



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 23 grudnia 2010 r.

**Pani
Krystyna Sieniawska
Prezes
Samorządowego Kolegium
Odwoławczego
w Krakowie**

LKA-4101-21-03/2010/P/10/083

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 skontrolowała Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie, zwane dalej „Kolegium”, w zakresie działalności Kolegium w latach 2008 – 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezes niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- zwiększenie ilości rozpatrywanych spraw,
- wysoki poziom wartości wskaźnika wydajności rozpatrywanych spraw przez członków Kolegium,
- zgodność zapisów w ewidencji z danymi zawartymi w dokumentach źródłowych,
- 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 celów, mierników oraz z podaniem poszczególnych wartości wydatków na ich realizację,

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

- przestrzeganie przez etatowych i pozaetatowych członków Kolegium zakazu łączenia członkostwa w Kolegium z innymi funkcjami i stanowiskami określonymi w art. 9 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych² oraz zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez etatowych członków Kolegium, nałożonego przez art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności:

- nierzetelnego przedstawienia danych o ilościach spraw w Informacji rocznej o działalności Kolegium za lata 2008 i 2009,
- wydania 16 orzeczeń dotyczących spraw administracyjnych z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, po uwzględnieniu okresów nie wliczanych do terminu załatwienia sprawy,
- wydania 3 orzeczeń w sprawach podatkowych, z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 139 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵, po uwzględnieniu okresów nie wliczanych do terminu załatwienia sprawy,
- wydania 9 orzeczeń z zakresu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, po uwzględnieniu okresów nie wliczanych do terminu załatwienia sprawy.

1. Liczba spraw rozpatrywanych przez Kolegium systematycznie wzrastała.

W latach 2008, 2009 i w I półroczu 2010 r. do Kolegium wpłynęło odpowiednio: 8.009, 8.197 i 4.206 spraw, a rozpatrzono odpowiednio: 8.109, 8.419 i 4.589 spraw.

Stan i struktura zatrudnienia w Kolegium kształtowały się następująco: na dzień 31 grudnia 2008 r. – 29 członków etatowych (25 etatów), 16 członków pozaetatowych i 16 pracowników Biura (14 etatów); na dzień 31 grudnia 2009 r. – 39 członków etatowych (33 etaty), 15 członków pozaetatowych i 15 pracowników Biura (13 etatów); na dzień 30 czerwca 2010 r. – 38 członków etatowych (33 etaty), 13 członków pozaetatowych i 16 pracowników Biura (14 etatów). NIK zwraca uwagę, że pomimo otrzymania

² Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm., zwanej w dalej „ustawą o SKO”.

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm., zwanej w dalej „ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej”.

⁴ Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz.1071 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz.60 ze zm.

dodatkowych 5 etatów dla pracowników Biura Kolegium w 2009 r., zatrudnienie w Biurze w 2010 r. (w etatach) pozostało na poziomie 2008 r.

Wydatki Kolegium w 2008 r. wyniosły 4.762.994,02 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 3.433.948,64 zł (72,1 %); w 2009 r. – 5.755.137,94 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 4.398.660,99 zł (76,4 %); a w I połowie 2010 r. – 2.993.004,18 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 2.345.483,53 zł (78,4 %).

2. Analiza danych statystycznych wskazuje, że pomimo spadku wartości wskaźnika wydajności rozpatrywanych spraw (z 231,7 w 2008 r. do 210,5 w 2009 r.)⁶, liczba rozpatrzonych spraw wykazała tendencję wzrostową, co wynikało głównie ze wzrostu zatrudnienia członków Kolegium, a w konsekwencji wpłynęło na spadek wartości wskaźnika pozostałości (z 3,43 w 2008 r. do 3,02 w 2009 r., tj. o 12 %)⁷. Zwiększenie szacunkowego średniego kosztu rozpoznania sprawy w 2009 r. w stosunku do 2008 r., po wyłączeniu wydatków majątkowych, o 16 % (z 560,25 zł do 650,34 zł), było skutkiem otrzymania dodatkowych środków dla 8 etatowych członków Kolegium. Zaznaczyć należy, że w I połowie 2010 r. nastąpiło zmniejszenie się tego kosztu do kwoty 650,40 zł (I półrocze 2009 r. – 654,35 zł).

3. W celu oceny terminowości i prawidłowości prowadzenia postępowań przeprowadzono badanie 55 spraw rozpatrywanych przez Kolegium⁸, w wyniku których ustalono:

- spośród 8 spraw administracyjnych, w których Kolegium występowało jako organ I instancji, 4 orzeczenia wydano po upływie dwóch miesięcy od daty wpływu sprawy do Kolegium, z przekroczeniem od 6 do 119 dni terminu załatwienia sprawy,
- spośród 24 spraw administracyjnych, w których Kolegium występowało jak organ odwoławczy, 12 orzeczeń wydano po upływie miesiąca od daty wpływu sprawy do Kolegium, z przekroczeniem od 4 do 161 dni terminu załatwienia sprawy,

⁶ Wskaźnik wydajności został obliczony jako iloraz liczby spraw rozpatrzonych przez Kolegium do liczby członków Kolegium orzekających w badanym okresie.

