



Warszawa, dnia 7 lipca 2016 r.

Egz. Nr.....

Pan
Marek Woźniak
Prezes
Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Łodzi

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 16 do 20 maja 2016 r. w Samorządowym Kolegium Odwoławczym², na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*³, przez zespół kontrolny MSWiA w składzie:

- kierownik zespołu kontrolnego – Iwona Zielińska, starszy specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, upoważnienie nr 64/2016 z 11 maja 2016 r.;
- członek zespołu kontrolnego – Anna Malmon, radca ministra w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, upoważnienie nr 65/2016 z 11 maja 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.

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

² Zwany dalej SKO z siedzibą: ul. Piotrkowska 86, 90-103 Łódź.

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. 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 objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 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 grudnia 2015 r.

Funkcję prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi w okresie objętym kontrolą pełnił Marek Woźniak powołany 15 czerwca 2013 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 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 Łodzi ocenia się **pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Pozytywnie ocenia się prawidłowość⁵ organizacji i warunki pracy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi, w tym prawidłowość stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego, jak

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.).

⁵ Prawidłowość rozumiana jako zgodność ze wszystkimi kryteriami kontroli określonymi w art. 4 ustawy *o kontroli w administracji rządowej*.

również rzetelność sporządzania informacji o działalności Kolegium. Nie stwierdzono uchybień czy nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych. Ponadto, **pozytywnie** ocenia się przestrzeganie trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków Kolegium w wyniku przekształcania członkostwa Kolegium.

Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie przestrzegania przepisów określonych w art. 35 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego* 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 niezakończonym w terminie.

Ponadto, stwierdzono **nieprawidłowość** w postaci braku uzasadnienia przyznania dodatku specjalnego kierownikowi biura, co stanowi naruszenie § 5a ust. 2 rozporządzenia w *sprawie wielokrotności kwoty bazowej (...)*.

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

Działania jednostki kontrolowanej w zakresie prawidłowości 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**.

1.1. Stosowanie wybranych przepisów regulaminu organizacyjnego.

W kontrolowanym okresie w SKO w Łodzi obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony Uchwałą Nr 6/2013 Zgromadzenia Ogólnego SKO w Łodzi z dnia 30 lipca 2013 r.

W SKO w Łodzi sprawy były rozpatrywane przez 55 członków Kolegium, w tym 22 etatowych i 33 pozaetatowych członków. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 10 ustawy *o sko* oraz regulaminem organizacyjnym Prezes Kolegium wyznaczał przewodniczących składów orzekających, biorąc pod uwagę doświadczenie członków orzekających w danych kategoriach spraw oraz równomierne ich rozdzielanie. W sytuacji, gdy miało miejsce ponowne rozpoznanie sprawy, skład orzekający był całkowicie inny. W przypadku nieobecności członka uzupełnienia składu dokonywał jego przewodniczący, a w przypadku nieobecności przewodniczącego - nowego przewodniczącego wyznaczał Prezes lub wiceprezes.

Jak wyjaśnił⁶ Prezes SKO w Łodzi posiedzenia składów orzekających odbywały się co najmniej raz w tygodniu, a rozprawy w zależności od wpływu wniosków wraz z aktami spraw. 99,9 % rozpraw

⁶ Pismo z SKO w Łodzi z 16 maja 2016 r., sygn. S.K.O.091.1.2016.

dotyczyło wniosków o ustalenie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Na posiedzeniu niejawnym przeciętnie rozpatrywano od 3 do 7 spraw, a w przypadku rozpraw w zależności od stron postępowania (np. spółdzielnia mieszkaniowa) od 5 do kilkadziesiątu spraw (np. 25-30 wniosków tej samej spółdzielni).

