



MINISTER  
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI

DKSiW-WKiN.0811.18.2014

Warszawa, dnia 2 lipca 2014 r.

Egz. nr. 2.

**Pani**  
**Dorota Jurewicz**  
**Prezes Samorządowego Kolegium**  
**Odwoławczego w Gdańsku**  
ul. Podwale Przedmiejskie 30  
80-824 Gdańsk

### SPRAWOZDANIE Z KONTROLI

organizacji i warunków pracy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku.

Zespół kontrolny Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w składzie:

- – starszy specjalista w Wydziale Kontroli i Nadzoru Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków MAC – kierownik zespołu – upoważnienie Nr 29/2014 z dnia 22 maja 2014 r.,
- – podreferendarz w Wydziale Kontroli i Nadzoru Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków MAC – członek zespołu – upoważnienie Nr 30/2014 z dnia 22 maja 2014 r.

przeprowadził na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*<sup>1</sup> w terminie od dnia 26 maja 2014 r. do dnia 30 maja 2014 r. kontrolę w trybie uproszczonym.

Celem kontroli było dokonanie oceny organizacji i warunków pracy w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Gdańsku.

Na podstawie analizy dokumentacji źródłowej oraz otrzymanych pisemnych i ustnych wyjaśnień **negatywnie** oceniono organizację i warunki pracy w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Gdańsku (dalej: SKO lub SKO w Gdańsku).

Powyższa ocena wynika ze stwierdzonych w toku kontroli następujących ustaleń:

Podstawę prawną działania SKO w Gdańsku stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. *o samorządowych kolegiach odwoławczych*<sup>2</sup> oraz rozporządzenia wykonawcze do powyższej ustawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze mieści się w Gdańsku przy ul. Podwale Przedmiejskie 30.

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856 z późn. zm.

W kontrolowanym okresie funkcję Prezesa SKO w Gdańsku pełniła Pani Dorota Jurewicz – powołana na to stanowisko w dniu 1 kwietnia 2008 r. na kolejną 6-letnią kadencję, natomiast Funkcję Wiceprezesa SKO w Gdańsku pełnił Pan Krzysztof Kaszubowski – powołany na stanowisko w dniu 16 stycznia 2009 r.

(Dowód: akta kontroli str. 29-30)

W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin Organizacyjny wprowadzony Uchwałą Zgromadzenia Ogólnego SKO w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. w sprawie *Zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego*. Przywołane w Regulaminie przepisy prawne są już nieaktualne. Zmiany w regulaminie z 2001 roku nie stanowią spójnej całości.

(Dowód: akta kontroli str. 31-42)

### **Wynagrodzenie etatowych członków Kolegium**

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*<sup>3</sup> 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,
- Członek kolegium – mnożnik 3,15.

Kwota bazowa w kontrolowanym okresie wynosiła 1.873,84 zł.

W kontrolowanym okresie w SKO w Gdańsku składniki wynagrodzenia kształtowały się następująco:

#### Prezes Kolegium:

wynagrodzenie zasadnicze	6.745,83
dodatek stażowy	1.349,17
dodatek funkcyjny	<u>1.311,69</u>
Razem:	9.406,69

#### Wiceprezes Kolegium:

wynagrodzenie zasadnicze	6.277,36
dodatek stażowy	690,51
dodatek funkcyjny	<u>749,54</u>
Razem:	7.717,41

#### Członek etatowy Kolegium:

wynagrodzenie zasadnicze	5.902,60
dodatek stażowy do 20%	<u>1.180,52</u>
Razem:	7.083,12

Zespół kontrolny poddał analizie listy płac z okresu objętego kontrolą, tj. z 2013 roku za miesiące czerwiec i grudzień 2013 r. oraz kwiecień 2014 roku i potwierdził zgodność wypłaconych wynagrodzeń etatowych członków SKO w Gdańsku z obowiązującymi przepisami.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2002 r., Nr 109, poz. 960 z późn. zm.

Prezes wyjaśnił<sup>4</sup>, że w okresie objętym kontrolą dodatek funkcyjny został przyznany pracownikom zatrudnionym na stanowiskach związanych z kierowaniem zespołem oraz wymienionym w załączniku Nr 3 ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. Innym pracownikom nie przyznawano dodatków funkcyjnych.

Zespół kontrolny potwierdził wyjaśnienia Prezesa SKO w Gdańsku, że dodatek funkcyjny otrzymywali pracownicy wymienieni w załączniku ww. rozporządzenia.

