



PROTOKÓŁ KONTROLI

Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, 02-530 Warszawa,
ul. Kielecka 44, Regon: 010857000 zwanego dalej „SKO” lub „Kolegium”

Prezesem SKO jest od 12 października 2004 r. Pani Bożena Zembska-Sawicka

[Dowód: akta kontroli str. 3-4]

Kontrolę przeprowadził Robert Bartosik główny specjalista kontroli państwowej z Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Warszawie na podstawie upoważnienia nr 071905 z dnia 5 października 2010 r., w okresie od dnia 6 października do 9 listopada 2010 r., z przerwą w dniu 21 października 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Przedmiotem kontroli była działalność Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w latach 2008-2010 (I półrocze)

W toku kontroli ustalono, co następuje:

1. Rozpoznawanie spraw – dane ogólne

1.1 Informacje o działalności

Z wykonania zadań w latach 2008 i 2009 SKO sporządziło roczne informacje o działalności, w których przedstawiło ogólne dane o zakresie działania Kolegium, informacje o obsadzie kadrowej, lokalu i wyposażeniu Kolegium, informacje o liczbie wpływających i załatwionych spraw oraz informacje dodatkowe i wnioski. Informacje o działalności zostały przesłane w dniach 30 marca 2009 r. i 30 marca 2010 r. tj. w terminie zgodnym z terminem określonym w art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹ (przed końcem I kwartału roku następującego po roku objętym informacją) do Premiera, Wojewody Mazowieckiego, Przewodniczącego Sejmiku Województwa Mazowieckiego, Przewodniczącej Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W Informacji za 2008 rok SKO podało m.in. że:

- obszar właściwości miejscowej Kolegium obejmuje miasto stołeczne Warszawę oraz powiaty: grodziski, legionowski, nowodworski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski,

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

sochaczewski, warszawski zachodni, wołomiński i żyrardowski wraz z gminami objętymi tym obszarem;

- Kolegium składa się z 56 członków: 30 etatowych i 26 pozaetatowych – wszyscy posiadają wyższe wykształcenie, w tym 47 prawnicze. Biuro Kolegium składa się z 30 osób;
 - w 2008 r. siedziba SKO mieściła się w budynku przy ul. Senatorskiej 35
 - w 2008 r. było ujętych w ewidencji 23.861 spraw, w tym 4.032 pozostałych z poprzednich okresów i 19.829, które wpłynęły w 2008 r. Liczba 19.829 nowych spraw obejmowała: 11.024 - sprawy administracyjne; 1684 - sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² (skargi, zażalenia); 6941 – sprawy z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste (u.w.);
 - w 2008 r. załatwiono ogółem 13.831 spraw, z tego: 11.965 administracyjnych (w tym 1.736 w trybie Ppsa) i 1.866 z zakresu opłat za u.w.;
 - na koniec 2008 r. pozostało do załatwienia 10.268 spraw, z tego: 4.090 spraw administracyjnych i 6178 spraw z zakresu opłat za u.w.;
 - wydatki SKO w 2008 r. wyniosły 7.326.195 zł, w tym na wynagrodzenia 3.885.251 zł
- W informacji za 2009 r. SKO podało m.in.:
- Kolegium składa się z 73 członków, z tego 39 etatowych i 34 pozaetatowych – wszyscy posiadają wykształcenie wyższe, w tym 65 osób prawnicze. Biuro Kolegium liczy 39 osób;
 - w lutym 2009 r. nastąpiła zmiana siedziby SKO, które przeniosło się do budynku przy ul. Kieleckiej 44;
 - w 2009 r. było ujętych w ewidencji 30.011 spraw, w tym 10.268 pozostałych z poprzednich okresów i 19.743, które wpłynęły w 2009 r. Liczba 19.743 nowych spraw obejmowała: 11.989 - sprawy administracyjne; 1.385 - sprawy podlegające rozpatrzeniu w trybie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (skargi, zażalenia); 6.369– sprawy z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste;
 - w 2009 r. załatwiono ogółem 16.986 spraw, z tego: 12.879 administracyjnych (w tym 1.400 w trybie Ppsa) i 4.107 z zakresu opłat za u.w.;

² Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z p. zm.

- na koniec 2009 r. pozostało do załatwienia 13.025 spraw, z tego: 4.585 spraw administracyjnych i 8.440 spraw z zakresu opłat za u.w.;
- wydatki SKO w 2009 r. wyniosły 8.732.270 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 25-84]

Wg danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-70 (kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) oraz ewidencji kadrowej SKO, przeciętny stan zatrudnienia członków etatowych i pozaetatowych w poszczególnych przedziałach okresu badanego wynosił:

Okres	Przeciętne zatrudnienie członków Kolegium		Razem Kolegium
	członkowie etatowi	Członkowie pozaetatowi	
I półrocze 2008 r.	29	30	59
2008 rok	29	26	55
I półrocze 2009 r.	32	28	60
2009 rok	34	36	70
I półrocze 2010 r.	39	33	72

[Dowód: akta kontroli str. 85-96]

1.2. Sprawy do załatwienia i załatwione w latach 2008-2010 (I półrocze)

Rejestracja spraw do załatwienia i załatwionych dokonywana jest w SKO w formie elektronicznej za pomocą programu komputerowego Repertorium 2 opracowanego przez firmę SoftProdukt dla samorządowych kolegiów odwoławczych. Uruchomienie programu nastąpiło 1 października 2008 r. Wcześniej w SKO wykorzystywany był program opracowany w 1991 r. dla potrzeb kolegiów przez Marka Kośka z Uniwersytetu Jagiellońskiego pod nazwą Repertorium. Do systemu Repertorium 2 przeniesione zostały z systemu Repertorium wszystkie dane od 2005 r. Repertorium działa nadal i jest wykorzystywane do wyszukiwania danych z wcześniejszych lat lub rejestracji wpływających dokumentów (pism, orzeczeń).

Zarządzeniem nr 4/2010 z dnia 10 lutego 2010 r. Prezes SKO wprowadził Instrukcję wewnętrzną obsługi Repertorium 2. W instrukcji stwierdza się m.in., że:

- program Repertorium 2 (R2) jest bazą danych – zbiorem spraw w postaci rekordów i pól powiązanych wzajemnie systemem katalogów i słowników umożliwiającym wyszukiwanie poszczególnych spraw;
- program oparty jest na oknach i polach i jest podzielony na moduły takie jak: dziennik korespondencji, rejestracja nowej sprawy, wyszukiwanie i modyfikacja sprawy, administracja, słowniki, katalogi, selekcja, druki;

- rejestracja nowej sprawy dokonywana jest w sekretariatach wydziałowych z podziałem na sprawy odwoławcze (SKO jako organ II instancji), sprawy nadzorcze (SKO jako organ I instancji);
- w module wyszukiwanie i modyfikacja spraw dokonuje wpisów w zakresie zarejestrowanej sprawy;
- moduły techniczne: administracja, słowniki, katalogi, selekcja, druki służą do sporządzania zestawień i wydruków.

[Dowód: akta kontroli str. 99-126]

W poniższych tabelach przedstawiono dynamikę i wydajność rozpatrywania spraw przez SKO w okresach: I półrocze 2008 r., rok 2008, I półrocze 2009, rok 2009, i półrocze 2010 – tabele zostały sporządzone przy zastosowaniu programu Excel z danych wygenerowanych z Repertorium 2 i danych z dokumentacji zatrudnienia członków etatowych i pozaetatowych Kolegium:

Zestawienie nr 1a – sprawy administracyjne, w tym podatkowe

Lp.	Wyszczególnienie	Badany okres					6:4 (%)	5:3 (%)	7:3 (%)	7:5 (%)
		I półrocze 2008 r.	2008r.	I półrocze 2009 r.	2009 r.	I półrocze 2010 r.				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia z poprzednich lat (stan na 1 stycznia)	3.167	3.167	4.090	4.090	4.571	129	129	144	112
2.	Liczba spraw, które wpłynęły w badanym okresie	6.514	12.888	6.384	13.360	8.145	104	98	125	128
3.	Razem liczba spraw w danym okresie (l.p. 1+2)	9.681	16.055	10.474	17.450	12.716	109	108	131	121
4.	Liczba spraw rozpatrzonych w badanym okresie	5.964	11.965	6.272	12.879	7.635	108	105	128	122
5.	Wskaźnik opanowania wpływu (Lp. 4:2)	0,92	0,93	0,98	0,96	0,94	104	107	102	95
6.	Liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny	3.717	4.090	4.202	4.571	5.081	112	113	137	121
7.	Wskaźnik pozostałości obliczony według pkt. 5.2.1 ppkt 6)	3,42	3,81	3,95	4,11	3,74	108	115	109	95
8.	Wskaźnik wydajności obliczony według pkt. 5.2.1 ppkt 8)	101	218	105	184	106	84	104	105	101

Wykazany w powyższej tabeli wskaźnik opanowania wpływu w zakresie spraw administracyjnych, wskazuje na mniejszą liczbę spraw załatwianych w danym czasie od liczby spraw wpływających, kształtując się na zbliżonym poziomie w całym badanym okresie (od 0,92 do 0,98). Równocześnie z 3,42 miesiąca w I półroczu 2008 r. do 4,11 miesiąca w I półroczu 2010 r. wzrósł wskaźnik pozostałości, wskazując na przyrost spraw do załatwienia. Kształtowanie się wskaźnika opanowania wpływu poniżej 1 (nie opanowanie wpływu) ma związek z pogorszeniem się wskaźnika wydajności w 2009 r. w stosunku do 2008 r., który spadł z 218 spraw na osobę (członka Kolegium) w 2008 r. do 184 spraw w 2009 r. W I półroczu 2010 r. wskaźnik wydajności (106) był nieznacznie wyższy niż w I półroczu 2008 r. (101) i w I półroczu 2009 r. (105).

[Dowód: akta kontroli str. 9-10]

W sprawie przyczyn pogorszenia się wskaźnika wydajności w 2009 r. w stosunku do 2008 r. Prezes SKO Pani Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: „Przyczyny pogorszenia się wskaźnika wydajności w 2009 r. w zakresie spraw administracyjnych to:

- przeprowadzka Kolegium do nowej siedziby w I połowie roku 2009r.
- urlopy macierzyńskie 6 orzeczników
- brak środków na wypłaty ryczałtów dla członków pozaetatowych w II połowie roku 2009r.
- możliwość przeprowadzenia większej ilości rozpraw z zakresu użytkowania wieczystego ze względu na poprawę warunków lokalowych”

[Dowód: akta kontroli str. 179]

Zestawienie nr 1b – sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów

Lp.	Wyszczególnienie	Badany okres					6:4 (%)	5:3 (%)	7:3 (%)	7:5 (%)
		I półrocze 2008 r.	2008r.	I półrocze 2009 r.	2009 r.	I półrocze 2010 r.				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia z poprzednich lat (stan na 1 stycznia)	1.103	1.103	6.178	6.178	8.454	560	560	767	137
2.	Liczba spraw, które wpłynęły w badanym okresie	628	6.941	2.027	6.383	3.040	92	323	484	150
3.	Razem liczba spraw w danym okresie (l.p. 1+2)	1.731	8.044	8.205	12.561	11.494	156	474	664	140
4.	Liczba spraw rozpatrzonych w badanym	824	1.866	1.627	4.107	2.140	220	198	260	131


	okresie									
5.	Wskaźnik opanowania wpływu (Lp. 4:2)	1,31	0,27	0,80	0,64	0,70	239	61	54	88
6.	Liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny	907	6.178	6.578	8.454	9.354	137	725	1031	142
7.	Wskaźnik pozostałości obliczony według pkt. 5.2.1 ppkt 6)	8,64	10,72	19,46	15,94	18,45	149	225	214	95
8.	Wskaźnik wydajności obliczony według pkt. 5.2.1 ppkt 8)	14	34	27	59	30	174	193	214	111

Wykazane w powyższej tabeli dane w zakresie załatwiania spraw z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, wskazują na znaczący wzrost spraw do załatwienia w badanym okresie z 8.044 spraw w 2008 r. do 12.561 spraw w 2009 r. (wzrost o 56 %) Równocześnie nastąpiło pogorszenie się wskaźnika pozostałości z 10,72 miesiąca w 2008 r. do 15,94 miesiąca w 2009 r., pomimo poprawy w tym czasie wskaźnika opanowania wpływu z 0,27 do 0,64 i poprawy wskaźnika wydajności z 34 spraw na członka Kolegium w 2008 r. do 59 spraw w 2009 r. (wzrost o 93 %). Wskaźniki pozostałości wskazują na narastanie zaległości spraw do załatwienia – wskaźnik za I półrocze 2010 r. (18,45 miesiąca) był o 114 % wyższy niż wskaźnika za I półrocze 2008 r. (8,64 miesiąca). Wskaźnik wydajności w I półroczu 2010 r. (30) był wyższy niż wskaźnik w I półroczu 2008 r. (14) i w I półroczu 2009 r. (27).

[Dowód: akta kontroli str. 11-12]

Odnośnie poprawy wydajności z zakresu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów w I półroczu 2010 r. w stosunku do I półrocza w latach 2008-2009, Prezes SKO Pani Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: *„Wzrost wydajności w stanie rozpoznawania spraw z zakresu użytkowania wieczystego w 2009r. spowodowany był poprawą warunków lokalowych, ze względu na przeprowadzenie się kolegium do nowej większej siedziby. Można było przeprowadzać rozprawy w dwóch salach rozpraw, orzecznicy skorzystali z tej możliwości. Wzrost wpływu spraw w stosunku do roku w 2007 r. w roku 2008 i 2009 r. wyniósł ok. 300%. Stan taki utrzymuje się również w 2010 r. Odkąd się to niestety kosztem spraw administracyjnych ponieważ skład osobowy Kolegium się nie zwiększył.”*

[Dowód: akta kontroli str. 181]




Zestawienie nr 1c – zbiorcze

Lp.	Wyszczególnienie	Badany okres					6:4 (%)	5:3 (%)	7:3 (%)	7:5 (%)
		I półrocze 2008 r.	2008r.	I półrocze 2009 r.	2009 r.	I półrocze 2010 r.				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia z poprzednich lat (stan na 1 stycznia)	4.270*	4.270*	10.268	10.268	13.025	241	241	305	127
2.	Liczba spraw, które wpłynęły w badanym okresie	7.142	19.829	8.411	19.743	11.185	100	118	157	133
3.	Razem liczba spraw w danym okresie (l.p. 1+2)	11.412	24.099	18.679	30.011	24.210	125	164	212	130
4.	Liczba spraw rozpatrzonych w badanym okresie	6.788	13.811	7.899	16.986	9.775	123	116	144	124
5.	Wskaźnik opanowania wpływu (Lp. 4:2)	0,95	0,70	0,94	0,86	0,87	123	99	92	93
6.	Liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny	4.624	10.268	10.780	13.025	14.435	127	233	312	134
7.	Wskaźnik pozostałości obliczony według pkt. 5.2.1 ppkt 6)	3,89	6,22	7,69	7,92	7,74	127	198	199	101
8.	Wskaźnik wydajności obliczony według pkt. 5.2.1 ppkt 8)	115	251	132	243	136	97	115	118	103

* liczba spraw na 1.01.2008 r. podana w tabeli (4.270), wynikająca z ewidencji w rejestrze SKO jest większa o 238 od liczby spraw wykazanych w Informacji o działalności SKO za 2008 r. (4.032 spraw).

Pani Maria Górzyńska, nadzorująca rejestr spraw w SKO, wyjaśniła, że: „*W informacji tej wystąpił błąd rachunkowy, wynikający prawdopodobnie ze zliczania danych powstałych w różnych formatach ze względu na zmianę systemu informatycznego. Skala błędu jest niewielka i nie miał on wpływu na wyliczenia dalszych wskaźników w informacji, dlatego też prawdopodobnie nie został zauważony przy sporządzaniu informacji*”.

W zakresie ogółu spraw załatwionych przez SKO w okresie badanym wskaźnik opanowania wpływu uległ poprawie w 2009 r. (0,86) w stosunku do 2008 r. (0,70) natomiast pogorszył się w I półroczu 2010 r. (0,87) w stosunku do I półrocza 2008 r. (0,95) i I półrocza 2009 r. (0,94). Kształtowanie się wskaźnika opanowania wpływu poniżej 1 wskazuje na

narastanie zaległości w badanym okresie – wskaźnik pozostałości wzrósł z 3,89 miesiąca w I półroczu 2008 r. do 7,74 miesiąca w I półroczu 2010 r. Wskaźnik wydajności obrazujący ilość załatwionych spraw na jednego członka Kolegium uległ pogorszeniu w 2009 r. (243 sprawy) w stosunku do 2008 r. (251 spraw), przy czym wskaźnik wydajności w I półroczu 2010 r. (136) był wyższy od wskaźnika w I półroczu 2008 r. (115) i w I półroczu 2009 r. (132).

