



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 22 listopada 2010 r.

**Pan
Józef Zimnal
Prezes
Samorządowego Kolegium
Odwoławczego
w Bielsku-Białej**

LKA-4101-21-01/2010/P/10/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej, zwanego dalej Kolegium lub SKO. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym dnia 22 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność SKO w zakresie spraw objętych kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- wzrost wydajności rozpatrywania spraw przez członków Kolegium,
- malejący udział procentowy liczby skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny, w odniesieniu do ogólnej

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

liczby orzeczeń SKO podlegających zaskarżeniu oraz obniżenie wskaźnika zaskarżalności² orzeczeń SKO,

- bieżące wprowadzanie do ewidencji spraw wpływających do Kolegium oraz zgodność zapisów w ewidencji z danymi zawartymi w dokumentach źródłowych,
- posiadanie wewnętrznych procedur w zakresie rozpatrywania spraw oraz ich właściwe stosowanie, za wyjątkiem przypadków opisanych w dalszej części niniejszego wystąpienia,
- prowadzenie przez Prezesa SKO bieżącego monitorowania terminowości załatwiania spraw z wykorzystaniem m. in. danych z komputerowego systemu ewidencji RK-Sprawa.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności:

- wydania pięciu decyzji administracyjnych, z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego³ (zwanego dalej Kpa), oraz wydania jednej decyzji z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 139 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴ (zwaną dalej ustawą Op), po uwzględnieniu okresów nie wliczanych do terminu załatwienia sprawy,
 - wydania czterech orzeczeń, spośród 15, w sprawach z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, po uwzględnieniu okresów nie wliczanych do terminu załatwienia sprawy,
 - nierzetelnego przedstawienia danych o ilościach spraw w Informacjach z działalności SKO w latach 2008 i 2009,
 - wypłaty nagród dla pracowników SKO bez ich rzetelnego, pisemnego uzasadnienia.
1. W latach 2008-2009 i w I półroczu 2010 r. do SKO wpłynęło odpowiednio: 2 636, 3 018 i 1 750 spraw, a rozpatrzono odpowiednio: 2 738, 2 917 i 1 834 sprawy. Stan i struktura zatrudnienia w tym okresie kształtowały się następująco: na dzień 31 grudnia 2008 r. – 6 członków etatowych, 10 nieetatowych i 17 pracowników Biura; na dzień

² Liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu.

³ Dz.U. z 2000r., Nr 98, poz.1071 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.

31 grudnia 2009 r. oraz 30 czerwca 2010 r. – 11 członków etatowych, 5 nieetatowych i 17 pracowników Biura.

SKO wydało: 1 749 872 zł w 2008 r. (w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi 1 399 086,17 zł), 2 203 216 zł w 2009 r. (1 831 223,84 zł), a 1 262 864,55 zł w I półroczu 2010 r. - (973 183,81 zł).

2. Systematycznie wzrastała wydajność w zakresie rozpatrywania spraw⁵ z 97,67 w I półroczu 2008 r. do 122,27 w I półroczu 2010 r. Zmniejszeniu uległ wskaźnik opanowania wpływu⁶: za I półrocze 2008 r. – 1,14, za I półrocze 2009 r. – 0,98 i za I półrocze 2010 r. – 1,05, co jednak wynikało ze wzrostu liczby spraw wpływających do Kolegium w tych okresach, odpowiednio: 1.286, 1.591 i 1.750. Z kolei zwiększenie szacunkowego średniego kosztu rozpoznawania spraw (bez uwzględnienia wydatków inwestycyjnych) w 2009 r. do kwoty 693,17 zł (w 2008 r. – 626,32 zł) wynikało z pozyskania środków i zatrudnienia 5 etatowych członków Kolegium. Należy zaznaczyć, że w I półroczu 2010 r. nastąpiło zmniejszenie tego kosztu do kwoty 677,68 zł (w I półroczu 2009 r. – 745,02 zł).

