



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia            kwietnia 2011 r.

**Pan Stanisław MAJEWSKI  
Prezes Samorządowego  
Kolegium Odwoławczego  
w Zamościu**

LLU-4100-05-01/2011  
P/10/021

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Zamościu, zwanym dalej: „Kolegium” lub „SKO”, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 86/95.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2010 roku budżetu państwa w części 86/95 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zamościu.**

Pozytywną ocenę uzasadnia stwierdzone dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny oraz sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. Zastrzeżenia NIK dotyczą klasyfikowania wydatków bieżących do wydatków majątkowych.

1. W ustawie budżetowej na rok 2010<sup>2</sup> nie zaplanowano dochodów w części 86/95 SKO w Zamościu. W 2010 roku Kolegium nie ustalało i nie pobrało dochodów budżetowych.
2. Wydatki budżetowe określone w ustawie budżetowej w wysokości 1.118,0 tys. zł zostały zwiększone w trakcie roku z rezerwy celowej budżetu państwa do wysokości 1.139 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 1.139,0 tys. zł i stanowiły 100% planu po

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

<sup>2</sup> Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102).

zmianach. Zostały one przeznaczone głównie na bieżące funkcjonowanie Kolegium, przede wszystkim na wynagrodzenia osobowe z pochodnymi - 854,0 tys. zł (75,0% wydatków ogółem) oraz zakup towarów i usług<sup>3</sup> – 148,1 tys. zł (12,1%). Do wydatków majątkowych (§ 6060), niezgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.<sup>4</sup>, zakwalifikowano wydatki bieżące w kwocie 10 tys. zł, poniesione na zakup sprzętu komputerowego o wartości jednostkowej poniżej 3.500 zł.

Zmiany planu wydatków dokonywane w trakcie roku decyzjami Prezesa SKO oraz Ministra Finansów służyły realizacji celów jednostki.

Szczegółowa kontrola wydatków w kwocie 249,4 tys. zł<sup>5</sup> (21,9% wydatków ogółem oraz 87,5% wydatków „pozapłacowych”), w tym wydatków na zakup towarów i usług – 80,0 tys. zł (54,0% wydatków w tej grupie) wykazała, że służyły one realizacji celów SKO i zostały poniesione w sposób oszczędny. Wartość udzielonych zamówień publicznych każdorazowo nie przekraczała równowartości 14.000 euro, co w świetle art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>, zwalniało Kolegium od stosowania przepisów tej ustawy.

Środki z rezerw celowych (21,1 tys. zł) wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach o ich przyznaniu, tj. na wypłatę nagrody jubileuszowej dla pracownika Kolegium (6,4 tys. zł) oraz na pokrycie kosztów postępowania przed sądem administracyjnym (14,7 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w roku 2010 wyniosło dziewięć etatów i w porównaniu do roku poprzedniego było wyższe 0,5 etatu. Planowane wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w 100%, tj. w wysokości 696,0 tys. zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 6.444 zł i było niższe o 419 zł (6,1%) w stosunku do roku 2009.

Nagrody uznaniowe wypłacono czterem pracownikom Biura SKO (w łącznej wysokości 6.200 zł) na podstawie zarządzenia Prezesa SKO w sprawie utworzenia funduszu nagród, wydanego w oparciu o przepisy art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>7</sup> w związku z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Wydatki ujęte w paragrafach: 421-430, 434-440, 474-475, 6060.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 38, poz. 207, ze zm.).

<sup>5</sup> Wybranych metodą MUS (Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanych tym dowodem) na kwotę 239,4 tys. zł oraz w sposób celowy – 10,0 tys. zł.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.).

<sup>7</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

Stwierdzono również, że na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz § 5a ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie (...) szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego (...)<sup>9</sup>, wypłacono w 2010 r. dodatki specjalne Prezesowi i Wiceprezesowi SKO (po 17.200 zł). Przyznano je z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych w związku ze wzrostem ilości spraw i niepełnej obsady etatowej, przy czym decyzję o przyznaniu dodatku Prezesowi podjął Wiceprezes, który w tym wypadku ocenił swojego przełożonego (czy zachodzą przesłanki do przyznania dodatku określone w ust. 2 § 5a powołanego rozporządzenia).

Wypłacone w 2010 r. wynagrodzenia za działalność orzeczniczą dla 12 pozaetatowych członków Kolegium na łączną kwotę 69.060 zł (kwalifikowane do § 417) uznano za diety oraz kwoty stanowiące zwrot kosztów<sup>10</sup> i nie pobrano od nich zaliczek na podatek dochodowy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 17 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>11</sup> oraz opierając się na stanowisku Naczelnika Urzędu Skarbowego w Zamościu zawartym w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2005 r. Od wynagrodzeń tych nie odprowadzono również składek na ubezpieczenie społeczne.

Na koniec 2010 r. zobowiązania niewymagalne wyniosły 84,6 tys. zł i dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (67,8 tys. zł) oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem Kolegium (16,8 tys. zł). Zobowiązania wymagalne wyniosły 2,8 tys. zł i dotyczyły kosztów postępowania sądowego zasądzonych wyrokiem sądu, który wpłynął do SKO w grudniu 2010 r. już po wykorzystaniu środków zaplanowanych na wydatki pozapłatowe.

