



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.001.12.2020

Marek Hankus  
Prezes  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Szczecinie  
Plac Stefana Batorego 4,  
70-207 Szczecin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 86/81 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie.

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Hankus, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie <sup>1</sup> , od 8 sierpnia 2014 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	1. Bogumiła Mędrzak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/6/2020 z 8.01.2020 r. 2. Artur Matejko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/41/2020 z 3.02.2020 r.  (akta kontroli str. 1-3, 21-22)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 86/81 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.  Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none"><li>– analiza porównawcza wykonania dochodów budżetowych,</li><li>– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li><li>– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,</li><li>– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,</li><li>– analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,</li><li>– analiza stanu zobowiązań,</li><li>– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,</li><li>– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań budżetowych.</li></ul> Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

<sup>1</sup> Dalej: Prezes SKO.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

### III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie<sup>4</sup> zrealizowało wydatki budżetowe, w ramach wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 86/81, na założonym poziomie (99,9% planu po zmianach). Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie poddane kontroli sprawozdania sporządzone przez dysponenta części budżetowej.

W wyniku szczegółowej kontroli 11,1% zrealizowanych wydatków budżetu państwa<sup>5</sup> stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup> i aktach wykonawczych, z wyjątkiem wydatków kwocie 122 tys. zł, stanowiącej 31,8% badanej próby wydatków (384,2 tys. zł) i 3,5% wydatków ogółem (3 455,8 tys. zł). Z naruszeniem wewnętrznych zasad udzielania zamówień publicznych, tj. bez wyboru wykonawcy zamówienia spośród minimum dwóch ofert, wydatkowano 118,5 tys. zł na usługi pocztowe. Zawyżono o 3,5 tys. zł wydatki na dodatki specjalne (przekroczono równowartość 40% łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego) w grudniu 2019 r., co stanowiło naruszenie zasad przyznawania dodatków specjalnych określonych w § 5a ust. 3 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 kolegium<sup>7</sup>. Ponadto stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- zaklasyfikowania wydatków na kwotę 1,6 tys. zł do § 4410 zamiast do § 4700, co miało wpływ na wykazanie wartości wykonanych wydatków w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28;
- niedokonywania przez głównego księgowego wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym jednostki w odniesieniu do wszystkich operacji skutkujących dokonaniem wydatku (w badanej próbie);
- niewskazywania miesiąca, do którego należało ująć dowód księgowy na wszystkich (72) badanych dowodach dokumentujących poniesione wydatki, a także niedokonania dekretacji na dwóch dowodach (z 72 objętych badaniem);
- rozliczenia na niewłaściwych drukach części wydatków dotyczących dwóch delegacji służbowych, tj. niezgodnie z Polityką rachunkowości.

Poziom wykonania miernika w ramach działania 16.1.5.1 *Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych* wyniósł 87,99% (planowano 89,56%). W drugim obszarze (dotyczącym spraw zakończonych ugodą lub orzeczeniem kolegium w stosunku do ogólnej ilości wniosków do rozpatrzenia w 2019 r.) zrealizowano cele i osiągnięto efekty rzeczowe powyżej założeń. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe SKO w Szczecinie za 2019 r. oraz w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. Sporządzono je prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej<sup>8</sup>, a także sprawozdań jednostek sektora

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: SKO w Szczecinie lub SKO.

<sup>5</sup> Tj. 384,2 tys. zł z 3 455,8 tys. zł zrealizowanych ogółem.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 931; dalej: rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania.

<sup>8</sup> Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1393).

finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>9</sup>. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

### **OBSZAR**

### **1. Dochody budżetowe**

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019<sup>11</sup> nie zaplanowano dochodów w części 86/81 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie.

W 2019 r. SKO uzyskało nieplanowane dochody w wysokości 1,1 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów sądowych i opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa w postępowaniach administracyjnych (§ 0630). Wykonanie dochodów w 2019 r. było niższe o 26,7% (0,4 tys. zł) w porównaniu do 2018 r. (1,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 4-5)

Na koniec 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w SKO nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. Według stanu na koniec 2018 r. zaległości netto wynosiły 0,1 tys. zł i dotyczyły zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego (tj. opłaty za wpis sądowy od wniesionej skargi kasacyjnej), które zostały zapłacone w 2019 r.

(akta kontroli str. 5, 7-10)

### **OBSZAR**

### **2. Wydatki**

#### **2.1 Wydatki budżetu państwa**

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 86/81 zostały zrealizowane w kwocie 3 455,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. nastąpił wzrost wydatków o 264,4 tys. zł, tj. o 8,3%, m.in. na: wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) o 121,4 tys. zł (6,6%), zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) o 69,5 tys. zł (112,8%), koszty postępowania (§ 4610) o 47,8 tys. zł (27,1%), zakup usług pozostałych (§ 4300) o 25,2 tys. zł (12,4%).

Wzrost wydatków wynikał głównie ze zwiększenia wydatków na wynagrodzenia w związku ze wzrostem kwoty bazowej wynagrodzeń w grupach zawodowych objętych mnożnikowym systemem wynagradzania i wypłatą dodatków specjalnych, wzrostem cen artykułów i usług oraz wzrostem kosztów sądowych.

(akta kontroli str. 31-35, 240, 295)

Pierwotny plan wydatków SKO w Szczecinie na 2019 r. zwiększono sześciokrotnie środkami z trzech pozycji rezerw celowych<sup>12</sup> w łącznej kwocie 235,5 tys. zł (tj. o 7,2%), z tego środki na kwotę:

- 130 tys. zł były przeznaczone na zwrot kosztów postępowania sądowego oraz wpisów skarg kasacyjnych (§ 4610),
- 19,8 tys. zł – na wypłatę odprawy emerytalnej pracownika (§ 4010),
- 86 tys. zł – na wydatki bieżące § 4000).

W sprawie przyczyn wystąpienia w sierpniu 2019 r. o uruchomienie środków z rezerwy celowej (poz. 42-Środki dla samorządowych kolegiów odwoławczych) w kwocie 86 tys. zł na uzupełnienie wydatków bieżących (§ 4000), Prezes SKO

<sup>9</sup> Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

<sup>12</sup> Pozycja: 16 (§ 4610) - czterokrotnie, 21 (§ 4010) i 42 (§ 4000).

wyjaśnił m.in., że: *planowanie wydatków bieżących (...) wynikało z przyznanego przez Ministerstwo Finansów w ustawie budżetowej na 2019 r. limitu wydatków (...). Przyznane środki pokrywały w 2019 r. jedynie niezbędne do funkcjonowania wydatki. W związku ze wzrostem cen artykułów przemysłowych, energii i usług, w tym znaczny wzrost opłat za usługi pocztowe, Prezes SKO wystąpił w sierpniu 2019 r. z wnioskiem (...) o zwiększenie planu wydatków w części 86/81. (...) Przyznane środki (...) przeznaczone zostały na uzupełnienie wydatków bieżących.*

SKO wykorzystało 234,8 tys. zł z przyznaných środków z rezerw celowych (97,5%). Nie wydatkowano kwoty 720 zł (z 28 251 zł) ze środków rezerwy celowej, poz. 16, przeznaczonych decyzją Ministra Finansów z 22.12.2019 r. na zwrot kosztów postępowania sądowego. Niewykorzystane środki zostały zwrócone na rachunek Ministerstwa Finansów 23.12.2019 r. Prezes SKO wyjaśnił m.in., że *zwrot środków z rezerwy celowej wynikał z nierozpoznanej pomyłki, w wyniku której wyrok zasądający koszty sądowe na rzecz SKO został mylnie zinterpretowany, jako koszty obciążające SKO i wykazany w uzasadnieniu wniosku o środki z rezerwy celowej poz. 16.*

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerwy celowej, poz. 21<sup>13</sup> na kwotę 19,8 tys. zł (stanowiącą 8,4% kwot zwiększających plan wydatków środkami z rezerw celowych) wykazało, że wydatki zrealizowane z tych środków były celowe, wynikały z faktycznych potrzeb kontrolowanej jednostki i dotyczyły wydatków nieujętych w pierwotnym planie wydatków SKO na 2019 r. Wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem, na wypłatę odprawy emerytalnej pracownika Biura SKO (nieobjętego mnożnikowym systemem wynagradzania), który poinformował pracodawcę o swojej decyzji w sprawie przejścia na emeryturę w lipcu 2019 r.

