



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.001.13.2020

Damian Skórka
Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Koszalinie

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
ul. Władysława Andersa 34,
75-626 Koszalin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 86/33 - Samorządowe Kolegium
Odwoławcze w Koszalinie.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Damian Skórka, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie ¹ , od 1.10.2013 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Koszalinie
Kontrolerzy	1. Maciej Mikulski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/16/2020 z 13.01.2020 r. 2. Krzysztof Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/40/2020 z 3.02.2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 86/33 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	<p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">- analiza porównawcza wykonania dochodów budżetowych,- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,- analiza stanu zobowiązań,- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań budżetowych. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i></p>

¹ Dalej: Prezes SKO.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie⁴ zrealizowało wydatki w ramach wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 86/33 na założonym poziomie (99,9% planu po zmianach). Poziom wykonania w ramach działania 16.1.5.1⁵ miernika (dotyczącego liczby spraw w zakresie administracyjnym i podatkowym) wyniósł 89,21%, mimo że planowano 92%. W pozostałych obszarach działań osiągnięto zakładane efekty. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie poddane kontroli sprawozdania, sporządzone przez dysponenta części budżetowej.

W wyniku szczegółowej kontroli 15,9% zrealizowanych wydatków budżetu państwa⁶ stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ i aktach wykonawczych, z wyjątkiem wydatków w kwocie 79,6 tys. zł, stanowiącej 23,1% badanej próby wydatków (344,4 tys. zł) i 3,7% wydatków ogółem (2 162,8 tys. zł) na usługi pocztowe, których dokonano z naruszeniem wewnętrznych zasad udzielania zamówień publicznych, tj. bez wyboru wykonawcy zamówienia spośród minimum trzech ofert.

Poziom wykonania miernika w ramach działania 16.1.5.1 dla wykonania spraw w zakresie administracyjnym i podatkowym wyniósł 89,21%, mimo że planowano 92%. Wartości osiągnięte dla drugiego miernika w ramach tego działania (w zakresie liczby załatwionych spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste zakończonych ugodą) oraz mierniki w drugim obszarze (dotyczące liczby skarg i liczby sprzeciwów) wskazują, że w tych obszarach osiągnięto efekty rzeczowe powyżej założeń.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe SKO w Koszalinie za 2019 r. oraz w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. Sporządzono je prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁸, a także sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019¹¹ nie zaplanowano dochodów w części 86/33 - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: SKO w Koszalinie lub SKO.

⁵ *Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych.*

⁶ Tj. 344,4 tys. zł z 2 162,8 tys. zł zrealizowanych ogółem.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁸ Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1393).

⁹ Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W 2019 r. SKO uzyskało nieplanowane dochody w wysokości 0,6 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów sądowych i opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa w postępowaniach administracyjnych (§ 0630). W 2018 r. Kolegium nie zrealizowało dochodów.

(akta kontroli str. 7)

Na koniec 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w Kolegium wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 3,5 tys. zł i dotyczyły zwrotu kosztów postępowania sądowego na podstawie wyroku z 10.10.2019 r.¹², który wpłynął do SKO 30.12.2019 r. Należności te zostały uzyskane i odprowadzone na rachunek budżetu państwa 8.01.2020 r. Według stanu na koniec 2018 r. roku należności wynosiły 0,6 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów zasądzonych wyrokiem z 9.11.2018 r.¹³, które zostały zapłacone i odprowadzone na rachunek budżetu państwa 22.01.2019 r. Na koniec 2018 r. i 2019 r. nie wystąpiły zaległości netto.

(akta kontroli str. 8, 20-21, 104-119)

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 86/33, (w dziale 750-Administracja Publiczna, rozdziale 750162-Samorządowe Kolegia Odwoławcze) zrealizowano w kwocie 2 162,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków o 194,1 tys. zł, tj. o 9,9%, m.in. na: wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) o 134,4 tys. zł (11,7%), zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) o 22,6 tys. zł (186,3%), zakup usług pozostałych (§ 4300) o 18,5 tys. zł (13,5%), wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) o 13,6 tys. zł (17,9%). Wzrost wydatków wynikał głównie ze zwiększenia wydatków na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe w związku ze wzrostem kwoty bazowej wynagrodzeń w grupach zawodowych objętych mnożnikowym systemem wynagradzania, wypłatą dodatków specjalnych, odpraw emerytalnych i nagród jubileuszowych dla dwóch etatowych członków Kolegium, większą liczbą spraw do rozpatrzenia przez pozaetatowych członków Kolegium oraz wzrost cen usług.

(akta kontroli str. 9-11, 15-18, 104-119)

Pierwotny plan wydatków SKO w Koszalinie na 2019 r. zwiększano sześciokrotnie środkami z trzech pozycji rezerw celowych¹⁴ w łącznej kwocie 280 tys. zł, (tj. o 14,7%), z tego środki na kwotę:

- 98,4 tys. zł były przeznaczone na zwrot kosztów postępowania sądowego oraz wpisów skarg kasacyjnych (§ 4610),
- 91,6 tys. zł – na wypłatę odpraw emerytalnych dwóch pracowników (§ 4010),
- 71 tys. zł – na wydatki bieżące (§ 4000),
- 19 tys. – na wynagrodzenia pozaetatowych członków Kolegium (§ 4170).

(akta kontroli str. 73-89)

W sprawie przyczyn wystąpienia we wrześniu 2019 r. o uruchomienie środków z rezerwy celowej (poz. 42 - Środki dla samorządowych kolegiów odwoławczych) w kwocie 90 tys. zł, z tego 71 tys. zł na uzupełnienie wydatków bieżących (§ 4000) oraz 19 tys. na wynagrodzenia pozaetatowych członków Kolegium (§ 4170) Prezes SKO wyjaśnił m.in., że (...) *plan wydatków SKO w Koszalinie na 2019 r. został określony przez Ministra Finansów w piśmie (...) z 25.06.2018 r., zawierającym*

¹¹ Ustawa z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II GSK 614/19 z 10.10.2019 r.

¹³ Wyrok NSA sygn. akt II FSK 2414/18 z 9.11.2018 r.

