



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 2 listopada 2010 r.

**Pan
Andrzej Kałużny
Prezes Samorządowego
Kolegium Odwoławczego
w Kaliszu**

KAP-4101-01-03/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej – przeprowadziła w okresie od 6 września do 14 października 2010 r. kontrolę działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu (zwanego dalej SKO lub Kolegium). Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 października 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie**, pomimo stwierdzonych **nieprawidłowości**, ocenia działalność Kolegium. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- wzrost sprawności rozpatrywania spraw przez Kolegium,
- rzetelne prowadzenie ewidencji spraw w Kolegium,
- rzetelne dokumentowanie akt spraw SKO.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- wydania w jednym przypadku decyzji administracyjnej z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego² (zwanej dalej Kpa),

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

² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

- niezawiadamiania stron (w ośmiu przypadkach) o niezakończonym w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, co było niezgodne z art. 36 Kpa,
 - sporządzenie (w dziewięciu przypadkach) uzasadnień do orzeczeń SKO w okresie od 15 do 24 dni od daty wydania (ogłoszenia).
1. W latach 2008 i 2009 oraz w I półroczu 2010 r. do SKO wpłynęło odpowiednio: 1 990, 2 319 i 1 243 spraw. W latach 2008 i 2009 oraz w I półroczu 2010 r. zostało rozpatrzonych odpowiednio: 1 907, 2 456 i 1 279 spraw. Stan i struktura zatrudnienia w Kolegium w badanym okresie (na koniec każdego z okresów objętych kontrolą) kształtowały się odpowiednio: w 2008 r. – siedmiu członków etatowych, czterech członków pozaetatowych i dziewięciu pracowników biura Kolegium oraz w 2009 r. i w I półroczu 2010 r. – ośmiu członków etatowych, siedmiu członków pozaetatowych i dziewięciu pracowników biura Kolegium. Wysokość wydatków SKO w badanym okresie przedstawiała się odpowiednio: w roku 2008 – 1 388,8 tys. zł, w roku 2009 – 1 649,6 tys. zł i w I półroczu 2010 r. – 775,5 tys. zł. W okresie objętym kontrolą Kolegium nie realizowało wydatków majątkowych.
 2. Analiza danych statystycznych z badanych okresów, tj. I półrocza i całego 2008 r., I półrocza i całego 2009 r. oraz I półrocza 2010 r. wskazuje, że sprawność rozpatrywania spraw przez Kolegium się poprawiała. W szczególności zwiększyła się średnia liczba spraw rozpoznanych przez jednego członka SKO (wydajność³) z 173 w 2008 r. do 212 w 2009 r. W 2009 r. zwiększyło się, w stosunku do 2008 r., opanowanie wpływu spraw mierzone stosunkiem liczby spraw załatwionych w danym okresie do liczby spraw wpływających w tym okresie (z 0,96 w 2008 r. do 1,06 w 2009 r.)⁴ i nastąpiło skrócenie średniego czasu rozpatrywania spraw, liczonego, jako iloraz liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec okresu i liczby przeciętnego miesięcznego wpływu⁵ (z 1,44 miesiąca w 2008 r. do 0,52 miesiąca w 2009 r.), co przyczyniło się do zmniejszenia liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na kolejne okresy (z 238 na koniec 2008 r. do 101 na koniec 2009 r.). Zwiększenie wydajności w rozpoznawaniu spraw spowodowało zmniejszenie o 16,2% (tj. o 123,46 zł) przeciętnego kosztu rozpoznania jednej sprawy (z 762,22 zł w I półroczu 2008 r. do 638,76 zł w I półroczu 2010 r.).

³ Wydajność została obliczona, jako liczba spraw rozpatrzonych przez jednego członka Kolegium, orzekającego w badanym okresie.

⁴ W I półroczu 2010 r. wskaźnik ten był na poziomie z I półrocza 2008 r. i wynosił 1,03.

⁵ Przeciętny miesięczny wpływ to iloraz liczby wpływających spraw przez liczbę miesięcy w badanym okresie.

