



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Kontroli

Warszawa, dnia 11 czerwca 2024 r.

Informacja o wynikach kontroli

na temat: *Realizacja zaleceń pokontrolnych sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2022 r. w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Rzeszowie pn. 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 Rzeszowie*

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 zwykłym, zgodnie z *Planem kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2023*.

III. Termin kontroli

Od 27 listopada 2023 r. do 26 marca 2024 r.

IV. Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

Stan i sposób realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2022 r. pn. *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*.

V. Kontrolą objęto okres od 17 listopada 2022 r.² do 27 listopada 2023 r.³

VI. Ustalenia kontroli – ocena kontrolowanej działalności

W wyniku kontroli stwierdzono, że działania Prezesa, a od 1 sierpnia 2023 r. pełniącego obowiązki Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie⁴ w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych wynikających z przeprowadzonej w 2022 roku przez Departament Kontroli MSWiA kontroli pn. *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*⁵ **nie były w pełni skuteczne**. Na 16 sformułowanych zaleceń pokontrolnych

¹ t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

² Tj. od dnia otrzymania przez Jednostkę kontrolowaną Wystąpienia pokontrolnego, znak: DK-AP-093-5/2022.

³ Badaniem kontrolnym objęte zostały również zdarzenia i dokumenty przed i po okresie objętym kontrolą, w sytuacjach, gdy było to konieczne dla osiągnięcia celu kontroli.

⁴ Dalej: p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie.

⁵ *Wystąpienie pokontrolne z 17 listopada 2023 r.*, znak: DK-AP-093-5/2022.

w całości zrealizowano 10 zaleceń, 3 zalecenia nie zostały w pełni zrealizowane, a 3 zalecenia nie zostały dotychczas w ogóle zrealizowane. Nie wyeliminowano słabości systemowych i istotnych problemów stwierdzonych podczas kontroli przeprowadzonej w 2022 roku, natomiast zidentyfikowano kolejne nieprawidłowości w obszarze dotyczącym wyboru kandydatów na Prezesa Kolegium, zwołania Zgromadzenia Ogólnego Kolegium na pisemny wniosek co najmniej połowy członków Kolegium w terminie 14 dni od dnia jego złożenia oraz rozliczenia pozaetatowego członka Kolegium ze spraw i dokumentów znajdujących się na jego stanie przed wygaśnięciem jego kadencji.

W szczególności **negatywnie** oceniono i uznano za **nieprawidłowości**:

- niezwołanie przez Prezesa SKO w Rzeszowie Zgromadzenia Ogólnego Kolegium w ustawowym terminie, przypadającym w ciągu 30 dni od dnia upływu kadencji Prezesa, tj. do 31 sierpnia 2023 r., w celu dokonania wyboru kandydatów na Prezesa Kolegium, co było niezgodne z art. 5 ust. 5 ustawy z 12 października 1994 r. *o samorządowych kolegiach odwoławczych*⁶;
- niezwołanie przez p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie Zgromadzenia Ogólnego Kolegium na pisemny wniosek o zwołanie Zgromadzenia Ogólnego Kolegium, złożony 29 sierpnia 2023 r. przez co najmniej połowę członków Kolegium, w terminie 14 dni od dnia jego złożenia, tj. do 12 września 2023 r., co było niezgodne z art. 12 ust. 1 ustawy o sko;
- niepodjęcie przez p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie skutecznych działań zmierzających do zapewnienia pełnej obsady kadrowej w Kolegium (w tym nieogłoszenie konkursów na pozaetatowych członków Kolegium);
- nieprzestrzeganie terminów załatwiania spraw.

