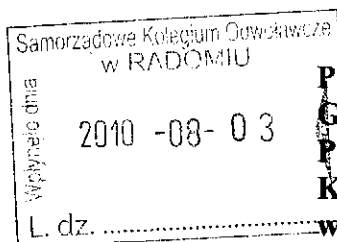




**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia **30** lipca 2010 r.



**Pani
Grażyna Mazur
Prezes Samorządowego
Kolegium Odwoławczego
w Radomiu**

KAP 4101-01-02/2010

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 przeprowadziła w okresie od 7 czerwca do 16 lipca 2010 r. kontrolę działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Radomiu (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 26 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie**, pomimo stwierdzonych **nieprawidłowości**, ocenia działalność Kolegium. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- wzrost sprawności rozpatrywania spraw przez Kolegium,
- malejący udział procentowy liczby skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny, w odniesieniu do ogólnej liczby orzeczeń SKO podlegających zaskarżeniu,
- rzetelne prowadzenie ewidencji spraw w Kolegium,
- posiadaniem wewnętrznych procedur w zakresie załatwiania i rozpatrywania spraw,
- prowadzeniem wyodrębnionej ewidencji księgowej dla rozliczenia wydatków w układzie zadaniowym.

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

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- wydania siedmiu decyzji administracyjnych w sprawach, w których Kolegium występowało jako organ odwoławczy, z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego² (zwanej dalej Kpa),
- niezawiadomienia stron w jednym przypadku o niezakończaniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa,
- nierzetelnym przedstawieniu danych statystycznych w Informacji o działalności SKO w 2008 i 2009 r.

1. W latach 2008 i 2009 oraz w I półroczu 2010 r. do SKO wpłynęło odpowiednio: 2 411, 2 548 i 1 451 spraw. W latach 2008 i 2009 oraz w I półroczu 2010 r. w SKO zostało rozpatrzonych odpowiednio: 2 276, 2 325 i 1 256 spraw. Stan zatrudnienia w Kolegium na stanowiskach orzeczniczych w badanym okresie (na koniec każdego z okresów objętych kontrolą) kształtował się odpowiednio: w roku 2008 r. - 8 członków etatowych, 13 członków pozaetatowych, w roku 2009 - 10 członków etatowych i 11 członków pozaetatowych i w I półroczu 2010 r. - 10 członków etatowych i 10 członków pozaetatowych. Ponadto w całym okresie objętym kontrolą, było zatrudnionych 10 pracowników biura Kolegium (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych 9 etatów). Wysokość wydatków Kolegium w badanym okresie przedstawiała się odpowiednio: w 2008 r. - 1 522,1 tys. zł (w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi 1 193,7 tys. zł), w 2009 r. - 1 749,1 tys. zł (w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi 1 436,2 tys. zł) i w I półroczu 2010 r. - 958,8 tys. zł (w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi 793,6 tys. zł).

2. Analiza danych statystycznych z badanych okresów, tj. I półrocza i całego 2008 r., I półrocza i całego 2009 r. oraz z I półrocza 2010 r. wskazuje, że sprawność rozpatrywania spraw przez Kolegium systematycznie się poprawiała. W szczególności zwiększyła się średnia liczba spraw rozpoznanych przez jednego członka Kolegium (wydajność)³ z 44 w I półroczu 2008 r. do 60 w I półroczu 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż pomimo niezakończania wszystkich spraw jakie wpłynęły do SKO w poszczególnych latach i I półroczu 2010 r., nastąpiła poprawa w ich załatwianiu (z 0,79⁴ w I półroczu 2008 r. do 0,87 w I półroczu 2010 r.). Pozytywnie należy ocenić, że dzięki zwiększeniu wydajności

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

3 Wydajność została obliczona jako liczba spraw rozpatrzonych przez jednego członka kolegium orzekającego w badanym okresie.

4 Wskaźnik opanowania wpływu. Wartość wskaźnika powyżej 1 oznacza zmniejszenie się liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na okres następny.

w rozpoznawaniu spraw, zmniejszeniu o 14,1%⁵ (tj. o 95,24 zł) uległ średni szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy (z 858,61 zł w I półroczu 2008 r. do 763,37 zł w I półroczu 2010 r.).