W związku ze zwiększaniem się liczby wpływających spraw do SKO, nastąpiło wydłużenie średniego czasu potrzebnego na zlikwidowanie pozostałości⁷ z 1,60 miesiąca w I półroczu 2008 r., do 1,70 w I półroczu 2009 r. Jednak już w I półroczu 2010 r. odnotowano spadek tego wskaźnika do 1,50 miesiąca.

3. Udział procentowy liczby skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny, w odniesieniu do liczby wydanych przez SKO orzeczeń w danym roku podlegających zaskarżeniu nie przekroczył 2 % i uległ obniżeniu z 1,66 % w 2008 r. do 1,53 % w 2009 r.
4. Ustalono wewnętrzne procedury regulujące procesy związane z rozpatrywaniem spraw oraz obiegiem dokumentów w Biurze. Sprawy wpływające do SKO na bieżąco dekretowane przez Prezesa ewidencjonowano w elektronicznym rejestrze *RK-Sprawa*, a treść zapisów była zgodna z dokumentami źródłowymi, co stwierdzono na podstawie analizy 55 spraw rozpatrzonych przez SKO.

⁵ Wydajność obliczona jako iloraz liczby spraw rozpatrzonych oraz liczby członków Kolegium orzekających, w badanym okresie.

⁶ Wartość wskaźnika powyżej 1 oznacza bieżące rozpatrywanie spraw wpływających oraz zmniejszanie się liczby spraw pozostających do rozpatrzenia, a poniżej 1 oznacza narastanie zaległości.

⁷ Wskaźnik pozostałości obliczony poprzez podzielenie liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu przez liczbę przeciętnego miesięcznego wpływu; przeciętny miesięczny wpływ to iloraz liczby wpływających spraw przez liczbę miesięcy w danym okresie.

5. W celu oceny terminowości i prawidłowości prowadzenia postępowań zbadano 55 spraw rozpatrywanych przez SKO⁸, w wyniku którego ustalono:

- w sześciu przypadkach, na 38 objętych analizą, w których Kolegium występowało, jako organ odwoławczy (w dwóch sprawach, spośród 40 objętych badaniem, Kolegium występowało jako organ I instancji), decyzje wydano po upływie miesiąca od daty wpływu sprawy do SKO, po odliczeniu okresów nie wliczanych do terminu załatwiania sprawy. I tak, wydano 5 decyzji administracyjnych na podstawie Kpa z przekroczeniem od 3 do 40 dni terminu załatwienia sprawy oraz 1 decyzję na podstawie Ordynacji podatkowej z przekroczeniem 45 dni. Opóźnienia te tłumaczono wysokim stopniem złożoności spraw lub zawilością stanu faktycznego. Z tego, w dwóch przypadkach, w których przekroczenie terminu wyniosło 20 i 40 dni, nie powiadomiono stron postępowania o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy, uzasadniając to przeoczeniem z powodu dużej ilości prowadzonych spraw oraz złożonością i niejasnością żądań strony w prowadzonym postępowaniu,
- w 4 sprawach, na 15 objętych analizą, z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości, orzeczenia wydano po upływie dwóch miesięcy, przekraczając termin załatwienia sprawy od 5 do 30 dni (po uwzględnieniu dni nie wliczanych do terminu rozpatrywania sprawy), podając jako przyczyny m.in.: zawilłość spraw z tego zakresu, konieczność przeprowadzania rozpraw, dużą liczbę spraw prowadzonych przez członków Kolegium będących sprawozdawcami w tych sprawach.

Ponadto, w 35 sprawach stwierdzono, że w SKO nie przestrzegano zapisów *Instrukcji kancelaryjnej SKO*⁹:

- w 29 sprawach, okładki akt nie zawierały adresu strony postępowania i opisu przedmiotu sprawy, co było niezgodne z § 4 ust. 1 tej instrukcji,
- w 16 sprawach, w których akta spraw przekazano do archiwum zakładowego, nie było spisów dokumentów znajdujących się w tych aktach, co było niezgodne z § 6 ust. 10 Instrukcji kancelaryjnej,

⁸ Kontrolą objęto postępowania administracyjne (40 spraw) prowadzone w trybie przepisów Kpa oraz na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.) oraz sprawy (15) z zakresu 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.).

