



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia września 2010 r.

**Pan
Jerzy Bober
Prezes
Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Przemyślu**

LRZ-4101-07-01/2010
P/10/003

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła kontrolę działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Przemyślu w latach 2008 – 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 września 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia wykonywanie ustawowych zadań przez SKO.

W kontroli ustalono, że w latach 2008 i 2009 oraz w I półroczu 2010 r. do SKO wpłynęło odpowiednio: 1223, 1363 i 697 spraw, a rozpatrzonych zostało odpowiednio: 1217, 1448 i 755 spraw.

Liczba spraw które pozostały do rozpatrzenia na następny okres (poza I półroczem 2009 r.) zmniejszała się. Na koniec 2008 r. nie rozpatrzono 209 spraw, a 2009 r. – 124. Na koniec I półrocza 2008 r. pozostało niezalatwionych 138 spraw, I półrocza 2009 r. – 319, natomiast I półrocza 2010 r. – 66 spraw.

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 i 2009 r. w SKO zatrudnionych było 6 etatowych członków Kolegium, 4 pozaetatowych oraz 5 pracowników Biura, a na dzień 30 czerwca

2010 r. w SKO zatrudnionych było 6 etatowych członków Kolegium, 6 pozaetatowych oraz 5 pracowników Biura.

Analiza danych statystycznych z badanych okresów wykazała, że sprawność rozpatrywania spraw przez Kolegium systematycznie się poprawiała. W szczególności zwiększyła się średnia liczba spraw rozpoznanych przez jednego członka Kolegium. Wydajność – obliczona jako liczba spraw rozpatrzonych przez jednego członka Kolegium wzrosła z 122 na koniec 2008 r. do 145 na koniec 2009 r., tj. o 19% oraz z 56 spraw na koniec I półrocza 2009 r. do 63 spraw na koniec I półrocza 2010 r. (o 11,9%).

W okresie objętym kontrolą, poza I półroczem 2009 r., zwiększyła się również liczba spraw załatwionych w stosunku do liczby spraw wpływających. Na podstawie tzw. wskaźnika opanowania wpływu (wartość wskaźnika powyżej 1 oznacza zmniejszenie liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na okres następny) ustalono, że wskaźnik ten, (poza I półroczem 2009 r. – 0,84) wynosił od 1,00 na koniec 2008 r. do 1,10 w I półroczu 2008 r., a na koniec I półrocza 2010 r. – 1,08, co oznacza, że sprawy były załatwiane na bieżąco i zaległości nie wzrastały.

W kontroli ustalono, że średni koszt rozpoznania jednej sprawy wynosił w I półroczu 2009 r. - 1.135 zł, w II półroczu 2009 r. – 630 zł, a w I półroczu 2010 r. - 886 zł. Koszt ten w 2009 r. wynosił 826 zł i był niższy o 158 zł (16,06%) w porównaniu do 2008 r. (984 zł).

W okresie objętym kontrolą, poza w II półroczem 2008 r. i I półroczem 2009 r., nastąpiło skrócenie średniego czasu, potrzebnego na załatwienie spraw pozostałych na koniec danego okresu. Wg wyliczonego wskaźnika pozostałości w II półroczu 2008 r. na ich zlikwidowanie potrzebowano 2,05 miesiąca, a w I półroczu 2009 r. – 2,84 miesiąca. W I półroczu 2008 r. potrzeby czasowe na likwidację pozostałości spraw nierozpatrzonych wynosiły 1,3 miesiąca, w II półroczu 2009 r. – 1,09 miesiąca i I półroczu 2010 r. – 0,57 miesiąca.

Wyższy średni koszt w II półroczu 2008 r. oraz I półroczu 2009 r. oraz gorsze wyniki i wskaźniki w tych okresach spowodowane były stopniem złożoności załatwianych spraw, przedsądowym charakterem spraw z zakresu opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wymagającym zastosowania szczególnego trybu (rozprawowego) i tym samym dłuższego czasu rozpoznania spraw oraz przebywaniem pracowników SKO na dłuższych zwolnieniach chorobowych i wykorzystywaniem zaległych urlopów wypoczynkowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wskaźnik zaskarżalności, wyliczony jako liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby wydanych przez SKO

orzeczeń podlegających zaskarżeniu, w latach 2008 i 2009 różnił się nieznacznie i wynosił odpowiednio 8,7% i 9,8%, a w I półroczu 2010 r. obniżył się do poziomu 5%.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia uzyskanie w SKO niskiego udziału procentowego liczby skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny, w odniesieniu do liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu.

