



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 6 grudnia 2010 r.

**Pan
Jacek Joachimowski
Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego
w Bydgoszczy**

LOL-4101-03-01/2010; 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 Olsztynie przeprowadziła kontrolę działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy („Kolegium” lub „SKO”) w latach 2008 – 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

- wzrost sprawności rozpatrywania spraw wpływających do Kolegium,
- utrzymanie na poziomie poniżej 2% odsetka skarg uwzględnionych przez sąd administracyjny w stosunku do ogólnej liczby orzeczeń podlegających zaskarżeniu,
- niezwłoczne nadawanie biegu sprawom wpływającym do Kolegium i rzetelne prowadzenie ich ewidencji.

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

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na:

- niedotrzymaniu w 15 przypadkach terminów do rozpatrzenia sprawy w postępowaniu odwoławczym, określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego² („Kpa”) lub art. 139 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³ („Ordynacja podatkowa”),
- wydaniu orzeczeń w dwóch sprawach dotyczących aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa oraz niepowiadomieniu, w 16 przypadkach, stron postępowania o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy,
- stosowaniu w dokumentach wewnętrznych dotyczących przyznawania nagród kryteriów innych, niż ustawowe.

1. Według prowadzonej ewidencji, w latach 2008 - 2009 oraz w I półroczu 2010 r. do Kolegium wpłynęły odpowiednio 2.861, 2.383 i 1.543 sprawy, z których rozpatrzono 2.843, 2.608 i 1.563. Liczba spraw załatwionych w 2009 r. była większa od liczby spraw wpływających (z uwzględnieniem spraw pozostałych z poprzedniego roku), gdyż ówczesny sposób elektronicznej ewidencji wskazywał na niższą od rzeczywistej liczbę spraw, tj. nie uwzględniał sytuacji, w której Kolegium wydało kilka orzeczeń w sprawie jednej decyzji lub postanowienia organu I instancji. Wady te zostały usunięte i począwszy od 2010 r. ewidencja obejmuje faktyczną liczbę spraw.

W ww. okresie zwiększył się stan zatrudnienia członków etatowych Kolegium oraz pracowników biura i na koniec roku wynosił odpowiednio 14, 15 i 17 członków etatowych oraz 6, 7 oraz 8 pracowników biura. Zmniejszyła się natomiast liczba członków pozaetatowych z 18 osób w 2008 r. do 6 w I półroczu 2010 r.

Wydatki na funkcjonowanie Kolegium przedstawiały się następująco: 2.320.868 zł w 2008 r., 2.775.086 zł w 2009 r. i 1.542.794,26 zł w I półroczu 2010 r. W ich strukturze wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi oraz wynagrodzenia bezosobowe stanowiły odpowiednio 87,9%, 86,7% i 87,5% ogółu wydatków.

2. W 2008 r. liczba rozpatrzonych spraw, przypadających na jednego członka Kolegium (wskaźnik wydajności) wyniosła 89 i w 2009 r. zmniejszyła się do 84. W I półroczu 2010 r. wskaźnik wydajności był jeszcze niższy (56), jednak w porównaniu do pierwszego

² Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1701 ze zm.

³ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

półrocza 2008 r. i 2009 r. wzrósł o 51,3% i 47,3%. O ile w przypadku spraw administracyjnych (w tym podatkowych) wskaźnik ten pozostawał na zbliżonym poziomie, to w sprawach z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nastąpił wyraźny spadek omawianego wskaźnika z 10 w 2008 r. do 6 w latach 2009 - 2010. Przyczyną spadku wydajności w 2009 r. było utworzenie trzech nowych etatów orzecznich, przy mniejszej liczbie wpływających spraw. Taka sytuacja była również przyczyną zwiększenia szacunkowego kosztu rozpoznania jednej sprawy⁴ z 816,34 zł w 2008 r. do 1.064,06 zł w 2009 r. i 987,07 zł w I półroczu 2010 r.

