



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 23 listopada 2010 r.

**Pani
Anita Berg
Wiceprezes
Samorządowego Kolegium
Odwoławczego
w Opolu**

LKA-4101-21-02/2010/P/10/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu (zwanego dalej SKO lub Kolegium) w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym 2 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wiceprezes niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- wzrost liczby rozstrzygniętych spraw przez SKO;
- niski procent skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, które uwzględnił sąd administracyjny, w stosunku do liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu;
- sporządzenie na lata 2008-2010 budżetów SKO w ujęciu zadaniowym, z podziałem na poszczególne zadania i podzadania (a w 2010 r. również działania), z uwzględnieniem

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

celów, mierników oraz z podaniem poszczególnych wartości wydatków na ich realizację i ich analizę;

- przestrzeganie 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 gospodarczej².

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły:

- wydania 25 orzeczeń (spośród 55 zbadanych) w sprawach administracyjnych, podatkowych i z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 *Kpa*³ i 139 § 3 *Ordynacji podatkowej*⁴;
- nieinformowania stron o niezakończonym posiedzeniu poszczególnych spraw w terminach przewidzianych w *Kpa* i *Ordynacji podatkowej* (dot. 10 spośród 25 ww. spraw, których nie zakończono w terminie);
- wysyłania stronom postępowań orzeczeń (29 spośród ww. 55) w terminie przekraczającym miesiąc od daty ich podjęcia;
- wzrostu wskaźnika pozostałości.

1. Analiza danych statystycznych z lat 2008-2009 oraz I półrocza 2010 r. wykazała, że liczba spraw wpływających do Kolegium systematycznie wzrastała: z 3 507 na koniec 2008 r., do 3 885 na koniec 2009 r. (wzrost o 10,8 %). W I połowie 2010 r. do SKO wpłynęło 2 030 spraw, tj. o 63,3% więcej, niż w I półroczu 2008 r. (1 243 sprawy) i odpowiednio o 42,7% więcej niż w I półroczu 2009 r. (1 423 sprawy). Pomimo że sprawność rozpatrywania spraw przez jednego członka Kolegium⁵ w I połowie lat objętych kontrolą systematycznie wzrastała i wynosiła 61,5 (na 30 czerwca 2008 r.), 66,5 (na 30 czerwca 2009 r.) i 71,9 (na 30 czerwca 2010 r.), to jednak w perspektywie całorocznej nieznacznie spadła o 3,6% (ze 132,4 sprawy na koniec 2008 r. do 127,6 – na koniec 2009 r.), co było spowodowane wyższą absencją w drugim półroczu 2009 r. Tym samym liczba spraw pozostających do zakończenia z roku na rok wzrastała: z 1 011 na koniec 2008 r., do 1 498 na koniec 2009 r. (wzrost o 48,2 %) oraz z 402 wg stanu na 30 czerwca 2008 r.,

² Ustawa z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz.856 ze zm.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa – Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁵ Wydajność została obliczona jako średnia liczba spraw rozpatrzonych przez 1 członka kolegium orzekającego w badanym okresie.

do 592 na 30 czerwca 2009 r. (wzrost o 47,3 %) i do 1 803 na 30 czerwca 2010 r. (w stosunku do ilości z I połowy 2008 r. nastąpił wzrost o 448,5 %, a w porównaniu do analogicznego okresu roku 2009 –o 304,6 %). Na koniec I półrocza 2010 r., wskaźnik pozostałości⁶ wynosił już 5,3 miesiąca, podczas gdy odpowiednio 1,9 na koniec półrocza 2008 r., a 2,5 na koniec półrocza 2009 r. (na koniec lat 2008 i 2009 wskaźnik wynosił odpowiednio 3,5 i 4,6). Zaznaczyć należy, że na koniec 2008 r. w Kolegium zatrudniano 22 członków orzeczników (12 etatowych i 10 pozaetatowych), 25 (14 etatowych i 11 pozaetatowych) na koniec 2009 r., a 19 (14 etatowych i 5 nieetatowych) na dzień 30 czerwca 2010 r. W związku ze stałym wzrostem liczby spraw wpływających do SKO, Prezes zwracała się o rozszerzenie składu orzekającego Kolegium. W październiku 2010 r. do 12 wzrosła liczba członków pozaetatowych, co powinno wpłynąć na poprawę ww. wskaźników SKO.

W latach objętych kontrolą wysokość środków przekazanych na funkcjonowanie SKO w Opolu nie uległa znaczącemu zwiększeniu: w 2008 r. - 2 361 tys. zł (z czego na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wydatkowano 1 968 tys. zł), w 2009 r. - 2 389 tys. zł (z czego na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wydatkowano 2 045 tys. zł) i w 2010 r. - 2 366 tys. zł (do 30 czerwca na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wydatkowano 1 026 tys. zł.),

Średni szacunkowy koszt rozpatrzenia 1 sprawy⁷ zmniejszono z 702,39 zł w 2008 r. do 682,55 zł w 2009 r.