[Dowód: akta kontroli str. 13-14]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka, odnosząc się do pogorszenia wskaźników w zakresie spraw pozostałych do załatwienia w okresie badanym (łącznie spraw administracyjnych i z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste), wyjaśniła, że: *„Jedną z przyczyn wzrostu spraw pozostałych do załatwienia w 2009 r. w stosunku do roku 2008 był fakt, iż w 2007 r. wpływ spraw wynosił 13.247, ale już w 2008 r. wpływ spraw wynosił 19.829 i podobny stan utrzymywał się również w 2009 r. – 19.743. W I połowie 2009 r. Kolegium zmieniło siedzibę, nie było zatem odpowiednich warunków do przeprowadzania rozpraw i posiedzeń składów orzekających. Ponadto w II połowie 2009 r. Kolegium musiało ograniczać przydział spraw dla członków pozaetatowych, z uwagi na brak środków na wypłaty ryczałtów. Sześciu orzeczników w 2009 r. przebywało na urloпах macierzyńskich. W I połowie 2010 r. trzech orzeczników przebywało na urloпах macierzyńskich. W 2008 r. było znacznie mniej spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste, ponieważ w 2007 r. wpływ spraw tego typu wyniósł 2.375. Natomiast i w roku 2008 (6941) i w roku 2009 (6369) nastąpił ponad dwu i pół krotny wzrost spraw tego typu. Stąd też wystąpiły nawarstwiająca się z roku na rok zaległości.”*

[Dowód: akta kontroli str. 179-180]

W sprawie kształtowania się wskaźnika opanowania wpływu (doprowadzenia do pełnego opanowania wpływu tj. załatwiania spraw na poziomie wpływu spraw w danym okresie) Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: *„Kolegium nie ma żadnego wpływu na to ile spraw wpłynie do rozpoznania w danym roku kalendarzowym. Wpływ spraw zależy wyłącznie od aktywności organów I instancji w sferze orzeczniczej oraz od aktywności stron postępowania. Każda sprawa administracyjna jest sprawą indywidualną. Wymaga od sprawozdawcy dokładnego zapoznania się z aktami sprawy, często wielotomowymi, przeprowadzenia postępowania, studiowania przepisów prawa materialnego, doktryny oraz orzecznictwa oraz przygotowanie projektu orzeczenia na posiedzenie składu orzekającego. Często występuje wielość stron postępowania od kilku do kilkuset, np. w przypadku inwestycji liniowych, wszystkie zarzuty stron zawarte w odwołaniu wymagają dokładnego rozpoznania i omówienia. W sprawach gruntowych sprawozdawcy korespondują z całym światem w*

poszukiwaniu osób uprawnionych do udziału w postępowaniach nadzorczych, gdyż to do kolegium należy ustalenie wszystkich stron postępowania. To m. in. uniemożliwia narzucanie sprawozdawcy jakichkolwiek ram czasowych zakończenia danej sprawy bez uszczerbku dla poprawności postępowania jakości orzecznictwa. Sprawy z zakresu użytkowania wieczystego wymagają natomiast przeprowadzenia rozpraw jawnych z udziałem zainteresowanych stron postępowania, są zatem czasochłonne i kosztochłonne.

W sytuacji gdy tak jak w Kolegium warszawskim wszystkie wewnętrzne możliwości organizacyjne w zakresie poprawy warunków i wydajności pracy zostały zrealizowane i wyczerpane, jedyną możliwością były starania o uzupełnianie składu osobowego kolegium oraz pozyskiwanie środków dla członków pozaetatowych, co nieustannie i permanentnie czyniono. Na tempo rozpoznawania spraw ma także wpływ czynnik niezależny jakim jest usprawiedliwiona absencja w pracy, np. urlopy macierzyńskie gdzie w 2009 r. i 2010 r. przebywało aż 9 osób (w 2008 r. - 1 osoba).”

[Dowód: akta kontroli str. 180]

W sprawie podejmowanych działań dla poprawy w zakresie spraw do załatwienia Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: „Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie od samego początku borykało się z problemami kadrowymi. W roku 2001 wpływ wynosił 7.079 spraw administracyjnych i 2.406 spraw z zakresu użytkowania wieczystego. Sukcesywnie z roku na rok ilość spraw wpływających rosła rocznie o dwa tysiące aż do roku 2008 i 2009 gdzie wzrost wpływu spraw wyniósł ponad 6 tysięcy spraw, czyli o ponad 120 %. Natomiast w ślad za tym nie szło adekwatne uzupełnianie kadrowe członków orzekających, mimo nieustannych starań kierownictwa Kolegium. Od 2005 r. tj. od początku mojej kadencji na podstawie sukcesywnie przeprowadzanych analiz kilka razy w roku występowałam o uzupełnienie kadrowe zarówno członków etatowych jak i pozaetatowych. Kolegium warszawskie winno liczyć obecnie co najmniej 97 członków. Wówczas byłaby szansa na przestrzeganie terminów załatwiania spraw wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego. Od 2005 r. zaczęłam wprowadzać zmiany organizacyjne mające na celu usprawnienie pracy Kolegium, racjonalizację kosztów oraz wyprowadzenie zaległości. Zmiany polegały na wprowadzeniu nowego systemu operacyjnego Repertorium II, co znacznie usprawniło proces rejestracji i zakładania spraw, a także pozwoliło na bieżącą analizę stanu i wykonania spraw, wyposażeniu orzeczników w sprzęt komputerowy z dostępem do systemu informacji prawnej, reorganizacji pracy biura, czego efektem była nowa instrukcja obiegu dokumentów z jasno określonymi kompetencjami, stworzenie struktury wydziałowej tj. wprowadzenie specjalizacji, co znacznie poprawiło

jakość i sprawność orzecznictwa, wprowadzenie systemu motywacyjnego polegającego na uzależnieniu przyznawania dodatków służbowych od wyników i tempa pracy, systemu ocen okresowych dla pracowników, zmiany ilościowe i jakościowe wśród członków pozaetatowych oraz wprowadzeniu programu oszczędnościowego we wszystkich obszarach. Dopelnieniem tego było jasne określenie kompetencji i ich delegowanie na przewodniczących wydziałów, którzy byli w stanie oceniać nie tylko tempo pracy ale również jej jakość. Cała dokumentacja wprowadzanych zmian została udostępniona a schemat organizacyjny po zmianach dołączam do niniejszej odpowiedzi(zał. nr 1).

Wyczerpane zostały zatem wszelkie możliwości wewnętrzne w zakresie poprawy wydajności, stąd też od 2005 r. rokrocznie kilka razy w roku występowałam o dodatkowe etaty orzecznicze i środki dla członków pozaetatowych przytaczając dane wynikające ze sprawozdań rocznych z działalności Kolegium oraz na podstawie dokonywanych na bieżąco analiz wpływu i zaległości. (...) Niestety, moje argumenty nie były brane pod uwagę, a rozdział środków i etatów dla poszczególnych kolegiów został zlecony Zarządowi Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Z tego względu powstała fatalna sytuacja, w której mimo, iż cała odpowiedzialność za funkcjonowanie kolegium spoczywa na prezesie, który dodatkowo jest dysponentem pierwszego stopnia środków budżetowych, to przydział środków osobowych i rzeczowych został zlecony „ciału” nie dość, że nie umocowanemu w systemie nadzoru nad kolegiami to jeszcze nieobiektywnemu i nie ponoszącemu żadnej odpowiedzialności za funkcjonowanie poszczególnych kolegiów ani za to jak te środki rozdziela. Kolegium warszawskie zawsze było dyskryminowane, a środki otrzymywały te kolegia które wcale tego nie potrzebowały. Zarząd KRSKO po raz pierwszy w 2008 r. przeprowadził analizę stanu etatowego i potrzeb kadrowych poszczególnych kolegiów według stanu na lata 2006-2007 w skali kraju, z której wynikało, że w kolegium warszawskim brakuje 24 etatów. A nadto w roku 2008 w stosunku do roku 2007 r. ilość spraw w kolegium warszawskim wzrosła jeszcze o ponad 6000 spraw. Niestety ten argument też nie był brany pod uwagę. Analizę pozwalam sobie przedstawić w załączeniu (zał. Nr 2).”

Do wyjaśnień Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka dołączyła zestawienie „Analiza potrzeb etatowych SKO sporządzona przez KRSKO” (Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych), w którym zostały ujęte dane o ilości potrzebnych członków etatowych w 49 Kolegiach w stosunku do liczby ludności i liczby spraw. W zestawieniu w kolumnie „Etaty na członka Kolegium” wykazano dane z roku 2008, a analizę potrzeb sporządzono z danych w latach 2006-2007. Wg zestawienia, potrzeby Kolegium w Warszawie wynosiły 58 etatów wg ludności i 54 etaty wg liczby spraw, co przy liczbie




zatrudnionych w SKO w 2008 roku 30 członków etatowych Kolegium, wskazywało na braki 24 etatów, w tym jako absolutne minimum na 2009 r. wskazano potrzeby w liczbie 12 etatów.

W zestawieniu KRSKO nie uwzględniono członków pozaetatowych Kolegiów – w 2008 r. z SKO w Warszawie współpracowało (średniorocznie) 26 członków pozaetatowych Kolegium.

[Dowód: akta kontroli str. 179-180, 183-194]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: „*Analiza potrzeb etatowych SKO*”, została sporządzona przez Zarząd Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, w celu zdiagnozowania potrzeb kadrowych poszczególnych kolegiów w skali całego kraju. Zestawienie to dotyczy potrzeb etatowych czyli dotyczy tylko członków etatowych. Członkowie etatowi związani są z Kolegium stosunkiem pracy i podlegają pragmatyce służbowej wynikającej z ustawy z dnia 12. 10. 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 79, poz. 856 t. j. z 2001r. p. zm.) oraz w sprawach nią nie uregulowanych, przepisom ustawy o pracownikach samorządowych. Ich liczba i wynagrodzenie wynikają z ustawy budżetowej i przepisów wykonawczych.

Członkowie pozaetatowi nie są pracownikami etatowymi Kolegium, ich status podobny jest do statusu ławników w sądach. W niektórych kolegiach jest niewielu członków pozaetatowych lub też w ogóle nie orzekają ponieważ nie ma takiej potrzeby. Z uwagi na trudności z pozyskaniem odpowiedniej liczby etatów, w latach 2005-2009, podjęłam działania mające na celu zmiany jakościowe i ilościowe wśród członków pozaetatowych, które zakończyły się powodzeniem. Angażowanie członków pozaetatowych w proces orzeczniczy jest bardzo racjonalne, gdyż nie obciążają kolegium wysokie koszty pracy, a jakość ich pracy jest bardzo wysoka. Jednakże aby w pełni wykorzystać potencjał członków pozaetatowych potrzebne są środki finansowe na wypłatę ryczałtów. Niestety, posiadane przez Kolegium środki nie pozwalają na angażowanie członków pozaetatowych na 100% ich obecnych możliwości tylko na ok. 10 % jak np. w roku 2010. Moje starania i wnioski w tej sprawie (udostępnione) także nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Ilość członków pozaetatowych określa Zgromadzenie Ogólne SKO, a ich aktywność zależy od posiadanych środków i ich możliwości czasowych. Członkowie pozaetatowi nie są związani z Kolegium stosunkiem pracy. Zgodnie z art. 15 ust. 4 cytowanej ustawy członkowie pozaetatowi otrzymują wynagrodzenie za udział w posiedzeniach oraz zwrot kosztów podróży. Uszczegóławia to § 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2001r., w sprawie wielokrotności bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium (Dz.

U. Nr 102, poz. 260, z p. zm.), zgodnie, z którym wysokość wynagrodzenia pozaetatowych członków kolegium, w zależności od przyjętej organizacji pracy i liczby posiedzeń w danym miesiącu, określa prezes właściwego kolegium. Miesięczna wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, wynosi do 60% miesięcznego wynagrodzenia etatowego członka kolegium. Zasady wynagradzania pozaetatowych członków SKO w Warszawie zostały określone w zarządzeniu nr 1/2010 Prezesa SKO z dnia 21 stycznia 2010r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia dla pozaetatowych członków Kolegium. Pozaetatowy członek kolegium nie może zostać zmuszony żadnymi mechanizmami zgodnymi z prawem do wykonywania takiej samej pracy jak członek etatowy. Jego aktywność w Kolegium uzależniona jest przede wszystkim od jego chęci tj. możliwości czasowych oraz finansowych Kolegium. Pozaetatowi członkowie z reguły są pełnoetatowymi pracownikami innych instytucji.”

[Dowód: akta kontroli str. 475-476]

Wiceprezes SKO Pan Tomasz Podlejski sporządził analizę wydajności członków pozaetatowych Kolegium w stosunku do etatowych członków Kolegium, biorąc pod uwagę liczbę wpływających spraw, przydzielanych członkom etatowym i pozaetatowym. Relacja ta w poszczególnych latach okresu badanego wynosiła: 2008 r. etatowi – 81%, pozaetatowi 19 %; w 2009 r. - etatowi 84 %, pozaetatowi 16 %; w 2010 r. - etatowi 76 %, pozaetatowi 24 %.

Biorąc pod uwagę udział członków pozaetatowych w liczbie członków Kolegium ogółem (2008 r. 47%; 2009 r. 51%; I półrocze 2010 r. 45 %) wydajność członka pozaetatowego w stosunku do etatowego wynosiła odpowiednio: 40%; 31% i 53 %.

[Dowód: akta kontroli str. 557]

1.3. Orzeczenia zaskarżone do sądu administracyjnego i orzeczenia z zakresu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, do których złożono sprzeciw.

Wg danych z Repertorium 2, stan spraw zaskarżonych do sądu administracyjnego i spraw wobec których złożono sprzeciw do sądu powszechnego, w okresie badanym, był następujący:

Tabela 1 - Orzeczenia SKO wydane w latach 2008-2010 (I półrocze) zaskarżone do sądu administracyjnego

Rok	Liczba orzeczeń podlegających zaskarżeniu wydanych przez SKO w danym roku	Liczba złożonych skarg do orzeczeń wydanych w danym roku	Liczba rozpatrzonych skarg przez WSA dotyczących skarg z kol. 3	Wskaźnik zaskarżalności - w % (3:2)
1	2	3	4	6
2008	11.965	1.255	1.364	10,5

2009	12.879	1.148	911	8,9
2010 (półrocze)	6.915	218	-	3,2
Razem	31.759	2.621	2.275	8,3

Tabela 2 - Orzeczenia sądu administracyjnego w poszczególnych okresach z lat 2008-2010 (I półrocze)

Rok	Liczba orzeczeń SKO podlegających zaskarżeniu wydanych w danym roku	Liczba orzeczeń sądu administracyjnego wydanych w danym roku	Liczba orzeczeń sądu adm. uwzględniających skargi	Wskaźnik negatywnych decyzji sądu adm. do orzeczeń SKO - w % (4:2)
1	2	3	4	5
2008	11.965	1.878	387	3,2
2009	12.879	1.645	284	2,2
2010 (I półrocze)	6.915	873	173	2,5
Razem	31.759	4.396	844	2,7

Tabela 3 - Sposób uwzględnienia skarg przez sąd administracyjny (w zakresie orzeczeń wymienionych w Tabeli 2)

Rok	Liczba orzeczeń sądu administr. wydanych w danym roku uwzględniających skargi	Sposób uwzględnienia skarg				
		Stwierdzenie nieważności	Uchylenie w całości	Uchylenie w części	Uwzględnienie z uwagi na bezczynność	Wymierzenie grzywny
1	2	3	4	5	6	7
2008	387	44	341	2	-	-
2009	284	19	242	13	10	-
2010 – I półrocze	173	7	160	-	5	1
RAZEM	844	70	743	15	15	1

[Dowód: akta kontroli str. 483-486]

W sprawie głównych przyczyn uwzględnienia przez WSA skarg na orzeczenia SKO (2,7 % skarg uwzględnionych w stosunku do łącznej liczby orzeczeń wydanych przez SKO w latach 2008-2010 I półrocze), Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: „Różne są przyczyny uwzględniania skarg na decyzje wydane przez SKO przez WSA, są to min. braki w materiale dowodowym, odmienna interpretacja przepisów prawa czy też zmiana linii orzeczniczej przez Sąd. Kolegium nie zawsze zgadza się z wyrokami Sądu, w latach 2008-2010 Kolegium sporządziło 113 kasacji do NSA. Wszystkie wyroki WSA są szczegółowo analizowane na cyklicznych spotkaniach wydziałowych organizowanych przez wiceprezesa i

przewodniczących wydziałów. Na spotkaniach tych analizowane są w szczególności wyroki WSA i NSA, omawiane są problemy orzecznicze Kolegium, analizowana jest doktryna w zakresie procedury i przepisów prawa materialnego oraz ustalane są linie orzecznicze w poszczególnych zakresach. Kolegium warszawskie plasuje się znacznie powyżej (21%) średniej procentowej wskaźnika uchylalności przez WSA w stosunku do pozostałych kolegiów (25%) pomimo najgorszych warunków kadrowych.”

[Dowód: akta kontroli str. 181]

Tabela 4 - Orzeczenia SKO z zakresu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, do których złożono sprzeciw do sądu powszechnego

Rok	Liczba orzeczeń SKO podlegających sprzeciwowi w danym roku	Liczba sprzeciwów złożonych do orzeczeń z kol. 2	Wskaźnik sprzeciwów w % (3:2)
1	2	3	5
2008	1.866	444	23,8
2009	4.107	2.248	54,7
2010 (I półrocze)	2.140	675	31,5
Razem	8.113	3.367	41,5

[Dowód: akta kontroli str. 315-316]

W sprawie głównych przyczyn zgłoszenia sprzeciwu w stosunku do orzeczeń SKO z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów, Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: „Główną przyczyną zgłaszania sprzeciwów od orzeczeń wydanych przez kolegium jest niezadowolenie stron z wydanych orzeczeń. Ponieważ z chwilą zgłoszenia sprzeciwu orzeczenie Kolegium traci moc, a sprawa podlega kognicji sądu cywilnego, kolegium nie ma prawa do analizy w tym zakresie.”

[Dowód: akta kontroli str. 181]

1.4. Terminowość orzeczeń

. Ewidencja w Repertorium 2 prowadzona jest w wersji elektronicznej w postaci rekordu każdej sprawy, z okienkami, w którym zawarte są szczegółowe dane, w tym z okienkiem zawierającym informacje o dacie rejestracji sprawy (rozpoczęciu sprawy), datach kolejnych czynności w sprawie, dacie zakończenia sprawy. Program nie pozwala na automatyczne generowanie listy spraw z wszystkimi czynnościami w sprawie. W zakresie terminowości w SKO sporządzane są katalogi w wersji elektronicznej spraw z okresem załatwiania powyżej 2 miesięcy, będące podstawą badania terminowości przez Prezesa SKO. Na potrzeby niniejszej kontroli z danych w Repertorium 2 sporządzono (w programie Excel) zestawienia

terminowości załatwiania spraw w ujęciu: do 1 miesiąca, 1-2 miesiące, 2-3 miesiące, 3-6 miesięcy i powyżej 6 miesięcy, bez wykazania okresów wyłączeń.

