Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Warszawa, dnia 8 listopada 2010 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Białej Podlaskiej
wpłynęło (wysłano) 10.11.2010
L.dz. 1859

Pan
Zbigniew Jastrząb
Prezes Samorządowego
Kolegium Odwoławczego
w Białej Podlaskiej

KAP-4101-01-04/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 6 września do 14 października 2010 r. kontrolę działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej (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 w dniu 14 października 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 w I półroczu 2010 r. w porównaniu do I półrocza 2008 r.,
- malejący udział procentowy liczby skarg od orzeczeń SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny, w odniesieniu do ogólnej liczby orzeczeń SKO podlegających zaskarżeniu,
- rzetelne prowadzenie ewidencji spraw w Kolegium.

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

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel.: 22 444 53 08, fax: 22 444 52 52, e-mail: kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr.poczt.P-14, 00-950 Warszawa 1

Stwierdzone przez NIK uchybienia dotyczyły w szczególności:

- wydania pięciu decyzji administracyjnych z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[2] (zwanej dalej Kpa),
- zawiadomienia stron w siedmiu przypadkach o niezałatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa bez wymaganego przez art. 36 § 1 Kpa podania przyczyn zwłoki,
- niezawiadomienia stron w jednym przypadku o niezałatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, co było niezgodne z art. 36 Kpa.

1. W latach 2008 i 2009 oraz w I półroczu 2010 r. do SKO wpłynęło odpowiednio: 904, 1205 i 683 spraw. W latach 2008 i 2009 oraz w I półroczu 2010 r. zostało rozpatrzonych odpowiednio: 843, 990 i 791 spraw. Stan i struktura zatrudnienia w Kolegium w badanym okresie (na koniec każdego z okresów objętych kontrolą) kształtowała się odpowiednio: w roku 2008 – pięciu członków etatowych, ośmiu członków pozaetatowych i czterech pracowników biura Kolegium, w roku 2009 i w I półroczu 2010 r. – sześciu członków etatowych, ośmiu członków pozaetatowych i czterech pracowników biura Kolegium. Wysokość wydatków SKO w badanym okresie przedstawiała się odpowiednio: w roku 2008 – 1 028,1 tys. zł, w roku 2009 – 1 068,9 tys. zł i w I półroczu 2010 r. – 543,1 tys. zł.

2. Porównanie danych statystycznych z lat 2008 i 2009 wskazuje, że zwiększyła się średnia liczba spraw rozpoznanych przez jednego członka Kolegium z 65 w 2008 r. do 74 w 2009r.[3] Nie wpłynęło to jednak na poprawę pozostałych wskaźników charakteryzujących sprawność rozpatrywania spraw. Zmniejszył się wskaźnik opanowania wpływu spraw czyli stosunek liczby spraw załatwionych w danym okresie do liczby spraw wpływających w tym okresie (z 0,93 w 2008 r. do 0,82 w 2009 r.)[4]. Nastąpiło również wydłużenie średniego czasu rozpatrywania spraw, liczonego jako iloraz liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu przez liczbę przeciętnego miesięcznego wpływu[5] (z 2,04 miesiąca w 2008 r. do 3,04 miesiąca w 2009 r.). Liczba spraw pozostających do rozpatrzenia na kolejne okresy zwiększyła się z 154 na koniec 2008 r. do

---

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

[3] Wydajność obliczona jako liczba spraw rozpatrzonych przez jednego członka kolegium w badanym okresie. Pięciu z ośmiu członków Kolegium w latach 2008 – 2010 nie orzekało w żadnej sprawie, w związku z tym wydajność liczona tylko dla faktycznie orzekających członków wyniosła 141 spraw w 2008 r. oraz 158 spraw w 2009 r.

[4] Wskaźnik opanowania wpływu. Wartość wskaźnika równa jeden oznacza opanowanie wpływu. Wartość poniżej jeden oznacza narastanie pozostałości. Wartość powyżej jeden oznacza zmniejszenie się liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na okres następny.

[5] Przeciętny miesięczny wpływ to iloraz liczby wpływających spraw przez liczbę miesięcy w badanym okresie.

369 na koniec 2009 r. Pogorszenie tych wskaźników wynikało głównie ze zwiększonego wpływu spraw w 2009 r. w stosunku do 2008 r. Po zwiększeniu stanu zatrudnienia we wrześniu 2009 r.[6], w I półroczu 2010 r. sprawność rozpoznawania spraw uległa poprawie. Wskaźnik opanowania wpływu spraw wzrósł z 0,92 w I półroczu 2008 r. do 1,16 w I półroczu 2010 r., co oznacza, że sprawy w I połowie 2010 r. były już załatwiane na bieżąco i nie rosną zaległości. Zwiększyła się średnia liczba spraw rozpoznanych przez jednego członka Kolegium z 31 w I półroczu 2008 r. do 56 w I półroczu 2010 r.[7] Zmniejszeniu o 45,9% (tj. o 530,61 zł) uległ szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy z 1.156,04 zł w I półroczu 2008 r. do 686,65 zł w I półroczu 2010 r. [8]

3. NIK pozytywnie ocenia fakt, że udział procentowy liczby skarg od orzeczeń SKO w sprawach administracyjnych, uwzględnionych przez sąd administracyjny w odniesieniu do liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu uległ obniżeniu z 1,1% w roku 2008 r. (na 610 wydanych orzeczeń SKO wniesiono 63 skargi, sąd administracyjny uwzględnił siedem skarg) do 0,6% w roku 2009 (na 626 wydanych orzeczeń SKO wniesiono 32 skargi, sąd uwzględnił cztery skargi)[9].

4. W celu oceny terminowości i prawidłowości prowadzenia postępowań[10] kontroler NIK przeprowadził badanie 91 spraw rozpatrywanych przez SKO. Badanie wykazało, że:

- spośród 78 badanych przez NIK decyzji w sprawach administracyjnych, w tym 18 podatkowych, w których SKO występowało jako organ odwoławczy, pięć (6,4%) wydano z przekroczeniem od 10 do 20 dni miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa. Jako przyczynę opóźnień w załatwieniu spraw administracyjnych wskazywano przede wszystkim wysoki stopień złożoności rozpatrywanych spraw,
- spośród 13 badanych przez NIK orzeczeń w sprawach z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, cztery wydano z przekroczeniem od pięciu do 79 dni dwumiesięcznego terminu określonego w ww. przepisie. Powyższe

---

[6] W miesiącu wrześniu 2009 r. zwiększyła się liczba członków etatowych o jeden etat oraz wrócił etatowy członek Kolegium po półrocznym zwolnieniu lekarskim.

[7] Pięciu z ośmiu członków Kolegium w latach 2008 – 2010 nie orzekało w żadnej sprawie, w związku z tym wydajność liczona tylko dla faktycznie orzekających członków wyniosła 67 spraw w I półroczu 2008 r. oraz 113 spraw w I półroczu 2010 r.

[8] Szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy wyliczony został poprzez podzielenie łącznej kwoty zrealizowanych wydatków w Kolegium, przy wydzieleniu z obliczenia wydatków majątkowych (§ 6060), przez liczbę spraw załatwionych w danym okresie.

[9] W I półroczu 2010 r. na 452 orzeczenia SKO podlegające zaskarżeniu, WSA rozpatrzyło 28 skarg, z tego na dzień zakończenia kontroli WSA uwzględniła jedną skargę (0,2%).

[10] 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.).

tłumaczono koniecznością m.in. obligatoryjnego wyznaczania rozpraw w celu doprowadzenia do zawarcia ugody pomiędzy stronami, zapewnienia wnioskodawcom możliwości opracowania i przedłożenia kontroperatu szacunkowego,

- w jednym przypadku Kolegium wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 36 Kpa, nie zawiadomiło stron o niezałatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa,
- w siedmiu przypadkach zawiadomiono strony o niezałatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, lecz bez podania przyczyn zwłoki, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 Kpa.

5. Kontrola wykazała, że ewidencja spraw prowadzona była w Kolegium rzetelnie, a wpływające do SKO sprawy były w niej na bieżąco ewidencjonowane. Dekretacja wszystkich spraw składanych do SKO odbywała się w dniu ich wpływu.

6. 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 zaplanowanych na realizację poszczególnych podzadań, stosownie do postanowień właściwych rozporządzeń Ministra Finansów[11]. Nazwy i cele podzadań oraz ich mierniki określono w oparciu o wytyczne Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Wydatki przypisano do poszczególnych podzadań proporcjonalnie do procentowego udziału liczby poszczególnych rodzajów załatwianych spraw. Określone na 2008 r. zadania, podzadania, cele oraz mierniki uległy istotnym modyfikacjom w kolejnych latach. W 2008 r. SKO realizowało jedno zadanie i trzy podzadania, w 2009 r. jedno zadanie i dwa podzadania, a w 2010 r. także jedno zadanie, dwa podzadania oraz po trzy działania w każdym podzadaniu. 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 załącznikach[12] do rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 i 2010.

---

[11] 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.).

[12] W załączniku Nr 63 zatytułowanym „Szczegółowe zasady opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009", rozdział 5 „Budżet zadaniowy" i w załączniku Nr 77 zatytułowanym „Szczegółowe zasady opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010", rozdział 6 „Budżet zadaniowy".

W 2009 r. 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"* nie zostały zdefiniowane działania[13]. Działania takie i odpowiadające im koszty zostały zdefiniowane, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów, przy planowaniu budżetu zadaniowego na 2010 r. Wytyczne te nie obligowały do określenia rzeczowych mierników realizacji działań. Zdaniem NIK, brak takich mierników nie pozwala określić, czy działanie zostało zrealizowane według przyjętych założeń.

W 2009 r. w SKO nie osiągnięto zakładanych wartości mierników dla realizowanego zadania oraz dwóch podzadań. Dla zadania 16.7 miernik *Odsetek spraw rozpatrzonych w stosunku do ogólnej liczby spraw ujętych w ewidencji w danym roku* został wykonany w 77,6% przy wartości docelowej 96%, dla podzadania 16.7.1. miernik *Odsetek załatwionych spraw administracyjnych do ogólnej liczby spraw administracyjnych do rozpatrzenia w danym roku* został wykonany w 77,6% przy wartości docelowej 90%, dla podzadania 16.7.2. miernik *Odsetek spraw zakończonych ugodą lub orzeczeniem kolegium w stosunku do ogólnej liczby wniosków do rozpatrzenia w danym roku* został wykonany w 56,9% przy wartości docelowej 100%. Spowodowane to było – jak wyjaśniano - dużym wpływem spraw w grudniu 2009 r., które do końca roku nie zostały rozpatrzone (wpłynęło 271 spraw – co stanowiło 19,94% ogółu spraw do załatwienia w roku 2009). W 2010 r. wartość docelową miernika dla podzadania 16.8.1. (16.7.1. w 2009 r.) zmniejszono do 87%, a dla podzadania 16.8.2. (16.7.2. w 2009 r.) zmniejszono do 67%.

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

7. W 2009 r. wypłaty nagród uznaniowych etatowym członkom Kolegium i pracownikom Biura SKO dokonano na podstawie zarządzeń Nr 4/2009 i Nr 12/2009 Prezesa SKO w Białej Podlaskiej w sprawie utworzenia funduszu nagród, wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych[14] w związku z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach

---

[13] 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.

[14] Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

samorządowych[15]. W 2009 r. nagrody uznaniowe wypłacono dziesięciu pracownikom SKO na podstawie ww. uregulowań w łącznej wysokości 71.750,0 zł.

8. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła naruszenia 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 w art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[16]. 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 zapewnienie przestrzegania terminów załatwiania spraw, a w przypadku jego przekroczenia informowanie strony, na podstawie art. 36 Kpa, o niezałatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa, wraz ze wskazaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej 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 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 Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartego 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.

DYREKTOR DEPARTAMENTU
Administracji Publicznej

dr Czesława Rudzka-Lorentz

[15] Dz. U. Nr 223, poz. 1458.
[16] Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.