



Pan
Zbigniew Jastrząb
Prezes Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Białej Podlaskiej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w Planie kontroli na 2018 rok, 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.

Czynności kontrolne w siedzibie Samorządowego Kolegium Odwoławczego¹ w Białej Podlaskiej zostały przeprowadzone w terminie od 24 września 2018 r. do 27 września 2018 r., na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej², przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

- kierownik zespołu kontrolnego – Robert Bartosiak, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 91/2018 z dnia 19 września 2018 r.;
- członek zespołu kontrolnego – Anna Malmon, radca ministra w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 92/2018 z dnia 19 września 2018 r.

Zakres kontroli obejmował:

1. Stosowanie 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 Zwany dalej SKO.

² 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. Zgodność wynagradzania Prezesa, Wiceprezesa i pozostałych członków Kolegium oraz pracowników biura Kolegium z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium³.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 maja 2018 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 – kontrolą objęto okres od dnia powołania poszczególnych członków Kolegium do dnia rozpoczęcia kontroli, natomiast w zakresie zakazów dotyczących zajmowania m.in. określonych stanowisk i prowadzenia działalności gospodarczej – kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia rozpoczęcia kontroli.

Funkcję Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Zbigniew Jastrząb, powołany na stanowisko na 6-letnią kadencję w dniu 1 czerwca 2014 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny organizacji i warunków pracy Kolegium, w tym stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego, terminowości załatwiania spraw oraz stanu zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których postępowanie administracyjne trwa dłużej niż 6 miesięcy oraz prowadzenia ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych, jak również rzetelności sporządzania informacji o działalności Kolegium. Dodatkowo celem kontroli było przestrzeganie 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

Działalność SKO w Białej Podlaskiej w zakresie objętym kontrolą ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Pozytywnie oceniono stosowanie przepisów regulaminu organizacyjnego, rzetelność sporządzania informacji o działalności Kolegium oraz prowadzenia ewidencji wpływających spraw. **Pozytywnie** oceniono również spełnianie przez członków SKO w Białej Podlaskiej ustawowych warunków członkostwa w kolegium oraz przestrzeganie przez członków kolegium zakazów określonych w art. 7 ust. 8 oraz art. 9 ust. 1 i 2 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 publiczne⁴.

³ 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., Dz. U. z 2017 r., poz. 931), zwanego dalej.

⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 oraz Dz. U. z 2017 r. poz. 1393 ze zm.).

W okresie objętym kontrolą odnotowano wzrost liczby spraw rozpatrzonych po terminie oraz liczby postępowań trwających ponad 6 miesięcy. W większości spraw przestrzegano natomiast obowiązków określonych w art. 36 *Kodeksu postępowania administracyjnego* oraz w art. 140 ustawy *Ordynacja podatkowa* dotyczących powiadamiania stron postępowania o niezalutwieniu sprawy w terminie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przekroczenia terminów na rozpatrzenie sprawy przewidzianych w przepisach *Kodeksu postępowania administracyjnego* oraz *Ordynacji podatkowej* w przypadku aż 40% spraw objętych kontrolą,
- niespełnienia wymogu co najmniej dwukrotnego zwołania zgromadzenia ogólnego kolegium w 2017 r., co stanowiło naruszenie ustawy z dnia 12 października 1994 r. o *samorządowych kolegiach odwoławczych*⁵ oraz regulaminu organizacyjnego,
- niewłaściwej realizacji obowiązków pracodawcy związanych z kierowaniem pracowników etatowych na okresowe szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz okresowe badania lekarskie w sprawie braku przeciwwskazań do wykonywania pracy,
- dopuszczenia przez pracodawcę do wykonywania pracy osób nieposiadających aktualnych orzeczeń lekarskich.

II. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA KONTROLI

1. Stosowanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i przepisów wewnętrznych, w tym regulaminu organizacyjnego w zakresie organizacji i warunków pracy Kolegium.