¹⁴ Pozycja: 16 (§ 4610) - trzykrotnie, 21 (§ 4010) - dwukrotnie i 42 (§ 4000 i § 4170).

wstępne kwoty wydatków dla poszczególnych części budżetowych, na podstawie których dysponenci tych części opracowują materiały do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 i wyniósł 1 831 tys. zł. W powyższym piśmie zostało szczegółowo określone, które wydatki należy zwiększyć. Ministerstwo zwiększyło środki na następujące wydatki: 1) wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 31 tys. zł.; 2) wydatki na usługi pocztowe z paragrafu 4000 o kwotę 10 tys. zł.; 3) na sfinansowanie kosztów postępowania sądowego z paragrafu 4610 o kwotę 40 tys. zł. SKO zobowiązane było do wyliczenia, według przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Odpis ten został zwiększony zgodnie z obowiązującymi przepisami o 2 tys. zł. SKO, w celu opracowania projektu planu finansowego, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, zmuszone było zmniejszyć wydatki z paragrafu 4700 na szkolenia dla pracowników o kwotę 1 tys. zł. Biorąc pod uwagę powyższe SKO nie miało możliwości zwiększenia w planie wydatków środków budżetowych na paragraf 4000 (oprócz przyznanych 10 tys. zł na usługi pocztowe) oraz na paragraf 4170.

(akta kontroli str. 433-470)

SKO wykorzystało 279,4 tys. zł z przyznanych środków z rezerw celowych (99,8%). Nie wydatkowano kwoty 597,50 zł (z 7 901 zł) ze środków rezerwy celowej, poz. 16, przeznaczonych decyzją Ministra Finansów z 22.12.2019 r. na zwrot kosztów postępowania sądowego. Niewykorzystane środki zostały zwrócone na rachunek Ministerstwa Finansów 31.12.2019 r.

(akta kontroli str. 73-89)

Szczegółowe badanie wykorzystania środków z rezerwy celowej, poz. 42¹⁵ na kwotę 19 tys. zł (stanowiącą 6,8% kwot zwiększających plan wydatków środkami z rezerw celowych) wykazało, że wydatki zrealizowane z tych środków były celowe, wynikały z faktycznych potrzeb kontrolowanej jednostki i dotyczyły wydatków nieujętych w pierwotnym planie wydatków SKO na 2019 r. Wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem, na wypłatę wynagrodzeń ryczałtowych pozaetatowych członków Kolegium, z tego we wrześniu 6,8 tys. zł, w październiku 8,3 tys. zł i w listopadzie 3,9 tys. zł. Wypłacone wynagrodzenia poszczególnym pozaetatowym członkom Kolegium nie przekraczały 60% miesięcznego wynagrodzenia etatowego członka Kolegium, stosownie do przepisów § 2 ust. 2 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium¹⁶.

(akta kontroli str. 73, 90-100)

Wykonane w 2019 r. wydatki bieżące wyniosły 2 162,8 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe niż w 2018 r. o 194,1 tys. zł (9,9%), głównie z powodu wzrostu wydatków na wynagrodzenia osobowe (w związku ze wzrostem kwoty bazowej, wypłatą nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych) i bezosobowe, w związku z większą liczbą spraw do rozpatrzenia przez pozaetatowych członków Kolegium jako sprawozdawców w Składach Orzekających Kolegium) oraz wzrostu cen usług.

(akta kontroli str. 9-11, 15-18, 31-44)

Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wynosiło 14 osób i zmniejszyło się o jeden w odniesieniu do 2018 r. Zmniejszenie to nastąpiło w grupie 04 (członkowie etatowi Kolegium), co związane było z odejściem dwóch pracowników na emeryturę.

(akta kontroli str. 12, 104-119)

¹⁵ Przyznanych decyzją Ministra Finansów z 4.09.2019 r.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 931., dalej: rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników sko.

W 2019 r. wydatki na wynagrodzenia pracowników (§ 4010 i § 4040) zwiększyły się o 133,7 tys. zł (tj. o 10,8%) w porównaniu do 2018 r. (z kwoty 1 239,3 tys. zł do kwoty 1 373 tys. zł), w tym w grupach zawodowych: 01 (pracownicy Biura) o 1,7% (4,7 tys. zł) i 04 (etatowi członkowie Kolegium) o 13,4% (129 tys. zł).

Wzrost wynagrodzeń w 2019 r. spowodowany był zwiększeniem kwoty bazowej wynagrodzeń w grupach zawodowych objętych mnożnikowym systemem wynagradzania, wypłatą odpraw emerytalnych i nagród jubileuszowych, a także wypłatą większych dodatków specjalnych.

(akta kontroli str. 9, 12, 21-23, 104-119)

SKO w Koszalinie wydatkowało w 2019 r. z tytułu dodatków specjalnych łącznie 104 tys. zł, tj. o 56,7 tys. zł (o 119,9%) więcej niż w 2018 r. (47,3 tys. zł). Dodatki specjalne wypłacono pracownikom z grupy 01 na kwotę 27,1 tys. zł, zaś pracownikom w grupie 04 - 76,9 tys. zł. Dodatki te wypłacono Prezesowi SKO oraz 14 pracownikom¹⁷ (z 15). Dodatki specjalne Prezes SKO przyznawał pracownikom na okres od dwóch do sześciu miesięcy w ciągu roku. W 2019 r. Prezesowi SKO wypłacono dodatek specjalny pięciokrotnie¹⁸, po zatwierdzeniu przez Wiceprezesa SKO, na łączną kwotę 7,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 101-103)

Prezes SKO wyjaśnił m.in., że: (...) dodatki specjalne były przyznane i wypłacane pracownikom (Prezesowi, Wiceprezesowi, etatowym członkom Kolegium oraz pracownikom Biura) z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności, jak również ze względu na zakres wykonywanych zadań i charakter pracy. (...) Każdorazowo dodatek specjalny Prezesowi SKO przyznawany był przez osobę uprawnioną, tj. Wiceprezesa Kolegium, z zachowaniem zasady pisemności, z przytoczeniem podstaw prawnych jego przyznania oraz szczegółowym uzasadnieniem, dlaczego został przyznany i co było podstawą jego przyznania, a także w jakim okresie został przyznany. Szczęólnego podkreślenia wymaga, że nigdy nie zaistniała sytuacja, aby Prezes SKO podejmował decyzję o przyznaniu sobie dodatku specjalnego. Niezwykle istotnego znaczenia nabiera fakt, że możliwość przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych pracownikom, także Prezesowi, została potwierdzona w pisemnej interpretacji udzielonej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (interpretacja Dyrektora Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 24.06.2010 r.) Znamienne, iż interpretacja ta dotyczy bezpośrednio SKO w Koszalinie, albowiem została udzielona w odpowiedzi na zapytanie SKO w Koszalinie z 9.06.2010 r. Wskazano w niej, że brak jest formalnych przeszkód, aby dodatek ten był przyznany również prezesowi kolegium. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych w skład kolegium wchodzi: prezes, wiceprezes oraz pozostali członkowie. Dodatek specjalny może więc zostać przyznany również prezesowi kolegium. Interpretacja ta jest dla SKO w Koszalinie wiążącą, ponieważ została wydana przez bezpośredni organ nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów. Istotne jest, że to właśnie Prezes Rady Ministrów wydał przedmiotowe rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników SKO. Także to Prezes Rady Ministrów powołuje, po przeprowadzeniu procedury konkursowej, etatowych członków Kolegium, a następnie spośród nich - po przeprowadzeniu stosownych procedur – Prezesa SKO oraz Wiceprezesa SKO. (...) Szczęólnie istotne znaczenie ma okoliczność, że również Prezes i Wiceprezes SKO są pracownikami

¹⁷ Tj. wszystkim ośmiu etatowym członkom Kolegium (w tym prezesowi i wiceprezesowi) oraz sześciu (z siedmiu) pracownikom Biura.