⁷ Wskaźnik pozostałości został obliczony jako iloraz liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu do liczby przeciętnego miesięcznego wpływu; przeciętny miesięczny wpływ to iloraz liczby wpływających spraw do liczby miesięcy w danym okresie. Wskaźnik ten pokazuje ile czasu (liczonego w miesiącach) jest potrzebne na likwidację pozostałości.

⁸ Kontrolą objęto postępowania administracyjne (40 spraw) prowadzone w trybie przepisów Kpa, w tym na podstawie przepisów Op oraz postępowania w sprawie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych (15 spraw), 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.).

- spośród 6 spraw podatkowych, w których Kolegium występowało jako organ odwoławczy, 3 orzeczenia wydano po upływie dwóch miesięcy od daty wpływu sprawy do Kolegium, z przekroczeniem od 3 do 14 dni terminu załatwienia sprawy.

Jako przyczyny wydłużenia czasu rozpatrywania spraw administracyjnych, w tym podatkowych, podano: opóźnienie w przydzieleniu poszczególnej sprawy sprawozdawcy, wysoki stopień złożoności spraw, zawilość stanu faktycznego, trudności w wykładni przepisów prawa, bardzo duże obciążenie członków Kolegium przydzielonymi sprawami.

- spośród 15 spraw z zakresu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, 9 orzeczeń wydano po upływie dwóch miesięcy od daty wpływu sprawy do Kolegium, z przekroczeniem od 1 do 79 dni terminu załatwienia sprawy, podając jako przyczyny: dużą ilość spraw do rozpoznania z tego zakresu, konieczność przeprowadzenia rozprawy w ramach postępowania wyjaśniającego, ograniczenia lokalowe Kolegium dla zapewnienia odpowiedniego miejsca do przeprowadzenia rozprawy (Kolegium dysponuje 1 salą rozpraw i 1 salą narad), bardzo duże obciążenie członków Kolegium przydzielonymi sprawami, wysoki stopień złożoności spraw, zawilość stanu faktycznego, konieczność zgromadzenia i pogrupowania spraw dotyczących tych samych lub sąsiednich nieruchomości względnie wszystkich współużytkowników wieczystych danej nieruchomości, co z kolei uzasadnia względ na zapewnienie jednolitości orzecznictwa oraz ekonomiki postępowania.

4. W 15, spośród 55 spraw objętych analizą, przekazanie poszczególnej sprawy sprawozdawcy (referentowi) nastąpiło dopiero po upływie miesiąca od daty wpływu sprawy do Kolegium. Jako przyczyny późnego przekazania poszczególnej sprawy sprawozdawcy, Prezes Kolegium wskazała, że w odniesieniu do spraw z zakresu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, okres przydziału spraw sprawozdawcy jest uzależniony od skompletowania akt, czasem wymagają one uzupełnienia celem ustalenia przedmiotu postępowania, a w przypadku gdy przedmiotem postępowania jest grunt będący we współużytkowaniu wieczystym – z uwagi na konstytucyjną zasadę równości wobec prawa – niezbędnym było skompletowanie wszystkich wniosków dotyczących danego gruntu celem przydzielenia jednemu zespołowi orzekającemu. W odniesieniu do pozostałych spraw, zwłoka w ich przydzieleniu wynikała ze zwiększonego wpływu spraw w danym okresie i nadmiernego obciążenia sprawozdawców sprawami w toku.

5. W 37, spośród 55 spraw objętych analizą, Kolegium nie zawiadomiło stron postępowania o niezakończonym w terminie (podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin

załatwienia sprawy), co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa i art. 140 § 1 Op. Prezes Kolegium wyjaśniła, że przyczyną nieinformowania stron postępowania był brak dostatecznych środków w budżecie Kolegium i nadmierne obciążenie członków Kolegium, a w przypadku spraw z zakresu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych wskazała dodatkowo, że strony otrzymując zawiadomienie o terminie wyznaczenia rozprawy informowane są o aktualnym stanie rozpatrzenia sprawy.

6. Sprawy wpływające do Kolegium ewidencjonowano w elektronicznym rejestrze „RK-sprawa”, dekretowane przez Prezesa Kolegium, a treść zapisów była zgodna z dokumentami źródłowymi, co stwierdzono na podstawie 55 spraw objętych analizą.