(akta kontroli str. 39, 69-95, 241, 252, 292, 322, 329-330, 368-369, 394)

Wykonane w 2019 r. wydatki bieżące SKO wyniosły 3 452,6 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe niż w 2018 r. o 262,2 tys. zł (o 8,2%), głównie z powodu wzrostu wydatków na wynagrodzenia w związku ze wzrostem kwoty bazowej, wzrostem cen artykułów i usług oraz wzrostem kosztów sądowych, wynikających z orzeczeń sądowych.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wykonano w 2019 r. w wysokości 3,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Były one ponad dwukrotnie wyższe niż w 2018 r. (1 tys. zł) z powodu zwiększonej refundacji za okulary (niezbędne pracownikom do pracy przy monitorze ekranowym).

(akta kontroli str. 27, 34, 240)

Przeciętne zatrudnienie w SKO w przeliczeniu na pełne etaty w 2019 r. wynosiło 22,66 osoby i nieznacznie wzrosło (o 0,36) w odniesieniu do 2018 r. (22,30), w tym w grupie 01 (pracownicy Biura) zmniejszyło się o 0,04, a w grupie 04 (członkowie etatowi Kolegium) wzrosło o 0,40. Zwiększenie przeciętnego zatrudnienia w grupie etatowych członków Kolegium związane było z powrotem do pracy pracownika z urlopu rodzicielskiego (od sierpnia 2019 r.), a zmniejszenie w grupie pracownicy Biura – przejściem pracownika na emeryturę i ponownym jego zatrudnieniem w niższym niż dotychczas wymiarze (tj. 0,75 etatu zamiast pełnego – od września 2019 r.).

W 2019 r. wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 122,2 tys. zł (tj. o 6,1%) w porównaniu do 2018 r. (z kwoty 1 992,4 tys. zł do kwoty 2 114,6 tys. zł), w tym w grupach zawodowych: 01 (pracownicy Biura) o 7% (27,9 tys. zł) i 04 (członkowie etatowi Kolegium) o 6,2% (94,3 tys. zł).

<sup>13</sup> Przyznaných decyzją Ministra Finansów, znak: MF/FS8.4143.3.86.2019.MF.2854 z 7.08.2019 r.

Wzrost wynagrodzeń w 2019 r. spowodowany był zwiększeniem kwoty bazowej wynagrodzeń w grupach zawodowych objętych mnożnikowym systemem wynagradzania, a także wypłatą dodatków specjalnych.

W 2019 r. SKO w Szczecinie wydatkowało z tytułu przyznanych dodatków specjalnych łącznie 96,6 tys. zł, tj. o 25,2 tys. zł (o 35,3%) więcej niż w 2018 r. (71,4 tys. zł). Prezes SKO przyznawał dodatki specjalne 23 pracownikom<sup>14</sup> oraz sobie (łącznie 23 osobom), na okres od jednego do 12 miesięcy w ciągu roku.

W grudniu 2019 r. dziewięciu osobom (w tym Prezesowi SKO) zostały wpłacone dodatki specjalne, które przekraczały od 88 zł (o 3,9%) do 852 zł (o 19,5%) równowartość 40% łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego (należnego w grudniu 2019 r.), co było niezgodne z przepisami § 5a ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania.

Jednemu pracownikowi Prezes SKO przyznał dodatek specjalny w 2018 r. i w 2019 r. w związku ze zwiększeniem zakresu obowiązków (tj. od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. oraz od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.). Prezes SKO wyjaśnił m.in., że (...) właściwym dodatkiem, który należało przyznać pracownikowi w związku ze zwiększonym zakresem zadań i obowiązków, wynikających z obsługi kasowej SKO, był dodatek specjalny. W myśl zapisów zawartych w pismach z 10.01.2018 r. i 8.01.2019 r. dodatek ten przyznano na czas określony, nie dłuższy niż rok (tj. na okres 12 miesięcy), zatem zgodnie z literalnym i gramatycznym brzmieniem § 5a ust. 1 w sprawie zasad wynagradzania. Nadmienić należy, że z pracownikiem, któremu został przyznany przedmiotowy dodatek zawarto w badanym okresie dwie umowy o pracę na czas określony.

W 2019 r. Prezes SKO przyznawał sobie dodatki specjalne czterokrotnie<sup>15</sup> na łączną kwotę 10 700 zł na podstawie uchwały Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych<sup>16</sup>, określającej zasady ich przyznawania. Ustalanie sposobu wynagradzania prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych nie należy do kompetencji Krajowej Reprezentacji SKO, określonych w art. 24 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>17</sup>.

Prezes SKO wyjaśnił m.in., że: niezależnie od zadań i obowiązków wynikających z cytowanego przepisu Prezes SKO wykonuje również czynności orzecznicze związane z załatwianiem spraw (...). Z tego tytułu Prezes otrzymał dodatek specjalny. (...) Wykonywanie czynności orzeczniczych przez Prezesa związane jest z niedostateczną obsadą kadrową etatowych członków SKO. Należy zauważyć, iż zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>18</sup> dla SKO w Szczecinie ustalono maksymalną liczbę etatowych członków kolegium na poziomie 28 etatów orzeczniczych. Aktualna ilość etatowych członków SKO (...) stanowi 57% obsady i jest to jeden z najniższych współczynników wykorzystania etatów w samorządowych kolegiach odwoławczych. Na przestrzeni ostatnich kilku lat Prezes SKO kilkakrotnie występował do Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (sprawującego nadzór nad działalnością administracyjną kolegiów – obecnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) o dodatkowe środki na etaty orzecznicze. Wystąpienia te nie uzyskały jednak akceptacji. Sprawa dodatkowych etatów orzeczniczych (...) była również treścią interpelacji poselskiej z 10.03.2015 r. nr 31475 (...). Zasadnym jest podkreślić, iż każdorazowo uzasadnieniem przyznania

<sup>14</sup> W tym: wszystkim 14 etatowym członkom Kolegium, w tym wiceprezesowi oraz ośmiu (z dziewięciu) pracownikom Biura.

<sup>15</sup> Na okres: marca, lipca, września i grudnia 2019 r.

<sup>16</sup> Nr 14/2002 z 25 września 2002 r. w sprawie określenia zasad otrzymania przez Prezesów Samorządowych Kolegiów Odwoławczych dodatku specjalnego.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 570; dalej: ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>18</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 74. poz. 828.