¹⁸ Za okres: lutego, marca, lipca, września, października, listopada.

SKO w Koszalinie. Są bowiem jednocześnie – i przede wszystkim – etatowymi członkami Kolegium. Ich zatrudnienie w SKO w Koszalinie powstawało w związku z powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów na etatowego członka Kolegium. Również oni zajmują się załatwianiem spraw, tak jak inni etatowi członkowie Kolegium. Prezes i Wiceprezes, poza zadaniami i obowiązkami określonymi precyzyjnie w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych, również otrzymywali indywidualne sprawy do załatwienia, na tzw. wokandę i zajmowali się ich rozstrzygnięciem (...). Z jednej strony jako sprawozdawcy, a także jako członkowie składów orzekających w sprawach, w których sprawozdawcami byli inni członkowie Kolegium: zarówno członkowie etatowi, ale także pozaetatowi. Z dokumentacji SKO wynika, że Prezes SKO załatwił w 2019 r. jako sprawozdawca (etatowy członek Kolegium) w składach orzekających 97 indywidualnych spraw administracyjnych (średnio 8,1 sprawy/miesiąc). Ponadto Prezes SKO uczestniczył na bieżąco – jako członek składu orzekającego – w posiedzeniach, w których sprawozdawcami byli inni członkowie Kolegium (...).

(akta kontroli str. 104-119)

W stanowisku Dyrektora Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (z 29.06.2010 r.) w sprawie czynności z zakresu prawa pracy podejmowanych wobec Prezesa SKO stwierdzono m.in., że brak jest formalnych przeszkód, aby dodatek ten był przyznany Prezesowi SKO oraz że inne niż zastrzeżone ustawowo dla Prezesa Rady Ministrów czynności z zakresu pracy, w tym zatwierdzanie delegacji służbowych, wypłat z funduszu socjalnego i udzielanie urlopu wypoczynkowego powinny być dokonywane przed podmiot wskazany w regulaminie organizacyjnym SKO. Zgodnie z § 24 ust. 3 i 4 regulaminu organizacyjnego SKO¹⁹ o przyznaniu dodatku specjalnego dla pracowników Kolegium decyduje Prezes SKO, zaś dodatek specjalny dla Prezesa SKO podpisuje Wiceprezes.

(akta kontroli str. 176-197)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2019 r. wyniosło 8 173 zł i w porównaniu z 2018 r. było wyższe o 1 288 zł (18,7%), przy czym w grupie: 01 (pracownicy Biura) o 65 zł (1,7%), a 04 (etatowi członkowie Kolegium) o 2 459 zł (27,6%). Według danych wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków, kwoty wydatków na wynagrodzenia nie zostały przekroczone.

(akta kontroli str. 12, 15-16)

Prezes SKO wyjaśnił, że wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia spowodowany był podwyżką wynagrodzeń (zwiększeniem tzw. kwoty bazowej w ustawie budżetowej), wypłatą odpraw emerytalnych oraz nagród jubileuszowych dwóm etatowym członkom Kolegium oraz wypłaceniem dodatków specjalnych.

(akta kontroli str. 104-119)

W 2019 r. w SKO nie wypłacano nagród i nie zawierano umów zleceń. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe dotyczyły pozaetatowych członków Kolegium, wyniosły 89,6 tys. zł i były wyższe w stosunku do 2018 r. o 13,6 tys. zł.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych (§ 3020 i § 3030) wykonano w 2019 r. w wysokości 0,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Wydatki te w 2018 r. kształtowały się na podobnym poziomie i wynosiły 0,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 13-14, 90-100)

¹⁹ Zatwierdzonym uchwałą Zgromadzenia Ogólnego SKO z 17.03.2009 r., zmieniany uchwałami z: 24.08.2010 r., 6.12.2012 r. i 19.03.2014 r.

W 2019 r. w SKO zrezygnowano z realizacji wydatków majątkowych, pierwotnie zaplanowanych na kwotę 24 tys. zł (w § 6060), dotyczących zakupu: programu komputerowego eSkrzynka, umożliwiającego realizację zadań poprzez prowadzenie korespondencji elektronicznej za pomocą platformy ePUAP (13 tys. zł) i serwera plików do robienia dodatkowych kopii zapasowych plików (11 tys. zł). Dysponent części 86/33 dokonał przeniesień wydatków między paragrafami w ramach rozdziału (75016-Samorządowe Kolegia Odwoławcze), na podstawie art. 171 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Decyzjami Prezesa SKO: z 14.12.2019 r. i 16.12.2019 r. i 30.12.2019 r. zmniejszono plan wydatków w § 6060 na łączną kwotę 24 tys. zł, oraz zwiększono plan wydatków bieżących w § 4170 o 2,9 tys. zł na wynagrodzenia pozaetatowych członków Kolegium; w § 4000 o 21,1 tys. zł, z przeznaczeniem w szczególności na wydatki związane z zakupami sprzętu komputerowego i biurowego oraz oprogramowania o wartości poniżej 10 tys. zł.

