



Pan
Krzysztof Heliniak
Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Rzeszowie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w Planie kontroli na 2016 rok, na temat: *Organizacja i warunki pracy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w zakresie określonym w art. 3a ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹ oraz przestrzeganie trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków Kolegium.*

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 8 do 24 czerwca 2016 r. w Samorządowym Kolegium Odwoławczym², na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³, przez zespół kontrolny MSWiA w składzie:

- kierownik zespołu kontrolnego – Iwona Zielińska, starszy specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, upoważnienie nr 73/2016 z 3 czerwca 2016 r.;
- członek zespołu kontrolnego – Piotr Karkosik, starszy specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, upoważnienie nr 74/2016 z 3 czerwca 2016 r.

Zakres kontroli obejmował:

1. Prawidłowość stosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego i przepisów wewnętrznych, w tym regulaminu organizacyjnego w zakresie organizacji i warunków pracy kolegium.
2. Przestrzeganie trybu i wymogów wyłonienia kandydatów na członków kolegium.
3. Spełnianie przez członków kolegium ustawowych warunków członkostwa w kolegium.
4. Przestrzeganie przez członków kolegium przepisów dotyczących zakazu zajmowania określonych stanowisk i prowadzenia działalności gospodarczej, jak również zakazu przynależności do partii politycznej oraz prowadzenia działalności politycznej w okresie zajmowania przez nich stanowisk.

¹ t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1659., zwana dalej: ustawą o sko.

² Zwanym dalej SKO z siedzibą: ul. Grunwaldzka 15, 35-068 Rzeszów.

³ Dz. U. Nr 185, poz. 1092, zwana dalej ustawą o kontroli.

5. Prawidłowość wynagradzania Prezesa, Wiceprezesa i pozostałych członków kolegium oraz pracowników biura kolegium, wynikającego z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów *w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium*⁴:

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. z tym, że :

- obszary określone w pkt 1 i 5 zakresu kontroli, zostały objęte kontrolą jedynie w odniesieniu do roku 2015,
- obszary określone w pkt 2 zakresu kontroli, zostaną objęte kontrolą jedynie w odniesieniu do konkursu na pozaetatowych członków kolegium, przeprowadzonego w 2014 r.,
- obszary określone w pkt 3 i 4 zakresu kontroli, zostały objęte kontrolą w zakresie od dnia powołania poszczególnych członków kolegium, którzy byli jego członkami na dzień 31 grudnia 2015 r.

Funkcję Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie w okresie objętym kontrolą pełnił Krzysztof Heliniak powołany na to stanowisko 6 grudnia 2010 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości organizacji i warunków pracy Kolegium, w tym prawidłowości stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego, terminowości załatwiania spraw oraz stanu zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których postępowanie administracyjne trwa dłużej niż 6 miesięcy oraz prowadzenia ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych, jak również rzetelności sporządzania informacji o działalności kolegium. Dodatkowo celem kontroli było dokonanie oceny przestrzegania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków kolegium.

Oceny działalności podmiotu kontrolowanego dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy *o kontroli*, takich jak: legalność, celowość, gospodarność oraz rzetelność.

I. OCENA OGÓLNA

Na podstawie analizy przedłożonej dokumentacji źródłowej, jak również otrzymanych wyjaśnień oraz dokonanych ustaleń, działalność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie ocenia się **pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości** w zakresie stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego, rzetelności sporządzania informacji o działalności Kolegium, rzetelności prowadzenia ewidencji wpływających spraw, jak również w zakresie przestrzegania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków Kolegium. Niemniej jednak, stwierdzono **nieprawidłowości** wynikające z niedopełnienia obowiązku określonego w art. 12 ust. 1 ustawy *o sko* dotyczącego zwoływania Zgromadzenia Ogólnego, co najmniej dwa razy do roku oraz z braku rzeczywistych uzasadnień przyznawania dodatków specjalnych pracownikom Kolegium, co stanowi naruszenie § 5a ust. 2 rozporządzenia *w sprawie wielokrotności kwoty bazowej (...)*.

Jednocześnie należy stwierdzić, że w SKO w Rzeszowie liczba przeterminowanych spraw na poziomie 56% wskazuje na nieprzestrzeganie terminów wynikających z przepisów art. 35 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa)* oraz art. 139 § 3 ustawy *Ordynacja podatkowa*. Ponadto, nieprzestrzeganie przepisów art. 36 *Kpa* i art. 140 *Ordynacji podatkowej* dotyczących zawiadamiania

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. *w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium* (Dz. U. Nr 109, poz.960).

stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, podania przyczyny zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy oraz nieskuteczny nadzór w tym zakresie, implikuje ocenę **negatywną** opisanego obszaru działania.

