



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.001.08.2019

P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie, ul. Kajki 10/12, 10-547 Olsztyn (dalej: „SKO” lub „Kolegium”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Wachowski, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie od 10 listopada 2014 r. (dalej: „Prezes SKO”). <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3)</p>
<i>Podstawa prawna</i>	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej: „ustawa o NIK”).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Olsztynie.
<i>Kontroler</i>	Joanna Łukasik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/25/2019 z dnia 23 stycznia 2019 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 86/51 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie. 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 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości 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,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 86/51 w trakcie roku budżetowego,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 86/51 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Zadaniem SKO, zgodnie z ustawą z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych², 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 dysponentów³, Prezes SKO jest dysponentem części 86/51 budżetu państwa. Jednocześnie pełni on funkcję dysponenta III stopnia w zakresie realizacji dochodów i wydatków Kolegium.

W 2018 r. w części 86/51 zrealizowano dochody w kwocie 23,8 tys. zł, zaś wydatki budżetu państwa wyniosły 3 809,0 tys. zł i zostały zrealizowane w całości⁴.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie budżetu państwa w 2018 r. w części 86/51.

Objęte badaniem zrealizowane wydatki budżetu państwa (8,7% ogółu wydatków) zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej: „ufp”) i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków, a stwierdzone odchylenia w osiągnięciu planowanych mierników były spowodowane czynnikami niezależnymi od działalności SKO.

Roczne sprawozdania budżetowe SKO oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. sporządzone zostały terminowo. System kontroli zarządczej zapewnił zgodność sporządzonych sprawozdań z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na rok 2018 dla części 86/51 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie nie planowano dochodów. Na koniec 2018 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w SKO dochody wykonane wyniosły 23,8 tys. zł i były niższe o kwotę 17,3 tys. zł od wykonanych w 2017 r. Na koniec 2018 r. wystąpiły należności do zapłaty w kwocie 0,6 tys. zł

Opis stanu faktycznego

²Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

³Dz.U. z 2018 r. poz. 1177, ze zm.

⁴ W 2018 r. SKO nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

i były one wyższe o 0,4 tys. zł od należności na koniec roku 2017. Na koniec obu okresów nie wystąpiły natomiast zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 4-87)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W ustawie budżetowej na 2018 r. wydatki dysponenta części 86/51 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie zostały zaplanowane w kwocie 3 797,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego plan wydatków został zwiększony o kwotę 12,0 tys. zł, która pochodziła z rezerwy celowej. Oprócz tego Prezes SKO wprowadził zmiany w planie, polegające na przesunięciach pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej, a były one celowe i wynikały z konieczności zaspokojenia bieżących potrzeb. W efekcie tych zmian plan wydatków uległ zwiększeniu do kwoty 3 809,0 tys. zł (o 0,3%).

Analiza prawidłowości wykorzystania rezerwy celowej w kwocie 12,0 tys. zł (100% kwoty otrzymanej) wykazała, że wydatki sfinansowane z tych środków wynikały z faktycznych potrzeb. Przeznaczono je na cel określony w decyzji o przyznaniu rezerwy, tj. na aktualizację Systemu Informacji Prawnej LEX oraz szkolenia pracowników SKO.

(dowód: akta kontroli str. 88-114)

2.1.2. W 2018 r. Prezes SKO nie podejmował decyzji o blokowaniu wydatków w trybie art. 177 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 115)

2.1.3. W 2018 r. zrealizowane przez SKO wydatki budżetu państwa wyniosły 3 809,0 tys. zł i stanowiły 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2017 r. były one niższe o 84,9 tys. zł (tj. o 2,2%). Wykonane wydatki w całości dotyczyły jednej grupy, tj. wydatków bieżących, w tym najwięcej przypadają na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi – 3 063,7 tys. zł (80,4% ogółu wydatków), zakup materiałów i usług – 424,9 tys. zł (11,2%) oraz koszty prowadzonych przez SKO postępowań 92,7 tys. zł (2,4%).

(dowód: akta kontroli str. 88, 117-121)

2.1.4. Zobowiązania SKO na koniec 2018 r. wyniosły 228,6 tys. zł i były niższe o 6,6 tys. zł (o 2,9%) od kwoty zobowiązań na koniec 2017 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w łącznej kwocie 225,1 tys. zł, tj. 98,5% ogółu zobowiązań.

Na koniec 2018 r. w SKO wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 0,9 tys. zł, które dotyczyły części kwoty zasądzonej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Kwota ta została zapłacona w styczniu 2019 r.⁷

(dowód: akta kontroli str. 125-161)

2.1.5. Przeciętne zatrudnienie w 2018 r. w SKO, w przeliczeniu na pełne etaty, wynosiło 29 osób, w tym 19 członków etatowych samorządowych kolegiów odwoławczych oraz 10 pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń. W porównaniu do 2017 r. przeciętne zatrudnienie zmalało o dwa etaty.

⁷ Z tytułu nieterminowej płatności tego zobowiązania SKO nie płaciło odsetek.

Prezes SKO wyjaśnił, że przyczyną zmniejszenia przeciętnego zatrudnienia było rozwiązanie trzech umów o pracę oraz długotrwała nieobecność jednego pracownika.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników SKO w 2018 r. wyniosły 2 580,0 tys. zł i zostały zrealizowane w wysokościach nieprzekraczających kwot ustalonych w planie finansowym. Wydatki te były niższe o 2,3 % niż wykonane w 2017 r. wynoszące 2 637,0 tys. zł.

W 2018 r. w stosunku do 2017 r. zwiększyło się przeciętne miesięczne wynagrodzenie, w tym w grupie etatowych członków SKO z 8.865 zł do 8.903 zł (o 0,4%), a pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń z 4.276 zł do 4.583 zł (o 7,2%).

(dowód: akta kontroli str. 162-176)

W 2018 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 139,9 tys. zł i były wyższe o 4,9 tys. zł od wydatków wykonanych w roku ubiegłym. W ustawie budżetowej na 2018 r. w paragrafie 4170 Wynagrodzenia bezosobowe ujęto kwotę 140,0 tys. zł, tj. wyższą o 5,0 tys. od wydatków wykonanych w tym paragrafie w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 177-182)

W 2018 r. pracownikom SKO wypłacono nagrody w łącznej kwocie 9,9 tys. zł (średnia kwota nagrody wynosiła 992,7 zł). Nie wypłacono natomiast nagród osobom, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁸.

(dowód: akta kontroli str. 184-185)

2.1.6. Szczegółowe badanie wydatków budżetu państwa pod kątem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości zostało przeprowadzone na próbie 44 dowodów księgowych na kwotę 332,6 tys. zł, tj. 8,7% wydatków ogółem poniesionych przez SKO w 2018 r. Doboru próby wydatków dokonano metodą monetarną (MUS)⁹ na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 Rachunek bieżący jednostki.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki zrealizowano zgodnie z art. 44 ust. 1 ufp, tj. w wysokości ustalonej w planie finansowym SKO. Zostały one rzetelnie zaplanowane oraz poniesione na realizację zadań SKO w sposób celowy i gospodarny. Zdarzenia gospodarcze potwierdzone badanymi dokumentami miały miejsce w analizowanym okresie sprawozdawczym, a płatności z nich wynikające zostały uregulowane zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, tj. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W 2018 r. w SKO w badanej próbie nie wystąpiły wydatki¹⁰, które spełniały przesłanki do stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (dalej: „ustawa Pzp”).

(dowód: akta kontroli str. 186-189)

2.1.7. Badaniem szczegółowym, pod kątem stosowania obowiązującego w SKO Regulaminu udzielania zamówień¹² do kwoty nie przekraczającej wartości wynikającej z art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, objęto dokumentację dotyczącą zakupu

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 152

⁹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁰ W 2018 r. w SKO nie przeprowadzono postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

¹² Regulamin udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, wprowadzony Zarządzeniem Prezesa SKO nr 7 Or/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.

sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem na łączną kwotę 37,5 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono, że wyboru dostawcy sprzętu dokonano zgodnie z obowiązującym regulaminem, tj. wysłano zapytania ofertowe do sześciu oferentów, spośród których wybrano wykonawcę, który zaoferował najniższą cenę.

(dowód: akta kontroli str. 190-219)

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W ramach budżetu zadaniowego w 2018 r. Kolegium realizowało jedno podzadanie pn. „Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jst oraz orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach”. W podzadaniu tym zdefiniowano dwa cele określone jako realizacja:

- 1) konstytucyjnego prawa każdej ze stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, którego miernikiem był: „Odsetek liczby spraw administracyjnych i podatkowych załatwionych w okresie sprawozdawczym w stosunku do ogólnej liczby spraw z tego zakresu ujętych w ewidencji”. Zgodnie z planem ustawy budżetowej na 2018 r. miernik ten określono na poziomie 89%, zaś wykonano w wysokości 85%,
- 2) prawa użytkownika wieczystego do sprzeciwiania się nieuzasadnionej aktualizacji lub zmiany stawki opłaty rocznej oraz żądania aktualizacji opłaty lub obniżenia jej stawki, którego miernikiem był „Stosunek liczby spraw załatwionych w drodze ugody lub orzeczenia do ogólnej liczby spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste ujętych w ewidencji”. Miernik ten zaplanowano w wysokości 93%, wykonano zaś 57%.