(akta kontroli str. 7, 45, 104-119, 238-243)

Prezes SKO wyjaśnił, że *planowany zakup programu eSkrzynka nie został zrealizowany z powodu przekształcenia oferowanego pierwotnie programu na wersję webową i znacznym wzrostem ceny programu do kwoty 37,7 tys. zł, zaś zakup serwera plików NAS, z powodu niższej kwoty niż pierwotnie planowano oraz spadkiem ceny zakupu do kwoty poniżej 10 tys. zł został zrealizowany jako wydatek bieżący w § 4210.*

(akta kontroli str. 104-119)

Zobowiązania SKO na koniec 2019 r. wyniosły 148,2 tys. zł i były o 7,1 tys. zł (5%) wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. (141,1 tys. zł). Dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego (95,3 tys. zł) i składek na ubezpieczenia społeczne (16,3 tys. zł), które były wyższe z powodu wzrostu kwoty bazowej wynagrodzeń oraz kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego (24,3 tys. zł). Na koniec 2019 r. w SKO wystąpiły zobowiązania wymagalne na kwotę 4,5 tys. zł z tytułu zasądzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny zwrotów kosztów postępowania (na podstawie siedmiu prawomocnych wyroków, które wpłynęły do SKO w dniach 28.11.-30.12.2019 r.). Zapłata kosztów postępowania sądowego nastąpiła w styczniu 2020 r., w terminie od jednego do dziewięciu dni po otrzymaniu informacji o numerze rachunku bankowego wierzyciela (w sześciu przypadkach) oraz przekazem pocztowym z powodu braku wskazania numeru rachunku bankowego wierzyciela, pomimo pisemnych wniosków i telefonicznych monitów w tej sprawie (w jednym przypadku).

(akta kontroli str. 15-18, 104-119)

Badaniem pod kątem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości objęto realizację wydatków na łączną kwotę 344,4 tys. zł, tj. 15,9% wykonanych w 2019 r. wydatków ogółem (2 162,8 tys. zł), w tym:

- kwotę 147,2 tys. zł, stanowiącą 6,8% ogółem wydatków zrealizowanych w 2019 r., dobranych metodą losową. Doboru próby ww. wydatków²⁰ (38 dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki) dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²¹);

²⁰ Badanie próby wydatków przeprowadzono na podstawie populacji, z której wylosowano próbę ze zbioru 162 zapisów analitycznych wydatków na koncie 130-1-7501, odpowiadających pozapłacowym wydatkom SKO (z pominięciem 401-408, 411-415, 418-420 i 444), z wyłączeniem wydatków o wartości poniżej 500 zł nieuwzględnionych w badaniu ze względu na niskie ryzyko nieprawidłowości. Do losowania otrzymano PO o łącznej wartości operacji 421 210,16 zł uszeregowaną wg daty operacji. Z uwagi na fakt, że SKO nie korzystało ze środków budżetu UE, nie wyodrębniano do badania dokumentów potwierdzających wydatki poniesione na współfinansowanie krajowe projektu/programu.

²¹ Monetary Unit Sampling - z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

- kwotę 197,2 tys. zł (9,1% wydatków ogółem) dobranych metodą celową tj. wydatków poniesionych przez SKO w 2019 r. na dodatki specjalne (104 tys. zł), usługi pocztowe (niemieszczące się w próbie wydatków dobranych losowo - 74,2 tys. zł) oraz wydatków poniesionych ze środków z rezerwy celowej na wynagrodzenie pozaetatowych członków Kolegium (19 tys. zł).

(akta kontroli str. 471-483)

Szczegółowe badanie dobranych losowo wydatków na kwotę 147,2 tys. zł tys. zł wykazało, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym SKO, na zakupy i usługi służące realizacji zadań i celów jednostki. Wydatki w kwocie 8,1 tys. zł (5,4% badanej próby) dotyczyły zakupu materiałów i wyposażenia, których dokonano zgodnie z wewnętrzną procedurą udzielania zamówień publicznych, 7,9 tys. zł (5,4% badanej próby) udziału w kosztach użytkowania przez SKO pomieszczeń²², naliczonych proporcjonalnie do użytkowanej powierzchni, zgodnie z zasadami określonymi w aneksach do umowy użyczenia z 1.11.2010 r.; 5,4 tys. zł (3,7% badanej próby) za usługi pocztowe rozliczona na podstawie zestawienia wysyłanej przez SKO korespondencji w danym miesiącu. Kwotę 100,9 tys. zł (68,5% badanej próby) wydatkowano tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego oraz zwrotu kosztów trzech postępowań sądowych na podstawie prawomocnych wyroków sądowych NSA²³ oraz WSA²⁴. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek lub kar umownych.

(akta kontroli str. 480-483)

Zgodnie z § 4 ust. 35, pkt 3 Instrukcji w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w SKO w Koszalinie²⁵, datą określającą termin płatności wyroku lub postanowienia jest dzień wpływu prawomocnego wyroku lub postanowienia sądu do SKO. Objęte szczegółową analizą cztery płatności z tytułu kosztów postępowania sądowego realizowane były od 19 do 41 dni po wymaganym terminie płatności.

(akta kontroli str. 325-432, 480-483, 507-519)

Prezes SKO wyjaśnił m.in., że: *żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie precyzuje i nie określa wprost kwestii terminu płatności prawomocnych orzeczeń (wyroków lub postanowień) sądów administracyjnych. Uzasadniony wydaje się wniosek, że wyrok sądu administracyjnego uzyskuje przymiot wymagalności z chwilą jego uprawomocnienia się oraz następnie dostarczenia organowi administracji publicznej jego odpisu z klauzulą prawomocności w przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych, natomiast w przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego w momencie dostarczenia wyroku NSA do organu administracji publicznej. W ocenie SKO, nawet przyjęcie innego terminu płatności wyroków lub postanowień sądów administracyjnych, aniżeli ten, który jest określony w polityce rachunkowości SKO, nie może dawać gwarancji i pewności dotrzymania nałożonego na siebie terminu realizacji płatności, chyba że byłby to termin bardzo odległy w czasie. Wynika to ze specyfiki omawianych zagadnień i związanych z tym procedur. Po pierwsze, występują znaczne różnice między rzeczywistym dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego, a dniem doręczenia tegoż wyroku (opatrzonego klauzulą prawomocności) wraz z aktami sprawy z Sądu do SKO. Po drugie, niejednokrotnie czasochłonne i długotrwałe okazuje się pisemne uzyskanie numeru rachunku bankowego (potwierzonego przez uprawnioną i upoważnioną osobę) strony lub jej pełnomocnika, na rzecz których dokonano zasądzenia kosztów sądowych, względnie kosztów zastępstwa procesowego.*

²² Koszty mediów, ochrony, sprzątnięcia i konserwacji wynikające z faktur otrzymanych od dostawców oraz opłata eksploatacyjna od zajmowanej powierzchni (opłata za administrowanie budynkiem).

²³ Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 4.10.2018 r.

²⁴ Wojewódzki Sąd Administracyjny, wyroki: z 3.04.2019 r., z 16.04.2019 r. i z 22.05.2019 r.

²⁵ Stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia Prezesa SKO w sprawie polityki rachunkowości.