*dodatku specjalnego dla Prezesa była bardzo duża ilość spraw rozpatrzonych w danym czasie, co kończyło się wydaniem odpowiedniego rozstrzygnięcia. Prezes rozpatrzył największą ilość spraw załatwionych w 2019 r. przez wszystkich członków SKO. (...) Dodatkowym uzasadnieniem dla przyznania dodatku specjalnego jest udział Prezesa w pracach Zarządu Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, do którego został wybrany 21.03.2018 r. (...) Powołanie etatowego członka SKO (bo tylko taki może zostać powołany na prezesa kolegium) na stanowisko prezesa nie skutkuje koniecznością nawiązania z nim nowego stosunku pracy, gdyż stosunek taki już istnieje, skutkuje jedynie przekształceniem stosunku pracy (...). Niezależnie od powyższego wskazuję, iż w celu uniknięcia niejasności interpretacyjnych (...) Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych na mocy art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych określiła szczegółowo zasady przyznawania dodatków specjalnych prezesom samorządowych kolegiów odwoławczych, w ramach posiadanych środków finansowych. (...) Z kolei, w piśmie Dyrektora Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 24.06.2010 r., będącym odpowiedzią na pismo Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie podkreślono, że brak jest formalnych przeszkód, aby dodatek ten był przyznany również Prezesowi SKO (...).*

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w SKO w 2019 r. wyniosło 7 777 zł i w porównaniu z 2018 r. było wyższe o 331 zł (4,4%), przy czym w grupie: 01 (pracownicy Biura) o 346 zł (7,6%), a 04 (członkowie etatowi Kolegium) o 280 zł (3,2%), m.in. z powodu zwiększenie kwoty bazowej oraz wypłaty dodatków specjalnych.

Według danych wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków, kwoty wydatków na wynagrodzenia nie zostały przekroczone.

W 2019 r. Prezes SKO zawarł pięć umów zlecenia na łączną kwotę 23 tys. zł. Zadania pomocnicze na rzecz SKO, na podstawie trzech umów zlecenia powtarzających się przez okres sześciu miesięcy, wykonywały dwie osoby (niebędące pracownikami). Umowy te dotyczyły utrzymania czystości w pomieszczeniach SKO oraz obsługi archiwum zakładowego. Z tytułu umów zlecenia w 2019 r. wydatkowano 22,3 tys. zł, tj. o 7,9 tys. zł (o 54,9%) więcej niż w 2018 r. (14,4 tys. zł).

W 2019 r. w SKO nie wypłacano nagród.

(akta kontroli str. 6, 23, 26, 28-29, 35, 253, 202-222, 293-294a, 346)

W 2019 r. w SKO w Szczecinie zrezygnowano z realizacji wydatków majątkowych, pierwotnie zaplanowanych na kwotę 56 tys. zł (w § 6060), dotyczących zakupu: skanera wieloformatowego (20 tys. zł) oraz trzech programów komputerowych: „Orzecznik” (11 tys. zł), AnoSYS (12 tys. zł) i e-Skrzynki (13 tys. zł). Dysponent części 86/81 dokonał przeniesień wydatków między paragrafami w ramach rozdziału (75016-Samorządowe Kolegia Odwoławcze), na podstawie art. 171 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Zmniejszono plan wydatków w § 6060 na łączną kwotę 56 tys. zł, a zwiększono plan wydatków bieżących trzema decyzjami Prezesa SKO: z 10.06.2019 r. w § 4700 o 5 tys. zł, z przeznaczeniem na szkolenia pracowników; z 14.10.2019 r. w § 4000 o 22 tys. zł, głównie na wydatki związane z uzupełniającymi zakupami sprzętu komputerowego i biurowego o wartości poniżej 10 tys. zł oraz certyfikatów kwalifikowanych umożliwiających posługiwanie się podpisem elektronicznym; z 14.11.2019 r. w § 4000 o 29 tys. zł, z przeznaczeniem w szczególności na wydatki związane z zakupami sprzętu komputerowego i biurowego oraz oprogramowania o wartości poniżej 10 tys. zł. Prezes SKO poinformował Ministra Finansów o dokonanych przeniesieniach pismami, odpowiednio z: 24.06.2019 r., 14.10.2019 r. i 20.11.2019 r.

W 2018 r. w SKO również zrezygnowano z wydatków majątkowych (pierwotnie planowanych na kwotę 25 tys. zł).

(akta kontroli str. 12, 39-60)

Prezes SKO wyjaśnił m.in., że: w SKO w Szczecinie sukcesywnie, w miarę posiadanych środków, jest tworzona infrastruktura umożliwiająca docelowo elektroniczne załatwianie spraw (...), ponadto na całość wydatków w 2019 r. znaczący wpływ miało uchwalanie przepisów skutkujących wydatkami związanymi z dostosowaniem infrastruktury SKO do obowiązujących wymogów ochrony danych osobowych (...). Zrezygnowano z planowanego zakupu skanera wielkoformatowego (za 20 tys. zł), umożliwiającego skanowanie map i innych druków wielkoformatowych oraz digitalizację niestandardowych dokumentów. Z uwagi na zaobserwowany spadek liczby spraw, w których występują druki wielkoformatowe, odstąpiono od tego zakupu na rzecz zgłaszanych przez członków Kolegium bardziej pilnych bieżących zakupów w zakresie digitalizacji, co wiązało się z koniecznością zabezpieczenia środków na ten cel, tj. zakup zwykłych, standardowych skanerów na stanowiskach pracy. W 2019 r. zakupiono m.in.: 10 sztuk urządzeń wielofunkcyjnych typu Brother MFC-L27, skaner Epson DS-860 oraz zestaw CERTUM Mini do podpisu elektronicznego. Urządzenie wielofunkcyjne (planowany koszt 11 tys. zł) zostało zakupione po korzystniejszej niż szacowana cena i zostało zaksięgowane jako wydatek bieżący. W przypadku systemów:

- e-skrzynki, z uwagi na niezakończone prace legislacyjne, wdrożenie systemu w 2019 r. byłoby w mojej ocenie przedwczesne;
- AnoSYS (planowany koszt 12 tys. zł) - w 2019 r. odstąpiono od zakupu tego programu na rzecz pilniejszych wydatków, zważywszy na spadek liczby spraw, w których konieczne było anonimizowanie orzeczeń wydawanych przez SKO. Ideą przyświecającą zakupowi programu (wspomagającego anonimizację imion i nazwisk, adresów, dat i innych informacji) było stworzenie bazy orzeczeń SKO, ułatwiającej udostępnianie informacji publicznej;
- orzecznik (planowany koszt 11 tys. zł) – odstąpiono od zakupu w związku z brakiem środków na odpowiednie wyposażenie w sprzęt komputerowy (laptopy) pozaetatowych członków Kolegium, tj. sprzętu, który umożliwiałby korzystanie z tego systemu, pozwalającego na łatwy i efektywny dostęp do akt sprawy z dowolnego miejsca i pracę poza siedzibą SKO. Wobec powyższego zakup systemu nie byłby celowy. W zastępstwie, pozaetatowym członkom Kolegium zapewnione szyfrowane nośniki pamięci.

(akta kontroli str. 24-25)

Zobowiązania SKO na koniec 2019 r. wyniosły 202 tys. zł i były o 1,2 tys. zł wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. (190,8 tys. zł). Dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego na kwotę 160,6 tys. zł, które było wyższe z powodu wzrostu kwoty bazowej wynagrodzeń w grupach zawodowych objętych mnożnikowym systemem wynagradzania, tj. 04 (etatowych członków Kolegium) i 01 (pracowników Biura).

Na koniec 2019 r. w SKO wystąpiły zobowiązania wymagalne na kwotę 2,7 tys. zł z tytułu zasądzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie zwrotów kosztów postępowania (na podstawie sześciu prawomocnych wyroków, które wpłynęły do SKO w dniach 23-24.12.2019 r.). Zwrotu kosztów sądowych z tytułu ww. wyroków dokonano 9.01.2020 r.

Prezes SKO wyjaśnił m.in.: (...) w IV kwartale 2019 r. zabrakło środków. Nie było możliwe w ostatnich dniach grudnia uzyskanie dodatkowych środków na realizację ww. zobowiązań z rezerwy celowej, poz. 16. Pozostawiono więc ich realizację na pierwsze dni 2020 r. (...).