Powyższe oceny wynikają z przedstawionych poniżej ocen cząstkowych, odnoszących się do poszczególnych obszarów wytypowanych do kontroli.

II. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA KONTROLI

1. Prawidłowość stosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego i przepisów wewnętrznych, w tym regulaminu organizacyjnego w zakresie organizacji i warunków pracy kolegium.

Pozytywnie ocenia się stosowanie przepisów regulaminu organizacyjnego, jak również rzetelność sporządzania informacji o działalności Kolegium oraz prowadzenie ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych.

Negatywnie ocenia się działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przestrzegania terminów załatwiania spraw (w tym spraw, w których postępowanie administracyjne trwało dłużej niż 6 miesięcy), określonych w art. 35 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego* oraz w art. 139 § 3 ustawy *Ordynacja podatkowa* oraz w zakresie przestrzegania przepisów określonych w art. 36 *Kodeksu postępowania administracyjnego* oraz w art. 140 ustawy *Ordynacja podatkowa* dotyczących zawiadamiania stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, podania przyczyny zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy oraz skuteczność nadzoru w tym zakresie.

1.1. Stosowanie wybranych przepisów regulaminu organizacyjnego.

W kontrolowanym okresie w SKO w Rzeszowie obowiązywał regulamin organizacyjny uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Kolegium 7 grudnia 1995 r., zmieniony uchwałą nr 1/99 z dnia 22 marca 1999 r. oraz uchwałą nr 3/03 z dnia 23 października 2003 r.

W SKO w Rzeszowie sprawy były rozpatrywane przez 32 członków Kolegium, w tym 14 etatowych i 18 pozaetatowych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 10 ustawy *o sko* oraz regulaminem organizacyjnym Prezes Kolegium wyznaczał przewodniczącego składu orzekającego oraz członka sprawozdawcę⁵. Podziału spraw pomiędzy członków Kolegium dokonywał Prezes SKO biorąc pod uwagę doświadczenie członków orzekających, specyfikę danej sprawy, kolejność wpływu oraz równomierność obciążenia.

Z wyjaśnień⁶ Prezesa SKO w Rzeszowie wynika, że Kolegium nie prowadzi rejestru posiedzeń niejawnych. Prowadzona jest natomiast ewidencja rozpraw, z której wynika, że na rozprawie rozpatruje się przeciętnie od trzech do ośmiu spraw indywidualnych.

[Dowód: akta kontroli – str. 53-60, 193-195]

W toku kontroli analizie poddano 58 spraw z różnych kategorii. We wszystkich zbadanych sprawach rozstrzygnięcia (decyzje, postanowienia) zapadały jednomyślnie i były podpisane przez wszystkich członków składu orzekającego. Nie wystąpiły przypadki zmiany składów orzekających. Za każdym razem był sporządzany protokół z posiedzenia składu orzekającego wraz z uzasadnieniem orzeczenia.

[Dowód: akta kontroli – str. 142-147, 179-186]

⁵ Nazwiska członków Kolegium wchodzących do składu orzekającego umieszczane były na wewnętrznej stronie okładki akt spraw, wraz z podaniem terminu jej załatwienia. W niektórych przypadkach termin załatwienia sprawy był określany wyrazem: „niezwłocznie”.

⁶ Pismo Prezesa SKO w Rzeszowie z 13 czerwca 2016 r.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o sko oraz Regulaminem organizacyjnym, Zgromadzenie Ogólne Kolegium zwołuje prezes co najmniej dwa razy w roku. W 2015 r. w SKO w Rzeszowie Zgromadzenie Ogólne zwołano tylko raz 27 marca. W Zgromadzeniu uczestniczyło 18 członków Kolegium (przy ogólnej liczbie 32 członków). Protokół z posiedzenia sporządził i podpisał Kierownik biura, a do protokołu dołączono listę obecności uczestniczących w posiedzeniu członków Kolegium.

Ustalono, że dokumentowanie Zgromadzenia Ogólnego SKO w Rzeszowie odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o sko Prezes Kolegium winien zwołać Zgromadzenie Ogólne, co najmniej dwa razy do roku. W SKO w Rzeszowie nie dopełniono tego obowiązku, co należy uznać za **nieprawidłowość**, za którą odpowiedzialny jest Prezes SKO w Rzeszowie.

Jak wyjaśnił Prezes SKO w Rzeszowie przyczynami niezwołania Zgromadzenia Ogólnego Kolegium po raz drugi był, z jednej strony brak rzeczywistej potrzeby, a z drugiej strony koszty, które Kolegium z tego tytułu musi ponieść, gdyż zgodnie z § 17 Regulaminu Organizacyjnego SKO w Rzeszowie pozaetatowym członkom Kolegium przysługuje dieta za uczestnictwo w Zgromadzeniu Ogólnym.

[Dowód: akta kontroli – str. 203-207]

1.2. Terminowość załatwiania spraw oraz stanu zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których postępowanie administracyjne trwa dłużej niż 6 miesięcy.

W 2015 r. w ewidencji ogólnej SKO w Rzeszowie zarejestrowano 2 829 spraw, z czego 2 709 wpłynęło w roku objętym kontrolą, natomiast 120 spraw pozostało z roku poprzedniego. W kontrolowanym okresie rozpatrzono łącznie 2 687 spraw, z czego z uchybieniem terminu 1 514 spraw (co stanowi 56% rozpatrywanych spraw). Zauważyć należy, że do uchybienia terminów doszło w sprawach rozpatrywanych zarówno przez etatowych jak i pozaetatowych członków kolegium.

Z ustaleń wynika, że etatowi członkowie Kolegium, w tym Prezes Kolegium, rozpatrzyli 1 203 sprawy z czego z uchybieniem terminu 714 spraw (tj. 59% spraw). W przypadku etatowych członków kolegium 11 z 14 osób rozpatrzyło ponad 50% przydzielonych spraw z uchybieniem terminu:

- sprawozdawca Małgorzata Gajda-Durlik – 91% (na 100 spraw, 91 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Mariusz Natoński – 76% (na 51 spraw, 39 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Alina Gajewska – 71% (na 100 spraw, 71 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Barbara Puzkarewicz – 67% (na 39 spraw, 26 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Krzysztof Heliniak – 64% (na 241 spraw, 155 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Stanisław Litwa – 61% (na 66 spraw, 40 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Tomasz Warchoń – 60% (na 57 spraw, 34 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Lidia Mieñkowska – 55% (na 67 spraw, 37 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Jacek Jaremko – 53% (na 74 sprawy, 39 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Aneta Wołowik – 52% (na 81 spraw, 42 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Iwona Cyran – 51% (na 68 spraw, 35 z uchybieniem terminu).

Członkowie pozaetatowi rozpatrzyli łącznie 1 484 sprawy, z czego 800 spraw z uchybieniem terminu (tj. 54%). Spośród 18 pozaetatowych członków kolegium 9 osób rozpatrzyło ponad 50% przydzielonych spraw z uchybieniem terminu:

- sprawozdawca Piotr Pliś – 100% (na 20 spraw, 20 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Wojciech Maciejko – 85% (na 71 spraw, 60 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Elżbieta Bartman-Cupryś – 72% (na 120 spraw, 86 z uchybieniem terminu),

- sprawozdawca Witold Rodzinka – 71% (na 31 spraw, 22 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Maciej Szczupak – 71% (na 93 sprawy, 66 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Anna Mazurek – 65% (na 178 spraw, 115 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Bogusław Pazdan – 63% (na 68 spraw, 43 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Małgorzata Rydzewska – 60% (na 93 sprawy, 56 z uchybieniem terminu),
- sprawozdawca Dominik Witek – 51% (na 177 spraw, 91 z uchybieniem terminu).

Spośród spraw rozpatrzonych z uchybieniem terminu 14 spraw toczyło się dłużej niż 6 miesięcy.

Zauważyć należy, że członkowie pozaetatowi rozpatrzyli więcej spraw niż członkowie etatowi, co jest sytuacją niespotykaną w innych, skontrolowanych samorządowych kolegiach odwoławczych i wskazuje na relatywnie niską wydajność członków etatowych w SKO w Rzeszowie.

Analiza 58 spraw (w ramach wybranej próby) rozpatrzonych przez SKO w Rzeszowie wykazała, że w 41 przypadkach rozstrzygnięcie nastąpiło z uchybieniem terminu wynikającego z *Kodeksu postępowania administracyjnego* przy czym, aż w 10 przypadkach uchybienie terminu nastąpiło poprzez zbyt późne wystanie terminowo wydanego rozstrzygnięcia⁷.

Z wyjaśnień Prezesa SKO wynika, że główną przyczyną niedotrzymywania terminów było: wysoka liczba prowadzonych spraw, wysoki stopień ich skomplikowania, charakter rozpatrywanej problematyki, niejasne i często zmieniające się przepisy prawa, oczekiwanie na zapowiedź zmiany przepisów oraz wykładnię sądową, potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, konieczność sporządzenia uzasadnień do wielu rozstrzygnięć, konieczność przeprowadzenia kilku rozpraw oraz opieszałość sprawozdawcy. Ponadto przyczyną były także opóźnienia w wysyłce wynikające z dużej liczby spraw przewidzianych do ekspedycji, nieobecności członka składu orzekającego, a tym samym brak możliwości podpisania decyzji, konieczność naniesienia poprawek w treści decyzji lub potrzeba jej reasumpcji, a także nieobecność pracowników biura (urlop, zwolnienie chorobowe).

Ustalono, że w sprawach załatwionych z naruszeniem ustawowych terminów, z wyjątkiem jednego przypadku spośród badanej próby, nie wysłano do stron informacji o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy. Tym samym został naruszony art. 36 § 1 *Kpa*, który stanowi, że *o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy* oraz art. 140 *Ordynacji podatkowej*, co uznano za **nieprawidłowość**, za którą odpowiedzialny jest Prezes SKO w Rzeszowie.

Prezes SKO w Rzeszowie wyjaśnił, że (...) w 147 przypadkach była wysyłana informacja do stron o niemożliwości załatwienia sprawy w ustawowym terminie. Zdarzały się przypadki zaniechania tej czynności. *Przyczyn takiego stanu rzeczy należało by jednak upatrywać na tle okoliczności danej sprawy indywidualnej.*

Wyjaśnienia te nie mogą być zaakceptowane, gdyż 147 przypadków na 1514 spraw przeterminowanych, to zaledwie 9,7% spraw przy rozpatrywaniu których uznano za konieczne zawiadomienie stron o nowym terminie załatwienia sprawy. Ponadto w badanej próbie 58 spraw, z której 41 było załatwionych po terminie, tylko w jednym przypadku odnotowano zawiadomienie stron o przesunięciu terminu, natomiast w pozostałych sprawach przeterminowanych nie stwierdzono ich szczególnych cech, które można by uznać za uzasadnienie dla niezawiadomienia stron o nowym późniejszym terminie załatwienia sprawy.

⁷ Np.: wpływ sprawy 19 maja 2015 r., Postanowienie z 12 czerwca 2015 r., wysyłka 26 czerwca 2015 r.; wpływ sprawy 13 lutego 2015 r., Postanowienie z 13 marca 2015 r., wysyłka 13 kwietnia 2015 r.

Ponadto Prezes SKO w Rzeszowie wyjaśnił, że nadzór nad przestrzeganiem terminów sprawowało Biuro Kolegium przy pomocy programu ewidencyjnego *RK – Sprawa*, co oznacza, że Prezes Kolegium nie prowadził takiego nadzoru bezpośrednio. W połączeniu z bardzo dużą liczbą spraw niezatwierdzonych w terminie oznacza to, że nadzór był prowadzony nieskutecznie, co należy uznać za **nieprawidłowość**, za którą odpowiedzialny jest prezes SKO w Rzeszowie jako zarządzający jednostką.

[Dowód: akta kontroli – str. 179-186, 193-198]

1.3. Prawidłowość prowadzenia ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych oraz rzetelność sporządzania informacji o działalności kolegium.

W kontrolowanym okresie w SKO w Rzeszowie obowiązywała *Instrukcja kancelaryjna* stanowiąca załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 3 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie z dnia 6 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej i instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie oraz *Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt*⁸ stanowiący załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 1/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r. Prezesa SKO w Rzeszowie w sprawie jednolitego rzeczowego wykazu akt.

Zgodnie z *Instrukcją kancelaryjną* w SKO w Rzeszowie obowiązuje bezdziennikowy system kancelaryjny, oparty na jrwa. Ewidencja spraw wpływających do SKO prowadzona była elektronicznie w programie *RK-Sprawa*.

[Dowód: akta kontroli – str. 65-87]

W trakcie czynności kontrolnych dokonano przeglądu spraw z zakresu:

- jrwa 418 – Egzekucja administracyjna
- jrwa 4176 – Prawo Górnicze i Geologiczne
- jrwa 4171 – Prawo wodne
- jrwa 4170 – Ochrona Środowiska
- jrwa 4161 – Geodezja i Kartografia
- jrwa 4160 – Gospodarowanie nieruchomościami
- jrwa 415 – Zagospodarowanie przestrzenne
- jrwa 4141 – Opłaty lokalne
- jrwa 4140 – Sprawy podatkowe
- jrwa 4121 – Uprawnień do prowadzenia pojazdów
- jrwa 4111 – Świadczenia rodzinne
- jrwa 4110 – Pomoc społeczna
- jrwa 4101 – Skargi i wnioski obywateli

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że sprawy wpływające do SKO w Rzeszowie rejestrowane były rzetelnie, tj. zgodnie z *Instrukcją kancelaryjną* i jrwa oraz chronologicznie.

[Dowód: akta kontroli – str. 112-153]

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o sko Prezes SKO w Rzeszowie – po przyjęciu przez Zgromadzenie Ogólne Kolegium – terminowo⁹ przedłożył ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej roczną informację o działalności SKO w Rzeszowie za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Po dokonaniu porównania danych liczbowych dotyczących ogólnych statystyk zawartych w informacji z danymi z rejestru stwierdzono, że były one tożsame.

⁸ Dalej: jrwa.

⁹ Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie za okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. została przesłana pismem z 31 marca 2016 r.

W wyniku porównania terminowości rejestracji wybranych do analizy teczek spraw z prowadzonym rejestrem elektronicznym stwierdzono, że zarówno daty wpływu spraw, jak i ich zakończenia, były zgodne.

Ustalono ponadto, że stosowany przez Kolegium program komputerowy *RK-sprawa* uniemożliwia prowadzenie statystyk o zakresie szczegółowości podziałów rozpatrywanych spraw, zgodnych z przyjętą w tym zakresie praktyką samorządowych kolegiów odwoławczych. System umożliwia jedynie wyszukanie ogólnej liczby spraw, wpływających i załatwionych w danym okresie, które są przypisane do danego zagadnienia wynikającego z jrwa. Natomiast czynności związane z podliczaniem statystyk dotyczących sposobu rozstrzygnięcia (załatwienia sprawy) wykonywane były manualnie przez pracowników biura SKO w Rzeszowie. Dane dotyczące liczby skarg kierowanych do sądów administracyjnych i podejmowanych w tym zakresie rozstrzygnięć podano na podstawie zeszytu skarg prowadzonego w SKO oraz pozyskano poprzez zsumowanie z programu *RK-Sprawa*.

Mając na uwadze dokonane ustalenia oraz dane umieszczone w informacji o działalności SKO w Rzeszowie można potwierdzić, że informacja została przygotowana w sposób rzetelny.

[Dowód: akta kontroli – str. 39-52]

2. Przestrzeganie trybu i wymogów wyłonienia kandydatów na członków kolegium.

Przestrzeganie przez jednostkę kontrolowaną przepisów dotyczących trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków kolegium ocenia się **pozytywnie**.

W 2014 roku w SKO w Rzeszowie odbyły się wybory na pozaetatowych członków Kolegium. Procedury powoływania członków kolegium szczegółowo określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzenia konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego¹⁰.

Uchwałą Nr 4/2011 z dnia 31 marca 2011 r. Zgromadzenie Ogólne Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie określiło liczbę członków Kolegium na 32.

Uchwałą Nr 1/2013 Zgromadzenia Ogólnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie z dnia 22 marca 2013 r. powołana została komisja konkursowa do przeprowadzenia konkursu na pozaetatowych członków SKO w Rzeszowie, w skład której weszli: wiceprezes i etatowy członek Kolegium.

Prezes SKO w Rzeszowie ogłosił konkurs na kandydatów na pozaetatowych członków sko publikując ogłoszenie w Gazecie Prawnej, które ukazało się 15 stycznia 2014 r. Termin składania ofert wyznaczono na 14 dni od daty ukazania się ogłoszenia tj. do 29 stycznia 2014 r.

Do Kolegium wpłynęło 21 ofert z czego 1 oferta po wyznaczonym terminie tj. 31 stycznia 2014 r. Po dokonaniu weryfikacji, komisja konkursowa pismem z 26 lutego 2014 r. poinformowała wybranych kandydatów o terminie i temacie rozmowy kwalifikacyjnej.

Po przeprowadzeniu rozmów kwalifikacyjnych, komisja konkursowa przedstawiła Zgromadzeniu Ogólnemu, które odbyło się 28 marca 2014 r., kandydatów na pozaetatowych członków sko. W Zgromadzeniu udział wzięło 13 z 21 członków ówczesznie wchodzących w skład Kolegium.

Zgromadzenie Ogólne SKO w Rzeszowie Uchwałą Nr 2/2014 pozytywnie zaopiniowało 12 kandydatów na pozaetatowych członków Kolegium.

Prezes SKO w Rzeszowie 17 kwietnia 2014 r. przesłał do Prezesa Rady Ministrów pismo wnoszące o powołanie na pozaetatowych członków SKO, Uchwałą Nr 2/2014 Zgromadzenia Ogólnego pozytywnie

¹⁰ Dz. U. Nr 47, poz. 462.

opiniującą wskazane kandydaty oraz protokół Zgromadzenia Ogólnego SKO w Rzeszowie z 28 marca 2014 r.

Wyłonieni kandydaci zostali powołani na pozaetatowych członków SKO w Rzeszowie 1 czerwca 2014 r.

Procedura wyborów odbyła się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

[Dowód: akta kontroli – str. 208-222]

3. Spełnianie przez członków kolegium ustawowych warunków członkostwa w kolegium.

Przestrzeganie przez członków SKO w Rzeszowie ustawowych warunków członkostwa w kolegium ocenia się **pozytywnie**.

W trakcie kontroli analizie poddano akta osobowe wszystkich etatowych członków oraz pracowników biura, spośród których 1 to jednocześnie pozaetatowy członek SKO w Rzeszowie. W teczkach akt osobowych znajdowały się: powołania na członka Kolegium (etatowego/pozaetatowego), dokumenty dotyczące nawiązania stosunku pracy, dokumenty potwierdzające wymagane wykształcenie, informacje o niekaralności, dokumenty dotyczące przebiegu zatrudnienia, zakresy obowiązków, zaświadczenia potwierdzające ukończenie szkoleń oraz zaświadczenia lekarskie w sprawie braku przeciwwskazań do wykonywania pracy. Powyższe stanowi potwierdzenie spełniania przez członków SKO w Rzeszowie ustawowych wymogów, określonych zarówno w art. 7 ust. 1 ustawy *o sko* – dla etatowych członków Kolegium, jak również art. 7 ust. 1a ustawy – dla pozaetatowych członków Kolegium.

[Dowód: akta kontroli – str. 223-227, 233-235]

4. Przestrzeganie przez członków kolegium przepisów dotyczących zakazu zajmowania określonych stanowisk i prowadzenia działalności gospodarczej, jak również zakazu przynależności do partii politycznej oraz prowadzenia działalności politycznej w okresie zajmowania przez nich stanowisk.

Przestrzeganie przez członków kolegium zakazów określonych w art. 7 ust. 8 oraz art. 9 ustawy *o sko*, jak również w art. 4 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*¹¹ ocenia się **pozytywnie**.

Prezes SKO w Rzeszowie wyjaśnił, że *według pisemnych, załączonych do akt osobowych oświadczeń członków Kolegium, nie naruszają oni zakazów zawartych w wymienionych aktach normatywnych*.

Podczas kontroli potwierdzono, że zarówno w aktach osobowych członków Kolegium, jak również innych dokumentach (w szczególności związanych z wyłanianiem kandydatów na członków Kolegium), znajdują się oświadczenia wynikające z art. 7 ust. 8 oraz art. 9 ustawy *o sko*. Ponadto etatowi i pozaetatowi członkowie Kolegium złożyli oświadczenia o niekaralności. Etatowi członkowie złożyli również oświadczenia o przestrzeganiu zakazów określonych w art. 4 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*.

[Dowód: akta kontroli – str. 223-227, 233-235]

5. Prawidłowość wynagradzania Prezesa, Wiceprezesa i pozostałych członków kolegium oraz pracowników biura kolegium, wynikającego z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa,

¹¹ t. j. Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.

wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium¹².

Działalność jednostki kontrolowanej w zakresie przestrzegania zasad wynagradzania Prezesa, Wiceprezesa i pozostałych członków kolegium oraz pracowników biura kolegium ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium określa mnożniki wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego dla prezesa, wiceprezesa, etatowych członków samorządowego kolegium odwoławczego a także wynagrodzenia dla pracowników biura:

- prezes kolegium – mnożnik 3,6 oraz dodatek funkcyjny – 0,7;
- wiceprezes kolegium – mnożnik 3,35 oraz dodatek funkcyjny – 0,4;
- członek kolegium – mnożnik 3,15;
- dodatek za wysługę lat pracy.

Kwota bazowa w kontrolowanym okresie wynosiła 1.873,84 zł¹³.

Poddane analizie listy płac z 2015 r. za miesiące: styczeń, czerwiec i grudzień wykazały, że wynagrodzenia: prezesa, wiceprezesa, pozostałych etatowych członków Kolegium oraz pracowników biura SKO w Rzeszowie były zgodne z rozporządzeniem.

W okresie objętym kontrolą w SKO obowiązywało zarządzenie nr 1/99 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie z dnia 1 marca 1999 roku w sprawie zasad ustalania ryczałtu dla nieetatowych członków Kolegium zmienione zarządzeniem Nr 6/2004 Prezesa SKO w Rzeszowie z dnia 15 października 2004 r. Wynagrodzenia dla pozaetatowych¹⁴ członków SKO w Rzeszowie wypłacane były zgodnie z przepisami i nie przekraczały 60 % wynagrodzenia etatowych członków Kolegium.

Ponadto ustalono, że w kontrolowanym okresie dodatki funkcyjne były przyznawane zgodnie z § 5 rozporządzenia, tj.: prezesowi, wiceprezesowi, kierownikowi biura oraz głównej księgowej. Pozostali członkowie Kolegium oraz pracownicy biura nie otrzymywali dodatków funkcyjnych.

[Dowód: akta kontroli – str. 223-227, 232]

W okresie objętym kontrolą w SKO w Rzeszowie obowiązywało:

- Zarządzenie Nr 4/2008 Prezesa SKO w Rzeszowie z dnia 5 listopada 2008 r. w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania pracownikom SKO w Rzeszowie dodatku specjalnego.
- Zarządzenie Nr 3/2008 Prezesa SKO w Rzeszowie z dnia 5 listopada 2008 r. w sprawie zasad przyznawania nagród pieniężnych pracownikom SKO w Rzeszowie.

Zgodnie z zarządzeniem wszyscy pracownicy Kolegium, członkowie etatowi i pracownicy biura (z wyjątkiem 2 osób), otrzymywali nagrody pieniężne.

Ze względu na podstawową, motywującą funkcję przyznawanych nagród oraz przestrzeganie zasady gospodarnego wykorzystania środków finansowych, wątpliwości budzi zapis § 2 przedmiotowego

¹² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium (Dz. U. Nr 109, poz.960).

¹³ Kwota bazowa została określona w art. 9 ust 1 pkt 2 lit b ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. Dz. U. z 2015 r., poz. 153.

¹⁴ - ryczałt brutto za styczeń 2015 r. wynosił od 2.110,00 zł (najwyższy), 1910,00 zł, 1.600,00 zł, 800,00 zł, 660,00 zł do 450,00 zł (najniższy);

- ryczałt brutto za czerwiec 2015 r. wynosił od 1.420,00 zł (najwyższy), 1.020,00 zł, 900,00 zł, 630,00 zł do 520,00 zł, 400,00 zł (najniższy);

- ryczałt brutto za grudzień 2015 r. wynosił od 1.240,00 zł (najwyższy), 1.190,00 zł, 890,00 zł, 620,00 zł do 590,00 zł, 400,00 zł (najniższy).

zarządzenia stanowiący, że nagroda jest wypłacana w pełnej wysokości także w przypadku nieobecności pracownika spowodowanej chorobą lub koniecznością opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które otrzymuje wynagrodzenie lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.

Podkreślić należy, że nagrody otrzymywali również etatowi członkowie SKO, którzy mieli istotne opóźnienia w rozpatrywaniu przydzielonych im spraw¹⁵. Stosowanie takich kryteriów może wpływać demotywująco na pracowników Kolegium i pozbawia kierownika jednostki narzędzi dyscyplinujących.

Podobny zapis znajduje się w § 2 Regulaminu przyznawania pracownikom SKO w Rzeszowie dodatku specjalnego, z którego wynika, że dodatek specjalny przyznaje i określa Prezes i że jest on wypłacany w pełnej wysokości także w przypadku nieobecności pracownika spowodowanej chorobą lub koniecznością opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny (...). Zapis ten stoi w sprzeczności z zapisami z § 5a ust. 2 rozporządzenia w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania (...), który stanowi, że *pracownikom kolegium może być przyznany, na czas określony, nie dłuższy niż rok, dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności, jak również ze względu na zakres wykonywanych zadań i charakter pracy*. Należy zauważyć, że w przypadku nieobecności pracownika następuje zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań osobom zastępującym, którym zgodnie ze wskazanym przepisem należałoby przyznać dodatek specjalny.

Ustalono, że w 2015 r. dodatki specjalne otrzymywali: prezes, wiceprezes oraz 6 pracowników biura¹⁶. Wszystkie dodatki były przyznane na czas określony, nie dłuższy niż rok zgodnie z § 5a ust. 1 rozporządzenia.

Analiza list płac za 2015 rok wykazała, że przyznawane dodatki specjalne nie przekraczały kwoty 40% łącznego wynagrodzenia zasadniczego pracowników oraz wynagrodzenia zasadniczego wraz dodatkiem funkcyjnym, w przypadku osób pełniących funkcje kierownicze.

[Dowód: akta kontroli – str. 199-202, 232.]

Ustalono, że wszystkie przyznane w 2015 r. dodatki specjalne miały jednakowe uzasadnienia i brzmiały: *ze względu na zakres wykonywanych zadań i charakter pracy*. Z lakonicznego uzasadnienia nie wynikają faktyczne argumenty, które wskazywałyby przesłanki do przyznania dodatku specjalnego.

[Dowód: akta kontroli – str. 223-224, 228-231.]

Powyższe stanowi **nieprawidłowość**, której przyczyną był brak należytej staranności przy dokumentowaniu podstawy przyznawania dodatków specjalnych, natomiast skutkiem - brak faktycznego uzasadnienia przyznawania dodatków. Odpowiedzialność za powyższe działania ponosi prezes Kolegium.

Mając na uwadze fakt, że dodatki specjalne zostały przyznane osobom otrzymującym również dodatek funkcyjny, brak udokumentowania zasadności przyznania dodatku prezesowi, wiceprezesowi, kierownikowi biura oraz głównej księgowej budzi uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości podjęcia przedmiotowych decyzji. Każda decyzja o przyznaniu dodatku specjalnego powinna być podejmowana w wyjątkowych przypadkach i szczegółowo uzasadniona, ponieważ nie jest on obligatoryjną częścią wynagrodzenia.

¹⁵ Małgorzata Gajda-Durlik – na 100 spraw 91 rozpatrzonych z uchybieniem terminu – otrzymała jedną nagrodę w marcu 2015 r.; Alina Gajewska – na 100 spraw 71 rozpatrzonych z uchybieniem terminu – otrzymała 3 nagrody: w marcu, październiku i grudniu 2015 r.; Stanisław Litwa – na 66 spraw 40 rozpatrzonych z uchybieniem terminu – otrzymał 2 nagrody: w październiku i grudniu 2015 r.; Mariusz Natoński – na 51 spraw 39 rozpatrzonych z uchybieniem terminu – otrzymał 2 nagrody: w październiku i grudniu 2015 r.

¹⁶ Kierownik biura, Główna księgowa, 3 starszych inspektorów oraz 1 inspektor.

Zalecenia i wnioski:

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanej jednostki wnoszę o:

- 1) zwoływanie Zgromadzenia Ogólnego, zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego;
- 2) podjęcie działań mających na celu zdyscyplinowanie członków Kolegium do terminowego rozpatrywania spraw wpływających do SKO;
- 3) wprowadzenie mechanizmów mających na celu zwiększenie nadzoru w zakresie przestrzegania terminów załatwiania spraw;
- 4) informowanie stron o niedotrzymaniu ustawowych terminów załatwienia sprawy, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy zgodnie z art. 36 *Kpa* oraz art. 140 *Ordynacji podatkowej*;
- 5) dokumentowanie przesłanek stanowiących podstawę przyznawania dodatków specjalnych wynikających z § 5a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników tego kolegium;
- 6) dokonywanie wysyłki wydanych rozstrzygnięć niezwłocznie po ich wydaniu;
- 7) podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie zapisów § 2 zarządzenia Nr 4/2008 Prezesa SKO w Rzeszowie w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania pracownikom SKO w Rzeszowie dodatku specjalnego oraz § 2 zarządzenia Nr 3/2008 Prezesa SKO w Rzeszowie w sprawie zasad przyznawania nagród pieniężnych pracownikom SKO w Rzeszowie.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli uprzejmie proszę Pana Prezesa o przedstawienie – w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.


MINISTER SPRAW WNETRZNYCH
I ADMINISTRACJI
z up. Sebastian CHWALEK
Podsekretarz Stanu

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – SKO w Rzeszowie.

Egz. Nr 2 – aa.

Sporządził/wykonął: Zespół kontrolny MSWiA.