



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 29 marca 2010 r.

**Pan  
Bogdan Muzyczuk  
Prezes  
Samorządowego  
Kolegium Odwoławczego  
w Olsztynie**

LOL-4100-05-01/2010; 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 Olsztynie przeprowadziła w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Olsztynie (dalej: „Kolegium”) kontrolę wykonania planu finansowego w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do treści art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działalność Kolegium w zakresie spraw objętych kontrolą. Podstawą pozytywnej oceny była zgodna z zatwierdzonym planem finansowym oraz obowiązującymi zasadami realizacja budżetu Kolegium. Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast nieprawidłowości w zakresie

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1071 ze zm.

prowadzenia ewidencji księgowej oraz zgodności systemu księgowości komputerowej z obowiązującymi przepisami prawa.

1. Wydatki Kolegium w 2009 r. wyniosły 3.168,6 tys. zł (100% planu po zmianach) i w porównaniu z rokiem poprzednim były wyższe o 11,9%. Na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów, plan finansowy Kolegium zwiększył się z 3.148,0 tys. zł do 3.168,6 tys. zł, tj. o 0,7%. Ponadto, Pan Prezes, w ramach posiadanych uprawnień, dokonał przesunięcia kwoty 155,4 tys. zł pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej. W ocenie NIK, wszystkie zmiany w planie wydatków były celowe i wynikały z konieczności jego dostosowania do aktualnych potrzeb Kolegium. Największy udział w strukturze wydatków miały wynagrodzenia osobowe (wraz z pochodnymi) na kwotę 2.543,3 tys. zł, stanowiącą 80,3 % ogółu wydatków.

Wskutek wzrostu zatrudnienia w 2009 r. (o 3 etaty), waloryzacji wynagrodzeń o stopień inflacji oraz podwyżek płac, na wynagrodzenia pracowników Kolegium wydatkowano o 237,0 tys. zł (o 12,1%) więcej niż 2008 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5.727,0 zł i w porównaniu z 2008 r. było wyższe o 1,6 %, przy czym w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wzrosło ono do 3.009,0 zł, tj. o 494,0 zł (o 19,6%), natomiast w grupie członków etatowych samorządowych kolegiów odwoławczych zmniejszyło się o 592,0 zł (o 7,2%) i wyniosło 7.586,0 zł.

Wydatki na zakupy towarów i usług w 2009 r. wyniosły 468,7 tys. zł i stanowiły 14,8 % ogółu wydatków Kolegium w badanym okresie. Analiza tych wydatków wykazała, iż tylko w jednym przypadku (zakup samochodu osobowego) wartość zamówienia przekroczyła wyrażoną w złotych równowartość 14.000 euro, w związku z czym udzielono go z zastosowaniem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>. Postępowanie w trybie zapytania o cenę przeprowadzone zostało zgodnie z wymogami tej ustawy. W pozostałych przypadkach, w których nie było obowiązku stosowania Prawo

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

zamówień publicznych, każdorazowy zakup poprzedzany był analizą cen rynkowych zamawianych towarów i usług, na podstawie której wybierano dostawcę oferującego najniższą cenę.

Zobowiązania Kolegium na 31 grudnia 2009 r. wynosiły 204,3 tys. zł i w całości były zobowiązaniami niewymagalnymi, przy czym w 96,9 % były to pracownicze dodatkowe wynagrodzenia roczne z pochodnymi.

2. Dochody budżetowe w 2009 r. wyniosły ogółem 3.748,26 zł i były ponad pięciokrotnie wyższe od wykonania roku poprzedniego. Dotyczyły one głównie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego (81,0% ogółu) oraz zwrotu nadpłaconych składek z tytułu ubezpieczenia społecznego (18,1%). Pobrane dochody terminowo przekazywano na centralny, bieżący rachunek budżetu państwa. Na koniec 2009 r. należności Kolegium wynosiły 1.532,83 zł. i nie były jeszcze wymagalne.
3. W związku z wymianą zestawu komputerowego w komórce finansowo-księgowej, w Kolegium utracono ewidencję księgową za okres od 26 lutego do 21 grudnia 2009 r., zaś fakt ten dostrzeżono dopiero w toku kontroli NIK. W ocenie NIK, było to spowodowane zaniedbaniami głównej księgowej oraz nieprzestrzeganiem ustalonych przez Pana Prezesa zasad rachunkowości. Stwierdzono bowiem, że po zainstalowaniu w grudniu 2009 r. na nowym zestawie komputerowym oprogramowania do prowadzenia ewidencji księgowej i przeniesieniu do niego danych z tej ewidencji, nie dochowano należytej staranności podczas sprawdzania kompletności przeniesionych danych. Sposób archiwizowania, polegający na zastępowaniu plików archiwalnych plikami aktualnymi, doprowadził natomiast do zniszczenia kopii zapasowej ewidencji księgowej, zawierającej dane kompletne. Ponadto, wbrew zasadom rachunkowości przyjętym w Kolegium, główna księgowa nie sporządzała miesięcznych wydruków ksiąg rachunkowych. W związku z powyższym, konieczne było odtworzenie utraconej ewidencji księgowej, poprzez ponowne wprowadzenie danych źródłowych do systemu finansowo-księgowego, co nastąpiło w trakcie kontroli NIK.