(akta kontroli str. 61-67, 240, 331, 370)



Szczegółowym badaniem pod kątem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości objęto realizację wydatków bieżących w kwocie 343,6 tys. zł, stanowiącej 9,9% ogółem wydatków zrealizowanych w 2019 r. (3 455,8 tys. zł). Doboru próby wydatków<sup>19</sup> dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym<sup>20</sup>. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS<sup>21</sup>). Ponadto analizą objęto dobrane w sposób celowy wypłaty dodatków specjalnych w grudniu 2019 r. na łączną kwotę 40,6 tys. zł (§ 4010-Wynagrodzenia osobowe pracowników).

(akta kontroli str. 96-98, 202-222)

Badanie wykazało, że wydatki na kwotę 343,6 tys. zł zostały poniesione zgodnie z planem finansowym SKO, na zakupy i usługi służące realizacji zadań i celów jednostki. Wydatki bieżące na kwotę 225,1 tys. zł (65,5% badanej próby) poprzedzone zostały prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem w sprawie zakupu dostaw, usług poniżej kwoty stanowiącej równowartość 30 000 euro (m.in. rozpoznaniem ofertowym oraz za zgodą kierownika jednostki), zgodnie z zarządzeniem nr 12/2014 Prezesa SKO w Szczecinie z 22.09.2014 r. w sprawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Szczecinie*<sup>22</sup>. Natomiast wydatki poniesione na kwotę 118,5 tys. zł na usługi pocztowe nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem wymaganego postępowania (poprzez wybór wykonawcy zamówienia spośród minimum z dwóch ofert). Stwierdzono ponadto, że:

- nieprawidłowo zaklasyfikowano wydatki za usługę hotelową i organizację szkolenia na kwotę 1,6 tys. zł do § 4410 (Podróże służbowe krajowe), zamiast do § 4700 (Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej);
- na wszystkich dokumentach skutkujących dokonaniem wydatku (w tym umowach) główny księgowy nie potwierdzał dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym;
- na wszystkich 72 badanych dowodach księgowych nie wskazano miesiąca, do którego należało ująć dowód dokumentujący poniesione wydatki, a na dwóch dowodach nie zamieszczono dekretacji;
- dwie delegacje służbowe rozliczono na niewłaściwych drukach.

(akta kontroli str. 100-158, 100-178, 231-239, 332-335, 356-367)

Na 2019 r. w SKO nie sporządzano planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, ponieważ nie planowano udzielania zamówień publicznych (zakupów, dostaw, usług) o wartości przekraczającej równowartość kwoty 30 tys. euro, określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 24)

W ramach zrealizowanych w 2019 r. wydatków SKO nie udzielało zamówień publicznych o wartości przekraczającej równowartość kwoty 30 tys. euro. Badaniem w zakresie prawidłowości udzielania zamówień poniżej kwoty odpowiadającej równowartości 30 tys. euro objęto zamówienie na dostawę sprzętu komputerowego i biurowego w trybie zapytania ofertowego (o wartości 22 790 zł netto). Udzielone

<sup>19</sup> Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturami i stanowiących podstawę płatności w 2019 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1.01. do 31.12.2019 r. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące: wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł) oraz zapisów objętych badaniem celowym (poza MUS).

<sup>20</sup> Tj. 72 dowodów księgowych.

<sup>21</sup> Monetarny Unit Sampling - z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

<sup>22</sup> Zmienionym aneksem nr 1/2017 z 15.12.2017 r.; dalej: regulamin udzielania zamówień publicznych.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843; dalej: pzp.

zamówienie było przeprowadzone zgodnie regulaminem udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 15-20, 30)

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach publicznych, SKO sporządziło i przekazało Prezesowi Urzędowi Zamówień Publicznych 25.02.2020 r., zgodnie z terminem określonym w art. 98 ust. 1 i 2 pzp.

(akta kontroli str. 342-345)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) W 2019 r. Prezes SKO udzielił zamówienia na usługi pocztowe (na podstawie umowy 404875/P z 18.12.2018 r.) bez przeprowadzenia postępowania określonego w obowiązującej wewnętrznej procedurze udzielania zamówień publicznych. Wydatki w łącznej kwocie 118 463,10 zł na usługi pocztowe nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem procedury wyboru wykonawcy zamówienia spośród minimum dwóch ofert. Stanowiło to naruszenie § 4 regulaminu udzielania zamówień publicznych<sup>24</sup>, w którym określono, że w przypadku zakupu o wartości jednostkowej powyżej 10 000 zł dostawcę wybiera Prezes SKO spośród minimum dwóch ofert. Wartość zamówienia na 2019 r. oszacowano na 95 000 zł<sup>25</sup> w oparciu o analizę wysyłanej korespondencji przez SKO w latach poprzednich.

(akta kontroli str. 97-98, 100-107, 112-117, 231, 356-367)

W sprawie szacowania wartości zamówienia Prezes SKO wyjaśnił m.in., że: *przesyłki nadawane przez SKO wymagają pośrednictwa operatora wyznaczonego, gdyż wyłącznie operator wyznaczony jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania rejestrowanych przesyłek pocztowych, chroniąc skutecznie od odpowiedzialności z tytułu niedotrzymania określonych przepisami prawa terminów, nie narażając go na odpowiedzialność odszkodowawczą i inną w przypadku niedotrzymania terminu nie ze swojej winy. Stosownie do art. 39 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>26</sup> (...) i art. 144 Ordynacji podatkowej<sup>27</sup> (...) organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku - Prawo pocztowe<sup>28</sup> (...), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. 30.06.2015 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej wydał decyzję (...) o wyborze (...) na operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na lata 2016-2025. Wybór operatora wyznaczonego (...) gwarantuje, iż potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez placówkę pocztową ma moc dokumentu urzędowego – art. 17 Prawa pocztowego. W związku z powyższym SKO jest zobligowane przepisami ustawy do korzystania z usług (...) w zakresie świadczenia usług pocztowych (...).*

(akta kontroli str. 231)

Należy zauważyć, że wraz z wejściem w życie Prawa pocztowego nastąpiło uwolnienie rynku usług pocztowych, stosownie do postanowień dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty. Otwarcie rynku pocztowego nastąpiło m.in. poprzez zniesienie przepisu art. 47 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo

<sup>24</sup> Zmienionego aneksem nr 1/2017 z 15.12.2017 r.

<sup>25</sup> Obowiązujący w grudniu 2018 r. kurs euro: 4,3117.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096); dalej: kpa.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900); dalej: Ordynacja podatkowa.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2188 ze zm.; dalej: Prawo pocztowe.

pocztowe<sup>29</sup>, w którym był określony zakres obszaru usług zastrzeżonych i prawo wyłączne operatora publicznego, tj. Poczty Polskiej S.A., do świadczenia usług w tym obszarze. Rynek usług pocztowych po 1.01.2013 r. stał się rynkiem otwartym, na którym działalność w pełnym zakresie konkurencyjności prowadzić mogą wszyscy przedsiębiorcy pocztowi, wpisani do rejestru prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Rynek ten podlega ochronie w zakresie zachowania konkurencyjności gwarantowanej przez Komisję Europejską.