W badanym okresie nastąpiło wydłużenie średniego czasu potrzebnego na zlikwidowanie pozostałości⁶, z 1,59 miesiąca w I półroczu 2008 r. do 2,53 miesiąca w I półroczu 2010 r. Spowodowane to było, jak wskazała Pani Prezes, wpływem znacznej ilości spraw w grudniu 2008 i 2009 r., tj. odpowiednio 243 i 303 spraw.

3. NIK pozytywnie ocenie fakt, że udział procentowy liczby skarg na orzeczenia SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny w odniesieniu do liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu uległ obniżeniu z 2,8% w roku 2008 r. (na 2004 wydanych orzeczeń SKO, wniesiono 251 skarg, sąd administracyjny uwzględnił 56 skarg) do 1,4% w roku 2009 (2 261 wydanych orzeczeń SKO, wniesiono 199 skarg, sąd uwzględnił 31 skarg)⁷. Ponadto w badanym okresie, SKO uwzględniło 12 skarg na wydane orzeczenia⁸. Zdaniem NIK świadczyć to może o niedochowaniu należytej staranności w prowadzonym postępowaniu, podlegającym zaskarżeniu.

4. W celu oceny terminowości i prawidłowości prowadzenia postępowań⁹ kontroler NIK przeprowadził badanie 55 spraw rozpatrywanych przez SKO. Badanie wykazało, że:

- spośród 25 badanych przez NIK spraw administracyjnych, w których SKO występowało jako organ odwoławczy, siedem (28%) wydano z przekroczeniem od dwóch do 60 dni miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa¹⁰. Jako przyczynę opóźnień w załatwieniu spraw administracyjnych wskazywano przede wszystkim wysoki stopień złożoności rozpatrywanych spraw lub zawiłość stanu faktycznego oraz konieczność występowania do WSA o akta sprawy, w związku z toczonym równoległe postępowaniem sądowym w jednej z rozpatrywanych przez SKO spraw,

5 Szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy wyliczony został poprzez podzielenie łącznej kwoty zrealizowanych wydatków w Kolegium, przez liczbę spraw załatwionych w danym okresie. W badanym okresie w SKO nie planowano oraz nie realizowano wydatków i zakupów majątkowych.

6 Średni czas rozpatrywania spraw to iloraz liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu i liczby przeciętnego miesięcznego wpływu. Przeciętny miesięczny wpływ to iloraz liczby wpływających spraw i liczby miesięcy w badanym okresie.

7 Do dnia 30 czerwca 2010 r. WSA nie zakończył rozpatrywania 45 skarg złożonych na orzeczenia SKO wydane w 2009 r. W I półroczu 2010 r. na 1661 orzeczenia SKO wniesiono 54 skargi. W 41 przypadkach skargi przekazano do WSA, z czego pięć skarg zostało odrzuconych przez sąd, a 36 było w trakcie rozpatrywania. Ponadto 11 skarg, które złożono w czerwcu 2010 r., było w trakcie załatwiania przez SKO.

8 Zgodnie z art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy.

9 Kontrolą objęto postępowania administracyjne - rozpatrywane na podstawie przepisów określonych w Kpa, w tym podatkowe - rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) oraz sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, o których mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

10 Przekroczenie terminu wynosiło: 2 dni (sprawa nr SKO.ŚR/336/2008), 3 dni (sprawa nr SKO.OD/1171/2008), 13 dni (sprawa nr SKO.PS/330/2009), 17 dni (sprawa nr SKO.ZR/1141/2009), 22 dni (sprawa nr SKO.PS/1717/2009), 37 dni (sprawa nr SKO.ŚR/245/2009), 60 dni (sprawa nr SKO.IN/748/2009).

