



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.07.2022

**Pan  
Tomasz Kania  
Prezes Samorządowego Kolegium  
Odwoławczego w Jeleniej Górze**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze  
w Jeleniej Górze  
ul. Górna 10-11  
58-500 Jelenia Góra

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 86/23 – Samorządowe Kolegium  
Odwoławcze w Jeleniej Górze”

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze, ul. Górna 10-11, 58-500 Jelenia Góra <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kania, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze od 26 października 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/38/2022 z dnia 9 lutego 2022 r.</li><li>2. Grzegorz Fikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/50/2022 z dnia 15 lutego 2022 r.</li><li>3. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/45/2022 z dnia 15 lutego 2022 r.</li></ol> <p>(akta kontroli str. 1-6)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 86/23 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze.
Zakres kontroli	<p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> <p>Odstąpiono od przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego, ponieważ SKO nie uzyskało w 2021 r. dochodów.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li><li>– kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 86/23 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze, w trakcie roku budżetowego,</li><li>– kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,</li></ul>

<sup>1</sup> Dalej: SKO lub Kolegium

<sup>2</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 86/23 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze, limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych/ analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.

### III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 86/23 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Realizacja wydatków w kwocie 1 993,7 tys. zł była zgodna z przyjętym planem finansowym, zwiększonym na podstawie uzasadnionego wniosku SKO oraz ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021<sup>4</sup>. Badanie szczegółowe przeprowadzone na próbie stanowiącej 11,8% wydatków SKO wykazało, że wydatki były dokonywane celowo, gospodarnie, zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi w zakresie zamówień publicznych oraz przeznaczone na realizację zadań statutowych Kolegium. Płatności za dokonane wydatki zostały zrealizowane terminowo.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Stwierdzono zgodność sprawozdań z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, ich prawidłowość pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz terminowość ich złożenia.

### IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

#### 1. Dochody budżetowe – windykacja należności

#### OBSZAR

#### Opis stanu faktycznego

SKO nie osiągnęło w latach 2020-2021 dochodów.

(akta kontroli str. 7-16)

#### Stwierdzone nieprawidłowości

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

#### OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na brak osiągniętych w 2021 r. dochodów Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od dokonania oceny w tym zakresie.

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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 w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz. U. poz. 1900.

<sup>5</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

## 2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki SKO wyniosły 1 993,7 tys. zł i stanowiły 99,6% wykonania planu po zmianach (2 001,0 tys. zł) oraz były niższe od wydatków w 2020 r. o 18,1 tys. zł (0,9%). Niezrealizowanie planu po zmianach, wynoszące 7,3 tys. zł, wynikało z niewykorzystania środków w § 4170 na wynagrodzenia bezosobowe. Wydatki w pozostałych paragrafach klasyfikacji budżetowej stanowiły odzwierciedlenie planu wydatków z uwzględnieniem wprowadzonych w ciągu roku zmian. Największy udział w wydatkach miały wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi<sup>6</sup>, które osiągnęły wartość 1 628,4 tys. zł i stanowiły 81,7% wydatków ogółem. Z pozostałych wydatków w kwocie 365,3 tys. zł najwięcej, bo 254,4 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące<sup>7</sup> oraz 67,2 tys. zł – na koszty postępowania sądowego. SKO nie dokonywało wydatków z budżetu środków europejskich.

Plan wydatków wynoszący 1 881,0 tys. zł został zwiększony do kwoty 2 001,0 tys. zł decyzjami Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w dniach 14 września 2021 r. oraz 27 października 2021 r. W wyniku pierwszej z ww. decyzji przyznano środki w kwocie 40,0 tys. zł, w tym w § 4170 – wynagrodzenia bezosobowe (30,0 tys. zł) i w grupie klasyfikacji budżetowej 4000 – wydatki bieżące (10,0 tys. zł). Drugą z powyższych decyzji zwiększono o 80,0 tys. zł plan wydatków na wynagrodzenia<sup>8</sup>.

