



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Olsztyn, dnia 29 listopada 2010 r.

Pani
Urszula Maziarz
Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Elblągu

P/10/003

LOL-4101-03-03/2010

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 Elblągu („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 19 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 uchybień, działalność Kolegium w badanym zakresie. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- wzrost liczby rozpatrzonych spraw przez Kolegium,
- zwiększenie sprawności i wydajności rozpatrywanych spraw,
- zmniejszenie średniego kosztu rozpatrywania jednej sprawy,
- malejąca liczba sprzeciwów złożonych do sądu powszechnego w sprawach dotyczących opłat za użytkowanie wieczyste,
- rzetelne prowadzenie ewidencji wpływających spraw.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły natomiast nieinformowania stron o przyczynach niezakończonych spraw w terminie (w dwóch przypadkach) oraz braku uzasadnień przyznanych w latach 2008 – 2009 nagród w ramach utworzonego w tym celu

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

funduszu.

1. W latach 2008 i 2009 oraz w I półroczu 2010 r. do SKO wpłynęło łącznie 6.147 spraw (tj. odpowiednio: 2.261, 2.398 i 1.488) natomiast rozpatrzonych zostało łącznie 4.885 spraw, w tym w 2008 r. – 1.786, w 2009 r. – 1.955 oraz 1.144 spraw w I półroczu 2010 r. W skład Kolegium wchodziło: na koniec 2008 r. 26 członków (ośmiu etatowych i 18 pozaetatowych), na koniec 2009 r. 25 członków (siedmiu etatowych i 18 pozaetatowych) oraz na dzień 30 czerwca 2010 r. 24 członków (ośmiu etatowych oraz 16 pozaetatowych). W badanym okresie systematycznie poprawiała się sprawność rozpatrywania spraw przez Kolegium. W szczególności wzrosła liczba rozpatrzonych spraw z 1.786 w 2008 r. do 1.955 w 2009 r. (o 9,4%), a także liczba spraw załatwionych w danym okresie w stosunku do liczby spraw wpływających (wskaźnik opanowania wpływu)², tj. z 0,90 w 2008 r. do 1,02 w 2009 r. (o 13,3%). Zwiększyła się również średnia liczba spraw rozpoznanych przez jednego członka Kolegium (wskaźnik wydajności)³ z 68,69 w 2008 r. do 75,8 w 2009 r. (o 10,4%). W okresie tym zmniejszył się również wskaźnik pozostałości, rozumiany jako iloraz liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu do liczby przeciętnego miesięcznego wpływu, z 2,89 w 2008 r. do 2,76 w 2009 r. (o 4,5%).
2. Wydatki Kolegium w 2008 r. wyniosły 1.456.998 zł, w 2009 r. – 1.550.861 zł, a w I półroczu 2010 r. – 774.954 zł. Uwzględniając liczbę rozpatrzonych spraw stwierdzono, że w badanym okresie obniżył się szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy przez Kolegium, z 816 zł w 2008 r. i 781 zł w 2009 r. do 677 zł w 2010 r. (I półrocze), tj. o 4,3% i 17%.
3. 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, zwiększył się z 11,23% w 2008 r. do 13,21% w 2009 r. Wzrósł również odsetek skarg uwzględnionych przez sąd administracyjny w stosunku do ogólnej liczby skarg rozpatrzonych, z 20,7% w 2008 r. do 24,4% w 2009 r. Zaznaczyć należy jednak, iż odsetek decyzji uchylonych przez sąd administracyjny do ogólnej liczby wydanych w danym roku przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu, tylko w 2008 r. nie przekroczył założonego dla tej kontroli progu istotności

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).

(3%) i wyniósł 2,3%, natomiast w 2009 r. wzrósł do 3,2%. Przyczyną tego wzrostu, wg wyjaśnień Pani Prezes, były niedoskonałości procesu legislacyjnego i w konsekwencji poziom aktów prawnych oraz nadmierne obciążenie członków etatowych Kolegium liczbą spraw przydzielonych do rozpatrzenia.

Na pozytywną oceną zasługuje fakt, że w badanym okresie zmniejszyła się liczba wniesionych sprzeciwów do sądu powszechnego na orzeczenia SKO w sprawach z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych. W 2008 r. wniesionych zostało 14 sprzeciwów, natomiast w 2009 r. strony postępowań nie wniosły żadnego.

