



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia października 2010 r.

**Pan
Paweł Smoleń
Prezes Samorządowego
Kolegium Odwoławczego
w Lublinie**

LLU-4101-12-01/2010
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 przeprowadziła w okresie od 17 czerwca do 21 września 2010 r. kontrolę działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie (zwanego dalej SKO lub Kolegium). Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Kolegium, pomimo stwierdzonych uchybień.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności wzrost sprawności rozpatrywania spraw przez Kolegium, terminowe prowadzenie spraw podatkowych oraz rzetelne prowadzenie ewidencji spraw.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły przypadków przekroczenia ustawowych terminów prowadzenia postępowań administracyjnych.

1. W latach 2008 i 2009 oraz w I półroczu 2010 r. do SKO wpłynęło 10.652 sprawy (odpowiednio: 3.794, 4.448 i 2.410). Kolegium rozpatrzyło 10.462 sprawy, w tym w 2008 r. – 3.748, w 2009 r. – 4.053 oraz 2.661 spraw w I półroczu 2010 r.

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

Na koniec 2008 r. na stanowiskach orzecznich Kolegium zatrudniało 31 członków (16 etatowych i 15 pozaetatowych), natomiast na koniec roku 2009 – 17 członków etatowych i 14 pozaetatowych, natomiast na dzień 30 czerwca na stanowiskach orzecznich zatrudnionych było 18 etatowych oraz 13 pozaetatowych członków. Ponadto w latach 2008-2009 zatrudnionych było 11 pracowników biura Kolegium, wg stanu na 30 czerwca 2010 r. pracowników biura było 12. Wydatki Kolegium w roku 2008 r. wyniosły 3.106,6 tys. zł, w roku 2009 – 3.138,9 tys. zł, a w I półroczu 2010 r. - 1.469,3 tys. zł. Najwyższą ich pozycję stanowiły wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi², które w poszczególnych latach stanowiły odpowiednio: 73,3%, 75,1% i 82,9% ogólnej liczby wydatków.

2. W latach 2008- 2010 (I półrocze) sprawność rozpatrywania spraw przez Kolegium systematycznie się poprawiała. W szczególności zwiększyła się średnia liczba spraw rozpoznanych przez jednego członka Kolegium (wydajność³) z 76 w I półroczu 2008 r. do 85,8 w I półroczu 2010 r. Zwiększyła się również liczba spraw załatwionych w danym okresie w stosunku do liczby spraw wpływających w tym okresie⁴ - z 1,01 w I półroczu 2008 r. (rozpatrzono 1.673 sprawy, wpłynęło 1.650 spraw) do 1,10 w I półroczu 2010 r. (rozpatrzono 2.661 spraw, wpłynęło 2.410 spraw).

W wyniku zwiększenia wydajności w rozpoznawaniu spraw, zmniejszeniu, o 28,8% (223,3 zł), uległ szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy⁵ (z 775,5 zł w I półroczu 2008 r. do 552,2 zł w I półroczu 2010 r.).

3. NIK pozytywnie ocenia fakt, że udział procentowy liczby skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny w odniesieniu do liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu uległ obniżeniu z 2,3% w 2008 r. (na 2.548 orzeczeń SKO wniesiono 319 skarg, z tego sąd uwzględnił 59 skarg) do 2,1% w roku 2009 (na 2.551 orzeczeń SKO wniesiono 331 skarg, z tego sąd uwzględnił 56 skarg), przy czym wskaźnik zaskarżalności⁶ podwyższył się nieznacznie (o 0,45%) z 12,52%, w roku 2008 do 12,97%.w 2009 r.

4. W celu oceny terminowości i prawidłowości prowadzenia postępowań przeprowadzono badanie 55 akt spraw rozpatrzonych przez Kolegium. Badanie wykazało, że:

² Wydatki ujęte w paragrafach 401-412.

³ Wydajność została obliczona jako liczba spraw rozpatrzonych przez jednego członka Kolegium w badanym okresie.

⁴ Wskaźnik opanowania wpływu, którego wartość powyżej jeden oznacza zmniejszenie się liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na okres następny.

⁵ Bez uwzględnienia wydatków majątkowych.

⁶ Tj. liczba orzeczeń SKO zaskarżonych do WSA w stosunku do liczby orzeczeń SKO podlegających zaskarżeniu.

- spośród 30 badanych przez NIK spraw administracyjnych, w których SKO występowało jako organ odwoławczy, cztery sprawy⁷ załatwiono z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸;
- spośród 15 spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, w trzech sprawach⁹ przekroczono dwumiesięczny termin załatwienia sprawy, wskazany w ww. przepisie;
- wszystkie z 10 zbadanych spraw podatkowych, w których SKO występowało jako organ odwoławczy, zostały załatwione w trzymiesięcznym terminie określonym w art. 139 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁰;

Jako przyczynę opóźnień w załatwieniu spraw wskazywano przede wszystkim wysoki stopień złożoności rozpatrywanych spraw lub zawilość stanu faktycznego.

Nie wystąpiły przypadki zasądzenia od SKO przez sąd administracyjny na rzecz strony odszkodowania w związku z przepisem art. 154 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹, tj. odszkodowania za szkodę poniesioną wskutek niewykonania orzeczenia sądu, ani też wymierzenia Kolegium przez sąd administracyjny grzywny w związku z okolicznościami określonymi w art. 154 § 1 ww. ustawy, tj. grzywny za niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu.