Otrzymane we wrześniu 2021 r. środki w kwocie 40,0 tys. zł pochodziły z poz. 42 rezerwy celowej<sup>9</sup> i zostały przyznane na podstawie wniosku Prezesa SKO z dnia 15 lipca 2021 r. Poza ww. kwotą 40,0 tys. zł, Kolegium nie przyznano innych środków z rezerw celowych. Z otrzymanej kwoty, SKO nie wykorzystало środków w wysokości 7,3 tys. zł przeznaczonych na wynagrodzenia bezosobowe. Jak wyjaśnił Prezes SKO, potrzeby w tym zakresie oszacowano według stanu na 15 lipca 2021 r., a rzeczywiste potrzeby, uzależnione od liczby wpływających spraw, zostały ustalone do końca roku, z czego wynikało ich niepełne wykorzystanie i brak możliwości wnioskowania o zmianę decyzji w sprawie wysokości przyznanych środków z rezerwy celowej. Niewykorzystane środki zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa w dniach od 29 do 31 grudnia 2021 r.

Wydatki SKO nie były finansowane środkami z rezerwy ogólnej. Nie podjęto decyzji o blokowaniu środków na wydatki Kolegium. Prezes Rady Ministrów nie wydał wiążących poleceń Prezesowi SKO w sprawie wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 7, 12, 17-42)

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w 2021 r. wyniosło 12 osób (o dwie osoby mniej niż w 2020 r.), w tym ośmiu etatowych pracowników oraz czterech pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego pracownika wyniosło 9,0 tys. zł (8,3 tys. zł w 2020 r.).

Ponadto jedna z zatrudnionych osób wykonywała na rzecz Kolegium zadania pomocnicze (sprzątanie pomieszczeń) na podstawie umowy zlecenia. Zakres

<sup>6</sup> §§ 4010, 4040, 4110, 4120, 4170.

<sup>7</sup> Grupa 4000, która w SKO objęła §§ 4210, 4300, 4360, 4400.

<sup>8</sup> Środki zwiększające plan finansowy w §§ 4010, 4110, 4120 przyznano na podstawie ww. ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021.

<sup>9</sup> Środki dla samorządowych kolegiów odwoławczych.

świadczonej pracy na umowę zlecenie nie pokrywał się z obowiązkami pracownika, wynikającymi z jego karty praw i obowiązków.

SKO nie realizowało zadań z wydatków majątkowych oraz nie posiadało zobowiązań<sup>10</sup>. Kolegium nie posiadało środków, które nie wygasły z upływem 2020 r.

(akta kontroli str. 7, 12, 43-48)

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków w kwocie 235,9 tys. zł, stanowiącej 11,8% wydatków SKO ogółem. Doboru próby dokonano na podstawie zapisów konta 130 – rachunek bieżący, wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego, odpowiadających wydatkom pozapłacowym w kwocie powyżej 1,0 tys. zł. Próba wylosowana metodą MUS obejmowała 41 zapisów księgowych na łączną kwotę 235,9 tys. zł.

Ustalono, że wydatki były celowe, poniesione zgodnie z zasadą gospodarnego dokonywania wydatków ze środków publicznych, rzetelnie skalkulowane, przeznaczone na realizację zadań statutowych Kolegium, zgodnie z planem finansowym. Płatności były realizowane terminowo.

(akta kontroli str. 49-279)

Zarządzeniem nr 1/2012 Prezesa SKO z dnia 2 stycznia 2012 r. wprowadzono procedury kontroli zarządczej, której celem było m.in. zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi oraz ich skuteczności i efektywności, a także wiarygodności sprawozdań. W dniu 16 listopada 2020 r. Prezes SKO polecił do stosowania odpowiednio w zakresie operacji gospodarczych i finansowych standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, określone w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*<sup>11</sup>.

Nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu odbywała się w formie: [1] bieżącego monitoringu wydatkowania środków; [2] wprowadzenia i realizacji wewnętrznych regulacji dotyczących dokonywania zamówień publicznych; [3] przedkładania przez głównego księgowego Prezesowi SKO comiesięcznych zestawień dokonanych wydatków z uwzględnieniem paragrafów klasyfikacji budżetowej za dany miesiąc oraz narastająco od początku roku wraz z określeniem kwot pozostałych do wydatkowania w danym roku budżetowym; [4] weryfikacji potrzeby dokonania poszczególnych wydatków przed ich dokonaniem; [5] przedkładania przez pracowników Kolegium Prezesowi SKO comiesięcznych zestawień stanu załatwionych spraw w celu oceny stopnia efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów; [6] cotygodniowych narad pracowników SKO. Nadzorem i kontrolą została objęta również prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych.