4. Badanie terminowości prowadzonych postępowań, wykonane na próbie 55 losowo wybranych spraw rozpatrzonych przez Kolegium, wykazało m.in., że:
 - w 32 przypadkach sprawy zostały załatwione w terminie, natomiast w 23 przypadkach (41,8%) terminy załatwienia sprawy określone w 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 21 do 190 dni. Zaznaczyć należy jednak, że w każdym przypadku było to usprawiedliwione i wiązało się z koniecznością – przeprowadzenia dowodu w postaci przesłuchania świadka, umożliwienia stronie w 14 dniowym terminie zapoznania się z aktami sprawy, złożenia dodatkowych wyjaśnień przez stronę w sprawie zakresu udzielonych pełnomocnictw, dostarczenia dodatkowych dokumentów, przesłania akt sprawy.
 - w 2 przypadkach (3,6%), w których sprawy załatwiono po terminach określonych w ww. przepisach, Kolegium nie zawiadomiło stron o przyczynach niezakończoności sprawy oraz nie wskazało nowego terminu ich załatwienia, co było obowiązkiem określonym w art. 36 § 1 Kpa i art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej.
5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zasądzenia odszkodowania za zaistniałą szkodę powstałą w wyniku wydania przez Kolegium wadliwego orzeczenia. Nie wystąpiły również przypadki wymierzenia Kolegium przez sąd administracyjny grzywny, określonej w art. 154 § 4 ustawy z dnia 6 sierpnia 2002 r. Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi, tj. z tytułu niewykonania orzeczenia sądu.⁶
6. W Kolegium opracowano procedury dotyczące rozpatrywania spraw, w których m.in. wyodrębniono poszczególne etapy postępowania i wskazano osoby odpowiedzialne za ich

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

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

⁶ Dz. U. z 2002r. Nr 153, poz. 1270

realizację, a także określono mechanizmy kontroli realizacji tych etapów. Jednym z tych etapów była rejestracja spraw w ewidencji, wstępne ich badanie oraz wyznaczenie 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, a Prezes SKO bez zbędnej zwłoki wyznaczał dla nich składy orzekające. Dla zarejestrowanych spraw prowadzono również także wymagane akta, które jak zbadano na próbie 55 spraw, były kompletne.

7. 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, zwiększającą się liczbą wpływających spraw (niezależną od Kolegium) oraz ich nierównomiernym wpływem w ciągu roku.

Ustalono 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.

8. 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 odwoławczych (ustawa o

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 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.).

SKO)⁸ 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.

9. Podstawą prawną do przyznania nagród etatowym członkom Kolegium i pracownikom Biura jest art. 16 ust. 2 ustawy o SKO w związku z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁰, który stanowi, że pracownikowi samorządowemu za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę. W trakcie kontroli stwierdzono, że w 2008 r. na podstawie czterech Zarządzeń Prezesa Kolegium w sprawie utworzenia funduszu nagród wypłacono 14 pracownikom nagrody w łącznej wysokości 35.800 zł. Również w 2009 r. na podstawie dwóch Zarządzeń Prezesa SKO utworzono fundusz nagród i na jego podstawie wypłacono 13 pracownikom nagrody w łącznej wysokości 23.400 zł. W żadnym z ww. zarządzeń nie wskazano uzasadnień dla przyznania tych nagród, a jedynie podstawę prawną, tj. art. 16 ust. 2 cyt. ustawy o SKO, § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich¹¹ zwanym dalej „rozporządzeniem płacowym” oraz § 3 Regulaminu Przyznawania Nagród dla pracowników SKO. W myśl ww. regulaminu, wprowadzonego zarządzeniem Prezesa SKO w dniu 6 marca 2009 r., nagrody miały charakter uznaniowy, a przy ich przyznawaniu Prezes oceniał w szczególności m.in.: rzetelność i sumienność wypełniania powierzonych pracownikowi obowiązków, obciążenie pracownika dodatkowymi obowiązkami wynikającymi z zastępowania innej osoby lub stopień przyczynienia się do dobrych wyników pracy Kolegium. W ocenie NIK przedstawione w ww. Regulaminie warunki przyznawania nagród, nie w pełni odpowiadają przesłance przewidzianej w § 13 rozporządzenia płacowego, który przewiduje możliwość przyznania nagrody wyłącznie za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

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

- Informowanie stron o niezakończonym sprawie 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

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

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

¹⁰ Dz. U. Nr 223, poz. 1458. Ustawa weszła w życie dnia 1 stycznia 2009 r.

¹¹ Dz. U. Nr 146, poz. 1223

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 zawartych w tym wystąpieniu.

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