



Pan

Robert Gwidon Makarowicz

Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Zielonej Górze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w Planie kontroli na 2017 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 w siedzibie Samorządowego Kolegium Odwoławczego² w Zielonej Górze zostały przeprowadzone w terminie od 28 sierpnia 2017 r. do 1 września 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 82/2017 z 23 sierpnia 2017 r.;
- członek zespołu kontrolnego – Anna Malmon, radca ministra w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 83/2017 z 23 sierpnia 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.

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

² Zwanym dalej SKO w Zielonej Górze; z siedzibą przy al. Niepodległości 7, 65-048 Zielona Góra.

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

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.
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 30 czerwca 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 30 czerwca 2017 r.

Funkcję prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze w okresie objętym kontrolą pełnił Robert Gwidon Makarowicz powołany na stanowisko na kolejną kadencję 1 lutego 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 wylaniania 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 Zielonej Górze w zakresie stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego, rzetelności sporządzania informacji o działalności Kolegium, rzetelności prowadzenia ewidencji wpływających spraw, przestrzegania trybu i wymogów wylaniania kandydatów na członków Kolegium jak również zwoływania Zgromadzenia Ogólnego ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

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 (...)*.

Ze względu na istotne znaczenie dokumentowania prowadzonych spraw, za nieprawidłowe uznano niesporządzanie protokołów z posiedzeń niejawnych.

Jednocześnie należy stwierdzić, że w SKO w Zielonej Górze liczba przeterminowanych spraw na poziomie 47% 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 zawiadomiania stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, oraz nieskuteczny nadzór w tym zakresie, ocenia się **negatywnie**. Ponadto, za mało dyscyplinujące i pozbawione charakteru motywującego uznano przyznawanie nagród pracownikom Kolegium w sytuacji gdy 47% spraw była rozpatrzona z naruszeniem ustawowych terminów.

Powyższe oceny wynikają z przedstawionych poniżej ocen cząstkowych, odnoszących się do poszczególnych obszarów objętych kontrolą.

II. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA KONTROLI

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

Działalność jednostki kontrolowanej w zakresie stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego, rzetelności sporządzania informacji o działalności Kolegium, rzetelności prowadzenia ewidencji wpływających spraw ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Natomiast działania jednostki w zakresie przestrzegania przepisów określonych w art. 35 § 3 *Kpa* oraz w art. 139 § 3 ustawy *Ordynacja podatkowa* dotyczących przestrzegania terminów załatwiania spraw, a także przepisów określonych w art. 36 *Kodeksu postępowania administracyjnego* oraz w art. 140 ustawy *Ordynacja podatkowa* dotyczących powiadamiania stron postępowania o niezalutwieniu sprawy w terminie oceniono **negatywnie**.

1.1. Stosowanie wybranych przepisów regulaminu organizacyjnego.

W kontrolowanym okresie w SKO w Zielonej Górze obowiązywał *Regulamin organizacyjny* stanowiący załącznik do Uchwały Nr 2/2011 *Zgromadzenia Ogólnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze z dnia 25 listopada 2011 r.*, a także *Regulamin pracy* wprowadzony zarządzeniem nr 10/08 Prezesa SKO w Zielonej Górze z dnia 30 lipca 2008 r., zmieniony zarządzeniem nr 9/17 z dnia 29 sierpnia 2017 r.⁵.

Zgodnie z *Regulaminem pracy* Kolegium pracuje: w poniedziałki w godzinach 8.00 – 16.00, natomiast od wtorku do piątku w godzinach 7.30 – 15.30.

Uchwałą Nr 2/2010 *Zgromadzenia Ogólnego SKO w Zielonej Górze z dnia 7 czerwca 2010 r.* określono liczbę członków Kolegium na 41 osób, w tym 24 członków pozaetatowych.

⁵ Zmieniony po okresie objętym kontrolą.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. w SKO Zielonej Górze sprawy były rozpatrywane przez 38 członków⁶ (etatowych i pozaetatowych).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 10 ustawy o sko oraz *Regulaminem organizacyjnym* Prezes Kolegium wyznaczał trzyosobowe składy orzekające, którym przewodniczył Prezes lub wyznaczony przez niego etatowy członek. Przewodniczący składu orzekającego zapewniał dyscyplinę i właściwy tok rozpoznania powierzonych mu spraw.