Główna Księgowa wyjaśniła, że mniejsze wykonanie pierwszego miernika wynikało z pracochłonności wpływających spraw, w tym m.in. z konieczności występowania o uzupełnienie materiału dowodowego oraz prowadzenia dodatkowych postępowań wyjaśniających. Podała również, że nieosiągnięcie drugiego miernika wynikało z faktu, że w listopadzie i grudniu wpłynęła ponad połowa spraw z zakresu użytkowania wieczystego, jakie były rozpatrywane w 2018 r. Z uwagi na specyfikę tych spraw, tj. że rozstrzygane są one na rozprawach z udziałem stron i przedstawicieli organów, po ich wcześniejszym skutecznym zawiadomieniu, nie było możliwe załatwienie ich w 2018 r. Ostatecznie zostały one zakończone w styczniu 2019 r.

W ramach ww. podzadania SKO realizowało dwa działania:

- „Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych” (działanie nr 16.1.5.1.), celem którego było zapewnienie zgodnego z prawem załatwiania spraw. Miernikiem realizacji tego celu był odsetek liczby skarg na decyzje i postanowienia Kolegium, uwzględnionych przez sądy administracyjne w stosunku do liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu. Osiągnięty miernik wyniósł 1,7% i był niższy od przyjętego w ustawie budżetowej na 2018 r. (2,0%).
- „Przedsądowe rozstrzygnięcie sporów cywilno–prawnych, dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych” (działanie nr 16.1.5.2.), którego celem było dążenie do polubownego załatwiania spraw w drodze ugody i odciążenie sądów powszechnych. Miernikiem realizacji tego celu był odsetek liczby sprzeciwów w stosunku do liczby spraw załatwionych z tego zakresu w okresie sprawozdawczym. Osiągnięty miernik wyniósł 6,9% i był wyższy od przyjętego w ustawie budżetowej na 2018 r. (3,0%).

Główna Księgowa wyjaśniając przyczyny wyższego niż planowano wykonania miernika w działaniu nr 16.1.5.2. podała, że nie jest w stanie miarodajnie go oszacować. Na jego wartość wpływają bowiem zmienne niezależne od SKO, w tym m.in. liczba wniosków kwestionujących decyzje organów w sprawie wysokości opłat za użytkowanie wieczyste i sprzeciwów co do sposobu rozstrzygnięcia przez SKO. Wpływa na niego także wydłużenie tych postępowań w związku z koniecznością zachowania terminów wynikających z odrębnych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 219-246)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. Objęte badaniem wydatki ponoszone były w granicach ustalonego planu finansowego w sposób celowy, gospodarny i terminowy, zaś realizowane przez SKO działania były zgodne z określonymi w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych.

3. Sprawozdania.

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Kolegium rocznych sprawozdań za 2018 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),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach Rb-23, Rb-27, Rb-BZ1, Rb-Z i Rb-N zgodne były z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wszystkie sprawozdania sporządzono terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W przypadku sprawozdania Rb-28 kwoty zgodne były w zakresie zaangażowania i wykonania wydatków oraz zobowiązań ogółem z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniu tym nie wykazano natomiast kwoty zobowiązań wymagalnych w wysokości 0,9 tys. zł. Było to niezgodne z §10 ust. 3 pkt 7 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³, który stanowił, że w zakresie budżetu państwa w kolumnie "zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym" wykazuje się nieumorzona zobowiązania powstałe w okresie od 1 stycznia roku bieżącego do końca okresu sprawozdawczego, które przed upływem danego okresu sprawozdawczego nie zostały uregulowane, a których termin zapłaty minął. Kwota zobowiązań wymagalnych wynikała zarówno z ewidencji księgowej jak i ze sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2018 r., zatwierdzonego 22 stycznia 2019 r.

Główna Księgowa, odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdań budżetowych wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia.

W dniu 15 lutego 2018 r. w Kolegium sporządzono korektę tego sprawozdania i przekazano je do Ministerstwa Finansów.

¹³ Dz. U. poz. 109, ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu rocznym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa nie wykazano kwoty zobowiązań wymagalnych w wysokości 0,9 tys. zł.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Kwoty wykazane w tych sprawozdaniach zgodne były z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Nieprawidłowość polegająca na niewykazaniu w sprawozdaniu Rb-28 kwoty zobowiązania wymagalnego w wysokości 0,9 tys. zł nie miała natomiast wpływu na wydaną opinię, gdyż dotyczyła pojedynczej transakcji, a sprawozdanie zostało w tym zakresie skorygowane.

VI. Wnioski

W związku z usunięciem nieprawidłowości w trakcie czynności kontrolnych Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosku pokontrolnego.

VII. 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 Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Olsztyn, dnia 15 marca 2019 r.

Kontroler
Joanna Łukasik
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
z up. Józef Bogdański
p.o. Wicedyrektora

.....
Podpis

.....
Podpis