



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 7 grudnia 2010 r.

**Pani
Elżbieta Szudrowicz
Prezes
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Legnicy**

LZG- 4101-06-03/2010, 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 Legnicy (zwanego dalej SKO lub Kolegium), w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 15 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 badanym zakresie, pomimo stwierdzonych uchybień.

1. W latach 2008-2009 oraz w I półroczu 2010 r. do SKO wpłynęło łącznie 4.628 spraw (tj. odpowiednio: 1.868, 1.729 i 1.031), natomiast rozpatrzonych zostało 4.685 spraw, w tym w 2008 r. – 1.856, w 2009 r. – 1.719 oraz 1.100 spraw w I półroczu 2010 r. Zatrudnionych w Kolegium (na koniec każdego z okresów objętych kontrolą) było: w 2008 r. – 8 członków etatowych, 6 członków pozaetatowych i 4 pracowników biura; w 2009 r. – 8 członków etatowych, 6 członków pozaetatowych i 5 pracowników biura, a w I półroczu 2010 r. – 8 członków etatowych, 3 członków pozaetatowych i 5 pracowników w biurze SKO.

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

Wydatki Kolegium ogółem wynosiły: w 2008 r. – 1.499,2 tys. zł (w tym wynagrodzenia wraz z pochodnym 80,6%), w 2009 r. – 1.510,1 tys. zł (w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi 83,9%) i w I półroczu 2010 r. – 891,8 tys. zł (w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi 73,8%).

2. Działalność orzecznicza SKO w kontrolowanym okresie nieznacznie się poprawiała. W szczególności zwiększyła się średnia liczba spraw rozpoznanych przez jednego członka Kolegium (wydajność²), z 61 w I półroczu 2008 r. do 72 w I półroczu 2010 r. (wzrost o 17,5%). Zwiększył się również wskaźnik opanowania wpływu³ – z 1,04 w I półroczu 2008 r. (rozpatrzono 975 sprawy, wpłynęło 939 spraw) do 1,10 w I półroczu 2010 r. (rozpatrzono 1.110 spraw, wpłynęło 1.031 spraw). Z tego względu spadła też liczba spraw pozostałych do załatwienia w następnym okresie, z 213 na koniec I półrocza 2008 r. do 192 na koniec I półrocza 2010 r. (spadek zaległości o 10%) oraz skrócił się średni czas potrzebny na zlikwidowanie pozostałości⁴, z 1,36 miesiąca na koniec I półrocza 2008 r. do 1,12 miesiąca na koniec I półrocza 2010 r.

Mimo powyższych pozytywnych tendencji, szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy⁵ wzrósł z 798,60 zł w 2008 r. do 878,45 zł w 2009 r., głównie wskutek spadku liczby spraw wpływających, a w konsekwencji spraw rozstrzyganych, przy jednoczesnym nieznacznym zwiększeniu wydatków. Wzrost liczby rozpatrzonych spraw w I półroczu 2010r. pozwolił na obniżenie szacunkowego kosztu rozpoznania jednej sprawy za ten okres do 697, 23 zł, wobec kwoty ok. 778 zł za I półrocza 2009 r. i 2008 r.

Pozytywnie należy ocenić także 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 1,5% w 2008 r. do 1,3% w 2009 r. oraz do 0,8% w I półroczu 2010 r.

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

² Wydajność została obliczona jako liczba spraw rozpatrzonych przez jednego członka Kolegium w badanym okresie.

³ Wskaźnik opanowania wpływu jest odniesieniem liczby spraw załatwionych w danym okresie do liczby spraw wpływających w tym okresie. Wartość wskaźnika powyżej 1 oznacza zmniejszenie liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na okres następny.

⁴ 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.

⁵ Rozumiany jako relacja liczby rozstrzygniętych spraw do zrealizowanych wydatków budżetowych (z wyłączeniem wydatków majątkowych).

3. W celu oceny prawidłowości i terminowości prowadzonych postępowań, badaniem objęto 55 spraw⁶, z tego 20 spraw dotyczących najdłużej trwających postępowań⁷ oraz 35 spraw 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, trudności w pozyskaniu materiału dowodowego, w tym akt spraw znajdujących się w sądach w związku z toczącymi się równolegle postępowaniami sądowymi, trudności w skutecznym dostarczaniu korespondencji stronie 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;
- sprawy były ewidencjonowane na bieżąco, a ich dekretacja odbywała się bez zbędnej zwłoki. Prezes SKO wyznaczała dla nich w formie odrębnego pisemnego zarządzenia składy orzekające, przy czym przewodniczącym składu był każdorazowo etatowy członek Kolegium;
- orzeczenia Kolegium zawierały każdorazowo prawidłowe pouczenia o trybie i terminie złożenia skargi do sądu administracyjnego bądź sprzeciwu do sądu powszechnego;
- dla każdej zbadanej sprawy prowadzono osobne akta zawierające kompletne dokumenty związane z postępowaniem;
- w przypadku spraw administracyjnych (w tym podatkowych) terminy załatwienia sprawy określone w art. 35 § 1 i 3 Kpa⁹ i art. 139 § 1 i 3 Op¹⁰ zostały dotrzymane. W przypadkach występowania okoliczności uniemożliwiających zakończenie sprawy w terminie, SKO zawiadamiało strony zgodnie z art. 36 § 1 Kpa i art. 140 § 1 Op o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie;