- wszystkie z 15 zbadanych przez NIK spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, zostały załatwione w dwumiesięcznym terminie określonym w ww. przepisie,
- wszystkie z 15 zbadanych przez NIK spraw podatkowych, w których SKO występowało jako organ odwoławczy, zostały załatwione w dwumiesięcznym terminie określonym w art. 139 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa,
- we wszystkich przypadkach, w których przekroczono termin załatwienia sprawy, Kolegium zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 § 1 Kpa, zawiadomiło strony o niezakończonym w terminie sprawie w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa. Stwierdzono jednak, że w przypadku jednej ze spraw (nr SKO.IN/748/2009), pomimo kilkukrotnego informowania stron o niezakończonym w terminie sprawie, po upływie kolejnego terminu na załatwienie sprawy 30 października 2009 r., SKO nie powiadomiło stron o jej niezakończonym oraz wyznaczeniu nowego terminu, bądź też o zawieszeniu postępowania, a dopiero po upływie 2,5 miesiąca od tej daty wydało postanowienie o jej wznowieniu. NIK zwraca uwagę, że niezawiadomienie stron o niezakończonym sprawie w terminie, świadczy o niedochowaniu należytej staranności w prowadzonym postępowaniu.

5. Ewidencja spraw prowadzona była w Kolegium rzetelnie, a wpływające do SKO sprawy były w niej na bieżąco ewidencjonowane. Dekretacja spraw, objętych szczegółowym badaniem, następowała najpóźniej w terminie trzech dni od dnia wpływu. Istniejące w SKO procedury zawierały informacje dotyczące każdego z etapów załatwiania i rozpatrywania spraw, wyznaczania przewodniczących oraz pozostałych członków składów orzekających oraz wewnętrznego obiegu dokumentów.

6. Kontrola wykazała, że dane dotyczące liczby spraw, które wpłynęły i zostały załatwione w danym roku, zawarte w Informacjach o działalności SKO za 2008 i 2009 r. były niezgodne z danymi zawartymi w ewidencji spraw. Niezgodność powyższa spowodowana była podwójnym ujęciem w ww. Informacjach skarg na orzeczenia SKO, które zostały wykazane raz w pozycji spraw administracyjnych, a drugi raz w pozycji dotyczącej tylko samych skarg¹¹. NIK uważa, że taki sposób ujęcia danych, a w efekcie zawyżenie liczby spraw, które wpłynęły i zostały załatwione w danym roku wpłynęło na rzetelność przedstawionych danych dotyczących działalności Kolegium.

11 W załącznikach do uchwały Nr 14/2008 Krajowej Reprezentacji SKO z dnia 24 listopada 2008 r. w sprawie przyjęcia nowego wzoru jednolitej rocznej informacji o działalności samorządowego kolegium odwoławczego, podano wzór ww. informacji oraz sposób jej sporządzenia. Zgodnie z ww. wskazaniem, w części II informacji - wpływ spraw, pozycja dotycząca liczby spraw administracyjnych, które wpłynęły w danym roku powinna zawierać tylko te sprawy, które zostały wskazane w zamkniętym katalogu. Katalog ten nie zawiera spraw podlegających rozpatrzeniu w trybie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sprawy te należy wykazać w odrębnej pozycji ww. części. W przypadku przedstawiania danych dotyczących załatwiania spraw, przewidziano odrębne części dla spraw administracyjnych oraz skarg do sądu administracyjnego.

7. 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, stosownie do postanowień właściwych rozporządzeń Ministra Finansów¹². 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. Określone na 2008 r. zadania, podzadania, cele oraz mierniki uległy istotnym modyfikacjom w kolejnych latach. W ocenie NIK, określone dla poszczególnych podzadań cele, jak również mierniki dla monitorowania stopnia realizacji tych celów zostały sformułowane w sposób zgodny ze standardami określonymi w załącznikach¹³ do rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 i 2010.

Natomiast w dwóch podzadaniach realizowanych w ramach zadania „Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego” w roku 2009 nie zostały zdefiniowane działania¹⁴. Działania takie i odpowiadające im koszty zostały zdefiniowane, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów, przy planowaniu budżetu zadaniowego na 2010 r. Wytyczne nie obligowały do określenia rzeczowych mierników realizacji działań. Zdaniem NIK, brak takich mierników nie pozwala określić, czy działanie zostało zrealizowane wg przyjętych założeń.

