub „Kolegium”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Rutecki, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu ¹ (dalej: „Prezes SKO”). <i>(dowód: akta kontroli str. 5)</i>
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² (dalej: „ustawa o NIK”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/49/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r. 2. Grzegorz Fikus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/63/2018 z dnia 8 lutego 2018 r. 3. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/48/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r. <i>(dowody: akta kontroli str. 1-4)</i>

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 86/89 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu, w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planu finansowego tej jednostki, finansowanego w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,

¹ Od dnia 1 kwietnia 2008 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 86/89 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu w trakcie roku budżetowego,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 86/89 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

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

III. Charakterystyka kontrolowanej części/jednostki

Zadaniem Kolegium, zgodnie z ustawą z dnia 12 października 1994 r. *o samorządowych kolegiach odwoławczych*³, jest sprawowanie funkcji 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 odrębnych ustawach.

Na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. *w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów*⁴, Prezes SKO jest dysponentem części nr 86/89 budżetu państwa. Jednocześnie pełni on funkcję dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w zakresie realizacji dochodów i wydatków Kolegium.

Zrealizowane w 2017 r. przez SKO dochody budżetowe wyniosły 4,1 tys. zł. Założone w ustawie budżetowej na rok 2017⁵ wydatki budżetu państwa w części 86/89 w wysokości 1 033,0 tys. zł zostały w trakcie roku budżetowego zwiększone do łącznej kwoty 1 951,7 tys. zł. Wydatki te zostały wykonane w 100%. SKO nie realizowało wydatków budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 86/89 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu.

W wyniku kontroli 7,8% wydatków zrealizowanych w części 86/89 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*⁷ (dalej: „*ufp*”) i aktach wykonawczych do niej. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia ponadto fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności, zaplanowane w ustawie budżetowej

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1659, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1026, ze zm.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.) – opublikowana w dniu 17 stycznia 2017 r.

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]

i ujęte w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 z realizacji wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2017 r., sporządzone przez dysponenta części 86/89, tj. SKO. Sprawozdania te przygotowane zostały terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały, w sposób racjonalny, kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2017 r.

Stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość, polegająca na nieuwzględnianiu przez SKO, rekomendowanych uchwałą nr 14/2015 Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 21 września 2015 r., jednolitych propozycji celów i mierników dla realizowanego podzadania przy opracowaniu materiałów do budżetu na rok 2017 w układzie zadaniowym, nie wpływała negatywnie – w sposób bezpośredni – na przedmiot kontrolowanej działalności.

Niezależnie od powyższego zwrócenia uwagi wymaga pojedynczy przypadek uregulowania zobowiązania Kolegium (na kwotę 11,1 tys. zł) ze znacznym wyprzedzeniem, wynoszącym 30 dni w stosunku do terminu płatności.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017 nie planowano dochodów budżetowych w części 86/89. W 2017 r. Kolegium, zgodnie z wymaganymi prawem terminami⁸, przekazało na rachunek budżetu państwa dochody uzyskane w wysokości 4,1 tys. zł, tj. o 3,2 tys. zł więcej niż w 2016 r. (0,9 tys. zł) – wzrost o 355,6%.

Na powyższą kwotę składały się dochody wynikające ze zwrotów na rzecz Kolegium: [1] kosztów trzech postępowań kasacyjnych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym⁹ – w łącznej kwocie 4,0 tys. zł; [2] nadpłaconych składek emerytalno-rentowych w związku z przekroczeniem 30-krotności podstawy naliczenia tych składek w 2016 r. przez jednego pracownika Kolegium – w łącznej kwocie 0,1 tys. zł.

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 86/89 nie wystąpiły należności (w tym zaległości) pozostałe do zapłaty.

(dowody: akta kontroli str. 25-26, 30, 33, 37)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Kolegium w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu państwa w części 86/89 w kwocie 1 933,0 tys. zł zostały w trakcie roku budżetowego zwiększone trzema decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów (dalej: „MRiF”) do łącznej wysokości

⁸ 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. z 2016 r. poz. 69, ze zm.).

⁹ Dotyczyły postępowań: [1] sygn. akt II FSK 362/15; [2] sygn. akt II FSK 1284/15; [3] sygn. akt II FSK 1389/15.

1 951,7 tys. zł. Zmiany te wynikały z przyznania przez MRiF środków finansowych w łącznej wysokości 18,7 tys. zł¹⁰ z rezerwy celowej (pozycja 16 – Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa) z przeznaczeniem na sfinansowanie przez SKO zwrotu kosztów postępowania sądowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu oraz wpisów od skarg kasacyjnych¹¹.