⁹ Wprowadzonej Zarządzeniami Prezesa SKO.

- w 6 sprawach na kartach akt spraw nie naniesiono kolejnych numerów, co było niezgodne z § 4 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej.

6. Stwierdzono, że ilości spraw podane w informacjach o działalności Kolegium¹⁰ za lata 2008 i 2009 były niezgodne z ilościami wynikającymi z ewidencji spraw.

W informacji za 2008 r. podano, że wpłynęło 3.165 spraw, a załatwiono 3.317 spraw, tymczasem wg ewidencji wpłynęło 2.636 spraw, a załatwiono ich 2.738. W informacji za 2009 r. wykazano, że wpłynęło 3.131 spraw i załatwiono 3.065 spraw, natomiast wg ewidencji ich odpowiednio: 3.018 i 2.917. Niezgodności wynikały z nieprawidłowego agregowania danych do informacji rocznych z elektronicznego systemu ewidencji *RK-Sprawa*.

Nierzetelne przekazywanie ww. informacji za lata 2008-2009 wynikało z nieprzeprowadzenia weryfikacji danych wygenerowanych z ewidencji elektronicznej, z ilościami spraw zarejestrowanych w tej ewidencji (za 2008 r. również w ewidencji książkowej).

7. W budżetach zadaniowych na lata 2008-2010 zaplanowano realizację podzadań oraz ustalono mierniki wraz z podaniem wartości, a także wysokość wydatków zaplanowaną na realizację poszczególnych podzadań, w oparciu o wytyczne Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Wydatki przypisano do poszczególnych podzadań proporcjonalnie do procentowego udziału ilości poszczególnych rodzajów spraw w ogólnej ilości spraw załatwionych. Określone na 2008 r. zadania, podzadania, cele i mierniki uległy istotnym modyfikacjom w kolejnych latach. Określone dla poszczególnych podzadań cele, jak również mierniki dla monitorowania stopnia realizacji tych celów, sformułowano zgodnie ze standardami określonymi w załącznikach do rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. i 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. i 2010¹¹r. W 2009 r. nie zdefiniowano działań 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”¹². Działania takie zdefiniowano przy

¹⁰ o których mowa w art.11 ust.1 pkt.2 ustawy z 12 października 1994 o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2001r. Nr 79, poz. 856 ze zm.)

¹¹ Dz.U. Nr 87, poz. 537 i Dz.U. Nr 80, poz.673

¹² W załączniku nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 określono, że

planowaniu budżetu zadaniowego na 2010 r. Realizując budżet zadaniowy w 2009 r., miernik - „*Odsetek spraw rozpatrzonych w stosunku do ogólnej liczby spraw ujętych w ewidencji w danym roku*” - osiągnięto w 92 %, w związku ze wzrostem liczby wpływających spraw do Kolegium.

SKO, w okresie objętym kontrolą, nie posiadało odrębnej ewidencji księgowej dla rozliczenia wydatków w układzie zadaniowym, co nie pozwalało na bieżące monitorowanie wydatków poniesionych na poszczególne podzadania i działania.

8. Nagrody etatowym członkom SKO i pracownikom Biura przyznawano na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹³, w związku z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁴. W Regulaminie pracy z dnia 16 listopada 2005 r. określono, że nagrody przyznaje się pracownikom, którzy wzorowo wypełniają obowiązki, przejawiają inicjatywę w pracy, uzyskują szczególne osiągnięcia i efekty. W 2008 r. w Kolegium wypłacono nagrody (z tzw. oszczędności budżetowych) w łącznej kwocie 30.584,13 zł, w 2009 r. – 231.826,33 zł, a w I półroczu 2010 r. – 40.500 zł. Jednak wnioski o nagrody, podpisane przez Prezesa SKO, nie zawierały żadnego uzasadnienia ich przyznania¹⁵. Wg złożonych w trakcie kontroli wyjaśnień, nagrody miały charakter uznaniowy i decyzje o ich przyznaniu podejmował Prezes Kolegium, oceniając całokształt wykonywanych obowiązków przez pracowników. Zdaniem NIK, rzetelne udokumentowanie zasadności przyznania nagród dla poszczególnych pracowników stanowi niezbędny element wspierający system kontroli wewnętrznej, w zakresie oceny prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi.

NIK negatywnie ocenia również zasady przyznawania nagród dla Prezesa SKO. W Regulaminie organizacyjnym uchwalonym przez Kolegium SKO¹⁶ postanowiono, iż nagroda dla Prezesa stanowi 100 % nagrody ustalonej dla Wiceprezesa, podczas gdy zgodnie z art. 36 ust 6 ww. ustawy o pracownikach samorządowych, nagrody mogły być przyznane za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

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.

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

¹⁴ Dz. U. Nr 223, poz. 1458. Ustawa weszła w życie dnia 1.01.2009 r.

¹⁵ Pisma polecające wypłatę nagród zawierały wyłącznie imiona i nazwiska oraz kwoty nagród.

¹⁶ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego SKO z 28 listopada 2005 r., Nr. 2/2005

Zaznaczyć należy, że w tzw. wnioskach o nagrody z 25 lipca 2008 r. i z 17 grudnia 2008 r. Prezes SKO wnioskował i zatwierdził wypłatę nagród dla siebie (odpowiednio: 6.000 zł i 5.000 zł), pomimo że nie przyznał nagród Wiceprezesowi. Z kolei we wniosku o nagrody z 8 września 2008 r. i w kolejnym z 12 października 2009 r. wysokość nagrody dla Wiceprezesa SKO wynosiła 7.000 zł, tymczasem Prezes otrzymał 15.000 zł, tj. więcej niż określono w ww. Regulaminie organizacyjnym. Zwrócić należy także uwagę, że w SKO w Bielsku-Białej nie respektowano uchwały Krajowej Reprezentacji SKO¹⁷, w której określono maksymalną wysokość nagrody dla Prezesa, jako 40 % wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, bowiem, jak wyjaśnił Prezes Kolegium, uchwała ma jedynie charakter instrukcyjny i nie stosował się do niej¹⁸. W ten sposób, w okresie objętym kontrolą, Prezesowi SKO wypłacono łącznie 106.000 zł, co stanowiło 35 % łącznej kwoty wypłaconych w tym okresie nagród w Kolegium.

Ponadto, NIK negatywnie ocenia niezabezpieczenie w planie finansowym SKO na lata 2008-2009 środków niezbędnych dla utrzymania jednostki (w tym malowania) i sfinansowanie przez Pana Prezesa wydatków za malowanie pomieszczeń SKO ze środków własnych, z pominięciem przepisów i bez jakiegokolwiek udokumentowania wykonanych czynności (brak umów, faktur itd.). Nie można zaakceptować wyjaśnień Pana Prezesa, iż z części otrzymanych nagród sfinansował malowanie pomieszczeń Kolegium, uznając, że jest to jedyne wyjście aby dokonać ich odnowienia.

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

- 1. Zapewnienie przestrzegania terminów załatwiania spraw, a w przypadku jego przekroczenia informowanie strony o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i wyznaczanie nowego terminu rozpatrzenia sprawy.**
- 2. Przedstawianie w informacjach o działalności Kolegium danych zgodnych ze stanem faktycznym.**
- 3. Rzetelne przyznawanie i dokumentowanie zasadności nagród dla pracowników Kolegium.**

¹⁷ Zgodnie z Uchwałą nr 15/2002 Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z 25.09.2002 r., w sprawie przyznawania nagród Prezesom SKO stosuje się odpowiednio zasady określone w uchwale 14/2002 z 25.09.2002 r. w sprawie określenia zasad otrzymywania przez Prezesów Samorządowych Kolegiów Odwoławczych dodatku specjalnego. Według tej Uchwały nr 14/2002, wysokość dodatku specjalnego dla Prezesa SKO nie może przekraczać 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.

¹⁸ Wypłacone nagrody stanowiły od 63 % do 223% łącznej kwoty wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego Prezesa SKO, tj. wszystkie przekroczyły kwotę 40%, o której mowa w Uchwale nr 15/2002 KR SKO.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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