



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 28 marca 2011 r.

**Pan
Józef Zimnal
Prezes
Samorządowego Kolegium
Odwoławczego
w Bielsku-Białej**

LKA-4100-08-01/2011/P/10/021

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Bielsku-Białej (zwanym w dalszym ciągu „SKO” lub „Kolegium”) w zakresie wykonania przez SKO budżetu państwa w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 22 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2010 r. przez Kolegium.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i oceny cząstkowe:

1. W SKO nie planuje się dochodów. Zrealizowane w 2010 r. dochody budżetowe w kwocie 0,4 tys. zł były mniejsze od dochodów osiągniętych w roku poprzednim, kiedy to wynosiły 1,6 tys. zł. Dochody uzyskano ze sprzedaży makulatury i z tytułu odszkodowania zapłaconego przez Poczta Polską za niedostarczony list. Dochody budżetu państwa odprowadzono terminowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami. W okresie objętym kontrolą nie umorzono należności i nie stwierdzono uszczuplenia

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

wpływu z tytułu dochodów budżetowych. Nie wystąpiło przedawnienie należności budżetowych.

2. NIK pozytywnie ocenia dokonanie przez Kolegium zmian w planie wydatków i przeznaczenia środków rezerwy celowej. Kolegium zrealizowało wydatki planowane pierwotnie w 107,2 %. Plan wydatków po zmianach, zrealizowany w 100 %, wyniósł 2.369,5 tys. zł. Wykonanie budżetu w 2010 r. stanowiło 107,5 % wykonania w 2009 r. Zwiększenie wykonania wydatków wynikało w głównej mierze ze zwiększenia wypłat zasądzonych kosztów sądowych. NIK ocenia pozytywnie zaplanowanie, zasilanie w środki budżetowe, jak również zwrot środków niewykorzystanych. Kierownik SKO określił działania dla realizowanych podzadań w ramach realizacji budżetu zadaniowego. Na podstawie szczegółowego badania faktur, na łączną kwotę 132,9 tys. zł (33,8 % pozapłacowych wydatków bieżących), wystawionych przez sprzedawców usług i materiałów, stwierdzono że pozapłacowe wydatki bieżące były celowe, oszczędne i zgodne z planem.

Wydatki, poprzedzone każdorazowo analizą faktycznych potrzeb i uzasadnionym wnioskiem o zakup potwierdzanym przez Główną Księgową i Prezesa Kolegium, były zasadne dla prawidłowego funkcjonowania Kolegium. Kontrolowane wydatki nie przekroczyły planu po zmianach.

W 2010 r. na wydatki majątkowe zaplanowano 20 tys. zł. Ponieważ wartość dokonywanych zakupów była niższa niż równowartość 14 tys. Euro, SKO nie było zobowiązane do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. W ramach zaplanowanych środków zakupiono kserokopiarkę za 8.906 zł oraz szafę teleinformatyczną za 11.094 zł. Drugiego zakupu dokonano po zwróceniu się do dwóch firm o złożenie propozycji cenowej na dostawę takiego sprzętu. Wybrano ofertę firmy, która wcześniej wydała opinię dotyczącą potrzeby zakupu przez Kolegium szafy teleinformatycznej, opiewającą na kwotę 11.094 zł, czyli dokładnie taką, jaka pozostała SKO do wykorzystania na zakup tejże szafy po zakupieniu kserokopiarki. Zarówno Prezes Kolegium, jak i Dyrektor Biura Kolegium (osoba odpowiedzialna za realizację zamówień publicznych do kwoty 14 tys. Euro) nie potrafili wyjaśnić zbieżności kwoty w ofercie cenowej dostawcy z kwotą pozostającą do wydatkowania na zakup szafy teleinformatycznej. Oświadczyli również, że nie przekazywali informacji o wysokości tej kwoty temu dostawcy.

W ocenie NIK, opisana wyżej sytuacja wskazuje na możliwość wystąpienia mechanizmu korupcyjnego - dowolności postępowania, tj. nieprawidłowości polegającej na tym,

że urzędnik prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia działał nie według określonych reguł, lecz według własnej woli.