[Dowód: akta kontroli – str. 45-47, 121-135]

W toku kontroli analizie poddano 68 spraw z różnych kategorii. We wszystkich sprawach rozstrzygnięcia (decyzje, postanowienia, orzeczenia) zapadały jednomyślnie i były podpisane przez wszystkich członków składu orzekającego. Nie wystąpiły przypadki zmiany składów orzekających.

[Dowód: akta kontroli – str. 103-106, 108-111]

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 Łodzi trzykrotnie zwoływano Zgromadzenie Ogólne, tj.: 16 marca, 20 maja oraz 20 listopada. W Zgromadzeniu ogólnym: 16 marca uczestniczyło 31 członków Kolegium, 20 maja uczestniczyło 38 członków Kolegium, a 20 listopada uczestniczyło 36 członków Kolegium (przy ogólnej liczbie 55 członków). Z każdego posiedzenia sporządzono protokół, który podpisali Prezes SKO i protokolant, a do protokołu dołączono listę obecności uczestniczących w posiedzeniu członków Kolegium (etatowych i pozaetatowych).

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

[Dowód: akta kontroli – str. 64-66, 73-76, 89-91]

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 Łodzi zarejestrowano 8 124 sprawy, z czego 6 718 wpłynęło w roku objętym kontrolą, natomiast 1 406 spraw pozostało z roku poprzedniego. W kontrolowanym okresie rozpatrzono łącznie 7 630 spraw, z czego z uchybieniem terminu 2 133 sprawy (co stanowi 28% 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 rozpatrzyli 5 721 spraw z czego z uchybieniem terminu 1 271 spraw. Członkowie pozaetatowi rozpatrzyli łącznie 1 909 spraw, z czego 862 sprawy z uchybieniem terminu. Spośród spraw rozpatrzonych z uchybieniem terminu 233 sprawy toczyły się dłużej niż 6 miesięcy, z czego 156 spraw dotyczyło sporów na tle wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Pozostałe sprawy dotyczyły ustalenia warunków zabudowy i postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

Z ustaleń wynika, że w sprawach z zakresu sporu na tle wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego często brakowało akt spraw, o które SKO występowało do właścicieli, a rozprawy były wyznaczane z uwzględnieniem terminów dostępnych dla stron lub odraczane na ich żądanie z uwagi na konieczność sporządzenia lub złożenia kooperatu.

Analiza 68 spraw (w ramach wybranej próby) rozpatrzonych przez SKO w Łodzi wykazała, że w 23 przypadkach rozstrzygnięcie nastąpiło z uchybieniem terminu wynikającego z *Kodeksu postępowania administracyjnego* przy czym, aż w 14 przypadkach uchybienie terminu nastąpiło

poprzez zbyt późne wysłanie terminowo wydanego rozstrzygnięcia⁷, złożonego w biurze Kolegium w terminie określonym w regulaminie organizacyjnym..

Z wyjaśnień Prezesa SKO wynika, że główną przyczyną niedotrzymywania terminów było: niedostateczna liczba członków etatowych i pracowników biura, niedostateczne środki na wynagrodzenia dla członków pozaetatowych, konieczność uzupełniania materiału dowodowego⁸, okresowość wpływu niektórych kategorii spraw⁹, wpływ wniosków o ustalenie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego bez akt sprawy, w sytuacji, gdy mimo żądań ich przesłania właściciel tego nie czynił bez zbędnej zwłoki, mnogość stron postępowania¹⁰.

Podkreślić należy, że Prezes SKO w Łodzi kilkakrotnie¹¹ zwracał się do Ministra Finansów z prośbą o dodatkowe etaty orzecznicze i biurowe, jednakże do dnia rozpoczęcia kontroli takich etatów nie otrzymał.

Ponadto ustalono, że w sprawach załatwionych z naruszeniem ustawowych terminów nie wysyłano 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**.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była niewystarczająca liczba środków finansowych na prowadzenie przez Kolegium działalności pozaorzeczniczej, natomiast skutkiem takiego stanu rzeczy była opóźniona informacja dla stron postępowania.