Liczbę spraw wg terminów załatwienia, ze spraw które wpłynęły do SKO w danym okresie, przedstawiają poniższe zestawienia zbiorcze:

Tabela 5. Sprawy administracyjne, w tym podatkowe:

Administracyjne ogółem:

Rok rejestracji sprawy	Załatwiono razem	Liczba spraw załatwionych wg czasu trwania postępowania				
		do 1mc	(1-2]	(2-3]	(3-6]	>6mc
2008	9799	3607	2058	1060	1733	1341
2009	9738	4782	1644	981	1433	898
2010 I półrocze	3997	2824	664	292	217	0
Razem	23534	11213	4366	2333	3383	2239

Administracyjne
pierwszoinstancyjne

Rok rejestracji sprawy	Załatwiono razem	Liczba spraw załatwionych wg czasu trwania postępowania				
		do 1mc	(1-2]	(2-3]	(3-6]	>6mc
2008	881	90	255	128	197	211
2009	571	93	83	79	139	177
2010 I półrocze	148	65	37	20	26	0
Razem	1600	248	375	227	362	388

Administracyjne
pozostałe

Rok rejestracji	Załatwiono razem	Liczba spraw załatwionych wg czasu trwania postępowania				
		do 1mc	(1-2]	(2-3]	(3-6]	>6mc
2008	8918	3517	1803	932	1536	1130
2009	9167	4689	1561	902	1294	721
2010 I półrocze	3849	2759	627	272	191	0
Razem	21934	10965	3991	2106	3021	1851

Podatkowe ogółem

Rok rejestracji	Załatwiono razem	Liczba spraw załatwionych wg czasu trwania postępowania				
		do 1mc	(1-2]	(2-3]	(3-6]	>6mc
2008	1012	229	145	159	211	268
2009	1105	311	193	142	268	191
2010 I półrocze	602	267	188	94	53	0
Razem	2719	807	526	395	532	459

Podatkowe
pierwszoinstancyjne

Rok rejestracji	Załatwiono razem	Liczba spraw załatwionych wg czasu trwania postępowania				
-----------------	------------------	---	--	--	--	--

		do 1mc	(1-2]	(2-3]	(3-6]	>6mc
2008	123	1	3	28	40	51
2009	43	2	2	9	19	11
2010 I półrocze	5		1		4	
Razem	171	3	6	37	63	62

Podatkowe
pozostałe

Rok rejestracji	Załatwiono razem	Liczba spraw załatwionych wg czasu trwania postępowania				
		do 1mc	(1-2]	(2-3]	(3-6]	>6mc
2008	889	228	142	131	171	217
2009	1062	309	191	133	249	180
2010 I półrocze	597	267	187	94	49	0
Razem	2548	804	520	358	469	397

Tabela 6. Sprawy z zakresu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów

Rok rejestracji	Załatwiono razem	Liczba spraw załatwionych wg czasu postępowania				
		do 1mc	(1-2]	(2-3]	(3-6]	>6mc
2008	5283	0	4	33	783	4463
2009	1488	3	4	7	394	1080
2010 I półrocze	14	6	2	2	4	0
Razem	6785	9	10	42	1181	5543

[Dowód: akta kontroli str. 153-156]

Liczbę spraw załatwionych wg czasu postępowania, ze spraw orzeczonych w latach 2008-2010 I półrocze (niezależnie od daty ich rejestracji) przedstawiają poniższe tabele:

Tabela 7. Sprawy administracyjne ogółem:

Rok wydania orzeczenia	Załatwiono razem	Liczba spraw załatwionych wg czasu postępowania				
		do 1mc	(1-2]	(2-3]	(3-6]	>6mc
2008	10.522	3.801	2.218	1.244	1.795	1.464
2009	11.657	5.127	1.794	1.076	1.830	1.830
2010 I półrocze	6.897	3.275	1.151	681	869	921
Razem	29.076	12.203	5.163	3.001	4.494	4.215

Tabela 8. Sprawy z zakresu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów

Rok wydania orzeczenia	Załatwiono razem	Liczba spraw załatwionych wg czasu postępowania				
		do 1mc	(1-2]	(2-3]	(3-6]	>6mc
2008	1.864	9	45	118	1.038	654
2009	4.117	3	5	1	301	3.807
2010 I półrocze	2.135	6	4	8	354	1.763
Razem	8.116	18	54	127	1.693	6.224

[Dowód: akta kontroli str. 157-158]

Szczegółowej analizie terminowości załatwiania spraw poddano 15 orzeczeń administracyjnych i 5 w zakresie opłaty wieczystej, trwających najdłużej (ze spraw orzeczonych w okresie badanym bez względu na czas rejestracji), z uwzględnieniem okresów wyłączenia na załatwienie spraw zgodnie z art. 35 kpa³ i art. 139 ordynacji podatkowej⁴.

Były to poniższe orzeczenia:

Tabela 9 – Sprawy administracyjne

Lp.	Sygnatura	Data rejestracji	Data zakończenia	Liczba dni załatwiania sprawy	Okres wyłączenia w dniach	Liczba dni procedowania w SKO
1.	C/412/Ar/05	31.01.2005	17.05.2010	1932	-	1932
2.	C/883/Dr/05	02.03.2005	10.05.2010	1895	30	1865
3.	C/903/Go/05	02.03.2005	10.05.2010	1895	30	1865
4.	C/923/Go/05	02.03.2005	10.05.2010	1895	30	1865
5.	C/2483/Go/05	20.06.2005	28.05.2010	1803	106	1697
6.	A/1852/AR/05	29.08.2005	17.05.2010	1722	-	1722
7.	C/2794/Go/05	12.07.2005	05.02.2010	1669	-	1669
8.	C/5232/Dr/05	15.11.2005	27.05.2010	1654	754	900
9.	C/920/Go/05	03.03.2005	10.08.2009	1621	109	1512
10.	C/1900/FI/05	12.05.2005	19.10.2009	1621	-	1621
11.	C/5312/AR/05	12.12.2005	17.05.2010	1617	-	1617
12.	C/475/Go/05	03.02.2005	22.06.2009	1600	14	1586
13.	C/979/Go/05	08.03.2005	22.06.2009	1567	267	1300
14.	C/3578/Go/05	29.08.2005	02.12.2009	1556	182	1374
15.	C/815/Ru/05	24.02.2005	04.05.2009	1530	145	1385

Tabela 10 – Sprawy z zakresu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów

Lp.	Sygnatura	Data rejestracji	Data zakończenia	Liczba dni załatwiania sprawy	Okres wyłączenia w dniach	Liczba dni procesowania w SKO
1.	X/1384/Po/05	21.01.2005	19.01.2010	1824	14	1810
2.	X/524/Po/05	12.01.2005	30.06.2009	1630	16	1614
3.	X/504/Po/05	12.01.2005	30.06.2009	1630	18	1612
4.	X/364/Po/05	10.01.2005	11.05.2009	1582	14	1568
5.	X/64/Po/05	04.01.2005	21.04.2009	1568	14	1554

W wyniku analizy ww. spraw stwierdzono, że:

- w zbadanych 15 sprawach administracyjnych przerwy w postępowaniu niezbędne na dodatkowe wyjaśnienia wyniosły łącznie 128 dni, przerwy na uzupełnienie dokumentów przez wnioskodawców lub urzędy wyniosły łącznie 1512 dni, razem przerwy 1640 dni (średnio 109 dni na 1 sprawę) co stanowiło 6,4 % czasu postępowania (25.577 dni łącznie);

³ Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60 ze zm.

- w zbadanych sprawach z zakresu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów przerwy w postępowaniu związane były z dostaniem przez urząd (m.st. Warszawa) dodatkowych dokumentów i wyniosły łącznie 76 dni (średnio 15 dni na sprawę); przerwy stanowiły 0,9 % czasu postępowania (8.234 dni łącznie). Stwierdzono, że w zakresie wszystkich 5 zbadanych spraw, po rozprawach, które miały miejsce w 2005 r., w kolejnych latach tj. 2006, 2007, 2008 SKO nie podejmowało żadnych czynności w sprawie. Wznowienie czynności nastąpiło w 2009 r. (w przypadku sprawy XI/1384/Po/05 w 2010 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 317-400]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: *„Ponad sześciomiesięczne opóźnienia w wydaniu orzeczeń w latach 2008-2010 I półrocze wynikają z braków kadrowych wśród etatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. W sprawach z zakresu opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów opóźnienia wynikały z powodu braków kadrowych wśród etatowych członków Kolegium, a ponadto z faktu, iż w 2007 r. ilość spraw z tego zakresu wynosiła 2475, natomiast już w roku 2008 wzrosła do 6941, w roku 2009 - 6369 a połowie roku 2010 - 3297. Przewlekłość postępowania wynika z różnych przyczyn, zależy to od rodzaju sprawy, tempa pracy sprawozdawcy, absencji oraz ustawienia priorytetów. Sprawozdawcy samodzielnie przygotowują sprawy na posiedzenia składów orzekających do czego uprawnia i obliguje ich art. 17 ust. 1 cytowanej ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, przy orzekaniu członkowie składów orzekających zobowiązani są wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa a kontrolę orzecznictwa, również w zakresie terminowości, sprawuje sąd administracyjny (art. 21 ustawy). Jednakże główną przyczyną przewlekłości jest nadmierna ilość spraw wpływających i niemożność wyprowadzenia piętrzących się z roku na rok zaległości. Podstawowa przyczyna to braki kadrowe wśród etatowych członków Kolegium. Dopiero pod koniec 2008r. Kolegium uzyskało wzmocnienie kadrowe w postaci 9 orzeczników etatowych, stąd też od tego czasu zaczęto wyprowadzać zaległości z lat poprzednich.”*

[Dowód: akta kontroli str. 476]

Na temat opóźnień w załatwianiu poszczególnych spraw wypowiedzieli się sprawozdawcy tych spraw, wyjaśniając, że:

- sprawa KOC 979/Go/05 – sprawozdawca Marcin Medyński – *„W dniu 8 marca 2005 r. do SKO wpłynął wniosek (...) o stwierdzenie nieważności decyzji (...) Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z dnia 5 września 1951 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej do gruntu przy ul. Czeczota 19 w Warszawie. Nie było możliwe niezwłoczne nadanie biegu tej sprawie, albowiem na dzień złożenia wniosku nie był*




ustalony krąg spadkobierców byłego właściciela przedmiotowej nieruchomości. (...) Pismem z dnia 30 kwietnia 2009 r. pełnomocnik wnioskodawcy wniósł o zawieszenie toczącego się postępowania (...) z uwagi na fakt, iż prowadzone są postępowania spadkowe po spadkobiercach M.T.K., zaś po ich zakończeniu zostanie złożony wniosek o stwierdzenie nabycia spadku po M.T.K. (...) obecnie w aktach sprawy brak informacji odnośnie następców prawnych M.T.K (...).”

- sprawa KOC/2794/Go/05 – sprawozdawca Tomasz Podlejski – „Przedmiotowe postępowanie dotyczyło wniosku z dnia 8.07.2005 r. (...) o stwierdzenie wydania z naruszeniem prawa ostatecznej decyzji Naczelnika Dzielnicy Warszawa Śródmieście (...) orzekającej o sprzedaży lokalu nr 11 na rzecz pani A.D. w budynku położonym w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 18A (...). Jak każde postępowanie nadzorcze wymagało przeprowadzenia wszechstronnej analizy w zakresie formalnym jak i materialnym, co w sposób oczywisty wpłynęło na czas tego postępowania. (...) Kolejną sprawą warunkującą długotrwałość postępowania jest postawa organów będących dysponentami akt nieruchomości. W niniejszej sprawie SKO oczekiwało na akta sprawy ok. 3 lata i sześć miesięcy mimo, iż trzykrotnie zwracało się do Prezydenta m.st. Warszawy o przesłanie akt przedmiotowej sprawy (...);
- sprawy KOX/1384/Po/05; KOX/524/Po/05; KOX/504/Po/05; KOX/364/Po/05; KOX/64/Po/05 – sprawozdawca Tomasz Podlejski – „Postępowania powyższe dotyczyły aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, wymagające przeprowadzenia każdorazowo rozprawy. Zważywszy na ograniczenia w dysponowaniu niezbędnymi środkami (brak sal, obsługi) rozprawy te przeprowadzane są zgodnie z kolejnością wpływu sprawy, co może oznaczać dłuższy okres czasu. Nadto do każdej sprawy należy sporządzić orzeczenie zawierające uzasadnienie faktyczne i prawne. Wpływ tego typu spraw do kolegium warszawskiego jest bardzo duży (największy w Polsce) stad opóźnienia w ich załatwianiu”;
- sprawy KOC/5312/Ar/05; KOC/412/Ar/05; KOA/1852/AR/05; KOC/5232/Dr/05 – sprawozdawca Katarzyna Juzwa – „Uprzejmie informuję, iż powodem długiego załatwiania ww. spraw jest bardzo duży wpływ – zarówno spraw administracyjnych jak i spraw z zakresu opłat z tytułu użytkowania wieczystego SKO w Warszawie. I tak w latach 2005-31 październik 2010 do mojego referatu wpłynęło 2319 spraw, co daje miesięczny wpływ na poziomie ok. 33 spraw. Chciałam także podkreślić, iż w Wydziale I, którego jestem członkiem w pierwszej kolejności załatwiane są sprawy z zakresu opieki społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz dodatków mieszkaniowych.

Dodatkowo pragnę wskazać, iż w trakcie prowadzonych postępowań w żadnej z ww. spraw nie została złożona skarga na bezczynność SKO w trybie art. 37 kpa, a po ich zakończeniu żadna ze spraw nie została zaskarżona do WSA w Warszawie. Natomiast w sprawie KOA/1852/Ar/05 (w której SKO odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji) nie został złożony wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy- mimo, iż stwierdzenie nieważności toczyło się na wniosek strony.”;

- sprawy KOC/815/RU/05; KOC/475/Go/05 – sprawozdawca Katarzyna Naczas – „Wyjaśniając długotrwałość postępowań we wskazanych wyżej sprawach informuję, że w przedmiotowym okresie ilość spraw wpływających do SKO w Warszawie , zarówno w trybie zwykłym (odwołania, zażalenia) jak i w trybach nadzwyczajnych (stwierdzenie nieważności orzeczenia, wznowienie postępowania) była niewspółmiernie wysoka biorąc pod uwagę liczbę etatowych członków Kolegium, co spowodowało brak faktycznej możliwości dochowania we wszystkich załatwianych sprawach, terminów przewidzianych w Kpa. (...) Jednocześnie stwierdzić należy, że sprawy załatwiane są zgodnie z kolejnością wpływu z uwzględnieniem, że pierwszeństwo w rozpoznaniu mają sprawy z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, stypendiów szkolnych, zaliczek alimentacyjnych oraz dodatków mieszkaniowych. (...) Przewlekłość postępowania w przedmiotowych sprawach nie spowodowała, co należy podkreślić, że strona skorzystała z przysługujących jej na podstawie obowiązujących przepisów Kpa, środków prawnych tj., skargi na bezczynność Kolegium. (...) W sprawach nie odnotowano również innych interwencji stron.”;
- sprawy KOC/920/Go/05; KOC/1900/Fi/05; KOC/3578/Go/05 – sprawozdawca Marzena Milewska-Karczewska - „Odnosnie wszystkich wskazanych wyżej spraw należy podnieść, iż długi okres ich załatwiania wynika przede wszystkim z bardzo dużej ilości spraw wpływających do SKO zarówno w trybie zwykłym (...) jak i w trybach nadzwyczajnych (...) oraz z pewnego nawisu spraw jaki powstał na skutek niepowołania przez Premiera RP w roku 2006 nowych członków Kolegium. Powyższe w sposób jednoznaczny wynika ze sprawozdań Kolegium z lat 2005-2009 wskazujących m.in. iż łącznie we wskazanym wyżej okresie do Kolegium wpłynęło 78.958 spraw nowych oraz pozostało z lat poprzednich dodatkowo do rozpoznania 4.526 spraw. (...) Na sprawozdawcę zobowiązanego do przygotowania wyżej wskazanych spraw w poszczególnych latach wypadło: w 2005 r. - 448 spraw, w 2006 r. – 329 spraw, w 2007 r. – 310 spraw, w 2008 r. -414 spraw, w 2009 r. – 113 spraw. Dodatkowo wskazać należy, iż okres w jakim były rozpoznane w/w sprawy zależał również od ich skomplikowanego charakteru oraz żmudnego ustalania stron

(następstwo prawne) i ich adresów (wystąpienia do stron oraz Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA) i poszukiwania przez Kolegium akt administracyjnych (dot. to w szczególności postępowań nadzorczych).”;

- sprawy KOC/883/Dr/05; KOC/903/Go/05; KOC/923/Go/05; KOC/2483/Go/05 – sprawozdawca Anna Kościa – „W związku z przekroczeniem terminu załatwiania spraw KOC/883/Dr/05; KOC/903/Go/05; KOC/923/Go/05 – wniosek Gminnej Gospodarki Komunalnej Ochota sp. z o.o. w sprawie nieważności decyzji Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie (...) wyjaśniam, iż w dniu 14.11.2006 r. Kolegium zawiadomiło o wszczęciu postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji. Z uwagi na wyjątkową złożoność sprawy – konieczność analizy dokumentacji geodezyjnej – inwentaryzacja firmy „GEOMARK”, treści umów zawartych z Gminną Gospodarką Komunalną Ochota sp. z o.o. (...) Kolegium w dniu 20.02.2007 r, zawiadomiło o przedłużeniu terminu załatwiania ww. sprawy. Odnośnie sprawy o sygn. KOC/2483/Go/05 (...) Kolegium zwróciło się do Archiwum Państwowego m.st. Warszawy o udostępnienie dokumentacji dot. ww. nieruchomości. W odpowiedzi udzielonej Kolegium, z uwagi na dużą ilość dokumentów i konieczność ich selekcji, Archiwum zaprosiło i upoważniło sprawozdawcę do osobistego przeszukiwania materiałów archiwalnych (...)”.