3. NIK ocenia pozytywnie przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji w 2010 r.
4. NIK ocenia pozytywnie zgodność stosowanego systemu rachunkowości z przepisami prawa. Ewidencję księgową Kolegium prowadzono ręcznie. Do ewidencji syntetycznej stosowano księgę główną, tzw. amerykańkę, a do ewidencji analitycznej karty wydatków i dochodów. Kolegium posiadało określone pisemnie zasady rachunkowości oraz procedury kontroli finansowej. W polityce rachunkowości określono metody wyceny aktywów i pasywów. Księgi inwentarzowe były kompletne. Zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości prowadzono ochronę i archiwizację danych. NIK nie wnosi uwag do ustanowionych procedur kontroli finansowej.
5. Badanie ksiąg rachunkowych i dowodów przeprowadzono na wybranej metodą prostą, próbie 259 dowodów księgowych o łącznej wartości 508.572,53 zł.
Badanie poprawności formalnej dowodów oraz zapisów księgowych przeprowadzono pod względem spełnienia wymogów formalnych dotyczących dowodu, kompletności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w dzienniku i księdze głównej. W wyniku badania wszystkich dowodów z wybranej próby stwierdzono formalną poprawność dowodów i zapisów księgowych, co pozwala na wydanie opinii pozytywnej w odniesieniu do skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej.
Badanie wiarygodności dowodów i ksiąg rachunkowych przeprowadzono pod względem ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, w sposób, który miałby wpływ na sprawozdawczość miesięczną lub roczną, właściwego wpisania wartości transakcji, właściwego wskazania okresu księgowania, ujęcia operacji na właściwych kontach. Nieprawidłowości nie stwierdzono, co pozwala na wydanie pozytywnej opinii na temat wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej.
6. W wyniku badania wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz przeniesień danych z ksiąg rachunkowych do sprawozdań budżetowych stwierdzono, że roczne sprawozdanie budżetowe o stanie środków na rachunku bankowym (Rb-27), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków (Rb-28) oraz kwartalne sprawozdania o stanie zobowiązań (Rb-Z) i o stanie należności (Rb-N) sporządzono

terminowo i prawidłowo, w oparciu o dane z ewidencji księgowej. W ocenie NIK, ww. roczne sprawozdania należy przyjąć bez zastrzeżeń.

7. Średnioroczne zatrudnienie w Kolegium w 2010 r. wyniosło ogółem 26 etatów i było wyższe o 3 etaty niż w 2009 r. Na wynagrodzenia wydatkowano, zgodnie z planem po zmianach, ogółem 1.583 tys. zł, o 4 % więcej niż w 2009 r., a przeciętne wynagrodzenie w porównywanych latach wzrosło o 8 %. Nie przekroczono kwoty wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia w planie finansowym po zmianach.

Pracownikom SKO mogły być wypłacane dodatki specjalne oraz nagrody. Ich przyznawanie określały postanowienia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium² oraz:

- do 14 grudnia 2010 r. Regulamin wynagradzania członków i pracowników biura SKO wprowadzony Zarządzeniem nr 5 Prezesa SKO z dnia 26 lipca 2002 r.,
- od 15 grudnia 2010 r. Regulamin wynagradzania pracowników Kolegium wprowadzony Zarządzeniem nr 14/2010 Prezesa SKO z dnia 6 grudnia 2010 r.

W pierwszym z ww. regulaminów określono, że pracodawca w ramach posiadanych środków mógł przyznać, na okres nie dłuższy niż rok, dodatek specjalny z tytułu zwiększenia obowiązków i zakresu wykonywanych zadań i charakteru pracy. W regulaminie tym nie określono zasad przyznawania takiego dodatku Prezesowi SKO. Możliwość taką przewidziano natomiast w Regulaminach organizacyjnych Kolegium, wprowadzonych uchwałami Zgromadzenia Ogólnego SKO z dnia 28 listopada 2005 r. i 6 grudnia 2010 r., w których określono wysokość maksymalnego wynagrodzenia, jakie może uzyskiwać Prezes SKO: *Wynagrodzenie zasadnicze Prezesa Kolegium stanowi mnożnik wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego oraz dodatek specjalny nie przekraczający łącznie 40 % wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.*

W Regulaminie wynagradzania obowiązującym od 15 grudnia 2010 r. określono, że Prezes Kolegium w ramach posiadanych środków mógł przyznać na okres miesięczny, dwumiesięczny, kwartalny półroczny lub roczny dodatek specjalny ze względu na:

- a) *zakres wykonywanych zadań i charakter pracy przy uwzględnieniu co najmniej jednego spośród niżej wymienionych przypadków dotyczących:*

² Dz. U. Nr 109, poz. 960

- zdolności do samodzielnego podejmowania i rozwiązywania problemów związanych z wykonywaniem określonych zadań podstawowych, wymagających szczególnego zaangażowania i staranności,
 - samodzielnosci w podejmowaniu spraw związanych z wykonaniem określonych zadań wymagających szczególnej staranności i inicjatywy
 - nakładu pracy, jaki pracownik musi włożyć w realizowanie powierzonych mu zadań,
- b) okresowe zwiększenie obowiązków służbowych w okresie urlopowym,
- c) okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności.
- d) zatrudnienie na stanowisku pracy związanym z kierowaniem pracownikami i ponoszeniem odpowiedzialności.

W okresie objętym kontrolą Prezes SKO nie przyznał żadnemu pracownikowi ww. dodatku, natomiast w całym tym okresie pobierał taki dodatek w maksymalnej, dopuszczalnej wysokości (łącznie 38.676,00 zł).

Jak podano wyżej, w Regulaminach organizacyjnych Kolegium określono wysokość maksymalnego wynagrodzenia, jakie może być przyznane Prezesowi SKO.

Według wyjaśnień Prezesa, dodatek specjalny wynika z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r., Uchwały KR SKO z 25 września 2002 r. w sprawie określenia zasad otrzymywania przez Prezesów SKO dodatku specjalnego, a nadto z ustawy o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych, która w sposób szczegółowy określa zadania Prezesa Kolegium.

