



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura NIK we Wrocławiu

LWR.410.001.08.2020
P/20/001

Pan
Andrzej Michalkiewicz
Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego
Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Legnicy
Pl. Słowiański 1
59-220 Legnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 86/39 – Samorządowe Kolegium
Odwoławcze w Legnicy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy, Pl. Słowiański 1, 59-200 Legnica (dalej: „SKO” lub „Kolegium”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Michalkiewicz, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy od 1 czerwca 2014 r. (dalej: „Prezes SKO”)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LWR/36/2020 z 31 stycznia 2020 r.Dawid Matschay, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/45/2020 z 17 lutego 2020 r.Grzegorz Fikus, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LWR/33/2020 z 30 stycznia 2020 r. (akta kontroli tom I str. 1-4, 28, 172-173)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 86/39 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy oraz ocena wykonania planu finansowego tej jednostki.
Zakres kontroli	<p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w szczególności w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 86/39 – <i>Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy</i> – w trakcie roku budżetowego,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta części budżetowej,– analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. Dalej: „ustawa o NIK”.

- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 83/39 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W 2019 r. SKO nie planowało i nie zrealizowało dochodów budżetowych. Wydatki wykonano na zaplanowanym poziomie. W wyniku kontroli 19,1% wydatków zrealizowanych w części 86/39 budżetu państwa stwierdzono, iż zostały one poniesione zgodnie z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Objęte badaniem otrzymane przez SKO środki z rezerwy celowej (93,1 % wydatków z wszystkich rezerw) zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Sprawozdania budżetowe SKO za 2019 r. oraz sprawozdania w zakresie zobowiązań i należności za IV kwartał 2019 r. zostały sporządzone prawidłowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej*³, *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*⁴, a także *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*⁵. Podstawą do sporządzenia sprawozdań były dane wynikające z ewidencji księgowej, a przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę ich prawidłowości.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości, niewpływające na ocenę ogólną, dotyczyły: nieprzestrzegania przyjętej polityki rachunkowości przy opisywaniu zewnętrznych dowodów księgowych (35% zbadanej próby wydatków), niewłaściwej klasyfikacji budżetowej wydatku oraz regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych o równowartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych kwoty do 30,0 tys. euro, które nie zapewniały przestrzegania zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji, przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy.

² 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.

³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r., w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm.).

⁴ Rozporządzenie 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).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1793 ze zm.).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 nie planowano i nie zrealizowano dochodów budżetowych w części 86/39. Na koniec 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 86/39 nie wystąpiły należności (w tym zaległości) pozostałe do zapłaty. W 2018 r. SKO zrealizowało dochody w wysokości 7,4 tys. zł⁷.

(akta kontroli tom I str. 21, 38-41, 113, tom III str. 84-85)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki budżetu państwa w części 86/39 w kwocie 1 728,0 tys. zł⁸ zostały na podstawie 13 decyzji⁹ Ministra Finansów¹⁰ (wydanych w oparciu o art. 154 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹) zwiększone łącznie do wysokości 2 006,3 tys. zł. Przyznane w ciągu 2019 r. przez MF środki finansowe w kwocie 278,3 tys. zł pochodziły z dwóch rezerw celowych: [1] pozycji nr 16 – *Zobowiązania wymagalne skarbu państwa* (259, 3 tys. zł), które przeznaczono na finansowanie zwrotów kosztów postępowań przed Wojewódzkim i Naczelnym Sądem Administracyjnym¹² oraz [2] pozycji nr 42 – *Środki dla samorządowych kolegiów odwoławczych* (19,0 tys. zł), które przeznaczono na uzupełnienie wydatków bieżących SKO.

Badanie wykorzystania środków przyznanych z rezerwy celowej – pozycja nr 16 – *Zobowiązania wymagalne skarbu państwa* w kwocie 259, 3 tys. zł wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i w pełnej wysokości.

W 2019 r. nie wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 177 ust.1 *ufp*, aktualizujące kompetencje dysponenta części 86/39 do podjęcia decyzji o zablokowaniu wydatków budżetowych.