2. NIK ocenia pozytywnie niski procent skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny, w stosunku do liczby wydanych przez Kolegium orzeczeń podlegających zaskarżeniu, który: wyniósł:
- 0,5 % w 2008 r. (na 3 025 wydanych orzeczeń wniesiono 153 skargi, z których 15 sąd uwzględnił),
 - 0,7 % w 2009 r. (na 3 037 wydanych orzeczeń wniesiono 189 skarg, z których 22 uwzględniono),
 - 0,1 % w I połowie 2010 r. (1 585 wydanych orzeczeń wniesiono 32 skargi, z których 1 uwzględniono).

⁶ Obliczony poprzez podzielenie liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu przez liczbę przeciętnego miesięcznego wpływu. Przeciętny miesięczny wpływ jest to iloraz liczby wpływających spraw przez liczbę miesięcy w badanym okresie

⁷ Liczony jako iloraz wszystkich wydatków pomniejszonych o wydatki majątkowe ujęte w §§ 6050 i 6060 i sumy spraw rozpatrzonych w danym okresie.

3. W biurze Kolegium rzetelnie ewidencjonowano dokumentację Kolegium. Wpływające do SKO sprawy na bieżąco rejestrowano, zgodnie z wymogami określonymi w *Regulaminie Organizacyjnym* i *Instrukcji kancelaryjnej*⁸. Zawarte w tych dokumentach procedury dotyczyły m.in. sposobów ewidencjonowania spraw, obowiązków poszczególnych osób zatrudnionych w Kolegium (w tym Prezesa, członków etatowych i pracowników biura) oraz wewnętrznego obiegu dokumentów.

NIK zwraca uwagę, że przyjęty w SKO system ewidencji, przy pomocy programu komputerowego „*Rk-Sprawa*”, nie umożliwiał generowania pełnych danych niezbędnych do sporządzenia informacji z działalności Kolegium za poszczególne lata. Informacje te sporządzano w wyniku dodatkowej analizy dokumentów (ręcznie). Niedostosowanie możliwości użytkowanego programu, do potrzeb sprawozdawczych SKO, negatywnie wpływało na ekonomikę pracy i spiętrzenie obowiązków w I kwartale.

4. W celu oceny terminowości i prawidłowości prowadzenia postępowań⁹ skontrolowano 55 spraw rozpatrywanych przez SKO w okresie objętym kontrolą. Stwierdzono, że:
- Spośród 55 spraw poddanych kontroli (zarówno administracyjnych, podatkowych, jak i z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, dobranych losowo - 45 i celowo - 10), 25 orzeczeń wydano z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 *Kpa* i 139 § 3 *Ordynacji podatkowej*. W zależności od rodzaju poszczególnych spraw, przekroczenia wynosiły: od 5 do 116 dni (dot. 20 spraw administracyjnych, od 7 do 41 dni (dot. 3 spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste) oraz 22 i 264 dni (dot. 2 spraw podatkowych)¹⁰. Wśród przyczyn stwierdzonych opóźnień wymieniano m.in.: zbyt małą obsadę kadrową w stosunku do ilości wpływających spraw, absencje spowodowane zwolnieniami lekarskimi i urlopami macierzyńskimi, duże zróżnicowanie poszczególnych spraw, a także skomplikowany charakter spraw.

⁸ Regulamin Organizacyjny uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne SKO w dniu 26.03.1999 r., zmieniany uchwałami nr 6/2000 z 10.04.2000 r., nr 2/2001 z 20.02.2001 r., nr 3/2005 z 11.10.2005 r., nr 3/2007 z 29.03.2007 r., nr 7/2007 z 04.09.2007 r., nr 1/2010 z 01.02.2010 r.). Instrukcji Kancelaryjna - Zarządzeniem nr 1/2009 Prezesa SKO w Opolu z dnia 16.03.2009 r. t.j.

⁹ 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 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.)

¹⁰ Dotyczy spraw nr 673/2008/po i 1642/2007/po

- Spośród 25 ww. spraw, których nie załatwiono w terminach przewidzianych w *Kpa* lub *Ordynacji podatkowej*, w 10 przypadkach (w 2 sprawach administracyjnych i w 8 z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste), nie poinformowano stron o niezakończonym w terminie określonym w art. 35 *Kpa* i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.

NIK nie podziela przyjętego w tej sprawie stanowiska SKO.

W przypadku decyzji administracyjnych wyjaśniono, że informacji nie wysyłano, gdyż – jak sądzono – i tak nie dotarłaby do strony przed rozpatrzeniem.