W kontroli ustalono, że udział ten w 2008 r. stanowił 1,56% (na 767 wydanych orzeczeń, wniesiono 67 skarg, sąd uwzględnił 12 skarg), w 2009 r. – 1,91% (na 1097 wydanych orzeczeń, wniesiono 108 skarg, sąd uwzględnił 21 skarg), a w I półroczu 2010 r. wyniósł on 1,16% (na 604 wydane orzeczenia, wniesiono 69 skarg, sąd uwzględnił 7 skarg).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza niedotrzymywanie terminów przy rozpoznawaniu spraw w SKO, określonych przepisem art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) oraz przepisem art. 139 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

Na podstawie kontroli 55 spraw rozpatrywanych przez SKO ustalono, że:

- spośród 40 zbadanych decyzji w sprawach administracyjnych, w tym 11 podatkowych, w których SKO występowało jako organ odwoławczy, 13 z nich (32,5%) wydano z przekroczeniem terminów wskazanych w ww. przepisach. Opóźnienie wyniosło od 2 do 209 dni, z tego z przekroczeniem terminu do 1 miesiąca wydano 9 decyzji, do 2 miesięcy – 3 decyzje i jedną decyzję wydano z przekroczeniem 209 dni,
- spośród 15 zbadanych orzeczeń w sprawach z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, każde zostało wydane z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu określonego przepisem art. 139 § 3 ustawy *Ordynacja podatkowa*. Przekroczenie terminu wynosiło od 24 do 230 dni,
- w 28 przypadkach (50,9% badanej próby 55 spraw), tj. w 13 sprawach administracyjnych i 15 z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, w których przekroczono termin załatwienia sprawy, Kolegium wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 § 1 Kpa, nie zawiadomiło stron o niezakończonym w terminach określonych w cyt. powyżej przepisach.

Jako przyczynę opóźnień w załatwianiu spraw z zakresu aktualizacji opłat wskazywano na rozpatrywanie wniosków w trybie rozprawowym ze wszystkimi konsekwencjami przypisanymi tej instytucji, tj. odroczenie rozprawy dla uzupełnienia

materiału dowodowego w sprawie, konieczność sporządzenia odrębnego operatu szacunkowego czy złożenie jednego wniosku o ustalenie opłaty, który zawierał roszczenia innych 33 użytkowników.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyczyną opóźnień w załatwianiu spraw z ww. zakresu było także późne w stosunku do daty wpływu sprzeciwu wyznaczanie sprawozdawcy składu orzekającego oraz późne – w stosunku do wpływu sprawy, występowanie do właściwych organów dokonujących aktualizacji o przekazanie akt.

W kontroli ustalono, że sprawozdawców wyznaczano po upływie od 48 do 181 dni od daty zarejestrowania wpływu sprawy w ewidencji SKO, średnio po 105 dniach. Z kolei o przekazanie akt występowano po upływie od 19 do 128 dni, średnio po 66 dniach. Jako powód wskazano na część postępowania (od daty zarejestrowania wpływu sprawy do wyznaczenia sprawozdawcy), tzw. mediacyjną, w której dąży się do zawarcia ugody między stronami i gdy strony jej nie osiągną, wyznaczany jest sprawozdawca.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ewidencja spraw prowadzona była rzetelnie, wpływające do SKO sprawy były w niej ewidencjonowane na bieżąco. Dekretacja spraw zarówno administracyjnych, jak i dotycząca aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, poza trzema przypadkami, odbywała się w dniu wpływu sprawy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że materiały planistyczne dotyczące budżetu zadaniowego w SKO były opracowane stosownie do postanowień rozporządzeń Ministra Finansów w *sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej*¹.

W kontroli ustalono, że zaplanowano realizację zadań i podzadań, ustalono ich cele i mierniki, określono ich wartość oraz wysokość wydatków zaplanowaną na realizację poszczególnych podzadań. Wydatki na poszczególne podzadania zostały wyliczone proporcjonalnie do procentowego udziału liczby poszczególnych rodzajów spraw załatwionych w roku poprzednim.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, określone dla poszczególnych podzadań cele, jak i mierniki dla monitorowania stopnia realizacji tych celów zostały sformułowane w sposób zgodny ze standardami określonymi w załącznikach do ww. rozporządzeń Ministra Finansów.

¹ na rok 2008 – Dz. U. z 2007 r. Nr 94, poz. 628; na rok 2009 – Dz. U. z 2008 r. Nr 87, poz. 537; na rok 2010 – Dz. U. z 2009 r. Nr 80, poz. 673 ze zm.

