



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 15 grudnia 2010 r.

**Pani
Wiesława Glinka
Prezes
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Lesznie**

LZG- 4101-06-02/2010, 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 Lesznie (zwanego dalej SKO lub Kolegium) od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 26 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezes niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Kolegium w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności:

- znaczący wzrost liczby rozpatrywanych spraw;
- poprawa wydajności przy rozpatrywaniu spraw;
- istotne zmniejszenie średniego kosztu rozpatrywania jednej sprawy.

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 załatwienia sprawy;

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

- powoływania składów orzekających niezgodnie z obowiązującymi procedurami;
- nierzetelnego przedstawiania danych statystycznych w Informacjach o działalności SKO w 2008 i 2009 roku;
- nieprzestrzegania obowiązujących regulacji przy uzasadnianiu przyznawania nagród dla pracowników Kolegium.

1. W okresie objętym kontrolą do Kolegium wpłynęło ogółem 3.403 spraw, z tego w roku 2008 – 1.042, w roku 2009 – 1.386 oraz w I półroczu 2010 – 975. Wraz ze wzrostem spraw wpływających odnotowano systematyczne zwiększenie liczby spraw rozpatrzonych. W roku 2008 rozpatrzono ogółem 979 spraw, w 2009 – 1.296 (wzrost o 32,4%), a w I półroczu 2010 – 828 (wzrost odpowiednio o 120,8% oraz 70,7% 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 81,6 spraw, to w roku 2009 już 92,6 spraw (wzrost o 13,5%), a w 2010 (I półrocze) aż 59,1 spraw (wzrost o 89,2% oraz 46,3% w porównaniu do I półrocza 2008 i 2009 r.).

Pomimo zwiększenia liczby spraw rozpatrzonych oraz istotnej poprawie wskaźnika wydajności², Kolegium nie jest w stanie na bieżąco realizować wpływających spraw. Z tego względu rośnie też liczba spraw pozostałych do załatwienia w następnym okresie, z 83 na koniec 2008 r. do 175 na koniec 2009 r. (wzrost zaległości o 110,8%) oraz wydłuża się średni czas potrzebny na zlikwidowanie pozostałości³, z 0,96 miesiąca na koniec 2008 r. do 1,52 miesiąca na koniec 2009 r.

Jako przyczyny takiej sytuacji Pani Prezes wskazała m.in. zwiększenie liczby spraw wpływających, czasochłonność postępowań oraz niedostateczną obsadę kadrową na stanowiskach etatowych członków Kolegium oraz pracowników biura.

Stan zatrudnienia w Kolegium (na koniec każdego z okresów objętych kontrolą) wynosił: w 2008 r. – 5 członków etatowych, 7 członków pozaetatowych i 4,5 pracowników biura; w 2009 r. – 7 członków etatowych, 7 członków pozaetatowych i 4 pracowników biura; a w I półroczu 2010 r. – 7 członków etatowych, 4 członków pozaetatowych i 4 pracowników w biurze SKO.

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.

Wydatki Kolegium ogółem wynosiły: w 2008 r. – 968,1 tys. zł (w tym wynagrodzenia wraz z pochodnym 77,3%), w 2009 r. – 1.153,3 tys. zł (w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi 84,1%) i w I półroczu 2010 r. – 625,2 tys. zł (w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi 81,4%).

Pozytywnie należy ocenić, że dzięki zwiększeniu wydajności w rozpatrywaniu spraw, zmniejszeniu o 12,8% uległ szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy (z wyłączeniem wydatków inwestycyjnych) z 976,56 zł w roku 2008 do 889,90 zł w roku 2009. Ponadto wzrost liczby rozpatrzonych spraw w I półroczu 2010 r. pozwolił na obniżenie tego kosztu do kwoty 743, 87 zł, wobec kwoty 1.315,29 zł za I pół. 2008 r. i 1.173,86 za I pół. 2009 r.

