



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4100-04-01/2013
P/13/013

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/013 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., cz. 86 – Samorządowe Kolegia Odwoławcze.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Piotr Białka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85249 z dnia 24 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie, ul. Słowiańska 54, 64-100 Leszno (dalej „Kolegium”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wiesława Glinka, Prezes Kolegium (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 86/41 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1.259,5 tys. zł.

Kolegium rzetelnie zaplanowało oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowało wydatki budżetu państwa w części 86/41. Księgi rachunkowe Kolegium prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Funkcjonujący w Kolegium system rachunkowości oraz mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych były skuteczne.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. Kolegium nie planowało wykonania dochodów budżetowych oraz dochodów tych nie uzyskało.

(dowód: akta kontroli str. 5)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe.

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 86/41 zostały zaplanowane w wysokości 1.072,0 tys. zł. W 2012 r. Minister Finansów wydał 10 decyzji w sprawie zmian wydatków Kolegium, zwiększając planowane pierwotnie wydatki z kwoty 1.172,0 tys. zł do 1.259,5 tys. zł - tj. o 87,5 tys. zł. Wszystkie zmiany w tym zakresie zwiększające plan finansowy pochodziły z rezerw celowych budżetu państwa. Przyznane rezerwy zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Powyższe zmiany spowodowane były głównie koniecznością sfinansowania przez Kolegium: kosztów postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu, wypłatą nagrody jubileuszowej pracownikowi Kolegium, uzupełnieniem wydatków na ubezpieczenie społeczne (w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej od dnia 1 lutego 2012 r.) i uzupełnieniem wydatków bieżących. Uzasadnieniem wzrostu wydatków bieżących był m. in.:

- wzrost wydatków związanych z usługami pocztowymi (związany ze wzrostem wpływu spraw oraz koniecznością doręczania pism obojgu małżonkom w osobnych przesyłkach)
- wzrost wydatków na pozaetatowych członków Kolegium (związany ze wzrostem wpływu spraw i koniecznością terminowego ich załatwiania, co wiązało się z większym ich zaangażowaniem w orzekaniu).

Od 2002 r. nie zmieniono wysokości wynagrodzenia przysługującego pozaetatowym członkom Kolegium i wynosi ono 100 zł brutto za przygotowanie jednej sprawy. W 2012 r. liczba spraw ujętych w ewidencji ogółem wyniosła 1.600 przy 1.582 w 2011 r., a liczba załatwionych spraw administracyjnych 1.446 przy 1.348 w 2011 r.

W 2012 r. Prezes Kolegium wydał 11 decyzji na łączną kwotę 25,7 tys. zł w sprawie przeniesienia wydatków w ramach jednego rozdziału klasyfikacji budżetowej. Wszystkie decyzje wynikały z konieczności zapewnienia prawidłowego i ciągłego funkcjonowania jednostki.

Kolegium dokonywało analiz ponoszonych wydatków zarówno na etapie planowania, jak i ich realizacji w trakcie roku budżetowego mając na celu racjonalizację kosztów. Zgodnie z treścią wyjaśnień głównej księgowej Kolegium Pani Karoliny Bańkowiak-Łaty, *omawianie spraw związanych z wydatkami w jednostce odbywa na zasadzie konsultacji Prezesa wraz z główną księgową – na*

bieżąco, raz w miesiącu. Jest to konsultacja i podejmowanie decyzji, które są następnie realizowane. Jednakże nie jest sporządzana na tę okoliczność notatka służbowa bądź protokół.

W wyniku przeprowadzanych analiz m.in.:

- wypowiedziano umowę na serwisowanie centrali telefonicznej oraz obniżono koszt abonamentu za dostęp do sieci internetowej. Roczne oszczędności z w/w umów wyniosły około 800 zł,
- ograniczono wysyłki pocztowe poprzez skumulowanie większej ilości dokumentów do jednego adresata,
- ograniczono zakup pozycji książkowych w związku z możliwością dostępu do nich w formie elektronicznej.

