



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Kontroli

Warszawa, dnia 23 maja 2024 r.

Informacja o wynikach kontroli

na temat: *Organizacja i warunki pracy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w zakresie określonym w art. 3a ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz przestrzeganie trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków Kolegium w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Poznaniu.*

I. Podstawa prawna

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹.

II. Tryb kontroli

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w trybie uproszczonym.

III. Termin kontroli

Od 25 września 2023 r. do 15 listopada 2023 r.

IV. Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

- 1) Stosowanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i przepisów wewnętrznych w zakresie organizacji i warunków pracy Kolegium.
- 2) Przestrzeganie trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków Kolegium.
- 3) 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, a także wyeliminowanie występowania konfliktu interesów w sprawach prowadzonych przez SKO.

V. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do 25 września 2023 r.²

VI. Ustalenia kontroli – ocena kontrolowanej działalności

Obszar dotyczący terminowości załatwiania spraw w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Poznaniu³ oceniono **negatywnie**. Sformułowanie oceny negatywnej uzasadniają zdiagnozowane **nieprawidłowości** polegające na:

- nieterminowym rozpatrzeniu 64% skontrolowanych spraw⁴ i niezrealizowaniu określonego w art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania*

¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

² Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2022 r. i po 25 września 2023 r. w przypadkach, gdy miały one wpływ lub związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli, a ich wyłączenie z kontroli nie pozwoliłoby na ocenę kontrolowanej działalności.

³ Zwane dalej: SKO w Poznaniu, SKO, Kolegium lub jednostką kontrolowaną.

⁴ Na 53 badane sprawy organ nie rozpatrzył w terminie 34 spraw, tj. 30 spraw, w których już samo posiedzenie składu orzekającego odbyło się po terminie załatwienia sprawy oraz 4 spraw, w których pomimo odbytego

*administracyjnego*⁵ i w art. 140 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁶ obowiązku zawiadomienia stron o niezafatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia,

- ułożsamianiu przez organ kolegialny daty posiedzenia składu orzekającego z datą wydania decyzji/postanowienia,
- nieprzekazaniu WSA skargi w 2 przypadkach wydania przez Kolegium decyzji w trybie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*⁷,
- niedotrzymaniu terminu na przekazanie skargi na bezczynność do WSA w 2 sprawach,
- niedochowaniu 14-dniowego terminu na przekazanie odpowiedzi na skargę kasacyjną do NSA w 1 sprawie,
- niepodjęciu w 1 sprawie działań w celu doprecyzowania intencji strony i wydaniu w niej postanowienia w oparciu o niewłaściwą podstawę prawną,
- nieudzieleniu stronie informacji w 1 sprawie o stanowisku Kolegium w przedmiocie zastosowania trybu przewidzianego w art. 37 § 7 K.p.a.,
- niewskazywaniu w metrykach spraw faktycznej daty podpisania decyzji/postanowienia przez poszczególnych członków składu orzekającego oraz brakach w dokonywanych wpisach,
- braku możliwości potwierdzenia realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO⁸ w przypadku 13 spraw⁹,

oraz **uchybień** polegające na:

- niewskazaniu daty wydania 3 postanowień na 32 badane rozstrzygnięcia,
- omyłce pisarskiej w dacie posiedzenia w 1 postanowieniu.

Funkcjonujący w SKO w Poznaniu obieg dokumentacji zapewniał chronologię ewidencjonowania i przydziału spraw, niemniej w obszarze tym stwierdzono **nieprawidłowości** polegające na opóźnieniu w rejestracji korespondencji w 6 sprawach¹⁰ oraz opóźnieniu w dekretacji 7 spraw¹¹ na 53 sprawy podlegające badaniu. Stwierdzono również 3 przypadki nieznacznego opóźnienia w wysyłce korespondencji, które uznano za **uchybień**.

W SKO w Poznaniu w badanym okresie funkcjonowały rozwiązania mające na celu monitorowanie spraw rozpatrywanych przez poszczególnych członków Kolegium. Prezes podejmował działania mające na celu zwiększenie nadzoru i poprawę terminowości prowadzonych spraw, niemniej mając na uwadze stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w obszarze terminowości załatwiania spraw, nadzór w tym zakresie uznano za **niewystarczający**. Na nieprawidłowości w pracy organu niewątpliwym wpływ miała duża liczba spraw kierowanych do Kolegium i niewystarczająca obsada kadrowa.

w terminie posiedzenia, do wydania rozstrzygnięcia i przekazania go do wysyłki doszło po upływie terminu załatwienia sprawy.

⁵ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm., dalej *K.p.a.*

⁶ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.

⁷ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 z późn. zm., dalej *p.p.s.a.*

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm., dalej *RODO*.

⁹ Co stanowi 62% z 21 spraw, których dotyczył obowiązek informacyjny.

¹⁰ Co stanowi 11% wszystkich badanych spraw.

¹¹ Co stanowi 13% wszystkich badanych spraw.

Praca Kolegium była znacząco wspierana przez pozaetatowych członków Kolegium, którzy rozpatrzyli 45% wszystkich spraw załatwionych w badanym okresie. Kolegium wykorzystywało przewidziane w budżecie środki na wynagrodzenia dla pozaetatowych członków Kolegium i jednocześnie skutecznie podejmowało działania celem ich zwiększenia. Wprowadzono i stosowano regulację wewnętrzną dotyczącą kształtowania wysokości wynagrodzenia członka pozaetatowego SKO w Poznaniu. Wysokość wynagrodzenia została zróżnicowana w zależności od rodzaju rozstrzygnięcia i wymaganego dla niego nakładu pracy. Niemniej w obszarze tym za **uchybiecie** uznano brak określenia w regulacji wewnętrznej wysokości wynagrodzenia za udział w posiedzeniu, przysługującego pozaetatowemu członkowi Kolegium, który nie był członkiem sprawozdawcą i posiłkowanie się w tej materii wysokością wynagrodzenia określoną dla rozprawy, a także brak wyraźnego wskazania, że w przypadku pozaetatowego członka będącego sprawozdawcą wynagrodzenie to jest wypłacane w kwocie przysługującej za załatwienie danej sprawy.

W sprawach prowadzonych przez SKO w Poznaniu, Kolegium, co do zasady nie korzystało z usług świadczonych przez kancelarie prawne, niemniej w badanym okresie SKO w Poznaniu w 2 sprawach skorzystało z usług radcy prawnego niezatrudnionego w Kolegium, który reprezentował SKO przed sądem administracyjnym. Z ustaleń wynika, że o potrzebie zlecenia reprezentacji Kolegium zewnętrznemu radcy prawnemu zdecydowały aspekty merytoryczne i złożoność spraw, a o wyborze osób reprezentujących Kolegium przesądziło ich doświadczenie zawodowe i kompetencje merytoryczne.

Jednostka kontrolowana wprowadziła i stosowała *Regulamin zakupów towarów i usług w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Poznaniu*, zgodnie z którym dla zawieranych umów powyżej 5 000 zł przeprowadzono rozpoznanie rynku. Pomimo braku formalnego obowiązku każdorazowego prowadzenia rozpoznania rynku dla kwot niższych niż 5 000 zł, nie stwierdzono niecelowości i niegospodarności w obszarze wydatkowania środków publicznych. Niemniej w obszarze tym stwierdzono **nieprawidłowość** polegającą na niezachowaniu formy pisemnej dla umów zawieranych na potrzeby reprezentacji Kolegium przed sądem administracyjnym oraz dla umów zawieranych na potrzeby opracowania autorskich projektów decyzji o warunkach zabudowy. Stwierdzono również **uchybiecie** polegające na nieuregulowaniu w 3 umowach zawartych z 1 Wykonawcą okresu ich ewentualnego wypowiedzenia.

W badanym okresie Kolegium wdrożyło zakupiony pod koniec 2021 roku system elektronicznego obiegu dokumentów, którego wybór poprzedzono analizą wymagań i rozpoznanie rynku. Po dokonaniu konwersji danych zawartych w poprzednim systemie jest on obecnie jedynym systemem służącym do ewidencjonowania, obsługi spraw i wysyłki korespondencji, którego funkcjonalności są sukcesywnie wdrażane dla dalszego usprawniania pracy Kolegium.

W obszarze przestrzegania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków Kolegium za **nieprawidłowość** uznano nieprzeprowadzenie konkursu na etatowego członka Kolegium. Jednocześnie z uwagi na upływającą kadencję połowy pozaetatowych członków SKO w Poznaniu ogłosiło i przeprowadziło konkurs na pozaetatowych członków Kolegium. W przeprowadzonym konkursie na pozaetatowych członków komisja konkursowa wyłoniła większą liczbę kandydatów niż liczba członków, którym upływała kadencja. Bezpośrednio przed pozytywnym zaopiniowaniem kandydatów Zgromadzenie Ogólne Kolegium podjęło uchwałę o zwiększeniu liczby pozaetatowych członków Kolegium i pozytywnie zaopiniowało wszystkie przedstawione mu kandydatury, które następnie Prezes wskazał we wniosku o powołanie. Działanie to nie naruszało zarówno ustawy z 12 października 1994 r. o *samorządowych kolegiach odwoławczych*¹², jak

¹² T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 570

i rozporządzenia z 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego¹³. Niemniej w obszarze tym za **nieprawidłowość** uznano przesłanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku bez wskazania w nim, że powołanie kandydatki na pozaetatowego członka Kolegium zatrudnionej w starostwie powiatowym, powinno nastąpić po ustaniu zatrudnienia. Ponadto za **uchybie** uznano niezachowanie formy pisemnej powiadomienia wyłonionych kandydatów o wynikach konkursu, a także niezachowanie formy pisemnej udzielenia wyjaśnień w sprawie złożonego wniosku o przywrócenie terminu na złożenie dokumentów.

Obszar dotyczący przestrzegania przez członków Kolegium zakazów określonych w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁴, a także wyeliminowania występowania konfliktu interesów w sprawach prowadzonych przez SKO oceniono **pozytywnie**.

VII. Wnioski i zalecenia pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i uchybieniami oraz celem usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej zalecono:

1. Usprawnienie mechanizmu nadzoru nad przestrzeganiem terminowego prowadzenia spraw w Kolegium oraz załatwienie spraw znacznie przedawnionych.
2. Każdorazowe zawiadamianie stron o niezatałwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, a w przypadku spraw procedowanych w trybie *Kodeksu postępowania administracyjnego*, także z pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.
3. Zorganizowanie załatwiania spraw w taki sposób, aby w ustawowym terminie sporządzane były uzasadnienia i podpisywane rozstrzygnięcia przez wszystkich członków składu orzekającego.
4. Każdorazowe wskazywanie daty wydawanych decyzji/postanowień zgodnej z ich faktycznym wydaniem oraz wyeliminowanie omyłek pisarskich w wydawanych rozstrzygnięciach.
5. Terminowe przekazywanie skarg do WSA, w tym również skarg, w których na skutek ich wniesienia Kolegium wydało decyzję w trybie art. 54 § 3 *p.p.s.a.*
6. Dotrzymanie 14-dniowego terminu na przekazanie odpowiedzi na skargę kasacyjną do NSA.
7. W sprawach, w których pozostają wątpliwości, co do kwalifikacji kierowanej do organu korespondencji wydawanie rozstrzygnięć w oparciu o właściwą podstawę prawną, po uprzednim wyjaśnieniu jaka jest rzeczywista intencja strony kierującej wniosek.
8. Przestrzeganie zasady udzielania informacji poprzez każdorazowe udzielanie stronom odpowiedzi na kierowaną korespondencję oraz niezbędnych informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania.
9. Rzetelne wypełnianie metryk oraz wskazywanie w metrykach wszystkich czynności podejmowanych w sprawie przez osoby biorące udział w postępowaniu, w tym dat podpisania orzeczenia przez poszczególnych członków składu orzekającego.
10. Każdorazowe dokumentowanie wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO.

¹³ Dz. U. Nr 47, poz. 462.

¹⁴ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1090.

11. Usprawnienie wewnętrznego obiegu korespondencji poprzez niezwłoczne rejestrowanie i dekretowanie spraw, a także wyeliminowanie opóźnień w wysyłce korespondencji.
12. Zawieranie umów w formie pisemnej oraz wprowadzanie w zawieranych umowach cywilnoprawnych postanowień dotyczących okresu wypowiedzenia umowy.
13. Doprecyzowanie zapisów zarządzenia Nr 2/2023 z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie *kształtowania wysokości wynagrodzenia członka pozaetatowego SKO w Poznaniu* w zakresie wynagrodzenia przysługującego pozaetatowemu członkowi Kolegium za udział w posiedzeniu, w którym był członkiem sprawozdawcą oraz określenie wysokości wynagrodzenia przysługującego za udział w posiedzeniu, w którym pozaetatowy członek nie był sprawozdawcą.
14. Podjęcie skutecznych działań zmierzających do zapewnienia pełnej obsady kadrowej w Kolegium oraz niezwłoczne zarządzanie konkursem na członka Kolegium w sytuacjach tego wymagających.
15. Staranne sporządzanie kierowanych do Prezesa Rady Ministrów dokumentów w sprawie powoływania wyłonionych kandydatów na członków Kolegium i zawieranie w nich wszystkich istotnych dla sprawy informacji.
16. Przestrzeganie obowiązku pisemnego powiadamiania kandydatów na członka Kolegium o wynikach konkursu oraz zachowywanie zasady pisemności dla informacji udzielanych kandydatom w postępowaniu konkursowym.