



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Olsztyn, dnia 24 listopada 2010 r.

Pani
Dorota Jurewicz
Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Gdańsku

P/10/003

LOL-4101-03-02/2010

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 Gdańsku („SKO” lub „Kolegium”) w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 2010 r. (I półrocze).

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

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

- wzrost liczby rozpatrzonych spraw przez Kolegium,
- zwiększenie sprawności i wydajności rozpatrywanych spraw,
- spadek wskaźnika zaskarżalności orzeczeń SKO w sprawach administracyjnych oraz sprzeciwów do sądu powszechnego w sprawach dotyczących opłat za użytkowanie wieczyste,

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

- rzetelne prowadzenie ewidencji wpływających spraw.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast przekraczania ustawowych terminów prowadzenia postępowań administracyjnych oraz nieinformowania stron o przyczynach niezakończenia spraw w terminie.

1. W latach 2008 i 2009 oraz w I półroczu 2010 r. do SKO wpłynęło łącznie 14.281 spraw (tj. odpowiednio: 5.786, 5.519 i 2.976), natomiast rozpatrzonych zostało łącznie 12.648 spraw, w tym w 2008 r. – 5.017, w 2009 r. – 5.129 oraz 2.502 spraw w I półroczu 2010 r. Na koniec 2008 r. na stanowiskach orzeczniczych Kolegium zatrudniało 27 członków (19 etatowych i ośmiu pozaetatowych), natomiast na koniec 2009 r. oraz na dzień 30 czerwca 2010 r. 26 członków (23 etatowych oraz trzech pozaetatowych). Wydatki Kolegium w 2008 r. wyniosły 3.337.042 zł, w 2009 r. - 3.550.737 zł, a w I półroczu 2010 r. - 1.886.977 zł, natomiast w ich strukturze najwyższą pozycję stanowiły wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi – odpowiednio 78,6%, 80,8% i 81%.
2. W badanym okresie systematycznie poprawiała się sprawność rozpatrywania spraw przez Kolegium. W szczególności wzrosła liczba rozpatrzonych spraw przez Kolegium z 5.017 w 2008 r. do 5.129 do 2009 r. (o 2,2%), a także liczba spraw załatwionych w danym okresie w stosunku do liczby spraw wpływających (wskaźnik opanowania wpływu)², tj. z 0,87 w 2008 r. do 0,93 w 2009 r. (o 6,9%). Zwiększyła się również średnia liczba spraw rozpoznanych przez jednego członka Kolegium (wskaźnik wydajności)³ ze 185,81 w 2008 r. do 197,26 w 2009 r. (o 6,2%). W okresie tym wzrósł jednak wskaźnik pozostałości, rozumiany jako iloraz liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu do liczby przeciętnego miesięcznego wpływu, z 5,38 w 2008 r. do 6,49 w 2009 r. (o 20,6%). Jak ustalono w toku kontroli, spowodowane to było m.in. zwiększającym się wpływem spraw oraz zbyt małą obsadą personalną Kolegium.
3. W badanym okresie wzrósł szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy przez Kolegium, z 665,14 zł w 2008 r. i 692,28 zł w 2009 r. do 754,18 zł w 2010 r. (I półrocze), tj. o 13,4% i 8,9%. Przyczyną tego wzrostu było m.in. zwiększenie w 2009 r., w porównaniu do 2008 r., zatrudnienia w grupie etatowych członków Kolegium

² Wskaźnik opanowania wpływu, rozumiany jako iloraz liczby spraw załatwionych w danym okresie do liczby spraw wpływających w tym okresie, łącznie z pozostałościami.

³ Wskaźnik wydajności rozumiany jako iloraz liczby spraw załatwionych w SKO w ciągu roku i liczby osób w okresie tym orzekających (członkowie etatowi i pozaetatowi).

(z 19 do 23), przez co wzrosły wydatki SKO związane z wynagrodzeniami i pochodnymi, a tym samym koszty funkcjonowania jednostki.

4. Wskaźnik zaskarżalności w badanym okresie, rozumiany jako iloraz liczby orzeczeń SKO zaskarżonych do sądu administracyjnego do ogólnej liczby wydanych w danym roku orzeczeń podlegających zaskarżeniu, uległ zmniejszeniu z 12,6% w 2008 r. do 10,5% w 2009 r. Wzrósł natomiast odsetek skarg uwzględnionych przez sąd administracyjny w stosunku do ogólnej liczby skarg rozpatrzonych, z 15,3% w 2008 r. do 22,1% w 2009 r. Zaznaczyć należy jednak, iż odsetek skarg uchylonych przez sąd administracyjny do ogólnej liczby wydanych w danym roku orzeczeń podlegających zaskarżeniu, nie przekroczył założonego dla tej kontroli progu istotności (3%) i wyniósł w 2008 r. 1,9% i 2,3% w 2009 r. Jednocześnie skuteczność skarg kasacyjnych wniesionych przez Kolegium od wyroków sądu administracyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2007-2008 była wysoka i wynosiła odpowiednio 42,1% i 50%.
Zmniejszyła się również w badanym okresie liczba wniesionych sprzeciwów do sądu powszechnego na orzeczenia SKO w sprawach z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych z 280 w 2008 r. do 157 w 2009 r., tj. z 26,5% do 10,5%.
5. Badanie terminowości prowadzonych postępowań, wykonane na próbie 55 losowo wybranych spraw rozpatrzonych przez Kolegium, wykazało m.in., że:
 - w 49 przypadkach (89%) terminy załatwienia sprawy określone w przepisach art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (KPA)⁴ i art. 139 § 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵ zostały przekroczone. Przekroczenia te wyniosły od 1 do 2 miesięcy – 6 spraw, od 2 do 3 miesięcy 10 spraw, od 3 do 6 miesięcy – 19 spraw, oraz powyżej 6 miesięcy – 14 spraw.
 - w 46 przypadkach (93,9%), w których sprawy załatwiono po terminach określonych w ww. przepisach, Kolegium nie zawiadomiło stron o przyczynach niezałatwienia spraw oraz nie wskazało nowego terminu ich załatwienia, co było obowiązkiem określonym w art. 36 § 1 Kpa i art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej.
6. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zasądzenia odszkodowania za zaistniałą szkodę powstałą w wyniku wydania przez Kolegium wadliwego orzeczenia.

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

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

Ustalono jednak, że wystąpił jeden przypadek wymierzenia SKO, wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2010 r., grzywny w wysokości 1.000 zł z powodu niewykonania wyroku sądu, tj. w sytuacji określonej w art. 154 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶. Na mocy tego wyroku, SKO uiściło zasądzoną grzywnę wraz z kosztami postępowania wynoszącymi 474 zł.

7. W Kolegium opracowano procedury dotyczące rozpatrywania spraw, w których m.in. wyodrębniono poszczególne etapy postępowania i wskazano osoby odpowiedzialne za ich realizację, a także określono mechanizmy kontroli realizacji tych etapów. Jednym z tych etapów była rejestracja spraw w ewidencji, wstępne ich badanie oraz wyznaczanie składu orzekającego. Ustalono, że ewidencja spraw rozpatrywanych przez Kolegium prowadzona była rzetelnie. Wnoszone do SKO sprawy były ewidencjonowane na bieżąco, ich dekretacja odbywała się w dniu wpływu do Kolegium i bez zbędnej zwłoki Prezes SKO wyznaczał dla nich składy orzekające. Dla zarejestrowanych spraw prowadzono również także wymagane akta, które jak zbadano na próbie 55 spraw były kompletne.
8. W materiałach planistycznych dotyczących budżetu zadaniowego na lata 2008-2010, Kolegium zaplanowało realizację podzadań oraz ustaliło ich cele, a także określiło mierniki ich realizacji. W SKO ustalono również wysokość wydatków na realizację poszczególnych podzadań, stosownie do postanowień właściwych rozporządzeń Ministra Finansów⁷. Wydatki w ramach podzadań określono proporcjonalnie do 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 latach 2008-2009 nie osiągnięto jednak zakładanych wartości mierników, co spowodowane było, zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami, zwiększającym się corocznie wpływem spraw oraz niewystarczającą obsadą personalną Kolegium. Ustalono

⁶ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

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

również, że w SKO nie prowadzono odrębnej ewidencji księgowej dla rozliczenia wydatków w układzie zadaniowym. Zdaniem NIK, brak takiej ewidencji nie pozwalał na bieżące monitorowanie wydatków poniesionych na poszczególne podzadania w ramach realizowanego zadania.

9. Etatowi oraz pozaetatowi członkowie SKO 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 odwoławczych⁸ oraz zakazu prowadzenia działalności gospodarczej określonego w art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁹.

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

- Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia terminowego załatwiania spraw przez Kolegium, a w przypadku ich przekroczenia, informowanie stron o niezakończonym w terminie oraz wskazywanie nowych terminów ich załatwienia.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pani Prezes przedstawienia w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o podjętych działaniach na rzecz 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 Pani Prezes prawo zgłoszenia na piśmie

do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartego w tym wystąpieniu.

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. 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.

Z poważaniem