Prezes SKO w Łodzi wyjaśnił¹², że:

(...) w nielicznych, nader skomplikowanych sprawach i w części spraw podatkowych, zawiadamia się o przedłużeniu terminu.

W pozostałych przypadkach zawiadomień o przedłużeniu terminu do ich załatwienia nie dokonuje się, ponieważ:

(...) z jednej strony zawiadomienia mnożą koszty postępowania (jak i funkcjonowania Kolegium), co przy niewystarczającej liczbie środków (w tym na korespondencję) byłoby działaniem nieuzasadnionym ekonomicznie, a z drugiej znacząca część tych spraw to sprawy przeterminowane o kilka lub kilkanaście dni.

⁷ Np.: wpływ sprawy 24 marca 2015 r., Postanowienie z 20 kwietnia 2015 r., wysyłka 30 kwietnia 2015 r.; wpływ sprawy 30 lipca 2015 r., Decyzja z 26 sierpnia 2015 r., wysyłka 15 września 2015 r.

⁸ Np. uzyskanie stanowiska rzeczoznawcy majątkowego w przypadku ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej.

⁹ Np. spory na tle wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego na ogół I i IV kwartał danego roku, sprawy z zakresu świadczeń rodzinnych - koniec okresu zasiłkowego.

¹⁰ Szczególnie sprawy dotyczące postępowania o ustalenie warunków zabudowy i postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, gdy np. niejednokrotnie należy czekać na zwrotne potwierdzenia odbioru decyzji.

¹¹ Pisma do Ministra Finansów z 18 sierpnia 2010 r., z 20 lipca 2015 r., z 30 września 2015 r., pismo do Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z 17 marca 2015 r.,

¹² Pismo Prezesa SKO w Łodzi z 16 maja 2015 r. sygn. S.K.O.0910.1.2016.

Ponadto ustalono, że nadzór nad przestrzeganiem terminów sprawował prezes i wiceprezes poprzez analizę otrzymywanych informacji dotyczących terminów załatwiania spraw. W przypadku nieuzasadnionych opóźnień wzywali oni przewodniczącego składu orzekającego lub członka sprawozdawcę do wyjaśnienia przyczyn opóźnień.

[Dowód: akta kontroli – str. 45-47, 50-60, 101-120, 121-136]

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

W kontrolowanym okresie w SKO w Łodzi obowiązywała *Instrukcja kancelaryjna* stanowiąca załącznik Nr 1 oraz *Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt*¹³ stanowiący załącznik Nr 2 do Zarządzenia Nr 9/2013 z dnia 23 września 2013 r. Prezesa SKO w Łodzi w sprawie wprowadzenia *Instrukcji kancelaryjnej, Jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz Instrukcji archiwalnej*.

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

[Dowód: akta kontroli – str. 173]

W trakcie czynności kontrolnych dokonano przeglądu spraw z zakresu:

- jrwa 4103 – Udostępnianie informacji publicznej
- jrwa 4110 – Świadczenia rodzinne
- jrwa 4111 – Sprawy alimentacyjne
- jrwa 4115 – Pomoc społeczna
- jrwa 4121 – Transport drogowy, licencje
- jrwa 4130 – Wygaśnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych
- jrwa 4140 – Podatek od nieruchomości
- jrwa 4150 – Zagospodarowanie przestrzenne
- jrwa 4160 – Gospodarowanie nieruchomościami
- jrwa 4161 – Aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste
- jrwa 4163 – Pozostałe sprawy z zakresu gospodarki gruntami w tym zajęcie pasa drogowego
- jrwa 4170 – Ochrona środowiska
- jrwa 4200 – Skargi do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego

Z dokumentów wynikało, że sprawy wpływające do SKO w Łodzi rejestrowane były zgodnie z *Instrukcją kancelaryjną* oraz jrwa. Po dokonaniu weryfikacji spraw zarejestrowanych w systemie ustalono, że były one ewidencjonowane chronologicznie i rzetelnie, tj. zgodnie z datami wpływu do Kolegium.

[Dowód: akta kontroli – str. 96-101, 107, 119]

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o sko Prezes SKO w Łodzi – po przyjęciu przez Zgromadzenie Ogólne Kolegium – terminowo¹⁴ przedłożył Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi

¹³ Dalej: jrwa.

¹⁴ *Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi za okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.* została przesłana pismem z 11 marca 2016 r. i wpłynęła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 15 marca 2016 r. – tj. przed końcem I kwartału roku następującego po roku objętym informacją.

właściwemu do spraw administracji publicznej roczną informację o działalności SKO w Łodzi 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.

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 uniemożliwia prowadzenie statystyk w zakresie szczegółowości podziałów rozpatrywanych spraw, zgodnie z przyjętą w tym zakresie praktyką samorządowych kolegiów odwoławczych. System umożliwia jedynie wyszukanie ogólnej liczby spraw, wpływających i załatwionych w danym okresie przypisanych 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 Łodzi. Podobne były zasady wyliczania liczby skarg kierowanych do sądów administracyjnych i podejmowanych w tym zakresie rozstrzygnięć.

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

[Dowód: akta kontroli – str. 28-44]

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 2015 roku w SKO w Łodzi nie prowadzono naborów na etatowych i pozaetatowych członków Kolegium, dokonano jedynie przekształcenia członkostwa etatowego (na prośbę pracownika¹⁵) w pozaetatowe i pozaetatowego na członkostwo etatowe w Kolegium.

Prezes SKO w Łodzi wyjaśnił¹⁶, że:

(...) w przypadku przekształcenia członkostwa etatowego na pozaetatowe (i odwrotnie) nie ma miejsca ogłoszenie publiczne, a jedynie wszyscy członkowie Zgromadzenia Ogólnego są informowani o zwołaniu Zgromadzenia, o jego terminie i porządku obrad, obejmującym w określonym punkcie głosowanie tajne celem zaopiniowania kandydata (kandydatki) na określone członkostwo. Przekształcenie członkostwa nie ma charakteru otwartego, ogólnodostępnego, a tym samym konkursowego, bowiem odnosi się do osób, które już posiadają określony status w Kolegium, a sam tryb konkursu już przeszły.

Ustalono, że pozostali członkowie pozaetatowi nie składali wniosków o przekształcenie członkostwa.

W sprawie przekształcenia członkostwa etatowego w pozaetatowe i odwrotnie zostało dwukrotnie¹⁷ zwołane Zgromadzenie Ogólne Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi, które podjęło niżej wymienione Uchwały:

¹⁵ Pismo Barbary Wikiper, etatowego członka SKO w Łodzi z 7 kwietnia 2015 r. do Prezesa SKO w Łodzi w sprawie swojej rezygnacji z etatowego członkostwa i powołania na funkcję pozaetatowego członka SKO w Łodzi.

¹⁶ Pismo Prezesa SKO w Łodzi z 16 maja 2016 r., sygn. SKO.0910.1.2016.

¹⁷ 20 maja 2015 r. i 20 listopada 2015 r.

- Uchwałą Nr 6/2015 Zgromadzenia Ogólnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zaopiniowania kandydatury Pani Agnieszki Korzeniowskiej-Polak na etatowego członka SKO w Łodzi, w której pozytywnie zaopiniowano ww. kandydaturę na etatowego członka Kolegium. Za Zgromadzenie Ogólne SKO w Łodzi Uchwała została podpisana przez Prezesa SKO w Łodzi Marka Woźniaka.
- Uchwałą Nr 4/2015 Zgromadzenia Ogólnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zaopiniowania kandydatury Pani Barbary Wikiper na pozaetatowego członka SKO w Łodzi, w której pozytywnie zaopiniowano kandydaturę Barbary Wikiper na pozaetatowego członka SKO w Łodzi. Za Zgromadzenie Ogólne SKO w Łodzi Uchwała została podpisana przez Prezesa SKO w Łodzi Marka Woźniaka.

Wymienione uchwały¹⁸ Prezes SKO w Łodzi przesał 2 czerwca 2015 r., do Prezesa Rady Ministrów wnosząc jednocześnie o odwołanie z dniem 1 lipca 2015 r. Barbary Wikiper z funkcji etatowego członka SKO w Łodzi i powołanie na pozaetatowego członka SKO w Łodzi, a także wnosząc o powołanie z dniem 1 września 2015 r. Agnieszki Korzeniowskiej-Polak na funkcję etatowego członka SKO w Łodzi i jednoczesne odwołanie z funkcji pozaetatowego członka SKO w Łodzi. Powołanie Agnieszki Korzeniowskiej-Polak na etatowego członka SKO w Łodzi nastąpiło 1 września 2015 r.

W związku z tym, że podczas Zgromadzenia Ogólnego, które odbyło się 20 maja 2015 r. w głosowaniu jawnym zaopiniowano kandydaturę Barbary Wikiper na pozaetatowego członka Kolegium zaistniała konieczność ponownego przeprowadzania całej procedury głosowania, ponieważ głosowanie powinno być tajne. W związku z powyższym Prezes SKO w Łodzi 13 listopada 2015 r., wystosował zaproszenie na posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego SKO w Łodzi, które miało się odbyć 20 listopada 2015 r. w sprawie ponownego zaopiniowania kandydatury Barbary Wikiper na pozaetatowego członka Kolegium w głosowaniu tajnym.

Zgromadzenie Ogólne podjęło kolejną Uchwałą Nr 7/2015 z 20 listopada 2015 r., w której pozytywnie zaopiniowano kandydaturę Barbary Wikiper na pozaetatowego członka SKO w Łodzi. Za Zgromadzenie Ogólne SKO w Łodzi Uchwała została podpisana przez Prezesa SKO w Łodzi Marka Woźniaka. Powołanie Barbary Wikiper na pozaetatowego członka SKO w Łodzi nastąpiło 31 grudnia 2015 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 67-95, 168-169]

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

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

W trakcie kontroli analizie poddano akta osobowe etatowych członków oraz wybranych pracowników biura, spośród których 5 to pozaetatowi członkowie SKO w Łodzi. W teczkach akt osobowych znajdowały się: powołania na etatowego członka Kolegium (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

¹⁸ Uchwały: Nr 4/2015 i Nr 6/2015.

przeciwwskazań do wykonywania pracy. Powyższe stanowi potwierdzenie spełniania przez członków SKO w Łodzi 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. 137-147]

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 innych dokumentach (w szczególności związanych z wyłanianiem kandydatów na członków Kolegium), znajdują się oświadczenia (z lat 2011, 2013 oraz 2015) wynikające z art. 7 ust. 8 oraz art. 9 ustawy *o sko*. Każdy z etatowych i pozaetatowych członków Kolegium złożył również oświadczenie o niekaralności. Ponadto, etatowi członkowie złożyli oświadczenia o przestrzeganiu zakazów określonych 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*¹⁹ oraz świadczenia majątkowe.

[Dowód: akta kontroli – str. 148-154]

5. Prawdliwość 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 kolegium²⁰.

Działalność jednostki kontrolowanej w zakresie zasad wynagradzania Prezesa, Wiceprezesa i pozostałych członków kolegium oraz pracowników biura kolegium ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonej 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 i etatowych członków samorządowego kolegium odwoławczego:

- prezes kolegium – mnożnik 3,6 oraz dodatek funkcyjny – 0,7;
- wiceprezes kolegium – mnożnik 3,35 oraz dodatek funkcyjny – 0,4;

¹⁹ t. j. Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, ze zm.

²⁰ 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.)

- członek kolegium – mnożnik 3,15;
- dodatek za wysługę lat pracy.

Kwota bazowa w kontrolowanym okresie wynosiła 1.873,84 zł²¹.

Poddane analizie listy płac z 2015 r. za miesiące: styczeń, luty, czerwiec i grudzień wykazały, że wynagrodzenia: prezesa, wiceprezesa, pozostałych etatowych członków Kolegium oraz pracowników biura SKO w Łodzi 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. W okresie objętym kontrolą w SKO obowiązywało zarządzenie nr 9/2009 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie wynagrodzenia pozaetatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z późniejszymi zmianami²². Wynagrodzenia²³ dla pozaetatowych członków SKO w Łodzi wypłacane były na 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. Powyższe działania były prawidłowe.

[Dowód: akta kontroli – str. 137 - 140, 141-147, 167]

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.*

Prezes Kolegium w II połowie 2015 r. zmienił warunki umowy o pracę 7 pracownikom biura Kolegium w ten sposób, że m.in. przyznał dodatek specjalny z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2015 r. osobom zajmującym stanowiska: głównej księgowej, kierownika biura (2 osoby), starszego inspektora, inspektora i sprzątaczkę, a także osobie, zatrudnionej na czas określony (tj. 3 miesiące) na stanowisku starszego inspektora na okres jej zatrudnienia. Dodatki specjalne otrzymali niżej wymienieni pracownicy biura:

²¹ Kwota bazowa została określona w ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. Dz. U. z 2015 r., poz. 153.

²² Aneks nr 1/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. do Zarządzenia nr 9/2009 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 30 grudnia 2009 roku w sprawie wynagrodzenia pozaetatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi, Decyzja Nr 1/2014 z dnia 14 marca 2014 r., Decyzja Nr 2/2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r., Decyzja Nr 3/2014 z dnia 30 września 2014r., Decyzja Nr 1/2015 z dnia 8 stycznia 2015 r., Decyzja Nr 2/2015 z dnia 29 maja 2015 r., Decyzja Nr 3/2015 z dnia 1 listopada 2015 r. Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi w sprawie wysokości wynagrodzenia za rozpatrzenie i przygotowanie spraw przez pozaetatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi.

²³ - wynagrodzenia brutto za styczeń płatne w lutym 2015 r. kształtowały się na poziomie od 1.610,00 zł (najwyższe wynagrodzenie), 1.270,00 zł, 800,00 zł, 200,00 zł do 50,00 zł (najniższe wynagrodzenie),

- wynagrodzenia brutto za maj płatne w czerwcu 2015 r. kształtowały się na poziomie od 2.640,00 zł (najwyższe wynagrodzenie), 2.000,00 zł, 1.725,00 zł, 425,00 zł do 100,00 zł, 40,00 zł (najniższe wynagrodzenie),

- wynagrodzenia brutto za grudzień płatne w grudniu 2015 r. kształtowały się na poziomie od 2.670,00 zł (najwyższe wynagrodzenie), 2.390,00 zł, 1.370,00 zł, 700,00 zł do 100,00 zł, 40,00 zł (najniższe wynagrodzenie).

1. główna księgową – dodatek specjalny w wysokości 30 % sumy wynagrodzenia zasadniczego wraz z dodatkiem funkcyjnym, tj. 1.302,00 zł. (Uzasadnienie: ze względu na konieczność systematycznego przygotowywania i realizacji budżetu tut. Kolegium obejmującego w szczególności kwestie związane z budżetem zadaniowym oraz obsługą programów TREZOR 2.0 i TREZOR 3.0).
2. kierownik biura do 27 sierpnia 2015 r. – dodatek specjalny w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego wraz z dodatkiem funkcyjnym, tj. 1.376,40 zł. (Uzasadnienie: ze względu na powierzenie dodatkowych obowiązków, wynikających z nowych uregulowań prawnych, dotyczących w szczególności procedur związanych z zamówieniami publicznymi, kontrolą zarządczą, egzekucją należności oraz informatyzacją pracy urzędu).
3. kierownik biura od 28 sierpnia 2015 r. – dodatek specjalny w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego wraz z dodatkiem funkcyjnym, tj. 1.376,40 zł. Uzasadnienia brak.
4. starszy inspektor – dodatek specjalny w wysokości 8% wynagrodzenia zasadniczego, tj. 232,00 zł. (Uzasadnienie: ze względu na powierzenie obowiązków wynikających z nowych uregulowań prawnych, dotyczących w szczególności procedur związanych z zamówieniami publicznymi oraz informatyzacją pracy urzędu).
5. starszy inspektor – dodatek specjalny w wysokości 20% sumy wynagrodzenia zasadniczego, tj. 420,00 zł. (Uzasadnienie: ze względu na szczególny charakter pracy wymagający zachowania wyjątkowej precyzji i dokładności przy prowadzeniu spraw osobowych pracowników Kolegium).
6. inspektor (zatrudnienie na $\frac{3}{4}$ etatu - emerytka) – dodatek specjalny w wysokości 16 % sumy wynagrodzenia zasadniczego, tj. 306,00 zł. (Uzasadnienie z tytułu powierzenia dodatkowych obowiązków w postaci systematycznego sporządzania sprawozdań z zakresu wpływu i terminowości spraw objętych ewidencją prowadzoną przez SKO w wysokości 16%).
7. sprzątaczką – dodatek specjalny w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego, tj. 360,00 zł. (Uzasadnienie: z uwagi na konieczność utrzymania porządku i czystości w siedzibie SKO w Łodzi wobec zwiększonej liczby interesantów).

Analiza list płać za 2015 rok wykazała, że przyznawane dodatki specjalne nie przekraczały kwoty 40% łącznego wynagrodzenia zasadniczego 4 pracowników oraz wynagrodzenia zasadniczego wraz z dodatkiem funkcyjnym, w przypadku 3 osób pełniących funkcje kierownicze.

[Dowód: akta kontroli – str. 141-147, 156, 163, 166]

Ustalono, że wszystkie dodatki specjalne przyznawane były na czas określony zgodnie z § 5a ust. 1 rozporządzenia. Natomiast wskazać należy, że uzasadnienia przyznania dodatków specjalnych częściowo pokrywały się z zakresami czynności osób, które te dodatki otrzymały (w tym głównej księgowej). Ponadto ustalono, że w jednym przypadku (kierownik biura) brakowało uzasadnienia jego przyznania, co jest niezgodne z § 5a ust. 2 rozporządzenia. Powyższe stanowi **nieprawidłowość**, której przyczyną był brak należytej staranności przy dokumentowaniu podstawy przyznania dodatku specjalnego, natomiast skutkiem - brak uzasadnienia faktycznego przyznania dodatku. 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 kierownikowi biura oraz głównej księgowej²⁴ budzi uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości podjęcia przedmiotowych decyzji. Każda decyzja o przyznaniu dodatku specjalnego powinna być podejmowana jedynie w wyjątkowych przypadkach i szczegółowo uzasadniona, ponieważ nie jest on obligatoryjną częścią wynagrodzenia.

* * *

Zalecenia i wnioski:

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

- 1) podjęcie działań mających na celu terminowe rozpatrywanie spraw wpływających do SKO;
- 2) 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* dotyczących;
- 3) sporządzanie szczegółowych uzasadnień 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;
- 4) podjęcie działań mających na celu dokonywanie wysyłki wydanych rozstrzygnięć niezwłocznie po ich wydaniu.

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

Sebastian CHWAŁEK
Podsekretarz Stanu

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – SKO w Łodzi.

Egz. Nr 2 – aa.

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolny MSWiA.

²⁴ Brak aktualnego zakresu czynności głównej księgowej – ostatni taki dokument w aktach osobowych jest z 1997 r.