[Dowód: akta kontroli str. 519-529]

Według zapisów na kontach 760 i 460 ewidencji księgowej SKO, wykazujących w latach 2008-2010 (I półrocze) stany zerowe w zakresie kar i grzywien – w badanym okresie nie było zasądzonych odszkodowań w wyniku wadliwego orzeczenia Kolegium.

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka potwierdziła fakt nie nałożenia na SKO w latach 2008-2010 (I półrocze) żadnych kar i grzywien za błędne orzeczenia lub przewlekłe sprawy z wyjątkiem jednej grzywny w wysokości 500 zł we wrześniu 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 279-292]

Zapłata ww. grzywny w kwocie 500 zł nastąpiła w dniu 2 września 2010 r. Dotyczyła ona następującej sprawy: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 grudnia 2008 r. uchylił postanowienie SKO z dnia 22 stycznia 2008 r. w przedmiocie odmowy podjęcia zawieszonoego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z 20 stycznia 1954 r. o odmowie przyznania własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej przy al. Jerozolimskich 42 i Kruczej 51 na rzecz S.C. Równocześnie WSA zasądził na rzecz skarżącej 100 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. Postanowieniem z dnia 16.11.2009 r. SKO podjęło zawieszono postępowanie. W dniu 4 stycznia 2010 r. M.J. złożyła

do WSA skargę na bezczynność SKO w sprawie merytorycznego rozpatrzenia sprawy w sprawie jw. z wnioskiem o wymierzenie kary grzywny. W dniu 14 maja 2010 r. WSA wydał wyrok w przedmiocie wymierzenia skargi wymierzając SKO grzywnę 500 zł i zasadzając zwrot kosztów postępowania sądowego w kwocie 100 zł. W uzasadnieniu WSA podał m.in., że SKO był bezczynny w sprawie od 1 kwietnia 2009 r., tj. od dnia uzyskania prawomocnego wyroku WSA z 23 grudnia 2008 r. o uchyleniu postanowienia SKO w sprawie odmowy podjęcia zawieszzonego postępowania, do dnia podjęcia dalszych działań w dniu 16 listopada 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 295-314]

1.5. Zatrudnienie w SKO

Wg danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-70 (kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) oraz ewidencji kadrowej SKO, stan zatrudnienia w SKO na koniec 2008, 2009 i I półrocza 2010 r. wynosił jak niżej:

Okres	Stan zatrudnienia wg kategorii pracowników			Razem Kolegium
	Członkowie etatowi	Członkowie pozaetatowi	pracownicy Biura Kolegium	
2008 rok	30	26	29	85
2009 rok	39	34	39	112
I półrocze 2010 r.	39	32	33	104

[Dowód: akta kontroli str. 85-96, 401]

W sprawie określenia potrzeb kadrowych SKO i podejmowanych w tym zakresie działań, Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: *„Analizy potrzeb kadrowych na poszczególne okresy były sporządzane na bieżąco, czego efektem były wnioski z zakresu potrzeb kadrowych (...). Od 2005 r. nieustannie starałam się o uzupełnienie etatowe dla Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie oraz o środki na wypłaty ryczałtów dla członków pozaetatowych (32 wnioski). Występowałam z odpowiednimi wnioskami, opartymi na sporządzanych na bieżąco analizach w tym zakresie, do Premiera, Ministra Pracy, Ministra Finansów, a w ostatnim okresie nawet do Wiceministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o pomoc. Po kontroli w 2007 r. złożyłam 19 wniosków w tej sprawie.”*

[Dowód: akta kontroli str. 477]

W okresie badanym Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wystosowała do jednostek nadrzędnych, m.in. następujące pisma i wnioski w sprawie zwiększenia środków na zatrudnienie pracowników:




- pismo z 19.06.2007 r. do Sekretarza Stanu w MF w sprawie potrzeb w 2008 r. – wniosek o zwiększenie zatrudnienia na rok 2008 o 5 etatów orzecznich i przyznanie środków na zatrudnienie 2 pracowników obsługi; zwiększenie środków na pozaetatowych członków SKO o kwotę 370 tys. zł;
- wniosek z dnia 29.02.2008 r. do Ministra Finansów o przyznanie z rezerwy budżetowej na rok 2008 kwoty 294 tys. zł na 3 etaty orzecznice i 85 tys. zł na zatrudnienie 2 pracowników biura – w uzasadnieniu Prezes SKO wskazała na zalecenia po kontroli ministra SWiA w 2007 r. zobowiązujące do podjęcia zdecydowanych działań w celu zwiększenia obsady etatowej SKO;
- wniosek z dnia 11.06.2008 r. do Ministra Finansów o dodatkowe środki na wynagrodzenia i pochodne w budżecie na 2009 r. w wysokości 1.215 tys. zł. W tymże dniu pismo do Sekretarza Stanu w MF z kalkulacją potrzeb finansowych w związku ze zmianą siedziby SKO oraz potrzeb finansowych na zatrudnienie dodatkowych pracowników, w tym: 6 etatów orzecznich, 3 pracowników biura – z uwagi na wzrost wpływu spraw do załatwienia;
- pismo do Premiera i Minister Pracy i polityki Społecznej z dnia 11.06.2008 r. z prośbą o przyznanie kwoty 887 tys. zł w budżecie na 2009 r. na zatrudnienie 9 dodatkowych pracowników – w uzasadnieniu powołano się na wynik analizy KRSCO wskazującej na brak w SKO 24 etatów członków Kolegium;
- pismo z dnia 4.08.2008 r. do Premiera z prośbą o przyznanie w budżecie na 2009 r. dodatkowych środków finansowych w kwocie 379 tys. zł na 3 etaty orzecznice i 2 pracowników biura, uzasadniając prośbę faktem, że w rezerwie budżetowej na 2008 rok nie uwzględniono potrzeb etatowych SKO. Wraz z wcześniejszymi wnioskami z 11.06.2008 r. SKO oszacowało potrzeby na 2009 r. na 9 etatów orzecznich i zatrudnienie 5 osób obsługi;
- wniosek do Ministra Finansów z dnia 20.08.2008 r. o zwiększenie w budżecie na 2009 r. środków na 9 etatów orzecznich i 5 pracowników biura;
- wniosek z dnia 10.07.2009 r. do Ministra Finansów o przyznanie od 2010 r. dodatkowych środków na wynagrodzenia i pochodne pracowników nie objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń w kwocie 365 tys. zł;
- wniosek z dnia 17.08.2009 r. do Sekretarza Stanu w MF o przyznanie kwoty 770 tys. zł na ryczałty dla członków pozaetatowych – w uzasadnieniu podano, że w miesiącu gdy jeden członek etatowy fizycznie może załatwić 26 spraw, to ilość spraw do załatwienia (66 spraw na etatowego członka Kolegium miesięcznie) powoduje wzrost czasu

oczekiwania na załatwienie sprawy i lawinowy wzrost skarg na bezczynność Kolegium. Wskazano również, że zatrudnienie w Kolegium warszawskim winno zwiększyć się o co najmniej 17 etatów;

- wnioski z dnia 12.10.2009 r. i 10.02.2010 r. do Sekretarza Stanu w MF o przyznanie 770 tys. zł z rezerwy budżetowej na 2010 r. na pokrycie ryczałtów dla pozaetatowych członków Kolegium – w uzasadnieniu podano, że w 2008 r. na 1 członka etatowego Kolegium przypadało 66 spraw do załatwienia miesięcznie;
- wniosek z dnia 23.04.2010 r. do Sekretarza Stanu w MF o przyznanie z rezerwy budżetowej kwoty 470 tys. zł na ryczałty dla pozaetatowych członków Kolegium – w uzasadnieniu podano, że w 2010 r. na 1 członka etatowego przypadają 74 sprawy miesięcznie.

[Dowód: akta kontroli str. 469-472]

W rezultacie ww. wniosków zwiększono stan zatrudnienia SKO o 1 członka etatowego Kolegium w ustawie budżetowej na 2008 r. i o 9 członków etatowych Kolegium w ustawie budżetowej na 2009 r. Decyzją z dnia 14 lipca 2010 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2010 Minister Finansów przyznał SKO 100 tys. zł z rezerwy celowej na dofinansowanie wynagrodzeń pozaetatowych członków Kolegium.

[Dowód: akta kontroli str. 473-474]

1.6 Regulacje wewnętrzne SKO dotyczące ewidencjonowania i rozstrzygania spraw

W latach 2008-2009 w SKO obowiązywało Zarządzenie nr 10/2003 Prezesa SKO z 15 grudnia 2003 r. w sprawie kontroli wewnętrznej odwołujące się do Komunikatu nr 1 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”⁵. W zarządzeniu określono: cele kontroli (zapewnienie przestrzegania procedur kontroli, badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, prowadzenie gospodarki finansowej i stosowanie procedur kontroli); dokumentowanie systemu kontroli (zarządzenia, instrukcje, wytyczne prezesa, zakresy obowiązków), osoby pełniące funkcje kontrolne (główny księgowy, kierownik biura, pracownicy).

W zarządzeniu nie opisano systemu kontroli w zakresie przyjmowania, rejestrowania i rozstrzygania spraw z zakresu podstawowej funkcji SKO.

[Dowód: akta kontroli str. 131-132]

⁵ Dz. Urz. MF z 31.01.2003 r.

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: „Zostałam powołana na Prezesa SKO w Warszawie w dniu 10.10.2004 r. stąd też nie miałam wpływu na zapisy zawarte w zarządzeniu Prezesa SKO nr 10/2003 z 2003 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 476]

Zarządzeniem nr 5/2010 z 12 lutego 2010 r. Prezes SKO określiła system i standardy kontroli zarządczej w Kolegium, odwołujące się do art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. W § 1 zarządzenia wymieniono obowiązujące w Kolegium dokumenty organizacyjne, w tym: Regulamin organizacyjny z 12 marca 2008 r., Instrukcję kancelaryjną z 28.12.2004 r.; Oznaczenie sekcji i rodzaju spraw w repertorium komputerowym wprowadzone zarz. Prezesa SKO nr 7/2005 z dnia 14.09.2005 r.; Przydział spraw do poszczególnych Wydziałów wprowadzony zarz. Prezesa nr 2/2010 z dnia 25.01.2010 r.; Ustalenie dni dyżurów i orzekania dla etatowych członków Kolegium wprowadzony zarz. Prezesa nr 3/2010 z dnia 25.01.2010 r.; Polityka rachunkowości wprowadzona zarz. Nr 11/2009 z dnia 22.12.2009 r. W zarządzeniu nr 5/2010 określono także, że „Monitorowanie skuteczności podejmowanych działań polega na kwartalnej analizie stanu załatwionych spraw oraz stanu zaległości, a także analiza porównawcza w stosunku do poprzednich okresów sprawozdawczych.

[Dowód: akta kontroli str. 133-138]

W regulaminie organizacyjnym SKO uchwalonym przez Zgromadzenie Ogólne SKO w dniu 12 marca 2008 r. ustalono, że:

- sprawy wpływające do Kolegium załatwiane są przez składy orzekające na rozprawie lub posiedzeniu; skład orzekający stanowi trzech członków Kolegium – składowi orzekającemu przewodniczy Prezes Kolegium lub upoważniony przez niego etatowy członek Kolegium;
- Prezes Kolegium wyznacza etatowych członków Kolegium uprawnionych do przewodniczenia składom orzekającym wraz z określeniem dni i sal rozpraw będących do ich dyspozycji – Prezes może upoważnić do wyznaczania przewodniczących składów orzekających członka Kolegium, za jego zgodą;
- merytoryczne przygotowanie sprawy na posiedzenie (rozprawę) oraz ustalenie udziału innych osób i konieczności ich zawiadomienia należy do sprawozdawcy;
- wpływające do Kolegium wnioski, pisma i sprawy rejestrowane są w wydzielonych częściach repertorium komputerowego zgodnie z klasyfikacją podziału spraw w

⁶ Dz. u. Nr 157, poz. 1240

- wydziałach – stosownie do potrzeb Prezes Kolegium może określić inaczej sposób rejestrowania wpływających pism;
- wykonywanie wszelkich czynności w toku sprawy należy do sprawozdawcy, z wyłączeniem czynności zastrzeżonych przez ustawę lub regulamin organizacyjny kolegium dla Prezesa Kolegium lub Przewodniczącego Składu Orzekającego;
 - sprawozdawca dokonuje formalnej oceny sprawy, zarządza wykonanie czynności przygotowawczych, zapewnia zgromadzenie pełnego materiału dowodowego – czynności przygotowawcze wykonuje w stosunku do stron i organów, zgodnie z upoważnieniem udzielonym mu przez Prezesa Kolegium
 - przed rozprawą odbywa się narada wstępna składu orzekającego w celu omówienia występujących w sprawie zagadnień – na naradzie lub posiedzeniu niejawnym sprawozdawca przedstawia członkom składu projekt orzeczenia – jeśli w składzie orzekającym uczestniczy Prezes lub Wiceprezes Kolegium, przewodnictwo należy do niego, chyba że zarządzi on inaczej;
 - rozprawie przewodniczy Przewodniczący Składu Orzekającego, który wzywa strony do zawarcia ugody – w przypadku braku możliwości zawarcia ugody, sprawozdawca przedstawia rodzaj sprawy i zgłoszone wnioski stron – Przewodniczący zamyka rozprawę i informuje strony o posiedzeniu niejawnym;
 - na posiedzeniu niejawnym (bez udziału stron) członkowie po dyskusji uzgadniają stan faktyczny sprawy i głosują rozstrzygnięcie sprawy – orzeczenia zapadają większością głosów – orzeczenia podpisują wszyscy członkowie składu orzekającego;
 - protokół z rozprawy sporządza pracownik Biura Kolegium, pod kierunkiem przewodniczącego składu orzekającego;
 - z sesji z udziałem pozaetatowych członków Kolegium sporządza się protokół zbiorczy opisujący sprawy załatwione przez skład orzekający w tym samym dniu;
 - w przypadkach złożenia odwołania od decyzji zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności albo zażalenia w postępowaniu eksmisyjnym, sprawozdawca niezwłocznie ustala z przewodniczącym składu orzekającego termin posiedzenia niejawnego;
 - w sprawach nie wymagających orzeczenia, albo w przypadkach określonych w przepisach szczególnych rozstrzygnięcie spraw należy do Prezesa Kolegium;
 - do Prezesa Kolegium należy m.in. ustalanie nowego terminu sprawy powyżej 2-mcy (art. 36 § 1 kpa)

Zgodnie z § 22 Regulaminu Prezes Kolegium zapoznaje się z protokołami zbiorczymi załatwionych spraw oraz dokonuje przeglądu sposobu załatwienia spraw, okresowo zaś

terminowości ich załatwienia, ze szczególnym uwzględnieniem spraw podatkowych, spraw z zakresu opieki społecznej i innych spraw, co do których przepisy prawa skróciły terminy załatwienia – podstawą badania terminowości są okresowe informacje o terminowości załatwiania spraw.

W § 23 Regulaminu określono m.in., że do każdego 5-tego dnia miesiąca upoważniony przez Prezesa pracownik sporządza i przedkłada Prezesowi Kolegium wykazy prowadzonych przez członków Kolegium spraw załatwionych i niezałatwionych w ciągu miesiąca poprzedniego – w przypadku dużej liczby spraw niezałatwionych, sporządza się ich indywidualne wykazy, obejmujące sygnaturę sprawy i informacje o czynnościach wykonanych w sprawie. Sprawozdawca, na wezwanie Prezesa, wyjaśnia powody nie załatwienia sprawy w terminie przepisany prawem. W przypadku dostrzeżenia uchybień w rozpoznawaniu spraw Prezes Kolegium wskazuje uchybienia proceduralne lub nieprawidłowe stosowanie przepisów – wskazanie takie doręcza się członkowi Kolegium, którego ono dotyczy.