Zaznaczyć należy, że pomimo upływu z dniem 1 sierpnia 2023 r. kadencji Prezesa Kolegium, pełniący funkcję Prezesa, a następnie p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie nie dopełnił obowiązku zwołania w terminie przewidzianym w art. 5 ust. 5 ustawy o sko Zgromadzenia Ogólnego Kolegium w sprawie wyboru kandydatów na Prezesa SKO w Rzeszowie. Dopiero 31 sierpnia 2023 r. p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie wyznaczył na 3 listopada 2023 r. termin Zgromadzenia Ogólnego Kolegium w sprawie wyboru kandydatów na Prezesa SKO w Rzeszowie. W wyznaczonym terminie nie dokonano jednak wyboru kandydatów na Prezesa Kolegium, ponieważ obecna podczas Zgromadzenia Ogólnego Kolegium liczba członków SKO (13) nie stanowiła 3/5 składu, niezbędnego w myśl art. 5 ust. 2 ustawy o sko do dokonania wyboru kandydatów na Prezesa Kolegium⁷. Wskazać należy, że z dniem 1 listopada 2023 r. wygasła kadencja 8 pozaetatowych członków SKO w Rzeszowie, zatem zwołanie przez p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie Zgromadzenia Ogólnego Kolegium po wygaśnięciu ich kadencji, w efekcie skutkowało brakiem kworum w zakresie wyboru kandydatów na Prezesa w czasie Zgromadzenia Ogólnego Kolegium w dniu 3 listopada 2023 r. Podczas kolejnych Zgromadzeń Ogólnych Kolegium, zwołanych w dniach 3 stycznia i 18 marca 2024 r., również nie dokonano wyboru kandydatów na Prezesa Kolegium, gdyż plan obrad nie przewidywał wyboru kandydatów na Prezesa SKO w Rzeszowie. Przedmiotem obrad Zgromadzenia Ogólnego Kolegium zwołanego w dniu 18 marca 2024 r. było przyjęcie *Informacji o działalności SKO w Rzeszowie za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.* oraz powołanie komisji konkursowej w celu przeprowadzenia konkursu na pozaetatowych

⁶ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570 (dalej: ustawa o sko).

⁷ 3/5 składu Zgromadzenia Ogólnego Kolegium stanowiło 19 członków SKO w Rzeszowie.

członków Kolegium. W efekcie Zgromadzenie Ogólne Kolegium nie przyjęło *Informacji o działalności SKO w Rzeszowie za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.*⁸, natomiast dokonało wyboru składu komisji konkursowej.

Prezes, a następnie p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie nie podjął skutecznych działań, określonych w art. 8 ust. 4 ustawy o sko, mających na celu uzupełnienie składu Kolegium do ustalonej uchwałą nr 4/2011 Zgromadzenia Ogólnego SKO w Rzeszowie z 31 marca 2011 r. w sprawie określenia liczby członków SKO w Rzeszowie liczby członków Kolegium, co w efekcie doprowadziło do braku kworum podczas Zgromadzeń Ogólnych Kolegium, w czasie których można byłoby dokonać wyboru kandydatów na Prezesa Kolegium oraz komisji konkursowych, celem przeprowadzenia konkursów na pozaetatowych członków SKO w Rzeszowie. Ustalona wymienioną uchwałą liczba członków Kolegium wynosiła 32 (członków etatowych i pozaetatowych), natomiast według stanu na dzień 27 listopada 2023 r.⁹ i 25 marca 2024 r.¹⁰ wynosiła 18 członków (tj. 11 członków etatowych i 7 pozaetatowych). W obliczu trudności z zebraniem kworum w czasie Zgromadzeń Ogólnych Kolegium, p.o. Prezesa Kolegium nie podjął również działań zmierzających do zmniejszenia liczby członków SKO w Rzeszowie do rzeczywistej liczby członków Kolegium, co pozwoliłoby na osiągnięcie kworum podczas Zgromadzeń Ogólnych Kolegium i podejmowanie uchwał przez to Zgromadzenie. W efekcie, brak skutecznych działań p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie doprowadził do sytuacji, w której Zgromadzenie Ogólne Kolegium nie mogło podejmować uchwał, a tym samym zablokowane zostały działania Organu na różnych płaszczyznach działalności.

Za bezprzedmiotowy i niewiążący p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie uznał wniosek złożony 29 sierpnia 2023 r. przez co najmniej połowę członków Kolegium o zwołanie Zgromadzenia Ogólnego Kolegium w terminie 14 dni od dnia jego złożenia, czym naruszył art. 12 ust. 1 zdanie 2 ustawy o sko. W efekcie, p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie zablokował postulaty członków Kolegium dotyczące wyboru członków komisji konkursowej celem wyłonienia kandydatów na pozaetatowych członków SKO w Rzeszowie, podjęcia uchwały w sprawie zmiany liczby członków SKO w Rzeszowie (32) do faktycznej ówczesnie liczby członków (27) oraz omówienia spraw organizacyjnych i bieżących Kolegium. Poza tym, wyniki kontroli pozwalają stwierdzić, że nadzór nad terminowością załatwiania spraw w SKO w Rzeszowie był **niewystarczający**. Na terminowość załatwiania spraw niewątpliwie wpływ miała duża liczba spraw wpływających do Kolegium oraz niewystarczająca obsada kadrowa.