5. W ocenie NIK ewidencja spraw prowadzona była rzetelnie. Sprawy wpływające do SKO były ewidencjonowane na bieżąco, a rejestracja spraw administracyjnych odbywała się w dniu wpływu sprawy. Dodać tu trzeba, że obowiązujący od 1992 r. w Kolegium komputerowy system ewidencji p.n. „Repertorium” nie był w pełni efektywny w zakresie monitoringu terminowości prowadzonych w SKO postępowań. W celu zwiększenia nadzoru nad terminowym załatwianiem spraw, Prezes SKO wprowadził od 2008 r. obowiązek składania przez przewodniczącego składu orzekającego pisemnych comiesięcznych sprawozdań z wykonania przydzielonych spraw. Zakup nowego programu do ewidencji Prezes SKO przewiduje jeszcze w roku bieżącym.

6. NIK pozytywnie ocenia fakt, że Kolegium w materiałach planistycznych (odpowiednio na rok 2008, 2009 i 2010) dotyczących budżetu zadaniowego zaplanowało

⁷ 1279/OS/2009, 1809/LI/2009, 2113/OS/2008 i 1561/LI/2009.

⁸ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej „Kpa”.

⁹ 21/AK/2009, 374/AK/2009, 2112/AK/2009.

¹⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

realizację podzadań oraz ustaliło ich cele, mierniki wraz z podaniem ich wartości, a także wysokość wydatków zaplanowaną na realizację poszczególnych podzadań, stosownie do postanowień właściwych rozporządzeń Ministra Finansów¹². Nazwy i cele podzadań oraz ich mierniki w budżecie zadaniowym w ww. latach określono w oparciu o wytyczne Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Wydatki przypisano do poszczególnych podzadań proporcjonalnie do procentowego udziału liczby poszczególnych rodzajów załatwionych spraw. Określone dla poszczególnych podzadań cele, jak również mierniki dla monitorowania stopnia realizacji tych celów zostały sformułowane w sposób zgodny ze standardami określonymi w załącznikach do rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 i 2010.

W okresie objętym kontrolą w SKO rozliczanie wydatków w układzie zadaniowym odbywało się w ramach uszczegółowienia konta 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” na poszczególne zadania ustalone w szczególowości paragrafów klasyfikacji wydatków budżetowych. Przy czym wydatki na podzadania rozliczne były współczynnikiem udziału spraw rozpatrzonych w ramach tego podzadania do wszystkich spraw rozpatrzonych w roku bazowym, z wyjątkiem kosztów ekspertyz i analiz, które obciążały podzadanie, którego dotyczyły oraz kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego, które w 2008 r. przypisywano do podzadania 1.1., a w 2009 – 1.7.1.

W 2008 r. dla podzadania 1.1.¹³ nie osiągnięto dwóch spośród trzech, a dla podzadania 1.2.¹⁴ jednego spośród dwóch mierników przyjętych do monitorowania stopnia realizacji celów określonych dla tych podzadań. Nie osiągnięto: wskaźnika odsetek orzeczeń eliminujących wadliwe akty (wykonany 27%, przy planowanym 49%), planowanego obniżenia odsetek spraw zakończonych wyrokami uchylającymi orzeczenia (planowana wartość miernika 13%, wykonana 15%) oraz planowanego poziomu zawartych ugód (zakładano 51%, wykonano 24%). W sprawozdaniu przekazanym do Ministerstwa Finansów uzasadniono to m.in. zmniejszeniem wpływu spraw nadzwyczajnych, mających cechy masowości (zakończenie rozpatrywania spraw z zakresu zasiłków specjalnych dot. suszy)

¹² 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 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.).

¹³ Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁴ Rozstrzyganie sporów dotyczących aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste gruntów.

oraz zwiększeniem wpływu spraw z zakresu ochrony środowiska, wymagających od członków Kolegium opanowania terminologii i technicznej wiedzy specjalistycznej, regulowanych przepisami prawnymi trudnymi w interpretacji, a w przypadku podzadania 1.2. bardzo dużym wpływem spraw z terenu Lublina, w których występowali współużytkownicy gruntu i jednocześnie odmową zawarcia ugody przez Prezydenta Miasta Lublin w przypadku, gdy wniosku nie złożyli wszyscy użytkownicy danej działki.

W 2009 r. nie osiągnięto założonej wartości miernika dla podzadania 16.7.1.¹⁵ (zakładano 0,97, a osiągnięto 0,89), natomiast planowany dla podzadania 17.7.2.¹⁶ odsetek spraw zakończonych ugodą wykonano w 103,8% (zakładano 0,78, a osiągnięto 0,81). W sprawozdaniu przekazanym do Ministerstwa Finansów podano, że zwiększony wpływ pracochłonnych spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste był przyczyną niskiego poziomu wskaźnika wykonania spraw administracyjnych.

7. Etatowi oraz pozaetatowi członkowie Kolegium przestrzegali zakazu łączenia członkostwa w Kolegium z innymi funkcjami i stanowiskami określonymi w art. 9 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹⁷ 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 publiczne¹⁸.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie przestrzegania terminów załatwiania spraw określonych w art. 35 Kpa.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu jego 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 Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

¹⁵ Rozpatrywanie odwołań, zażaleń, żądań wznowienia postępowania, żądań stwierdzenia nieważności decyzji oraz wszczynanie z urzędu postępowań w trybach nadzwyczajnych.

¹⁶ Rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych.

¹⁷ Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856 ze zm.

¹⁸ 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.