2. NIK krytycznie ocenia fakt, że udział procentowy liczby skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny, w odniesieniu do liczby wydanych przez Kolegium orzeczeń podlegających zaskarżeniu uległ zwiększeniu z 1,47% w 2008 r. (na 879 wydane orzeczenia wniesiono 111 skarg, z tego sąd uwzględnił 13 skarg) do 2,65% w 2009 r. (na 1.170 wydanych orzeczeń wniesiono 97 skarg, z tego sąd uwzględnił 31 skarg).

Zdaniem NIK, pogorszenie kluczowego wskaźnika dla oceny jakości pracy Kolegium świadczyć może o niedochowaniu należytej staranności w postępowaniach, zakończonych uchYLENIEM bądź stwierdzeniem nieważności orzeczeń Kolegium. Poprawie uległ natomiast wskaźnik zaskarżalności⁴, który wynosił w 2008 r. – 12,62%, a w 2009 r. obniżył się do 11,11%.

Pozytywnie należy ocenić osiągnięcie bardzo niskiego wskaźnika⁵ orzeczeń w sprawach z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, od których wniesiono sprzeciw do sądu powszechnego. Ustalono bowiem, że wskaźnik ten wynosił w roku 2008 – 1,53%, w roku 2009 – 1,69% oraz w I półroczu 2010 – 2,70%. W ocenie NIK, niewątpliwym wpływ na uzyskanie w Kolegium tak dobrego wskaźnika było umiejętne godzenie stron o spornych interesach, czego wyrazem był wysoki udział ugód w łącznej liczbie wydanych orzeczeń w tym zakresie, tj. 23,1% w 2008 r., 25,4% w 2009 r., i aż 72% w I półroczu 2010.

⁴ Wyrażony w % stosunek: liczby spraw zaskarżonych do sądu administracyjnego w odniesieniu do orzeczeń SKO wydanych w danym okresie i podlegających zaskarżeniu.

⁵ Wyrażony w % stosunek: liczby spraw dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego od których wniesiono sprzeciw do sądu powszechnego w odniesieniu do łącznej liczby orzeczeń SKO wydanych w danym okresie.

3. W celu oceny prawidłowości i terminowości prowadzonych postępowań, badaniem objęto 50 spraw⁶, z tego 20 spraw dotyczących najdłużej trwających postępowań⁷ oraz 30 wylosowanych spośród orzeczeń wydanych w okresie objętym kontrolą⁸, co do których skierowano skargę do sądu administracyjnego (sprawy administracyjne) bądź sprzeciw do sądu powszechnego (sprawy dotyczące aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego).

Badanie wykazało m.in., że:

- głównymi przyczynami wpływającymi na długość okresu rozpatrywania spraw były: w zakresie spraw administracyjnych – prowadzenie postępowań wyjaśniających, uzupełnienie materiału dowodowego, niekompletność akt otrzymanych z organu I instancji oraz skomplikowany charakter rozpatrywanych spraw, a w zakresie spraw dotyczących aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste – prowadzone postępowania związane z analizą i zgłaszanymi wnioskami dotyczącymi operatów szacunkowych oraz duży wpływ spraw;
- odwołania były rejestrowane każdorazowo w tym samym dniu, w którym wpłynęły do Kolegium;
- w przypadku każdej z badanych spraw podatkowych terminy załatwienia sprawy określone w przepisie art. 139 § 1 i 3 Op⁹ zostały dotrzymane;
- w przypadku sześciu spraw administracyjnych, orzeczenia wydano po upływie terminu określonego w przepisie art. 35 § 3 Kpa¹⁰, przy czym w przypadku czterech z tych spraw Kolegium nie zawiadomiło strony o przyczynach zaistniałej zwłoki wraz z wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy stosownie do art. 36 § 1 i 2 Kpa;
- w przypadku dwóch spraw dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego orzeczenie wydano z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 w zw. z art. 79 ust. 7 ustawy ogn¹¹, przy czym Kolegium nie zawiadomiło strony o przyczynach zaistniałej zwłoki wraz z wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy stosownie do art. 36 § 1 i 2 Kpa w zw. z art. 79 ust. 7 ustawy ogn;
- orzeczenia Kolegium zawierały każdorazowo prawidłowe pouczenia o trybie i terminie złożenia skargi do sądu administracyjnego bądź sprzeciwu do sądu powszechnego;
- w każdym przypadku zakładano akta sprawy, przy czym wskutek zaniechania określonego w instrukcji kancelaryjnej obowiązku sporządzania akt zastępczych w przypadku wysyłki akt głównych poza siedzibę Kolegium, akta te były niekompletne;

