Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku

Białystok, dnia 15 kwietnia 2011 r.

Pan
Tadeusz Franciszek Bujkowski
Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Suwałkach

LBI-4100-06-01/2011
P/10/021

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Suwałkach (zwanym dalej „SKO" lub „Kolegium") kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 86/79 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym 28 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo zastrzeżeń, wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 86/79.

Ocena pozytywna kontrolowanej działalności wynika z wykorzystania środków finansowych zgodnie z przepisami o finansach publicznych, w sposób celowy i gospodarny. Stwierdzone zastrzeżenia nie miały istotnego wpływu na wykonanie budżetu SKO i dotyczyły:

- opóźnień w księgowaniu dowodów oraz sporządzeniu trzech zestawień obrotów i sald,
- niezatwierdzania na bieżąco zapisów księgowych oraz braku okresowego zamykania ksiąg rachunkowych,
- sporządzenia sprawozdania budżetowego Rb-28 – *z wykonania planu wydatków budżetu państwa* za styczeń 2010 r. na podstawie dokumentów nie ujętych w ewidencji księgowej,

[1] Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
tel.: 85 874 81 00, fax: 85 874 81 33, e-mail: LBI@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. 9, 15-950 Białystok

– rzetelności planu oraz sprawozdania z realizacji wydatków obu podzadań ujętych w ramach budżetu zadaniowego SKO.

1. Kolegium nie planowało i nie uzyskało w 2010 r. dochodów budżetowych. Wydatki SKO, założone w ustawie budżetowej na poziomie 1.159 tys. zł, wskutek dziewięciu zmian wprowadzonych w trakcie roku, ustalono ostatecznie na poziomie 1.179 tys. zł, tj. większym o 20 tys. zł (1,7%) od planowanego, a także o 23,6 tys. zł (2%) wyższym od wykonanego w 2009 roku (1.155,4 tys. zł). Zrealizowane wydatki wyniosły 1.165,7 tys. zł i były o 13,3 tys. zł (1,1%) niższe od zaplanowanych. Najwięcej środków przeznaczono na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (w tym wynagrodzenia roczne za 2009 rok oraz wynagrodzenia bezosobowe), które wyniosły łącznie 1.003,3 tys. zł (86,1% wydatków ogółem) i były wyższe od poniesionych w 2009 roku o 15,4 tys. zł (o 1,6%). Ze środków tych opłacono m.in. dodatek specjalny przyznany Panu Prezesowi przez Wiceprezesa Kolegium (200 zł). Izba zwraca uwagę, iż Wiceprezes SKO nie posiada umocowania prawnego do przyznawania takiego świadczenia swojemu przełożonemu. Na pokrycie pozostałych kosztów funkcjonowania Kolegium przeznaczono 162,4 tys. zł (13,9% wydatków ogółem), tj. o 5,1 tys. zł (o 3,1%) mniej niż w roku poprzednim.

   Badanie wydatków pozapłacowych oraz środków pochodzących z rezerwy celowej na wypłatę nagród jubileuszowych w łącznej wysokości 198,2 tys. zł (17% wydatków ogółem) wykazało, że środki budżetowe wykorzystano celowo, legalnie i gospodarnie, a ich wydatkowanie rzetelnie udokumentowano.

   Średnioroczne zatrudnienie w SKO wyniosło 10 etatów i nie uległo zmianie w stosunku do roku poprzedniego oraz odpowiadało wielkościom planowanym zarówno w grupie etatowych członków Kolegium, jak i pozostałych pracowników (nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń).

   Zobowiązania SKO na koniec 2010 roku wyniosły 73,4 tys. zł i dotyczyły wyłącznie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Były one wyższe w stosunku do stanu z końca roku poprzedniego o 2,9 tys. zł (tj. o 4,2%).

2. W Kolegium prawidłowo opracowano zasady prowadzenia rachunkowości (politykę rachunkowości). Zgodnie z postanowieniami art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[2] (obowiązującej do dnia 31 grudnia 2009 r.) Pan Prezes w marcu 2007 r. ustalił procedury kontroli finansowej, zaś w sierpniu 2010 r. – stosownie do wymogów art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

[2] Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

publicznych[3] - procedury kontroli zarządczej, które uwzględniały obowiązkowe elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych wynikające z komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.[4]

Przeprowadzony w trakcie kontroli przegląd funkcjonującego systemu rachunkowości oraz badanie zapisów i dowodów księgowych przeprowadzone przy zastosowaniu metody monetarnej, w oparciu o losowo wybraną próbę 117 (62,9%) spośród 186 dowodów objętych badaniem, o łącznej wartości 164.715,47 zł (91,2% badanej populacji), dały podstawę do negatywnej oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych, poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz skuteczności systemu rachunkowości i kontroli zarządczej. Główna księgowa SKO nie przestrzegała bowiem wymogów ustalonych w ustawie o rachunkowości oraz zasad polityki rachunkowości Kolegium, przewidujących bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz stosowanie „trwałych zapisów księgowych". Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej okazały się zaś w tym zakresie nieskuteczne. I tak:

- 20 zapisów księgowych ze stycznia 2010 r. (dotyczących wydatków na łączną kwotę 81.830,58 zł) zostało wprowadzonych do ksiąg rachunkowych 24 lutego 2010 r., tj. cztery dni po terminie sporządzenia i 14 dni po faktycznym sporządzeniu sprawozdania miesięcznego Rb – 28. W konsekwencji sprawozdanie nie zostało sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych, lecz w oparciu o dokumenty źródłowe. Tym samym naruszono wymogi art. 24 ust. 1 i ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,[5] nakazujące bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych, tak aby pochodzące z nich informacje umożliwiały terminowe sporządzenie sprawozdań oraz postanowienia § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej,[6] obligujące do sporządzania sprawozdań jednostkowych na podstawie ksiąg rachunkowych;
- zestawienia obrotów i sald za styczeń, czerwiec oraz listopad 2010 r. sporządzono odpowiednio: czternaście, sześć i szesnaście dni po opracowaniu sprawozdań Rb – 28 za te miesiące;

[3] Dz.U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.
[4] Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84
[5] Dz. U. z 2009 Nr 152, poz. 1223 ze zm.
[6] Dz. U. Nr 20, poz. 103

- 379 zapisów księgowych z 2010 roku (dotyczących wydatków na kwotę 1.165.675,23 zł) przechowywanych było w tzw. buforze. Zatwierdzone zostały one dopiero w 2011 roku, po sporządzeniu rocznych sprawozdań SKO (w tym: 331 zapisów dotyczących okresu styczeń-listopad 2010 r. – w dniu 14 lutego 2011 r., a 48 zapisów z grudnia 2010 r. – w dniu 3 marca 2011 r.). Stwierdzona praktyka była niezgodna z postanowieniami art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości, bowiem nie zapewniała trwałości zapisów księgowych i nieodwracalnego zabezpieczenia ich przed modyfikacją;
- w jednym ze 117 zapisów księgowych stwierdzono uchybienie polegające na błędnym opisie kontrahenta operacji gospodarczej (dotyczącej kwoty 294,47 zł).

3. Roczne sprawozdania Kolegium 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* oraz Rb-Z – *o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń* były poprawne pod względem formalno – rachunkowym, zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i z zachowaniem terminów określonych w ww. rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.[7]
4. W materiałach planistycznych na 2010 roku dotyczących budżetu zadaniowego Kolegium 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, zgodnie z postanowieniami § 2 pkt 2 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.[8] Nazwy, cele podzadań oraz ich mierniki zdefiniowano poprzez implementację uchwały Krajowej Reprezentacji SKO. Nierzetelnie określono jednak wysokość wydatków na realizację poszczególnych podzadań, bowiem ustalając je proporcjonalnie do liczby i rodzaju spraw w 2008 roku, pominięto 39 spraw administracyjnych będących w trakcie załatwiania. Kolegium zdefiniowało także działania, wchodzące w skład obu podzadań. Do działań tych, w oparciu o wytyczne Krajowej Reprezentacji SKO, przypisano planowane wydatki,

[7] Dz. U. Nr 43, poz. 247
[8] Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.

nie ustalono jednak mierników, służących bieżącemu monitorowaniu i rozliczaniu poszczególnych działań.

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 2010 rok, tj. *Rozpatrywanie odwołań, zażaleń, żądań wznowienia postępowania, żądań stwierdzenia nieważności decyzji oraz wszczynanie z urzędu postępowań w trybach nadzwyczajnych* oraz *Rozpatrywanie sporów cywilnoprawnych dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych*. Wartość osiągniętych mierników podzadań wyniosła odpowiednio 93,71% i 100%, podczas gdy planowano kolejno 93,26% i 57,14%. W sprawozdaniu z wykonania budżetu zadaniowego Kolegium za 2010 rok główna księgowa SKO wykazała nierzetelne dane w zakresie planu wydatków obu podzadań. Jako planowane wydatki pierwszego podzadania wykazano 1.151 tys. zł zamiast 1.091 tys. zł, zaś w ramach drugiego podzadania 28 tys. zł zamiast 88 tys. zł. Powodem były ograniczenia funkcjonalne aplikacji informatycznej, za pomocą której dane przekazywane są do Ministerstwa Finansów, niepozwalające na wykazanie poniesienia wydatków w wysokości wyższej od planowanej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1) wyeliminowanie nieprawidłowości w prowadzeniu rachunkowości Kolegium, w tym bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych,
2) staranne opracowywanie planu budżetu zadaniowego SKO oraz wykazywanie rzetelnych danych sprawozdawczych w tym zakresie.

* * *

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 wniosków lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, 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 wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up.
Agata Katarzyna Ciupa
WICEDYREKTOR