1.1. Stosowanie wybranych przepisów regulaminu organizacyjnego.

W latach 2016⁶ i 2017 oraz w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 maja 2018 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej wpłynęło odpowiednio: 1113, 1074, 454 spraw. Średnio miesięczny wpływ spraw w ww. okresach kształtował się następująco: około 93 sprawy, 89,5 sprawy, około 91 sprawy. W ww. okresach zostało rozpatrzonych odpowiednio: 1119 spraw, 1059 spraw, 470 spraw. Średnio miesięczna liczba rozpatrzonych spraw wynosiła odpowiednio: około 93, około 88, 94. Po terminie, w ww. okresach rozpatrzonych zostało odpowiednio: 237 spraw (w tym 11 spraw, w których postępowanie administracyjne trwało dłużej niż 6 miesięcy), 263 sprawy (w tym 43 sprawy, w których postępowanie administracyjne trwało dłużej niż 6 miesięcy), 42 sprawy. Porównanie danych statystycznych z lat 2016 i 2017 wskazuje na:

- spadek wpływu spraw o 3,5% w 2017 r.,
- spadek liczby rozpoznanych spraw o 5,45% w 2017 r.,
- wzrost liczby rozpoznanych spraw po terminie o 10,97% w 2017 r.,
- wzrost liczby postępowań administracyjnych trwających dłużej niż 6 miesięcy o 390,9%.

Stosunek średniomiesięcznego wpływu spraw do liczby średniomiesięcznie załatwianych spraw w 2016 r. wyniósł 1 (co oznacza opanowanie wpływu spraw), w 2017 r. – 0,98 (co oznacza zwiększenie się liczby spraw pozostających do rozpatrzenia w kolejnym miesiącu), w okresie od 1 stycznia 2018 r. do

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 570.

⁶ Dane z 2016 r. mają charakter porównawczy.

30 maja 2018 r. – 1,03 (co oznacza zmniejszenie się liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na okres następny).

Spadek w liczbie rozpoznanych spraw oraz wzrost liczby spraw załatwionych po terminie, jak wyjaśnił Prezes SKO w Białej Podlaskiej⁷ spowodowany był faktem, że *od czerwca do września 2017 r., etatowy członek SKO (...) przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, co przyczyniło się do braku zachowania terminów załatwianych spraw w tym okresie. Ponadto sprawy przydzielone (...) ww. członkowi SKO, zostały z tego powodu przekazane do rozpoznania innym członkom Kolegium, co przyczyniło się do dłuższego ich załatwiania, z uwagi na konieczność zapoznania się „nowych członków – sprawozdawców” z aktami sprawy.* Należy jednak zwrócić uwagę, że problemy organizacyjne organu, nie mogą stanowić przesłanki usprawiedliwiającej nieterminowość. W szczególności, w przypadku gdy wzrost liczby spraw rozpoznanych po terminie następuje, przy jednoczesnym spadku wpływu spraw.

[Dowód: akta kontroli – str. 3-5, 10-19, 25-33, 103-108]

Ponadto, w 2017 r. w stosunku do 2016 r., wzrosła liczba skarg do WSA od orzeczeń SKO w Białej Podlaskiej. W 2016 wniesiono 100 skarg, natomiast w 2017 r. 106 skarg. Wzrosła także liczba rozstrzygnięć uwzględniających skargi, z 16 (16% wszystkich skarg) do 22 (20,75% wszystkich skarg). W okresie od stycznia 2018 r. do 31 maja 2018 r. wniesiono 43 skargi do WSA, z czego uwzględniono 16 (37,7% wszystkich skarg). Ponadto w ww. okresie, SKO uwzględniło – na mocy przepisu art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*⁸ – 2 skargi. Powyższe, w połączeniu ze wzrostem liczby rozstrzygnięć uwzględniających skargi, może świadczyć o nieznacznym spadku jakości wydawanych rozstrzygnięć. W tym miejscu warto także wskazać, że w 2017 r. wzrósł wskaźnik zaskarżalności – mierzony jako liczba skarg skierowanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby podjętych przez SKO rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu – który wyniósł 16,10 %, przy 14,70% w 2016 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 10-19, 25-33, 103-108, 117]

Stan osobowy kolegium⁹ w SKO w Białej Podlaskiej w ww. okresach (stan na koniec każdego z okresów) kształtował się następująco – 6 członków etatowych, 5 członków pozaetatowych - z czego orzekało jedynie 2 pozaetatowych członków. Pozostali 3 pozaetatowi członkowie, w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2018 r. nie rozpatrzyli żadnej sprawy. Jako przyczyny przydzielania spraw wyłącznie 2 z 5 członków pozaetatowych SKO, Prezes SKO wskazał fakt, że 3 obecnie nieorzekający członkowie *na początku swojej kadencji byli wyznaczani jako członkowie sprawozdawcy, jednak ich projekty uzasadnień rozstrzygnięć w przydzielonych sprawach zdecydowanie odbiegały od uzasadnień rozstrzygnięć pozostałych członków Kolegium.* Ponadto jeden z ww. pozaetatowych członków *nie brał udziału w żadnym posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Kolegium (bez usprawiedliwienia), co świadczy o postawie tego członka.*

W 2016 r. etatowi członkowie kolegium rozpatrzyli 1028 spraw (średnio 171,3 spraw na etatowego członka kolegium), pozaetatowi członkowie rozpatrzyli natomiast 91 spraw (średnio 45,5 spraw na pozaetatowego członka kolegium). W 2017 r. etatowi członkowie rozpatrzyli 1006 spraw (średnio 167,7 spraw na etatowego członka kolegium), a pozaetatowi 42 sprawy (średnio 21 spraw na pozaetatowego członka kolegium). W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 maja 2018 r. etatowi członkowie rozpatrzyli

⁷ Dalej Prezes SKO lub Prezes Kolegium.

⁸ Zgodnie ze wskazanym przepisem, organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy.

⁹ Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 ustawy o *samorządowych kolegiach odwoławczych*, w skład kolegium wchodzi: prezes, wiceprezes oraz pozostali członkowie (etatowi oraz pozaetatowi).

445 spraw (średnio 74,2 spraw na etatowego członka kolegium), pozaetatowi 25 spraw (średnio 12,5 spraw na pozaetatowego członka kolegium). Etatowi członkowie kolegium w 2016 r. rozpatrzyli średnio miesięcznie po około 14,3 spraw, w 2017 r. – około 14 spraw, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 maja 2018 r. – 14,8 spraw. Pozaetatowi członkowie kolegium w tym samym czasie rozpatrzyli średnio miesięcznie po około: 3,8 spraw w 2016 r., 2,2 spraw w 2017 r., 2,5 sprawy w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 maja 2018 r. Analiza ww. danych liczbowych wskazuje na nieznaczny spadek efektywności rozpatrywania spraw w 2017 r. w stosunku do 2016 r., zarówno przez etatowych jak i pozaetatowych członków kolegium.

[Dowód: akta kontroli – str. 3-5]

W okresie objętym kontrolą członkowie kolegium nie byli obciążani jednolicie sprawami (biorąc pod uwagę liczbę prowadzonych spraw). W 2017 r. liczba spraw przypadających na etatowych członków kolegium wahała się od 100 do 299, natomiast na pozaetatowych członków kolegium od 21 do 32. W okresie od stycznia 2018 r. do 31 maja 2018 r. liczba spraw przypadających na etatowych członków kolegium wynosiła od 43 do 130, na pozaetatowych członków kolegium od 10 do 15. W kontrolowanym okresie, najwięcej rozpoznanych spraw przypadło na Prezesa SKO, który jak wyjaśnił *poza merytorycznym rozpoznawaniem spraw, jako członek sprawozdawca, załatwia także sprawy niewymagające rozstrzygnięcia w formie decyzji, czy postanowienia, (...) a także sprawy które nie wymagają dużego nakładu pracy, np. dot. wyznaczenia innego organu samorządowego do załatwienia indywidualnych spraw*. Dodatkowo w wyjaśnieniach Prezesa SKO wskazano, że *etatowi członkowie kolegium otrzymują sprawy do załatwienia zgodnie z przyjętymi zasadami „specyfikacji rodzajowej spraw” (...)*. Natomiast członkowie pozaetatowi otrzymują do załatwienia sprawy o zbliżonych zagadnieniach (*dotyczy mieszkań, zasiłki celowe, okresowe, zasiłki stałe i ulgi w prawie podatkowym*). Biorąc pod uwagę szeroki zakres działalności SKO, specjalizację członków w poszczególnych rodzajach spraw oraz brak jednolitości w stopniu skomplikowania spraw, niejednakowe liczbowo obciążenie sprawami, nie może zostać uznane za nieprawidłowość.