⁶ Z tego: 40 spraw administracyjnych (w tym 8 podatkowych) oraz 15 spraw dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

⁷ Z tego: 15 spraw administracyjnych (w tym 3 podatkowe) oraz 5 spraw dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Przy doborze próby zastosowano dobór celowy.

⁸ Z tego: 25 spraw administracyjnych (w tym 5 podatkowe) oraz 10 spraw dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Przy doborze próby zastosowano dobór losowy z wykorzystaniem programu *Pomocnik Kontrolera*.

⁹ Kpa – oznacza to ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

¹⁰ Op – oznacza to ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

- w trzech sprawach Kolegium błędnie bądź przedwcześnie nie uznało za stronę postępowania określonego wnioskodawcy, co stanowiło podstawę do uchylenia orzeczeń Kolegium przez sąd administracyjny¹¹;
- w dwóch sprawach¹² 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 ogn¹³, 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;
- w sześciu sprawach dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego sprawom nadano oznaczenia niezgodne z rzeczowym wykazem akt;
- w jednej sprawie błędnie oznaczono w decyzji administracyjnej datę jej wydania¹⁴.

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 postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵, 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 bezczynność 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. Jednym z tych etapów była rejestracja spraw w ewidencji, wstępne ich badanie oraz wyznaczanie składu orzekającego. Ewidencja spraw rozpatrywanych przez Kolegium prowadzona była rzetelnie.

W ocenie NIK, forma oraz sposób prowadzonej ewidencji ułatwiała sprawowanie kontroli bieżącej procesu rozpoznawania spraw poprzez przeglądanie zapisów dotyczących stanu spraw niezakończonych i czynności podjętych w celu ich załatwienia oraz ułatwiała sporządzanie informacji rocznej o działalności Kolegium.

5. W zakresie budżetu zadaniowego ustalono, że wystąpiły znaczące odchylenia w jego realizacji w latach 2008-2009. W roku 2008 nie zrealizowano 2 z 5 zaplanowanych mierników służących ocenie realizacji celów, określonych jako odsetek spraw zakończonych

¹¹ SKO/RD/421/82/2008, SKO/PP/412/33/2009 oraz SKO/RŚ/423/73/2009.

¹² SKO/GN-415/232/2007 oraz SKO/GN/415/245/2007.

¹³ 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.).

¹⁴ SKO/RŚ/423/73/2009.

¹⁵ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

orzeczeniem, od którego wniesiono sprzeciw do sądu powszechnego oraz odsetek spraw zakończonych wyrokami uchylającymi orzeczenia SKO. W roku 2009 nie zrealizowano zaplanowanej wartości miernika w zakresie jednego z dwóch realizowanych podzadań, zdefiniowanego jako odsetek spraw zakończonych ugodą lub orzeczeniem kolegium w stosunku do ogólnej liczby wniosków do rozpatrzenia w danym roku.

W okresie objętym kontrolą SKO nie posiadało odrębnej ewidencji księgowej dla rozliczania wydatków w układzie zadaniowym. Zdaniem NIK, brak takiej ewidencji uniemożliwia bieżące monitorowanie wydatków poniesionych na poszczególne podzadania i działania w ramach realizowanego zadania.

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 dokonywała analizy składanych oświadczeń majątkowych.

7. W latach 2008-2010 (I półrocze) w Kolegium przyznano ogółem 48 nagród na łączną kwotę 45,7 tys. zł. Kwestie dotyczące przyznawania i wypłacania nagród uregulowane zostały w regulaminie przyznawania dodatku specjalnego i nagród pracownikom oraz w regulaminie pracy. Podstawę przyznania nagród stanowił przepis art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁶, w związku z art. 16 ust. 2 ustawy o sko, a nagrody wypłacano każdorazowo, z zastosowaniem zasad wynikających z ww. regulacji, na podstawie zatwierdzanych przez Prezesa lub Wiceprezesa SKO imiennych list pracowników z podaną kwotą nagrody.

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 i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa

¹⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.