Z wyjaśnień⁷ Prezesa wynika, że *po wstępnej analizie każdej sprawy Prezes przekazuje ją do rozpatrzenia etatowemu członkowi lub pozaetatowemu członkowi Kolegium, wpisuje nazwisko członka do metryki sprawy oraz określa termin posiedzenia, na którym będzie ona rozpatrywana. Przy doborze tematyki sprawy przekazywanej pozaetatowemu członkowi, Prezes uwzględnia jego wykształcenie oraz aktualnie wykonywane zatrudnienie.*

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą posiedzenia i rozprawy odbywały się w każdy dzień roboczy od poniedziałku do piątku w ilości od 1 do 3 rozpraw lub posiedzeń, na których rozpatrywano od 12 do 14 spraw⁸.

[Dowód: akta kontroli – str. 63-73, 74-92, 308-310]

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o sko oraz *Regulaminem organizacyjnym*, Zgromadzenie Ogólne Kolegium zwołuje prezes co najmniej dwa razy w roku. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. w SKO w Zielonej Górze Zgromadzenie Ogólne zwoływano 6 razy: 18 marca, 30 czerwca, 25 listopada i 16 grudnia 2016 r. oraz 24 marca i 30 czerwca 2017 r. Z każdego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego SKO w Zielonej Górze sporządzono protokół, który podpisywał Prezes SKO i protokolant. Do protokołu dołączano listę obecności uczestniczących w posiedzeniu członków Kolegium (etatowych i pozaetatowych).

[Dowód: akta kontroli – str. 311-337]

Zwoływanie i dokumentowanie Zgromadzeń Ogólnych SKO w Zielonej Górze odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

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 30 czerwca 2017 r. SKO w Zielonej Górze miało do rozpoznania 5 418 spraw, z czego: 3 022 sprawy z 2016 r., 147 spraw pozostałych z 2015 r. oraz 2 249 spraw, które wpłynęły do 30 czerwca 2017 r. W badanym okresie członkowie etatowi i pozaetatowi rozpatrzyli łącznie 5 176 spraw (w tym: 3 012 spraw rozpatrzono w 2016 r. i 2 164 sprawy w 2017 r.). Z ustaleń wynika, że żadne sprawy nie toczyły się dłużej niż 6 miesięcy⁹.

⁶ Zgodnie z informacją o działalności SKO w Zielonej Górze za 2016 r. w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Kolegium składało się z: członków etatowych – 15 osób (na 14 etatach budżetowych) i członków pozaetatowych – 23 osoby, razem 38 członków Kolegium.

⁷ Pismo Prezesa SKO w Zielonej Górze z 20 lipca 2017 r. sygn. SKO-3103/17.

⁸ Pismo Prezesa SKO w Zielonej Górze z 20 lipca 2017 r. sygn. SKO-3103/17.

⁹ Pismo Prezesa SKO w Zielonej Górze z 4 września 2017 r. sygn. SKO-5196/17.

Ponadto ustalono, że w okresie objętym kontrolą etatowi członkowie Kolegium rozpatrzyli¹⁰ łącznie ok. 3 860 spraw natomiast członkowie pozaetatowi rozpatrzyli łącznie ok. 1 316 spraw¹¹.

W toku kontroli analizie poddano 67 spraw (co stanowi 1,16 % rozpatrzonych przez Kolegium spraw) z różnych kategorii, tj.: lokalizacja, egzekucja administracyjna, komunikacja, sprawy z zakresu koncesji na sprzedaż alkoholu, opieka społeczna, użytkowanie wieczyste, ochrona środowiska, prawo wodne, podatki, itp. (w tym: 45 spraw z 2016 r. i 22 sprawy z 2017 r.). We wszystkich sprawach rozstrzygnięcia (decyzje, postanowienia, orzeczenia, wyznaczenia organów) zapadały jednogłośnie i były podpisane przez wszystkich członków składu orzekającego. Nie wystąpiły przypadki zmiany składów orzekających.