Stosownie do art. 3 pkt 12 Prawa pocztowego, operatorem pocztowym jest przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych. W art. 3 pkt 13 Prawa pocztowego określono, że operator wyznaczony to operator pocztowy zobowiązany do świadczenia usług powszechnych, natomiast art. 178 ust. 1 Prawa pocztowego stanowi, że pełni on obowiązki operatora wyznaczonego w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. do końca 2015 r. Zgodnie z art. 17 Prawa pocztowego, potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego. Oznacza to, że w przypadku Poczty Polskiej S.A. o zachowaniu terminu, np. w sprawie administracyjnej (na podstawie kpa) czy w sprawie podatkowej (na podstawie Ordynacji podatkowej) – decyduje potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej, zaś w przypadku innych operatorów decydującym będzie potwierdzenie odbioru takiej przesyłki przez jej adresata. Wybrany przez Prezesa SKO wykonawca zamówienia nie dysponuje zatem wyłącznym prawem do świadczenia usług pocztowych. Jest ona wprawdzie podmiotem wyznaczonym i zobowiązanym do świadczenia usług pocztowych o charakterze powszechnym, ale nie wyklucza to możliwości świadczenia usług pocztowych przez innych operatorów pocztowych. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Prezes SKO wyjaśnił ponadto m.in., że *procedura wewnętrzna obowiązująca w SKO ma zastosowanie w przypadku zakupu towarów i usług w sytuacji, gdy na rynku istnieje wielość podmiotów mogących zrealizować konkretne zamówienie. Nie jest celowe poddawanie takim regulacjom tych postępowań, w których kontrahentem (wykonawcą) byłby jedynie jeden podmiot spełniający odpowiednie (ustawowe) kryteria. W przypadku usług pocztowych, z uwagi na brak usługodawcy mogącego konkurować z (...) procedura ta musiała być przeprowadzona z uwzględnieniem tego stanu rzeczy. Z tego powodu brak było technicznej możliwości przedstawienia Prezesowi SKO oferty konkurencyjnej. (...) Co do zasadności korzystania z usług Wykonawcy w zakresie doręczania przesyłek listowych nie można pomijać faktu, iż z punktu widzenia SKO, które jest zgodne ze stanem faktycznym, na rynku usług pocztowych nie funkcjonuje żaden inny podmiot, który jest w stanie zapewnić charakter i jakość usług pocztowych zbliżony do świadczonych przez (...). Żaden inny podmiot nie ma też statusu operatora publicznego wyznaczonego, a status ten jawi się jako kluczowy dla prawidłowego wykonywania zadań SKO. Opisany w zapytaniu fakt otwarcia rynku usług pocztowych stworzył podstawy prawne do kształtowania się konkurencyjnego rynku w zakresie usług doręczania przesyłek pocztowych. Niemniej jednak całość regulacji dotyczących Prawa pocztowego przyniosła inne skutki na rynku przesyłek listowych, inne zaś na rynku paczek pocztowych. Jeśli zważyć, iż w realiach pracy SKO uzasadnione i niezbędne jest korzystanie z usług operatora pocztowego, który świadczy usługi listowe i prowadzi*

<sup>29</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159; ze zm., uchylona z dniem 1.01.2013 r.

taką działalność w skali całego kraju, to w następstwie wejścia w życie regulacji z jednej strony uwalniających rynek, z drugiej zaś uprzywilejowujących operatora pocztowego wyznaczonego, nastąpiło faktyczne wyeliminowanie jedynej jego realnej konkurencji w postaci (...). Ten podmiot, jak wynika z pisma skierowanego do SKO z 30 listopada 2016 r. (...), przynajmniej od 2016 r. nie prowadzi już doręczeń przesyłek listowych. Powyższe wyklucza w istocie realną możliwość powierzenia tego rodzaju usługi (tj. doręczania przesyłek listowych) innemu niż (...) profesjonalnemu podmiotowi dysponującemu odpowiednią wiedzą, zapleczem i uprawnieniami (statusem). O ukształtowaniu się swoistego monopolu w tym zakresie świadczą dobitnie wyniki postępowań w przedmiocie doręczania przesyłek listowych, przeprowadzonych przez podmioty zobowiązane ze względu na wysokość wydatkowanych środków do stosowania procedury zamówień publicznych na podstawie pzp (...). Analiza powyższych danych prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż w razie przeprowadzenia zamówienia publicznego w trybie pzp jedynym oferentem jest (...), a brak przystąpienia tego podmiotu do postępowania skutkuje jego unieważnieniem z uwagi na brak oferenta. Niezależnie od braku faktycznego konkurenta w zakresie doręczania przesyłek listowych dla (...), każdorazowo oceniając możliwość i celowość korzystania z usług pocztowych należy na względzie mieć obowiązujące w tym zakresie przepisy dotyczące doręczeń w postępowaniach administracyjnych. (...) wprowadzając Prawo pocztowe z dniem 1.01.2013 r. (na mocy przepisów ujętych w rozdziale 13), dokonano nowelizacji w szczególności art. 57 § 5 pkt 2 kpa oraz 12 § 6 pkt 2 Ordynacji podatkowej – w następstwie, czego szczególny status przypisano podmiotowi uzyskującemu na mocy decyzji Prezesa UKE status operatora publicznego wyznaczonego. Celem stworzenia takiej instytucji, było zapewnienie obywatelom dostępu - na liberalizującym się rynku pocztowym - do wysokiej jakości usług. Do obowiązków pocztowego operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej zalicza się m.in.: świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym, obejmującym przesyłki listowe do (...). Ponadto jest on zobowiązany do posiadania odpowiednio gęstej sieci placówek pocztowych, świadczenia usługi odbierania i dostarczania listów i paczek przez minimum pięć dni w tygodniu, zapewnienia dostępu do poczty dla osób niepełnosprawnych, współdziałania ze strukturami państwowymi w sytuacjach kryzysowych. (...) W myśl art. 39 kpa organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Z art. 81 § 2 Kodeksu cywilnego wynika, iż czynność prawna ma także datę pewną w przypadku stwierdzenia jej dokonania w jakimkolwiek dokumencie urzędowym – od daty dokumentu urzędowego. W świetle prowadzonych postępowań administracyjnych jest to niezwykle istotne. Na podstawie przepisu art. 57 § 5 pkt 2 kpa termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego. Zgodnie z art. 165 § 2 kpa oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. W tym miejscu zasadnym jest przywołanie postanowienia Sądu Najwyższego z 16.09.2016 r. (...), w którym jednoznacznie stwierdzono, że zgodnie z art. 3 Prawa pocztowego, operatorem pocztowym jest przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych (pkt 12), a operatorem wyznaczonym – operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych (pkt 13), tj. usług wchodzących w zakres świadczeń określonych w punkcie 30. Według art. 71 ust. 1 Prawa pocztowego, operator wyznaczony jest wybierany decyzją Prezesa UKE na okres 10 lat spośród operatorów pocztowych wyłonionych w konkursie ogłoszonym przez Prezesa UKE. Ten sposób wyłaniania operatora wyznaczonego odnosi się jednak dopiero do