Badanie wykorzystania środków przyznanych z rezerwy celowej wykazało, że wykorzystano je w pełnej kwocie i zgodnie z przeznaczeniem.

Nie wystąpiły przypadki podejmowania przez dysponenta części 86/89 decyzji o blokowaniu wydatków w trybie art. 177 *ufp*.

(dowody: akta kontroli str. 67-69)

Wydatki w części 86/89 w 2017 r. wyniosły 1 951,7 tys. zł (w całości w rozdziale 75016 – *Samorządowe kolegia odwoławcze*), tj. 100,0% planu po zmianach oraz 100,5% wykonania wydatków w 2016 r. (1 942,7 tys. zł).

Wydatki w 2017 r. w podziale na poszczególne grupy ekonomiczne kształtowały się następująco:

- 1) SKO nie planowało i nie realizowało świadczeń na rzecz osób fizycznych (§ 3020 – *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń*);
- 2) wydatki bieżące¹² wyniosły 1 926,8 tys. zł i stanowiły 100,0% kwoty zaplanowanej; wydatki te były wyższe o 0,2% od wydatków bieżących roku poprzedniego (1 922,8 tys. zł); dominującą pozycję w tej grupie (86,0%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od nich, zrealizowane w kwocie 1 657,0 tys. zł, w tym:
 - a) 1 249,5 tys. zł – wynagrodzenia (§ 4010),
 - b) 103,5 tys. zł – dodatkowe wynagrodzenie roczne (§ 4040),
 - c) 251,2 tys. zł – składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy (§§ 4110, 4120),
 - d) 52,8 tys. zł – wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170);
- 3) wydatki majątkowe wyniosły 24,9 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 27, 29-32)

Decyzją nr 10 Prezesa SKO z dnia 30 listopada 2017 r. dokonano przeniesienia środków w kwocie 0,1 tys. zł z wydatków majątkowych (§ 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*) do wydatków bieżących (§ 4210 – *Zakup materiałów i wyposażenia*) z przeznaczeniem na zakup materiałów biurowych. Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 171 ust. 3 (zdanie drugie) *ufp*¹³, Prezes SKO pismem z dnia 30 listopada 2017 r. poinformował MRiF o dokonaniu powyższej zmiany¹⁴.

(dowody: akta kontroli str. 70-72)

Zmiany planu wydatków, dokonane dziesięcioma decyzjami Prezesa SKO, polegały na przesunięciu środków między paragrafami, działu 750, rozdziału 75016, w ramach ustalonej planem kwoty wydatków w budżecie SKO.

(dowody: akta kontroli str. 72-73)

Zobowiązania w części 86/89 budżetu państwa na koniec 2017 r. wyniosły 125,1 tys. zł i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2016 r. o 2,1 tys. zł

¹⁰ [1] Decyzja z dnia 22 lipca 2017 r. – 9,4 tys. zł; [2] decyzja z dnia 21 września 2017 r. – 7,3 tys. zł; [3] decyzja z dnia 19 października 2017 r. – 2,0 tys. zł.

¹¹ Dział 750, rozdział 75016, paragraf 4610.

¹² Obejmujące §§ 4010, 4040, 4110, 4120, 4170, 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4400, 4410, 4440, 4480, 4610, 4700.

¹³ Zgodnie z którym o przeniesieniach wydatków majątkowych dokonanych poniżej kwoty 100,0 tys. zł dysponent części budżetowych informują niezwłocznie Ministra Finansów.

¹⁴ Pismo nr SKO-FN-PL-4/2017.

(o 0,7%). Dotyczyły one zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od niego (paragrafy 4040, 4110, 4120). W 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W okresie tym nie stwierdzono również zapłaty odsetek od nieterminowych płatności.

(dowody: akta kontroli str. 31-32, 35-38, 77-78)

W ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano w części 86/89 wydatki majątkowe w wysokości 25,0 tys. zł, który to plan w ciągu roku zmniejszono do kwoty 24,9 tys. zł. Wydatki majątkowe zrealizowano na kwotę 24,9 tys. zł (100% planu po zmianach) dokonując zakupu niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Kolegium: [1] kserokopiarki – za kwotę 11,1 tys. zł, oraz [2] trzech zestawów komputerowych¹⁵ – za kwotę 13,8 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 27, 49-55, 58-62))

W 2017 r. SKO nie realizowało zamówień publicznych, które jednostkowo przekraczały równowartość kwoty 30,0 tys. euro, a tym samym, na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹⁶ (dalej: „ustawa Pzp”) nie udzielano zamówień na jej podstawie. Przy wyborze dostawców / wykonawców stosowano *Regulamin zamówień publicznych* (dalej: „Regulamin ZP”), wprowadzony zarządzeniem Prezesa SKO z dnia 7 maja 2014 r.¹⁷.