Realizując budżet zadaniowy w 2009 r., SKO zrealizowało zakładane wartości mierników, za wyjątkiem miernika „Odsetek rozstrzygnięć administracyjnych w stosunku do ogólnej liczby spraw administracyjnych do rozpatrzenia w danym roku”, który został wykonany w 94% wartości docelowej.

12 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.).

13 W załączniku Nr 63 zatytułowanym „Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009”, rozdział 5 „Budżet zadaniowy” i w załączniku Nr 77 zatytułowanym „Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010”, rozdział 6 „Budżet zadaniowy”.

14 W załączniku Nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 określono, że w celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości podzadań i osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu zadaniowego, tworzy się najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej - działania. Obejmować one będą wszystkie ważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadań.

Realizując w SKO budżet w układzie zadaniowym w 2008 i 2009 r., pomimo dostosowania ogólnej kwoty planowanych wydatków w układzie zadaniowym do planu wydatków w układzie tradycyjnym, nie dostosowano tego planu w odniesieniu do poszczególnych podzadań do kwot wykazanych w ewidencji jako wydatki faktycznie poniesione. Podkreślić należy, że w 2010 r. plan wydatków w układzie zadaniowym był zmieniony prawidłowo.

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie w okresie objętym kontrolą w SKO wyodrębnionej ewidencji księgowej dla rozliczenia wydatków w układzie zadaniowym.

8. Podstawą prawną do przyznania nagród etatowym członkom Kolegium i pracownikom Biura SKO jest art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹⁵ (zwanej dalej ustawą o SKO) w związku z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁶ (zwanej dalej ustawą o pracownikach samorządowych), który stanowi, że pracownikowi samorządowemu za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę. Zarządzeniem Nr 9/2009 Prezesa SKO z dnia 1 lipca 2009 r. ustalono zasady przyznawania nagród finansowych dla pracowników Kolegium. W zarządzeniu zawarto przepis, iż nagrody przyznawane są za podnoszenie kwalifikacji zawodowych, złożoność i trudność wykonywania zawodu, wykazywanie inicjatywy w wykonywaniu pracy, wykonywanie zastępstw za innych pracowników, terminowe i prawidłowe wykonywanie powierzonych prac, przestrzeganie regulaminu pracy, przestrzeganie tajemnicy służbowej, właściwy stosunek do interesantów, właściwe wykonywanie poleceń przełożonych.

W 2009 r. w SKO wypłacono 20 pracownikom nagrody na podstawie ww. uregulowań wewnętrznych w łącznej wysokości 87 845 zł.

Zdaniem NIK, ww. powody wskazane w tym zarządzeniu nie są przesłankami przyznania nagród przewidzianymi w 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, który przewiduje możliwość przyznania nagrody wyłącznie za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Pracownikom, którym zwiększono obowiązki służbowe lub powierzono zadania o wysokim stopniu złożoności może być natomiast przyznany dodatek specjalny, o którym mowa w § 5a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium¹⁷.

¹⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

¹⁷ Dz. U. Nr 109, poz. 960 ze zm.

9. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przestrzeganie przez etatowych i pozaetatowych członków SKO 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 publiczne¹⁸ (zwanej dalej ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej). Prezes Kolegium dokonywał okresowej analizy corocznych oświadczeń o stanie majątkowym, składanych przez etatowych członków SKO zgodnie z art. 10 ust. 1 i 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej.

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

1. Zapewnienie przestrzegania terminów załatwiania spraw, a w przypadku jego przekroczenia informowanie strony o niezakończonym w terminie określonym w art. 35 Kpa.
2. Dostosowanie uregulowań wewnętrznych w sprawie zasad przyznawania nagród finansowych dla pracowników Kolegium do przepisu art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych.
3. Przedstawianie danych w Informacjach o działalności Kolegium, zgodnych ze stanem faktycznym.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pani Prezes w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu ich 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwagi 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.

DYREKTOR DEPARTAMENTU
Administracji Publicznej
C. Rudzka-Lorentz
dr Czesława Rudzka-Lorentz

¹⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