3. Udział procentowy liczby skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny w odniesieniu do liczby wydanych przez Kolegium orzeczeń podlegających zaskarżeniu uległ nieznacznemu obniżeniu z 3,68% w 2008 r. (na 1 822 wydanych orzeczeń SKO wniesiono 212 skarg, z których sąd uwzględnił 67 skarg) do 3,63% w 2009 r. (na 2 288 wydanych orzeczeń SKO wniesiono 323 skargi, z których sąd uwzględnił 83 skargi)⁶.
4. W celu oceny terminowości i prawidłowości prowadzenia postępowań⁷ kontroler NIK przeprowadził badanie 55 spraw rozpatrywanych przez SKO. Badanie wykazało, że:
- spośród 40 badanych decyzji w sprawach administracyjnych, w tym 11 spraw podatkowych, w których SKO występowało jako organ odwoławczy, jedną decyzję administracyjną (2,5%) wydano z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa. Postępowanie w tej sprawie trwało 42 dni. Jako przyczynę zwłoki w załatwieniu sprawy wskazywano przede wszystkim nadmierne obciążenie osoby, której sprawę przydzielono,
 - spośród 15 badanych orzeczeń w sprawach z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, siedem (46,7%) wydano w terminie dłuższym od jednego do 12 dni niż miesięczny termin określony w art. 35 § 3 Kpa. Niezałatwienie spraw w terminie określonym w ww. przepisie wynikało z przyczyn niezależnych od Kolegium, gdyż SKO nie dysponując aktami spraw, koniecznych do rozpatrzenia odwołań, zmuszone było oczekiwać na ich nadesłanie. Po odliczeniu okresów oczekiwania na ich nadesłanie, postępowanie administracyjne w tych sprawach trwało od 16 do 29 dni⁸,
 - w ośmiu przypadkach (14,5% badanej próby 55 spraw), w których przekroczono miesięczny termin załatwienia sprawy, Kolegium wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 Kpa, nie zawiadamiało stron o niezałatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa i nie wskazywało nowego terminu jej załatwienia. Jako przyczynę niezawiadamiania stron wskazywano m.in. niezasadność zawiadamiania w przypadku

⁶ W I półroczu 2010 r. wskaźnik ten wyniósł 1,65% (na 1 214 wydanych orzeczeń SKO wniesiono 218 skarg, sąd rozpatrzył 85 skarg, w tym 20 skarg uwzględnił).

⁷ Kontrolą objęto postępowania administracyjne – rozpatrywane na podstawie przepisów określonych w Kpa, w tym podatkowe – rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) oraz sprawy z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, o których mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

⁸ Zgodnie z art. 35 § 5 Kpa do terminów określonych w art. 35 § 1 - 3 Kpa nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, w tym m.in. okresów zawieszenia oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony lub z przyczyn niezależnych od organu.

kilkudniowego przekroczenia terminu załatwienia sprawy. NIK zwraca uwagę, że niezawiadamianie stron o niezakończonym w terminie świadczeniu o niedochowaniu należytej staranności w prowadzonym postępowaniu,

- w dziewięciu przypadkach (na 35 badanych) uzasadnienia do orzeczeń SKO sporządzano w okresie od 15 do 24 dni od daty ich wydania, co było niezgodne z § 48 ust. 2 regulaminu organizacyjnego, wprowadzonego w życie zarządzeniem Nr 6/2009 Prezesa SKO w Kaliszu z dnia 10 listopada 2009 r. zgodnie, z którym sporządzenie pisemnego uzasadnienia orzeczenia Kolegium w sprawie rozstrzygniętej na posiedzeniu/rozprawie winno nastąpić niezwłocznie, najpóźniej w terminie 14 dni od daty rozprawy. Opóźnienia w sporządzaniu pisemnych uzasadnień do orzeczeń skutkowały opóźnieniami w przekazywaniu stronom podjętych rozstrzygnięć. Jako przyczynę opóźnień wskazywano m.in. nierytmiczny wpływ spraw do Kolegium, co rzutowało na okresowe spiętrzenie prac, a także zwolnienia lekarskie pracowników i zmiany kadrowe.
5. Kontrola wykazała, że ewidencja spraw prowadzona była w Kolegium rzetelnie, a wpływające do SKO sprawy były na bieżąco ewidencjonowane. Dekretacja spraw wpływających odbywała się w dniu wpływu sprawy. Z ustaleń kontroli wynika także, że we wszystkich badanych sprawach założone zostały akta sprawy. Sposób ich prowadzenia nie budził zastrzeżeń.
6. Kolegium w materiałach planistycznych odpowiednio na rok 2008, 2009 i 2010 dotyczących budżetu zadaniowego zaplanowało realizację podzadań oraz ustaliło ich cele, mierniki wraz z podaniem ich wartości, a także wysokość wydatków zaplanowanych na realizację poszczególnych podzadań, stosownie do postanowień właściwych rozporządzeń Ministra Finansów⁹. Cele podzadań oraz ich mierniki określono w oparciu o wytyczne Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Wydatki przypisano do poszczególnych podzadań proporcjonalnie do procentowego udziału liczby poszczególnych rodzajów załatwianych spraw. Określone na 2008 r. zadania, podzadania, cele oraz mierniki uległy istotnym modyfikacjom w kolejnych latach. W 2008 r. SKO realizowało jedno zadanie i trzy podzadania, w 2009 r. jedno zadanie i dwa podzadania,

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008 (Dz. U. Nr 94, poz. 628), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 87, poz. 537), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.).

a w 2010 r. także jedno zadanie, dwa podzadania oraz po trzy działania w każdym podzadaniu. W ocenie NIK, określone dla poszczególnych podzadań cele, jak również mierniki dla monitorowania stopnia realizacji tych celów zostały sformułowane w sposób zgodny ze standardami określonymi w załącznikach¹⁰ do rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 i 2010.