(akta kontroli tom I str. 119-133, 243, 288, 299-400, tom II str. 1-119)

Wydatki w części 86/39 w 2019 r. wyniosły 2 006,3 tys. zł (w całości dotyczyły rozdziału 75016 – *Samorządowe kolegia odwoławcze*), tj. 100% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków o 324,6 tys. zł, tj. 19,3%, co wynikało głównie z wyższych kosztów postępowań prowadzonych przed sądami administracyjnymi¹³.

Struktura wydatków w podziale na grupy ekonomiczne (o których mowa w art. 124 ust.1 *ufp*), przedstawiała się następująco:

⁶ 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.

⁷ Dotyczyły zwrotów kosztów postępowań przed sądami administracyjnymi i zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenie społeczne.

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2019 r. z dnia 16 stycznia 2019 r. Dz. U. z 2019 r. poz. 198.

⁹ Decyzja z 13 lutego 2019 r. (zwiększenie wydatków o 43,2 tys. zł), decyzja z 21 marca 2019 r. (zwiększenie wydatków o 15,2 tys. zł), decyzja z 23 maja 2019 r. (zwiększenie wydatków o 5,8 tys. zł), decyzja z 19 czerwca 2019 r. (zwiększenie wydatków o 8,1 tys. zł), decyzja z 17 lipca 2019 r. (zwiększenie wydatków o 8,0 tys. zł), decyzja z 9 sierpnia 2019 r. (zwiększenie wydatków o 2,5 tys. zł), decyzja z 12 września 2019 r. (zwiększenie wydatków o 2,4 tys. zł), decyzja z 12 września 2019 r. (zwiększenie o 19,0 tys. zł), decyzja z 2 października 2019 r. (zwiększenie o 41,6 tys. zł), decyzja z 28 października 2019 r. (zwiększenie o 32,6 tys. zł), decyzja z 31 października 2019 r. (zwiększenie o 1,3 tys. zł), decyzja z 29 listopada 2019 r. (zwiększenie o 56,0 tys. zł), decyzja z 10 grudnia 2019 r. (zwiększenie o 27,4 tys. zł).

¹⁰ Dalej: „MF”.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: „*ufp*”.

¹² Dział 750, rozdział 75016, paragraf 4610.

¹³ Wzrost kosztów postępowań nastąpił w związku ze wzrostem wartości przedmiotu sporu w zaskarżalnych sprawach.

- wydatki bieżące w wysokości 1 967,6 tys. zł (stanowiące 100% kwoty zaplanowanej), były o 17,0% wyższe od wydatków bieżących roku poprzedniego, dominującą pozycję w tej grupie (71,7%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od nich, zrealizowane w kwocie 1 410,2 tys. zł,
- wydatki majątkowe w wysokości 38,7 tys. zł (stanowiące 100% kwoty zaplanowanej), które były o 100% wyższe od wydatków majątkowych z roku poprzedniego.

(akta kontroli tom I str. 38-46, 277)

Prezes SKO, działając na podstawie art. 171 ust. 1 *ufp*, dokonywał zmian planu wydatków pięcioma decyzjami¹⁴. Dotyczyły one m.in. zwiększenia wydatków związanych z kosztami postępowań przed sądami administracyjnymi (wydatki bieżące). W jednym przypadku dokonano zmniejszenia wydatków majątkowych z § 6060 i zwiększenia wydatków w §§ 4210 i 4300 (wydatki bieżące) dotyczących zakupu materiałów i wyposażenia oraz zakupu usług pozostałych o 0,3 tys. zł, a o tym fakcie poinformowano MF zgodnie z obowiązkiem wskazanym w art. 171 ust. 3 (zdanie drugie) *ufp*.

(akta kontroli tom I str. 113-114, 118, 124)

Wydatki na wynagrodzenia zostały zrealizowane w kwocie 1 150,0 tys. zł¹⁵, (100% planu po zmianach) i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 45,5 tys. zł (4,1%), przy czym dla:

- osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń: niższe o 3,7 tys. zł (1,5%),
- etatowych członków SKO: wyższe o 49,2 tys. zł (5,7%).