Przyjęte w pierwotnym projekcie ustawy budżetowej ograniczenia kwoty wydatków bieżących dotyczące Kolegium, jak wyjaśniła główna księgowa, miałyby wpływ na bieżące funkcjonowanie jednostki. Wystąpiłyby zobowiązania wynikające z faktur, dla których upłynąłby termin płatności. Głównie byłyby to faktury za przesyłki pocztowe. Zostałaby również ograniczona praca pozaetatowych członków Kolegium, co mogłoby się wiązać z wydłużeniem terminów załatwiania spraw, a także załatwianiem spraw po terminie wyznaczonym do jej załatwienia. Jednakże dla SKO w Lesznie została przyznana rezerwa celowa na wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki.

[Dowód: akta kontroli str. 8-63, 189-192, 194]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta części 86/41 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków

W 2012 r. wydatki Kolegium ogółem wyniosły 1.258,6 tys. zł i w całości zostały sfinansowane środkami z budżetu krajowego. Stanowiły one odpowiednio 107% pierwotnego planu finansowego (1.172,0 tys. zł) oraz 100% planu po zmianach. Największą grupę wydatków stanowiły wynagrodzenia (62,6%) i pochodne od wynagrodzeń (10,5%), a następnie wydatki bieżące (20,4%) i majątkowe (0,72%).

W 2012 r. Kolegium nie dokonywało wydatków (zakupów) w ramach procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych².

[Dowód: akta kontroli str. 6-7, 158]

Kolegium dokonywało wydatków zgodnie z postanowieniami zawartych umów. W Kolegium w 2012 r. nie wystąpiły do zapłacenia żadne odsetki, kary i opłaty, których zapłata wyczerpywałaby dyspozycję art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³.

[Dowód: akta kontroli str. 154-155, 167-188]

W 2012 r. wydatkowano 17,5 tys. zł na zakup usług remontowych. Usługi te dotyczyły remontu pomieszczeń biurowych (sala rozpraw oraz korytarz). Pomieszczenia biurowe wynajmowane były od Związku Rewizyjnego Spółdzielni na podstawie umowy najmu z dnia 2 stycznia 2001 r. (wraz z aneksami). Umowa najmu w § 8 zobowiązuje Kolegium do wykonywania we własnym zakresie bieżących

² Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759, ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

napraw i remontów, które związane są ze zwykłym użytkowaniem przedmiotu najmu. Zgodnie z treścią wyjaśnień głównej księgowej Kolegium, Pani Karoliny Bańkowiak-Łaty przez cały okres użytkowania wynajmowanych pomieszczeń tj. od 1 stycznia 1995 r. drobne remonty polegały tylko na odmalowaniu ścian. *Dalsze użytkowanie pomieszczeń wymagało remontów związanych ze zwykłym użytkowaniem przedmiotu najmu, łącznie z wymianą starych, zniszczonych i niedomykających się drzwi, które nie były wymieniane od początku najmu i uległy zwykłemu bieżącemu zużyciu. Dotychczasowe drzwi wychodzące na korytarz, nie zabezpieczały w należyty sposób dostępu do pomieszczeń biurowych. Ze względów bezpieczeństwa konieczna była ich wymiana. Związane to było także z koniecznością zabezpieczenia dokumentów i wyposażenia Kolegium.*

[Dowód: akta kontroli str. 6-7, 166]

W 2012 r. wydatkowano 9,1 tys. zł na zakupy inwestycyjne. Zakupy te obejmowały dwa zestawy komputerowe. Zostały one prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowane, tj. zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)⁴ i przekazane do użytkowania w terminie do 6 dni od dnia zakupu.

[Dowód: akta kontroli str. 159-164]

W Kolegium, zgodnie z dyspozycjami Ministerstwa Finansów z dnia 17 lutego 2011 r., na bieżącym rachunku bankowym pozostawała na koniec dnia kwota nie przekraczająca 5 tys. zł. Potwierdziła to analiza wyciągów bankowych za miesiąc wrzesień 2012 r. Kwota pogotowia kasowego wydatków budżetowych została określona w wysokości 5.000 zł. Kwota pogotowia kasowego nie była zmieniana w okresie objętym kontrolą.

W trakcie roku budżetowego dokonywano zmian zasilania, które wynikały z decyzji Ministra Finansów, zwiększających budżet jednostki. Wystąpiła również jedna zmiana, która wyniknęła z przebiegowania środków na wydatki na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W dniu 12 czerwca 2012 r. przekazano wg zapotrzebowania na środki budżetowe środki w kwocie 5.000 zł, które nie zostały w danym dniu wydatkowane (nieobecność osób, które podpisują zlecenia) i na koniec dnia roboczego przebiegowane na centralny rachunek budżetu państwa.

[Dowód: akta kontroli str. 165]

W 2012 r. przeciętne zatrudnienie w Kolegium pozostawało na tym samym poziomie, co w 2011 r. i wyniosło 11 pełnozatrudnionych osób, z tego 7 osób będących etatowymi członkami kolegium i 4 osoby będące pracownikami obsługi biura Kolegium.

Średnie miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na pełnozatrudnionego wzrosło z 5.826 zł w 2011 r. do 5.975 zł w 2012 r. Łączne wydatki na wynagrodzenia pracowników Kolegium wyniosły 769,0 tys. zł w 2011 r. i 788,6 tys. zł w 2012 r. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w Kolegium wynikał z przyznania w 2012 r. nagrody jubileuszowej etatowemu członkowi Kolegium. Wydatki na wynagrodzenia (§§ 4010-4070) określone w planie finansowym po zmianach nie zostały przekroczone.

W zakresie wynagrodzeń w 2012 r. dokonane zostały dwie zmiany zwiększające plan finansowy z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 15.658 zł - środki przeznaczone na uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne, w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej od dnia 1 lutego 2012 r. (tzw. zmiany systemowe) i 16.366 zł – środki przeznaczone na sfinansowanie wypłaty nagrody jubileuszowej. Przyznane rezerwy zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

[Dowód: akta kontroli str. 8-49, 108-123, 124-125]

⁴ Dz. U. nr 242, poz. 1622.

Zobowiązania w części 86/41 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 77,5 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (72,8 tys. zł). Główną pozycję (61,4 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.
[Dowód: akta kontroli str. 127-128, 134-135]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Kolegium w badanym obszarze.

3. Księgi rachunkowe

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

*Opis stanu
faktycznego*

Dokumentacja opisująca zasady rachunkowości w Kolegium była zgodna z wymogami art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵. Przyjęty w Kolegium zakładowy plan kont spełniał ustalone przepisami wymagania. Księgi rachunkowe były otwierane i zamykane zgodnie z wymogami art. 12 ustawy o rachunkowości. Obligatoryjne elementy ksiąg rachunkowych (dziennik, księga główna, księgi pomocnicze, zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych, wykaz składników aktywów i pasywów) prowadzone były z należytą szczegółowością, zgodnie z art. 13 ww. ustawy. Księgi rachunkowe były prawidłowo oznaczone i przechowywane zgodnie z wymogami art. 13 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości.

Stosownie do art. 14 ust. 4 ww. ustawy, komputerowe zapisy księgowo posiadały automatycznie nadany numer pozycji, pod którym zostały wprowadzone do dziennika, a także dane pozwalające na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu. W Kolegium ustalone były zasady ochrony i zabezpieczenia danych, w tym archiwizacji baz oraz przenoszenia treści ksiąg na inny komputerowy nośnik danych. Zdarzenia gospodarcze księgowane były do właściwych okresów sprawozdawczych. Zakres danych zawartych w komputerowych zapisach księgowych spełniał wymagania zawarte w art. 23 ustawy o rachunkowości (co ustalono na podstawie badanej losowo próby opisanej poniżej). Z zapisów w księgach wynikało, że spełniają one wymóg sprawdzalności, stosownie do treści art. 24 ust. 4 ww. ustawy. Księgi rachunkowe były prowadzone na bieżąco, zgodnie z wymogami art. 24 ust. 5 ustawy o rachunkowości. Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej (za miesiąc oraz od początku roku) były zgodne, stosownie do treści art. 14 ww. ustawy, z obrotami wykazanymi w dzienniku.