Niejednokrotnie SKO nie jest w stanie, pomimo powtarzających się pisemnych próśb i monitów, uzyskać szybko numer rachunku bankowego. W wielu przypadkach, oprócz pisma z prośbą o podanie numeru rachunku bankowego przez stronę, wykonywane są telefony ponagląjące lub następuje ponowne wysyłanie pisma do strony. Po trzecie, po wyczerpaniu przyznanych środków na koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, co jednak bardzo często występuje w trakcie roku budżetowego, konieczne jest wystąpienie i pozyskanie środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa. Szczególnego podkreślenia wymaga, że w sprawach wyroków (...) SKO nie zostało narażone na zapłatę odsetek. (...) Strony nie występowały z jakimikolwiek żądaniemi w tym przedmiocie (...). Kolejną okolicznością (...) jest ograniczenie wysokości środków na rachunku bankowym. SKO na koniec dnia na rachunku bankowym może dysponować kwotą maksymalnie 5 tys. zł (...), stanowiącą tzw. pogotowie kasowe (...). Wprowadzona procedura automatycznych przebiegowań środków z rachunku dysponenta na rachunek budżetu państwa spowodowała, że płatności muszą być planowane bardzo szczegółowo i z odpowiednim wyprzedzeniem. Konsekwencją tego może być oczekiwanie na możliwość zapłaty kosztów sądowych. (...) Opisanie powyżej procedury postępowania dotyczą tych sytuacji, kiedy to środki na zapłatę kosztów postępowania sądowego są zabezpieczone w planie finansowym. Natomiast jeżeli SKO nie posiada już środków w planie finansowym, to wówczas należało wystąpić z wnioskiem do Ministra Finansów o środki z rezerwy celowej. Procedura przyznania środków z rezerwy celowej może trwać nawet kilka tygodni. Jest to istotna przyczyna wydłużania się czasu możliwości zapłaty kosztów sądowych (...).

(akta kontroli str. 484-506)

Wydatki bieżące na kwotę 141,8 tys. zł, tj. 96,3% badanej próby (147,2 tys. zł) poprzedzone były prawidłowo przeprowadzonym wewnętrznym postępowaniem w sprawie zakupu dostaw i usług poniżej kwoty stanowiącej równowartość 30 tys. euro, zgodnie z regulaminem wydatkowania środków publicznych, których wartość nie przekracza 30 tys. euro²⁶. Wydatki w kwocie 5,4 tys. zł (3,7% badanej próby) na usługi pocztowe nie były poprzedzone przeprowadzeniem wewnętrznej procedury udzielania zamówień publicznych, poprzez wybór wykonawcy zamówienia spośród minimum trzech ofert.

W 2019 r. na usługi pocztowe wydatkowano łącznie 79 631,20 zł.

(akta kontroli str. 134-149, 480-483)

Nie stwierdzono nieprawidłowości w pozostałej kwocie wydatków dobranych celowo (tj. z kwoty 197,2 tys. zł), poniesionych przez SKO w 2019 r. na dodatki specjalne (104 tys. zł) oraz na wynagrodzenie pozaetatowych członków Kolegium (19 tys. zł) ze środków rezerwy celowej.

(akta kontroli str. 471-483)

Na 2019 r. w SKO nie sporządzano planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, ponieważ nie planowano udzielania takich zamówień (zakupów, dostaw, usług) o wartości przekraczającej równowartość kwoty 30 tys. euro, określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷.

(akta kontroli str. 104-119)

W ramach zrealizowanych w 2019 r. wydatków SKO nie udzielało zamówień publicznych o wartości przekraczającej równowartość kwoty 30 tys. euro. Badaniem

²⁶ Załącznik nr 1 do zarządzenia Prezesa SKO z 24.04.2014 r., zmienionego zarządzeniem z 1.10.2018 r. w zakresie załącznika nr 6.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, dalej: pzp.

w zakresie prawidłowości udzielania zamówień poniżej kwoty odpowiadającej równowartości 30 tys. euro objęto zamówienie o wartości szacunkowej:

- odpowiadającej równowartości od 1 tys. do 6 tys. euro - na dostawę serwera plików wraz z dyskami i rozszerzoną pamięcią w trybie rozpoznania rynku, polegającego na ustaleniu cen rynkowych - udzielone zamówienie o wartości 8,1 tys. zł było przeprowadzone zgodnie z regulaminem udzielania zamówień publicznych,

- odpowiadającej równowartości od 6 tys. do 30 tys. euro – na zakup usług pocztowych na 2019 r. w trybie zapytania ofertowego o wartości szacunkowej 61,6 tys. zł netto; przy udzielaniu zamówienia na podstawie umowy z 20.12.2018 r. nie zastosowano procedury wewnętrznej, określonej w § 5 ust. 3 „Regulaminu wydatkowania środków publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 30 tys. EUR w SKO” i nie przeprowadzono rozeznania rynku w formie zapytań ofertowych, skierowanych do co najmniej trzech potencjalnych usługodawców.

(akta kontroli str. 120-159)

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach publicznych, w SKO sporządzono i przekazano Prezesowi Urzędowi Zamówień Publicznych 1.03.2020 r., zgodnie z terminem określonym w art. 98 ust. 1 i 2 pzp.

(akta kontroli str. 104-133)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Prezes SKO udzielił zamówienia na usługi pocztowe (na podstawie umowy 404349/P z 20.12.2018 r.), bez przeprowadzenia postępowania określonego w obowiązującej wewnętrznej procedurze udzielania zamówień publicznych. Wydatki poniesione w 2019 r. w łącznej kwocie 79 631,20 zł na usługi pocztowe nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem procedury wyboru wykonawcy zamówienia spośród minimum trzech ofert. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 3 „Regulaminu wydatkowania środków publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 30 tys. EUR w SKO”. W tym regulaminie określono, że w przypadku zamówienia o oszacowanej wartości powyżej 6 tys. EUR należało przeprowadzić badanie rynku w formie zapytań ofertowych skierowanych do co najmniej trzech potencjalnych usługodawców.

Wartość zamówienia na 2019 r. oszacowano na 61,7 tys. zł netto²⁸ w oparciu o analizę wysyłanej korespondencji przez SKO w latach poprzednich. Z protokołu z przeprowadzonego rozeznania wynika, że zrezygnowano z rozeznania rynku potencjalnych usługodawców ze względu na szczególny charakter i rodzaj dostaw, po wskazaniu przesłanki wyboru wykonawcy (w myśl § 5 ust. 7 regulaminu). Jako przesłankę wyboru konkretnego usługodawcy wskazano, że Poczta Polska S.A. jest jedynym podmiotem do świadczenia usług będących przedmiotem zamówienia.