[Dowód: akta kontroli – str. 112-168, 169-188, 189-307]

Zgodnie z § 26 ust 3 Regulaminu organizacyjnego SKO w Zielonej Górze *wynik głosowania i rozstrzygnięcie zapisuje się w protokole*. Ustalono, że w Kolegium nie sporządzano protokołów z posiedzeń niejawnych a jedynie z rozpraw administracyjnych.

Z wyjaśnień¹² Prezesa wynika, że protokoły z posiedzeń niejawnych były sporządzane do 2008 r., a w związku ze wzrostem wpływających do samorządowych kolegiów odwoławczych spraw, Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych podjęła uchwałę¹³ o zaprzestaniu sporządzania protokołów z posiedzeń niejawnych. W uzasadnieniu podając, że *są zbędną czynnością procesową nie unormowaną w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, powodując zwiększenie ilości dokumentów oraz kosztów prowadzonych spraw, co w sytuacji znacznego wzrostu ilości spraw ma duże znaczenie, są zbędnym elementem w archiwizacji prowadzonych spraw*.

Ponadto Prezes wyjaśnił, że dostosowanie do stanu faktycznego *Regulaminu organizacyjnego* w tym zakresie nastąpi w możliwie najkrótszym terminie na Zgromadzeniu Ogólnym Kolegium.

Na podstawie wyjaśnień Przewodniczącej Krajowej Reprezentacji SKO¹⁴ ustalono¹⁵, że: *problem sporządzania protokołów z posiedzeń niejawnych składów orzekających Kolegium był kilkakrotnie przedmiotem dyskusji na Zgromadzeniach Ogólnych Krajowej Reprezentacji SKO. Mając jednak na uwadze przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego – zawarte w Dziale II Postępowanie, Rozdział 2. Metryki, protokoły i adnotacje – oraz fakt, że nadzór nad proceduralną i merytoryczną działalnością Kolegiów sprawują Sądy Administracyjne – nie podjęto uchwały w tym zakresie*.

Również art. 67 § 1 Kpa wskazuje, że *Organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie*.

¹⁰ Liczba spraw rozpatrzonych przez poszczególnych etatowych członków kolegium w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r.: 201, 213, 206, 258, 192, 209, 278, 201, 668, 198, 276, 269, 255, 219, 59, 46.

¹¹ W związku z przekształceniami członkostwa etatowego w pozaetatowe i odwrotnie, nie można szczegółowo wyliczyć liczby spraw załatwionych przez etatowych i przez pozaetatowych członków Kolegium.

¹² Pismo Prezesa SKO w Zielonej Górze z 4 września 2017 r. sygn. SKO-5196/17.

¹³ Nie przedstawiono dokumentu potwierdzającego podjęcie takiej uchwały.

¹⁴ Zwana dalej KRSKO.

¹⁵ Pismo Przewodniczącej KRSKO z 21 września 2017 r. sygn. SKO.KRSKO/51/22/2017.

Mając na uwadze znaczenie dokumentowania prowadzonych spraw oraz przyjętą przez KRSKO pragmatykę, niesporządzanie protokołów z posiedzeń niejawnych stanowi **nieprawidłowość**, za którą odpowiedzialność ponosi Prezes Kolegium.

[Dowód: akta kontroli – str. 246, 256, 260, 443-447, 451]

Analiza 67 wybranych do kontroli spraw (w ramach wybranej próby) rozpatrzonych przez SKO w Zielonej Górze wykazała, że w 32 (47%) sprawach rozstrzygnięcie nastąpiło z uchybieniem terminu wynikającego z *Kpa* i *Ordynacji podatkowej*, przy czym, aż w 24 sprawach uchybienie terminu nastąpiło poprzez zbyt późne przekazanie do wysłania terminowo wydanego rozstrzygnięcia¹⁶.

Ponadto ustalono, że tylko w 7 z 32 spraw (w ramach wybranej do kontroli próby) załatwionych po terminie wysłano do stron informacje o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy. Spośród spraw w których wyznaczono nowy termin załatwienia, w 4 sprawach¹⁷ również nie dotrzymano tego terminu.

Prezes Kolegium wyjaśnił, że *niepowiadomienie stron o zmianie terminu i przedłużeniu załatwienia sprawy następowało bardzo rzadko a wynikało to z przeświadczenia Kolegium, że sprawa zostanie załatwiona w terminie ustalonym lub w terminach określonych w ustawach.*

W toku kontroli ustalono, że przekroczenia terminów (wynikających z *Kpa* i *Ordynacji podatkowej*) załatwiania spraw wynikały z poniższych kwestii:

- niedokonywanie zmiany terminu mimo konieczności zebrania pełnego materiału dowodowego,
- zbyt późne wyznaczanie posiedzeń niejawnych, na których podejmowano rozstrzygnięcia spraw,
- nieterminowe przekazywanie przez sprawozdawców spraw do wysyłki,
- konieczność zebrania wszystkich podpisów członków składu orzekającego, skutkujące systematycznym uchybieniem terminom.

Jak wynika z art. 35 § 3 *Kpa* w postępowaniu odwoławczym załatwienie 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.

¹⁶ Przykładowe sprawy nr: SKO-1901/37-L/16 - decyzja z 15-04-2016 r. wysłane 06-06-2016 r.; SKO-1195/72-O/16 – decyzja z 04-04-2016 r. wysłane 06-05-2016 r.; SKO-5505/537-O/16 – decyzja z 21-12-2016 r. wysłane 25-01-2017 r.; SKO-2278/123-I/16 – decyzja z 29-07-2016 r. wysłane 12-09-2016 r.; SKO-1869/1-PW/16 – decyzja z 11-04-2016 r. wysłane 25-05-2016 r.; SKO-866/246-P/17 – decyzja z 2-03-2017 r. wysłane 25-04-2017 r.; SKO.180/5-I/16 – decyzja z 26-01-2016 r. wysłane 18-02-2016 r.; SKO.5534/60-Zd/16 – decyzja z 27-12-2016 r. wysłane 14-02-2017 r.; SKO.2721/2-G/16 – decyzja z 17-02-2016 r. wysłane 02-09-2016 r.; SKO.1396/16-Zd/17 – decyzja z 14-03-2017 r. wysłane 08-05-2017 r.

¹⁷ sprawy nr: SKO-725/212-P/17 – termin przedłużono do 30-04-2017 r., decyzja z 18-05-2017 r. wysłana 26-05-2017 r.; SKO-2269/29-Kom/17 – termin przedłużono do 26-05-2017 r., decyzja z 25-05-2017 r. wysłana 07-06-2017 r.; SKO.3122/75-L/16 – termin przedłużono do 07-09-2016 r., decyzja z 07-09-2016 r. wysłano 06-10-16 r.; SKO.2632/10-ROL/16 – termin przedłużono do 20-07-2016 r., decyzja z 28-06-2016 r. wysłano 01-08-2016 r.

Ustalono, że nadzór nad przestrzeganiem terminów rozpatrywanych spraw w SKO w Zielonej Górze sprawował Prezes Kolegium poprzez indywidualny wgląd w komputerowy program ewidencji spraw¹⁸. Ponadto, wyznaczony pracownik Biura Kolegium przekłada Prezesowi Kolegium do wglądu - okresowe sprawozdanie ze sposobu, w tym terminów, w jakich załatwione są sprawy wpływające do Kolegium. W przypadku przedłużenia terminu rozpatrzenia sprawy Prezes przeprowadzał indywidualną rozmowę z przewodniczącym Składu orzekającego ustalając przyczyny nierozpatrzenia sprawy w terminie.

[Dowód: akta kontroli – str. 6-13]

Niezałatwianie spraw (47% spraw poddanych analizie, z wybranej próby) w terminach określonych w *Kpa* i *Ordynacji podatkowej* a także nieinformowanie stron o niezałatwieniu sprawy w terminie stanowią **nieprawidłowości**. Wskazane było spowodowane niedostatecznym nadzorem Prezesa Kolegium nad terminowością przesyłania rozstrzygnięć. Niewątpliwie dotrzymanie terminów w postępowaniach administracyjnych ma istotny wpływ na pogłębianie zaufania obywateli do organów państwa.

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

W kontrolowanym okresie w SKO w Zielonej Górze obowiązywała *Instrukcja kancelaryjna*, wprowadzona zarządzeniem Nr 11/08 Prezesa SKO w Zielonej Górze z dnia 18 sierpnia 2008 r. w sprawie *instrukcji kancelaryjnej Kolegium oraz Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt*, stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 9/05 z dnia 18 sierpnia 2008 r. w sprawie *wprowadzenia dziesiętnego jednolitego rzeczowego wykazu akt*.

Zgodnie z *Instrukcją kancelaryjną* w SKO w Zielonej Górze prowadzi się księgę kancelaryjną, a jednolity rzeczowy wykaz akt stanowi rzeczową klasyfikację i archiwalną kwalifikację akt powstających w toku działalności Kolegium. Ujmuje on w 16 grup wszystkie sprawy jednorodne lub pokrewne pod względem przedmiotowym¹⁹.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą w Biurze Kolegium prowadzony był rejestr elektroniczny, w którym rejestrowane były sprawy wpływające do SKO w Zielonej Górze.

[Dowód: akta kontroli – str. 107-109]

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

¹⁸ RK-SPRAWA firmy Volvox,

¹⁹ P- podatki- objęte proceduralnie przepisami ordynacji podatkowej; G – działalność gospodarcza, L- lokalizacji – planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, warunki zabudowy,, prawo budowlane, O – opieka- pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, zaliczka alimentacyjna, świadczenia wychowawcze, oświata (stypendia, pomoc materialna), dodatki mieszkaniowe, sprawy socjalne, N - nieruchomości – gospodarka nieruchomościami (bez opłat za użytkowanie wieczyste), przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, prawo geodezyjne i kartograficzne, S – środowisko – ochrona środowiska, ochrona przyrody ochrona zwierząt odpady i utrzymanie porządku i czystości w gminach, PW- prawo wodne, ROL – rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, łowiectwo, A – alkohole – handel, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, Zd – zarząd dróg – prawo o ruchu drogowym, drogi publiczne, transport drogowy, PGG – prawo górnicze i geologiczne, Egz – egzekucja administracyjna, Kom – komunikacja – prawa jazdy, badania w zakresie prowadzenia pojazdów, UW- użytkowanie wieczyste, I - inne – pozostałe, w tym skargi i wnioski rozpatrywane w trybie Działu VIII Kpa, B – bezczynność.

Ustalono również, że stosowany przez Kolegium komputerowy program ewidencji spraw umożliwia wyszukanie ogólnej liczby spraw, wpływających i załatwionych w danym okresie przypisanych do danego zagadnienia a także monitorowanie terminowości poszczególnych spraw. Natomiast czynności związane z podliczaniem statystyk dotyczących sposobu rozstrzygnięcia (załatwienia sprawy) wykonywane były manualnie przez pracowników Biura SKO w Zielonej Górze. 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 Zielonej Górze – po przyjęciu przez Zgromadzenie Ogólne Kolegium – terminowo²⁰ przedłożył Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej roczną informację o działalności SKO w Zielonej Górze 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.

Mając na uwadze dokonane ustalenia oraz dane zamieszczone w informacji można potwierdzić, że *Informacja o działalności SKO w Zielonej Górze za 2016 r.* sporządzona została rzetelnie.

[Dowód: akta kontroli – str. 37-62, 95-98]

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

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

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. w SKO w Zielonej Górze przeprowadzono 2 konkursy otwarte oraz konkursy polegające na przekształceniu z członkostwa etatowego w pozaetatowe oraz pozaetatowego w etatowe.

W 2016 r. w SKO w Zielonej Górze został przeprowadzony konkurs na pozaetatowych członków Kolegium.

Uchwałą nr 2/2016 Zgromadzenia Ogólnego SKO w Zielonej Górze z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie wyboru członków komisji konkursowej na 2016 r. wyłoniono Komisję Konkursową, a także rezerwowego członka Komisji. Ogłoszenie o konkursie na pozaetatowych członków ukazało się w Gazecie Prawnej 4 maja 2016 r. z terminem składania ofert 14 dni od ukazania się ogłoszenia.

Do konkursu przystąpiło 20 osób, z których 13 kandydatów przedstawiono Zgromadzeniu Ogólnemu Kolegium w celu zaopiniowania na pozaetatowych członków Kolegium. Zgromadzenie ogólne zaopiniowało wszystkich 13 kandydatów pozytywnie.

Prezes SKO w Zielonej Górze 2 sierpnia 2016 r. przesłał do Prezesa Rady Ministrów²¹ wnioski 13 kandydatów na pozaetatowych członków SKO w Zielonej Górze. Ostatecznie, w związku z koniecznością uzupełnienia dokumentów²² dotyczących powołania na pozaetatowych członków

²⁰ Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. została przesłana pismem z 27 marca 2017 r. i wpłynęła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 29 marca 2017 r. – tj. przed końcem I kwartału roku następującego po roku objętym informacją.

²¹ Zwany dalej: PRM

²² Trudności z uzyskaniem poprawionego dyplomu ukończenia szkoły wyższej przez jedną kandydatkę.

Kolegium 3 listopada 2016 r., Prezes SKO przesłał kolejny wniosek do PRM o powołanie 12 kandydatów na pozaetatowych członków.

Prezes Rady Ministrów powołał 12 osób na pozaetatowych członków Kolegium na 6-letnią kadencję 18 listopada 2016 r.

W związku ze zwolnieniem się etatu w Kolegium, Zgromadzenie Ogólne SKO w Zielonej Górze 16 grudnia 2016 r. podjęło Uchwałę o pozytywnym zaopiniowaniu kandydatury pozaetatowego członka na stanowisko etatowego członka Kolegium. Prezes SKO w Zielonej Górze 29 grudnia 2016 r. przesłał do PRM wniosek o powołanie jednej osoby na stanowisko etatowego członka Kolegium.

W toku kontroli ustalono, że w marcu 2017 r. trzech członków SKO w Zielonej Górze złożyło wnioski o przekształcenie członkostwa w Kolegium. Jeden z etatowych członków wystąpił z wnioskiem o przekształcenie etatowego w pozaetatowe członkostwo, a dwóch - o przekształcenie pozaetatowego w członkostwo etatowe.

Po pozytywnym zaopiniowaniu przez Zgromadzenie Ogólne powyższych kandydatów, Prezes SKO wystąpił do PRM o powołanie jednej osoby na pozaetatowego członka Kolegium i dwóch - na etatowych członków.

Z wyjaśnień Prezesa wynikało, że wszyscy członkowie pozaetatowi kolegium byli informowani o możliwości przekształcania członkostwa pozaetatowego w etatowe oraz, że każda kandydatura członka pozaetatowego była opiniowana na Zgromadzeniu Ogólnym członków kolegium w trybie głosowania tajnego. Wszystkie kandydatury otrzymały zdecydowaną większość opinii pozytywnych co odzwierciedlają protokoły z posiedzeń Zgromadzenia Ogólnego SKO w Zielonej Górze²³.

Kolejny konkurs został ogłoszony na 1 etatowego i na 3 pozaetatowych członków Kolegium.

Ogłoszenie o wolnych stanowiskach ukazało się w Gazecie Wyborczej 15 maja 2017 r. z terminem 14 dni na składanie ofert od dnia ukazania się ogłoszenia.

Po przeprowadzeniu rekrutacji, 28 czerwca 2017 r., poinformowano kandydatów o przedstawieniu bądź odmówieniu przedstawienia ich kandydatury Zgromadzeniu Ogólnemu SKO w Zielonej Górze. Przedmiotowy konkurs nie został zakończony do momentu rozpoczęcia czynności kontrolnych.

[Dowód: akta kontroli – str. 338-358]

Po dokonaniu analizy dokumentów dotyczących prowadzonych konkursów w SKO w Zielonej Górze uznano, że odbyły się one zgodnie z obowiązującymi przepisami.

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

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

²³ Protokoły z posiedzeń Zgromadzenia Ogólnego SKO w Zielonej Górze w dniach: 30 czerwca 2016 r., 16 grudnia 2016 r., 24 marca 2017 r., 30 czerwca 2017 r.

W trakcie kontroli analizie poddano akta osobowe wszystkich etatowych i pozaetatowych członków oraz wszystkich pracowników biura SKO w Zielonej Górze. 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. Na podstawie przedstawionych dokumentów potwierdzono spełnianie przez członków SKO w Zielonej Górze 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. 361-370, 380-383]

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 publiczne* ocenia się **pozytywnie**.

Podczas kontroli stwierdzono, że zarówno w aktach osobowych członków Kolegium, jak również dokumentach związanych z wylaniem kandydatów na członków Kolegium, znajdują się oświadczenia (z 2016 r. i z 2017 r.) dotyczące przestrzegania z art. 7 ust. 8 oraz art. 9 ustawy *o sko*. Etatowi członkowie złożyli również oświadczenia o nienaruszaniu ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, jednakże w treści oświadczeń z 22 marca 2016 r. i 17 stycznia 2017 r. błędnie przywołano art. 1 zamiast art. 4. Wyjątkiem były oświadczenia Prezesa SKO i jednego nowo powołanego członka etatowego SKO. Prezes wyjaśnił²⁴, że wynikało to z popełnionej omyłki pisarskiej, oświadczając jednocześnie, że błąd został naprawiony poprzez złożenie nowych oświadczeń²⁵.

[Dowód: akta kontroli – str. 361-370, 384-390, 443-447, 448-450]

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 kolegium²⁶.

²⁴ Pismo Prezesa SKO w Zielonej Górze z 4 września 2017 r. sygn. SKO-5196/17.

²⁵ Poprawione oświadczenia etatowych członków Kolegium z 1 września 2017 r.

²⁶ 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).

Działalność jednostki kontrolowanej w zakresie zasad wynagradzania Prezesa, Wiceprezesa i pozostałych członków kolegium oraz pracowników biura kolegium ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

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 listy płac z 2016 r. – miesiące: styczeń, czerwiec i grudzień oraz z 2017 r.: styczeń i czerwiec. Wynagrodzenia prezesa i 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 Zielonej Górze wypłacany był na podstawie Zarządzenia Nr 4/09 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie wynagrodzenia dla pozaetatowych członków Kolegium i wynosił:

- 350 zł – za minimum 3 sprawy przygotowane i prowadzone przez członka Kolegium jednorazowo na posiedzeniu;
- 100 zł – za udział w posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego.

Z ustaleń wynika, że ryczałt dla pozaetatowych członków nie przekraczał 60% wynagrodzenia etatowych członków Kolegium.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie dodatki funkcyjne były przyznawane zgodnie z § 5 rozporządzenia, tj.: prezesowi i kierownikowi biura²⁷ (do lutego 2017 r.). Pozostali członkowie Kolegium oraz pracownicy biura nie otrzymywali dodatków funkcyjnych. Powyższe działania były prawidłowe.

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. 93-94, 361-379, 404, 440]

W okresie objętym kontrolą w SKO w Zielonej Górze obowiązywało Zarządzenie nr 10/08 Prezesa z dnia 30 lipca 2008 r. w sprawie *Regulaminu pracy*, w którym również ustalone zostały warunki przyznawania nagród dla pracowników.

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.

²⁷ Osoba realizująca zadania Kierownika biura pełniła swoje obowiązki do końca lutego 2017 r., będąc jednocześnie członkiem pozaetatowym kolegium, a od 1 marca 2017 r. została powołana na etatowego członka SKO w Zielonej Górze.

Ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. 26 pracowników SKO w Zielonej Górze otrzymywało nagrody (w tym 12 pracowników Biura oraz 14 etatowych członków Kolegium).

Zaznaczyć należy, że uzasadnienia do przyznanych nagród były bardzo ogólne i jednakowej treści zarówno dla etatowych członków, jak i pracowników Biura²⁸. Ogólnikowa treść uzasadnień nie wskazuje de facto za jakie dokonania poszczególne osoby otrzymały nagrody. Treść uzasadnień do przyznanych nagród powinna odzwierciedlać konkretne dokonania poszczególnych nagrodzonych pracowników. Brak uzasadnienia odzwierciedlającego konkretne dokonania nagrodzonych stanowi **uchybiecie**.

Podkreślić należy, że przyznawanie nagród w sytuacji gdy aż 47% (z badanej próby) spraw 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.

[Dowód: akta kontroli – str. 361-379, 439,]

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 okresie objętym kontrolą dodatki specjalne otrzymało 5 pracowników, w tym w 2016 r. dodatek otrzymała 1 osoba, a w 2017 r. - 4 osoby. Dodatki specjalne przyznano na podstawie zarządzeń Prezesa SKO w Zielonej Górze²⁹.

Analiza list płac za okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. 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 rozporządzenia i były uzasadnione.

[Dowód: akta kontroli – str. 361-379, 400, 429-438]

W SKO w Zielonej Górze nieobsadzone pozostają stanowiska wiceprezesa oraz kierownika biura. Z wyjaśnień³⁰ Prezesa wynika, że przedmiotowe stanowiska pozostały nieobsadzone z niżej wymienionych powodów: *w ustawie z dnia 12 października 1994 r. o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych brak jest zapisów które określałyby rozdzielenie kompetencji do działań zarządzanych przez wiceprezesa lub kierownika biura, z tego też powodu w tut. Kolegium nie widzę potrzeby mnożenia funkcji zarządczych w sytuacji ograniczenia kadr orzeczniczych oraz administracyjnych. W zakresie orzekania wiele obowiązków wykonują przewodniczący składów orzekających powoływanych do każdego składu orzekającego. Natomiast w zakresie pracy biura kolegium każdy z inspektorów i starszych inspektorów posiada wykształcenie wyższe i ma określone zadania do wykonania. Organizacja pracy przewiduje zastępstwa za osoby, które z różnych przyczyn nie są obecne*

²⁸ Uzasadnienie nagród - za wykonywanie ponadnormatywnych obowiązków, wykraczających poza zakres czynności.

²⁹ Zarządzenie nr: 6/2016 r. z dnia 5 kwietnia 2016 r., 9/16 z dnia 30 czerwca 2016 r., 11/16 z dnia 30 grudnia 2016 r., 1/17, 2/17 i 3/17 z dnia 1 marca 2017 r.

³⁰ Pismo Prezesa SKO w Zielonej Górze z 4 września 2017 r. sygn. SKO-5196/17.

na swoich stanowiskach. Z Tego też powodu uważam, że powoływanie kierownika biura dla kilku pracowników biurowych jest niepraktyczne i generuje wzrost kosztów.

Ponadto Prezes wyjaśnił, że *lepiej jest rozdzielić obowiązki i wynagrodzenie przeznaczone dla kierownika biura na pracowników merytorycznych, ponieważ taka sytuacja bardziej motywuje do efektywnej pracy.*

[Dowód: akta kontroli – str. 442-446]

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) wprowadzenie mechanizmów mających na celu zwiększenie nadzoru w zakresie przestrzegania terminów załatwiania spraw;
- 3) 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*;
- 4) szczegółowe dokumentowanie przesłanek stanowiących podstawę przyznawania nagród dla etatowych członków oraz pracowników Biura SKO w Zielonej Górze;
- 5) dokonywanie wysyłki wydanych rozstrzygnięć niezwłocznie po ich wydaniu;
- 6) sporządzania protokołów z posiedzeń niejawnych zgodnie z art. 67 § 1 oraz art. 68 § 1 *Kpa* w związku z art. 17 ustawy o *ska*.

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 Wewnętrznych i Administracji

z up. Sebastian CWAŁEZA
Sekretarz Stanu

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – SKO w Zielonej Górze

Egz. Nr 2 – aa.

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.