W § 25 i 25a Regulaminu opisano tryb postępowania w przypadku wniesienia skargi na orzeczenie Kolegium do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Zgodnie z § 27 Regulaminu obsługę kancelaryjno-biurową oraz obsługę Kolegium zapewnia Biuro Kolegium, które m.in.: prowadzi rejestrację spraw w podziale na kategorie; odpowiada za przekazywanie Prezesowi informacji o stanie zaległości w załatwianiu spraw, w których postępowanie trwa dłużej niż 2 miesiące, za sposób prowadzenia ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych oraz rzetelność sporządzania sprawozdań statystycznych; opracowanie struktury etatów Kolegium

[Dowód: akta kontroli str. 139-152]

Sposób i tryb wykonywania czynności związanych z prowadzeniem przez Kolegium spraw został uregulowany w Instrukcji kancelaryjnej. W okresie badanym obowiązywała Instrukcja wprowadzona zarz. Nr 14/04 Prezesa SKO z dnia 28 grudnia 2004 r. zmieniona zarz. Nr 6/2010 Prezesa SKO z dnia 22 marca 2010 r. (zmiany obowiązują od 1.04.2010 r.).
W Instrukcji ustalono m.in., że:

- pracownicy Biura Kolegium wykonują czynności kancelaryjne i biurowo-techniczne w zakresie załatwiania spraw administracyjnych oraz obsługi spraw organizacyjnych;
- czynności z zakresu obsługi kancelaryjnej obejmują w szczególności czynności związane z prowadzeniem spraw załatwianych przez Kolegium, w tym prowadzenie rejestrów, repertoriów, akt, a także ich przechowywanie i archiwizację;

- wpływająca do Kolegium korespondencja jest przyjmowana przez pracowników kancelarii, otrzymuje prezentatę zawierającą nazwę Kolegium, datę wpływu, liczbę załączników i podpis osoby przyjmującej pismo;
- w kancelarii znajduje się dziennik podawczy (prowadzony odręcznie) do którego wpisuje się wyłącznie korespondencję dotyczącą spraw organizacyjnych Kolegium, skierowaną do Prezesa oraz odpowiedzi wpływające z Kolegium do innych jednostek;
- korespondencja w sprawach administracyjnych jest przydzielana do odpowiednich repertoriów według właściwości terytorialnej oraz rzeczowej przez pracowników kancelarii, którzy wpisują wstępne dane do repertorium komputerowego – osoba wpisująca (Wpisujący), po otrzymaniu korespondencji ustala, czy sprawa posiada już swój numer rejestrowy i w takim przypadku przekazuje pismo pracownikowi Biura obsługującemu sprawę (Obsługujący), który odnotowuje ten fakt w repertorium komputerowym, W przypadku przeciwnym osoba wpisująca wpisuje nową sprawę do repertorium komputerowego w kolejności wpływu, pozostałe dane w repertorium komputerowym wpisuje osoba obsługująca, w szczególności w zakresie : przekazania akt sprawozdawcy, czynności dokonywanych w sprawie, wezwań oraz wpływu dodatkowej korespondencji, zamknięcia postępowania, przekazania dokumentacji;
- po dokonaniu wpisów akta sprawy lub inna korespondencja przekazywane są niezwłocznie przez Obsługującego właściwemu sprawozdawcy – datę przekazania sprawy odnotowuje się w repertorium i na obwolucie akt;
- sprawy administracyjne, jednorodne będące przedmiotem działalności Kolegium wpisywane są do rejestrów komputerowych – repertoriów, które prowadzone są w układzie rzeczowym;
- w przypadku prowadzenia sprawy w pierwszej instancji przez Kolegium zakłada się akta główne sprawy;
- w przypadku wpłynięcia do Kolegium sprawy w trybie odwoławczym wraz z aktami należącymi do innego organu, po wykonaniu czynności procesowych akta te, przed ich zwrotem, uzupełnia się o dokumentację wykonanych czynności – wraz z nadaniem numeru sprawie wpływającej do Kolegium, zakłada się akta podręczne Kolegium, umieszczając na nich sygnaturę akt Kolegium;
- w przypadku wysyłki akt głównych należących do Kolegium poza siedzibę Kolegium, zakłada się akta podręczne Kolegium
- akta podręczne powinny zawierać: oryginał projektu orzeczenia sporządzonego przez sprawozdawcę, oryginał orzeczenia Kolegium, zarządzenia sprawozdawcy i Prezesa

Kolegium, pismo dotyczące zwrotu kosztów, inne dokumenty wskazane przez sprawozdawcę, oryginał protokołu z rozprawy, oryginały zwrotnych potwierdzeń odbioru przesyłki

- w aktach podręcznych umieszcza się też kserokopie: orzeczenia lub innego aktu I instancji stanowiącego podstawę wszczęcia postępowania; wniosku, odwołania bądź skargi; wyroku WSA, NSA lub innych orzeczeń sądowych;
- pisma i orzeczenia wysyłane przez Kolegium doręcza się adresatom za potwierdzeniem odbioru, zwrotne poświadczenia doręczenia pism dołącza się do akt sprawy
- do doręczenia niektórych terminowych pism miejscowych bezpośrednio adresatom służy książka doręczeń, w której adresat kwituje ich odbiór;
- najpóźniej w dwudziestym szóstym dniu od daty wpływu skargi do kolegium, projekt odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy Asystent przekazuje Prezesowi Kolegium, tak aby podpisana odpowiedź została przekazana do sekretariatu najpóźniej w 29 dniu biegu terminu;
- w przypadku nienadesłania akt sprawy do Kolegium w terminie umożliwiającym wysyłkę odpowiedzi na skargę wraz z aktami, odpowiedź na skargę na podstawie akt podręcznych wysyła się do WSA przed upływem 30 dniowego terminu, załączając informację iż akta zostaną przekazane po nadesłaniu ich przez organ I instancji do Kolegium
- w przypadku przekazania przez sąd cywilny odpisu pozwu, kierowanego przeciwko SKO, sprawie nadaje się nowy numer, dołączając do teczki archiwalne teczki spraw – sprawozdawca ma obowiązek sporządzić odpowiedź na pozew w terminie wskazanym przez sąd – zwykle 30 dni;
- wyroki uchylające orzeczenia Kolegium lub stwierdzające ich nieważność są rejestrowane w repertorium KOT – nieprawomocny wyrok jest niezwłocznie przekazywany pracownikowi Obsługującemu, który uzyskuje z archiwum akta podręczne sprawy i przedkłada sprawozdawcy w celu wyrażenia stanowiska w sprawie kasacji – w przypadku nieobecności sprawozdawcy trwającej dłużej niż 5 dni roboczych osoba Obsługująca przekazuje akta Prezesowi w celu wyznaczenia innego członka składu wydającego uchyloną decyzję do zajęcia stanowiska w sprawie skargi kasacyjnej;
- prawomocne wyroki oddalające skargi odsyła się wraz z aktami do organu I instancji – w przypadku przekazania do kolegium odpisu skargi kasacyjnej Obsługująca pobiera akta podręczne i przedkłada je sprawozdawcy wraz z opisem skargi – w przypadku nieobecności sprawozdawcy trwającej dłużej niż 3 dni robocze, osoba Obsługująca przekazuje akta podręczne Prezesowi w celu wyznaczenia innego członka składu

wydającego decyzje SKO do zajęcia stanowiska w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę kasacyjną;

- doręczone do Kolegium nieprawomocne postanowienie WSA lub NSA osoba Obsługujące przekazuje niezwłocznie sprawozdawcy wraz z pobranymi z archiwum aktami podręcznymi.

W Instrukcji po jej zmianie z dniem 1 kwietnia 2010 r. podano m.in., że:

- korespondencja jest rejestrowana w elektronicznym Dzienniku korespondencji pod nadawanym automatycznie kolejnym numerem wpływu – pisma wszczynające postępowania administracyjne lub dotyczące tych postępowań, rejestrowane są w dziale „Orzecznictwo”, pozostałe w dziale „Administracja”;
- sprawy administracyjne przydzielane są do wydziałów kolegium zgodnie z właściwością rzeczową – Asystentki obsługujące sprawozdawców rejestrują przekazane sprawy w repertoriach komputerowych działających w ramach Repertorium 2;
- po otrzymaniu korespondencji, oznaczonej jako kierowana do sprawy w toku, Asystentka odnotowuje ten wpływ w repertorium komputerowym. Po otrzymaniu nowej sprawy Asystentka dokonuje jej rejestracji w repertorium komputerowym w kolejności wpływu, wypełniając pola repertorium umożliwiające ustalenie sprawozdawcy, uzyskanie: sygnatury, rodzaju sprawy, daty i sposobu wpływu, stron sprawy i opisu sprawy;
- Asystentki dokonują dalszych wpisów w repertorium komputerowym w zakresie: przekazywania akt sprawozdawcy, czynności dokonywanych w sprawie, wezwań oraz wpływu dodatkowej korespondencji, zamknięcia postępowania, przekazania dokumentacji;
- sprawę rejestruje się tylko jeden raz na podstawie pierwszego pisma w sprawie otrzymanego z zewnątrz – dalsze pisma dołącza się do akt sprawy.

Zarządzeniem nr 7/05 z dnia 14 września 2005 r. Prezes SKO określił sekcje i rodzaje spraw w repertorium komputerowym SKO, a uchwałą nr 14 z dnia 24 listopada 2008 r. wykaz spraw kwalifikowanych do zarejestrowania pod jednym numerem (w zakresie podmiotowym - 30 rodzajów dokumentów) i sposób ich rejestrowania.

[Dowód: akta kontroli str. 205-254]

Zarządzeniem nr 2/07 z dnia 19 lipca 2007 r. Prezes SKO określił skład osobowy 3 Wydziałów w SKO i zakres spraw przekazywanych do załatwienia członkom Kolegium jako sprawozdawcom. W poszczególnych Wydziałach wskazano przewodniczących Wydziałów i sprawozdawców oraz poniższy rodzaj spraw:



- Wydział I (10 osób) - sprawy z zakresu: Go (gospodarka nieruchomościami); Lo (najem lokali, dodatki mieszkaniowe, ewidencja ludności i dowody osobiste), Op (pomoc społeczna), St (sprawy z ustawy o systemie oświaty);
- Wydział II (8 osób) – sprawy z zakresu: Fi (Ordynacja podatkowa), Ip (informacja publiczna), In (sprawy spoza przyjętych oznaczeń), Dr (drogi publiczne i ruch drogowy), Ru (ruch drogowy), Gs (decyzje gmin i powiatów w zakresie zezwoleń);
- Wydział III (7 osób) – sprawy z zakresu: Os (ochrona środowiska i prawo geologiczne), Ar (zagospodarowanie przestrzenne), Wo (gospodarka wodna), Ro (ochrona gruntów rolnych).

Razem rozdzielono zadania dla 25 osób.

Ustalono, że sprawy z repertorium KOX (aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste) przydzielane będą sprawozdawcom etatowym i pozaetatowym, a sprawy zarejestrowane w repertorium KOT (sprawy podlegające ponownemu rozpatrzeniu przekazane przez WSA i NSA) będą przydzielane sprawozdawcom, którzy poprzednio rozpoznawali sprawę jako sprawozdawcy.

W zarządzeniu nie określono liczby członków pozaetatowych Kolegium oraz spraw im przydzielanych.

[Dowód: akta kontroli str. 255-256]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: *„W 2007 r. struktura wydziałowa nie obowiązywała pozaetatowych członków Kolegium, stąd też przydział spraw dla członków pozaetatowych został powierzony Wiceprezesowi SKO. W 2009 r. w wyniku dopracowywania zmian organizacyjnych członkowie pozaetatowi zostali objęci specjalizacją i włączeni do poszczególnych wydziałów, a przydział spraw dla członków pozaetatowych został powierzony przewodniczącym wydziałów.”*

[Dowód: akta kontroli str. 476-477]

Zarządzeniem nr 6/2009 z 28 maja 2009 r. Prezes SKO ustalił uaktualniony podział członków Kolegium na Wydziały i sprawy przekazywane do załatwienia sprawozdawcom:

- Wydział I - sprawy z zakresu Go, Lo, Op, St - członkowie etatowi 14 osób, członkowie pozaetatowi 13 osób, pracownicy biura 6 osób (łącznie 33 osoby);
- Wydział II – sprawy z zakresu Fi, Ip, In, Dr, Gs oraz dodane sprawy w stosunku do zarz. nr 2/07 - Al i Eg (wydzielone z poprzedniego rejestru Gs sprawy alkoholowe i egzekucyjne) - członkowie etatowi 8 osób, członkowie pozaetatowi 12 osób, pracownicy biura 4 osoby (łącznie 24 osoby);

- Wydział III – sprawy z zakresu Oś, Ar, Wo, Ro – członkowie etatowi 10 osób, członkowie pozaetatowi 15 osób, pracownicy biura 5 osób (łącznie 30 osób).

Ustalono skład pracowników biura: w sekcji KOX - 4 osoby, pracowników dokonujących wstępnych wpisów do rejestrów - 3 osoby, obsługę repertoriów KOS i KOK) – 2 osoby. Razem wykazano rozdzielenie zadań dla 96 osób.

[Dowód: akta kontroli str. 257-262]

Zarządzeniem nr 2/2010 z dnia 25 stycznia 2010 r. Prezes SKO uaktualnił podział członków Kolegium i pracowników biura na Wydziały i podział spraw przekazywanych do załatwienia sprawozdawcom. Zakres przedmiotowy spraw w poszczególnych Wydziałach nie uległ zmianie w stosunku do zarz. Nr. 6/2009. Podział osób na Wydziały był następujący:

- Wydział I – członkowie etatowi 15 osób, członkowie pozaetatowi 12 osób, pracownicy biura 6 osób. razem 35 osób;
- Wydział II - członkowie etatowi 10 osób, członkowie pozaetatowi 11 osób, pracownicy biura 4 osoby, razem 25 osób;
- Wydział III - członkowie etatowi 12 osób, członkowie pozaetatowi 11 osób, pracownicy biura 5 osób, razem 28 osób;
- pracownicy biura: w sekcji KOX – 4 osoby, wstępne wpisy – 3 osoby, obsługa repertoriów KOS i KOK – 2 osoby

Razem wykazano rozdzielenie zadań dla 97 osób.

[Dowód: akta kontroli str. 263-274]

Zarządzeniami nr 2/2006 z dnia 30 marca 2006 r., nr 6/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r., nr 5/2009 z dnia 28 maja 2009 r. i nr 3/2010 z dnia 25 stycznia 2010 r. Prezes SKO ustalił dni dyżurów i dni orzekania etatowych członków Kolegium. W zarządzeniach określono dni tygodnia w zakresie dyżurów i dni orzekania dla poszczególnych członków etatowych Wydziałów SKO.

[Dowód: akta kontroli str. 275-278]

W odpowiedzi na pytanie kontrolera - jaki jest praktyczny sens wyznaczania dni dyżurów i orzekania członków Kolegium i jaki to ma wpływ na terminowość postępowania - Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: *„Z uwagi na fakt, iż sprawozdawcy posiadają ustawowe uprawnienie do samodzielnego przygotowania spraw na posiedzenia składów orzekających (podobnie jak sędziowie WSA), koniecznym jest ustalenie stałych dni dyżurów i dni orzekania dla poszczególnych sprawozdawców. Zarówno sprawozdawcy jak i przewodniczący składów orzekających muszą wiedzieć, kto i kiedy może uczestniczyć w posiedzenia składów orzekających oraz kto i kiedy może uczestniczyć w naradach*

merytorycznych i konsultacjach dotyczących poszczególnych spraw. Zasady wydawania orzeczeń w Kolegium reguluje rozdział 3 cytowanej ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, a z art. 17 jasno wynika, że orzeczenia zapadają po przeprowadzeniu rozprawy na posiedzeniu niejawnym. Ustalenie dni orzekania i dyżurów ma zatem zasadnicze znaczenie dla uporządkowania tempa załatwiania spraw.”

[Dowód: akta kontroli str. 477]

Prezes SKO w drodze imiennych upoważnień wyznaczył na każdy rok, w okresie badanym, członków etatowych Kolegium do przewodniczenia składom orzekającym. W 2008 r. upoważnienia otrzymało 24 członków Kolegium, w 2009 r. 26 członków Kolegium, w 2010 r. 28 członków Kolegium. Prezes SKO nie wyznaczał w ww. latach przewodniczących do poszczególnych składów orzekających.

[Dowód: akta kontroli str. 199-204]

Mapa procesu ewidencjonowania i załatwiania spraw wynikająca z regulaminu organizacyjnego, instrukcji kancelaryjnych i zarządzeń Prezesa SKO jest następująca:

- wpływ sprawy do SKO
- rejestracja sprawy w ewidencji - do 30 marca 2010 r.: wstępna rejestracja sprawy przez pracownika kancelarii w repertorium komputerowym i przekazanie niezwłocznie sprawy Obsługującemu wg właściwości rzeczowej (osobie w Biurze SKO wykonującej czynności administracyjne wspomagające sprawozdawcę), następnie niezwłoczne przekazanie akt sprawy sprawozdawcy; od 1 kwietnia 2010 r.: odnotowanie sprawy w kancelarii SKO w dzienniku korespondencji i przekazanie korespondencji niezwłocznie do wydziału zgodnie z właściwością rzeczową, rejestracja nowej sprawy w repertorium komputerowym przez Asystenta sprawozdawcy; przekazanie akt sprawy sprawozdawcy;
- wyznaczenie składu orzekającego oraz terminu posiedzenia lub rozprawy - zgodnie z § 10 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu organizacyjnego „Prezes Kolegium wyznacza etatowych członków Kolegium uprawnionych do przewodniczenia składom orzekającym wraz z określeniem dni i sal rozpraw będących do ich dyspozycji. Przewodniczący składu orzekającego określa jego członków oraz ustala ze sprawozdawcami miejsce, termin oraz kolejność rozpatrzenia spraw” – Prezes SKO udzielając upoważnień przewodniczącym składów orzekających nie określił dni i sal na rozprawy;
- badanie sprawy przez sprawozdawcę - zgodnie z § 10 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego „Merytoryczne przygotowanie sprawy na posiedzenie (rozprawę) oraz ustalenie udziału innych osób i konieczności ich zawiadomienia należy do sprawozdawcy” – w regulacjach wewnętrznych SKO nie określono czasu na wykonanie kolejnych czynności załatwiania

sprawy, nie określono jaki czas od rejestracji sprawy należy przeznaczyć na czynności przygotowawcze wykonywane przez sprawozdawcę, w jakim terminie należy zwołać naradę wstępną, w jakim terminie od rejestracji sprawy należy wyznaczyć rozprawę i posiedzenie niejawne;

- przygotowanie projektu orzeczenia - projekt orzeczenia przygotowuje sprawozdawca i przedstawia go składowi orzekającemu na naradzie wstępnej;
- wydanie decyzji - treść ostatecznego orzeczenia jest przegłosowywana na posiedzeniu niejawnym – protokół z rozprawy sporządza pracownik Biura Kolegium pod kierunkiem przewodniczącego składu orzekającego;
- wysyłka do strony - decyzja SKO jest przekazywana stronom przez kancelarię SKO za potwierdzeniem odbioru. W regulacjach wewnętrznych nie wskazano terminu wysyłki po wydaniu orzeczenia przez SKO;
- czas ogółem na załatwienie sprawy - w przypadku skarg określono, że projekt odpowiedzi powinien być przygotowany przez sprawozdawcę w 25 dni od wpływu skargi i przekazany do sekretariatu SKO w 29 dni od wpływu skargi celem podpisania odpowiedzi na skargę i wysłania jej przed upływem 30 dni; w przypadku wpłynięcia do SKO wyroku WSA lub NSA zajęcie stanowiska i jego przesłanie powinno nastąpić przed upływem 30 dni – Prezes SKO wyznaczył 7 dniowy termin, w którym sprawozdawca przedkłada Prezesowi SKO wyrok wraz z aktami i własne stanowisko w sprawie (w przypadku skargi kasacyjnej 5 dni).