Nadzór nad przestrzeganiem przez etatowych członków Kolegium zakazów określonych w ustawie o sko oraz w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹¹ również był **niewystarczający**. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia wskazują na potrzebę usprawnienia działań nadzorczych.

⁸ Za przyjęciem przedmiotowej *Informacji* głosowały 3 osoby, przeciw było 9 osób, 3 osoby wstrzymały się od głosu.

⁹ Tj. rozpoczęcia kontroli.

¹⁰ Tj. dzień przed zakończeniem czynności kontrolnych.

¹¹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1090 (dalej: ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej).

Za **nieprawidłowości** uznano również:

- niepodjęcie przez Prezesa Kolegium skutecznych działań celem dokonania oceny – w rekomendowany przez Prezesa Rady Ministrów sposób, tj. z zastosowaniem *zasad i trybu przeprowadzania postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego* – czy nie doszło do naruszenia obowiązków pracowniczych przez 2 etatowych członków Kolegium;
- wymierzenie przez p.o. Prezesa SKO w Rzeszowie kar upomnienia 10 etatowym członkom Kolegium z naruszeniem art. 16a i 16c ustawy o sko oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 16 lutego 2001 r. w *sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia*¹², tj. bez wcześniejszego przeprowadzenia postępowań wyjaśniających;
- nieterminowe rozpatrzenie 10 (tj. 50%) spraw spośród 20 poddanych badaniu oraz nierozpatrzenie 6 (tj. 30%) spraw (w tym 3 ponagleń na bezczynność lub przewlekłość organu I instancji), pomimo ich wpływu do SKO w Rzeszowie ponad 6 miesięcy wcześniej;
- niezawiadomienie w 12 (tj. 75%) na 16 spraw poddanych badaniu niezatawionych w terminie, stosownie do dyspozycji art. 36 ustawy z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹³ lub art. 140 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*¹⁴ o niezatawieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu jej zatawienia;
- wysłanie rozstrzygnięć w 8 (tj. 57%) na 14 rozpatrzonych spraw poddanych kontroli¹⁵ z opóźnieniem wynoszącym od 6 do 19 dni od wydania rozstrzygnięcia;
- niewskazanie w metrykach 2 spraw (tj. 10%) na 20 spraw poddanych badaniu wszystkich czynności podejmowanych w sprawie przez osoby biorące udział w postępowaniu oraz niezatawienie metryki sprawy dla 6 kontrolowanych spraw (tj. 30%)¹⁶;
- nierozliczenie przez p.o. Prezesa pozaetatowego członka Kolegium przed wygaśnięciem jego kadencji (tj. przed 1 listopada 2023 r.) ze spraw i dokumentów, skutkujące pozostawaniem na dzień 3 stycznia 2024 r. na jego stanie 51 niezatawionych i nierozliczonych spraw;
- nieewidencjonowanie wyjść służbowych i prywatnych pracowników Kolegium w godzinach pracy we wprowadzonej w grudniu 2022 roku *Ewidencji wyjść służbowych (S) i prywatnych (P)*, poza 1 wyjściem pracownika Biura Kolegium w dniu 29 listopada 2023 r. w celach prywatnych;
- nierzetelne prowadzenie list obecności¹⁷, w tym brak na listach obecności podpisów 6 pracowników Kolegium oraz podpisów Prezesa Kolegium w 1 dniu na liście obecności za grudzień 2022 roku i na liście obecności za listopad 2023 roku

¹² Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 125 (dalej: rozporządzenie Prezesa RM w *sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków sko*).

¹³ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm. (dalej: *Kpa*).

¹⁴ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, z późn. zm. (dalej: *Ordynacja podatkowa*).

¹⁵ Z 20 objętych badaniem.

¹⁶ Do 30 listopada 2023 r., pomimo, że sprawy te wpłynęły do SKO kilka/kilkanaście miesięcy wcześniej.

¹⁷ W okresie od listopada 2022 r. do listopada 2023 r.