W ocenie NIK, powyższe przepisy określają jedynie możliwość przyznania oraz maksymalną wysokość takiego dodatku. Decyzja o przyznaniu danej osobie dodatku specjalnego w konkretnej kwocie, w świetle tych przepisów oraz treści § 8 regulaminu wynagradzania pracowników Kolegium, jaki obowiązywał do 14 grudnia 2010 r., należała do Pracodawcy. Prezes SKO nie przedstawił kontrolerom decyzji Pracodawcy w tej sprawie, co w ocenie NIK wskazuje, że pobieranie powyższego dodatku było niezgodne z obowiązującymi przepisami.

Na podstawie wyżej wymienionych Regulaminów wynagrodzeń, pracownikom Kolegium, w ramach posiadanych środków, mogły być wypłacane nagrody z oszczędności. W regulaminie wynagrodzeń obowiązującym do 14 grudnia 2010 r. nie określono, za co może być przyznana pracownikowi nagroda.

Na nieprawidłowości w zakresie przyznawania nagród w SKO NIK zwróciła uwagę w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 22 listopada 2010 r. skierowanym do Prezesa SKO

po przeprowadzonej kontroli działalności Kolegium³, wskazując że „wnioski o nagrody, podpisane przez Prezesa, nie zawierały żadnego uzasadnienia ich przyznania”. NIK wskazała, że rzetelne udokumentowanie zasadności przyznania nagród dla poszczególnych pracowników stanowi niezbędny element wspierający system kontroli wewnętrznej w zakresie oceny prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. NIK negatywnie oceniła również zasadę przyznawania nagród dla Prezesa SKO, określoną w Regulaminie organizacyjnym uchwalonym przez Kolegium SKO. Według tego regulaminu „Dla Prezesa Kolegium ustala się nagrodę w wysokości wyższej o 100 % od nagrody ustalonej dla Wiceprezesa”. Na takiej podstawie w 2010 r. wypłacono Prezesowi dwie nagrody – w kwietniu 16.000 zł i w sierpniu 12.000 zł. W ww. wystąpieniu NIK sformułowała wniosek o rzetelne przyznawanie i dokumentowanie zasadności nagród dla pracowników Kolegium.

W § 8 Regulaminu wynagradzania pracowników, obowiązującym od 15 grudnia 2010 r., określono, że nagroda może być przyznana za „szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej charakteryzujące się: samodzielnością w podejmowaniu spraw związanych z wykonywaniem określonych zadań wymagających szczególnej staranności i inicjatywy, nakładem pracy jaki pracownik musi włożyć w realizowanie powierzonych mu zadań, okresowym zwiększeniem obowiązków służbowych lub powierzeniem dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności, zatrudnieniem na stanowisku pracy związanym z kierowaniem zespołem pracowników i ponoszeniem odpowiedzialności”. Powyższe przyczyny, uzasadniające przyznanie nagrody, pokrywały się z przyczynami uzasadniającymi przyznanie dodatku specjalnego, określonymi w tym samym regulaminie.

W § 10 określono, że wysokość nagrody dla Prezesa ustala każdorazowo Wiceprezes Kolegium w porozumieniu z Głównym Księgowym. W grudniu 2010 r. wypłacono Prezesowi SKO nagrodę w kwocie 16.000,00 zł, na podstawie sporządzonego przez Wiceprezesa SKO dokumentu o treści: „ Nagroda dla Prezesa SKO mgr Józef Zimnal w kwocie 16.000 zł”, na którym Główna Księgowa zapisała: „Potwierdzam, że w § 4010 są zabezpieczone środki na wypłatę w/wym. nagrody. 15.12.2010 r.”, w którym nie przedstawiono merytorycznego uzasadnienia przyznania tej nagrody. Powyższe świadczy, że wspomnianego wyżej wniosku NIK nie zrealizowano.

³ Wystąpienie pokontrolne NIK nr LKA-4101-21-01/2010/P/10/003

Nagrodę, zgodnie z Zarządzeniem nr 14/2010 Prezesa SKO z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie regulaminu wynagradzania pracowników Kolegium, Prezesowi SKO przyznawał Wiceprezes, a więc pracownik mu podległy.

W trakcie kontroli stwierdzono znaczne dysproporcje w wypłacanych pracownikom SKO uznaniowych częściach wynagrodzeń, w szczególności uzyskanie przez Prezesa 100 % wszystkich środków wypłaconych w SKO w formie dodatków specjalnych oraz 37,7 % środków przeznaczonych na nagrody z oszczędności. Średnia łączna wartość nagród wypłaconych pracownikowi będącemu członkiem Kolegium stanowiła zaledwie 7,1 % (3.120 zł), a pozostałym pracownikom 6,3 % (2.768,21 zł) łącznej wartości nagród otrzymanych przez Prezesa (44.000 zł).

W ocenie NIK, dokonanej z uwzględnieniem zasad współżycia społecznego, w świetle postanowień art. 58 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴ w związku z art. 13 i art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁵, powyższe różnice przekraczały granice godziwości.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen zawartych w tym wystąpieniu.

⁴ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

⁵ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.