



**Pan  
Dariusz Ryszard Kijowski  
Prezes Samorządowego Kolegium  
Odwoławczego w Białymstoku**

LBI-4100-04-01/2010  
P/09/019

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Białymstoku (zwanym dalej „Kolegium” lub „SKO”) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 86/05 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, podpisanym 26 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 86/05.

Ocena pozytywna wynika z prawidłowego realizowania i terminowego przekazywania dochodów budżetowych, a także z gospodarnego i zgodnego z prawem dokonywania wydatków budżetowych. Sprawozdania budżetowe przekazywały zaś prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, a także stanu należności i zobowiązań. Uwagi NIK dotyczą uchybień stwierdzonych w zapisach i dowodach księgowych, które nie miały wpływu na prawidłowość wykonania budżetu SKO i sporządzenie sprawozdań budżetowych.

1. Kolegium zrealizowało nieplanowane dochody w wysokości 871,43 zł. Były one o 7,91% niższe od wykonanych w 2008 r. (946,30 zł). Podstawowym ich źródłem były wpływy ze zwrotów kosztów postępowań kasacyjnych, wpisu od złożonej skargi kasacyjnej

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 701, ze zm.

oraz nadpłaconych w 2004 r. składek ZUS. Dochody prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej oraz przekazano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>2</sup>.

2. Wskutek dziewięciu zmian wprowadzonych w trakcie roku, budżet Kolegium ustalony został na poziomie 2.044,1 tys. zł, tj. o 21,1 tys. zł (1,04%) większym od pierwotnie zakładanego (2.023 tys. zł) i o 115,8 tys. zł (6%) wyższym od wykonanego w 2008 r. (1.928,3 tys. zł).

Wydatki SKO w 2009 r. wyniosły ogółem 2.044,1 tys. zł. Najwięcej środków przeznaczono na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (w tym wynagrodzenia roczne za 2008 r. oraz wynagrodzenia bezosobowe), które wyniosły łącznie 1.832,4 tys. zł (89,64% wydatków ogółem), co stanowiło wzrost w stosunku do 2008 r. o 129 tys. zł (7,57%). Na pokrycie pozostałych kosztów funkcjonowania Kolegium przeznaczono 211,8 tys. zł (10,36% wydatków ogółem). Wydatki na ten cel były niższe od poniesionych w roku poprzednim (234,9 tys. zł) o 23,1 tys. zł (tj. o 9,83%).

Badanie wydatków pozapłacowych (w tym pochodzących z rezerw celowych na wypłatę nagród jubileuszowych) w łącznej wysokości 154,2 tys. zł (tj. 7,54% wydatków ogółem) wykazało, że środki budżetowe wykorzystano celowo, legalnie i gospodarnie, a ich wydatkowanie rzetelnie udokumentowano.

Zobowiązania SKO na koniec 2009 r. (w całości niewymagalne) wyniosły 138,7 tys. zł i były wyższe w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego (125,8 tys. zł) o 12,9 tys. zł (tj. 10,25%). Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi, czynszu z tytułu najmu pomieszczeń na siedzibę Kolegium, zakupu energii oraz usług pozostałych.

3. Zgodnie z postanowieniami art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> (obowiązującej do dnia 31 grudnia 2009 r.), Pan Prezes ustalił w 2006 r. procedury kontroli finansowej. Nie określono w nich jednak dowodów dotyczących zarządzania ryzykiem oraz uczciwości i wartości etycznych, o których mowa w załączniku do komunikatu Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych<sup>4</sup>.
4. Przegląd funkcjonującego w Kolegium systemu rachunkowości wykazał, że:

---

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. Urz. MF Nr 7, poz. 58.

- w myśl wymogów art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>5</sup>, w SKO prowadzono obligatoryjne elementy ksiąg rachunkowych, tj. dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych, a także wykaz składników aktywów i pasywów,
- zgodnie z postanowieniami art. 12 i art. 13 ust 4-6 powołanej ustawy, księgi rachunkowe były otwierane i zamykane, należycie oznaczone i na koniec roku obrotowego, w celu ich przechowania, były przenoszone na komputerowy nośnik danych,
- zdarzenia gospodarcze, zgodnie z wymogami art. 20 ust. 1 ustawy, księgowano do właściwych okresów sprawozdawczych, a wprowadzane do ksiąg zapisy były kompletne i chronologicznie odzwierciedlały dokonanie operacji gospodarczych.

Analiza zapisów w księgach rachunkowych, zaewidencjonowanych na koncie 130 (01-dochody przekazane i 02-wydatki) i koncie 400, na łączną kwotę 2.186.567,25 zł wykazała, że spełniały one wymogi ustawy o rachunkowości. Jednakże w 15 przypadkach dowody księgowe o łącznej wartości 6.448,53 zł zostały zaksięgowane z naruszeniem art. 14 ust. 4 powołanej ustawy. Księgowania dokonała bowiem Mirosława S., posługując się loginem innego operatora, podczas jego nieobecności w pracy.