W przypadku spraw dot. opłat za użytkowanie wieczyste podano, że przepis art. 36 nie ma zastosowania do sprawy o charakterze cywilnoprawnym oraz, że strona uzyskując zawiadomienie o terminie rozprawy, jednocześnie uzyskuje informację o terminie załatwienia sprawy. Zgodnie z art. 79 ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹, do postępowań przed kolegium stosuje się odpowiednio przepisy kpa, m. in. o załatwianiu spraw, terminach i postępowaniu.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że 29 rozstrzygnięć, dotyczących ww. zbadanych spraw (52,7 %) wysłano stronom w terminach przekraczających miesiąc od dat ich podjęcia. Należy zaznaczyć, że zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym* SKO, wszystkie uzasadnienia powinny być przygotowywane przez sprawozdawców w terminie do 21 dni od daty podjęcia orzeczeń, podczas gdy winny być wysyłane niezwłocznie. W sporządzonych na lata 2008 i 2009 materiałach planistycznych, dotyczących budżetu zadaniowego, Kolegium zaplanowało realizację zadań i podzadań oraz ustaliło ich cele, mierniki wraz z podaniem wartości, a także wysokości wydatków na realizację poszczególnych podzadań. W planach na rok 2010 - oprócz ww. elementów - zaplanowane do realizacji 2 podzadania rozbito na 3 działania. Wszystkie nazwy i cele podzadań oraz ich mierniki w budżecie zadaniowym w latach 2008–2010 określono w oparciu o wytyczne Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Wydatki przypisano do poszczególnych zadań i podzadań (a w 2010 r. również działań) proporcjonalnie do procentowego udziału liczby poszczególnych rodzajów załatwionych spraw. W wyniku przeprowadzanych analiz, ze względu na brak pełnej realizacji założonych na 2008 r. podzadań, w związku z nieosiągnięciem przyjętych mierników, określone na kolejne lata zadania, podzadania, cele oraz mierniki uległy istotnym modyfikacjom. Pomimo to, w 2009 r. poziom wykonania zadania i wchodzących w jego

¹¹ Dz.U.z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm

skład podzadań, również nie w pełni zrealizowano. W poszczególnych przypadkach różnica pomiędzy planem a faktycznym wykonaniem wyniosła 11 % (zadanie 16.7), 8 % (podzadanie 16.7.1) i 23 % (podzadanie 16.7.2). Jako przyczyny niepełnej realizacji planu w 2009 r. Wiceprezes wskazała zdarzenia losowe (susza i huragan), wakaty, absencję chorobową, urlopy macierzyńskie członków orzeczników oraz nowe zadania Kolegium wynikające ze zmiany przepisów dotyczących dłużnika alimentacyjnego, wprowadzenia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i ustawy o świadczeniach rodzinnych.

5. NIK pozytywnie ocenia przestrzeganie 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 art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹². W okresie sprawowania swojej funkcji, Prezes SKO w Opolu dokonywał okresowej analizy corocznych oświadczeń o stanie majątkowym, składanych przez etatowych członków SKO, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 4 tej ustawy.
6. W okresie objętym kontrolą, etatowym członkom Kolegium (wraz z Prezesem i Wiceprezesem) oraz pracownikom biura wypłacono nagrody w łącznej wysokości 209 300 zł, z czego 111 900 zł w 2008 r., 86 600 zł w 2009 r. i 10 800 zł do końca czerwca 2010 r. Nagrody dla pracowników biura przyznawano w oparciu o indywidualne pisemne uzasadnienia Prezesa SKO (włączone do akt), w których wskazano m.in.: pozytywną oceną wykonywanej pracy, zaangażowanie wykraczające poza podstawowy zakres obowiązków, zwiększenie ilości wykonanej pracy w związku z pełnionymi zastępstwami, pogłębianie wiedzy z zakresu wykonywanych obowiązków, prawidłową organizację pracy biura w okresie urlopowym, sprawne przeprowadzenie prac inwestycyjnych w siedzibie SKO, całokształt działań związanych z opracowaniem informacji z działalności Kolegium w okresie długookresowej absencji chorobowej pracowników biura, inicjatywę i aktywną pomoc we wszystkich działaniach biura, mimo okresowego spiętrzenia zadań własnych w zakresie planowania i sprawozdawczości oraz sumienne przygotowanie dokumentów i zestawień do rocznej informacji z działalności SKO. NIK zwraca uwagę, że w odniesieniu do nagród dla członków

¹² Dz. U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 ze zm.

etatowych (w tym Prezesa i Wiceprezesa), oprócz podstawy prawnej nie sporządzano pisemnego uzasadnienia przyznania takiej nagrody.

Zdaniem NIK, rzetelne udokumentowanie zasadności przyznawania nagród stanowi niezbędny element wspierający system kontroli wewnętrznej, w zakresie prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi.

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

- 1. Zapewnienie przestrzegania terminów załatwiania spraw, a w przypadku ich przekroczenia informowanie strony o przyczynach niezakończonych spraw wraz ze wskazaniem nowego terminu.**
- 2. Niezwłoczne wysyłanie stronom wszystkich wydanych rozstrzygnięć.**
- 3. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu pełną realizację planu SKO, a w konsekwencji poprawę wskaźnika pozostałości.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wiceprezes, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych 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 Pani 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.