okresu po 31.12.2015 r. W okresie od 1.01.2013 r. do 31.12.2015 r. mocą art. 178 ust. 1 Prawa pocztowego, powierzono pełnienie obowiązków operatora wyznaczonego (...) decyzją Prezesa UKE z 30.06.2015 r. (DRP.WKP.710.2.2015.26,27), wydaną na podstawie art. 71 ust. 1 Prawa pocztowego, została wybrana tym operatorem także na okres od 1.01.2016 r. do 31.12.2025 r. (wpis do prowadzonego przez Prezesa UKE rejestru operatorów pocztowych pod numerem B-00106). Wykładnia językowa art. 165 § 2 k.p.c. w związku z art. 3 pkt 12, 15 i 30 oraz art. 178 ust. 1 Prawa pocztowego, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że operatorem wyznaczonym w rozumieniu art. 165 § 2 k.p.c. w okresie od 1.01.2013 r. do 31.12.2015 r. była (...), w związku z czym skutek, jaki przepis ten łączy z oddaniem pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu wymienionej w nim ustawy, wywierało – zgodnie z tą wykładnią – jedynie oddanie pisma procesowego w placówce (...), nie mogło natomiast mieć takiego skutku w tym okresie – zgodnie z tą wykładnią – oddanie pisma procesowego w placówkach innych operatorów pocztowych. W rezultacie w świetle tej wykładni, art. 165 § 2 k.p.c. w okresie od 1.01.2013 r. do 31.12.2015 r. nie mógł mieć zastosowania – tak jak przyjął Sąd Apelacyjny w zaskarżonym postanowieniu - do pisma procesowego oddanego w placówce (...). Nawiasem mówiąc, do takiego samego wniosku prowadzi wykładnia językowa art. 165 § 2 k.p.c. w związku z art. 3 pkt 12, 13 i 30 oraz art. 71 ust. 1 Prawa pocztowego, w odniesieniu do okresu: 1.01.2016 r. – 31.12.2025 r. Podobne uwagi nasuwają się też w stosunku do wyników wykładni językowej art. 83 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 3 pkt 12, 15 i 30 i art. 178 ust. 1 Prawa pocztowego, co do okresu: 1.01.2013 r. – 31.12.2015 r., a także w stosunku do wyników wykładni językowej art. 83 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 3 pkt 12, 15 i 30 oraz art. 71 ust. 1 Prawa pocztowego, co do okresu: 1.01.2016 r. – 31.12.2025 r. Także w przypadku postępowań w trybie Ordynacji podatkowej, zgodnie z art. 12 § 6 pkt 2 (...), termin uważa się za zachowany w przypadku, gdy pismo zostało nadane przed upływem terminu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego. Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż prowadzenie korespondencji urzędowej powinno następować za pośrednictwem operatora wyznaczonego, gdyż wyłącznie operator wyznaczony jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczenia rejestrowanych przesyłek pocztowych, chroniąc skutecznie nadawcę od odpowiedzialności z tytułu niedotrzymania określonych przepisami prawa terminów i nie narażając go na odpowiedzialność odszkodowawczą (i inną) w przypadku niedotrzymania terminu nie ze swojej winy (tj. z winy operatora pocztowego). Także jedynie operator wyznaczony daje odpowiednią rękojmię w zakresie zapewnienia dostępu do poczty dla osób niepełnosprawnych, stanowiących bardzo istotną część klientów SKO (wpływ spraw w zakresie pomocy społecznej w znacznej liczbie dotyczących osób niepełnosprawnych, ok. 31,5% wszystkich spraw w 2019 r. to 1 636 spraw spośród 5 176 wszystkich spraw). Wreszcie wyłącznie operator wyznaczony ma obowiązek i odpowiednie zweryfikowane zaplecze dla zapewnienia SKO jako organowi administracji samorządowej, współdziałania ze strukturami państwowymi w sytuacjach kryzysowych. O prawidłowości powyższych wniosków oraz o powszechnej świadomości co do konieczności korzystania w toku wykonywania władzy publicznej z usług operatora wyznaczonego, zarówno przy nadawaniu pism urzędowych jak i przy dokumentowaniu doręczeń w trybie kpa, kpc i Ordynacji podatkowej, utwierdza analiza licznych dokumentów dostępnych na stronach BIP organów administracji publicznej, które ze względu na wartość zamówienia były zobowiązane do zlecenia świadczenia usług pocztowych na zasadach pzp. Również Najwyższa Izba Kontroli w toku postępowania przeprowadzonego w 2018 r. na podstawie art. 138o pzp w procedurze

*odpowiedniej dla usług społecznych, wyraźnie określała, iż warunkiem uczestnictwa w postępowaniu jest zapewnienie przez Wykonawcę skutków nadania pisma (moc doręczenia) określonych w odpowiednich przepisach kpa, kpc i Ordynacji podatkowej oraz skutków potwierdzenia przyjęcia przesyłki rejestrowanej z mocą dokumentu urzędowego (...). Mając na względzie odmienną specyfikę działania organu kontrolnego (w którym jak wynika z opisu przedmiotu zamówienia jedynie ok. 30% pism wymaga zachowania powyższych wymogów formalnych) oraz specyfikę organu odwoławczego (w którym w realiach SKO owa wartość sięga ok. 70%), nie sposób przyjmować iżby jakkolwiek inny podmiot aniżeli operator wyznaczony do świadczenia usług powszechnych był w 2019 r. zdolny do świadczenia usług pocztowych na rzecz SKO.*

(akta kontroli str. 372-375)

W ocenie NIK przywołane przez Prezesa SKO przepisy kpa i Ordynacji podatkowej określające urzędowe poświadczenie daty, związane z potwierdzeniem nadania przesyłki wydanej przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego (m.in., że data nadania pisma w polskiej placówce operatora wyznaczonego jest równoznaczna z datą wniesienia go do adresata), nie mogą być podstawą do przyjęcia, że wyłącznie operator wyznaczony może świadczyć usługi doręczeń korespondencji.

**2)** Wysokość dodatków specjalnych przyznanych przez Prezesa SKO w grudniu 2019 r. dziewięciu osobom przekraczała łącznie o 3 463,42 zł równowartość 40% łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego (należnego w grudniu 2019 r.), z tego Prezesa SKO o 757,18 zł (8,8%) oraz ośmiu pracowników od 88 zł (3,9%) do 852 zł (19,5%). Stanowiło to naruszenie § 5a ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania. Przepisy te stanowią, że dodatek specjalny jest wypłacany, w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w kwocie nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika.

(akta kontroli str. 206-208, 212-216, 218-222, 346)

Prezes SKO wyjaśnił m.in., że: *weryfikując relację wysokości dodatku specjalnego do należnego pracownikowi wynagrodzenia zasadniczego (wraz z dodatkiem funkcyjnym) w przypadku dodatku należy ją odnosić do sumy wynagrodzenia należnego w danym okresie, nie zaś wyłącznie do miesiąca, w którym nastąpiła jego wypłata tylko z tej przyczyny, iż został on wypłacony z dołu na zakończenie okresu za który przysługiwał (np. kwartał). W takim zaś przypadku nie miało miejsce przekroczenie wynikającego z § 5a rozporządzenia w sprawie wynagradzania (...). Warto dostrzec, że powyższy przepis stanowi, iż dodatek specjalny jest przyznawany na czas określony, nie dłuższy niż rok i nie sposób odczytać w nim zakazu ustalania wysokości dodatku dla okresu innego niż miesiąc lecz krótszego niż rok. Odnosząc powyższe rozważania do dodatku specjalnego przyznanego Prezesowi i Wiceprezesowi SKO wskazuję, iż z uzasadnienia obu przyznanych dodatków wyraźnie wynika, że zostały przyznane za II półrocze 2019 r. (...). W istocie więc, przyznając dodatek specjalny obejmujący okres półrocza, nie sposób nie zauważyć, iż w ujęciu miesięcznym, kwota dodatku, a tym samym równowartość procentowa, nie przekracza 40% limitu. Zasadnym jest zaznaczyć, iż przyznając dodatek specjalny za okres kwartalny, czy półroczny. Prezes SKO dysponuje wówczas pełną wiedzą w zakresie ilości rozpatrzonych spraw przez członka Kolegium (w tym prezesa i wiceprezesa), stopnia ich trudności i złożoności, tematyce i co istotne, terminowości załatwiania spraw. Podobnie kwestię wysokości dodatku specjalnego przyznanego pracownikom Biura SKO należy również odnosić do sumy wynagrodzenia należnego w danym okresie, nie zaś wyłącznie do*

*miesiąca, w którym nastąpiła jego wypłata tylko z tej przyczyny, iż został on wypłacony z dołu, na zakończenie okresu, za który przysługiwał (np. kwartał).*

(akta kontroli str. 294a-295)

Dodatki specjalne wypłacone dziewięciu osobom w grudniu 2019 r. zostały przyznane przez Prezesa SKO pismami z 4.12.2019 r. i zgodnie z przepisami § 5a ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania ich wysokość należało wyliczyć w wysokości nieprzekraczającej 40% łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego każdego z pracowników, należnego za grudzień 2019 r.