**3.** Organizację systemu rachunkowości i kontroli zarządczej oceniono pozytywnie. Zasady rachunkowości ustalone przez Prezesa SKO były zgodne z wymogami art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>12</sup>. Procedury kontroli zarządczej uwzględniały elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych zawarte w Standardach kontroli zarządczej sektora finansów publicznych<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie 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 kolegium (Dz.U. Nr 109, poz. 960 ze zm.).

<sup>10</sup> Otrzymywane przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich do wysokości nieprzekraczającej miesięcznie kwoty 2.280 zł.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.

<sup>13</sup> Pkt 14 komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. M.F. Nr 15, poz. 84).

Poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami. Ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania próby 98 zapisów księgowych o wartości 249,4 tys. zł<sup>14</sup>. Doбору próby dokonano metodą monetarną, łączna wartość operacji udokumentowanych wylosowanymi zapisami księgowymi (96) wyniosła 239,4 tys. zł, a zapisami dobranymi w sposób celowy na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych i badania warstw wydatków (dwa zapisy) – 10,0 tys. zł.

W zakresie rzetelności mającej wpływ na sprawozdawczość miesięczną i roczną stwierdzono, że wydatki w kwocie 10 tys. zł poniesione na zakup sprzętu komputerowego ujęto w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*, zamiast w § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia*, tj. niezgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. Zdarzenia gospodarcze zaliczono do właściwych okresów sprawozdawczych, z wyjątkiem jednego (0,2 tys. zł), które ujęto w innym miesiącu (kwietniu zamiast marcu), niż wynikało to z dowodu źródłowego. Spowodowało to zaniżenie zobowiązań wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 za marzec 2010 r.

Stwierdzone ponadto, że trzech zapisów księgowych dokonano na podstawie niekompletnych dowodów (8,1 tys. zł), tj. niezawierających adnotacji o przeprowadzeniu kontroli merytorycznej (dwa dowody o wartości 7,1 tys. zł) oraz wskazania sposobu ujęcia w księgach (jeden dowód na kwotę 1 tys. zł).

Inwentaryzacja przeprowadzona została w terminie określonym w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości i prawidłowo udokumentowana. Różnic w stosunku do danych wynikających z ewidencji księgowej nie stwierdzono.

**4.** Roczne sprawozdania z wykonania planów dochodów budżetowych Rb-27, z wykonania planu wydatków Rb-28, o stanie środków na rachunkach bankowych Rb-23 oraz kwartalne Rb-N i Rb-Z o stanie należności i zobowiązań na koniec IV kwartału zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej oraz z zachowaniem terminów określonych w załączniku nr 42 oraz w załączniku nr 6 do rozporządzeń Ministra Finansów – odpowiednio z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>15</sup> i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> 21,9% ogólnej kwoty wydatków zrealizowanych w roku 2010.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247.

5. Kolegium realizowało zadanie *Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących o właściwości samorządu terytorialnego*. Dla dwóch podzadań realizowanych w ramach tego zadania SKO, stosownie do przepisów rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010<sup>17</sup>, ustaliło cele, mierniki, a także wysokość wydatków zaplanowaną na ich realizację. Określone dla podzadań cele, jak również mierniki - dla monitorowania stopnia realizacji tych celów - zostały sformułowane w sposób zgodny ze standardami określonymi w załączniku do przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów. W ramach realizowanych podzadań nie wykazano działań, mimo takiego obowiązku wynikającego z załącznika Nr 77 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów.

Określona dla podzadania 16.7.1.<sup>18</sup> wartość docelową miernika<sup>19</sup> wykonano w 102% (zakładano 98%, a osiągnięto 100%), natomiast planowany dla podzadania 17.7.2.<sup>20</sup> wskaźnik - odsetek spraw zakończonych ugodą - wykonano w 105,6% (zakładano 90%, a osiągnięto 95%).

W SKO nie prowadzono odrębnej ewidencji księgowej dla rozliczenia wydatków w układzie zadaniowym, a wydatki do poszczególnych podzadań przypisano proporcjonalnie do procentowego udziału liczby poszczególnych rodzajów spraw do ogólnej liczbie załatwianych spraw. Brak takiej ewidencji w ocenie NIK utrudniał bieżące monitorowanie wydatków poniesionych na poszczególne podzadania w ramach realizowanego zadania.

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

- 1) ewidencjonowanie wydatków we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz księgowanie dowodów w terminach umożliwiających wykazanie w sprawozdaniach danych zgodnych ze stanem faktycznym,
- 2) definiowanie działań dla wyodrębnionych podzadań w ramach realizowanego zadania budżetowego.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie 14 dni od daty otrzymania

---

<sup>17</sup> Rozporządzenie 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.).

<sup>18</sup> Rozpatrywanie odwołań, zażaleń, żądań wznowienia postępowania, żądań stwierdzenia nieważności decyzji oraz wszczynanie z urzędu postępowań w trybach nadzwyczajnych.

<sup>19</sup> Odsetek załatwionych spraw administracyjnych do ogólnej liczby spraw administracyjnych do rozpatrzenia w danym roku.

<sup>20</sup> Rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych.

niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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.