W *Regulaminie ZP* określono zasady postępowania o udzielanie zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro, mające przyczynić się do wydatkowanie środków w sposób oszczędny, tj. zgodnie z założeniami wynikającymi z art. 44 ust. 3 *ufp*. Regulacje te zakładały m.in. poprzedzenie udzielenia zamówienia udokumentowaną w formie pisemnej analizą rynku¹⁸.

(dowody: akta kontroli str. 27, 39-48)

Badaniem szczegółowym, pod kątem stosowania obowiązującego w Kolegium *Regulaminu ZP* (do kwoty nieprzekraczającej wartości wynikającej z art. 4 pkt 8 ustawy *Pzp*), objęto dokumentację dotyczącą zakupu kserokopiarki oraz trzech zestawów komputerowych, sfinansowanych w ramach wydatków majątkowych (24,9 tys. zł brutto). Badanie to wykazało, że wyboru dostawców ww. sprzętu dokonano zgodnie z obowiązującym w SKO *Regulaminem ZP*. Udzielenie ww. zamówień zostało poprzedzone analizą rynku¹⁹, przy czym wybrano oferty najkorzystniejsze cenowo.

Zakupione kserokopiarka i zestawy komputerowe – zgodnie z planem kont SKO²⁰ – zostały wprowadzone do ewidencji księgowej Kolegium na podstawie dokumentów OT – Przyjęcie środka trwałego w dniu 31 października 2017 r. oraz ujęte w ewidencji Księgi środków trwałych SKO.

(dowody: akta kontroli str. 49-66, 118-127)

¹⁵ Wraz z dyskiem zewnętrznym do kopii bezpieczeństwa.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

¹⁷ Zarządzenie Nr 2/2014 Prezesa SKO w sprawie ustalenia nowego brzmienia *Regulaminu zamówień publicznych obowiązującego w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Wałbrzychu*.

¹⁸ Według wzoru nr 2 do *Regulaminu ZP* „Dokumentacja dotycząca zamówienia o wartości poniżej 30 000 euro (analiza rynku)” obejmowała m.in. niżej wykazane pozycje: [1] opis przedmiotu zamówienia; [2] nazwa dostawcy (oferenta) oraz oferowana cena za przedmiot zamówienia; [3] wskazanie wybranej oferty wraz z uzasadnieniem wyboru. Zgodnie z *Regulaminem ZP* postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej 30 000 euro prowadził Kierownik Biura lub upoważniony przez Prezesa SKO pracownik.

¹⁹ Analizy rynku udokumentowane w formie pisemnej – w każdym przypadku oferty cenowe uzyskano od trzech dostawców.

²⁰ „Plan kont Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu” wprowadzony zarządzeniem nr 1/2012 Prezesa SKO z dnia 26 kwietnia 2012 r.

W dniu 19 lutego 2018 r. Kolegium przekazało Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych w 2017 r. zamówieniach, sporządzone zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania²¹.

(dowody: akta kontroli str. 79-80)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki bieżące i majątkowe SKO w łącznej kwocie 152,7 tys. zł, tj. 7,8% wydatków zrealizowanych w 2017 r., wraz z odpowiadającymi im 43 zapisami księgowymi²². Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadającym pozapłacowym wydatkom budżetowym SKO. Próba została wylosowana metodą monetarną MUS (z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości)²³ przy użyciu programu komputerowego „Pomocnik Kontrolera” – PK (wersja 5.5.).

Badanie ww. próby wykazało, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe spełniały wymogi w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności formalnej, prawidłowości wartości transakcji oraz ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji w układzie zadaniowym. Objęte badaniem wydatki mieściły się w planie finansowym SKO i poniesione zostały w sposób gospodarny na realizację zadań statutowych, zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 *ufp*. Realizacja wydatków była zgodna z zawartymi umowami, zamówieniami lub fakturami. W próbie wydatków badanej pod kątem prawidłowości stosowania regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości. Nie stwierdzono przypadków dokonania wydatków bez akceptacji głównego księgowego. Zdarzenia gospodarcze potwierdzone objętymi badaniem dokumentami miały miejsce w danym okresie sprawozdawczym, a wynikające z nich zobowiązania (płatności) zostały uregulowane w terminie.

(dowody: akta kontroli str. 99-117)

W 2017 r. Kolegium nie zawierało umów cywilnoprawnych związanych z doradztwem, sporządzaniem opinii i analiz oraz umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami.

(dowody: akta kontroli str. 81-98)

W 2017 r. wydatki na wynagrodzenia zostały zrealizowane w kwocie 1 353,0 tys. zł²⁴, co stanowiło 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 10,0 tys. zł (tj. o 0,7%), przy czym dla:

- osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń: wyższe o 0,6 tys. zł (tj. o 1,9%),
- etatowych członków SKO: niższe o 16,0 tys. zł (tj. o 1,5%).

W 2017 r. przeciętne zatrudnienie²⁵ w części 86/89 wyniosło 16 osób (6 osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń i 10 etatowych członków SKO) i w porównaniu do 2016 r. nie uległo zmianie.

(dowody: akta kontroli str. 27, 29, 31, 34)

Przeciętne wynagrodzenie w części 86/89 w 2017 r. wyniosło 7 047 zł i w porównaniu do 2016 r. (7 099 zł) uległo obniżeniu o 52 zł, tj. o 0,7%.

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2038.

²² Wylosowana próba o wartości 152,7 tys. zł stanowiła 54,6% badanej populacji (279,7 tys. zł).

²³ Założono próg istotności 2,0% wydatków pozapłacowych i ryzyko statystyczne 50%.

²⁴ Według sprawozdania Rb-70 – o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2017 r. (obejmującego okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r.).

²⁵ W przeliczeniu na pełne etaty.

(dowód: akta kontroli str. 29)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki w części 86/89 na wynagrodzenia bezosobowe (73,0 tys. zł) były wyższe o 23,1 tys. zł (o 46,3%) od wydatków na takie wynagrodzenia, zaplanowanych i wykonanych w 2016 r.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2017 r. wyniosły 52,8 tys. zł, z tego: na wynagrodzenia członków pozaetatowych SKO – 44,4 tys. zł (84,1%) oraz na pozostałe wynagrodzenia bezosobowe – 8,4 tys. zł (15,9%)²⁶.

(dowody: akta kontroli str. 27, 31, 71-75)

Dane dotyczące wynagrodzeń, wykazane przez SKO w rocznych sprawozdaniach budżetowych: Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, były zgodne z wielkościami wykazanymi w ewidencji księgowej Kolegium.

(dowody: akta kontroli str. 31-32, 34, 76)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Niektóre zobowiązania Kolegium regulowane były ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu płatności. Kontrola wykazała bowiem, że jeden wydatek ze szczegółowo badanej próby wydatków (dotyczy zakupu kserokopiarki – faktura VAT nr 8840251302 z dnia 30 października 2017 r., na kwotę 11,1 tys. zł brutto), SKO uregulowało w dniu wystawienia faktury i dostawy tego urządzenia. Dokonanie ww. zapłaty nastąpiło w sytuacji, gdy termin płatności określony został przez dostawcę na 30 dni od daty wystawienia faktury.

Prezes SKO wskazał, że w chwili sporządzania harmonogramu wydatków na rok 2017²⁷ wydatki majątkowe zostały zaplanowane na październik 2017 r. Przy sporządzaniu w systemie TREZOR²⁸ zapotrzebowania na środki budżetowe, środki na wydatki majątkowe zostały ujęte na dzień 30 października 2017 r. Mając zatem świadomość na jaki dzień środki te zostały zapotrzebowane, po uruchomieniu procedury zakupu kserokopiarki, trwały telefoniczne uzgodnienia m.in. w zakresie terminu dostawy zakupionego sprzętu, jak również terminu płatności. Zgodnie z tymi ustaleniami termin płatności miał przypadać na koniec października 2017 r. Tymczasem kserokopiarka została dostarczona do siedziby Kolegium w dniu 30 października 2017 r. wraz z fakturą, na której (wbrew wcześniejszym ustaleniom) widniał termin płatności odroczony o 30 dni od dnia jej wystawienia²⁹. Ponieważ środki finansowe znajdowały się już na rachunku bankowym Kolegium dokonano zapłaty w dniu dostawy. Zdaniem Prezesa SKO zachowaniem nieracjonalnym byłoby niezapłacenie faktury z dnia 30 października 2017 r. i doprowadzenie do wycofania środków z konta Kolegium na konto Ministerstwa Finansów, przy jednoczesnym wygenerowaniu zobowiązania.