(akta kontroli str. 104-119, 134-150)

Należy zauważyć, że wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku - Prawo pocztowe²⁹ nastąpiło uwolnienie rynku usług pocztowych, stosownie do postanowień dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty. Otwarcie rynku pocztowego nastąpiło m.in. poprzez zniesienie przepisu art. 47 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe³⁰, w którym był określony zakres obszaru usług zastrzeżonych i prawo wyłączne operatora publicznego, tj. Poczty Polskiej S.A., do świadczenia usług w tym obszarze. Rynek usług pocztowych po 1.01.2013 r. stał się

²⁸ Obowiązujący w grudniu 2018 r. kurs euro: 4,3117.

²⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, dalej: Prawo pocztowe.

³⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.

rynkem otwartym, na którym działalność w pełnym zakresie konkurencyjności prowadzić mogą wszyscy przedsiębiorcy pocztowi, wpisani do rejestru prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Rynek ten podlega ochronie w zakresie zachowania konkurencyjności gwarantowanej przez Komisję Europejską.

Stosownie do art. 3 pkt 12 Prawa pocztowego, operatorem pocztowym jest przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych. W art. 3 pkt 13 Prawa pocztowego określono, że operator wyznaczony to operator pocztowy zobowiązany do świadczenia usług powszechnych, natomiast art. 178 ust. 1 Prawa pocztowego stanowi, że pełni obowiązki operatora wyznaczonego w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. do końca 2015 r. Zgodnie z art. 17 Prawa pocztowego, potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego, wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego. Oznacza to, że w przypadku Poczty Polskiej S.A. o zachowaniu terminu, np. w sprawie administracyjnej (na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego³¹) czy w sprawie podatkowej (na podstawie Ordynacji podatkowej³²) – decyduje potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej, zaś w przypadku innych operatorów decydującym będzie potwierdzenie odbioru takiej przesyłki przez jej adresata. Wybrany przez Prezesa SKO wykonawca zamówienia nie dysponuje zatem wyłącznym prawem do świadczenia usług pocztowych. Jest ona wprawdzie podmiotem wyznaczonym i zobowiązanym do świadczenia usług pocztowych o charakterze powszechnym, ale nie wyklucza to możliwości świadczenia usług pocztowych przez innych operatorów pocztowych.

Prezes SKO wyjaśnił m.in., że (...) zakup usług pocztowych wynika z obowiązku stosowania przez organ administracji publicznej zasad oficjalności doręczeń. Obowiązek ten nakłada konieczność nawiązania współpracy z firmą świadczącą usługi pocztowe. Przede wszystkim wskazać należy, że przy zleceniu usług pocztowych SKO nie miało obowiązku stosowania przepisów pzp (...) Niezależnie od powyższego, SKO przy wydatkowaniu środków publicznych każdorazowo przestrzega zasad wynikających z innych przepisów, w tym z ufp. W SKO podjęto decyzję o współpracy z Poczta Polska z następujących przyczyn:

- Poczta Polska pełniła obowiązki operatora wyznaczonego w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie Prawa pocztowego (tj. od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2015 r.). Następnie, na mocy decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 30.06.2015 r. (...) Poczta Polska S.A. została wyznaczona do pełnienia funkcji operatora wyznaczonego i zobowiązana do świadczenia usług powszechnych od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2025 r. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Prawa pocztowego, usługami powszechnymi są świadczone w obrocie krajowym i zagranicznym usługi powszechne, obejmujące m.in. przesyłki urzędowe, w tym przesyłki listowe polecone za potwierdzeniem odbioru, przesyłki dla ociemniałych, paczki pocztowe (krajowe i zagraniczne). W obecnym stanie prawnym tylko Poczta Polska S.A. jest uprawniona do świadczenia tego rodzaju wyspecjalizowanych usług powszechnych na terytorium całego kraju, jako operator wyznaczony. Sposób, szczegółowe wymagania i zakres świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego został określony w art. 46 ust. 2 Prawa pocztowego. SKO często w swojej pracy zmuszone jest korzystać z tego rodzaju usług, tj. przesyłki za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, paczki itp., korzystając z domniemania rzetelności i jakości usług operatora wyznaczonego. Poczta Polska S.A., jako operator wyznaczony, świadczy usługi pocztowe na terytorium całego kraju, m.in.

³¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096), dalej: kpa.

³² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900); dalej: Ordynacja podatkowa.

przez minimum 5 dni w tygodniu, w odpowiedniej jakości oraz daje gwarancję, że przesyłki urzędowe będą dostarczane na czas. Ponadto, co niezwykle istotne, świadczy je w sposób umożliwiający uzyskanie przez nadawcę dokumentu potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej.