(z wyłączeniem 2 dni oznaczonej nieobecności), a także niezaznaczenie w 1 przypadku nieobecności pracownika.

Za **uchybieńia** uznano:

- błędne określenie kwoty ryczałtu (tj. 1 850 zł zamiast 1 950 zł) za miesiąc listopad 2023 roku na dokumencie przyznającym pozaetatowemu członkowi Kolegium w ramach miesięcznego ryczałtu należną dietę za udział w Zgromadzeniu Ogólnym Kolegium;
- 1 przypadek odrębnego dopisania na dokumencie przyznającym pozaetatowemu członkowi Kolegium ryczałt za miesiąc grudzień 2022 roku adnotacji o treści, cyt. „+100 ZO” dotyczącej udziału w Zgromadzeniu Ogólnym Kolegium w dniu 1 grudnia 2022 r., bez opatrzenia jej datą i podpisem (ewentualnie pieczęcią) osoby dokonującej tego wpisu;
- wskazanie w dokumentach przyznających pozaetatowym członkom Kolegium diety za udział w Zgromadzeniach Ogólnych Kolegium zwołanych w dniach 3 listopada 2023 r. i 3 stycznia 2024 r. nieobowiązującego zarządzenia Nr 1/99 Prezesa SKO w Rzeszowie z 1 marca 1999 r. w *sprawie zasad ustalania ryczałtu dla nieetatowych członków Kolegium* (z późn. zm.) oraz zarządzenia Nr 1/2023 Prezesa SKO w Rzeszowie z 20 stycznia 2023 r. w *sprawie zasad ustalania ryczałtu dla pozaetatowych członków Kolegium* zamiast wyłącznie obowiązującego wówczas zarządzenia Nr 1/2023 Prezesa SKO w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2023 r.;
- brak potwierdzenia przez bezpośredniego przełożonego w *Ewidencji wyjść służbowych (S) i prywatnych (P)* zwolnienia od pracy pracownika Kolegium w dniu 29 listopada 2023 r.;
- niechronologiczne dokonanie wpisów w metryce 1 sprawy odnośnie podjętych czynności w sprawie;
- niesporządzenie dokumentów, np. protokołów zdawczo-odbiorczych, potwierdzających rozliczenie ze spraw i dokumentów znajdujących się na stanie 2 etatowych członków Kolegium przed odwołaniem ich z pełnionych funkcji oraz 11 pozaetatowych członków Kolegium przed wygaśnięciem ich kadencji, skutkujące brakiem możliwości potwierdzenia ich rozliczenia;
- nieokreślenie w zarządzeniu Nr 2/2023 Prezesa SKO w Rzeszowie z 31 stycznia 2023 r. w *sprawie zasad przyznawania pracownikom SKO w Rzeszowie dodatku specjalnego* sposobu pomniejszania dodatku specjalnego o kwotę wynikającą z liczby dni nieobecności pracownika w pracy oraz nieprecyzyjne zdefiniowanie pojęcia *nieobecności w pracy*;
- zamieszczenie w § 1 zarządzeń Prezesa SKO w Rzeszowie¹⁸ w *sprawie procedury przeciwdziałania mobbingowi w SKO w Rzeszowie* informacji, że obowiązująca *Procedura przeciwdziałania mobbingowi w SKO w Rzeszowie* stanowi załącznik do *Regulaminu Pracy SKO w Rzeszowie*, zamiast do zarządzenia Nr 10/2022 z 12 grudnia 2022 r., którym została wprowadzona.

¹⁸ Nr 10/2022 z dnia 12 grudnia 2022 r. oraz 1/2024 z dnia 23 stycznia 2024 r.