W 2019 r. przeciętne zatrudnienie w części 86/39 wyniosło 13 osób (dotyczyło pięciu osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń oraz ośmiu etatowych członków SKO) i w porównaniu do roku 2018 r. nie uległo zmianie.

Przeciętne wynagrodzenie w części 86/39 w 2019 r. wyniosło w zakresie: [1] osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń 3,7 tys. zł i było niższe o 1,5% od przeciętnego wynagrodzenia w roku 2018 r., [2] etatowych członków SKO 8,8 tys. zł i było wyższe o 5,7% od przeciętnego wynagrodzenia w roku 2018 r.

W kontrolowanym okresie Prezesowi i Wiceprezesowi SKO¹⁶ nie wypłacono dodatku specjalnego.

Dane dotyczące wynagrodzeń, wykazane w sprawozdaniach Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu¹⁷ oraz Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa były zgodne z wielkościami wykazanymi w ewidencji księgowej SKO.

(akta kontroli tom I str. 11, 14, 174-179, tom III str. 80)

Zobowiązania w części 86/39 budżetu państwa na koniec 2019 r. wyniosły 99,1 tys. zł i były niższe od kwoty zobowiązań na koniec 2018 r. o 0,6 tys. zł. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych (98,9 tys. zł) wykazanych w §§ 4040, 4110 i 4120. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne a także nie stwierdzono odsetek od nieterminowych płatności.

(akta kontroli tom I str. 22, 134, 148-168, 264, 271)

¹⁴ Decyzja nr 1/1/2019 z 18 stycznia 2019 r., Decyzja nr 3/2019 z 12 września 2019 r., Decyzja nr 4/2019 r. z 8 października 2019 r., Decyzja nr 5/2019 z 21 listopada 2019 r., Decyzja nr 6/2019 z 20 grudnia 2019 r.

¹⁵ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Legnicy od początku roku do końca kwartału IV 2019 r.

¹⁶ Możliwość wypłaty takiego świadczenia istniała na podstawie *Regulaminu przyznawania dodatku specjalnego oraz nagród pracownikom Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy* stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 2/2015 z dnia 2 stycznia 2015 r. Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy w sprawie wprowadzenia „Regulaminu przyznawania dodatku specjalnego oraz nagród pracownikom Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy”.

¹⁷ Po uwzględnieniu korekty sprawozdania złożonej 13 lutego 2020 r.

W części budżetu państwa 86/39 na rok 2019 r. zaplanowano wydatki majątkowe w kwocie 38,7 tys. zł, które poniesiono na zakup licencji do oprogramowania (20,7 tys. zł) oraz aktualizacji programu komputerowego (18,0 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 143-147, 277, tom III str. 80)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki bieżące i majątkowe SKO w łącznej kwocie 383,4 tys. zł, tj. 19,1% wydatków zrealizowanych w 2019 r., wraz z odpowiadającymi im 37 zapisami księgowymi¹⁸.

Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Kolegium. Do przeprowadzenia losowania użyto metody monetarnej MUS¹⁹ (z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości)²⁰. Objęte badaniem wydatki mieściły się w planie finansowym SKO i poniesione zostały zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 *ufp*, gdyż wydatki były celowe, zostały rzetelnie skalkulowane i zaplanowane. Realizacja wydatków wynikała z zawartych umów, zamówień, a także prawomocnych wyroków sądów administracyjnych.

W 2019 r. SKO nie udzielało zamówień publicznych o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30,0 tys. euro, do których miałyby zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²¹.