**3)** Wydatki poniesione za usługę hotelową i organizację szkolenia na kwotę 1 581,65 zł (faktura nr 5395/2019 z 28.10.2019 r.) zostały zaklasyfikowane do nieprawidłowego paragrafu klasyfikacji budżetowej, niezgodnie z „Klasyfikacją paragrafów wydatków i środków”<sup>30</sup>, tj. do wydatków ujmowanych w § 4410 (Podróże służbowe krajowe) zamiast w § 4700 (Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej). Wydatki te dotyczyły kosztów pobytu w hotelu i udziału dwóch pracowników SKO w szkoleniu w dniach 21-22.10.2019 r.

(akta kontroli str. 135-137)

Prezes SKO wyjaśnił, że: *fakturę za usługę hotelową i organizację szkolenia w kwocie 1 581,65 zł zaksięgowano w § 4410 w wyniku pomyłki. Właściwy § dla tego wydatku to § 4700.*

(akta kontroli str. 242)

Zastosowanie nieprawidłowego paragrafu klasyfikacji budżetowej wydatku miało wpływ na dane wykazane w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za 2019 r., w którym zawyżono wartość wykonanych wydatków o 1 581,65 zł w § 4410, a zaniżono o tę kwotę wartości wydatków w § 4700.

(akta kontroli str. 35, 135-137)

**4)** Na żadnym z badanych dokumentów, skutkujących dokonaniem wydatków na łączną kwotę 343,6 tys. zł (m.in. na zakup materiałów i wyposażenia, usług, szkoleń) nie było śladu rewizyjnego (adnotacji), potwierdzającego dokonanie przez głównego księgowego uprzedniej wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym SKO. Również zawarte przez Prezesa SKO umowy nr: 1/2018 z 27.12.2018 r. na obsługę techniczną komputerów; 404875/P z 18.12.2018 r. na usług pocztowe; (bez nr) z 2.01.2019 r. w sprawie ochrony danych osobowych, a także: zlecenie na stałą usługę serwisową systemu księgowego (bez daty) oraz aneks nr 6 z 17.09.2018 r. do umowy najmu pomieszczeń przez SKO, tj. umowy na podstawie, których dokonywano wydatków w 2019 r., nie zostały kontrasygnowane przez głównego księgowego tytułem potwierdzenia, że zobowiązania wynikające z umów mieszczą się w planie finansowym jednostki. Stanowiło to naruszenie zasad określonych art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Przepisy te stanowią m.in., że głównym księgowym jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie dokonywania wstępnej kontroli: zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego

<sup>30</sup> Określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia 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. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

rzeczowo, oznacza m.in., że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

(akta kontroli str. 100-178)

Prezes SKO wyjaśnił m.in., że: *każdy wydatek jest omawiany z główną księgową, Prezesem SKO i kierownikiem Biura. Tym samym również spełniony jest każdorazowo wymóg potwierdzenia przez główną księgową posiadania środków na planowany zakup. Zgoda głównego księgowego na dokonanie wydatku, potwierdzająca zabezpieczenie środków finansowych w planie finansowym SKO jest dokonywana w formie ustnej (...).*

(akta kontroli str. 241-242)

5) Żaden z 72 badanych dowodów księgowych, dokumentujących poniesione wydatki na łączną kwotę 343,6 tys. zł, nie zawierał wskazania miesiąca, do którego należało ująć dowód w księgach rachunkowych oraz dwa dowody księgowe na łączną kwotę 4 890 zł (z 72) nie zawierały dekretacji, tj. stwierdzenia sprawdzenia i sposobu zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych. Stanowiło to naruszenie wymogu określonego w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości<sup>31</sup>. Przepisy te stanowią, że dowód księgowy powinien zawierać, co najmniej: stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Stwierdzenia o sprawdzeniu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym operacji wskazanych na fakturach dokonano na dołączonych do faktur wydrukach maila. W przypadku faktury z:

- 19.03.2019 r. dotyczącej opłaty za konferencję (1 200 zł), w której udział wzięło pięciu pracowników i Prezes SKO zapisu dokonano na wydruku maila dotyczącego odbytej konferencji z 5.04.2019 r., który dołączono do faktury;
- 5.04.2019 r. dotyczącej dostępu do systemu LEX Administracja (3 690 zł) – na wydruku maila dotyczącym złożonej oferty, dołączonym do faktury.

(akta kontroli str. 100-158)

Prezes SKO wyjaśnił, że: *podstawą zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych do konkretnego miesiąca jest pieczęć wpływu (do Księgowości lub do Kancelarii SKO). Pieczęć wpływu stawiana jest na każdym dokumencie dostarczanym do księgowania. Ponieważ całość dokumentacji spięta jest razem z dokumentem źródłowym, możliwym jest, że opis, kwalifikacja i sprawdzenie zostały umieszczone na dopiętych dokumentach, a nie na fakturze. Stanowi to błąd pracownika dokonującego opracowywania dokumentu.*

(akta kontroli str. 242-243)

W „Instrukcji w sprawie zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Szczecinie<sup>32</sup>, w § 5 pkt 3, tiret szóste określono, że dowód księgowy powinien zawierać stwierdzenie i zakwalifikowanie dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca i sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

(akta kontroli str. 166, 247-248)

6) Dwie delegacje służbowe Prezesa SKO na łączną kwotę 1 924,58 zł<sup>33</sup> rozliczono w części na drukach „Rozliczenie wyjazdu służbowego”, zamiast w całości na

<sup>31</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości.

<sup>32</sup> Wprowadzonej zarządzeniem nr 10/2018 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzania zasad rachunkowości w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Szczecinie; dalej: Polityka rachunkowości.

<sup>33</sup> Tj. nr 23/2019 na kwotę 1 265,46 zł oraz nr 9/2019 na kwotę 659,10 zł.



drukach delegacji/poleceniu wyjazdu służbowego nr 23/2019 i nr 9/2019. Na drukach poleceniu wyjazdu służbowego Prezes SKO wnioskował wyłącznie o rozliczenie kosztów przejazdu. Na drukach tych Prezes nie wnioskował o rozliczenie poniesionych w trakcie tych delegacji kosztów noclegów i należnych diet. Zostały one obliczone i określone na dodatkowych drukach „Rozliczenie wyjazdu służbowego” i zatwierdzone do wypłaty przez głównego księgowego. Było to niezgodne z § 8 tiret drugie i § 8 pkt 2 Polityki rachunkowości, w której określono, że dokumentacją dotyczącą zatrudnienia i płac jest m.in. polecenie wyjazdu służbowego. Nie zaliczono do niej dokumentu o nazwie „Rozliczenie wyjazdu służbowego”. Natomiast wskazano (w pkt 2), że „w celu prawidłowego rozliczenia kosztów podróży służbowej delegowany pracownik zobowiązany jest załączyć wszystkie niezbędne rachunki dokumentujące poniesione koszty oraz wypełnić stosowne rubryki na druku delegacji”.

(akta kontroli str. 139-141, 152-154, 169-170)

Prezes wyjaśnił, że: *mając na względzie o przejrzystość/ czytelność rozliczenia dotyczącego delegacji, polecenie wyjazdu służbowego spinane jest z wydrukiem dotyczącym jego rozliczenia (oba dokumenty stanowią całość).*

(akta kontroli str. 243)

Zgodnie z przyjętą przez SKO Polityką rachunkowości, delegowany pracownik powinien rozliczyć koszty delegacji na drukach poleceniu wyjazdu służbowego. Oprócz kosztów przejazdu na poleceniu wyjazdu służbowego należało rozliczyć poniesione w trakcie delegacji koszty noclegów i należne diety (niezależnie od ich szczegółowego obliczenia na innym dodatkowym dokumencie, jak np. „Rozliczenie wyjazdu służbowego”). Również zatwierdzenie do wypłaty wszystkich należnych pracownikowi świadczeń z tytułu delegacji powinno być dokonane na poleceniu wyjazdu służbowego, a nie na drukach „Rozliczenie wyjazdu służbowego”. Dokument ten nie stanowi wewnętrznego dokumentu księgowego dotyczącego zatrudnienia i płac (§ 8 tiret drugie i § 8 pkt 2 Polityki rachunkowości).