W 2009 r. w dwóch podzadaniach realizowanych w ramach zadania „*Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego*” nie zostały zdefiniowane działania¹¹. Działania takie i odpowiadające im koszty zostały zdefiniowane, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów, przy planowaniu budżetu zadaniowego na 2010 r. Wytyczne te nie obligowały do określenia rzeczowych mierników realizacji działań. Zdaniem NIK, brak takich mierników nie pozwala określić, czy działanie zostało realizowane według przyjętych założeń.

Realizując budżet zadaniowy w 2009 r., SKO zrealizowało zakładane wartości mierników, za wyjątkiem miernika „*Odsetek spraw zakończonych ugodą lub orzeczeniem Kolegium w stosunku do ogólnej liczby wniosków do rozpatrzenia w danym roku*” dla realizowanego podzadania 16.7.2., który został wykonany w 89,4% przy wartości docelowej 91,0%.

W okresie objętym kontrolą SKO nie posiadało odrębnej ewidencji księgowej dla rozliczenia wydatków w układzie zadaniowym. Zdaniem NIK, brak takiej ewidencji nie pozwala na bieżące monitorowanie wydatków poniesionych na poszczególne podzadania i działania w ramach realizowanego zadania.

7. W 2009 r. wypłaty nagród uznaniowych etatowym członkom Kolegium i pracownikom Biura SKO dokonano na podstawie regulaminu wynagradzania, wprowadzonego w życie zarządzeniem Nr 5/2009 Prezesa SKO z dnia 25 sierpnia 2009 r.¹² Powyższy regulamin wydano na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych

¹⁰ W załączniku Nr 63 zatytułowanym „Szczegółowe zasady opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009”, rozdział 5 „Budżet zadaniowy” i w załączniku Nr 77 zatytułowanym „Szczegółowe zasady opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010”, rozdział 6 „Budżet zadaniowy”.

¹¹ W załączniku Nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 określono, że w celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości podzadań i osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu zadaniowego, tworzy się najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej – działania. Obejmować one będą wszystkie ważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadań.

¹² Poprzednio zasady te określono w Regulaminie wynagradzania pracowników SKO z dnia 6 marca 2006 r.

kolegiach odwoławczych¹³, w związku z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁴.

W 2009 r. nagrody uznaniowe wypłacono ośmiu pracownikom SKO na podstawie ww. uregulowań w łącznej wysokości 8 050 zł.

8. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła naruszenia przez etatowych i pozaetatowych członków SKO zakazu łączenia członkostwa w Kolegium z innymi funkcjami i stanowiskami określonymi w art. 9 ustawy o SKO oraz zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, nałożonego przez art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁵. Prezes Kolegium dokonywał okresowej analizy corocznych oświadczeń o stanie majątkowym, składanych przez etatowych członków SKO, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej. Ustalono, że za 2008 r. i po odejściu z pracy w 2009 r. oświadczenia o stanie majątkowym powinno złożyć łącznie 11 pracowników Kolegium, w tym: Prezes i Wiceprezes SKO oraz dziewięciu etatowych członków Kolegium. Oświadczenia złożył Prezes SKO i ośmiu etatowych członków SKO. Oświadczenia nie złożyły dwie osoby, z tego Wiceprezes SKO, zatrudniony na tym stanowisku do dnia 31 stycznia 2009 r. oraz etatowy członek Kolegium zatrudniony w SKO do dnia 28 lutego 2009 r. Pomimo starań ze strony Prezesa SKO osoby te nie złożyły oświadczeń majątkowych. W maju 2009 r. Prezes SKO poinformował Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, że dwaj byli pracownicy nie złożyli wymaganych oświadczeń o stanie majątkowym zarówno na dzień 31 grudnia 2008 r., jak i na dzień opuszczenia stanowiska pracy. Kontrola NIK wykazała, że wszyscy etatowi członkowie SKO, w tym Prezes SKO, złożyli wymagane oświadczenia o stanie majątkowym za 2009 r.

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

- 1) zapewnienie przestrzegania terminów załatwiania spraw, a w przypadku jego przekroczenia informowanie strony o przyczynach jej niezakończoności w terminie określonym w art. 35 Kpa, ze wskazaniem nowego terminu jej załatwienia,
- 2) terminowe sporządzanie uzasadnień do orzeczeń SKO.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

¹⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.