W ocenie NIK do zaistnienia powyższych nieprawidłowości przyczynił się również niedostateczny nadzór Pana Prezesa nad funkcjonowaniem komórki finansowo-księgowej Kolegium.

4. W wyniku analitycznego przeglądu odtworzonych ksiąg rachunkowych, przeprowadzonego na pełnym zbiorze zapisów księgowych (4.454) oraz badania losowo dobranej próby 151 dowodów źródłowych (dotyczących wydatków na łączną kwotę 414,0 tys. zł) stwierdzono, że w księgach zaewidencjonowane były zdarzenia, które faktycznie miały miejsce, a kwoty zaksięgowanych operacji wynikały z dowodów źródłowych stanowiących podstawę księgowania. Wszystkie analizowane dokumenty były sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty, zgodnie z przyjętymi w Kolegium zasadami rachunkowości.

W 73 zapisach (1,6% ogółu i 48,3% zapisów wylosowanych do badania szczegółowego) wskazano jednak inne niż faktyczne daty operacji gospodarczej, a w kolejnych dwóch (0,04% ogółu) brakowało opisu operacji gospodarczej, co było niezgodne z przepisem art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>3</sup>. Program „Finanse DDJ” nie zapewnił także należytej kontroli kompletności zapisów oraz ich poprawności podczas rejestrowania i księgowania operacji gospodarczych. Mimo, że spośród 4.454 zapisów w dzienniku, w 1.804 przypadkach (40,5%) data dowodu była wcześniejsza od daty operacji gospodarczej, a w dwóch zapisach (0,04%) w dacie dowodu wskazano 2004 r. zamiast 2009 r., program umożliwił ich zaksięgowanie.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię pozytywną w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych (zarówno w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej jak i bieżącej) oraz opinię negatywną w zakresie zgodności systemu rachunkowości, w tym księgowości komputerowej, z przepisami prawa.

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

5. Roczne sprawozdania budżetowe Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa i Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń oraz Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, sporządzono terminowo i rzetelnie, a dane w nich zawarte były zgodne z ewidencją księgową za 2009 r.

6. Budżet w układzie zadaniowym realizowany był przez Kolegium w ramach jednego zadania, pn. „Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego”, w którym wyróżniono dwa podzadania, tj.:

- rozpatrywanie odwołań, zażaleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji oraz wszczynanie z urzędu postępowań w trybach nadzwyczajnych (podzadanie 1),
- rozstrzygnięcie sporów cywilnoprawnych dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych (podzadanie 2).

Wszystkie wydatki poniesione przez Kolegium w 2009 r., w kwocie 3.169,0 tys. zł<sup>4</sup>, dotyczyły ww. zadania, zaś w odniesieniu do przyjętych podzadań przypisano je do nich proporcjonalnie do struktury rozpatrywanych spraw. I tak, kwotę 2.247,0 tys. zł

(78% wydatków) przypisano do podzadania 1, a kwotę 922,0 tys. zł (22% wydatków)

do podzadania 2. Celami realizowanych zadań i podzadań były m.in. „kontrola instancyjna i pozainstancyjna” orzeczeń administracyjnych organów jednostek samorządu terytorialnego, rozpatrywanie wniosków dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych oraz weryfikacja decyzji

i postanowień organów jednostek samorządu terytorialnego. Jako mierniki realizacji zadania i podzadań przyjęto odsetek spraw rozpatrzonych w stosunku do ogólnej liczby spraw.

Zdaniem NIK, przyjęty sposób kwalifikowania wydatków do poszczególnych podzadań według struktury rozpatrywanych spraw jest mniej precyzyjny niż metoda wyceny poszczególnych działań składających się na dane podzadanie, gdyż (poza ustaleniem kosztów realizacji podzadań) nie pozwala na przypisanie poszczególnym działaniom wskaźników rzeczowych, np. liczby załatwianych spraw przez jednego orzecznika i pracownika obsługi.

NIK zwraca też uwagę, że pomimo zrealizowania wydatków Kolegium w 100%, zakładany miernik realizacji zadania (ustalony na poziomie 84% spraw rozpatrzonych

w stosunku do ogólnej liczby spraw ujętych w ewidencji w 2009 r.) nie został osiągnięty (zrealizowano go na poziomie 82%). Było to jednak spowodowane zwiększonym wpływem w listopadzie i grudniu 2009 r. spraw z zakresu pomocy społecznej, które ze względów proceduralnych nie mogły zostać załatwione do końca 2009 r. Zaznaczyć też należy, że nazwy cele i mierniki podzadań określono poprzez implementację uchwały Krajowej Reprezentacji SKO.

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

- 1) zapewnienie zgodności systemu księgowości komputerowej z ustawą o rachunkowości,
- 2) rozważenie zmiany przyjętych rozwiązań w zakresie kwalifikowania wydatków w budżecie zadaniowym Kolegium.
- 3) wzmocnienie nadzoru nad komórką finansowo-księgową Kolegium, w tym zapewnienie trwałości ewidencji księgowej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

---

<sup>4</sup> Kwota przyjęta w układzie zadaniowym wynikała z zaokrąglenia wydatków ogółem w wysokości 3.168,6 tys. zł.

i wykonania wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu bądź o działaniach podjętych w celu realizacji tych wniosków lub o 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 Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.