(Dowód: akta kontroli str. 17-18, 44-50, 135-148)

Zgodnie z § 5a ww. 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.

W kontrolowanym okresie Prezes SKO w Gdańsku przyznawał dodatki specjalne dla pracowników biura oraz dla etatowych członków SKO na podstawie niżej wymienionych zarządzeń:

- Zarządzenie Nr 1/2013 z dnia 2 stycznia 2013 r.
- Zarządzenie Nr 2/2013 z dnia 2 stycznia 2013 r.
- Zarządzenie Nr 3/2013 z dnia 30 sierpnia 2013 r.
- Zarządzenie Nr 4/2013 z dnia 31 października 2013 r.
- Zarządzenie Nr 5/2013 z dnia 31 października 2013 r.
- Zarządzenie Nr 01/2014 z dnia 2 stycznia 2014 r.
- Zarządzenie Nr 02/2014 z dnia 1 kwietnia 2014 r.

Dodatki specjalne otrzymali niżej wymienieni etatowi członkowie SKO w Gdańsku:

1.

- a) zarządzeniem nr 2/2013 przyznano dodatek specjalny od 01.01.2013 r. do 31.12.2013 r. w wysokości 600 zł miesięcznie,
- b) zarządzeniem nr 01/2014 przyznano dodatek specjalny od 01.01.2014 r. do 31.03.2014 r. w wysokości 600 zł miesięcznie,
- c) zarządzeniem nr 02/2014 przyznano dodatek specjalny od 01.04.2014 r. do 30.06.2014 r. w wysokości 600 zł miesięcznie.

2.

- a) zarządzeniem nr 2/2013 przyznano dodatek specjalny od 01.01.2013 r. do 31.12.2013 r. w wysokości 600 zł miesięcznie,
- b) zarządzeniem nr 01/2014 przyznano dodatek specjalny od 01.01.2014 r. do 31.03.2014 r. w wysokości 600 zł miesięcznie,
- c) zarządzeniem nr 02/2014 przyznano dodatek specjalny od 01.04.2014 r. do 30.06.2014 r. w wysokości 600 zł miesięcznie.

3.

- a) zarządzeniem nr 2/2013 przyznano dodatek specjalny od 01.01.2013 r. do 31.12.2013 r. w wysokości 300 zł miesięcznie,
- b) zarządzeniem nr 01/2014 przyznano dodatek specjalny od 01.01.2014 r. do 31.03.2014 r. w wysokości 300 zł miesięcznie,
- c) zarządzeniem nr 02/2014 przyznano dodatek specjalny od 01.04.2014 r. do 30.06.2014 r. w wysokości 300 zł miesięcznie.

<sup>4</sup> Pismo Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 20 maja 2014 r.

4.
  - a) zarządzeniem nr 2/2013 przyznano dodatek specjalny od 01.01.2013 r. do 31.12.2013 r. w wysokości 300 zł,
  - b) zarządzeniem Nr 4/2013 r. wstrzymano dodatek specjalny za miesiące listopad i grudzień 2013 r.
5.
  - a) zarządzeniem nr 4/2013 przyznano dodatek specjalny na m-c listopad 600 zł , na m-c grudzień 2013 r. – 300 zł,
  - b) zarządzeniem nr 01/2014 przyznano dodatek specjalny od 01.01.2014 r. do 31.03.2014 r. w kwocie – 300 zł miesięcznie,
  - c) zarządzeniem nr 02/2014 przyznano dodatek specjalny od 01.04.2014 r. do 30.06.2014 r. w kwocie – 300 zł miesięcznie.

Powyższe zarządzenia nie zawierały uzasadnień dotyczących przyznawania dodatków co jest niezgodne 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. Zgodnie bowiem z § 5a ust. 2 Dodatek specjalny może być przyznany pracownikom kolegium 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. Każda decyzja o przyznaniu dodatku specjalnego powinna być uzasadniona, ponieważ nie jest on obligatoryjną częścią wynagrodzenia. Negatywnie należy ocenić brak uzasadnień przyznawanych dodatków specjalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 127-133)

#### **Wynagrodzenie pozaetatowych członków SKO w Gdańsku**

Zgodnie z § 2 ust. 1 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 biura tego kolegium, Prezes SKO w Gdańsku<sup>5</sup> w dniu 1 października 2012 r. określił zasady wynagradzania pozaetatowych członków SKO, z których wynika, że pozaetatowi członkowie będą otrzymywali wynagrodzenie w wysokości 177,00 zł za każdą rozpoznaną sprawę.

Miesięczna wysokość wynagrodzenia pozaetatowego członka Kolegium nie przekraczała 60% miesięcznego wynagrodzenia etatowego członka Kolegium. Z przedstawionych zespołowi kontrolnemu dokumentów wynika, że maksymalne wynagrodzenie pozaetatowego członka wynosiło 3.540 zł.

Ponadto w wyniku kontroli dokumentów zespół kontrolny stwierdził, że pozaetatowi członkowie kolegium nie otrzymywali wynagrodzenia za sam udział w posiedzeniach oraz rozprawach, co jest niezgodne z art. 15 ust. 4<sup>6</sup> ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych. Brak wypłaty wynagrodzeń za udział w posiedzeniu lub rozprawie należy ocenić negatywnie.

(Dowód: akta kontroli str. 51, 134, 140, 149)

<sup>5</sup> Zarządzenie Prezesa SKO w Gdańsku z dnia 1 października 2012 r.

<sup>6</sup> Pozaetatowi członkowie kolegium otrzymują wynagrodzenie za udział w posiedzeniach oraz zwrot kosztów podróży.

## Czas pracy

Jak wynika z § 21 Regulaminu organizacyjnego<sup>7</sup> SKO w Gdańsku czas pracy członka Kolegium jest uzależniony od wymiaru jego zadań. Natomiast czas pracy osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę określają przepisy dotyczące czasu urzędowania organów administracji publicznej.

Zarządzeniem Nr 3/2010 Prezes SKO w Gdańsku w dniu 16 kwietnia 2010 r. wprowadził regulamin pracy. Postanowienia Regulaminu dotyczą wszystkich pracowników SKO bez względu na zajmowane stanowisko, system, rozkład i wymiar czasu wykonywanej pracy.

Zgodnie z § 5 Regulaminu każdy pracownik przed dopuszczeniem do pracy zostaje zapoznany z Regulaminem Pracy przez osobę prowadzącą sprawy kadrowe. Zapoznanie się z treścią i przepisami regulaminu pracy pracownik potwierdza oświadczeniem zawartym w umowie o pracę lub w odrębnym oświadczeniu, które dołącza się do akt osobowych.

Zespół kontrolny stwierdził, że oświadczenia wszystkich pracowników zostały wpięte do teczek akt osobowych.

(Dowód: akta kontroli str. 31-43)

## Akta osobowe

Zespół kontrolny dokonał przeglądu teczek akt osobowych wszystkich etatowych członków Kolegium oraz wszystkich pracowników biura.

Teczki były prowadzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. *w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika*<sup>8</sup>.

W teczkach pracowników biura znajdowały się między innymi: zakresy obowiązków, zaświadczenia o ukończeniu szkolenia BHP, zaświadczenia lekarskie o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy.

W teczkach akt osobowych etatowych członków SKO znajdowały się zaświadczenia o ukończeniu szkolenia BHP, zaświadczenia lekarskie o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy oraz złożone w momencie przyjęcia do pracy oświadczenia dotyczące:

- nienaruszania zakazu określonego w art. 2 pkt 5 ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*,
- nienaruszania zakazów określonych w art. 7 ust. 8 i art. 9 ust. 1-2 ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych*.

Ponadto w teczce akt osobowych brakowało aktualnego zaświadczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy. Zaświadczenie znajdujące się w aktach zostało wystawione w dniu 19 września 2006 r. i było ważne do 19 września 2009 r. Zgodnie z art. 229 § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*<sup>9</sup> pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku. Mając na uwadze powyższe nie jest uprawniony do świadczenia pracy.

(Dowód: akta kontroli str. 237-248, 309-315)

<sup>7</sup> Regulamin organizacyjny został wprowadzony z dniem 6 czerwca 1995 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 1996 r., Nr 62, poz. 286.

<sup>9</sup> Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn. zm.

W SKO w Gdańsku dwóm pracownikom biura tj. \_\_\_\_\_ oraz \_\_\_\_\_ przyznano możliwość wykorzystywania samochodów prywatnych do celów służbowych zgodnie z określonymi limitami kilometrów. Z dniem 1 marca 2013 r. zarządzeniem Prezesa SKO w sprawie *należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej* zostały ustalone stawki przebiegu za 1 kilometr dla samochodów osobowych prywatnych używanych do celów podróży służbowych.

Z ww. pracownikami zawarto umowy na używanie samochodu prywatnego do celów służbowych. W zakresach obowiązków i odpowiedzialności nie uwzględniono obowiązków, z których wynikałaby konieczność używania samochodów prywatnych do celów służbowych.

(Dowód: akta kontroli str. 65-78)

### Zatrudnienie

W SKO w Gdańsku zatrudnionych było 21 etatowych członków oraz od 11 do 16 pracowników biura na cały lub część etatu.

Jak wyjaśnił Wiceprezes SKO<sup>10</sup>, że w biurze Kolegium od stycznia do marca 2013 r. zatrudnionych było 9 osób na cały etat (w tym dwie osoby na czas określony) oraz dwie osoby na  $\frac{3}{4}$  etatu, od kwietnia do lipca 2013 r. zatrudnionych było 11 osób na cały etat (w tym 4 osoby na czas określony) oraz dwie osoby na  $\frac{3}{4}$  etatu. Od sierpnia do grudnia 2013 r. zatrudnionych było 13 osób na cały etat (w tym 6 osób na czas określony), dwie osoby na  $\frac{3}{4}$  etatu oraz jedna osoba na  $\frac{1}{2}$  etatu (na czas określony). W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 kwietnia 2014 r. w biurze Kolegium było zatrudnionych 13 osób na cały etat (w tym pięć osób na czas określony), jedna osoba na  $\frac{3}{4}$  etatu oraz jedna osoba na  $\frac{1}{2}$  etatu (na czas określony).

Ponadto Wiceprezes wyjaśnił, że dla biura Kolegium przyznanych jest 9 etatów (są to umowy na czas nieokreślony). Ze środków wygospodarowanych zatrudniono na czas określony dodatkowe osoby, powiększając skład biura do 13 osób. Umowy te kończą się w czerwcu 2014 r. i nie ma dalszych środków na ich kontynuowanie.

(Dowód: akta kontroli str. 10-14)

Prezes SKO<sup>11</sup> wyjaśnił, że ze względu na poważne braki w etatach w porównaniu do identycznych kolegiów, Kolegium w Gdańsku ma co najmniej o połowę mniej pracowników biurowych, koniecznym jest uzupełnianie braków kadrowych umowami zleceń, zawieranymi z absolwentami Wydziału Prawa lub studentami ostatnich lat na tym wydziale.

(Dowód: akta kontroli str. 215)

Z przedstawionych zespołowi kontrolnemu dokumentów jak również z wyjaśnień Prezesa SKO wynika, że w Biurze Kolegium zatrudniano tych samych pracowników<sup>12</sup> na umowy zlecenia, a następnie na umowy na czas określony. Należy zauważyć, że przedmiotowe umowy zlecenia mają tożsame zakresy obowiązków względem umów o pracę na czas określony.

Stosownie do art. 22 § 1 *Kodeksu pracy* charakterystycznymi cechami dla umów o pracę są podporządkowanie pracownika kierownictwu pracodawcy, odpłatność za wykonywaną pracę, wykonywanie pracy w miejscu i w czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na

<sup>10</sup> Pismo Wiceprezesa SKO w Gdańsku z dnia 16 maja 2014 r.

<sup>11</sup> Pismo Prezesa SKO w Gdańsku z dnia 2 czerwca 2014 r.

<sup>12</sup>

nazwę zawartej przez strony umowy, a § 1<sup>2</sup> wskazuje, że nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1.

Mając na uwadze powyższe należy uznać za niedopuszczalne zawieranie po dwóch poprzednich umowach o pracę na czas określony, jako kolejnej umowy zlecenia przy tożsamy zakresach obowiązków (uwzględniając fakt ciągłości zawierania wszystkich umów). Ponadto należy jednoznacznie stwierdzić, że charakter prac określonych w umowach zlecenia odpowiadał warunkom nawiązania stosunku pracy, o których mowa w art. 22 § 1 *Kodeksu pracy*. Natomiast fakt zawierania umów zlecenia niezgodnie z obowiązującymi normami nie może być uzasadniony poważnymi brakami w etatach, na które powołał się w swoich wyjaśnieniach Prezes SKO<sup>13</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 309-315)

Po dokonaniu analizy dokumentów, zespół kontrolny potwierdził, że w związku z trudną sytuacją kadrową Prezes SKO w Gdańsku wielokrotnie<sup>14</sup> występował do Ministerstwa Finansów o zwiększenie środków finansowych na działalność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku.

(Dowód: akta kontroli str. 218-232)

### Rozpatrywanie spraw

W SKO w Gdańsku sprawy są rozpatrywane przez 23 członków kolegium, w tym 21 etatowych i 2 pozaetatowych członków.

W okresie objętym kontrolą do SKO wpłynęło łącznie 8.978 sprawy, z czego:

- w 2013 roku – 7.028 spraw,
- do 30 kwietnia 2014 r. – 1.950 sprawy.

Ponadto pozostałych w ewidencji z okresu poprzedniego (łącznie sprawy administracyjne i sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych) – 4.717 spraw. Łącznie w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2014 r. pozostawało do rozpoznania 13.695 spraw.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 10 ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych* prezes kolegium wyznacza przewodniczących składów orzekających.

Jak wyjaśnił Prezes<sup>15</sup>, składy orzekające są stałe od wielu lat, ich skład ustaliła wówczas Prezes kolegium, w razie dołączenia do zespołu nowych członków – również Prezes decyduje, w jakim składzie mają orzekać. Tak samo w sytuacjach niespodziewanych (choroba, urlop wypoczynkowy).

(Dowód: akta kontroli str. 10-14)

W kontrolowanym okresie członkowie Kolegium rozpatrywali 7.778 spraw, z czego 5.828 w 2013 roku oraz 1.950 w 2014 roku:

Członkowie etatowi:

- - 232 sprawy w 2013 r. (w tym 50 z przekroczeniem terminu) i 74 sprawy od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 18 z przekroczeniem terminu),
- 194 sprawy w 2013 r. (w tym 26 z przekroczeniem terminu) i 66 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 4 przeterminowanych),
- - 216 spraw w 2013 r. (w tym 57 z przekroczeniem terminu) i 131 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 65 z przekroczeniem terminu),

<sup>13</sup> Pismo Prezesa SKO w Gdańsku z dnia 2.06.2014 r.

<sup>14</sup> Pisma Prezesa SKO w Gdańsku z dnia : 12.03.2013 r.; 21.03.2013 r.; 09.05.2013 r.; 24.05.2013 r.; 24.06.2013 r.; 18.07.2013 r.; 29.08.2013 r. 23.04.2014 r.

<sup>15</sup> Pismo Prezesa SKO w Gdańsku z dnia 20 maja 2014 r.

- – 223 sprawy w 2013 r. (w tym 158 z przekroczeniem terminu) i 93 sprawy od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 52 z przekroczeniem terminu),
- – 232 sprawy w 2013 r. (w tym 34 z przekroczeniem terminu) i 86 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 15 z przekroczeniem terminu),
- – 193 sprawy w 2013 r. (w tym 152 z przekroczeniem terminu) i 73 sprawy od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 62 z przekroczeniem terminu),
- – 236 spraw w 2013 r. (w tym 39 z przekroczeniem terminu) i 83 sprawy od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 30 z przekroczeniem terminu),
- – 216 spraw w 2013 r. (w tym 43 z przekroczeniem terminu) i 95 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 41 z przekroczeniem terminu),
- – 224 sprawy w 2013 r. (w tym 166 z przekroczeniem terminu) i 91 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 70 z przekroczeniem terminu),
- – 677 spraw w 2013 r. (w tym 208 z przekroczeniem terminu) i 183 sprawy od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 25 z przekroczeniem terminu),
- – 156 spraw w 2013 r. (w tym 65 z przekroczeniem terminu) i 69 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 12 z przekroczeniem terminu),
- – 666 spraw w 2013 r. (w tym 75 przeterminowanych) i 140 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 16 z przekroczeniem terminu),
- – 7 spraw w 2013 r. (w tym 3 z przekroczeniem terminu) i brak spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r.,
- – 872 sprawy w 2013 r. (w tym 193 z przekroczeniem terminu) i 227 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 55 z przekroczeniem terminu),
- – 193 sprawy w 2013 r. (w tym 84 z przekroczeniem terminu) i 82 sprawy od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 13 z przekroczeniem terminu),
- – 214 spraw w 2013 r. (w tym 36 z przekroczeniem terminu) i 76 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 12 z przekroczeniem terminu),
- – 224 sprawy w 2013 r. (w tym 48 z przekroczeniem terminu) i 83 sprawy od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 7 z przekroczeniem terminu),
- – 206 spraw w 2013 r. (w tym 137 z przekroczeniem terminu) i 58 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 22 z przekroczeniem terminu),
- – 216 spraw w 2013 r. (w tym 36 z przekroczeniem terminu) i 88 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 32 z przekroczeniem terminu),
- – 26 spraw w 2013 r. (w tym 17 z przekroczeniem terminu) i 9 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 5 z przekroczeniem terminu),
- – 57 spraw w 2013 r. (w tym 3 z przekroczeniem terminu) i 12 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 0 z przekroczeniem terminu).

**Członkowie pozaetatowi:**

- – 98 spraw w 2013 r. (w tym 74 z przekroczeniem terminu) i 58 spraw od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 51 z przekroczeniem terminu),
- – 250 spraw w 2013 r. (w tym 95 z przekroczeniem terminu) i 73 sprawy od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. (w tym 14 z przekroczeniem terminu).



Spośród wszystkich spraw członkowie Kolegium rozpatrzyli w terminie 5.358 spraw (4.029 spraw z 2013 r. i 1.329 spraw z 2014 r.) natomiast 2.420 (co stanowi ok. 30% wszystkich spraw) spraw z przekroczeniem ustawowych terminów (1.799 spraw z 2013 r. i 621 spraw z 2014 r.).

Pismem z dnia 16 maja 2014 r. Wiceprezes Kolegium wyjaśnił, że przewidziany w Kpa termin na rozpatrzenie sprawy ulega przedłużeniu z uwagi na znaczny niedobór obsady kadrowej Kolegium zarówno w odniesieniu do członków orzekających jak i pracowników biura Kolegium przy jednoczesnym, stale rosnącym wpływie spraw.

(Dowód: akta kontroli str. 10-14, 19)

Spośród wszystkich spraw rozpatrzonych przez SKO w Gdańsku w kontrolowanym okresie zespół kontrolny poddał analizie 45 postępowań, które rozpatrzone były z naruszeniem ustawowych terminów. Spośród nich następujące sprawy zostały zrealizowane w terminach:

- powyżej 1 miesiąca – 1 sprawa<sup>16</sup>,
- powyżej 2 miesięcy – 3 sprawy<sup>17</sup>,
- powyżej 3 miesięcy – 9 spraw<sup>18</sup>,
- powyżej 6 miesięcy – 18 spraw<sup>19</sup>,
- powyżej 1 roku – 14 spraw<sup>20</sup>.

Spośród poddanych analizie spraw tylko w 6 przypadkach wysłano do stron informację o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy. Pomimo wyznaczenia nowego terminu 3 sprawy nadal nie zostały rozpatrzone w wyznaczonym terminie tj. sprawy nr: SKO/3103/12, SKO/1607/13, SKO/2102/13.

(Dowód: akta kontroli str. 252-263)

Z powyższej analizy wynika, że 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 spraw oraz art. 140 ordynacji podatkowej.*

Wiceprezes SKO<sup>21</sup> wyjaśnił, że w odniesieniu do kwestii wysyłania informacji do stron postępowania zawierającej wskazanie przyczyn opóźnienia i nowego terminu załatwienia sprawy wskazując, że *zgodnie z dominującym poglądem doktryny tego rodzaju zawiadomienia wymagają wydania postanowienia i dla swojej skuteczności powinny być wysłane za zwrotnym poświadczeniem odbioru. Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych nie przewiduje innej formy działania niż skład 3-osobowy, tak więc należy przyjąć, że wydanie takiego postanowienia powinno następować w takiej obsadzie. Z uwagi na znaczną liczbę spraw oczekujących na rozpoznanie w obecnej sytuacji kadrowej SKO w Gdańsku prowadziłyby to do wyboru między posiedzeniami w sprawach wskazania terminu, a wymagającymi rozstrzygnięć merytorycznych. W konsekwencji powodowałoby to dalszy wzrost*

<sup>16</sup> SKO/925/14.

<sup>17</sup> SKO/520/14, SKO 1253/13, SKO 676/14.

<sup>18</sup> SKO/2551/13, SKO/3937/13, SKO/5599/13, SKO/2810/13, SKO/5889/12, SKO/1912/13, SKO 97/13, SKO 3231/13 (SKO/3232/13), SKO/327/13.

<sup>19</sup> SKO/328/13, SKO/5484/13 (SKO/5668/13, SKO/1532/14, SKO/1533/14, SKO/1534/14, SKO/1536/14, SKO/1537/14, SKO/1538/14), SKO/2191/12, SKO/3103/12, SKO/1281/13, SKO/409/13, SKO/1607/13, SKO/1460/13, SKO/2102/13, SKO/3644/13, SKO/4833/13, SKO/5560/13, SKO/3003/12, SKO/3002/12, SKO/5903/13, SKO/1694/13, SKO/2317/13, SKO/321/13.

<sup>20</sup> SKO/359/14 (SKO/5579/12), SKO/1504/13, SKO 1532/13, SKO/4704/12, SKO/5820/12, SKO/244/13, SKO/2349/13, SKO/259/13, SKO/1279/13, SKO/822/12 (SKO/4329/12, SKO/5126/12, SKO/1581/13), SKO/1901/13, SKO/4605/12, SKO/1433/13, SKO/2432/13.

<sup>21</sup> Pismo Wiceprezesa SKO w Gdańsku z dnia 16 maja 2014 r.

opóźnienia w rozpatrywaniu spraw. Nie bez znaczenia jest również kwestia kosztów związanych z powiadamianiem stron o przedłużeniu terminu rozpoznania sprawy. Ze względu na wymogi procesowe (wspomniane zpo) sam koszt wysyłania tego rodzaju zawiadomień to kilkadziesiąt tysięcy złotych rocznie. SKO w Gdańsku nie dysponuje środkami finansowymi umożliwiającymi zabezpieczenie tej czynności. Nadmieniam, że problem niedofinansowania Kolegium był wielokrotnie sygnalizowany Ministerstwu Finansów.

Ponadto Prezes SKO<sup>22</sup> wyjaśnił, że sprawy po wpłynięciu do Kolegium oczekiwały, wg kolejności, do rozpoznania przez sprawozdawców. Wszyscy otrzymują sprawy wg kolejności ich wpływania do Kolegium, nadto piszą odpowiedzi na skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, też skargi kasacyjne i odpowiedzi na nie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zatem niemożliwym jest dochowywanie podczas rozpoznawania spraw terminów krótszych.

(Dowód: akta kontroli str. 10-14; 215)

Mając powyższe na uwadze negatywnie należy ocenić terminowość rozpatrywania przez SKO spraw, z uwagi na fakt, że w badanym okresie 30 % wszystkich spraw było rozpatrzonych z naruszeniem ustawowych terminów.

### **Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych**

W kontrolowanym okresie w SKO w Gdańsku obowiązywały niżej wymienione zarządzenia dotyczące gospodarowania środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych:

- Zarządzenie Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 4 stycznia 2010 r. w sprawie utworzenia Regulaminu Gospodarowania Środkami Zakładowego Funduszy Świadczeń Socjalnych.
- Zarządzenie Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 2 stycznia 2014 r. w sprawie utworzenia Regulaminu Zakładowego Funduszy Świadczeń Socjalnych.

W powyższych zarządzeniach zawężono grono osób uprawnionych do korzystania z funduszu poprzez pominięcie pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony, co jest niezgodne z art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

Zgodnie z Regulaminem obowiązującym w 2013 roku w SKO w Gdańsku wszyscy pracownicy otrzymywali dofinansowanie do wypoczynku w jednakowej wysokości tj. 100% naliczenia – 1050 zł brutto (do wypłaty 929 zł) co było niezgodne z art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS<sup>23</sup>, który wskazuje, że przyznawanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z Funduszu uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z Funduszu.

Po zmianie regulaminu ZFŚS zgodnie z § 7 pkt. 2 wysokość kwoty dofinansowania przyznawana jest na podstawie oświadczeń pracowników umieszczonych we wniosku o dochodzie netto na jednego członka w rodzinie:

- do kwoty 3.500 zł – dofinansowanie do wypoczynku w wysokości 100% naliczenia tj. 1094 zł brutto (do wypłaty 965 zł),
- powyżej kwoty 3.500 zł – dofinansowanie do wypoczynku w wysokości 90% naliczenia tj. 985 zł brutto (do wypłaty 876 zł).

<sup>22</sup> Pismo Prezesa SKO w Gdańsku z dnia 2 czerwca 2014 r.

<sup>23</sup> t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 592.

Ponadto w § 5 ust. 3 ww. regulaminu ZFŚS wskazano, że środki Funduszu przeznacza się m.in. na spotkania noworoczne, wigilijne i inne z pracownikami. Art. 1 ust. 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych określa ... *zasady gospodarowania środkami tego Funduszu, przeznaczonego na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z Funduszu, na dofinansowanie zakładowych obiektów socjalnych oraz na tworzenie zakładowych żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego. Ustawa określa również działalność socjalną tj. usługi świadczone przez pracodawców na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, opieki nad dziećmi w żłobkach, klubach dziecięcych, przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego, udzielanie pomocy materialnej - rzeczowej lub finansowej, a także zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową.*

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że finansowanie ze środków ZFŚS spotkań noworocznych, wigilijnych i innych z pracownikami jest niezgodne z ustawą z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 52-64)

### **Powołanie prezesa SKO w Gdańsku**

W związku z upływem z dniem 1 kwietnia 2014 r. 6-letniej kadencji Prezesa SKO w Gdańsku, została uruchomiona procedura powołania Prezesa.

Pismem z dnia 3 marca 2014 r. Prezes SKO w Gdańsku poinformowała Przewodniczącą Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o zwołaniu ogólnym w dniu 7 kwietnia 2014 r. poświęconym wyborowi Prezesa.

W dniu 7 kwietnia 2014 r. odbyło się Zgromadzenie wyborcze, na którym przeprowadzono głosowanie. Z protokołu z posiedzenia wynika, że na stanowisko prezesa SKO w Gdańsku wpłynęły dwie kandydatury – Pani Doroty Jurewicz oraz Pana Krzysztofa Kaszubskiego. Ponadto podczas Zgromadzenia przeprowadzono 3 głosowania w sprawie wyboru kandydata na prezesa. W związku z tym, że żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, został wyznaczony kolejny termin Zgromadzenia Wyborczego SKO w Gdańsku na dzień 22 kwietnia 2014 r.

Z posiedzenia z dnia 22 kwietnia sporządzono protokół, z którego wynika, że w drodze głosowania przyjęto wersję projektu Uchwały bez wskazywania konkretnego kandydata.

Uchwałą z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o powołanie Prezesa SKO w Gdańsku Zgromadzenie Ogólne, zwanego Zgromadzeniem Wyborczym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku wystąpiło do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o powołanie Prezesa spośród niżej wybranych w drodze głosowania kandydatów:

1. Pani Dorota Jurewicz,
2. Pan Krzysztof Kaszubowski.

W dniu 28 kwietnia 2014 r. do Prezesa Rady Ministrów zostały przesłane dokumenty dotyczące wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa SKO w Gdańsku.

Po zapoznaniu się z dokumentacją dotyczącą wyboru Prezesa SKO w Gdańsku zespół kontrolny stwierdził, że dokumenty były sporządzone zgodnie z art. 5 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.


(Dowód: akta kontroli: str. 267-272, 286-293, 296-298, 301-303, 306)

**Biorąc pod uwagę powyższe zalecam:**

1. Uaktualnienie *Regulaminu organizacyjnego* w związku ze zmianami przepisów prawnych, które zostały w nim przywołane oraz w związku z dokonanymi w nim zmianami.
2. Przestrzeganie przepisów 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 dotyczących przyznawania dodatków specjalnych.
3. Dostosowanie Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Samorządowego Kolegium Odwoławczego do wymogów ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.
4. Wzmoczenie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących terminowego rozstrzygnięcia spraw.
5. Wzmoczenie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących informowania stron o niedotrzymaniu ustawowych terminów załatwienia sprawy.
6. Przyznawanie limitu kilometrów pracownikom, którym z zakresu obowiązków wynika konieczność korzystania z samochodu prywatnego do celów służbowych.
7. Skierowanie i przeprowadzenie badań lekarskich przez Panią Dorotę Jurewicz w celu możliwości wykonywania obowiązków służbowych zgodnie z art. 229 § 4 ustawy *Kodeks pracy*.
8. Niezawieranie z pracownikami SKO umów zlecenia w okolicznościach gdy charakter prac w nich określonych odpowiada warunkom nawiązania stosunku pracy, o których mowa w art. 22 § 1 *Kodeksu pracy*.

Zgodnie z art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania z kontroli ma prawo przedstawić do niego stanowisko. Przekazanie stanowiska nie wstrzymuje realizacji ustaleń kontroli.

Jednocześnie, oczekuję od Pani Prezes, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego sprawozdania, informacji o sposobie wykorzystania wyżej wymienionych zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Minister Administracji i Cyfryzacji  
z up. Edyta Szpak  
  
Dyrektor Generalny  
Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – Prezes SKO w Gdańsku

Egz. Nr 2 – aa

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolny MAC.