



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia października 2010 r.

Pan
Zygmunt MARKIEWICZ
p.o. Prezesa Samorządowego
Kolegium Odwoławczego
w Łodzi

**LLO-4101-10-01/2010
P/10/003**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła w okresie od 11 czerwca do 21 września 2010 r. kontrolę działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi (zwanego dalej Kolegium lub SKO). Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 września 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

- wzrost ilości rozpatrzonych spraw przez Kolegium,
- poprawa wskaźnika wydajności rozpatrywania spraw, wyrażona średnią liczbą spraw rozpatrzonych w przeliczeniu na jednego członka orzekającego SKO,
- malejąca liczba orzeczeń SKO zaskarżonych do sądu administracyjnego, w stosunku do których sąd orzekł uwzględnienie skargi,

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

- malejąca liczba sprzeciwów złożonych do sądu powszechnego na orzeczenia Kolegium w sprawach z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych,
- zmniejszenie średniego kosztu rozpatrywania jednej sprawy (z wyłączeniem wydatków majątkowych SKO).

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły w szczególności wydania 22 decyzji administracyjnych, w tym podatkowych, z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego² (zwanej dalej „Kpa”) oraz wydania 7 orzeczeń w sprawach z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa i niezawiadomienia stron o niezafatwieniu sprawy w terminie określonym w powołanym przepisie, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 Kpa.

1. W latach 2008 – 2009 oraz w I półroczu 2010 r. do SKO wpłynęło odpowiednio 5.718, 5.258 i 3.113 spraw, a rozpatrzonych zostało w tych latach odpowiednio: 4.890, 5.472 oraz 2.851 spraw.

Zatrudnienie w Kolegium, na koniec każdego z okresów objętych kontrolą, wynosiło: w 2008 r. – 17 członków etatowych, 36 członków pozaetatowych i 13 pracowników biura, w 2009 r. – 21 członków etatowych 34 członków pozaetatowych i 12 pracowników biura, a w I półroczu 2010 r. – 19 członków etatowych, 28 członków pozaetatowych i 12 pracowników w biurze SKO.

Wydatki Kolegium ogółem wynosiły: w 2008 r. – 3.168,9 tys. zł (w tym wynagrodzenia wraz z pochodnym 82,4%), w 2009 r. – 3.738,6 tys. zł (w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi 76%) i w I półroczu 2010 r. – 1.831,5 tys. zł (w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi 89,8%).

2. Analiza danych statystycznych z okresu objętego kontrolą wskazuje, że zwiększeniu uległa średnia liczba spraw rozpatrzonych przez jednego członka orzekającego Kolegium z 46,6 w I półroczu 2008 r. do 63,3 w I półroczu 2010 r. Zwiększenie wydajności w rozpoznawaniu spraw spowodowało m.in. zmniejszenie szacunkowego kosztu rozpatrzenia jednej sprawy z 651,8 zł w I półroczu 2008 r. do 568 zł w I półroczu 2009 r. oraz 642,4 zł w I półroczu 2010 r. Poprawie uległ również wskaźnik opanowania wpływu

² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

spraw³ z 0,86 w 2008 r. do 1,04 w 2009 r. Pogorszenie tego wskaźnika do 0,92 w I półroczu 2010 r., spowodowane było zwiększonym wpływem w tym okresie spraw dotyczących aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości (231 spraw w I półroczu 2009 r. wobec 358 w I półroczu 2010 r.).

Pomimo zwiększenia liczby spraw rozpatrzonych oraz poprawy wskaźnika wydajności, średni czas potrzebny na zlikwidowanie pozostałości⁴, wydłużył się z 1,89 w I półroczu 2008 r. do 2,65 w I półroczu 2009 r. oraz do 3,11 miesiąca w I półroczu 2010 r. Pogorszenie tego wskaźnika spowodowane było m.in. absencją etatowych członków orzekających SKO z powodu choroby, urlopów macierzyńskich i wychowawczych (wzrost z 1.370 dni w 2008 r. do 1.675 w 2009 r.)