⁶ Z tego 40 spraw administracyjnych (w tym 3 podatkowe) oraz 10 spraw dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

⁷ Z tego: 15 spraw administracyjnych (w tym 1 podatkowa) oraz 5 spraw dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

⁸ Z tego: 25 spraw administracyjnych (w tym 2 podatkowe) oraz 5 spraw dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

⁹ Op – oznacza to ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

¹⁰ Kpa – oznacza to ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

¹¹ Ustawa ogn – oznacza to ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

- wbrew przepisowi art. 11 ust. 1 pkt 10 ustawy o sko oraz postanowieniom Regulaminu organizacyjnego, Prezes Kolegium zamiast wyznaczyć przewodniczącego składu orzekającego, wyznaczała każdorazowo wyłącznie sprawozdawcę, który dobierał pozostałych członków składu orzekającego.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki zasądzenia od Kolegium 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 administracyjnymi¹², tj. odszkodowania za szkodę poniesioną wskutek niewykonania orzeczenia sądu, ani też wymierzenia grzywny w związku z okolicznościami określonymi w przepisie art. 154 § 1 ww. ustawy, tj. grzywny za niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na beczynność organu.

4. 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.

Analiza obowiązujących procedur oraz stosowanej w Kolegium praktyki ewidencjonowania i załatwiania spraw wykazała natomiast następujące odstępstwa i uchybienia:

- w obowiązujących regulacjach nie określono formy oraz terminu wyznaczania składu orzekającego;
- w obowiązujących regulacjach nie określono obowiązku oraz trybu (kto i w jakiej formie) sporządzania protokołu z rozprawy i z posiedzenia niejawnego. Na podstawie analizy badanych spraw ustalono, że z posiedzeń niejawnych nie sporządzano protokołów, natomiast protokoły z rozpraw nie znajdowały się w aktach zastępczych;
- w obowiązujących regulacjach nie określono terminu przesyłania orzeczenia stronom postępowania;
- w prowadzonej elektronicznie ewidencji spraw administracyjnych nie zamieszczono m.in. informacji o dacie wyznaczenia i składzie orzekających oraz dat kolejnych posiedzeń;
- w prowadzonej ręcznie ewidencji spraw dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego w formie tzw. „wokandy” nie zawarto informacji dotyczących m.in.: daty wpływu wniosku, numeru/symbolu sprawy, daty rozpraw, daty wydania orzeczenia w sprawie, daty wyznaczenia i składu orzekającego.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że jeszcze w toku kontroli Pani Prezes wprowadziła do stosowania uzupełnioną ewidencję, wzory zarządzenia o wyznaczeniu składu orzekającego i protokołu z posiedzenia niejawnego oraz zadeklarowała dokonanie analizy obowiązujących procedur w celu wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości.

¹² Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

5. Stwierdzono, że dane dotyczące liczby spraw, które zostały załatwione w danym roku, zawarte w Informacjach o działalności SKO za 2008 i 2009 r. były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji spraw¹³. Przyczyną powyższego było zaliczanie do tzw. „spraw załatwionych” wydanych postanowień o przedłużeniu terminu do załatwienia sprawy oraz zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawach o stwierdzenie nieważności orzeczenia. Ponadto w roku 2008 w przedmiotowej Informacji podwójnie ujęto skargi na orzeczenia SKO, raz w pozycji spraw administracyjnych, a drugi raz w pozycji dotyczącej tylko samych skarg.