(akta kontroli str. 8, 12-13, 280-354)

Kolegium w 2021 r. realizowało zamówienia publiczne bez konieczności stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>12</sup> oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>13</sup>, ponieważ wartość zaplanowanych i zrealizowanych, jednostkowych zamówień nie przekraczała kwoty 130,0 tys. zł (przed 1 stycznia 2021 r. – 30,0 tys. euro). W związku z tym SKO

<sup>10</sup> Za wyjątkiem zobowiązań wobec pracowników z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 108,6 tys. zł.

<sup>11</sup> Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

nie miało obowiązku publikacji planu postępowań o udzielenie zamówień, wynikającego z art. 23 ww. ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach przez Kolegium za 2021 r. zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 28 lutego 2022 r. Zarządzeniem nr 4/2021 Prezesa SKO z dnia 25 marca 2021 r. został przyjęty Regulamin w sprawie zasad i sposobu udzielania klasycznych zamówień publicznych, których wartość jest mniejsza od 130 tys. zł. Regulamin – w ocenie NIK – zapewniał ograniczenie ryzyka nieefektywnego wydatkowania środków publicznych oraz gwarantował wykonawcom niedyskryminacyjny dostęp do zamówień oraz przejrzystość postępowania i wyboru wykonawcy.

SKO zrealizowało 32 zamówienia publiczne skutkujące wydatkami w 2021 r. o wartości łącznej 131,7 tys. zł, z których największą wartość jednostkową (58,4 tys. zł) miało zamówienie na usługi pocztowe. Wartość pozostałych zamówień wynosiła od 47,6 zł do 10,0 tys. zł. Badaniem objęto trzy zamówienia publiczne na sumę 71,5 tys. zł (54,3% wartości wszystkich zamówień) na zakupy: usług pocztowych (58,4 tys. zł), sprzętu komputerowego (8,4 tys. zł) oraz ekspresu ciśnieniowego (4,7 tys. zł). W wyniku przeprowadzonych badań postępowań o udzielenie ww. zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 8, 14, 355-438)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez SKO w zakresie wydatków poniesionych w kwocie 1 993,7 tys. zł. Ich realizacja była zgodna z przyjętym planem finansowym, zwiększonym o środki pochodzące z rezerwy celowej (na podstawie uzasadnionego wniosku SKO) oraz ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021. Badanie próby wydatków w kwocie ogółem 235,9 tys. zł (11,8% wszystkich wydatków) wykazało, że dokonywano ich celowo, gospodarnie oraz przeznaczono je na realizację zadań statutowych Kolegium. Płatności za dokonane wydatki zostały zrealizowane terminowo. Zamówienia publiczne były dokonywane zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi w tym zakresie.

**OBSZAR**

### **3. Sprawozdawczość**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań jednostkowych za 2021 r. przez dysponenta części 86/23 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze, będącego jednocześnie dysponentem trzeciego stopnia:

- 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 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 ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione

sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Na wykazanym przez SKO w sprawozdaniu Rb-23 rachunku pomocniczym, gromadzone były środki Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

W wyniku dokonanego w toku kontroli przeglądu analitycznego zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz kont analitycznych na dzień 31 grudnia 2021 r. nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrola wykazała zgodność sumy sald kont analitycznych z saldami odpowiednich kont syntetycznych oraz zgodność obrotów narastających z zestawienia obrotów i sald z obrotami dziennika za 2021 r.

(akta kontroli str. 439-571)

W działalności SKO w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez SKO sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Powyższą opinię uzasadniają: zapewnienie przez stosowany system kontroli zarządczej prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań, zgodność sprawozdań z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, ich prawidłowość pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz terminowość ich złożenia.

## V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

## VI. 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<sup>14</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu. 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.

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.

<sup>14</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres e-mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres e-mailowy.

Wrocław,      marca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

Kontrolerzy  
Miroslaw Perłowski  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

.....  
*podpis*