W ocenie NIK taki sposób dokonywania płatności może nie korespondować z zasadą oszczędnego wydatkowania i racjonalnego planowania wydatków publicznych.

(dowody: akta kontroli str. 54-55, 100-101, 156-157)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. Kolegium nie realizowało wydatków z budżetu środków europejskich.

²⁶ Dotyczy wynagrodzenia osoby fizycznej za sprzątnięcie pomieszczeń Kolegium 2017 r. (umowa zlecenie, stawka 700 zł za miesiąc).

²⁷ Tj. w dniu 13 lutego 2017 r.

²⁸ Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa.

²⁹ Tj. do dnia 30 listopada 2017 r.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. SKO realizowało w ramach budżetu zadaniowego podzadanie nr 16.1.5. „Sprawowanie funkcji 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”³⁰. Realizacja ww. podzadania miała następujący cel – kontrola instancyjna i pozainstancyjna orzeczeń administracyjnych organów jednostek samorządu terytorialnego oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, którego miernikiem był: „Odsetek spraw rozpatrzonych w ogólnej liczbie spraw ujętych w ewidencji w okresie sprawozdawczym”³¹.

Miernik ten zaplanowany był do realizacji w wysokości 95%, a został wykonany na poziomie 93,9%³². Jako przyczynę niepełnej realizacji ww. miernika Prezes SKO wskazał w szczególności długotrwałą absencję chorobową dwóch etatowych członków Kolegium oraz rezygnację z pełnionej funkcji przez trzech pozaetatowych członków SKO w 2017 r.³³.

Wykonanie podzadania 16.1.5. w ujęciu finansowym wyniosło 1 951,7 tys. zł.

W ramach ww. podzadania SKO realizowało dwa działania:

- orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych (16.1.5.1.), którego celem było zapewnienie zgodnego z prawem załatwiania spraw, a miernikiem był odsetek liczby skarg na decyzje i postanowienia Kolegium uwzględnionych przez sądy administracyjne w stosunku do ogólnej liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu. Wykonanie tego działania w ujęciu finansowym wyniosło 1 896,4 tys. zł, zaś miernik zaplanowany w wysokości 2% zrealizowano w wysokości 1,9%;
- przedsądowe rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych (16.1.5.2.), którego celem było dążenie do polubownego załatwienia spraw w drodze ugody i odciążenie sądów powszechnych, a miernikiem był odsetek liczby sprzeciwów w stosunku do ogólnej liczby spraw z tego zakresu załatwionych w okresie sprawozdawczym. Realizacja finansowa tego działania wynosiła 55,3 tys. zł, miernik zaplanowany na 22% wykonano w wysokości 27,5%.

(dowody: akta kontroli str. 138-145, 151-155)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

SKO przy planowaniu i realizacji budżetu w układzie zadaniowym nie uwzględniło uchwały nr 14/2015 Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (dalej: „KR SKO”) z dnia 21 września 2015 r. w sprawie ustalenia jednolitych propozycji celów i mierników dla podzadania i działań budżetowych samorządowych kolegiów odwoławczych, w której rekomendowano przyjęcie przez samorządowe kolegia odwoławcze przy opracowaniu materiałów do budżetu

³⁰ Podzadanie to było realizowane w ramach funkcji 16 „Sprawy obywatelskie” oraz zadania 16.1. „Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela”.

³¹ Materiały do projektu budżetu państwa na rok 2017 przesłane przez Kolegium do Ministerstwa Finansów, przy piśmie przewodnim nr SKO-PL-BZ-1/2016/2017 z dnia 27 lipca 2016 r.

³² Liczba spraw załatwionych w 2017 r. – 2 756 / liczba spraw do załatwienia w 2017 r. – 2 934 (w tym: a) sprawy, które wpłynęły w 2017 r. – 2 778; b) sprawy pozostałe do załatwienia z 2016 r. – 156).

³³ Załącznik do pisma nr SKO-BZ-4/2017/2018 z dnia 16 lutego 2018 r., skierowanego wraz ze sprawozdaniem RB-BZ1 do Departamentu Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów.

zadaniowego jednolitych propozycji celów i mierników dla podzadania 16.1.5. i działań (dla podzadania 16.1.5. określono dwa cele i dwa mierniki³⁴). SKO stosowało się do uchwały nr 6/2012 KR SKO z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie budżetu zadaniowego samorządowych kolegiów odwoławczych na rok 2013, która przestała obowiązywać i w której dla tak określonego podzadania zdefiniowany był jeden cel i jeden miernik.