3. Liczba zaskarżonych orzeczeń SKO w sprawach administracyjnych, w tym podatkowych – w stosunku do których sąd orzekł uwzględnienie skargi – uległa zmniejszeniu z 169 w 2008 r. do 144 w 2009 r. oraz 2 skarg w I półroczu 2010 r. Zmniejszyła się także liczba sprzeciwów od wydanych przez Kolegium orzeczeń w sprawach aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości, złożonych do sądu powszechnego z 78 w 2008 r. i 42 w 2009 r. do 5 w I półroczu 2010 r.
4. Analiza 53 spraw z okresu objętego kontrolą wykazała, że 22 decyzje w sprawach administracyjnych, w tym podatkowych, wydane zostały przez SKO z przekroczeniem od 2 do 182 dni miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, w tym 4 decyzje z przekroczeniem ustawowego terminu od 51 do 182 dni. Niedochowanie terminu załatwienia sprawy wykazano także w 7 decyzjach z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, które wydano z przekroczeniem od 2 do 79 dni dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, w tym 4 decyzje z przekroczeniem ustawowego terminu od 26 do 79 dni.

W 29 sprawach, w których przekroczono termin załatwienia sprawy, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 § 1 Kpa, Kolegium nie zawiadomiło stron o niezakończonym sprawie w ustawowym terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa. Zdaniem NIK, stanowisko zawarte w wyjaśnieniach złożonych przez Wiceprezesa SKO, wskazujące m.in. na wysokie koszty prowadzenia korespondencji np. w postępowaniach o warunkach zabudowy

³ Wskaźnik opanowania wpływu jest odniesieniem liczby spraw załatwionych w danym okresie do liczby spraw wpływających w tym okresie. Wartość wskaźnika powyżej 1 oznacza zmniejszenie liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na okres następny.

⁴ Wskaźnik pozostałości to iloraz liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu i liczby przeciętnego miesięcznego wpływu. Przeciętny miesięczny wpływ to iloraz liczby wpływających spraw przez liczbę miesięcy w badanym okresie.

i zagospodarowania terenu - przy ograniczonych na ten cel środkach finansowych - nie może stanowić uzasadnienia do zaniechania wykonywania postanowień ustawy.

5. Ewidencja spraw była prowadzona w SKO rzetelnie, niemniej jednak dekretacja spraw administracyjnych, w tym podatkowych (w 25 skontrolowanych sprawach) dokonywana była w terminie od 1 do 16 dni od daty wpływu sprawy, a spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych (w 8 skontrolowanych sprawach) w terminie od 11 do 41 dni od daty wpływu sprawy. Dekretacja ta uzależniona była m.in. od daty przekazania akt sprawy z I instancji.
6. Kolegium w materiałach planistycznych odpowiednio na rok 2008, 2009 i 2010, dotyczących budżetu zadaniowego - zaplanowało realizację podzadań oraz ustaliło ich cele, mierniki wraz z podaniem ich wartości, a także wysokość wydatków zaplanowanych na realizację poszczególnych podzadań, stosownie do postanowień właściwych rozporządzeń Ministra Finansów⁵.

Nazwy i cele podzadań oraz ich mierniki w budżecie zadaniowym w tych latach określono w oparciu o wytyczne Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Wydatki zostały przypisane do poszczególnych podzadań proporcjonalnie do procentowego udziału liczby poszczególnych rodzajów załatwianych spraw.

W ocenie NIK, określone dla poszczególnych podzadań cele, jak również mierniki dla monitorowania stopnia realizacji tych celów, zostały sformułowane w sposób zgodny z obowiązującymi standardami określonymi w załącznikach⁶ do rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 i 2010.

SKO nie osiągnęło docelowej wartości miernika „Odsetek decyzji merytorycznych” realizowanego w 2008 roku podzadania „Wykonywanie administracji publicznej poprzez nadawanie uprawnień bądź nakładanie obowiązków o charakterze administracyjnym” oraz docelowej wartości miernika „Odsetek spraw rozpatrzonych w stosunku do ogólnej

⁵ 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) i rozporządzenie 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.)