W kontrolowanym okresie odnotowano wzrost wskaźnika opanowania wpływu⁵ z 0,99 w 2008 r. do 1,01 w I połowie 2010 r. Skróceniu uległ też czas potrzebny na likwidację pozostałości⁶ (wskaźnik pozostałości) z 0,34 miesiąca w 2008 r. do 0,25 w 2009 r. i 0,22 w I półroczu 2010 r. Tendencje te znalazły odzwierciedlenie w spadku liczby spraw pozostających do rozpatrzenia w roku następnym odpowiednio z 86 do 49 i 29.

3. W badanym okresie spadła liczba zaskarżonych orzeczeń Kolegium w sprawach administracyjnych i podatkowych z 230 w 2008 r., do 219 w 2009 r. i 87 w I półroczu 2010 r., z których sąd administracyjny uwzględnił odpowiednio 49, 48 i 9. Wskaźnik zaskarżalności (odsetek orzeczeń SKO, co do których skargi uwzględniono w stosunku do ogólnej liczby orzeczeń podlegających zaskarżeniu) wyniósł 1,9% w latach 2008 – 2009 i 0,6% w I półroczu 2010 r. W sprawach z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste do sądu powszechnego skierowano sprzeciwy wobec 22 orzeczeń Kolegium, tj. odpowiednio 5, 4 i 13 spośród 305, 181 i 159 rozpatrzonych spraw.

4. Przeprowadzona w toku kontroli analiza dokumentacji 55 losowo wybranych spraw wykazała, że:

- 15 spośród 40 spraw z zakresu administracyjnego, w tym podatkowego, załatwiono z przekroczeniem terminów wynikających z art. 35 § 3 Kpa lub art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej, wynoszącym od 2 do 106 dni z tym, że w 12 sprawach opóźnienie nie przekraczało 31 dni, a w 3 pozostałych wyniosło 48, 53 i 106 dni. Według wyjaśnień przewodniczących składów orzekających, głównymi przyczynami zwłoki były

⁴ Obliczono dzieląc kwotę wydatków ogółem w danym okresie przez liczbę załatwionych w tym czasie spraw.

⁵ Stosunek liczby spraw rozpatrzonych w danym okresie do liczby spraw, który wpłynęły łącznie z pozostałymi do rozpatrzenia z poprzedniego okresu.

⁶ Liczba spraw pozostających do załatwienia na koniec okresu dzielona przez liczbę przeciętnego miesięcznego wpływu.

trudności w uzyskaniu dokumentów niezbędnych do podjęcia rozstrzygnięcia oraz skomplikowane sytuacje faktyczne i prawne;

- dwie z 15 spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste załatwiono z przekroczeniem o 1 i 13 dni dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa. W dwóch innych sprawach z tego zakresu nie skierowano stosownych ponagleń mimo, iż czas oczekiwania na akta z organu I instancji wynosił 56 dni. Należy zauważyć, że tylko w jednej z ww. spraw, w których doszło do przekroczenia terminu, dochowano wymogu art. 36 Kpa i poinformowano strony o przyczynach zwłoki oraz nowym terminie do załatwienia sprawy;
- w czterech sprawach orzeczenia zostały sporządzone i wysłane stronom po upływie od 16 do 33 dni od daty posiedzenia, na którym podjęto rozstrzygnięcie.

5. Ewidencję wpływających spraw prowadzono rzetelnie. Jak wykazała analiza 40 spraw, ewidencja ta prawidłowo odzwierciedlała istotne dane dotyczące przebiegu postępowania, a przydział spraw i wysyłanie orzeczeń odbywało się niezwłocznie. Jednak w trzech przypadkach (7,5%) ujęta w programie ewidencyjnym data wszczęcia sprawy była niezgodna z faktyczną datą wpływu do Kolegium pisma inicjującego postępowanie.