W kontroli ustalono, że w 2009 r. nie zostały zdefiniowane szczegółowe działania dla podzadania 16.7.1 *rozpatrywanie odwołań, zażaleń, żądań: wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji oraz wszczynanie z urzędu postępowań w trybach nadzwyczajnych* oraz dla podzadania 16.7.2 *rozpatrywanie sporów cywilno-prawnych dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych realizowanych w ramach zadania 16.7 Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości j.s.t.* Przekazane przez Ministra Finansów wytyczne (formularze do opracowania budżetu zadaniowego) nie zawierały zobowiązania do ich określenia. Działania takie i odpowiadające im koszty zostały zdefiniowane, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów, przy opracowaniu planu budżetu zadaniowego na 2010 r. Zdefiniowanym przy opracowaniu projektu budżetu zadaniowego na 2010 r. działaniom w ramach podzadań nie zostały przypisane rezultaty końcowe i nie określono kosztu wytworzenia rezultatów poszczególnych działań.

Przekazany do Kolegium załącznik do uchwały nr 11/2008 Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 16 lipca 2008 r. w sprawie *zasad opracowywania projektu budżetu zadaniowego na 2009 r. samorządowych kolegiów odwoławczych*, określający zasady opracowywania projektów budżetów zadaniowych także nie określał szczegółowych działań podzadań, ich rezultatów końcowych i kosztu wytworzenia rezultatów poszczególnych zadań.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, brak takich mierników uniemożliwiał określenie czy dane działanie zostało zrealizowane wg przyjętych założeń.

W kontroli ustalono, że wprawdzie do rozliczenia wydatków w układzie zadaniowym nie była prowadzona odrębna ewidencja księgowa, jednak w celu monitorowania wysokości ponoszonych wydatków w poszczególnych podzadaniach w SKO prowadzono ewidencję podręczną, zawierającą dane o wydatkach wg paragrafów wydatków w podziale na zadanie i podzadania (wg planu, planu po zmianach i faktycznie poniesionych wydatków) na koniec danego roku. W 2010 r. ewidencja została uszczegółowiona o analitykę wydatków dla każdego miesiąca, narastająco od początku roku. Prowadzono ją w szczególności do paragrafu wydatków dla każdego działania, podzadania i zadania, a poniesione wydatki kwalifikowano na podstawie dowodów księgowych ujętych w ewidencji finansowo-księgowej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że etatowi i 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 (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.) oraz zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, nałożonego przepisem art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.).

W kontroli ustalono, że zgodnie z art. 10 ust. 4 cyt. ustawy Prezes SKO dokonywał analizy oświadczeń majątkowych składanych przez wiceprezesa i członków etatowych za lata 2008 i 2009. Prezes SKO nie stwierdził, aby pracownicy Kolegium objęci obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych prowadzili działalność opisaną w dyspozycji art. 4 tej ustawy.

Zasady przyznawania nagród dla pracowników SKO uregulowane zostały zarządzeniem nr 4/96 przewodniczącego SKO z dnia 1 października 1996 r. w sprawie *Regulaminu Pracy SKO w Przemysłu*. Zapisano w nim m. in., że za przejawianie inicjatywy w pracy oraz uzyskanie szczególnych osiągnięć i efektów w pracy mogą być przyznawane wyróżnienia w postaci gratyfikacji pieniężnej.

W 2008 r. nagrody uznaniowe w łącznej kwocie 41.047,72 zł przyznano jedenastu pracownikom SKO, z tego sześciu członkom etatowym Kolegium i pięciu pracownikom Biura, a w 2009 r. dziesięciu pracownikom SKO, z tego pięciu członków etatowych Kolegium i pięciu pracowników Biura otrzymało nagrody w kwocie łącznej 70.675,30 zł.

W okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 26 sierpnia 2009 r. etatowi członkowie Kolegium oraz pracownicy Biura nagrody otrzymywali na podstawie art. 16 ustawy o SKO w związku z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). Od dnia 23 września do 31 grudnia 2009 r. nagrody dla pracowników SKO zostały wypłacone na podstawie przepisu art. 16 ustawy o SKO w związku z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. Nr 223, poz. 1458).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – stosownie do przepisu art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* – przesłanki przyznawania nagród w *Regulaminie Pracy SKO* zostały określone właściwie, a od dnia 23 września 2009 r. w pismach o przyznaniu nagród wskazywano na odpowiednią podstawę prawną.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnosi o zawiadamianie stron postępowania o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie.

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 Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

Stosownie do art. 62 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, oczekuje od Pana Prezesa przedstawienia w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag oraz wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.