⁶ Załącznik Nr 63 – Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009, rozdział 5 – Budżet zadaniowy.
Załącznik Nr 77 – Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010, rozdział 6 – Budżet zadaniowy.

liczby spraw ujętych w ewidencji w danym roku” realizowanego w 2009 r. zadania „Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego”. W złożonych wyjaśnieniach wskazał Pan Prezes m.in., że art. 138 § 1 pkt 2 Kpa określa, w jakich przypadkach SKO może działać jako organ I instancji, czyli nadawać uprawnienia lub nakładać obowiązek o charakterze administracyjnym. Wartość miernika zależy, w tym przypadku od ilości spraw, które wpłyną do SKO i mogą być rozpatrzone na podstawie tego artykułu. Z kolei nieosiągnięcie docelowego miernika realizowanego w 2008 roku podzadania „Rozstrzyganie sporów dotyczących aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych” wynikało z faktu, iż realizacja tego podzadania i celu „Zwiększenie liczby spraw zakończonych ostatecznie w sposób ugodowy” toczy się w postępowaniu cywilnym, gdzie SKO nie jest stroną.

W okresie objętym kontrolą, SKO nie posiadało odrębnej ewidencji księgowej dla rozliczania wydatków w układzie zadaniowym. Zdaniem NIK, brak takiej ewidencji uniemożliwia bieżące monitorowanie wydatków poniesionych na poszczególne podzadania i działania w ramach realizowanego zadania.

7. Podstawę prawną do przyznawania nagród etatowym członkom SKO i pracownikom biura Kolegium stanowiły przepisy powołane, w wydanych zarządzeniach Prezesa SKO: nr 1/2008 z dnia 2 stycznia 2008 r., nr 1/2009 z dnia 2 stycznia 2009 r. i nr 1/2010 z dnia 4 stycznia 2010 r. oraz w „Regulaminie wynagradzania pracowników Kolegium” z dnia 15 kwietnia 2009 r., w szczególności: art. 36 ust. 6 i art. 39 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁸.

Przepis artykułu 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych przewiduje możliwość przyznania nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

W 2008 roku wypłacono etatowym członkom orzekającym ogółem 160 nagród w kwocie 137 tys. zł i pracownikom Biura ogółem 154 nagrody w kwocie 125,1 tys. zł. W 2009 r. etatowi członkowie orzekający otrzymali 154 nagrody w wysokości 202 tys. zł, a pracownicy Biura 153 nagrody w łącznej kwocie 172,1 tys. zł. W I półroczu 2010 r. odpowiednio członkowie orzekający 96 nagród (125,3 tys. zł) i pracownicy Biura 72 nagrody (72 tys. zł).

⁷ Dz. U. Nr 223, poz. 1458

⁸ Dz. U. Nr 50, poz. 398

We wszystkich przypadkach uzasadnienie przyznania nagród było sformułowane standardowo i odnosiło się do „zwiększonych zadań” powierzonych pracownikowi i ich „prawidłowego wykonania”. Wszyscy pracownicy SKO, którzy otrzymali nagrody za dany miesiąc przepracowali nominalny czas pracy w pełnym wymiarze.

Prezes SKO wyjaśnił, że ustawa nie zawiera definicji szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej, a jego zdaniem szczególnym osiągnięciem w pracy zawodowej członków orzekających i pracowników Biura było prawidłowe wykonywanie zadań w związku z absencją dużej liczby pracowników.

8. Nie stwierdzono przypadków naruszenia przez etatowych i pozaetatowych członków orzekających SKO zakazu łączenia członkostwa w Kolegium z innymi funkcjami i stanowiskami, określonymi w art. 9 ustawy o SKO oraz zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, nałożonego przez art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁹. Prezes Kolegium stosownie do postanowień art. 10 ust. 1 i 4 tej ustawy dokonywał okresowej analizy corocznych oświadczeń o stanie majątkowym, składanych przez etatowych członków orzekających SKO.

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

- przestrzeganie prawem określonych terminów załatwienia sprawy, a w przypadku ich niedotrzymania, informowania stron o tym fakcie wraz z ustaleniem nowego terminu rozstrzygnięcia,
- skrócenie do niezbędnego minimum okresu dzielącego datę rejestracji sprawy od jej dekretacji.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

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