



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia kwietnia 2010 r.

LSZ-4100-04-02/2010

P/09/019

Tekst ujednoczony

**Pani
Jolanta Wyszynska
Prezes Samorządowego
Kolegium Odwoławczego
w Koszalinie**

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 Szczecinie przeprowadziła w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Koszalinie, zwanym dalej SKO, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w cz. 86/33. W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 22.03.2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezes niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działalność SKO w zakresie objętym kontrolą.

1. SKO prawidłowo opracowało plan finansowy wydatków na 2009 r. (i układ wykonawczy) do wysokości kwoty ustalonej w ustawie budżetowej (1.542 tys. zł). W trakcie roku plan wydatków został zwiększony o kwotę 245.419 zł z rezerw celowych (przyznanych przez Ministra Finansów m.in. na wypłatę nagród jubileuszowych i na sfinansowanie kosztów postępowań zasądzonych przez sądy administracyjne). Na podstawie art. 148 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych², Prezes SKO dokonała przeniesień pomiędzy paragrafami klasyfikacji wydatków na kwotę 27,7 tys. zł, a zmniejszenie wydatków majątkowych na kwotę 35 tys. zł zostało dokonane za zgodą Ministra Finansów. Planowane wydatki (po zmianach) i wykonane w 2009 r. na kwotę 1.787.139,28 zł były wyższe o 212 tys. zł (13%) od wykonanych w 2008 r.

Szczegółowe badanie wydatków na łączną kwotę 404,2 tys. zł (22,6% wydatków ogółem) wykazało, że poniesiono je do wysokości kwot ujętych w planie finansowym, na pod-

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

² Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., obowiązująca do 31.12.2009 r.

stawie wcześniej zawartych umów oraz w celu realizacji zadań ustawowych. Nie wystąpiły nieterminowe płatności skutkujące zapłaceniem odsetek lub kar umownych.

Jednakże NIK stwierdziła nieprawidłowości w realizacji wydatków na wynagrodzenia nieetatowych członków kolegium i na nagrody dla pracowników SKO. Od kwot wypłaconych w 2009 r. 16 nieetatowym członkom kolegium (łącznie na kwotę 59.030 zł), stanowiących w myśl art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych³ (usko) wynagrodzenie, SKO nie odprowadziło do Urzędu Skarbowego (US) zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (11.215,70 zł), co było niezgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴ (updof). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyrokach z 30.03.2009 r.⁵ oraz z 4.03.2008 r.⁶ orzekł, że wynagrodzenie wypłacane pozaetatowym członkom sko na podstawie art. 15 ust. 4 usko nie korzysta ze zwolnienia, o jakim mowa w art. 21 ust. 1 pkt 17 updof. Podstawą dla SKO do takiego działania było postanowienie Naczelnika Pierwszego US w Koszalinie z 15.11.2005 r., który uznał, że ww. wynagrodzenia podlegają zwolnieniu, o jakim mowa w art. 21 ust. 1 pkt 17 updof.

Ponadto od wynagrodzeń w łącznej kwocie 25.960 zł wypłaconych 5 (z 16) nieetatowym członkom kolegium, zatrudnionych jednocześnie w Biurze SKO (łącznie na 4,375 etatu), SKO nie zapłaciło składek na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Ww. nieetatowi członkowie kolegium orzekali łącznie w 393 sprawach. Prowadzona dokumentacja SKO nie pozwalała na stwierdzenie ile czasu wykorzystali oni na działalność orzeczniczą.

W 2009 r. w ramach wydatków na wynagrodzenia osobowe (z oszczędności w związku z ustaniem członkostwa w kolegium oraz chorobą pracownika) wypłacono nagrody w łącznej kwocie 60.287 zł (49.200 zł etatowym członkom kolegium oraz 11.087 zł pracownikom Biura SKO), w oparciu o niewłaściwą podstawę prawną. Nagrody wypłacono na podstawie wewnętrznych regulacji, wydanych na podstawie nieobowiązujących w 2009 r. przepisów prawa, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷. Wypłaty nagród dotyczyły także Prezesa SKO na łączną kwotę 9.700 zł (listy płac podpisane przez Prezesa i Wiceprezesa SKO).

Zasady wynagradzania członków kolegium SKO i pracowników Biura SKO, uregulowane w art. 15 ust. 6 usko oraz w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania preze-

³ Dz.U z 2001 r. Nr 79, poz. 856, ze zm.

⁴ Dz.U z 2000 r. Nr 14, poz. 176, ze zm.

⁵ sygn. akt II FSP 7/08

⁶ sygn. akt II FSK 50/07

⁷ Dz.U. z 1993 r. Nr 111, poz. 493, ze zm. (uchylone z dniem 1.08.2000 r.).

sa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium⁸ - w ocenie NIK - nie przewidują możliwości wypłacania nagród.

W ramach posiadanych środków na wynagrodzenia pracownikom kolegium może być przyznany, na czas określony, nie dłuższy niż rok, dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności, jak również ze względu na zakres wykonywanych zadań i charakter pracy (w kwocie nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika) stosownie do przepisów § 5a w/w rozporządzenia. Tym samym wypłacenie nagród Prezesowi SKO, w ocenie NIK, również nie znajduje uzasadnienia.

Przeciętne zatrudnienie w SKO w 2009 r. wyniosło 15 etatów (9 etatowych członków kolegium i 6 pracowników Biura SKO) i było wyższe w stosunku do 2008 r. o 1 etat. Wydatki na wynagrodzenia pracowników SKO w 2009 r. wyniosły 1.178,8 tys. zł i były wyższe od poniesionych w 2008 r. o 132,9 tys. zł (wzrost o 12,7 %), w tym wydatki na wynagrodzenia etatowych członków kolegium były wyższe o 126 tys. zł (wzrost o 15,2%), a dotyczące pracowników Biura - wyższe o 6,9 tys. zł (wzrost o 3,2%).

2. SKO realizowało w 2009 r. wydatki w układzie zadaniowym w ramach funkcji państwa nr 16⁹, zadania nr 16.7¹⁰, na które składały się 2 podzadania nr 16.7.1¹¹ i 16.7.2¹². SKO ustaliło (na podstawie odpowiednich danych z 2007 r.) wartości bazowe oraz docelowe mierników dla ww. zadania i podzadań i osiągnęło zakładaną wartość docelową miernika dla realizowanego zadania.

W SKO nie wyodrębniono natomiast działań służących realizacji poszczególnych podzadań. Zdaniem NIK, brak określenia dla poszczególnych podzadań działań służących ich realizacji ograniczyła możliwość precyzyjnego przypisania do podzadań wydatków oraz ich powiązania z rzeczowymi efektami działań. Takie przypisanie wydatków przyniesie efekty, jeżeli dla każdego działania zostanie obliczony rzeczywisty koszt jego realizacji oraz miernik, za pomocą którego możliwe będzie bieżące monitorowanie i rozliczanie wykonawców (np. liczba spraw do załatwienia na jednego pracownika) niezależnie od uwarunkowań zewnętrznych mających wpływ na osiągnięcie miernika podzadania.

3. W 2009 r. SKO nie planowało dochodów budżetowych. Zrealizowane dochody w kwocie 6.968,62 zł uzyskano z tytułu zwrotu kosztów postępowań sądowych (5.772,90 zł)

⁸ Dz.U. Nr 109, poz. 960 ze zm.

⁹ „Sprawy obywatelskie”

¹⁰ „Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego”.

¹¹ „Rozpatrywanie odwołań, zażaleń, żądań wznowienia postępowania, żądań stwierdzenia nieważności decyzji oraz wszczynanie z urzędu postępowań w trybach nadzwyczajnych”.

¹² „Rozpatrywanie sporów cywilnoprawnych dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych”.

oraz zwrotu przez ZUS nadpłaconych składek (1.195,72 zł). Zaległości pozostałe do zapłaty na rzecz SKO na koniec 2009 r. wyniosły 304,10 zł (z tytułu zwrotu kosztów sądowych) i wzrosły w stosunku do zaległości na koniec 2008 r. o 24,10 zł (8,6 %). W 2009 r. nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności.

