



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 1 października 2010 r.

**Pan
dr Krzysztof Świdorski
Prezes Samorządowego
Kolegium Odwoławczego
w Poznaniu**

LZG-4101-06-01/2010, 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 Delegatura w Zielonej Górze przeprowadziła kontrolę działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu (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 20 sierpnia 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 w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności:

- wzrost liczby rozpatrywanych spraw, szczególnie w zakresie aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste;
- poprawa wskaźnika wydajności przy rozpatrywaniu spraw;
- rzetelne prowadzenie ewidencji spraw Kolegium;
- malejący udział liczby skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny, w odniesieniu do ogólnej liczby orzeczeń SKO podlegających zaskarżeniu.

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

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- przypadków nieterminowego załatwiania spraw oraz zaniechania obowiązków w zakresie poinformowania stron postępowania o przekroczeniu tych terminów i wyznaczenia nowego terminu rozstrzygnięcia;
- powoływania składów orzekających niezgodnie z obowiązującymi procedurami;
- braku uregulowań wewnętrznych w zakresie naliczania i wypłaty nagród dla pracowników Kolegium.

1. W okresie objętym kontrolą do Kolegium wpłynęło ogółem 16.672 spraw, z tego w roku 2008 – 5.774, w roku 2009 – 7.652 oraz w I półroczu 2010 – 3.246. Wraz ze wzrostem spraw wpływających odnotowano systematyczne zwiększenie liczby spraw rozpatrzonych. W roku 2008 rozpatrzono ogółem 5.320 spraw, w 2009 – 6.015 (wzrost o 13,1%), a w I półroczu 2010 – 3.352 (wzrost odpowiednio o 28,4% oraz 19,2% w stosunku do analogicznych okresów z 2008 i 2009 r.). Niewątpliwy wpływ na zwiększenie liczby spraw rozpatrzonych miał systematyczny wzrost wydajności. Ustalono bowiem, że o ile w 2008 r. członek Kolegium rozpoznawał średnio 183,4 sprawy, to w roku 2009 już 195,9 spraw (wzrost o 6,8%), a w 2010 (I półrocze) aż 102,5 spraw (wzrost o 19,8% oraz 11,2% w porównaniu do I półr. 2008 i 2009 r.).

Pomimo zwiększenia liczby spraw rozpatrzonych oraz istotnej poprawy wskaźnika wydajności², SKO nie jest w stanie na bieżąco realizować wpływających spraw. Z tego względu rośnie też liczba spraw pozostałych do załatwienia w następnym okresie, z 2.044 na koniec 2008 r. do 4.116 na koniec 2009 r. (wzrost zaległości o 101,4%) oraz wydłuża się średni czas potrzebny na zlikwidowanie pozostałości³, z 4,2 miesiąca na koniec 2008 r. do 6,5 miesiąca na koniec 2009 r.

Jako przyczynę takiej sytuacji Pan Prezes wskazał gwałtownie rosnącą liczbę spraw wpływających do Kolegium oraz niewystarczający poziom zatrudnienia⁴. Podejmując próby zwiększenia zatrudnienia Prezes wielokrotnie zwracał się do Ministra Finansów o przyznanie środków finansowych na zatrudnienie dodatkowych członków, przedstawiając analizy

² Wskaźnik wydajności obrazuje średnią liczbę spraw załatwianych przez jednego członka Kolegium w poszczególnych okresach objętych kontrolą.

³ Wskaźnik pozostałości to iloraz liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu i liczby miesięcznego przeciętnego wpływu. Przeciętny miesięczny wpływ to iloraz liczby wpływających spraw przez liczbę miesięcy w badanym okresie.

⁴ Według załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 74, poz. 828), maksymalną liczbę etatowych członków SKO w Poznaniu ustalono na 34 członków, natomiast faktyczny stan zatrudnienia etatowych członków kształtował się następująco: 17 – w 2008 r., 20 – w 2009 r. oraz 22 w roku 2010 (I połowa).

wielkości zatrudnienia w kolegiach w skali kraju i potrzeby Kolegium. W wyniku tych działań w Kolegium zwiększono zatrudnienie o 5 członków etatowych.

Średni szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy kształtował się w kolejnych latach na zbliżonym poziomie: 566,1 zł w 2008 r., 593,2 zł w 2009 r. oraz 573,9 zł w I półroczu 2010 r.⁵. Dzięki reprezentowaniu Kolegium przed sądem przez swoich pracowników nie ponoszono dodatkowych kosztów związanych z wydatkami na zastępstwo procesowe.

2. Pozytywnie ocenić należy zmniejszenie liczby skarg na orzeczenia Kolegium, uwzględnionych przez sąd administracyjny. Udział procentowy liczby skarg uwzględnionych w stosunku do ogólnej liczby orzeczeń Kolegium podlegających zaskarżeniu zmniejszył się bowiem z 3,5% w 2008 r. do 0,8% w 2009 r. Na 4.151 orzeczeń z 2008 r. podlegających zaskarżeniu sąd uwzględnił 144 z 423 wniesionych, a w 2009 na 3.707 orzeczeń Kolegium sąd uwzględnił 31 skarg z 396 wniesionych.

W ocenie NIK, tak istotna poprawa kluczowego wskaźnika dla oceny jakości pracy Kolegium, świadczy o coraz wyższym poziomie merytorycznym wydawanych orzeczeń.

3. W celu oceny prawidłowości i terminowości prowadzonych postępowań, badaniem objęto 53 sprawy⁶. Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w jednej sprawie odwołanie wniosła osoba nie posiadająca przymiotu strony postępowania, co nie zostało zweryfikowane przez skład orzekający. W konsekwencji wniesienia odwołania od orzeczenia SKO sąd administracyjny stwierdził nieważność decyzji⁷ SKO;
- w jednej sprawie nie zapewniono stronie czynnego udziału w postępowaniu, co stanowiło naruszenie przepisu art. 10 § 1 Kpa. Niedopełnienie ww. obowiązku stanowiło podstawę uchylenia przez sąd administracyjny decyzji Kolegium⁸;
- skład orzekający ustalany był przez Prezesa Kolegium odrębnie dla każdej sprawy w formie stosownych zarządzeń, przy czym zarządzenia te nie były datowane oraz nie wyznaczano w nich terminu posiedzenia i przewodniczącego składu, co stanowiło naruszenie zapisów Regulaminu organizacyjnego SKO;
- w 8 przypadkach sygnatury akt nadane były niezgodnie z zarządzeniem w sprawie sposobu prowadzenia rejestrów i oznaczania spraw;
- spośród 34 spraw administracyjnych 24 sprawy rozstrzygnięte zostały z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, z czego najdłużej rozpatrywaną sprawę rozstrzygnięto po 285 dniach od daty wpływu sprawy do SKO;

⁵ Szacunkowy koszt rozpoznania obliczony został przez podzielenie kwoty wydatków, z wyłączeniem wydatków majątkowych, przez liczbę spraw załatwionych w danym okresie.

⁶ Z tego: 40 spraw administracyjnych (w tym 6 podatkowych) oraz 13 spraw dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

⁷ SKO-PZ/ZA-404-M/245/08

⁸ SKO-PS/FA-4040-T/21/09

- spośród 6 spraw podatkowych 2 sprawy rozstrzygnięto z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej⁹ (Op);
- spośród 13 spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste w 12 sprawach orzeczenie wydano z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, a najdłużej rozpatrywaną sprawę rozstrzygnięto po 335 dniach od daty wpływu wniosku do Kolegium;
- w żadnej ze spraw, w których przekroczono termin załatwienia, nie poinformowano strony o niezakończonym sprawie w terminie i nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy, naruszając przepis art. 36 § 1 Kpa i art. 140 § 1 Op.

Jako przyczyny niedochowania terminów załatwienia sprawy wskazywano w szczególności nadmierną liczbę spraw do rozpoznania, zmiany kadrowe oraz wysoki stopień złożoności rozpoznawanych spraw. Ponadto wg Pana Prezesa, jest zbyt mała liczba członków etatowych Kolegium w stosunku do liczby wpływających spraw, a w celu sprawnego i terminowego załatwienia spraw Kolegium potrzebne byłoby co najmniej 40 etatów kalkulacyjnych. Zauważyć należy, że w wyniku zmiany organizacji pracy i powołania w 2009 r. nowych członków etatowych średni czas rozpatrywania badanych spraw administracyjnych zmniejszył się ze 104 dni w 2008 r. do 50 dni w 2009 r.

Ewidencja spraw w Kolegium prowadzona była w sposób rzetelny. Prowadzone odrębnie papierowe rejestry spraw oraz nadawanie sygnatur, za wyjątkiem przypadków opisanych w pkt. 3 niniejszego wystąpienia, zgodne były z regułami ustalonymi w zarządzeniu Prezesa Kolegium. We wszystkich badanych sprawach w sposób prawidłowy zakładano i prowadzono akta sprawy. Sprawy wpływające ewidencjonowane były w rejestrach w dniu wpływu lub w dniu następnym.

Uwagi NIK dotyczą natomiast braku opracowania pisemnych procedur wewnętrznych dotyczących rozpoznawania spraw oraz mechanizmów kontroli zarządczej. Wprawdzie, jak słusznie stwierdził Pan Prezes, obowiązek w tym zakresie nie wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, to jednak opracowanie przedmiotowych procedur, w tym precyzyjne wskazanie terminów i osób odpowiedzialnych za wykonywanie określonych zadań na poszczególnych etapach procesu rozpoznawania sprawy, w sposób zasadniczy usprawniłoby pracę Kolegium i pozwoliło systemowo wyeliminować potencjalne błędy.

Ponadto zdaniem NIK, zmiana systemu ewidencjonowania spraw z ręcznego papierowego na elektroniczny usprawniłaby proces ewidencji, umożliwiając bardziej

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2000 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

efektywną kontrolę terminowości rejestracji, skrócenie czasu potrzebnego na ewidencję spraw. Ułatwiłaby także dostęp do danych w ewidencji.

5. Realizując założenia budżetu zadaniowego, mimo braku odrębnej ewidencji księgowej, sporządzano informacje z wykonania wydatków w układzie zadaniowym za każdy okres obrachunkowy, w odniesieniu do poszczególnych zadań określonych w danym roku.

W roku 2008 Kolegium zrealizowało zakładane w budżecie zadaniowym wartości dla 4 z 5 mierników, natomiast w 2009 r. nie osiągnięto zakładanych wartości dla żadnego z 3 mierników¹⁰, wyjaśniając to zbyt częstą zmianą stanu prawnego, obniżeniem poziomu legislacji, niewystarczającym poziomem zatrudnienia oraz uchybieniami w dokumentowaniu postępowania administracyjnego przez organy pierwszej instancji.

6. Członkowie Kolegium przestrzegali 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 publiczne. Członkowie etatowi, zobowiązani przepisem art. 10 ust. 1 ww. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. do składania oświadczeń o stanie majątkowym, każdorazowo wypełniali obowiązek w tym zakresie, a Prezes Kolegium każdorazowo dokonywał analizy składanych oświadczeń majątkowych.

7. W latach 2008-2010 (I półrocze) Prezes Kolegium przyznał ogółem 340 nagród na kwotę 537.410 zł. Podstawę przyznania nagród stanowił każdorazowo przepis art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹, w związku z art. 16 ust. 2 ustawy o sko, przy czym nagrody wypłacane były na podstawie imiennych list, bez wymaganego uzasadnienia ich przyznania.

Zastrzeżenia NIK dotyczą również braku opracowania pisemnych procedur dotyczących zasad przyznawania nagród. Na podkreślenie zasługuje fakt, że jeszcze w toku kontroli Pan Prezes zadeklarował ustalenie przedmiotowych procedur.

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

¹⁰ Określono następujące mierniki: 1. Odsetek załatwionych spraw w stosunku do spraw ujętych w ewidencji – plan 82%, wykonanie 59,4%; 2. Odsetek załatwionych spraw administracyjnych w stosunku do zaewidencjonowanych – plan 88%, wykonanie 67,3%; 3. Odsetek spraw dotyczących aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste zakończonych ugodą lub orzeczeniem w stosunku do liczby złożonych wniosków – plan 55%, wykonanie 22%.

¹¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

1. Przestrzeganie prawem określonych terminów załatwienia sprawy, a w przypadku ich niedotrzymania informowanie stron o tym fakcie i ustalanie nowego terminu rozstrzygnięcia.
2. Bezzwłoczne przekazywanie stronom postępowania orzeczeń Kolegium.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, 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 wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków 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.

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa