

Pan
Wacław Gajewski
Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Zamościu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w Planie kontroli na 2017 r. 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 w siedzibie Samorządowego Kolegium Odwoławczego² w Zamościu zostały przeprowadzone w terminie od 10 do 14 lipca 2017 r., na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³, przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

- kierownik zespołu kontrolnego – Iwona Zielińska, starszy specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 68/2017 z 3 lipca 2017 r.;
- członek zespołu kontrolnego – Anna Malmon, radca ministra w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 67/2017 z 3 lipca 2017 r.

Zakres kontroli obejmował:

1. Stosowanie 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 Dz. U. z 2015 r. poz. 1659, ze zm., zwanej dalej ustawą o sko.

² Zwanym dalej SKO w Zamościu; z siedzibą przy ul. Partyzantów 3, 22-400 Zamość.

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

5. Zgodność wynagradzania Prezesa, Wiceprezesa i pozostałych członków Kolegium oraz pracowników biura Kolegium z przepisami 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 objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2017 r. z zastrzeżeniem dotyczącym obszaru określonego w pkt 3 i 4 zakresu kontroli, tj. w zakresie przestrzegania przepisów spełniania ustawowych wymogów pozwalających na członkostwo w kolegium oraz zakazów dotyczących zajmowania m.in. określonych stanowisk i prowadzenia działalności gospodarczej, kontrolą objęto okres od dnia powołania poszczególnych członków kolegium, którzy byli jego członkami na dzień 31 maja 2017 r.

Funkcję prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zamościu w okresie objętym kontrolą pełnił Wacław Gajewski powołany na stanowisko 15 maja 2014 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny organizacji i warunków pracy Kolegium, w tym stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego, terminowości załatwiania spraw oraz stanu zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których postępowanie administracyjne trwało 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 Zamościu w zakresie rzetelności prowadzenia ewidencji wpływających spraw, przestrzegania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków Kolegium jak również zwoływania Zgromadzenia Ogólnego ocenia się **pozytywnie**.

Stwierdzić jednak należy, że w SKO w Zamościu liczba przeterminowanych spraw na poziomie 55% wskazuje na nieprzestrzeganie terminów wynikających z przepisów art. 35 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego*⁵ (dalej: *Kpa*) oraz art. 139 § 3 ustawy *Ordynacja podatkowa*⁶. Ponadto, nieprzestrzeganie przepisów art. 36 *Kpa* i art. 140 *Ordynacji podatkowej* dotyczących zawiadomiania stron o niezakończonym w terminie, podania przyczyny zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy oraz nieskuteczny nadzór w tym zakresie, ocenia się **negatywnie**.

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, ze zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 931), zwane dalej rozporządzeniem w sprawie wielokrotności kwoty bazowej (...).

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23)

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm. oraz Dz. U. z 2017 r. poz. 201).

Negatywnie ocenia się również pełnienie przez dwie osoby funkcji etatowych członków kolegium mimo naruszenia zakazów określonych art. 4 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby funkcje publiczne*⁷ i niepodjęcie działań określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy oraz zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy jednego z etatowych członków Kolegium, który faktycznie realizował zadania w wymiarze 0,8 etatu, bowiem był zatrudniony na część etatu (8 godzin tygodniowo) w innym podmiocie w czasie, w którym powinien realizować zadania na rzecz SKO, co skutkowało nieuprawnionym pobieraniem wynagrodzenia za pracę w pełnym wymiarze.

Powyższa ogólna ocena działalności podmiotu kontrolowanego wynika z przedstawionych poniżej ocen cząstkowych, odnoszących się do poszczególnych obszarów wytypowanych do kontroli.

II. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA KONTROLI

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

Działania jednostki kontrolowanej w zakresie stosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego i przepisów wewnętrznych, w tym regulaminu organizacyjnego w zakresie organizacji i warunków pracy kolegium ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Negatywnie ocenia się działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przestrzegania terminów załatwiania spraw, określonych w art. 35 § 3 *Kpa* oraz w art. 139 § 3 ustawy *Ordynacja podatkowa*, a także w zakresie przestrzegania przepisów określonych w art. 36 *Kpa* oraz w art. 140 ustawy *Ordynacja podatkowa* - dotyczących zawiadamiania stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, podania przyczyny zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Negatywnie ocenia się również skuteczność nadzoru w tym zakresie.

1.1. Stosowanie wybranych przepisów regulaminu organizacyjnego.

W kontrolowanym okresie w SKO w Zamościu obowiązywał *Regulamin organizacyjny* stanowiący Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 1/2009 Zgromadzenia Ogólnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zamościu z dnia 13 marca 2009 r.⁸

W SKO w Zamościu w I kwartale 2016 r. sprawy były rozpatrywane przez 17 członków (w tym 6 etatowych i 11 pozaetatowych⁹) natomiast w okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 31 maja 2017 r. sprawy były rozpatrywane przez 9 członków Kolegium, w tym 6 etatowych i 3 pozaetatowych.

Uchwałą Nr 3/2013 z dnia 20 marca 2013 r. Zgromadzenie Ogólne SKO w Zamościu określiło maksymalną liczbę członków Kolegium na 18 osób. Z kolei, Uchwałą Nr 2/2016 z dnia 15 kwietnia 2016 r. Zgromadzenie Ogólne SKO w Zamościu zmniejszyło liczbę członków do 10 osób, przy czym faktycznie zadania realizowało 9 członków Kolegium.

⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584.

⁸ Zmieniony Uchwałą nr 2/2015 Zgromadzenia Ogólnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zamościu z dnia 19 marca 2015 r., zwany dalej *Regulaminem organizacyjnym*.

⁹ Z końcem I kwartału 2016 r. wygasła kadencja 8 z 11 pozaetatowych członków Kolegium.

Z wyjaśnień¹⁰ Prezesa SKO wynika, że część członków pozaetatowych w ogóle nie udzielała się w pracy Kolegium lub rozpatrywała niewielką liczbę spraw¹¹, co spowodowało, że z upływem ich kadencji na Zgromadzeniu Ogólnym podjęto Uchwałę o zmniejszeniu liczby członków pozaetatowych.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 10 ustawy o sko oraz *Regulaminem organizacyjnym* Prezes Kolegium wyznaczał składy orzekające oraz przewodniczących składów orzekających wydając stosowne zarządzenie (do każdej sprawy).

Z wyjaśnień¹² Prezesa SKO w Zamościu wynika, że sprawy były rozdzielane proporcjonalnie pomiędzy członków Kolegium¹³ oraz mając na uwadze specyfikę spraw każdy rozpatrywał sprawy z różnych dziedzin. Nie mniej jednak zdarzały się przypadki zwiększonego przydziału spraw (np. z zakresu Ordynacji podatkowej) członkowi, który posiadał większą wiedzę z tego zakresu.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą odbyło się 125 posiedzeń składów orzekających, z czego 89 posiedzeń w 2016 r., a 36 posiedzeń do 31 maja 2017 r.

Na rozprawach i posiedzeniach niejawnych rozpatrywano od 1 do 11 spraw w zależności od możliwości, potrzeb czy skomplikowanego charakteru spraw.

[Dowód: akta kontroli – str. 4-5, 7, 44-56]

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o sko oraz *Regulaminem organizacyjnym*, Zgromadzenie Ogólne Kolegium zwołuje prezes co najmniej dwa razy w roku. W 2016 r. w SKO w Zamościu Zgromadzenie Ogólne zwoływano 3-krotnie: 18 marca, 15 kwietnia i 8 czerwca. W okresie od 1 stycznia do 31 maja 2017 r. Zgromadzenie Ogólne zwołano raz, tj. 17 marca. W Zgromadzeniu Ogólnym: 18 marca 2016 r. uczestniczyło 10 członków Kolegium (przy ogólnej liczbie 17 członków); 15 kwietnia 2016 r. – uczestniczyło 8 członków, 8 czerwca 2016 r. – 9 członków oraz 17 marca 2017 r. – 8 członków Kolegium (przy ogólnej liczbie 9 członków).

Z każdego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego SKO w Zamościu sporządzano protokoły, które były podpisane przez Prezesa SKO i protokolanta. Do protokołów dołączano listę obecności uczestniczących w posiedzeniu członków Kolegium (etatowych i pozaetatowych).

Ustalono, że zwoływanie i dokumentowanie Zgromadzeń Ogólnych SKO w Zamościu odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

[Dowód: akta kontroli – str. 82-92, 239-241]

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

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2017 r. SKO w Zamościu miało do rozpoznania 2 871 spraw, z czego: w 2016 r. wpłynęło 1 777 spraw, 149 spraw pozostało z roku poprzedniego (2015), natomiast do 31 maja 2017 r. wpłynęło 945 spraw. W kontrolowanym okresie Kolegium rozpatrzyło łącznie 2 717 spraw. Nie było spraw trwających dłużej niż 6 miesięcy.

Z ustaleń wynika, że etatowi członkowie Kolegium rozpatrzyli 2 365 spraw natomiast członkowie pozaetatowi rozpatrzyli łącznie 352 sprawy.

[Dowód: akta kontroli – str. 4-5, 7, 33.]

¹⁰ Pismo Prezesa SKO w Zamościu z 20 lipca 2017 r. sygn. SKOs.1711/07/17.

¹¹ W I kwartale 2016 r. 3 pozaetatowych członków nie rozpatrzyło żadnej sprawy, 4 członków rozpatrzyło od 3 do 6 spraw.

¹² Pismo Prezesa SKO w Zamościu z 23 czerwca 2017 r. sygn. SKOs.1505/06/17.

¹³ Przydział spraw dla etatowych członków: w 2016 r.: 173, 241, 508, 253, 236, 118; do 31 maja 2017 r.: 86, 165, 127, 133, 161, 164.

W toku kontroli analizie poddano 70 spraw z różnych kategorii, co stanowi 2,6 % spraw rozpatrzonych przez Kolegium: 48 z 2016 r. i 22 z 2017 r. We wszystkich sprawach rozstrzygnięcia (decyzje, postanowienia, orzeczenia, wyznaczenia organów) zapadały jednomyślnie i były podpisane przez wszystkich członków składu orzekającego. Nie wystąpiły przypadki zmiany składów orzekających.

W aktach spraw znajdowały się również *Protokoły z rozpraw lub posiedzeń niejawnych*. W 12 *Protokołach z posiedzeń niejawnych* (tj. 17% badanej próby) brakowało podpisów, w tym w 11 protokołach¹⁴ brakowało podpisu przewodniczącego składu orzekającego, natomiast w 1 protokole¹⁵ brakowało zarówno podpisu przewodniczącego składu orzekającego, jak również protokolanta. Brak podpisów na protokołach uznano za **uchybiecie**.

Analiza 70 wybranych spraw (w ramach wybranej próby) rozpatrzonych przez SKO w Zamościu wykazała, że w 39 sprawach (ponad 55%) rozstrzygnięcie nastąpiło z uchybieniem terminu wynikającego z *Kpa* i *Ordynacji podatkowej*, przy czym, aż w 16 sprawach uchybienie terminu nastąpiło poprzez zbyt późne wysłanie terminowo wydanego rozstrzygnięcia¹⁶.

Jak wynika z art. 35 § 3 *Kpa* w postępowaniu odwoławczym załatwianie spraw powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Natomiast, zgodnie z art. 139 § 3 *Ordynacji podatkowej* załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy, a sprawy, w której przeprowadzono rozprawę lub strona złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy – nie później niż w ciągu 3 miesięcy.

Niezałatwianie spraw w terminach określonych w *Kpa* i *Ordynacji podatkowej* uznano za **nieprawidłowość**. Nieprawidłowość spowodowana była niedostatecznym nadzorem Prezesa Kolegium nad terminowością przesyłania rozstrzygnięć. Niewątpliwie dotrzykiwanie terminów w postępowaniach administracyjnych ma istotny wpływ na pogłębianie zaufania obywateli do organów państwa.

Nadzór nad przestrzeganiem terminów rozpatrywanych spraw sprawował Prezes Kolegium. Ustalono, że przynajmniej raz w miesiącu Prezes razem z członkami – sprawozdawcami analizowali i oceniali sprawy, czynniki mające wpływ na nieterminowe załatwianie spraw, rozwiązywali problemy związane z rozstrzygnięciem a także przedstawiali nowe orzeczenia sądowe¹⁷.

Prezes Kolegium wyjaśnił, że *Opóźnienia w załatwieniu spraw wynikały ze skomplikowanego charakteru sprawy (zebranie dodatkowych dowodów, opinii biegłych), nieprzewidywalnego napływu dużej ilości spraw, zdarzeń losowych pracowników Kolegium*.

Ponadto ustalono, że w sprawach załatwionych z naruszeniem ustawowych terminów tylko w 1¹⁸ spośród 39 spraw przesłano stronie informację o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy, którego również nie dotrzymano. W pozostałych sprawach nie wysyłano do stron takich informacji. Tym samym został naruszony art. 36 § 1 *Kpa*, który stanowi, że *o każdym przypadku niezałatwienia*

¹⁴ Sprawy nr: SKO.267-268/16 – 2 protokoły; SKO.79/16; SKO.39/16; SKO.557/16; SKO.495/16; SKO.107/16; SKO.946/16; SKO.473/16; SKO.401/16; SKO.902/16.

¹⁵ Sprawa nr SKO.77/16

¹⁶ Np.: wpływ sprawy 8 stycznia 2016 r., decyzja z 5 lutego 2016 r., wysłanie decyzji 19 lutego 2016 r.; wpływ sprawy 10 lutego 2016 r., decyzja z 18 lutego 2016 r., wysłanie decyzji 4 kwietnia 2016 r.; wpływ sprawy 23 marca 2016 r., decyzja z 22 kwietnia 2016 r., wysłanie decyzji 23 maja 2016 r.

¹⁷ Pismo Prezesa SKO w Zamościu z 23 czerwca 2017 r. sygn. Skos.1505/06/17.

¹⁸ Sprawa nr SKO.557/16

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.

[Dowód: akta kontroli – str. 107-150]

Prezes SKO w Zamościu wyjaśnił¹⁹, że: *Nie we wszystkich sprawach rozpoznawanych po terminie do stron były wysyłane informacje zawierające przyczyny opóźnienia i wyznaczenie nowego terminu jej załatwienia. W przypadkach kiedy termin załatwienia nieznacznie przekraczał 1-miesięczny lub 2-miesięczny termin załatwienia a w ocenie przewodniczącego składu orzekającego wydane rozstrzygnięcie dotrze do strony w przybliżonym terminie co zawiadomienie strony o nowym terminie jej załatwienia, organ odstępował od wysyłania takich zawiadomień (m.in. charakter także ekonomiczny). Dotyczyło to spraw niemających charakteru skomplikowanego, gdzie sprawozdawca posiadał pewność wydania jej rozstrzygnięcia w najbliższych dniach (tygodniu).*

[Dowód: akta kontroli – str. 4-5]

Nieprzesyłanie stronom informacji o konieczności przedłużenia terminu załatwienia sprawy stanowi **nieprawidłowość**, wynikającą z nieuzasadnionej zwłoki w przygotowaniu uzasadnienia do rozstrzygnięcia i skutkuje brakiem informacji dla strony o postępach w sprawie oraz naruszeniem art. 36 § 1 Kpa i art. 140 Ordynacji podatkowej. Odpowiedzialność za powyższe działania ponosi Prezes Kolegium.

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

W kontrolowanym okresie w SKO w Zamościu obowiązywał *Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt*, stanowiący załącznik Nr 1, oraz *Instrukcja kancelaryjna*, stanowiąca załącznik Nr 2 do Zarządzenia Nr 1/2011 z dnia 17 marca 2011 r. Prezesa SKO w Zamościu w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w SKO w Zamościu.

Zgodnie z *Instrukcją kancelaryjną* w SKO w Zamościu obowiązywał mieszany system kancelaryjny, oparty na *Jednolitym rzeczowym wykazie akt* (dalej: jrwa). Ewidencja spraw wpływających do SKO prowadzona była elektronicznie w programie „Repertorium 2”²⁰ oraz w pięciu rejestrach papierowych: Repertorium, Skargi do Sądu Administracyjnego, Terminarz posiedzeń i rozpraw, Rejestr sprzeciwów i Dziennik korespondencyjny.

[Dowód: akta kontroli – str. 57-68]

W trakcie czynności kontrolnych dokonano przeglądu spraw z zakresu: świadczeń rodzinnych, pomocy społecznej, spraw podatkowych, koncesji na sprzedaż alkoholu, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, prawa wodnego, itp.

Ustalono, że sprawy wpływające do SKO w Zamościu rejestrowane były zgodnie z *Instrukcją kancelaryjną* oraz jrwa. Weryfikacja spraw zarejestrowanych w systemie pozwala na stwierdzenie, że były one ewidencjonowane chronologicznie i rzetelnie, tj. zgodnie z datami wpływu do Kolegium.

[Dowód: akta kontroli – str. 129-150]

¹⁹ Pismo Prezesa SKO w Zamościu z 23 czerwca 2017 r. sygn. Skos.1505/06/17.

²⁰ SoftProdukt sp. z o. o. Warszawa wersja 1996-2007.

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

Ustalono również, że stosowany przez Kolegium program komputerowy umożliwia jedynie wyszukanie ogólnej liczby spraw, wpływających i załatwionych w danym okresie przypisanych do danego zagadnienia. Natomiast czynności związane z podliczaniem statystyk dotyczących sposobu rozstrzygnięcia (załatwienia sprawy) wykonywane były manualnie przez pracowników Biura SKO w Zamościu. Podobne były zasady wyliczania liczby skarg kierowanych do sądów administracyjnych i podejmowanych w tym zakresie rozstrzygnięć.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o sko Prezes SKO w Zamościu – po przyjęciu przez Zgromadzenie Ogólne Kolegium – terminowo²¹ przedłożył Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej roczną *Informację o działalności SKO w Zamościu za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* Po dokonaniu porównania danych liczbowych dotyczących ogólnych statystyk zawartych w informacji z danymi z rejestru stwierdzono, że były one tożsame.

Wyjątek stanowiła informacja o liczbie pracowników Biura i pozaetatowych członków Kolegium. W informacji podano, że w 2016 r. w Biurze zatrudnionych było 4 pracowników, a faktycznie zatrudnionych było 5 pracowników. Jeden pracownik był zatrudniony na czas określony do 31 grudnia 2016 r. (świadcstwo pracy wydano 2 stycznia 2017 r.). Podano również, że w 2016 r. w SKO w Zamościu było 3 pozaetatowych członków, a w rzeczywistości do końca I kwartału 2016 r. w Kolegium było 11 pozaetatowych członków²² Kolegium. Ustalono, że zaistniała pomyłka spowodowana była przeoczeniem pracownika²³.

Mając na uwadze dokonane ustalenia oraz dane zamieszczone w informacji można potwierdzić, że *Informacja o działalności SKO w Zamościu za 2016 r.* dotycząca wpływających oraz realizowanych spraw sporządzona została rzetelnie. Natomiast, w części *Informacji* dotyczącej obsady kadrowej SKO w Zamościu, przedstawione zostały błędne dane, co należy uznać za **uchybiecie**.

[Dowód: akta kontroli – str. 31-43, 203-209, 239-241]

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

Działania jednostki kontrolowanej w zakresie przestrzegania trybu i wymogów wyłonienia kandydatów na członków Kolegium ocenia się **pozytywnie**.

W 2016 roku w SKO w Zamościu nie prowadzono zewnętrznych naborów na etatowych i pozaetatowych członków Kolegium. Przeprowadzono jedynie tzw. nabór wewnętrzny na etatowego członka Kolegium.

Podczas Zgromadzenia Ogólnego, które odbyło się 15 kwietnia 2016 r., Prezes SKO w Zamościu zaproponował dokonanie wyboru etatowego członka spośród pozaetatowych członków Kolegium w formie zaopiniowania w głosowaniu tajnym przez Zgromadzenie Ogólne i przedstawienie

²¹ Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zamościu za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. została przesłana listem z 21 marca 2017 r. i wpłynęła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 28 marca 2017 r. – tj. przed końcem I kwartału roku następującego po roku objętym informacją.

²² Z końcem I kwartału 2016 r. upłynęła kadencja 8 pozaetatowym członkom Kolegium.

²³ Ustne wyjaśnienie Prezesa Kolegium.

kandydatury Prezesowi Rady Ministrów. Powołano Komisję Konkursową i poinformowano, że aplikacje można było składać do Kierownika Biura Kolegium do 29 kwietnia 2016 r. do godz. 15⁰⁰.

Protokół z posiedzenia Komisji Konkursowej sporządzono 17 maja 2016 r., z którego wynika, że w wyznaczonym terminie wpłynęły dwie aplikacje. Obie kandydatury spełniały warunki określone w art. 7 ust. 1a ustawy o sko i nie zachodziły przeszkody, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o sko.

Na kolejnym posiedzeniu Kolegium - 8 czerwca 2016 r. - dokonano wyboru kandydata na etatowego członka Kolegium. W głosowaniu tajnym jeden z kandydatów otrzymał 5 głosów, natomiast drugi 4 głosy.

Uchwałą Nr 3/2016 Zgromadzenia Ogólnego SKO w Zamościu z dnia 8 czerwca 2016 r. kandydat na etatowego członka Kolegium, który uzyskał większą liczbę głosów, został pozytywnie zaopiniowany.

Stosowane dokumenty przesłano do Prezesa Rady Ministrów 15 czerwca 2016 r. Powołanie na etatowego członka SKO w Zamościu nastąpiło 1 września 2016 r.²⁴

Wybory na etatowego członka Kolegium odbyły się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

[Dowód: akta kontroli – str. 151-162]

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

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

W trakcie kontroli analizie poddano akta osobowe wszystkich etatowych i pozaetatowych członków oraz wszystkich pracowników biura SKO w Zamościu. W teczkach akt osobowych znajdowały się: powołania na członka Kolegium (etatowego lub 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 Zamościu 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. 163-164, 203-207]

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 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁵ ocenia się **negatywnie**.

²⁴ Z powodu konieczności uzupełnienia niezbędnych dokumentów (wymaganych oświadczeń oraz wniosku o odwołanie z funkcji członka pozaetatowego).

Podczas kontroli stwierdzono, że zarówno w aktach osobowych członków Kolegium, jak również innych dokumentach (w szczególności związanych z wyłanianiem kandydatów na członków Kolegium), znajdują się oświadczenia (z 2007 r. i z 2016 r.) wynikające z art. 7 ust. 8 oraz art. 9 ustawy o sko. Etatowi członkowie złożyli również oświadczenia o nieprowadzeniu działalności gospodarczej, jednakże nie powołali się w nich na treść art. 4 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...). Treść poszczególnych oświadczeń różniła się od siebie. W dwóch oświadczeniach etatowych członków brakowało zapisu (...) *ani nie wykonują innych zajęć w spółkach prawa handlowego*, co wynikało z faktu dodatkowego zatrudnienia właśnie w spółkach prawa handlowego.

[Dowód: akta kontroli – str. 165-182, 203-207]

W związku z zaistniałą sytuacją, od dwóch etatowych członków odebrano oświadczenia dotyczące dodatkowego zatrudnienia.

Z oświadczenia złożonego przez etatową członkinię Kolegium 13 lipca 2017 r. wynikało, że od 1997 r. pozostawała w zatrudnieniu w Zamojskiej Korporacji Energetycznej SA na stanowisku radcy prawnego. Z dniem 1 stycznia 2007 r. rozwiązała umowę o pracę za porozumieniem stron i ponownie zatrudniła się u następcy prawnego powyższej firmy, tj. w PGE Dystrybucja S.A. z siedzibą w Lublinie Oddział Zamość od 1 lutego 2008 r. również na stanowisku radcy prawnego pracując w wymiarze ¼ czasu pracy przewidzianego dla radców prawnych, tj. 8 godzin tygodniowo.

Z oświadczenia złożonego przez Wiceprezesa SKO w Zamościu również 13 lipca 2017 r. wynikało, że w ramach posiadanych uprawnień radcy prawnego (wpis w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Lublinie Lb Z/138) świadczy obsługę prawną na podstawie umowy zlecenia na rzecz podmiotu PGE Obrót SA w Rzeszowie Oddział z siedzibą w Zamościu.

[Dowód: akta kontroli – str. 183,185]

Etatowi członkowie SKO podlegają zakazom przewidzianym w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...). Ustawa ta określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej (a w istocie także inne zakazy), w stosunku m.in. do pracowników SKO zajmujących stanowiska prezesa SKO, wiceprezesa SKO oraz etatowego członka kolegium (art. 2 pkt 5)²⁵.

Art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...) zawiera katalog zakazów, dotyczących m.in. prowadzenia działalności gospodarczej (art. 4 pkt 6) oraz – co istotne w niniejszej sprawie – zakazów związanych z pełnieniem funkcji i zatrudnieniem w spółkach prawa handlowego. W myśl art. 4 pkt 1 i 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...), osoby wymienione w art. 1 i art. 2 ustawy, w tym pracownicy SKO zajmujący stanowisko etatowego członka kolegium, w okresie zajmowania takiego stanowiska, nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, a także być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenia o ich stronnictwo lub interesowność.

Zgodnie art. 4 pkt 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...) przesłanka stronnictwa lub interesowności dotyczy wyłącznie wykonywania w spółce prawa

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1393 (zwanej dalej: ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej).

²⁶ W ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...) błędnie mowa jest o przewodniczącym SKO i jego zastępcy, podczas gdy ustawa o SKO przewiduje stanowiska nie przewodniczącego SKO i jego zastępcy, lecz prezesa oraz wiceprezesa SKO.

handlowego innych zajęć niż zatrudnienie w takich spółkach. Powyższe wynika z samego brzmienia powołanego przepisu. Brzmienie art. 4 pkt 2 ustawy wskazuje, że sam fakt zatrudnienia w spółkach prawa handlowego ze swej istoty może wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność, dopiero zaś w przypadku innych zajęć potrzebne jest dokonanie oceny, czy wykonywanie takiego zajęcia może takie podejrzenie wywołać. Za zasadne należy uznać, że w świetle art. 4 pkt 2 ustawy, osoba zajmująca stanowisko etatowego członka SKO nie może być zatrudniona w spółce prawa handlowego na podstawie stosunku pracy ani umowy cywilnoprawnej.

Stanowisko takie przyjął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 30 kwietnia 2009 r. (sygn. akt II SA/Sz 114/09)

Biorąc więc pod uwagę przeważające w doktrynie stanowisko oraz prezentowane orzecznictwo, a także mając na względzie przedstawione dokumenty, zasadne wydaje się przyjęcie, że w przypadku etatowej członkini SKO, zatrudnionej na podstawie stosunku pracy w spółce PGE Dystrybucja S.A. doszło do naruszenia wynikającego z art. 4 pkt 2 ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)* zakazu zatrudnienia w spółce prawa handlowego. Wniosek taki jest uzasadniony również w drugim z przedstawionych przypadków, dotyczącym Wiceprezes SKO, świadczącej obsługę prawną spółki prawa handlowego na podstawie umowy zlecenia, gdyż obsługę taką należy zaliczyć do innych zajęć w spółce prawa handlowego.

W przedstawionej sytuacji powstaje zagadnienie, czy można mówić w takim przypadku o konflikcie interesów. Z jednej strony bowiem osoba taka, jako etatowy członek SKO, tj. organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy *Kpa*, uczestniczy w wydawaniu decyzji administracyjnych w II instancji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej zaś strony nie można wykluczyć, że w ramach obsługi prawnej danego podmiotu mogą pojawić się sprawy, w których organem II instancji będzie SKO, którego dany radca prawny jest etatowym członkiem. Niewątpliwie w takim przypadku może prowadzić to do konfliktu interesów. W *Kpa* przewidziano instytucję wyłączenia pracownika organu administracji publicznej, która dotyczy także etatowych członków SKO, a która zapobiegać ma w konkretnych przypadkach konfliktowi interesów. W myśl bowiem art. 24 § 1 pkt 4 *Kpa* pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której był lub jest przedstawicielem jednej ze stron. Wydaje się zatem, że w ww. zakresie instytucja wyłączenia pracownika organu administracji publicznej (w tym etatowego członka SKO) eliminuje w sposób wystarczający ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Tym niemniej zauważyć należy, iż sytuacja, w której nadmierna ilość zajęć dodatkowych prowadziłaby do konieczności nagminnego wyłączenia od orzekania etatowego członka SKO, mogłaby z kolei budzić zastrzeżenia co do prawidłowości wykonywania przez niego obowiązków.

Podkreślić należy, że w okresie objętym kontrolą do SKO w Zamościu wpłynęły 4 sprawy²⁷ z udziałem PGE Dystrybucja S.A. W jednej ze spraw – nr SKO.1275/16 - przewodniczącą składu orzekającego była Wiceprezes SKO w Zamościu. W tej sytuacji Prezes SKO, który wyznaczał przewodniczących składów orzekających, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 10 ustawy *o sko*, nie skorzystał z instytucji wyłączenia ze sprawy Wiceprezes SKO i nie zapobiegł w tym przypadku potencjalnemu konfliktowi interesów, co może wzbudzić podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

²⁷ SKO.522.16; SKO.1275/16; SKO.41/16; SKO.411/17.

Mimo, że Wiceprezes SKO w Zamościu świadczy obsługę prawną na podstawie umowy zlecenia na rzecz podmiotu PGE Obrót S.A. a nie dla PGE Dystrybucja S.A., to wzajemne powiązania spółek wskazują na przynależność kapitałową do Grupy PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.

W związku z powyższym należy uznać, że doszło do naruszenia zakazu z art. 4 pkt 2 ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)*.

Naruszenie przez osobę zajmującą stanowisko etatowego członka SKO zakazu określonego w art. 4 pkt 2 ustawy o ograniczaniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)²⁸ stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska, a następnie rozwiązania stosunku pracy z danym etatowym członkiem SKO.

[Dowód: akta kontroli – str. 267-271, 278-282]

Ustalono, że oświadczenia dotyczące przestrzegania zakazów określonych w ustawie *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)* składane przez etatowych członków kolegium nie były weryfikowane przez Prezesa SKO, a jedynie włączone do akt osobowych w Biurze Kolegium. Prezes weryfikował natomiast co roczne oświadczenia majątkowe członków zawierające podobne informacje co ww. oświadczenia. W związku z powyższym należy uznać, że Prezes Kolegium posiadał wiedzę w zakresie nieprzestrzegania przez Wiceprezesa SKO oraz etatowego członka kolegium zakazu określonego w art. 4 pkt 2 ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)*.

Nieprzestrzeganie zakazu określonego w art. 4 pkt 2 ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)* oraz złożenie oświadczeń nieodnoszących się w treści do zatrudnienia i wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego stanowi **nieprawidłowość**. Jednocześnie niepodjęcie działań organizacyjnych zmierzających do wyeliminowania potencjalnego konfliktu interesów przy rozpatrywaniu spraw, dopuszczenie do sytuacji, w której dwóch etatowych członków kolegium naruszyło zakaz określony w art. 4 pkt 2 ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...)*, a także niepodjęcie działań określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy, zmierzających do odwołania, stanowi **nieprawidłowości** wynikające z nienależytego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów obowiązujących etatowych członków Kolegium i skutkujące pełnieniem funkcji etatowych członków Kolegium przez osoby, które powinny zostać odwołane ze stanowiska. Odpowiedzialność za powyższe działania ponoszą Prezes Kolegium oraz Wiceprezes i etatowy członek kolegium.

Dodatkowo należy wskazać, że Prezes Kolegium 7 sierpnia 2017 r. odebrał od wskazanych powyżej etatowych członków oświadczenia, z których wynika, że nie są zatrudnieni i nie wykonują innych zajęć w spółkach prawa handlowego. W związku z tym, że przekazane oświadczenia nie dotyczą okresu objętego kontrolą, weryfikacja prawdziwości ich treści w kontekście stanu faktycznego, tj. dalszego zatrudnienia członków Kolegium w spółkach prawa handlowego, nie może podlegać ocenie kontroli i zostaje pozostawiona do oceny i podjęcia ewentualnych działań Prezesowi SKO w Zamościu.

[Dowód: akta kontroli – str. 245-246]

²⁸ Osoby wymienione w art. 1 i 2 (w tym pracownicy SKO zajmujący stanowisko etatowego członka kolegium), w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w tych przepisach, nie mogą być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność

5. Zgodność 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 kolegium²⁹.

Działalność jednostki kontrolowanej w zakresie zgodności wynagradzania Prezesa, Wiceprezesa i pozostałych członków Kolegium oraz pracowników biura Kolegium z obowiązującymi przepisami ocenia się **negatywnie**.

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 oraz pracowników biura.

Analizie poddano wszystkie listy płac z okresu objętego kontrolą tj. od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2017 r. Wynagrodzenia prezesa, wiceprezesa oraz pozostałych etatowych członków Kolegium były zgodne z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczególnych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium.

Ryczałt dla pozaetatowych członków SKO w Zamościu wypłacany był na podstawie Zarządzenia Nr 2/08 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zamościu z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia ryczałtu dla pozaetatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zamościu, zmienionego zarządzeniem Nr 1/16 z dnia 15 kwietnia 2016 r. i wynosił:

- do 15 kwietnia 2016 r.: 120 zł – za załatwioną sprawę, 20 zł za udział w posiedzeniu składu orzekającego;
- od 15 kwietnia 2016 r.: 140 zł – za załatwioną sprawę, 30 zł za udział w posiedzeniu składu orzekającego.

Z ustaleń wynika, że ryczałt dla pozaetatowych członków nie przekraczał 60% wynagrodzenia etatowych członków Kolegium, co było zgodne z rozporządzeniem 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.

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

²⁹ 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, ze zm. oraz Dz. U. z 2017 r. poz. 931).

Po dokonaniu analizy dokumentacji źródłowej stwierdzono, że naliczanie wynagrodzeń etatowych i pozaetatowych członków Kolegium oraz pracowników Biura było zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

[Dowód: akta kontroli – str. 203-209, 228-236]

W okresie objętym kontrolą w SKO w Zamościu obowiązywało Zarządzenie nr 2/14 Prezesa z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie *Regulaminu przyznawania nagród etatowym członkom i pracownikom Biura SKO*.

Zgodnie z zapisami ww. *Regulaminu*, nagrody dla etatowych członków Kolegium i pracowników Biura mogą być przyznawane w ramach kwot na wynagrodzenia, określonych w planie wydatków budżetowych.

Ustalono, że w 2016 r. 9 z 11 pracowników SKO w Zamościu otrzymało nagrody (w tym 4 pracowników Biura oraz 5 etatowych członków Kolegium). Uzasadnienia przyznanych nagród były jednakowe dla etatowych członków³⁰ i jednakowe dla pracowników Biura³¹, z wyjątkiem głównej księgowej³². Ogólnikowa treść uzasadnień nie wskazuje *de facto* za jakie działania poszczególne osoby otrzymały nagrody. Treść uzasadnień do przyznanych nagród powinna odzwierciedlać konkretne dokonania poszczególnych nagrodzonych pracowników.

Zgodnie z § 5a rozporządzenia (...) *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*.

Ustalono, że w 2016 r. Prezes Kolegium przyznał dodatki specjalne 10 pracownikom, w tym 5 etatowym członkom Kolegium oraz 5 pracownikom Biura.

Analiza list płac za 2016 rok wykazała, że przyznawane dodatki specjalne nie przekraczały kwoty 40% łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego oraz, że były przyznawane na czas określony zgodnie z § 5a ust. 1 rozporządzenia³³.

Natomiast wskazać należy, że uzasadnienia przyznania dodatków specjalnych - podobnie jak w przypadku nagród - były jednakowe dla etatowych członków Kolegium i jednakowe dla pracowników biura, z wyjątkiem głównej księgowej, a także bardzo nieprecyzyjne.

[Dowód: akta kontroli – str. 203-227]

Podkreślić należy, że przyznawanie zarówno nagród jak i dodatków specjalnych w sytuacji gdy ponad połowa spraw (55%) była rozpatrzona z naruszeniem ustawowych terminów wydaje się być działaniem mało dyscyplinującym i pozbawionym charakteru motywującego do działań zgodnych z prawem, m.in. zachowania terminowości, co stanowi **nieprawidłowość** w systemie zarządzania jednostką.

Mając na uwadze fakt, że dodatki specjalne zostały przyznane osobom otrzymującym również dodatek funkcyjny, brak udokumentowania zasadności przyznania dodatku kierownikowi biura budzi

³⁰ Uzasadnienie nagród dla etatowych członków - za pilność i staranność przy wykonywaniu obowiązków z uwagi na wysoki stopień skomplikowania wpływających spraw oraz wysoki poziom orzecznictwa.

³¹ Uzasadnienie dla pracowników Biura - za pilność i staranność przy wykonywaniu zwiększonych obowiązków z uwagi na wysoki stopień skomplikowania wpływających spraw.

³² Uzasadnienie - usprawnienie funkcjonowania księgowości Kolegium.

³³ Pracownikom kolegium może być przyznany, na czas określony, nie dłuższy niż rok, dodatek specjalny.

uzasadnione zastrzeżenia co do prawidłowości podjęcia przedmiotowych decyzji. Każda decyzja o przyznaniu dodatku specjalnego powinna być podejmowana jedynie w wyjątkowych przypadkach i szczególnie uzasadniona, ponieważ nie jest on obligatoryjną częścią wynagrodzenia.

Ponadto, za niezgodne ze stanem faktycznym i przepisami uznano zatrudnienie jednego etatowego członka SKO w Zamościu – na pełny etat, podczas gdy ww. członek był zatrudniony na część etatu w innej jednostce (8 godzin tygodniowo) - w związku z czym w tym czasie nie świadczył pracy na rzecz SKO, a wynagrodzenie pobierał za pracę w pełnym wymiarze³⁴.

Została etatowym członkiem SKO w Zamościu 5 grudnia 1994 r. w wyniku przekształcenia stosunku pracy w ramach umowy o pracę na stosunek pracy z powołania³⁵. Pismem z 7 grudnia 1994 r. ww. wystąpiła o zgodę na podjęcie dodatkowego zatrudnienia i usprawiedliwienie nieobecności w pracy jeden dzień w tygodniu - nie precyzując miejsca świadczenia pracy. Ówczesny prezes SKO w Zamościu wyraził³⁶ zgodę na podjęcie dodatkowego zatrudnienia i nieobecność w pracy jeden dzień w tygodniu. Ani w aktach osobowych członka ani w innych dokumentach nie odnaleziono, ani też nie przedstawiono w wyjaśnieniach, dokumentów kadrowych obniżających wymiar czasu pracy o 8 godzin tygodniowo.

Z oświadczenia zainteresowanej złożonego 13 lipca 2017 r. wynikało, że w PGE Dystrybucja SA z siedzibą w Lublinie Oddział Zamość od dnia 1 lutego 2008 r. była ona zatrudniona na stanowisku radcy prawnego w wymiarze ½ czasu pracy przewidzianego dla radców prawnych, tj. 8 godzin tygodniowo.

Ustalono również, że ani w prowadzonej w SKO w Zamościu liście obecności ani w „Ewidencji wyjść i przyjść w godzinach pracy SKO w Zamościu” nieobecność w pracy nie była odnotowywana.

Z wyjaśnień³⁷ Prezesa wynika, że przychodzi do pracy w Kolegium z opóźnieniem dwa razy w tygodniu tj. we wtorek i w czwartek oraz że nie posiada zgody na indywidualny czas pracy w związku z jej dodatkowym zatrudnieniem, jak również nie prowadzono dokumentacji rozliczeniowej jej czasu pracy, co jest niezgodne z art. 149 § 1 *Kodeksu pracy* w związku z art. 16 ust. 2 ustawy o sko i art. 46 ust. 1 ustawy o *pracownikach samorządowych*³⁸.

[Dowód: akta kontroli – str. 185-198, 205-206, 239-240, 244]

Zachowanie polegające na podjęciu przez etatowego członka SKO dodatkowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, które pozostaje w kolizji czasowej (częściowo), z wykonywaniem przez tegoż członka obowiązków wynikających z członkostwa w kolegium, stanowi nieprawidłowość powodującą naruszenie obowiązków członka SKO, który jako pracownik kolegium, powinien pozostawać w godzinach pracy do dyspozycji prezesa SKO (jako wykonującego wobec członka SKO czynności z zakresu prawa pracy). Dodatkowo skutkiem takiego działania było niezgodne z przepisami wydatkowanie środków finansowych na wynagrodzenie pobierane za pracę w pełnym wymiarze. Zaistniała sytuacja wynikała z nieprzestrzegania przepisów obowiązującego prawa, jak również nienależytego nadzoru oraz nienależytego wykonywania przez Prezesa SKO w Zamościu obowiązków

³⁴ Mnożnik 3,32 x 1873,84 zł kwota bazowa = 6.221,15 zł + dodatek za wysługę lat pracy.

³⁵ Na podstawie ówczesnych przepisów ustawy o *samorządowych kolegiach odwoławczych*.

³⁶ Pismo z 7 grudnia 1994 r.

³⁷ Pismo Prezesa SKO w Zamościu z 25 sierpnia 2017 r. sygn. SKOs.1909/08/17.

³⁸ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 902.

z zakresu prawa pracy wobec etatowych członków kolegium do czego był zobowiązany na podstawie art. 16 ustawy o sko, co również stanowi **nieprawidłowość**. Odpowiedzialnym za powyższe jest Prezes Kolegium.

* * *

Zalecenia i wnioski:

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

- 1) podjęcie działań mających na celu zdyscyplinowanie członków Kolegium do terminowego rozpatrywania spraw wpływających do SKO;
- 2) dokonywanie wysyłki wydanych rozstrzygnięć niezwłocznie po ich wydaniu;
- 3) informowanie stron o niezakończonym terminie, zgodnie z art. 36 *Kpa* oraz art. 140 *Ordynacji podatkowej*;
- 4) weryfikację prawdziwości treści oświadczeń złożonych przez członków etatowych Kolegium w kontekście stanu faktycznego, tj. dalszego zatrudnienia członków Kolegium w spółkach prawa handlowego i podjęcie działań zmierzających do uregulowania zaistniałej sytuacji zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o *ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*.
- 5) wprowadzenie mechanizmów dotyczących maksymalnego wykorzystania czasu pracy przez członków Kolegium;
- 6) szczegółowe dokumentowanie przesłanek stanowiących podstawę przyznawania nagród oraz dodatków specjalnych dla etatowych członków oraz pracowników Biura SKO w 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*;
- 7) dołożenie należytej staranności przy sporządzaniu *Informacji o działalności SKO w Zamościu i Protokołów z rozpraw lub posiedzeń niejawnych*.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

z rąk Sebastiana Piętko
Sebastian Piętko

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – SKO w Zamościu

Egz. Nr 2 – aa.

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.