(akta kontroli str. 139-141, 152-154, 169-170)

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. SKO w Szczecinie nie realizowało wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 11)

## 2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z przyjętym przez Ministerstwo Finansów układem zadaniowym wydatków<sup>34</sup> działalność SKO skoncentrowana była w obrębie podzadania 16.1.5 *Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego oraz orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach.* W ramach podzadania 16.1.5 określono dwa działania:

- 16.1.5.1 *Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych oraz*
- 16.1.5.2 *Przedsądowe rozstrzygnięcie sporów cywilno-prawnych dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych.*

Ocena wykonania podzadania 16.1.5 dokonywana była na podstawie miernika: *odsetek spraw rozpatrzonych w ogólnej liczbie spraw ujętych w ewidencji w danym roku.* Jego realizację zaplanowano na poziomie 88,71%, a wykonano – 88,23%, tj. o 0,48 punktu procentowego mniej niż założono.

<sup>34</sup> W ramach funkcji 16 Sprawy obywatelskie, zadanie 16.1 Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela.

W przypadku zaplanowanych działań:

- 16.1.5.1 – przyjęto miernik: *odsetek rozstrzygnięć administracyjnych w stosunku do ogólnej liczby spraw do rozpatrzenia w danym okresie*. Jego realizację zaplanowano na poziomie 89,56%, a wykonano – 87,99%, tj. o 1,57 punktu procentowego mniej niż założono;
- 16.1.5.2 – przyjęto miernik: *odsetek spraw zakończonych ugodą lub orzeczeniem kolegium w stosunku do ogólnej ilości wniosków do rozpatrzenia w danym okresie*. Jego realizację zaplanowano na poziomie 75,28%, a wykonano – 90,30%, tj. o 15,02 punktów procentowych więcej niż założono.

Wydatki poniesione przez SKO w 2019 r. służyły realizacji ww. działań.

(akta kontroli str. 174-175, 267, 288-290, 332-335)

Prezes SKO wyjaśnił m.in., że: *zaplanowane mierniki są wynikiem określenia celu, jako przyszłego stanu, który uważany jest za pożądany i do którego zmierza się w działaniu, drogą realizacji ustawowych zadań i podzadań. Praktyka oraz wiedza o charakterze w wpływających do tutejszego SKO spraw nie daje podstaw do przyjmowania miernika na poziomie 100%, jako niemożliwego do realizacji. Powyższe wynika z jednej strony z niewystarczającej obsady Kolegium, z drugiej zaś z charakteru spraw i nierównomiernego ich wpływu. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia dla działania 16.1.5.1 „Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych” przyjęto miernik na poziomie 89,56%. (...) W 2019 r. jego osiągnięcie z powodu powrotu nieprzewidywalnych na etapie planowania okoliczności – takich jak przedłużająca się nieobecność jednego z członków etatowych Kolegium (urlop wychowawczy do 12 sierpnia 2019 r., a dalej urlop wypoczynkowy do 15.10.2019 r.), zwolnienia lekarskie (w tym także miesięczne) innych orzeczników - okazało się niemożliwe. Wyrażam przekonanie, iż gdyby obsada Kolegium była adekwatna do zakresu powierzonych zadań i posiadała ono jakiegokolwiek rezerwy kadrowe, uzyskanie wartości zaplanowanego miernika byłoby możliwe. W sytuacji jednak, gdy uzasadnione wnioski Prezesa SKO w tym przedmiocie nie były realizowane przez Ministra Finansów, odstępstwo od założonego dla optymalnych okoliczności miernika o niespełna 1,6 p.p. uznać należy za dobry wynik, który był możliwy jedynie wobec szczególnego, częstokroć wykraczającego poza obowiązki służbowe zaangażowania pracowników SKO.*

(akta kontroli str. 371)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła niecelowego wydatkowania środków publicznych. Natomiast nieprawidłowo wydatkowano środki w łącznej kwocie 122 tys. zł, co odpowiadało 31,8% badanej próbie wydatków (384,2 tys. zł) i 3,5% wydatków ogółem (3 455,8 tys. zł). Z naruszeniem wewnętrznych zasad udzielania zamówień publicznych wydatkowano 118,5 tys. zł na usługi pocztowe. Zawyżono o 3,5 tys. zł wydatki na dodatki specjalne w grudniu 2019 r. Część wydatków dotyczących dwóch delegacji służbowych rozliczono na niewłaściwych drukach (niezgodnie z Polityką rachunkowości). Ponadto: zaklasyfikowano wydatki w kwocie 1,6 tys. zł do § 4410 zamiast do § 4700, co miało wpływ na wykazanie wartości wykonanych wydatków w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28; na wszystkich dokumentach skutkujących dokonaniem wydatku (w badanej próbie), główny księgowy nie potwierdził dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym; wszystkie (72) badane dowody dokumentujące poniesione wydatki nie zawierały wskazania miesiąca, do którego należało ująć dowód księgowy, a dwa dowody (z 72) - dekretacji. Poziom wykonania miernika w ramach działania 16.1.5.1 *Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych* wyniósł 87,99% (planowano 89,56%). W drugim obszarze

(dotyczącym spraw zakończonych ugodą lub orzeczeniem kolegium w stosunku do ogólnej ilości wniosków do rozpatrzenia w 2019 r.) zrealizowano cele i osiągnięto efekty rzeczowe powyżej założeń.

OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez SKO rocznych sprawozdań za 2019 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach SKO były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość ich sporządzenia. Kwoty dochodów i wydatków ogółem wykazano w sprawozdaniach budżetowych w prawidłowej wysokości, co zostało potwierdzone procedurą analizy operacji na bieżących rachunkach bankowych: dochodów i wydatków kontrolowanej jednostki. W 2019 r. nie sporządzano korekt sprawozdań.

Nieprawidłowość polegająca na zastosowaniu niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej wydatku na kwotę 1 581,65 zł, której skutkiem było zawyżenie kwot wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 za 2019 r. w § 4410 i zaniżenie – w § 4700, została opisana w pkt IV.2. (Wydatki) niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na obniżenie ogólnie pozytywnej oceny o sprawozdaniach budżetowych objętych badaniem.

(akta kontroli str. 35, 135-137, 254-283, 291, 336-341, 347, 351-355)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r.

### V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

- 1) Zwrot nienależnie wypłaconych dodatków specjalnych w łącznej kwocie 3 463,42 zł.
- 2) Skorygowanie rocznego sprawozdania budżetowego Rb-28 za 2019 r. o zawyżoną wartość wykonanych wydatków w kwocie 1 581,65 zł w § 4410 oraz zaniżoną o tę kwotę w § 4700.
- 3) Potwierdzenie na dokumentach skutkujących dokonaniem wydatku wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

- 4) Dokonywanie na dowodach księgowych dekretacji oraz wskazywanie miesiąca, do którego należy ująć dowód dokumentujący poniesione wydatki.
- 5) Rozliczanie kosztów delegacji służbowych na drukach pleceni wyjazdu służbowego.
- 6) Wzmożenie nadzoru w obszarze udzielania zamówień publicznych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, dnia 27 marca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie  
Dyrektor

Kontroler  
Bogumiła Mędrzak  
główny specjalista kontroli państwowej