W przypadku zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro (dalej także: „zamówienia do 30,0 tys. euro”) przy wyborze dostawców i wykonawców stosowano wewnętrzną regulację - *Regulamin Zamówień Publicznych*²², która została szczegółowo opisana w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 30-36, 269)

Badaniem szczegółowym, pod kątem zastosowania obowiązującego w Kolegium *Regulaminu ZP* (do kwoty nieprzekraczającej 30 tys. euro), objęto dokumentację zakupu licencji na oprogramowanie (w kwocie 20,7 tys. zł) oraz aktualizacji programu komputerowego (w kwocie 18,0 tys. zł). Wyboru dostawcy dokonano zgodnie z obowiązującym w SKO *Regulaminem ZP*, tj. dokumenty źródłowe zostały opatrzone odpowiednimi pieczętkami a także złożono wnioski o dokonanie tych zakupów. Jednakże według NIK, obowiązujący w SKO *Regulamin ZP* był niewystarczający do zapewnienia przestrzegania zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji, przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy przy udzielaniu zamówień do 30,0 tys. euro, przez co nie gwarantował urzeczywistnienia zasad, o których mowa w art. 44 ust. 3 *ufp*, co zostało szczegółowo opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 197-224, tom II str. 314-327)

SKO złożyło roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w terminie, o którym mowa w art. 98 ust. 2 *pzp*.

(akta kontroli tom I str. 240, 289-291)

¹⁸ Wylosowana próba o wartości 383,4 tys. zł stanowiła 64,5% badanej populacji (594,7 tys. zł).

¹⁹ Losowanie za pomocą programu komputerowego „Pomocnik Kontrolera”, wersja 5.7.

²⁰ Złożono próg istotności 2,0% wydatków pozapłacowych i ryzyko statystyczne 50%.

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: „*pzp*”.

²² Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 8/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r. Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy w sprawie ustalenia *Regulaminu Zamówień Publicznych oraz Regulaminu pracy Komisji ds. zamówień publicznych*. Dalej: „*Regulamin ZP*”.

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

1. Badanie próby wydatków wykazało, iż spośród 37 wydatków udokumentowanych dowodami księgowymi, w 13 przypadkach SKO nie zadekretowało właściwie²³ dokumentów potwierdzających wydatki związane z postępowaniami przed sądami administracyjnymi²⁴, do czego zobowiązywała *Instrukcja obiegu, ewidencji i kontroli dokumentów księgowych oraz ich przechowywania w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Legnicy* (dalej: Instrukcja)²⁵.

Według Głównej Księgowej SKO, prawomocne orzeczenia sądów administracyjnych wiążą sąd, strony i inne organy państwowe, dlatego nie mogą podlegać kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej, która zgodnie z polityką rachunkowości SKO dotyczy tylko faktur, delegacji oraz dokumentów związanych z wypłatą wynagrodzeń pracowniczych. Ponadto polecenie przekazania środków finansowych podpisuje Prezes SKO potwierdzając tym samym zbieżność strony i kwoty z danymi wykazanymi w wyroku.

NIK wskazuje, iż powyższe wyjaśnienia nie znajdują jednak odzwierciedlenia w obowiązującej w SKO polityce rachunkowości, gdyż zgodnie z rozdziałem II *Instrukcji* każda operacja gospodarcza powodująca zmianę aktywów, pasywów albo mająca wpływ na wynik finansowy powinna być potwierdzona prawidłowym dowodem księgowym. Kolejno w rozdziale III wskazano, iż wpływające do SKO dokumenty księgowe podlegają sprawdzeniu, dekretacji, zatwierdzeniu i zaksięgowaniu a ich kontrola pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym polega m.in. na sprawdzeniu czy dokument został wystawiony przez właściwy podmiot i czy dowód jest wolny od błędów arytmetycznych. Zdaniem NIK wydatek²⁶ w postaci zwrotu kosztu postępowań czy wpłaty od skargi do NSA jest zewnętrznym dowodem księgowym, powinien więc podlegać kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej.