W instrukcji finansowo-księgowej zostały określone procedury dotyczące terminowości postępowania z dowodami księgowymi, w tym określono terminy graniczne księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych. Zatwierdzania zapisów księgowych (księgowania) odbywały się na koniec okresu sprawozdawczego.

Roczne sprawozdania budżetowe sporządzane były wyłącznie na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych. W 2012 r. Kolegium korzystało z Systemu

⁵ Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz.1223 ze zm.

„Finanse Premium”. System zapewniał kontrolę kompletności zapisów, ich poprawności, w tym poprawności i sekwencji dat, a także ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz pozwalał na zatwierdzanie na bieżąco zapisów księgowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 64-107, 193]

3.2. Ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych.

Przegląd analityczny został dokonany w oparciu o pobrany w postaci elektronicznej zapis dziennika księgowania Kolegium w 2012 r. oraz 2013 r. (do końca stycznia), na etapie przygotowania zbioru (populacji) zapisów do losowania próby metodą monetarną⁶. Dotyczył wszystkich zapisów zawartych w dzienniku. W wyniku badania nie stwierdzono przypadków księgowania dowodów w niewłaściwych okresach, błędnej interpretacji lub braku wymaganych przepisami dat, błędnej sekwencji dat, braku ciągłości zapisów w dzienniku i pomijania kont rozrachunkowych przy księgowaniu zakupów.

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 - wydatki budżetowe, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej 101 dowodów księgowych na kwotę 212,7 tys. zł – spośród dowodów dotyczących wydatków o łącznej wartości 243,6 tys. zł, według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości. W wyniku tego badania nie stwierdzono nieprawidłowości. Dokonane wydatki były legalne, celowe i gospodarne oraz ujęte w planie finansowym Kolegium. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek i kar umownych.

[Dowód: akta kontroli str. 148-157]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Roczne sprawozdania budżetowe Kolegium za 2012 r. zostały sporządzone i przekazane Ministerstwu Finansów w terminach określonych w:

- załączniku nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷ (w przypadku sprawozdań Rb-23,

⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁷ Dz. U. z 2010 r. nr 20, poz. 103.

Rb-27, Rb-28). Ponadto sprawozdania Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych zostały uzgodnione z Oddziałem NBP w Poznaniu,

- załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸ (w przypadku sprawozdań Rb-N i Rb-Z).

Sprawozdania Kolegium za 2012 r. były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Między innymi:

- dane wykazane w sprawozdaniach Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych w wierszu: „dochody wykonane” były zgodne z zapisami na koncie 129 Wn pomniejszonymi o stronę Ma (zwroty), a w wierszu „dochody przekazane w okresie sprawozdawczym” z zapisami na koncie 222 Wn,
- dane wykazane w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w wierszu: „należności” były zgodne z saldem początkowym na kontach 201, 220, 221, 226 i 240 powiększonym o zapisy na koncie 720, 750 i 760 Ma i zmniejszonym o zapisy na tych kontach po stronie Wn, w wierszu „dochody wykonane” z zapisami na koncie 129 Wn pomniejszonymi o zapisy strony Ma, a w wierszu należności pozostałe do zapłaty” z saldem kont 201, 220, 221, 226 i 240,
- dane wykazane w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w wierszu: „wykonanie wydatków” były zgodne z zapisami na koncie 130 Ma, a w wierszu „zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego” na kontach 201, 225, 229, 231 i 240. Ponadto, w sprawozdaniach tych nie wykazano (nie wystąpiły): zobowiązań wymagalnych, wydatków z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

[Dowód: akta kontroli str. 126-147]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Kolegium w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

⁸ Dz. U. z 2010 r. nr 43, poz. 247.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Poznań, dnia 20 marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Białka
główny specjalista
kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.