7. Stwierdzono, że ilości spraw podane w Informacjach o działalności Kolegium za 2008 r. i 2009 r. były niezgodne z ilościami wynikającymi z ich ewidencji. Niezgodność ta wynikała m.in. z popełnionych błędów przez pracowników Biura Kolegium podczas ewidencjonowania spraw w rejestrze elektronicznym „RK-sprawa” oraz przy sporządzeniu Informacji o działalności Kolegium za 2008 r. Przykładowo, przedstawiona w Informacji z działalności Kolegium za 2008 r. liczba wszystkich spraw pozostałych do rozpatrzenia z lat poprzednich była mniejsza o 321 spraw niż wynikająca z ewidencji, a liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny była mniejsza o 1 sprawę. Natomiast przedstawiona w Informacji z działalności Kolegium za 2009 r., liczba wszystkich spraw pozostałych do rozpatrzenia z lat poprzednich była większa o 1 sprawę niż wynikająca z ewidencji, a liczba wszystkich spraw rozpatrzonych była mniejsza o 33 sprawy, z kolei liczba wszystkich spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny była większa o 34 sprawy niż wynikająca z ewidencji.

Popełnione błędy przy ewidencjonowaniu spraw w rejestrze „RK-sprawa” i Informacji rocznej za 2008 r. wpłynęły na rzetelność przedstawionych danych w Informacjach z działalności Kolegium za 2008 r. i 2009 r.

8. W planach dotyczących budżetu zadaniowego na lata 2008, 2009 i 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 liczby poszczególnych rodzajów spraw w ogólnej liczbie spraw załatwionych. Realizując budżet zadaniowy w 2008 r. i w 2009 r. nie osiągnięto przyjętych mierników, z wyjątkiem podzadania 16.7.2 w 2009 r. W 2008 r. wartość miernika docelowego dla zadania 16.7 wykonano

w 94,1 %, podzadania 16.7.1 w 98,8 % i podzadania 16.7.2 w 78,3 %, natomiast w 2009 r. dla zadania 16.7 w 94,1 %, podzadania 16.7.1 w 96 ,5% i podzadania 16.7.2 w 127 %. Jako przyczynę niepełnej realizacji planu w 2008 r. i w 2009 r. Prezes Kolegium wskazała wzrost liczby spraw wpływających do Kolegium powodujący zwiększenie liczby spraw, których nie można rozpoznać do końca roku z uwagi na coraz bardziej skomplikowany ich charakter.

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

9. Podstawą do przyznania nagród etatowym członkom Kolegium i pracownikom Biura było zarządzenie Prezesa Kolegium w sprawie zasad przyznawania nagród pieniężnych pracownikom Kolegium, wydane na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o SKO⁹, podczas gdy w sprawach nieuregulowanych w ustawie, dotyczących stosunku pracy etatowych członków kolegium i pracowników biura kolegium, miały odpowiednie zastosowanie przepisy o pracownikach samorządowych (art.16 ust.2 tej ustawy). W 2008 r. w Kolegium wypłacono nagrody w łącznej kwocie 66.894 zł, w 2009 r. – 352.500 zł, a w I połowie 2010 r. – 76.500 zł. Wnioski o przyznanie nagród członkom Kolegium i pracownikom Biura każdorazowo uzasadniano. Dla członków Kolegium w uzasadnieniu wniosków o przyznanie nagród wskazano m.in.: duże zaangażowanie w sprawne, terminowe rozpatrywanie zwiększonej liczby przydzielonych spraw, sprawne przeprowadzenie dużej liczby rozpraw administracyjnych w sprawach dotyczących wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, natomiast dla pracowników Biura np. sprawne wdrażanie nowej instrukcji kancelaryjnej oraz rzeczowego wykazu akt.

10. Członkowie Kolegium składali oświadczenia o przestrzeganiu zakazu łączenia członkostwa w Kolegium z innymi funkcjami i stanowiskami określonymi w art. 9 ustawy o SKO. Prezes Kolegium dokonywała okresowej analizy oświadczeń o stanie majątkowym składanych przez etatowych członków Kolegium, zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej .

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

- ***zapewnienie przestrzegania terminów załatwiania spraw, a w przypadku jego przekroczenia zawiadamianie stron postępowania o przyczynach niezakończonych spraw***

⁹ Zarządzenie nr 10/99 Prezesa Kolegium z dnia 29 listopada 1999 r. w sprawie zasad przyznawania nagród pieniężnych pracownikom Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie. Zmiany do ww. zarządzenia Prezes Kolegium wprowadziła zarządzeniem nr 18/2002 z dnia 22 października 2002 r.

we właściwym terminie, z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezes, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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 wniosku, zawartych w tym wystąpieniu.

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