Obowiązujące terminy załatwienia spraw wpływających do SKO, wynikające z ustaw, wynoszą: w przypadku spraw administracyjnych i opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, zgodnie z art. 35 Kpa, miesiąc od dnia otrzymania odwołania lub wniosku; w przypadku spraw podatkowych, zgodnie z art. 139 ordynacji podatkowej, miesiąc, a w skomplikowanej sprawie 2 miesiące od dnia wszczęcia postępowania.

W regulacjach wewnętrznych SKO nie określono jednoznacznie czasu postępowania ogółem i okresów przeznaczonych na poszczególne jego etapy.

[Dowód: akta kontroli str. 139-152, 205-278]

W sprawie trybu i terminów załatwiania spraw w SKO, Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: *„Prezes kolegium raz w roku udziela poszczególnym sprawozdawcom upoważnień do przewodniczenia składom orzekającym. Upoważnienie takie uprawnia do organizowania składów orzekających spośród członków kolegium i ważne jest przez cały rok, po roku podlega analizie w zakresie wywiązywania się z tego obowiązku.*

Prezes kolegium w drodze zarządzenia ustala dni orzekania i dni dyżurów w tygodniu dla poszczególnych sprawozdawców.

Prezes kolegium nie jest w stanie indywidualnie dla każdego sprawozdawcy ustalić obowiązującej ilości dni wpływu do podjęcia czynności związanych z załatwianiem sprawy. Jeżeliby kolegium liczyło 20 orzeczników a wpływ spraw rocznie nie przekraczałby 500, to prezes osobiście mógłby dekretować każdą sprawę i nadzorować jej przebieg, natomiast w sytuacji gdy kolegium warszawskie liczy 73 członków a rocznie wpływa kilkadziesiąt tysięcy pism inicjujących sprawę, a także w toku postępowania, to prezes kolegium może tylko ustalić zasady związane z przydziałem i załatwieniem spraw. Sposób i zasady orzekania określone są szczegółowo w rozdziale 2 i 3 Regulaminu organizacyjnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, natomiast sposób rejestracji spraw, dni orzekania i dni dyżurów dla poszczególnych sprawozdawców określone są przez prezesa w drodze zarządzenia.

Bardzo rzadko zdarza się, iż sprawa może być załatwiona na podstawie akt, które organ I instancji przysyła do Kolegium wraz z odwołaniem. Kolegium ma ustawowy obowiązek rozpoznać każdą sprawę po raz wtóry pod względem merytorycznym tj. prowadzić postępowanie w sprawie od samego początku. Prowadzi zatem wielowątkowe postępowania w zależności od stopnia skomplikowania sprawy, żądań stron oraz sposobu przeprowadzenia postępowania przez organy I instancji. Korespondencja ze stronami postępowania z organem I instancji oraz innymi instytucjami, które posiadają dokumenty niezbędne do ustalenia stanu faktycznego i rozpoznania sprawy trwa czasami wiele tygodni a nawet miesiące. Ponadto w postępowaniach nadzorczych i wznowieniowych kolegium występuje jako organ I i II instancji, zatem wszystkie czynności w sprawie należą do sprawozdawcy. Tylko sprawozdawca jest zatem w stanie ustalić harmonogram załatwiania poszczególnej sprawy.”

[Dowód: akta kontroli str. 181-182]

Działania kontrolne Prezesa SKO, dokonywane zgodnie z zapisami § 27 Regulaminu, polegające na analizie stanu zaległości w załatwianiu spraw, prowadzone były na podstawie sporządzanych przez Biuro SKO zestawień, takich jak:

- wydruki spraw niezakończonych (kwartalne lub według potrzeb) na określony dzień – wydruki zawierały sygnaturę sprawy i nazwisko sprawozdawcy;
- zestawienia spraw zakończonych i niezakończonych na określony dzień – zestawienia zawierały dane o wpływie spraw, liczbie spraw zakończonych i niezakończonych w podziale na Wydziały i poszczególnych członków etatowych Kolegium;




- zestawienia liczby spraw wpływających, zakończonych i niezakończonych na określony dzień przypadających na poszczególnych członków pozaetatowych, z wyliczeniem wpływu, spraw zakończonych, spraw niezakończonych przypadających na jednego członka pozaetatowego;
- zestawienia liczby spraw wpływających, zakończonych i niezakończonych na określony dzień na poszczególnych sprawozdawców;
- zestawienia liczby spraw wpływających, zakończonych i niezakończonych na koniec wskazanego kwartału wg rodzaju spraw z podziałem na Wydziały i członków etatowych Kolegium;
- zestawienia liczby spraw wpływających, zakończonych i niezakończonych na określony dzień w ujęciu na poszczególnych członków etatowych i pozaetatowych Kolegium.

[Dowód: akta kontroli str. 159-178]

1.7. Kontrola MSWiA

W latach 2008-2010 Minister SWiA nie kontrolował SKO. Ostatnia kontrola MSWiA miała miejsce w 2007 r. – przedmiotem kontroli była organizacja i warunki pracy SKO w okresie od 1.01. do 31.12.2006 r., tym: prawidłowość stosowania wybranych przepisów regulaminu organizacyjnego; terminowość załatwiania spraw oraz stan zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których postępowanie administracyjne trwa dłużej niż 6 miesięcy; prowadzenie ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych oraz rzetelność sporządzania informacji o działalności Kolegium. Minister SWiA pozytywnie ocenił sposób prowadzenia repertoriów i innych dokumentów udostępnionych zespołowi kontrolnemu; właściwe ustalenie ryczału dla pozaetatowych członków Kolegium; wskazał, że jedyną przyczyną zaległości w zakresie 1900 spraw nierozstrzygniętych powyżej 6 miesięcy są braki kadrowe w Kolegium. Minister zalecił: podjęcie energicznych działań, w celu zwiększenia obsady etatowej SKO. Działania podjęte przez SKO, dotyczące zwiększenia zatrudnienia opisane zostały w pkt 1.5 (zatrudnienie w SKO) niniejszego protokołu.

[Dowód: akta kontroli str. 195-198, 293-294]

2. Koszty rozpoznawania spraw w SKO i budżet zadaniowy

W sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków w latach 2008 -2010 I półrocze wykazano poniższe wydatki ogółem:

Okres	Wydatki razem w zł		Liczba spraw rozpatrzonych	Szacunkowy koszt rozpoznania sprawy w zł	
	Ogółem	bez inwest.		wg wydatków całkowitych	bez kosztów inwestyc.
I półrocze 2008	3.577.620	3.491.598	6.788	527	514

Rok 2008	7.326.195	7.043.198	13.811	530	510
I półrocze 2009	4.459.764	4.407.759	7.899	565	558
Rok 2009	8.732.270	8.680.265	16.986	514	511
I półrocze 2010	4.769.072	4.707.536	9.775	488	482

Średni koszt rozpatrywania sprawy wg wydatków ogółem w I półroczu 2010 roku był o 7,5 % niższy niż w I półroczu 2008 r. i o 13,6 % niższy niż w I półroczu 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 409-418]

W sprawie podejmowanych działań przez SKO w celu zmniejszenia kosztu rozpatrywania sprawy, Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: „*Wszystkie działania, które prowadzone były w latach 2008-2010 służyły poprawie i doskonaleniu organizacji pracy oraz racjonalizacji kosztów. Służyły zatem obniżeniu kosztu rozpatrywania spraw. Mam przeświadczenie, że wszystkie wewnętrzne możliwości w zakresie poprawy organizacji pracy oraz racjonalizacji kosztów były realizowane.*”

[Dowód: akta kontroli str. 517]

W poszczególnych latach okresu badanego SKO sporządzało budżet zadaniowy oraz po zakończeniu roku informacje z wykonania wydatków budżetu w ujęciu zadaniowym, które przedkładało Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów.

Kształtowanie się planów i realizacji w układzie zadaniowym SKO w 2008 (na podstawie przedłożonych do MF planów i informacji z wykonania) roku przedstawia poniższa tabela:

Rok/Zadanie	Plan				Realizacja	
	Wydatki w tys. zł	Cel	Miernik		Wydatki w tys. zł	Miernik W %
			Nazwa	Wartość w %		
1. Wykonywanie zadań przew. Ustawą	7.331				7.326	
1.1. Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu adm. publicznej	5.100	Wykonywanie adm. publicznej poprzez nadawanie uprawnień bądź nadanie obowiązków o charakterze adm.	Odsetek decyzji merytorycznych	29,95	5.099	26,45
		Eliminowanie z obrotu wadliwych decyzji adm.	Odsetek orzeczeń eliminujących wadliwe akty	30,06		21,60
		Minimalizacja liczby wyroków uchylających decyzje zaskarżone do sądów adm.	Odsetek spraw zakończ. wyrokami uchylającymi orzeczenia	16,96		21,84
1.2. Rozstrzygnięcie sporów dotyczących aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste	926	Zwiększenie liczby spraw zakończonych ostatecznie w sposób ugodowy	Odsetek spraw zakończonych ugodami	1,25	926	1,55
		Wsparcie sądownictwa powszechnego poprzez załatwianie spraw w	Odsetek spraw zakończonych orzeczeniem, od	13,37		23,90

		postępowaniu przedsądowym	którego wniesiono sprzeciw do sądu pow.			
1.3. Tworzenie i koordynacja polityki	1.305	Nie wyznaczono mierników			1.301	

[Dowód: akta kontroli str. 419-430]

Wzory ujednoliconych formularzy z zakresu budżetów zadaniowych BZ-1, BZ-2 i BZ-3 na 2008 rok zostały opracowane przez eksperta w zakresie budżetów zadaniowych i przedstawione prezesom SKO na spotkaniu w Olsztynie, a następnie przesłane do wykorzystania w dniu 16 sierpnia 2007 r. wraz z uwagami co do sposobu wypełniania. W uwagach podano, że: w BZ-1 przewidziano jedno zadanie i trzy podzadania priorytetowe; dla podzadań 1.1 i 1.2. określono cele i mierniki oparte na wykonaniu poszczególnych celów w 2006 r., w tym:

- miernik odnoszący się do wykonywania administracji publicznej określający liczbę decyzji utrzymujących w mocy zaskarżone decyzje w stosunku do liczby spraw rozstrzygniętych ogółem;
- miernik odnoszący się do eliminowania z obrotu wadliwych aktów administracyjnych określający liczbę decyzji uchylających decyzję organu I instancji i przekazujących sprawy do ponownego rozpatrzenia w stosunku do liczby spraw rozstrzygniętych ogółem;
- miernik odnoszący się do minimalizowania liczby wyroków uchylających w stosunku do liczby spraw rozpoznanych;
- miernik odnoszący się do ugód w stosunku do liczby orzeczeń ogółem;
- miernik odnoszący się do sprzeciwów od orzeczeń w stosunku do liczby orzeczeń ogółem

[Dowód: akta kontroli str. 431-434]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka sporządziła wewnętrzną analizę założeń do wyliczenia kosztów budżetu zadaniowego w 2008 r., w której stwierdziła m.in., że:

- w 2008 r., zgodnie z wytycznymi KRSKO, przyjęto jedno zadanie z trzema podzadaniami. Do kosztów podzadania 3 – Tworzenie i koordynacja polityki przyjęto: wynagrodzenie i pochodne osób zajmujących się obsługą księgową i techniczną, wydatki majątkowe, koszty czynszu i kaucji za lokal oraz 5% kosztów pośrednich (m.in. wyposażenia stanowisk pracy, energii, usług remontowych i pozostałych, szkoleń);
- rozliczenie kosztów na podzadania 1 i 2 należy dokonać proporcjonalnie do załatwionych spraw w poszczególnych zadaniach;
- z uwagi na konieczność załatwiania spraw z użytkowania wieczystego na posiedzeniach jawnych z udziałem stron doliczono dodatkowo koszty pośrednie w wysokości 14% poniesionych kosztów na załatwianie spraw związanych z użytkowaniem wieczystym;

- wyliczono koszt jednej sprawy załatwionej w 2008 r. z użytkowania wieczystego na 496,56 zł (jednej sprawy zaewidencjonowanej w 2008 r. na 115,19 zł)
- wyliczono koszt jednej załatwionej sprawy administracyjnej w 2008 r. na 426,13 zł (jednej zaewidencjonowanej sprawy w 2008 r. na 322,35 zł);

W ocenie zrealizowanych mierników (przedstawionej przez Prezesa SKO w ww. analizie) stwierdzono, że w podzadaniu 1.1. (sprawy administracyjne) jeden z trzech wyznaczonych celów został przekroczony o 4,88 punktów procentowych, pozostałe dwa cele nie osiągnęły planowanych rezultatów; w podzadaniu 1.2. (opłaty za użytkowanie wieczyste) mierniki w zakresie dwóch wyznaczonych celów zostały wykonane ponad plan. W zakończeniu analizy stwierdzono, że *„należy w latach przyszłych przyjąć tylko dwa podzadania, ponieważ wszystkie czynności wykonywane przez pracowników Kolegium oraz wszystkie nasze wydatki są związane z realizacją podstawowego zadania nałożonego na kolegia ustawą.”*

W analizie nie dokonano oceny czy uzyskane mierniki (przekroczenie lub niewykonanie) w stosunku do celu oznaczają poprawę czy pogorszenie pracy i jakie w związku z tym konieczne są działania w przyszłości dla poprawy wyników SKO.

[Dowód: akta kontroli str. 435-438]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że w podzadaniu 1.1. wyznaczono trzy cele: *„1) Wykonywanie administracji publicznej poprzez nadawanie uprawnień bądź nadanie obowiązków o charakterze administracyjnym. Nazwa miernika: Odsetek decyzji merytorycznych. Wartość miernika wg planu 29,95 %, wykonanie 26,45 %. 2) Eliminowanie z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych, nazwa miernika: Odsetek orzeczeń eliminujących wadliwe akty. Wartość miernika: Odsetek orzeczeń eliminujących wadliwe akty. Wartość miernika wg planu 30,06%, wykonanie 21,60 %. Mniejsza liczba wyeliminowanych decyzji administracyjnych organów I instancji, świadczy o poprawie jakości orzecznictwa organów I instancji. 3) Minimalizowanie liczby wyroków uchylających decyzje zaskarżone do sądów administracyjnych. Nazwa miernika: Odsetek spraw zakończonych wyrokami uchylającymi orzeczenie. Wartość miernika wg planu 16,96%, wykonanie 21,84 %. Nie wykonano planowanego miernika. Bardzo duży wzrost spraw do załatwienia w roku 2008 w stosunku do roku 2006. Wzrost o 5517 spraw do załatwienia oraz braki kadrowe spowodowały powyższą sytuację. Podjęte zostały działania w zakresie zwiększenia kadry pracowniczej – członków etatowych oraz czynności związane z pozyskaniem środków dla pozaetatowych członków.*

W podzadaniu 1.2. Rozstrzygnięcie sporów dotyczących aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste gruntów. Podzadaniu wyznaczono dwa cele: 1) Zwiększenie liczby spraw

zakończonych ostatecznie w sposób ugodowy. Nazwa miernika: Odsetek spraw zakończonych ugodami. Wartość miernika wg planu 1,25 %, wykonanie 1,55%. Osiągnięta wartość miernika jest pozytywna. W 2008 r. zwiększył się odsetek spraw zakończonych ugodami w stosunku do liczby spraw załatwionych. 2) Wsparcie sadownictwa powszechnego poprzez załatwianie spraw w postępowaniu przedsądowym. Nazwa miernika: Odsetek spraw zakończonych orzeczeniem, od którego wniesiono sprzeciw do sądu powszechnego. Wartość miernika 13,37 5, wykonanie 23,90 %. W 2008 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie nie ma wpływu na poczynania stron. Strony korzystają z uprawnień obywatelskich realizujących konstytucyjne prawo do sądu.”