Zgodnie z art. 3 pkt 12 i art. 17 Prawa pocztowego, operatorem pocztowym jest przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych. Potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego, wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego, ma moc dokumentu urzędowego. Oznacza to, że w przypadku Poczty Polskiej S.A. o zachowaniu terminu, np. w sprawie administracyjnej (na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego) czy w sprawie podatkowej (na podstawie Ordynacji podatkowej) decyduje potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej. Także i ta okoliczność ma bardzo istotne znaczenie o zleceniu usług pocztowych przez SKO właśnie Poczcie Polskiej S.A. W dużej części spraw prowadzonych przez SKO bardzo ważne znaczenie ma możliwość zachowania terminu ustawowego (zawitego) przy nadawaniu przesyłek, który to warunek będzie spełniony już poprzez potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej, a nie dopiero poprzez potwierdzenie takiego odbioru (w przypadku innych operatorów pocztowych). W takich przypadkach SKO musiałoby wysłać swoje pisma (decyzje, postanowienia, odpowiedzi na skargę do WSA w Szczecinie, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego), kilka (a może nawet kilkanaście dni) przed upływem ustawowego terminu, co znacząco zachwiałoby pracą SKO. Można wyodrębnić kilka grup takich spraw, w których SKO jest związane terminami ustawowymi (obowiązek załatwienia sprawy w terminach wyznaczonych w art. 35 § 1-5 kpa lub art. 139 § 1-4 Ordynacji podatkowej, obowiązek przekazania odpowiedzi na skargę wraz ze skargą i aktami sprawy do WSA, w terminie określonym w art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), tj. 30 dni od dnia doręczenia skargi do SKO, obowiązek przekazania sprzeciwu wraz z aktami sprawy do WSA w terminie określonym w art. 64c § 4 p.p.s.a (tj. 14 dni od dnia doręczenia sprzeciwu do SKO). Kolejnym przepisem, zawierającym termin ustawowy (także dla SKO) jest przepis art. 177 § 1 p.p.s.a. Stanowi on, że skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. W przypadku niezachowania tych terminów sankcją może być odpowiedzialność materialna SKO (zasądzenie od SKO grzywny przez Sąd z tytułu beczynności lub przewlekłości) lub odpowiedzialność orzeczników SKO. W przypadku skargi kasacyjnej, konsekwencją jej wniesienia po terminie, będzie odrzucenie skargi kasacyjnej składanej przez SKO. W przypadku natomiast innych operatorów pocztowych, decydującym będzie dopiero potwierdzenie odbioru takiej przesyłki przez jej adresata. (...) Przy wyborze Poczty Polskiej S.A. powołano się ponadto na treść zapisu w § 5 ust. 7 Regulaminu wydatkowania środków publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 tys. euro (...) Przepis ten stanowi, że „przeprowadzenie rozeznania rynku potencjalnych wykonawców nie ma zastosowania w przypadku, gdy ze względu na szczególny charakter i rodzaj dostaw, usług lub robót budowlanych uzasadniony jest wybór konkretnego wykonawcy. Przesłanki wyboru wykonawcy należy dołączyć do protokołu”. Jak to wskazano powyżej, usługi pocztowe świadczone przez Poczta Polską S.A. są usługami szczególnego rodzaju. Wobec tego w ocenie SKO uzasadniony był wybór konkretnego wykonawcy. Podstawę ku temu dają przepisy pzp, Prawa pocztowego oraz obowiązującego w SKO w/w. „Regulaminu wydatkowania środków publicznych”. Wybór Poczty Polskiej S.A. to kontynuacja dotychczasowej wieloletniej współpracy z odpowiedzialnym kontrahentem. SKO ocenia dotychczasową współpracę jako bardzo dobrą. Poczta Polska S.A. właściwie

wykonywała swoje obowiązki. Niezwłocznie i na korzyść SKO załatwiane były również ewentualne reklamacje (np. w zakresie uzyskiwania duplikatów zwrotnych potwierdzeń odbioru rozstrzygnięć SKO). Ma to bardzo duże znaczenie dla właściwego wykonywania zadań, jakie przed SKO postawił ustawodawca (...).

Ponownie należy wskazać, iż również Najwyższa Izba Kontroli, jak również inne urzędy centralne korzystają z usług Poczty Polskiej S.A. (informacja z 4.12.2018 r. zawarta na stronach BIP NIK o udzieleniu zamówienia Poczcie Polskiej S.A. na świadczenie usług w obrocie krajowym i zagranicznym w latach 2019-2021). Ponadto NIK, prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia na usługi pocztowe, prowadziła postępowanie w trybie art. 138 pzp. NIK przyjęła, iż przedmiotem tego zamówienia są usługi społeczne. Celem wprowadzenia przepisów związanych z tzw. aspektami społecznymi w systemie zamówień publicznych nie jest zaś maksymalizacja efektu ekonomicznego, lecz uwzględnianie problemów społecznych, również kosztem większych wydatków (tak np. Skubiszak-Kalinowska Irena, Wiktorowska Ewa, Prawo zamówień publicznych, Komentarz aktualizowany, Lex 2019). Konkludując, działania polegające na zleceniu usług pocztowych Poczcie Polskiej S.A. były zgodne zarówno z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (...) W ocenie SKO tylko wybór operatora publicznego wyznaczonego - Poczty Polskiej S.A., gwarantował sprawne realizowanie zadań statutowych jednostki, nie powodując wystąpienia ryzyka wadliwego doręczania korespondencji (...) Według SKO, w razie powierzenia innemu operatorowi pocztowemu - nie posiadającemu jednak statusu operatora wyznaczonego - doręczeń w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez SKO, ewentualne i jedyne potencjalne oszczędności w wydatkach na ową korespondencję, wiązałyby się z całkowicie nieakceptowalnym ryzykiem w zakresie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za uchybienia obciążające SKO, lecz będące następstwem braku statusu operatora wyznaczonego u wykonawcy usługi. Toczące się przed SKO postępowania dotyczą częstokroć nieruchomości oraz nawet kilkasetmilionowych należności, a uchybienie w/w. terminom, co może być też następstwem wadliwego dokonywania doręczeń z winy operatora pocztowego - mogłoby się wiązać z kwotami roszczeń odszkodowawczych przekraczających nie tylko wydatki roczne na usługi pocztowe, lecz będące wielokrotnością całego budżetu SKO. W ocenie SKO jedynie korzystanie z usług operatora wyznaczonego istotnie ogranicza to ryzyko, jest zatem elementem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Szczególnie wyraźnym przykładem ryzyka w tym zakresie są postępowania podatkowe oraz z zakresu finansów publicznych (np. decyzje w przedmiocie zwrotu środków z dotacji), których wpływ kumulowany jest zbliżającym się końcem roku. Tego typu postępowania - niejednokrotnie dotyczące należności o bardzo wysokich (...) wartościach - prowadzone są z odwołań popieranymi przez profesjonalnych pełnomocników, którzy w ramach przyjętej strategii procesowej nagminnie zmiernie do maksymalnego wydłużenia postępowań i wykorzystania błędów formalnych w oczekiwaniu na przedawnienie roszczeń podatkowych z końcem roku. Jedną z dostrzegalnych metod wydłużania takich postępowań jest opóźnianie podejmowania przesyłek pocztowych czy wręcz utrudnianie ich doręczania. Jediną realną metodą niwelowania ryzyka w tym zakresie jest korzystanie z doręczeń za pośrednictwem operatora wyznaczonego.

(akta kontroli str. 433-470)

W ocenie NIK przywołane przez Prezesa SKO przepisy kpa i Ordynacji podatkowej określające urzędowe poświadczenie daty, związane z potwierdzeniem nadania przesyłki wydanej przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego (m.in., że data nadania pisma w polskiej placówce operatora wyznaczonego jest równoznaczna z datą wniesienia go do adresata), nie mogą być podstawą do

przyjęcia, że wyłącznie operator wyznaczony może świadczyć usługi doręczeń korespondencji.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. Kolegium nie realizowało wydatków budżetu środków europejskich.
(akta kontroli str. 10)

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z przyjętym przez Ministerstwo Finansów układem zadaniowym wydatków³³ działalność SKO skoncentrowana była w obrębie podzadania 16.1.5 *Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego oraz orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach*. W ramach podzadania 16.1.5 określono dwa działania:

- 16.1.5.1 *Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych oraz*
- 16.1.5.2 *Przedsądowe rozstrzyganie sporów cywilno-prawnych dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych*.