6. Kolegium, planując wykonanie budżetu na lata 2008 – 2010 w układzie zadaniowym, w oparciu o zalecenia Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych dokonało identyfikacji zadań, podzadań i działań. W sposób zgodny z wymogami określonymi w stosownych rozporządzeniach Ministra Finansów⁷ określono cele realizacji zadań i podzadań oraz wskazano konkretne mierniki ich osiągnięcia.

Z ustaleń kontroli wynika, że Kolegium nie udało się osiągnąć w 2008 r. dwóch mierników realizacji podzadań, tj. odsetka spraw zakończonych wyrokami uchylającymi orzeczenia i odsetka spraw zakończonych ugodami. W 2009 r. nie osiągnięto natomiast zakładanego odsetka spraw zakończonych ugodą lub wydaniem orzeczenia w stosunku do ogółu wniosków z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste. Jak wyjaśnił Pan Prezes, w 2008 r. miernik dotyczący wzruszalności orzeczeń, z uwagi na sposób opracowania budżetu, przyjęto w oparciu o wartość tego miernika w 2006 r., w którym był on najniższy w ciągu ostatnich 10 lat działalności Kolegium. Podstawową przyczyną niezrealizowania

⁷ 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

w latach 2008 – 2009 zakładanego miernika dotyczącego rozpatrywania spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste był natomiast znaczny wzrost liczby wniosków oraz ich nierównomierny wpływ. W celu poprawy tego stanu rzeczy, w 2009 r. utworzono jeszcze jeden skład orzekający w sprawach dotyczących opłat za użytkowanie wieczyste.

W kontrolowanym okresie Kolegium nie prowadziło odrębnej ewidencji księgowej w celu rozliczania wydatków w układzie zadaniowym, określając kwoty poniesione na realizację poszczególnych zadań i podzadań proporcjonalnie do udziału poszczególnych kategorii spraw w ogólnej liczbie spraw rozpatrzonych. W ocenie NIK, brak takiej ewidencji może utrudniać bieżące monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym.

7. W latach 2008 – 2010 (I półrocze), na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁸ w związku z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁹, w Kolegium wypłacono 329.339,73 zł nagród, w tym 259.373,59 zł członkom etatowym i 69.966,14 zł pracownikom biura. Pomimo że nagrody były przyznawane wszystkim pracownikom z obu grup, nie udokumentowano faktycznych powodów ich udzielenia. NIK zwraca uwagę, że określone w dokumentach wewnętrznych (regulamin wynagradzania z dnia 21 lipca 2006 r. oraz corocznie wydawane zarządzenia w sprawie utworzenia funduszu nagród) kryteria przyznawania nagród, tj. wysokość wynagrodzenia przysługującego pracownikowi w danym roku, okres zatrudnienia i zaangażowanie w pracę oraz wzorowe wypełnianie obowiązków pracowniczych, nie odpowiadają przesłance szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej określonej w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych.

8. Kontrola wykazała, że członkowie Kolegium przestrzegali zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, wynikającego z art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁰. Członkowie etatowi Kolegium wywiązywali się z obowiązku składania wymaganych oświadczeń majątkowych, a Prezes Kolegium dokonywał analizy tych

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.).

⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

oświadczeń w zakresie terminowości ich złożenia, przestrzegania zakazów dotyczących pełnienia niektórych funkcji i wykonywania zajęć zarobkowych oraz zmian w stanie majątkowym.

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

1. Podjęcie działań zapewniających terminowe załatwianie spraw, a w przypadku niedotrzymania terminu – informowanie stron o przyczynach zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu rozstrzygnięcia.
2. Bezzwłoczne przekazywanie orzeczeń Kolegium stronom postępowania i kierowanie ponagleń w przypadkach opieszałego przekazywania akt przez organy I instancji.
3. Ujmowanie w ewidencji spraw terminu ich wszczęcia zgodnie z faktyczną datą wpływu pisma inicjującego postępowanie.
4. Dostosowanie regulacji wewnętrznych w zakresie przyznawania nagród do wymogów ustawowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem