



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 23 grudnia 2010 r.

**Pan
Jerzy Miller
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

KAP-4101-01-06/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (zwanej dalej „ustawą o NIK”), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanym dalej „MSWiA” lub „Ministerstwem”) kontrolę wykonywania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanego dalej „Ministrem” lub „Ministrem SWiA”) nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych (zwanych dalej „kolegiami” lub „SKO”) w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych. Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności:

- rzetelne dokonywanie analiz rocznych informacji o działalności kolegiów,
- rzetelne rozpatrywanie skarg dotyczących kolegiów,
- rzetelne przeprowadzenie czterech kontroli w SKO, ujętych w planie kontroli Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA (zwanym dalej „DKSiW”),

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

- należyta realizacja obowiązku badania prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających odwołanie prezesa kolegium lub ukaranie członka kolegium.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły:

- nieprzeprowadzania badań zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na prezesa i członków kolegiów przed ich powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów,
- zbyt małej, w stosunku do liczby SKO, liczby kontroli w zakresie organizacji i warunków pracy kolegiów przeprowadzonych przez MSWiA w SKO.

1. Zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych² (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie nadzoru”), sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną kolegiów polega m.in. na przeprowadzaniu kontroli organizacji i warunków pracy kolegiów. W okresie objętym kontrolą Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA przeprowadził cztery kontrole w czterech SKO³. W ocenie NIK, kontrole kolegiów wykonywane były rzetelnie i zgodnie z planem. Doboru jednostek do kontroli dokonywano w sposób celowy i wynikał on przede wszystkim z dokonywanej analizy skarg. Zakres kontroli był zgodny z wymogami określonymi w § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru.

Zdaniem NIK, liczba przeprowadzonych kontroli w SKO była zbyt mała. Przy obecnej liczbie 49 SKO i przy prowadzeniu przez MSWiA, tak jak dotychczas, od jednej do trzech kontroli rocznie, pojedyncze samorządowe kolegium odwoławcze może być skontrolowane średnio raz na 24 lata. Zatem ewentualne nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu mogłyby długo pozostawać nieskorygowane. Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w 25 SKO wykazały m.in. nieterminowe załatwianie spraw przez 20 skontrolowanych SKO, a dotyczyły aż 23,6% zbadanych spraw administracyjnych. Przeprowadzenie przez DKSiW tylko czterech kontroli w SKO na przestrzeni dwóch lat tłumaczono niewystarczającą obsadą kadrową, a także koniecznością przeprowadzania kontroli również w wielu innych obszarach będących w kompetencji DKSiW.

Ustalono, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Minister SWiA, zgodnie z § 24 rozporządzenia w sprawie nadzoru, kierował do prezesów SKO wystąpienia pokontrolne zawierające oceny, uwagi, a także wnioski i zalecenia w sprawie stwierdzonych

² Dz. U. Nr 175, poz. 1463.

³ W SKO w: Krośnie, Olsztynie i Wałbrzychu w 2008 r., w SKO w Gdańsku w 2009 r.

nieprawidłowości. Ponadto, w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w SKO w Gdańsku polegającymi m.in. na braku uchwały dotyczącej liczby członków zgromadzenia ogólnego, braku aktualnego regulaminu organizacyjnego kolegium oraz niepowołaniu komisji dyscyplinarnej, Minister SWiA działając na podstawie art. 6 ust. 1a w związku z ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁴ (zwanej dalej „ustawą o SKO”), poinformował o nich Przewodniczącą Krajowej Reprezentacji SKO, wnioskując o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego wobec Prezesa SKO w Gdańsku. Minister na bieżąco monitorował przebieg tego postępowania oraz przeanalizował jego wyniki, stwierdzając, że postępowanie to nie zostało przeprowadzone w sposób należyty. W związku z powyższym Sekretarz Stanu w MSWiA w dniach 29 lipca 2010 r. oraz 12 listopada 2010 r. zwrócił się do Przewodniczącej Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o spowodowanie usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w postępowaniu wyjaśniającym. Do dnia zakończenia kontroli NIK nieprawidłowości dotyczące SKO w Gdańsku nie zostały skorygowane.

2. W ocenie NIK, Minister rzetelnie wywiązywał się z obowiązku rozpatrywania skarg na pozaorzecniczą działalność kolegiów, określonego w § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru. W okresie objętym kontrolą NIK, Departament Administracji Publicznej MSWiA rozpatrzył 63 skargi na działalność pozaorzecniczą SKO, z których 37 uznano za zasadne. Skargi dotyczyły głównie beczynności oraz nieterminowego rozpatrywania spraw. Minister rozpatrywał skargi rzetelnie, zwracając się do prezesów SKO o udzielenie wyjaśnień w sprawie zarzutów zawartych w skargach. W przypadku uznania skargi za zasadną kierował do prezesów SKO wystąpienia zalecające usunięcie stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstania. Skargi były również przesłanką do ujęcia kontroli SKO w planie kontroli DKS i W.

3. Badanie zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na prezesa i członków kolegium stanowi, w myśl § 2 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie nadzoru, element nadzoru Ministra nad działalnością administracyjną kolegiów. W okresie objętym kontrolą NIK, MSWiA przeprowadziło siedem takich badań w ramach kontroli w trzech kolegiach⁵, a także

⁴ Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856 ze zm.

⁵ W SKO w Olsztynie zbadano jedno postępowanie konkursowe na Prezesa SKO oraz jedno postępowanie konkursowe na pozaetatowych członków kolegium, w SKO w Krośnie zbadano jedno postępowanie konkursowe na prezesa kolegium oraz jedno na członków pozaetatowych, w SKO w Wałbrzychu zbadano jedno postępowanie konkursowe na prezesa SKO, jedno na członków pozaetatowych oraz jedno na członków etatowych. W SKO w Gdańsku, nie udostępniono kontrolującemu dokumentacji dotyczącej wyboru prezesa.

dwa badania w związku z wpływającymi do Ministerstwa skargami⁶. Badania te były przeprowadzone już po powołaniu kandydatów przez Prezesa Rady Ministrów na członków kolegiów. W jednym przypadku, Zastępca Dyrektora Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów zwrócił się do Ministra SWiA o zbadanie prawidłowości wyłonienia kandydata jeszcze przed jego powołaniem. Zdaniem NIK, badanie prawidłowości wyłaniania kandydatów po ich powołaniu jest zbyt późne, ponieważ ustawa o SKO nie daje możliwości odwołania członka kolegium lub prezesa SKO, jeżeli stwierdzono, że zostali oni powołani bez zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na prezesa i członków kolegium.

4. W ocenie NIK, Minister rzetelnie wywiązywał się z określonego w § 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie nadzoru, obowiązku badania prawidłowości postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych prowadzonych w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających ukaranie członka kolegium. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w ww. zakresie Minister zalecał podjęcie działań eliminujących te nieprawidłowości. Kontrola MSWiA w SKO w Wałbrzychu wykazała, że nie zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne przeciwko członkowi kolegium, pomimo że wystąpiły przesłanki do jego wszczęcia. W wyniku kontroli MSWiA, Prezes SKO w Wałbrzychu wszczął postępowanie dyscyplinarne, po zakończeniu którego Prezes Rady Ministrów odwołał członka kolegium.

5. W ocenie NIK, Minister rzetelnie analizował roczne informacje o działalności kolegiów za lata 2007-2009, do czego zobowiązywał go § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru. Kontrola NIK wykazała, że analizie poddawano rozstrzygnięcia kolegiów oraz przyczyny zaskarżenia rozstrzygnięć kolegiów, prowadzenie ewidencji spraw, obsadę kadrową oraz warunki lokalowe i wyposażenie. Z analiz MSWiA wynikało, że obsada kadrowa SKO była niewystarczająca, co powodowało nieterminowe wydawanie orzeczeń oraz zaległości w załatwianiu spraw. Z uwagi na to, że SKO są głównymi dysponentami części budżetu państwa, niezależnymi od Ministra SWiA, pisma prezesów SKO oraz Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o przyznanie dodatkowych etatów Minister SWiA przekazał Ministrowi Finansów.

6. W okresie objętym kontrolą, sprawowanie przez Ministra SWiA nadzoru nad działalnością administracyjną SKO zostało ujęte w budżecie zadaniowym MSWiA na 2010 r. w ramach dwóch działań, tj. działania 16.1.2.1. *Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem zespolonej administracji rządowej w województwie, samorządu gminnego,*

⁶ Skargi dotyczyły postępowań na członków kolegiów w SKO w Przemyśle oraz SKO w Poznaniu.

powiatowego i województwa⁷ oraz działania 22.2.1.4. Prowadzenie kontroli w komórkach organizacyjnych Ministerstwa SWiA, organach podległych lub nadzorowanych przez Ministra SWiA i urzędach obsługujących te organy oraz w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi SWiA lub przez niego nadzorowanych, kontrola udzielania, wykorzystania i rozliczania dotacji przekazanych z budżetu Ministra na zadania zlecone oraz prowadzenie kontroli organizacji i warunków pracy SKO⁸.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia liczby kontroli obejmujących organizację i warunki pracy kolegów.
2. Kontynuowanie działań w celu prawidłowego zakończenia postępowania wyjaśniającego wobec Prezesa SKO w Gdańsku.
3. Przeprowadzanie badań zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na prezesa i członków kolegium przed ich powołaniem lub podjęcie działań zmierzających do zmiany ustawy o SKO w zakresie stworzenia możliwości odwołania członków SKO przez Prezesa Rady Ministrów w przypadku stwierdzenia rażących nieprawidłowości w procedurze ich wyłaniania.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

⁷ Działanie wyznaczone w części 17 w ramach zadania 16.1. pn. Obsługa administracyjna obywatela oraz podzadania 16.1.2. pn. Wzmacnianie potencjału lokalnej i regionalnej administracji publicznej.

⁸ Działanie wyznaczone w części 42 w ramach zadania 22.2. pn. *Obsługa administracyjna* oraz podzadania 22.2.1. pn. *Administracyjna obsługa realizacji zadań Ministerstwa SWiA.*