Ocena wykonania podzadania 16.1.5 dokonywana była na podstawie mierników:

- *odsetek spraw administracyjnych i podatkowych załatwionych w okresie sprawozdawczym w stosunku do ogólnej liczby spraw z tego zakresu ujętych w ewidencji* - jego realizację zaplanowano na poziomie 92%, a wykonano – 89,21%, tj. o 2,79 punktów procentowych mniej niż założono;
- *stosunek liczby spraw załatwionych w drodze ugody lub orzeczenia do ogólnej liczby z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste ujętych w ewidencji w okresie sprawozdawczym* - jego realizację zaplanowano na poziomie 72%, a wykonano – 94,38%, tj. o 22,38 punktów procentowych więcej niż założono.

W przypadku zaplanowanych działań:

- 16.1.5.1 – przyjęto miernik: *odsetek liczby skarg do WSA na decyzje i postanowienia Kolegium w stosunku do ogólnej liczby orzeczeń wydanych w okresie sprawozdawczym, które mogą być zaskarżane* - zaplanowany na poziomie 23% nie został przekroczony, (jego wykonanie wyniosło 16,2%, tj. o 6,8% punktów procentowych mniej niż założono),
- 16.1.5.2 – przyjęto miernik: *odsetek liczby sprzeciwów w stosunku do ogólnej liczby spraw z tego zakresu załatwionych w okresie sprawozdawczym* - zaplanowany na poziomie 21% nie został przekroczony (wykonanie wyniosło 20,24%, tj. o 0,06 punktu procentowego mniej).

Wydatki poniesione przez Kolegium w 2019 r. służyły realizacji ww. działań.

(akta kontroli str. 28, 31-44)

Prezes SKO w sprawie nieosiągnięcia ww. miernika wyjaśnił m.in., że: (...) *podkreślenia wymaga, że drugi miernik na poziomie podzadania oraz pozostałe mierniki na poziomie działań zostały osiągnięte, a nawet przekroczyły zaplanowane poziomy mierników. Z uwagi na specyfikę pracy SKO określoną w podzadaniu 16.1.5 należy wskazać, iż mierniki stanowią odzwierciedlenie załatwionych przez SKO spraw w stosunku do ilości spraw w ewidencji (również tych niezadowolonych w roku poprzednim). Wpływ spraw podlega istotnym wahaniom w czasie i powoduje zmienność wartości miernika. Przykładowo, duży wpływ spraw w listopadzie i grudniu powoduje, że część tych spraw jest załatwiana w roku następnym, przez co wartość miernika w danym roku obniża się, co może mylnie sugerować, iż SKO*

³³ W ramach funkcji 16 Sprawy obywatelskie, zadanie 16.1 Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela.

nie osiąga zaplanowanych celów. Natomiast mały wpływ spraw w listopadzie i grudniu analogicznie sprawia, że większość tych spraw zostaje rozpatrzona w roku bieżącym, co spowoduje zwiększenie wartości miernika. Działalność SKO utrudnia znacznie określenie celów, które zamierza się osiągnąć w wyniku realizacji podzadania w sposób wymierny, a tym bardziej – „mierniki” ich wykonania. Jednostka nie ma bowiem pełnego wpływu na czynniki determinujące rozmiar realizowanych zadań, ilość wpływających spraw i sposób ich załatwiania. Spowodowane to jest zakresem przedmiotowym, rozpoznawanych przez kolegia spraw. Należy wskazać przede wszystkim, iż nie można przewidzieć liczby spraw wpływających do kolegiów odwoławczych, a także okresów ich zwiększonego wpływu. Skutkiem powyższego, SKO nie ma całkowitego wpływu na odsetek (procent) wykonania zaplanowanych zadań. Jednocześnie na ryzyko nieosiągnięcia poziomu zaplanowanych mierników mają wpływ również takie obiektywne czynniki jak: - absencja chorobowa etatowych członków kolegiów, przy relatywnie małej liczbie tych stanowisk. W grudniu na dziewięć etatów, obsadzonych było tylko osiem. Ponadto część etatowych członków Kolegium przebywało na urloпах wypoczynkowych, zwolnieniach lekarskich i delegacjach. Na ośmiu powołanych i pracujących etatowych członków Kolegium w grudniu 2019 r. przypadło aż 30 dni roboczych absencji; - nałożenie w drodze ustaw nowych zadań; - nierównomierność wpływu spraw; - konieczność prowadzenia złożonych postępowań wyjaśniających; - wpływ spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste, w których istnieje obowiązek przeprowadzania rozpraw z udziałem trzech członków Kolegium.

(akta kontroli str. 104-119)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości:

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła niecelowego wydatkowania środków publicznych. Natomiast z naruszeniem wewnętrznych zasad udzielania zamówień publicznych wydatkowo środki w łącznej kwocie 79,6 tys. zł na usługi pocztowe (ujęte w § 4300), co odpowiadało 23,1% badanych wydatków (344,4 tys. zł) i 3,7% wydatków ogółem (2 162,8 tys. zł). Poziom wykonania miernika w ramach działania 16.1.5.1 dla wykonania spraw w zakresie administracyjnym i podatkowym wyniósł 89,21%, mimo że planowano 92%. Wartości osiągnięte dla drugiego miernika w ramach tego działania (w zakresie liczby załatwionych spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste zakończonych ugodą) oraz mierniki w drugim obszarze (dotyczące liczby skarg i liczby sprzeciwów) wskazują, że w tych obszarach osiągnięto efekty rzeczowe powyżej założeń.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez SKO w Koszalinie rocznych sprawozdań za 2019 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach SKO były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (zestawienia obrotów i sald). Wyżej wymienione

sprawozdania zostały sporządzone terminowo. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość ich sporządzenia.

Kwoty dochodów i wydatków ogółem wykazano w sprawozdaniach budżetowych w prawidłowej wysokości, co zostało potwierdzone procedurą analizy operacji na bieżących rachunkach bankowych: dochodów i wydatków kontrolowanej jednostki.

(akta kontroli str. 15-16, 19-22, 24-28, 30-72, 250-289, 316-324, 404-406)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe za 2019 r. i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Wzmoczenie nadzoru w obszarze udzielania zamówień publicznych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, dnia 27 marca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Kontroler

Maciej Mikulski

Główny specjalista kontroli państwowej