[Dowód: akta kontroli str. 531]

Kształtowanie się planów i realizacji w układzie zadaniowym SKO w 2009 roku (na podstawie zestawienia wydatków w układzie zadaniowym wg ustawy budżetowej na 2009 r. oraz informacji z wykonania budżetu przesłanej do MF w dniu 1.04.2010 r.) przedstawia poniższa tabela:

Zadanie	Plan				Realizacja	
	Wydatki w tys. zł	Cel	Miernik		Wydatki w tys. zł	Miernik
			Nazwa	%		
16.7. Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu adm. publicznej należących do jednostek samorządu terytorialnego	8.735	Kontrola instancyjna i pozainstancyjna orzeczeń adm. organów jedn. Sam. Ter. Oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nier. gruntowych	Odsetek spraw rozpatrzonych w stosunku do ogólnej liczby spraw ujętych w ewidencji w danym roku	77	8.732	57
16.7.5. Rozpatrywanie odwołań, zażaleń, żądań wznowienia postępowania oraz wszczynania z urzędu postępowań w trybach nadzwyczajnych	5.083	Weryfikacja decyzji i postanowień organów jedn. Samorządu teryt. w toku instancji oraz w nadzwyczajnych trybach postępowania admin.	Odsetek rozstrzygnięć adm. w stosunku do ogólnej liczby spraw administr. do rozpatrzenia w danym roku	81	5.081	74
16.7.53. Rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nier. gruntowych	3.652	Zakończenie sporów na drodze uproszczonej procedury administr., odciążenie sądów powszechnych	Odsetek spraw zakończonych ugodą lub orzeczeniem kolegium w stosunku do ogólnej liczby wniosków do rozpatrzenia w danym roku	53	3.651	33

[Dowód: akta kontroli str. 439-450]

W „Analizie przyjętych założeń do wyliczenia kosztów budżetu zadaniowego w 2009 r.” sporządzonej w dniu 29.03.2010 r. Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka stwierdziła m.in., że:

- w 2009 r. SKO realizowało jedno zadanie 16.7 – Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, w którego ramach wyodrębniono 2 podzadania 16.7.1. i 16.7.2.;
- podziału wykonanych wydatków na podzadania dokonano wyliczając w układzie proporcjonalnym, poprzez przeliczenie wydatków ogółem na ilość ujętych w ewidencji spraw do załatwienia w danym roku oraz spraw przypadających do załatwienia na dane podzadanie (spraw ogółem 30.011, administracyjnych 17.464, użytkowanie wieczyste 12.547) – średni koszt jednej sprawy 290,97 zł (8.732.270 : 30.011);
- stwierdzono znaczny wzrost spraw do załatwienia w 2009 r. w stosunku do lat poprzednich (w 2007 r. 17.712, w 2009 r. 30.011)
- stwierdzono wykonanie zadań w 56,6 % - 16.986 spraw załatwionych (w stosunku do ujętych w ewidencji 30.011), w tym administracyjnych 12.879 – 73,75 %; z zakresu użytkowania wieczystego 4.107 – 32,73 %.

W analizie nie obliczono kosztu realizacji jednego zadania, który wyniósł średnio dla wszystkich zrealizowanych zadań - 514 zł (8.732.270 zł : 16.986 spraw), w tym spraw administracyjnych 394,6 zł (5.081.500:12.879) i spraw z zakresu użytkowania wieczystego 888,9 zł (3.650.770:4107)

[Dowód: akta kontroli str. 451-454]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: *„Kolegium nie prowadzi oddzielnej ewidencji do rozliczenia podzadań przyjętych w budżecie zadaniowym. Koszty przypadające na poszczególne podzadania wyliczane są w układzie proporcjonalnym(...) W/w metoda wyliczania kosztu podzadania wynika z faktu, iż Kolegium ponosi koszty nie tylko na rozpoznanie spraw, ale również na czynności związane z zaewidencjonowaniem spraw oraz przygotowaniem do rozpoznania, załatwienie których następuje w roku następnym. Ponoszone są również koszty ogólne (...), które mogą być wyliczone do danego podzadania tylko proporcjonalnie. (...). Plan środków na wydatki z ustawy budżetowej na 2009 r. wynosił 7.698.000 zł. Kwota ta została przyjęta w kolumnie „plan na 2009 r. w sprawozdaniu budżetu za 2009 r., w układzie zadaniowym. W ciągu 2009 r. na wniosek Prezesa SKO w Warszawie środki na wydatki zostały decyzją Ministra Finansów zwiększone o kwotę 1.037.168 zł do wysokości 8.735.168 zł. (...) Wszystkie otrzymane środki zostały uwzględnione w wyliczeniu*

kosztu jednej sprawy. (...). Wysokość kwot na poszczególne podzadania w planie po zmianach został również przeliczony taką samą metoda jak wykonanie do wysokości planu po zmianach. Bazowa wartość miernika wyliczona została na podstawie sprawozdania za 2007 r. gdzie spraw z użytkowania wieczystego załatwiono 1314 na 2475 zaewidencjonowanych. W 2009 r. spraw z użytkowania wieczystego załatwiono 4107 na 12547 zaewidencjonowanych. Wzrost załatwionych spraw w 2009 r. do 2007 r. wynosi 312 %, zaewidencjonowanych ok. 507 % (2475 w 2007 r., 12547 w 2009 r.)”

[Dowód: akta kontroli str. 533]

Plan w układzie zadaniowym na 2010 r. (na podstawie materiałów do projektu budżetu państwa na rok 2010 w układzie zadaniowym przesłanych do MF w dniu 27.08.2009 r.) przedstawia poniższa tabela:

Zadanie	Plan			
	Wydatki w tys. zł	Cel	Miernik	
			Nazwa	%
16.8. Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu adm. publicznej należących do jednostek samorządu terytorialnego	8.477	Zapewnienie zgodnego z prawem wydawania decyzji II instancji	Odsetek spraw rozpatrzonych w stosunku do ogólnej liczby spraw ujętych w ewidencji w danym roku	77
16.8.1. Rozpatrywanie odwołań, zażaleń, żądań wznowienia postępowania oraz wszczynania z urzędu postępowań w trybach nadzwyczajnych	5.620	Weryfikacja decyzji i postanowień organów jedn. Samorządu teryt. w toku instancji oraz w nadzwyczajnych trybach postępowania admin.	Odsetek rozstrzygnięć adm. w stosunku do ogólnej liczby spraw administ. do rozpatrzenia w danym roku	66
16.8.2. Rozpatrywanie sporów cywilno-prawnych dotyczących aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nier. Gruntowych	2.857	Zakończenie sporów w drodze uproszczonej procedury administracyjnej, odciążenie sądów powszechnych	Odsetek spraw zakończonych ugodą lub orzeczeniem kolegium w stosunku do ogólnej liczby wniosków do rozpatrzenia w danym roku	34

W opisie do ww. planu podano, że:

- SKO nie ma żadnego wpływu na ilość spraw wpływających w danym okresie rozliczeniowym. Kolegium ma natomiast wpływ na ilość i jakość spraw rozpoznawanych, zależy to jednak w głównej mierze od tego czy pozyska odpowiednie środki z budżetu;
- obecnie SKO posiada 39 etatów dla członków etatowych i współpracuje z 40 członkami pozaetatowymi; każdy członek pozaetatowy może wypracować maksymalny ryczałt miesięczny w wysokości 3.354 zł, co stanowi 60% płacy zasadniczej członka etatowego;




- dopiero od 2009 r. dzięki zwiększeniu liczby członków etatowych i pozaetatowych udaje się wyprowadzać zaległości poprzez zwiększenie ilości rozpoznawanych spraw i korzystnej różnicy pomiędzy ilością spraw wpływających, a ilością spraw załatwionych np. w miesiącu czerwcu 2009 r. – wpływ 1.119, sprawy załatwione 1.669;
- na przestrzeni ostatnich 6 lat zwiększała się ilość spraw wpływających – z 9.658 w 2003 r. do 19.829 w 2008 r. – dla realizacji zadań zgodnie z wymogami ustawowymi należałoby założyć stały wzrost kosztów na poziomie średnio 10% rocznie

[Dowód: akta kontroli str. 455-462]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka, w dokumencie z dnia 12.10.2010 r. „Zasady rozliczania wydatków SKO w układzie zadaniowym” stwierdziła m.in., że:

- „do wyliczenia kosztów na poszczególne podzadania w ramach zadania „Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego”, przyjęto jednostkowy koszt sprawy, jednorodny dla spraw z obu podzadań;
- koszty przypadające na poszczególne podzadania wyliczane są w układzie proporcjonalnym, przeliczając wydatki ogółem w stosunku do zaewidencjonowanych spraw do załatwienia w danym roku oraz spraw przypadających na dane podzadanie. Ww. metoda wyliczenia kosztu podzadania wynika z faktu, iż Kolegium ponosi koszty nie tylko na rozpoznanie spraw ale również na czynności związane z zaewidencjonowaniem spraw oraz przygotowaniem do rozpoznania, załatwienie których następuje w roku następnym. Ponośzone są również koszty ogólne (czynsz, obsługa techniczna, obsługa księgowa i administracyjna), które mogą być wyliczone do danego podzadania tylko proporcjonalnie;
- przy wyliczaniu mierników i kosztów na poszczególne podzadania bazuje się na danych dotyczących spraw zaewidencjonowanych i rozpoznanych wynikających z „Informacji o działalności SKO w Warszawie” za dany rok.”

[Dowód: akta kontroli str. 463-464]

Wykazane w informacjach o wykonaniu budżetu w układzie zadaniowym za 2008 i 2009 rok koszty realizacji poszczególnych zadań nie wynikały ze szczegółowej ewidencji księgowej SKO na poszczególne zadania i podzadania - taka ewidencja nie była w SKO prowadzona. Ewidencja w SKO zapewniała ujęcie kosztów ogółem na wszystkie zadania z podziałem na paragrafy klasyfikacji budżetowej.

W sprawozdaniach Rb-28 z wykonania wydatków za rok 2008, 2009 i I półrocze 2010 wykazano poniższe wykonanie wydatków:

paragraf	Rodzaj wydatków	Wydatki poniesione w roku – w tys. zł		
		2008	2009	I półrocze 2010
3020	Wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń	8	6	4
4010	Wynagrodzenia osobowe	3.615	4.578	2.251
4040	Dodatkowe wynagrodzenia roczne	270	278	348
4110	Składki na bezp.. społeczne	540	686	395
4120	Składki na fundusz pracy	95	104	50
4140	PFRON	26	39	18
4170	Wynagrodzenia bezosobowe, w tym ryczałty dla pozaetatowych członków SKO, koszty zastępstwa procesowego	726	825	441
4210	Zakup materiałów i wyposażenia	116	169	79
4260	Zakup energii	66	54	21
4270	Zakup usług remontowych	64	61	28
4280	Zakup usług zdrowotnych	4	7	1
4300	Zakup usług pozostałych	613	740	420
4350	Internet	24	29	14
4360	Telefony komórkowe	19	24	12
4370	Telefony stacjonarne	30	22	9
4390	Ekspertyzy, analizy, opinie	2	-	-
4400	Czynsze	358	693	371
4410	Podróże służbowe krajowe	2	2	1
4430	Różne opłaty i składki	70	10	10
4440	Fundusz socjalny	52	68	71
4610	Koszty postępowania sądowego	238	219	129
4700	Szkolenia	47	35	4
4740	Zakup mat. Papiern. do urz. kserogr.	21	23	18
4750	Zakup akcesoriów komp. i licencji	37	8	12
6050	Wydatki inwestycyjne	45	26	-
6060	Zakupy inwestycyjne	238	26	62
Razem		7.326	8.732	4.769

W wykazanych powyżej wydatkach w paragrafie 4170 zaewidencjonowano m.in. koszty ryczałtów pozaetatowych członków Kolegium oraz koszty zastępstwa procesowego. Koszty ryczałtów pozaetatowych członków Kolegium wyniosły: w 2008 r. 504,2 tys. zł, w tym ich wynagrodzenia z tytułu zastępstwa procesowego 7,8 tys. zł; w 2009 r. odpowiednio: 577,8 tys. zł i 7,6 tys. zł; w I półroczu 2010 r. 305,7 tys. zł i 2,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 409-418, 465-466]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: „W przypadku konieczności zapewnienia zastępstwa procesowego SKO korzystało wyłącznie z własnych członków kolegium. Członkowie etatowi wykonywali te czynności w ramach wynagrodzenia, natomiast członkowie pozaetatowi ostatnio według stawek określonych w zarządzeniu nr 1/2010 Prezesa SKO z dnia 21 stycznia 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia dla pozaetatowych członków Kolegium. Zatrudnienie adwokata lub radcy prawnego z zewnątrz

równałoby się podniesieniu kosztów, a nie ich ograniczeniu, stawka wynosi bowiem od 500 do 800”.

[Dowód: akta kontroli str. 517]

W sprawie ewidencji kosztów na zadania i podzadania Główna Księgowa SKO Pani Marianna Jagalska wyjaśniła, że: „Zgodnie z § 15 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 861 z dnia 16 lipca 2010 r.) w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zkładowy plan kont powinien zapewnić ewidencję wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Operacje dotyczące wykonania budżetu w układzie zadaniowym mogą być ewidencjonowane na kontach, na których są ujmowane operacje według podziałek klasyfikacji budżetowej. Zgodnie z art. 28 w/w rozporządzenia przepis art. 15 ust. 2 wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 467-468]

3. Rozpoznawanie spraw

W drodze wyboru losowego z orzeczeń wydanych w poszczególnych latach z okresu badanego wybrano do szczegółowej kontroli próbę 25 orzeczeń dotyczących spraw administracyjnych, do których została skierowana skarga do WSA, w tym 10 orzeczeń wydanych w 2008 r., 10 orzeczeń wydanych w 2009 r. i 5 orzeczeń wydanych w I półroczu 2010 r. oraz 10 orzeczeń do których został złożony sprzeciw do sądu powszechnego, w tym 4 orzeczenia z 2008 r., 4 orzeczenia z 2009 r., 2 orzeczenia z I półrocza 2010 r. Wynik analizy ww. orzeczeń przedstawiają poniższe zestawienia:

Zestawienie nr 2a dotyczące spraw administracyjnych, w tym podatkowych

Lp.	Data wpływu sprawy	Data dekretacji sprawy	Data rozprawy/posiedzenia niejawnego	Data wydania decyzji	Upływ czasu od wpływu sprawy do dekretacji	Upływ czasu od dekretacji sprawy do rozprawy/posiedzenia niejawnego	Upływ czasu od rozprawy/posiedzenia niejawnego do wydania decyzji	1)Upływ czasu od wpływu sprawy do wydania decyzji 2) Upływ czasu od wpływu sprawy do wydania decyzji po wzgl.. przerw	Liczba dni, których nie wlicza się do terminów rozpatrywania sprawy (art. 35 § 5 kpa i 139 §4 Op)
-----	--------------------	------------------------	--------------------------------------	----------------------	--	---	---	--	---

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2008 r.									
1.	21.01.2008	22.01.2008	27.03.2008	27.03.2008	1	64	0	65/65	0
2.	4.03.2008	6.03.2008	17.06.2008	17.06.2008	2	102	0	104/94	10
3.	28.03.2008	31.03.2008	31.03.2008	31.03.2008	3	0	0	3/3	0
4.	20.05.2008	26.05.2008	5.06.2008	5.06.2008	6	10	0	16/16	0
5.	30.06.2008	1.07.2008	29.08.2008	29.08.2008	1	59	0	60/60	0
6.	18.08.2008	21.08.2008	28.08.2008	28.08.2008	3	7	0	10/10	0
7.	26.08.2008	29.08.2008	2.10.2008	2.10.2008	3	34	0	37/37	0
8.	4.09.2008	5.09.2008	8.10.2008	8.10.2008	1	33	0	34/28	6
9.	8.09.2008	8.09.2008	3.03.2009	3.03.2009	0	174	0	174/174	0
10	19.11.2008	25.12.2008	10.03.2009	10.03.2009	36	74	0	110/110	0
Ogółem					56	557	0	613/597	16
2009 r.									
1.	5.01.2009	9.01.2009	2.02.2009	2.02.2009	4	24	0	28/28	0
2.	12.01.2009	14.01.2009	30.03.2009	30.03.2009	2	75	0	77/77	0
3.	23.02.2009	25.02.2009	5.03.2009	5.03.2009	2	8	0	10/10	0
4.	20.04.2009	21.04.2009	30.04.2009	30.04.2009	1	9	0	10/10	0
5.	30.06.2009 Post. Podatkowe	1.07.2009	26.08.2009	26.08.2009	1	56	0	57/37	20
6.	30.01.2009	4.02.2009	30.07.2009	30.07.2009	5	176	0	181/171	10
7.	24.06.2009	25.06.2009	11.08.2009	11.08.2009	1	47	0	48/36	12
8.	8.07.2009	9.07.2009	14.12.2009	14.12.2009	1	158	0	159/144	15
9.	18.11.2009	26.11.2009	11.03.2010	11.03.2010	8	105	0	113/113	0
10.	14.12.2009	18.12.2009	9.03.2010	9.03.2010	4	81	0	85/85	0
Ogółem					29	739	0	768/711	57
I półrocze 2010 r.									
1.	5.01.2010	5.01.2010	18.01.2010	18.01.2010	0	13	0	13/13	0
2.	28.01.2010	5.02.2010	10.02.2010	10.02.2010	8	5	0	13/13	0
3.	4.03.2010	9.03.2010	10.03.2010	10.03.2010	5	1	0	6/6	0
4.	6.04.2010	8.04.2010	19.05.2010	19.05.2010	2	41	0	43/36	7
5.	31.05.2010	9.06.2010	15.06.2010	15.06.2010	9	6	0	15/15	0
Ogółem					24	66	0	90/83	7

Zestawienie nr 2b dotyczące spraw z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste

Lp	Data wpływu sprawy	Data dekretacji sprawy	Data rozprawy/posiedzenia niejawnego	Data wydania orzeczenia	Upływ czasu od wpływu sprawy do dekretacji	Upływ czasu od dekretacji sprawy do rozprawy/posiedzenia niejawnego	Upływ czasu od rozprawy/posiedzenia niejawnego do wydania orzeczenia	1) Upływ czasu od wpływu sprawy do wydania orzeczenia 2) Upływ czasu od wpływu sprawy do wydania decyzji z uwzględn. przerw określ. w art. 355 Kpa i 139§4 Op	1) Liczba dni od wpływu sprawy do dnia wysłania przez SKO pisma o przesłanie akt do organu dokonuj. aktualiz. 2) Liczba dni od wysłania pisma o przesłanie akt do dnia ich otrzymania 3) Liczba dni nie wliczonych do terminów rozpatrywania sprawy (art. 35§5 Kpa i 139 §4 Op)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2008 r.									
1.	13.12.2007	10.01.2008	18.03.2008	19.03.2008	28	67	1	96/76	64/20/20
2.	28.01.2008	25.03.2008	28.04.2008	23.06.2008	56	34	56	146/113	57/33/33
3.	1.08.2008	20.08.2008	22.10.2008	22.10.2008	19	63	0	82/68	41/14/14
4.	19.12.2007	21.01.2008	7.03.2008	23.03.2008	33	45	16	94/64	12/30/30
Ogółem					136	209	73	418/321	174/97/97
2009 r.									
1.	4.09.2008	24.03.2009	22.04.2009	13.05.2009	201	29	21	251/235	201/16/16
2.	24.07.2008	26.08.2008	19.12.2008	29.01.2009	33	148	41	222/197	117/25/25
3.	5.08.2008	13.10.2008	7.04.2009	14.04.2009	69	176	7	252/226	210/25/26
4.	29.08.2008	15.04.2009	2.06.2009	8.06.2009	229	48	6	283/265	249/18/18
Ogółem					505	401	75	1008/923	777/84/85
I półrocze 2010 r.									
1.	30.07.2008	10.10.2008	28.04.2009	29.03.2010	72	200	335	607/586	239/21/21
2.	16.01.2009	23.02.2010	7.04.2010	14.04.2010	403	43	7	453/424	409/29/29
Ogółem					475	243	342	1060/1010	648/50/50

W wyniku badania ww. spraw stwierdzono, że:

- wszystkie zbadane sprawy były prawidłowo zarejestrowane w rejestrze SKO (repertorium) – w rejestrze odnotowano datę wpływu sprawy, strony wnoszące sprawę, tematykę, numer sprawy zgodny z numerem wpisanym w aktach sprawy, kolejne czynności w sprawie wraz z datami ich wykonania;

- na 25 zbadanych spraw administracyjnych wnioski/odwołania w przypadku 14 spraw złożyły osoby fizyczne i w przypadku 11 spraw osoby prawne; na 10 spraw z zakresu użytkowania wieczystego w przypadku 9 spraw wnioski/odwołania złożyły osoby fizyczne, w 1 przypadku osoba prawna;
- w dokumentacji wszystkich 35 spraw brak było jakichkolwiek pisemnych dowodów wyznaczenia do danej sprawy sprawozdawcy i przewodniczącego zespołu orzekającego – w rejestrze spraw (repertorium) odnotowano tylko datę przekazania akt sprawozdawcy. Zgodnie z § 12 Regulaminu organizacyjnego SKO „Prezes Kolegium ustala zasady przydziału spraw poszczególnym członkom Kolegium załatwiającym sprawy rejestrowane w repertoriach – jako sprawozdawcom” – wprowadzone przez Prezesa SKO „zasady” (zarz. Nr 2/07 Prezesa SKO z 19 lipca 2007 r.; zarz. Nr 6/2009 z 28 maja 2009 r., zarz. Nr 2/2010 z 25 stycznia 2010 r., zarz. Nr 3/2010 z 25 stycznia 2010 r.) nie określały imiennie osób, które miały w danej sprawie pełnić rolę sprawozdawcy i przewodniczącego składu orzekającego;
- w przypadku 1 sprawy administracyjnej (poz. 10/2008) i wszystkich 10 zbadanych spraw z zakresu użytkowania wieczystego, akta zostały przekazane przez biuro SKO sprawozdawcom po ponad 7 dniach od wpływu wniosku (odwołania), co było niezgodne z § 4 pkt 9 Instrukcji kancelaryjnej SKO, przewidującego niezwłocznie przekazanie pisma/wniosku, po jego zarejestrowaniu, wraz z aktami sprawy sprawozdawcy oraz niezgodne z art. 12 ust. 1 kpa, wskazującego na konieczność szybkiego działania organu administracji publicznej;
- w przypadku 10 spraw administracyjnych na 25 zbadanych (poz. 1,2,5,7,10 w 2008 r.; poz. 2,5,9,10 w 2009 r.; poz. 4/ 2010 r.) i 10 spraw z zakresu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów (wszystkich zbadanych), których czas załatwiania przekraczał 1 miesiąc, sprawozdawca nie powiadomił stron o przedłużeniu postępowania, co było niezgodne z art. 36 kpa;
- w przypadku 7 spraw administracyjnych (poz. 3,5,6 w 2008 r.; poz. 3,6,10 w 2009 r.; poz. 2 w 2010 r.) i 9 spraw z użytkowania wieczystego (z wyjątkiem poz. 1/2009) kopie orzeczeń SKO wysłano stronom postępowania w czasie dłuższym niż 7 dni od daty ich wydania, co było niezgodne z §3 pkt 3 Instrukcji kancelaryjnej SKO przewidującej działanie pracowników biura SKO szybkie, sprawne i zgodne z przepisami prawa;
- w 1 przypadku (poz. 1/2009 użytkowanie wieczyste), w dokumentacji sprawy nie było dowodu doręczenia orzeczenia stronie postępowania;

- w przypadku 13 spraw administracyjnych czas załatwiania sprawy ogółem, po uwzględnieniu przerw w postępowaniu, był dłuższy niż 1 miesiąc (poz. 1,2,5,7,9,10, w 2008 r.; poz. 2,5,6,7,8,9 w 2009 r., poz. 4/2010) co było niezgodne z art. 35 § 3 kpa (w tym, w przypadku 8 spraw był dłuższy niż 2 miesiące);
- w przypadku wszystkich 10 spraw z zakresu użytkowania wieczystego czas załatwiania spraw był dłuższy niż 1 miesiąc (w tym wszystkie powyżej 2 miesięcy) co było niezgodne z art. 35 § 3 kpa;

[Dowód: akta kontroli str. 505-516, 563-566]

Odnosząc się do ww. stwierdzeń kontrolera Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że:

- w sprawie dokumentowania wyznaczenia sprawozdawcy i przewodniczącego składu orzekającego - *„W przypadku, gdy wpływ spraw do kolegium wynosi kilkanaście tysięcy rocznie fizycznie nie jest możliwe, aby prezes kolegium osobiście dekretował każdą sprawę, dlatego też, w takim przypadku należało stworzyć system, w którym zostałyby jasno określone procedury i kompetencje. Taki system w SKO w Warszawie został stworzony i jest to: regulamin organizacyjny, instrukcja kancelaryjna, zarządzenia prezesa SKO oraz program komputerowy (system operacyjny) Repertorium II-OSO. Przydział spraw dla poszczególnych sprawozdawców następuje automatycznie z chwilą zarejestrowania spraw w Repertorium. Nikt nie ma wpływu na to, na którego członka etatowego dana sprawa zostanie zarejestrowana. Sprawy przydzielane są losowo według kolejności zarejestrowania i dyspozycyjności członków etatowych w momencie rejestracji.”* Odnośnie wyboru przewodniczącego składu orzekającego Prezes SKO przytoczyła cytaty z Regulaminu Organizacyjnego §8, §9 i § 10 . W § 10 pkt 1 stwierdza się, że: *„Prezes Kolegium wyznacza etatowych członków Kolegium uprawnionych do przewodniczenia składom orzekającym wraz z określeniem dni i sal rozpraw będących do ich dyspozycji”* – w dokumentacji spraw nie było pisemnych dokumentów z wyznaczenia przewodniczących składów orzekających;
- w sprawie braku dowodów poinformowania stron o przedłużeniu postępowania administracyjnego – *„Ponieważ SKO w Warszawie boryka się wciąż z problemami finansowymi, w ramach planu oszczędnościowego staramy się również do niezbędnej ograniczać korespondencję w poszczególnych sprawach. Jeżeli nie ma interwencji w sprawie nie wysyłamy dodatkowych powiadomień. Gdybyśmy wysyłali powiadomienia we wszystkich sprawach, w których termin załatwienia został przekroczony o 2 miesiące, to bardzo szybko wydalibyśmy wszystkie środki na działalność bieżącą”;*

- 44
- w sprawie braku dowodów poinformowania stron o przedłużeniu postępowania z zakresu użytkowania wieczystego – „W przypadku spraw z zakresu aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego jednoznacznie trzeba stwierdzić, że dotrzymanie terminu 2 miesięcy jest niemożliwe. Zgodnie z stosownym zapisem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami sprawy te wymagają każdorazowego przeprowadzenia jawnej rozprawy. Zważywszy na ograniczenia w dysponowaniu niezbędnymi środkami (brak sal, obsługi), a także ogromny wpływ (ok. 40% wpływu krajowego) rozprawy te przeprowadzane są zgodnie z kolejnością wpływu sprawy i możliwościami technicznymi kolegium.”;
 - w sprawie wysyłania orzeczeń SKO w terminie dłuższym niż 7 dni od jego wydania – „Wysyłanie spraw do stron w okresie dłuższym niż 7 dni od daty wydania orzeczenia nie jest niezgodne z regulaminem organizacyjnym i przepisami kpa i op. W kpa i op takich terminów nie wyznaczono, natomiast niezwłocznie oznacza bez zbędnej zwłoki w danym stanie faktycznym i w danych okolicznościach. W SKO w Warszawie nigdy nie występuje sytuacja, w której akta sprawy są celowo i bezpodstawnie przetrzymywane.”;
 - w sprawie przekazywania akt przez biuro SKO sprawozdawcom w terminie ponad 7 dni od wpływu wniosku – „Przekazanie akt sprawozdawcom ponad 7 dni od wpływu wniosku (odwołania) nie było niezgodne z regulaminem organizacyjnym. Jak wyżej wspomniałam niezwłocznie oznacza bez zbędnej zwłoki w danym stanie faktycznym i w danych okolicznościach. Braki kadrowe i ogromny wpływ spraw składają się na opóźnienia tego typu.”;
 - w sprawie przekroczenia terminu rozpatrywania spraw – „Przyczyny takiego stanu rzeczy mają charakter ogólny stąd uprawnione jest udzielenie jednej odpowiedzi. Zatem jeśli idzie o wszystkie sprawy z zakresu aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego jednoznacznie trzeba stwierdzić, że dotrzymanie terminu 2 miesięcy jest niemożliwe. Zgodnie z stosownym zapisem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami sprawy te wymagają przeprowadzenia każdorazowo jawnej rozprawy. Zważywszy na ograniczenia w dysponowaniu niezbędnymi środkami (brak sal, obsługi) rozprawy te przeprowadzane są zgodnie z kolejnością wpływu sprawy, co w kolegium warszawskim oznacza dłuższy okres czasu znacznie przekraczający wskazane 2 miesiące. Natomiast, jeśli idzie o sprawy administracyjne wskazać należy, że bezwzględny priorytetem dla Kolegium jest kończenie spraw, stąd główny wysiłek orzeczników skierowany jest na intensywne orzekanie. Stąd też odbywa się to często kosztem obowiązku wynikającego z art. 36 kpa. Nadto przy założeniu każdorazowej wysyłki

informacji o przedłużeniu rozpoznawania sprawy powyżej 2 miesięcy, koszty wysyłki przekroczyłyby znacznie już i tak niewystarczające możliwości budżetowe SKO.”

[Dowód: akta kontroli str. 541-543]

4. Przestrzeganie zakazu łączenia członkostwa w kolegium z innymi funkcjami i stanowiskami

W okresie objętym kontrolą Prezes SKO oraz etatowi i pozaetatowi członkowie Kolegium przestrzegali zakazów:

- łączenia członkostwa w Kolegium z innymi funkcjami i stanowiskami określonymi w art. 9 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych;
- prowadzenia działalności gospodarczej, nałożonego przez art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁷.

W trzech przypadkach stwierdzono, że członkowie etatowi Kolegium prowadzili działalność gospodarczą. Dotyczyło to:

- członka Kolegium, który w oświadczeniu za 2008 r. podał, że prowadził dział specjalny produkcji rolnej, przy czym taka działalność była dopuszczona ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby publiczne;
- członka Kolegium C.G., który w oświadczeniu za 2009 i 2010 r. podał, że prowadził własną Kancelarię radcy prawnego w zakresie pomocy prawnej przedsiębiorcom przy ochronie własności intelektualnej;
- członka Kolegium K.S-Sz, która podała w oświadczeniu za 2009 i 2010 r., że prowadziła Kancelarię radcy prawnego.

[Dowód: akta kontroli str. 545-549]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka wyjaśniła, że: „Pani K.S-Sz. oświadczyła, że od dnia 30.04.2010 r. nie prowadzi działalności gospodarczej „Kancelaria Radcy Prawnego K.S.”. Pan C.G. oświadczył, że prowadzona przez niego działalność nie narusza przepisów ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych – prowadzi pomoc prawną w zakresie ochrony własności intelektualnej. Ponadto pan C.G. podpisał stosowne oświadczenie znajdujące się w jego aktach osobowych.”.

W wyniku przeglądu akt osobowych pana C.G. stwierdziłem, że znajdują się w nich oświadczenie C.G. z dnia 8 lipca 2008 r. o treści: „Niniejszym oświadczam, iż jako etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie nie naruszam przepisów:

⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z zm.



art. 7 ust. 8 i art.9 ust.1 i 2 ustawy z dnia 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (...) oraz art. 4 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (...)

[Dowód: akta kontroli str. 551, 561]

Pani K.S.-Sz. dodatkowo wyjaśniła, że: „Moim zdaniem wykonywanie zawodu radcy prawnego w formie Kancelarii radcy prawnego nie jest stricte wykonywaniem działalności gospodarczej na własny rachunek. Poza tym art. 18 a ustawy o sko, w mojej ocenie, nie wyklucza wykonywania zawodu radcy prawnego przez etatowego członka Kolegium w formach wymienionych w ww. artykule.

[Dowód: akta kontroli str. 559]

5. Nagrody

Wypłata nagród i dodatków specjalnych w okresie badanym uregulowana została przez Prezesa SKO zarządzeniami:

- Nr 11 z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie zasad przyznawania nagród i dodatków specjalnych dla członków etatowych i pracowników SKO, w którym ustalono, że na podstawie § 5a Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4.09.2002 r.⁸ oraz § 13 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2.08. 2005 r.⁹ w związku z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12.10.1994 r. o SKO, etatowym członkom i pracownikom Kolegium może być przyznany dodatek specjalny w wysokości do 40% łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego; nagrody i dodatki specjalne przyznawane będą w zależności od wyników pracy i posiadanych środków;
- Nr 3/2009 z dnia 10 marca 2009 r. z sprawie wprowadzenia regulaminu zasad przyznawania dodatków specjalnych i nagród dla członków etatowych i pracowników SKO w Warszawie, w którym ustalono, że na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁰ w związku z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12.10.1994 r. o sko oraz § 5a Rozporządzenia Prezesa RM z dnia 1.02.2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium¹¹, etatowym członkom i pracownikom Kolegium może być przyznany dodatek specjalny w wysokości do 40 % łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego w ramach posiadanych przez SKO w danym roku

⁸ Dz. U. nr 143 poz. 1202

⁹ Dz. U. nr 146, poz. 1223

¹⁰ Dz. U. nr 223, poz. 1458

¹¹ Dz. U. nr 109, poz. 960 z p.zm.

środków na wynagrodzenia; nagrody mogą być przyznawane w zależności od wykonania zadań i oceny rocznej oraz posiadanych w danym roku środków.

[Dowód: akta kontroli str. 553-555]

Nagrody i dodatki specjalne wypłacone pracownikom SKO w latach 2008-2010 przedstawia poniższa tabela:

Rok	Rodzaj wypłaty	Członkowie Kolegium		Pracownicy Biura Kolegium	
		Liczba osób	Kwota w tys. zł	Liczba osób	Kwota w tys. zł
2008	Nagrody	2	12,5	28	89,4
	Dodatki specjalne	29	216,2	18	37,8
2009	Nagrody	7	58,0	39	257,0
	Dodatki specjalne	37	399,3	22	124,5
2010	Nagrody	5	14,1	33	58,6
	dodatki specjalne	36	123,3	22	73,8
Razem		x	823,4	x	641,1

[Dowód: akta kontroli str. 535]

Prezes SKO Pani Bożena Zembska-Sawicka uzasadniła ww. wypłaty następująco: „*Dodatki specjalne przyznawane były dla etatowych członków kolegium według wkładu ich pracy, na podstawie bieżących analiz tempa pracy, statystyk wewnętrznych i sądowych oraz aktywności w zakresie kasacji. Nagrody dla członków kolegium przyznawane były dla osób, które dodatkowo pełniły funkcje administracyjne i dobrze wywiązywały się z powierzonych zadań. Podstawą do przyznania nagród dla pracowników SKO była roczna i bieżąca ocena ich pracy.*”

[Dowód: akta kontroli str. 517]

Poprzez zamieszczenie w protokole kontroli niżej wymienionych pouczeń kontrolujący informuje Panią Prezes o przysługującym jej prawie:

- zgłoszenia przed podpisaniem protokołu kontroli, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego protokołu kontroli, pisemnych, umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli (art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o NIK);
- odmowy podpisania niniejszego protokołu kontroli, z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni, wyjaśnień dotyczących przyczyn odmowy podpisania protokołu kontroli (art. 57 ust. 1 ustawy o NIK). W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin 7 dni - zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK - biegnie od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia;

- złożenia z własnej inicjatywy na piśmie dodatkowych wyjaśnień co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli, w terminie uzgodnionym z kontrolerem (art. 59 ust. 2 ustawy o NIK).

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do książki kontroli pod poz. 12

Protokół sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przekazano Prezesowi SKO w dniu 9 listopada 2010 r..

[Dowód: akta kontroli str. 567]


Warszawa, dnia 9 listopada 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Główny specjalista k. p.



Robert Bartosik

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Warszawie



Bożena Zembska-Sawicka

Warszawa, dnia 22 XI 2010 r.