(akta kontroli tom I str. 52-53, 294-295, tom II str. 125-392, tom III str. 1-79)

2. Badanie próby wydatków wykazało, iż SKO naruszyło art. 39 ust. 1 pkt 2 *ufp* poprzez niezastosowanie kwalifikacji wydatków zgodnie z paragrafami wskazanymi 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 zagranicznych²⁷. Wydatek w postaci zakupu klimatyzatora wraz z jego montażem w kwocie ogółem 5,0 tys. zł²⁸ zamiast w jednym paragrafie 421 ujęto w podziale na dwa paragrafy klasyfikacji budżetowej, tj. w paragrafie 421 zaewidencjonowano 3,8 tys. zł (zakup klimatyzatora) i w paragrafie 430 zaewidencjonowano 1,2 tys. zł (zakup usługi montażu tego urządzenia). Zgodnie z § 1 pkt. 4 ww. rozporządzenia ustawodawca ustalił klasyfikację paragrafów wydatków i środków wykazaną w załączniku nr 4, według którego w paragrafie 421 ujmuje się zakup materiałów i wyposażenia związany z utrzymaniem i funkcjonowaniem jednostek, a w paragrafie 430 zakup usług pozostałych. Jednocześnie w art. 28 ust. 8 *uor* ustawodawca wskazał, iż cena nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych w budowie, środków trwałych

²³ Pieczętkami Sprawdzono pod względem merytorycznym dnia..... oraz Sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym dnia...

²⁴ W tym: 11 odpisów wyroków NSA i WSA zasądających zwrot kosztów od SKO oraz 2 wpisów od skarg do NSA.

²⁵ Stanowiąca załącznik nr 1 do zarządzenia nr 9/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r. Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości oraz zakładowego planu kont i instrukcji obiegu, ewidencji i kontroli dokumentów księgowych oraz ich przechowywania w Samorządowym Kolegium Odwoławczym.

²⁶ Na który składają się m.in.: wyciąg z rachunku bankowego potwierdzających przekazanie środków od SKO na rachunek podmiotu wskazanego przez sąd, polecenie przekazania środków podpisane przez Prezesa SKO czy odpis wyroku.

²⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053, ze zm.

²⁸ Udokumentowany fakturą VAT nr 614/2019 z 2 lutego 2019 r.

oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy lub montażu. W omawianej sytuacji nie było więc zasadne rozdzielanie dostawy towarów i usług ściśle ze sobą związanych przy założeniu, iż usługa montażu jest traktowana jako składowa ceny nabycia środka trwałego (jest podrzędnym elementem wynagrodzenia za nabycie środka trwałego w stosunku do kosztu nabycia samego towaru).

Główna Księgowa SKO wyjaśniła, że rozdzielanie wydatków na ww. paragrafy klasyfikacji budżetowej wynikało z wyszczególnienia pozycji na fakturze (zakup i montaż), a działanie polegające na połączeniu kwoty z obu paragrafów doprowadziłoby do nieuprawnionego zawyżenia wartości zakupu środka trwałego.

W świetle ww. przywołanych przepisów *uor*, NIK nie uwzględni tych wyjaśnień.

(akta kontroli tom II str. 125-130, 221, 234-244, tom III str. 81-83)

3. Obowiązujący w SKO w 2019 r. *Regulamin ZP* w zakresie udzielania zamówień do 30 tys. euro, zawierał jedynie postanowienia wskazujące, że: [1] przy postępowaniu dotyczącym udzielania takich zamówień nie jest wymagane stosowanie pisemności postępowania, [2] procedura sporządzania dokumentacji dla takich zamówień sprowadza się do odpowiedniego opisanie faktury lub rachunku oraz przybicia pieczętki wskazującej na brak obowiązku stosowania przepisów pzp, [3] do faktur dotyczących zamówień nie objętych wcześniejszymi umowami oraz występującymi sporadycznie i po wcześniejszym zgłoszeniu konieczności zakupu przez pracowników Kolegium – załącza się wnioski o dokonanie zakupu, który jest zatwierdzany przez Prezesa Kolegium [4] realizacja zamówienia nie wymaga zawarcia pisemnej umowy, [5] postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzi lub nadzoruje Kierownik Biura lub inny wyznaczony przez Prezesa Kolegium pracownik.

Według NIK, taki kształt *Regulaminu ZP* był niewystarczający do zapewnienia przestrzegania zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji, przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy przy udzielaniu zamówień do 30,0 tys. euro²⁹. Tym samym, nie zagwarantowano urzeczywistnienia zasad, o których mowa w art. 44 ust. 3 *ufp*. Zgodnie z tym przepisem, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, jak również w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W szczególności, w obowiązującym w SKO w 2019 r. *Regulaminie ZP* nie przewidziano żadnego konkurencyjnego trybu wyboru wykonawców zamówień do 30 tys. euro. Zapewnienie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców przy dokonywaniu takich zamówień urzeczywistnia zasady określone w art. 44 ust. 3 *ufp*, gdyż tworzy gwarancje oszczędnego wydatkowania środków publicznych, a także wpływa na możliwość uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Ponadto, z *Regulaminu ZP* wynika niepodlegająca wyjątkom zasada niezawierania pisemnych umów w przypadku zamówień do 30 tys. euro. Tymczasem, w działalności jednostki sektora finansów publicznych mogą występować sytuacje, w których przy zamówieniach do 30 tys. euro zabezpieczenie interesu zamawiającego będzie wymagało zawarcia pisemnej umowy, tak by zapewnić np. terminową realizację zamówienia, odpowiednią gwarancję jakości, kary umowne itp. Instrumenty tego typu mogą służyć urzeczywistnieniu wskazanych powyżej zasad.

²⁹ Patrz uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z 11 lutego 2016 r., sygn. akt KIO/KD 14/16 oraz uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo zamówień publicznych* oraz niektórych innych ustaw, Sejm - Druk nr 1638 z dnia 16 sierpnia 2013 r.

Główna Księgową SKO wyjaśniła, że ww. wymienione zasady zamówień publicznych jak i finansów publicznych. SKO stosowało w ramach procedury wyboru usługodawców i dostawców towarów zamówień do 30 tys. euro dwa rodzaje wniosków dotyczących: [1] bieżących wydatków - uzyskiwano telefonicznie lub osobiście informacje o cenach wybranych artykułów (np. podczas zakupu materiałów biurowych), a wybór dostawcy dokonywał się m.in. przez najkorzystniejszą cenę, indywidualny rabat czy darmową dostawę; [2] wydatków powiązanych z uprzednio dokonаныmi zakupami. Główna Księgową SKO wskazała ponadto, iż ustawodawca formułując ogóle zasady dokonywania wydatków publicznych w tym zakresie zamówień publicznych (celowy, oszczędny, optymalny charakter) pozostawił wybór metod i środków do ich realizacji jednostce.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Wskazany przez Główną Księgową SKO sposób postępowania nie znajdował odzwierciedlenia w *Regulaminie ZP*, a co więcej, wskazuje na możliwość dowolności postępowania przy udzielaniu zamówień do 30 tys. euro. NIK wskazuje również, że na potrzebę modyfikacji regulaminów zamówień publicznych (pod względem stosowania przez zamawiających przepisów o finansach publicznych oraz podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, tj. zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości) dotyczących zamówień do 30 tys. euro zwrócił uwagę Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w publikacji wzorcowego regulaminu³⁰. Ponadto, kierownik jednostki sektora finansów publicznych zgodnie z pkt II. C. 10. załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³¹, kierując się standardami kontroli zarządczej, winien określić spójne wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli tom I str. 30-36, 269-271)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. SKO nie realizowało wydatków z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli tom I str. 38-41)

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. SKO realizowało w ramach budżetu zadaniowego podzadanie nr 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*³².

Wykonanie podzadania 16.1.5 w ujęciu finansowym wyniosło 2 006,3 tys. zł (100% planu po zmianach).

Podzadanie 16.1.5 obejmowało następujące cele:

1) realizacji konstytucyjnego prawa każdej strony do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, dla którego zaplanowano miernik w wysokości 87% obliczany, jako odsetek liczby spraw administracyjnych i podatkowych załatwionych w okresie sprawozdawczym w stosunku do ogólnej liczby spraw z tego zakresu ujętych w ewidencji, który zrealizowano w wysokości 91%;

2) realizacji prawa użytkownika wieczystego do sprzeciwienia się nieuzasadnionej aktualizacji lub zmiany stawki opłaty rocznej oraz żądania aktualizacji opłaty lub obniżenia jej stawki - dla którego zaplanowano miernik w wysokości 81% obliczany,

³⁰ <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/wzorcowe-dokumenty/wzorcowe-regulaminy>.

³¹ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

³² Podzadanie realizowane w ramach funkcji 16 *Sprawy obywatelskie* oraz zadania 16.1 *Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela*.

jako stosunek liczby spraw załatwionych w drodze ugody lub orzeczenia do ogólnej liczby spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste ujętych w ewidencji w danym okresie sprawozdawczym, który zrealizowano w wysokości 95%.

W ramach wyżej wymienionego podzadania SKO realizowało dwa działania:

1) orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych (16.1.5.1), którego celem było zapewnienie zgodnego z prawem załatwiania spraw, a miernikiem był odsetek liczby skarg do WSA na decyzje i postanowienia Kolegium w stosunku do ogólnej liczby orzeczeń wydanych w okresie sprawozdawczym, które mogą być zaskarżane. Wykonanie tego działania w ujęciu finansowym wyniosło 1 966,1 tys. zł, zaś miernik zaplanowany w wysokości 14% zrealizowano w wysokości 16%;

2) przedsądowe rozstrzyganie sporów cywilno-prawnych dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych (16.1.5.2.), którego celem było dążenie do polubownego załatwienia spraw w drodze ugody i odciążenia sądów powszechnych, a miernikiem był odsetek liczby sprzeciwów w stosunku do ogólnej liczby spraw z tego zakresu załatwionych w okresie sprawozdawczym. Środki przeznaczone na to działanie wyniosły 40,1 tys. zł, zaś miernik zaplanowany na poziomie 6% zrealizowano w wysokości 21%.

(akta kontroli tom I str. 104-107, 148 -176, 181-183)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

W 2019 r. środki finansowe wydatkowano zgodnie z planem finansowym. Kontrola 19,1% wydatków ogółem SKO (383,4 tys. zł) wykazała zgodność z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w *ufp*.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości, nie wpływające na ocenę ogólną, dotyczyły: nieprzestrzegania przyjętej polityki rachunkowości przy opisywaniu zewnętrznych dowodów księgowych (35% zbadanej próby wydatków), niewłaściwej klasyfikacji budżetowej wydatku oraz regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych o równowartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych kwoty do 30,0 tys. euro, które nie zapewniały przestrzegania zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji, przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez SKO, jako dysponenta części 86/39, 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 sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów (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. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo

pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, terminowo³³ przekazano je do właściwych adresatów.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań³⁴.

(akta kontroli tom I str. 13-23, 185-194, tom III str. 80)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność i terminowość sporządzania skontrolowanych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych i z wykonania budżetu zadaniowego.

V. 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. Wzmocnienie mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie oznaczania dowodów księgowych związanych z postępowaniami przed sądami administracyjnymi zgodnie z obowiązującą w SKO *Instrukcją obiegu, ewidencji i kontroli dokumentów księgowych oraz ich przechowywania*.
2. Zapewnienie właściwej, tj. zgodnej z obowiązującymi przepisami klasyfikacji budżetowej poniesionych wydatków.
3. Opracowanie i wdrożenie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro, który będzie gwarantował przy udzielaniu takich zamówień przestrzeganie zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji, przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy.

³³ W terminach przewidzianych w rozporządzeniach: w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym oraz, w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

³⁴ Zarządzenie nr 3/2010 z dnia 1 lutego 2010 r. Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Legnicy oraz Zarządzenie nr 6/2015 z dnia 1 kwietnia 2015 r. Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy w sprawie wprowadzenia zmian w procedurze kontroli zarządczej w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Legnicy.

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 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Wrocław, dnia 2 kwietnia 2020 r.

Kontroler:
Dawid Matschay
Inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
Podpis

.....
Podpis

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