4. Sporządzone za 2009 r. sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N oraz Rb-Z wykazywały dane zgodne z ewidencją księgową i były przekazywane w terminach określonych w załączniku nr 38 do rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r.¹³.

5. Ewidencja księgową SKO prowadzona w 2009 r. w systemie elektronicznym nie spełniała wymogów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴ (uor) i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r.¹⁵ Stwierdzono, że ewidencja jako datę zapisu oraz datę zatwierdzenia dowodu księgowego wskazywała datę zamknięcia miesiąca, nie spełniając tym samym warunku sprawdzalności ksiąg, wynikającego z art. 24 ust. 4 uor. W ww. ewidencji nie prowadzono kont analitycznych wg dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej do konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, co było niezgodne z zapisami załącznika nr 2 (cz. II pkt 28) do ww. rozporządzenia.

Badanie kontrolne zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych SKO przeprowadzone na grupie 106 dowodów księgowych na łączną kwotę 337.984,88 zł (96 dokumentów na łączną kwotę 244.293,12 zł wybranych losowo przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych i 10 dokumentów na łączną kwotę 93.691,76 zł wybranych metodą doboru celowego) wykazało, że w 99,7% badanej populacji dowody były poprawne i kompletne, zawierały akceptację pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, wskazanie miesiąca księgowania, dekretację oraz były zatwierdzane przez osoby do tego upoważnione, a w 98,2% badanej populacji dowody zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej.

Dokument na kwotę 5.117 zł został zaewidencjonowany w niewłaściwym miesiącu, czym naruszono art. 20 ust. 1 uor, co miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą SKO. Trzy dokumenty na łączną kwotę 900,01 zł, dotyczące wydatków na zakup tonerów do drukarek, zostały zaewidencjonowane w § 4210 zamiast w § 4750, co było niezgodne z zasadami klasyfikacji wydatków, określonymi w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r.¹⁶, co miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą oraz roczną SKO. Dwa dokumenty księgowe na łączną kwotę 1.050 zł nie posiadały określenia rodzaju dowodu

¹³ w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).

¹⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.

¹⁵ w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020, ze zm.).

¹⁶ w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726, ze zm.).

i nr identyfikacyjnego, określenia stron oraz wartości operacji, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt. 1-3 uor.

6. Prezes SKO zgodnie z art. 10 ust. 2 uor oraz art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych ustalił w formie pisemnej procedury kontroli finansowej i politykę rachunkowości. Zrealizował także obowiązek wynikający z art. 26 ust. 1 uor i przeprowadził inwentaryzację składników majątku z zachowaniem terminów i częstotliwości jej przeprowadzenia, zgodnie z art. 26 ust. 3 uor.

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

- 1. Odprowadzanie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych od wynagrodzeń nieetatowych członków kolegium.*
- 2. Wprowadzenie uregulowań w zakresie wykonywania działalności orzeczniczej przez nieetatowych członków kolegium, będących pracownikami Biura SKO, umożliwiającą określenie czasu pracy, przeznaczoną przez nich na ww. czynności.*
- 3. Zaprzestanie wypłacania nagród pracownikom SKO na podstawie uregulowań wewnętrznych nie mających umocowania w przepisach prawa.*
- 4. Przypisanie wydatków do poszczególnych działań w ramach realizowanych podzadań umożliwiające obliczenie rzeczywistego kosztu jego realizacji oraz rozliczanie wykonawców niezależnie od uwarunkowań zewnętrznych.*
- 5. Uzupelnienie ewidencji księgowej o konta analityczne do konta 221, zapewnienie wymogu sprawdzalności ksiąg rachunkowych, prawidłowe klasyfikowanie wydatków budżetowych oraz ujmowanie w ewidencji dowodów zawierających wymagane dane.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezes w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwagi wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 Pani Prezes prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK, 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.