Zdaniem NIK, taki sposób ujęcia danych, a w efekcie zawyżanie liczby spraw załatwianych, wpłynęło na rzetelność przedstawianych danych dotyczących działalności Kolegium.

6. NIK pozytywnie ocenia fakt, że Kolegium w materiałach planistycznych (odpowiednio na rok 2008, 2009 i 2010) dotyczących budżetu zadaniowego zaplanowało realizację podzadań oraz ustaliło ich cele, mierniki wraz z podaniem ich wartości, a także wysokość wydatków zaplanowaną na realizację poszczególnych podzadań. 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.

W latach 2008-2009 nie osiągnięto jednak zakładanych wartości mierników służących ocenie realizacji celów¹⁴, co spowodowane było, zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami, zwiększającym się corocznie wpływem spraw oraz nowymi zadaniami nałożonymi na Kolegium. 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.

¹³ W roku 2008 r. wykazano w informacji o 239 spraw więcej, a w 2009 r. o 92 sprawy niż faktycznie załatwiono. Ponadto w wewnętrznym rejestrze spraw SKO, wg stanu na koniec I półrocza 2010 r., wykazano rozpatrzenie 1.019 spraw, natomiast po odjęciu ww. postanowień i zawiadomień liczba ta wyniosłaby 717 spraw.

¹⁴ W roku 2008 nie zrealizowano trzech z pięciu zaplanowanych mierników służących ocenie realizacji celów, określonych jako odsetek decyzji eliminujących wadliwe akty – planowane 24% (wykonanie 8%), odsetek spraw zakończonych wyrokami uchylającymi orzeczenia – planowane 31% (wykonanie 11%) oraz odsetek spraw zakończonych ugodami – 48% (wykonanie 23%). Natomiast w roku 2009 nieosiągnięto dwóch z trzech mierników, tj. odsetek załatwionych spraw w stosunku do spraw ujętych w ewidencji akty – planowane 94,5% (wykonanie 88,2%) oraz odsetek rozstrzygnięć administracyjnych w stosunku do ogólnej liczby spraw administracyjnych do rozpatrzenia w danym roku – planowane 99% (wykonanie 87,7%).

7. 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 Pani Prezes każdorazowo dokonywała analizy składanych oświadczeń majątkowych.

8. NIK negatywnie ocenia, brak wykazywania ustawowych przesłanek przy przyznawaniu nagród pracownikom Kolegium, tj. szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej. Ustalono bowiem, że wbrew przepisowi art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁵, w związku z art. 16 ust. 2 ustawy o sko, oraz postanowieniom zarządzenia Prezesa SKO w sprawie nagród przyznawanych pracownikom Kolegium¹⁶, przy przyznaniu ogółem 12 nagród na łączną kwotę 4.458,31 zł, uzasadniano je każdorazowo wyłącznie zwiększeniem obowiązków służbowych, spowodowane długotrwałą nieobecnością jednej z pracownic biura.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że jeszcze w toku kontroli Pani Prezes zadeklarowała wyeliminowanie powyższych nieprawidłowości przy przyznawaniu nowych nagród.

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

1. Przestrzeganie prawem określonych terminów załatwienia sprawy, a w przypadku ich niedotrzymania informowanie stron o tym fakcie i ustalanie nowego terminu rozstrzygnięcia.
2. Przedstawianie danych w Informacji o działalności Kolegium, zgodnych ze stanem faktycznym.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezes 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.

¹⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

¹⁶ Zarządzenie Nr 17/2009 Prezesa SKO w Lesznie z dnia 16 listopada 2009 r. w sprawie nagród przyznawanych pracownikom Kolegium z oszczędności z osobowego funduszu płac.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani 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