Ponadto badanie zapisów i dowodów księgowych przeprowadzone przy zastosowaniu metody monetarnej, w oparciu o losowo wybraną próbę 93 (28,97%) z 321 dowodów objętych badaniem, o łącznej wartości 298.726,53 zł (83,78% badanej populacji), dały podstawę do pozytywnej oceny poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych. W jednym z 93 dowodów księgowych stwierdzono jednak uchybienie polegające na niezatwierdzeniu do wypłaty przez główną księgową SKO faktury Nr 0912200011567 z dnia 22 grudnia 2009 r. o wartości 129,32 zł, co było niezgodne z postanowieniami rozdz. I pkt 2 zarządzenia Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku z dnia 30 października 2006 r. w sprawie Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo – księgowych.

5. Pozytywnie oceniono roczne sprawozdania budżetowe SKO, tj.: Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń. Sporządzono je zgodnie z zasadami i w terminie określonym

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>6</sup>. Wykazane w nich dane wynikały zaś z ewidencji księgowej oraz były poprawne pod względem formalno – rachunkowym. W efekcie przedstawiały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, a także stanu należności i zobowiązań.

6. Kolegium w materiałach planistycznych na 2009 r. dotyczących budżetu zadaniowego zaplanowało realizację dwóch podzadań oraz ustaliło ich cele, mierniki wraz z podaniem bazowej i docelowej ich wartości, a także – wysokość wydatków zaplanowaną na realizację każdego z podzadań, stosownie do postanowień § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009<sup>7</sup>. Nazwy, cele podzadań oraz ich mierniki określono poprzez implementację uchwały Krajowej Reprezentacji SKO, zaś wysokość wydatków na realizację poszczególnych podzadań ustalono szacunkowo, na podstawie projektu planu wydatków na 2009 r., proporcjonalnie do liczby i rodzaju spraw załatwionych w roku poprzednim. W Kolegium nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji wydatków w układzie zadaniowym. Wydatki przypisywano do poszczególnych podzadań, na podstawie ewidencji prowadzonej w układzie tradycyjnym, proporcjonalnie do liczby i rodzaju załatwianych spraw.

SKO zrealizowało oba podzadania zaplanowane na 2009 r., tj. „Odsetek załatwionych spraw administracyjnych w stosunku do ogólnej liczby spraw administracyjnych do rozpatrzenia w danym roku” i „Odsetek spraw zakończonych ugodą lub orzeczeniem kolegium w stosunku do ogólnej liczby wniosków do rozpatrzenia w danym roku”. Wartość osiągniętych mierników podzadań wyniosła odpowiednio 91,48% i 76,82%, podczas gdy planowano kolejno 83,20% i 47,80%.

W Kolegium nie zdefiniowano działań wchodzących w skład objętych kontrolą podzadań<sup>8</sup>, bowiem – jak wyjaśnił Pan Prezes - takiego obowiązku nie określono w obowiązujących przepisach. Nie było zatem możliwości określenia składających się na podzadanie kosztów poszczególnych działań oraz mierników rzeczowych, które powinny zostać osiągnięte w wyniku ich realizacji. Obowiązek wyodrębnienia działań

---

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 8 lutego 2010 r.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 87, poz. 537.

<sup>8</sup> W załączniku Nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009, w rozdz. 5 „budżet zadaniowy”, pkt 73 „Zadania, podzadania i działania”, ppkt 8 ustalono jednak, że dysponent określa podzadanie jako grupę działań, wyodrębnioną w ramach jednego zadania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania.

określono wprost dopiero do planowania budżetu zadaniowego na 2010 r.<sup>9</sup> Kolegium w materiałach planistycznych na 2010 r., przesłanych do Ministerstwa Finansów, uwzględniło po trzy działania do dwóch podzadań. Do działań tych przypisano planowane wydatki, nie ustalono jednak mierników, które powinny zostać osiągnięte w wyniku ich realizacji. NIK zwraca uwagę, że realizacja obowiązku wyodrębniania działań przyniesie efekty, jeżeli dla każdego działania zostanie określony rzeczywisty koszt jego realizacji oraz miernik, za pomocą którego możliwe będzie bieżące monitorowanie i rozliczanie wykonawców (może to być np. liczba spraw do załatwienia na jednego pracownika w określonym czasie). Pozwoli to na precyzyjne określenie i analizę kosztów zadań i podzadań, a także mierników ich realizacji.

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o wyeliminowanie uchybień w prowadzeniu rachunkowości Kolegium.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku, lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY

Najwyższej Izby Kontroli

Z up.

*Agata Katarzyna Ciupa*

Wicedyrektor

---

<sup>9</sup> Załącznik Nr 74 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.).