VII. Wnioski i zalecenia pokontrolne

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

1. Bezwzględne przestrzeganie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym zasad zwoływania Zgromadzeń Ogólnych Kolegium, uzupełniania składu Kolegium, jak również podejmowanie działań sprzyjających sprawnemu i niezakłóconemu funkcjonowaniu Kolegium, a w szczególności:
 - niezwłoczne zwołanie Zgromadzenia Ogólnego Kolegium, celem dokonania wyboru kandydatów na Prezesa SKO w Rzeszowie;
 - każdorazowe zwoływanie Zgromadzenia Ogólnego Kolegium na wniosek co najmniej połowy członków Kolegium, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o sko, a także z własnej inicjatywy w sprawach wynikających z bieżącej działalności Kolegium;
 - podjęcie skutecznych działań zmierzających do zapewnienia pełnej obsady kadrowej w SKO w Rzeszowie, w tym ogłoszenie konkursu na pozaetatowych członków Kolegium.
2. Bezwzględne przestrzeganie art. 16a i 16c ustawy o sko oraz § 3 rozporządzenia Prezesa RM w sprawie *szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków sko* w przypadku naruszenia przez etatowych członków SKO w Rzeszowie obowiązków członków Kolegium, wskazujących na konieczność wymierzenia im kar.
3. W przypadkach wskazujących na podejrzenie naruszenia przez etatowych członków Kolegium art. 9 ustawy o sko oraz art. 4 ustawy o *ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej*, podejmowanie skutecznych działań celem dokonania oceny czy nie doszło do naruszenia przez nich obowiązków pracowniczych, w sposób rekomendowany przez Prezesa Rady Ministrów, tj. z *zastosowaniem zasad i trybu przeprowadzania postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego*.
4. Usprawnienie w Kolegium obszaru terminowości prowadzonych spraw poprzez:
 - wprowadzenie skutecznych mechanizmów nadzoru nad przestrzeganiem terminów załatwiania spraw;
 - zorganizowanie załatwiania spraw w taki sposób, aby w ustawowym terminie załatwienia sprawy sporządzane były uzasadnienia i podpisywane rozstrzygnięcia przez wszystkich członków składu orzekającego;
 - każdorazowe zawiadamianie stron o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, zgodnie z dyspozycją art. 36 *Kpa* oraz art. 140 *Ordynacji podatkowej*;
 - każdorazowe rozpatrywanie ponagleń na bezczynność lub przewlekłość organu I instancji w terminach określonych przepisami prawa;
 - dokonywanie wysyłki rozstrzygnięć niezwłocznie po ich wydaniu.
5. Każdorazowe zakładanie metryk dla prowadzonych spraw i wskazywanie w nich chronologicznie wszystkich czynności podejmowanych w sprawie przez osoby biorące udział w postępowaniu.
6. Rozliczanie członków Kolegium przed ich odwołaniem lub wygaśnięciem ich kadencji ze spraw i dokumentów znajdujących się na ich stanie, w tym sporządzanie dokumentów potwierdzających ten fakt, np. protokołów zdawczo-odbiorczych.
7. Rzetelne prowadzenie list obecności w Kolegium, a także ewidencjonowanie wyjść służbowych i prywatnych pracowników Kolegium w godzinach pracy w *Ewidencji wyjść służbowych (S) i prywatnych (P)* oraz potwierdzanie przez bezpośredniego przełożonego pracownika wyjścia z pracy.

8. Rzetelne sporządzanie dokumentów przyznających pozaetatowym członkom Kolegium należną dietę za udział w Zgromadzeniu Ogólnym Kolegium oraz wskazywanie w nich wyłącznie obowiązującego zarządzenia Prezesa SKO w Rzeszowie w *sprawie zasad ustalania ryczałtu dla pozaetatowych członków Kolegium*.
9. Określenie w zarządzeniu Nr 2/2023 Prezesa SKO w Rzeszowie z dnia 31 stycznia 2023 r. w *sprawie zasad przyznawania pracownikom SKO w Rzeszowie dodatku specjalnego* sposobu pomniejszania dodatku specjalnego o kwotę wynikającą z liczby dni nieobecności pracownika w pracy oraz precyzyjne zdefiniowanie pojęcia *nieobecności w pracy*.
10. Dokonanie stosownej zmiany § 1 zarządzenia Nr 10/2022 Prezesa SKO w Rzeszowie z dnia 12 grudnia 2022 r. w *sprawie procedury przeciwdziałania mobbingowi w SKO w Rzeszowie* mającej na celu prawidłowe wprowadzenie załącznika, tj. *Procedury przeciwdziałania mobbingowi w SKO w Rzeszowie* poprzez wyartykułowanie, że stanowi ona załącznik do ww. zarządzenia lub wprowadzenie jej w formie załącznika do *Regulaminu pracy SKO w Rzeszowie*, po wcześniejszym dokonaniu zmian w treści tej regulacji.