Prezes SKO wyjaśnił, że nieprzyjęcie do projektu budżetu państwa na rok 2017 w układzie zadaniowym rekomendacji zawartej w uchwale nr 14/2015 KR SKO z dnia 21 września 2015 r., w zakresie jednolitych celów i ich mierników dla podzadania 16.1.5., było wynikiem błędnej interpretacji zapisów tej uchwały przez odpowiedniego pracownika Kolegium³⁵. W ocenie Prezesa SKO zastosowany przez Kolegium jeden cel jest, merytorycznie rzecz biorąc, sumą celów rekomendowanych ww. uchwałą, a miernik średnią ważoną mierników rekomendowanych. Jednocześnie Prezes SKO wskazał, że celem uchwały RK SKO z dnia 25 września 2015 r. było ujednolicenie stosowanych przez samorządowe kolegia odwoławcze celów i mierników, dlatego też Kolegium stosuje właściwą treść celów i mierników przy planowaniu budżetu zadaniowego na kolejne lata.

(dowody: akta kontroli str. 138-150, 156-157)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w zakresie wydatków ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę.

Przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2017 r. wydatki budżetu państwa w części 86/89 w wysokości 1 033,0 tys. zł zostały w trakcie roku budżetowego zwiększone do łącznej kwoty 1 951,7 tys. zł. Wydatki te zostały wykonane w 100% i zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na nieuwzględnianiu przez SKO rekomendowanych uchwałą nr 14/2015 KR SKO z dnia 21 września 2015 r. jednolitych propozycji celów i mierników dla realizowanego podzadania przy opracowaniu materiałów do budżetu na rok 2017 w układzie zadaniowym, nie wpływała negatywnie – w sposób bezpośredni – na przedmiot kontrolowanej działalności.

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez SKO, jako dysponenta części 86/89, rocznych sprawozdań za 2017 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- 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).

Objęte analizą sprawozdania sporządzone zostały przez dysponenta części 86/89 na podstawie ewidencji księgowej.

³⁴ [1] „Realizacja konstrukcyjnego prawa każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji” – miernik: „Odsetek spraw administracyjnych i podatkowych załatwionych w okresie sprawozdawczym w stosunku do ogólnej liczby spraw z tego zakresu ujętych w ewidencji; [2] „Realizacja prawa użytkownika wieczystego do sprzeciwienia się nieuzasadnionej aktualizacji lub zmiany stawki opłaty rocznej oraz żądania aktualizacji opłaty lub obniżenia jej stawki” – miernik: „Stosunek liczby spraw załatwionych w drodze ugody lub orzeczenia do ogólnej liczby spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste ujętych w ewidencji w danym okresie sprawozdawczym”.

³⁵ Kierownik Biura SKO.

Sprawozdania budżetowe sporządzone zostały:

- w zakresie planu – w kwotach wynikających z planu finansowego jednostki, po uwzględnieniu zmian,
- w zakresie wykonania – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, według stanu na określony dzień, zaś kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

Stosowany w Kolegium system kontroli zarządczej³⁶ zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

Kontrolowane sprawozdania sporządzono terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zgodnie z postanowieniami § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej*³⁷, § 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*³⁸ oraz § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*³⁹.

(dowody: akta kontroli str. 30-38, 128-137, 152)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej sprawozdawczości, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

VI. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o uwzględnianie wytycznych, rekomendowanych uchwałą nr 14/2015 Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 21 września 2015 r. w sprawie *ustalenia jednolitych propozycji celów i mierników dla podzadania i działań budżetowych samorządowych kolegiów odwoławczych*, przy opracowywaniu materiałów do budżetu w układzie zadaniowym.

VII. 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 NIK we Wrocławiu.

³⁶ „Procedury kontroli zarządczej w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Wałbrzychu”, wprowadzone zarządzeniem nr 5/2010 Prezesa SKO z dnia 20 grudnia 2010 r.

³⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm. Od dnia 13 stycznia 2018 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. poz. 109).

³⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

³⁹ Dz. U. Nr 298 poz. 1766, ze zm.

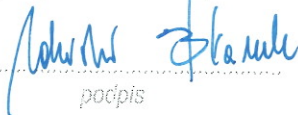
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Wrocław, dnia 29 marca 2018 r.

Kontroler:
Zdzisław Błaściak
Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński


podpis

J.K.f