[Dowód: akta kontroli – str. 3-5, 103-108]

W kontrolowanym okresie w SKO w Białej Podlaskiej obowiązywał *Regulamin organizacyjny*, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXII/2/2010 Zgromadzenia Ogólnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej z dnia 12 marca 2010 r., a także *Regulamin pracy* wprowadzony Zarządzeniem Nr 2/2000 Prezesa SKO w Białej Podlaskiej z dnia 23 sierpnia 2000 r.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o sko oraz *Regulaminem organizacyjnym*, Zgromadzenie Ogólne Kolegium zwołuje prezes, co najmniej dwa razy w roku. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 maja 2018 r. w SKO w Białej Podlaskiej, Zgromadzenie Ogólne zwoływano 2 razy, tj. 15 marca 2017 r. oraz 14 marca 2018 r. Oznacza to, że wbrew zapisom ustawy oraz *Regulaminu organizacyjnego* w 2017 r. odbyło się jedno Zgromadzenie Ogólne. Jak wyjaśnił Prezes SKO: *w 2017 r. nie było potrzeby zwoływania Zgromadzenia Ogólnego (...)*. *Prezes Kolegium ma bezpośredni kontakt z etatowymi członkami orzekającymi oraz z dwoma członkami sprawującymi funkcję orzeczniczą*. Powyższe zakwalifikowano jako **nieprawidłowość**.

Z każdego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Kolegium sporządzono protokół, który podpisywał Prezes SKO i protokolant. Do protokołu dołączono listę obecności uczestniczących w posiedzeniu członków Kolegium (etatowych i pozaetatowych). Uchwały Zgromadzenia zapadły jednogłośnie.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o sko Prezes SKO – po przyjęciu przez Zgromadzenie Ogólne Kolegium – terminowo przedłożył ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej roczne informacje o działalności SKO w Białej Podlaskiej za lata 2016 i 2017.

Mając na uwadze dokonane ustalenia oraz dane zamieszczone w informacji można potwierdzić, że *Informacja o działalności SKO w Białej Podlaskiej za 2017 r.*, pod względem statystycznym, sporządzona została rzetelnie.

[Dowód: akta kontroli – str. 3-5, 25-33, 111-114]

W celu oceny prawidłowości stosowania wybranych przepisów regulaminu organizacyjnego oraz terminowości załatwiania spraw, analizie poddano akta 55 spraw, z każdej kategorii prowadzonych postępowań, tj. 1 sprawę z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, 17 spraw podatkowych (w których SKO występowało jako organ odwoławczy), 37 spraw administracyjnych (w których SKO występowało jako organ odwoławczy).

Zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego, we wszystkich skontrolowanych sprawach:

- sprawy załatwiane były przez trzyosobowe składy orzekające – wyznaczone zarządzeniem Prezesa Kolegium,
- w każdej ze spraw wyznaczony był członek – sprawozdawca,
- rozstrzygnięcia były wydawane po odbyciu niejawnego narady składu orzekającego (we wszystkich sprawach rozstrzygnięcia zapadały jednogłośnie i były podpisywane przez wszystkich członków składu orzekającego),
- z każdego posiedzenia składu orzekającego sporządzano protokół, pod którym podpisy składali wszyscy członkowie.

[Dowód: akta kontroli – str. płyta CD plik 1]

Jak wyjaśnił Prezes SKO, *posiedzenia Składów Orzekających Kolegium odbywają się na bieżąco, z chwilą zapoznania się ze sprawą przez wyznaczonego członka sprawozdawcę.*

[Dowód: akta kontroli – str. 3-5]

Zgodnie z ustawą o sko do zadań prezesa należy, m.in. czuwanie nad jednolitością orzecznictwa. Powyższy obowiązek, zyskał dodatkowo na znaczeniu w kontekście nowelizacji przepisów *Kpa*, w szczególności w związku z dodaniem do art. 8 ust. 2 *Kpa*, zgodnie, z którym *organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim stanie faktycznym i prawnym*. Uszczegółowienie powyższego obowiązku zawarto w § 29 regulaminu organizacyjnego, zgodnie z którym *nie rzadziej niż co dwa miesiące Prezes Kolegium zapoznaje etatowych członków Kolegium z bieżącymi problemami orzecznictwa, w tym orzeczeniami sądów administracyjnych*. Jak wyjaśnił Prezes Kolegium ww. obowiązki są realizowane w ten sposób, że *Prezes Kolegium zapoznaje się z wpływającymi do Kolegium periodykami prawniczymi dotyczącymi także zasad funkcjonowania samorządów, orzecznictwa WSA i NSA w sprawach wydawanych przez organy samorządowe, artykuły naukowe, glosy, komentarze (...) i zapoznaje członków Kolegium z wybranymi zagadnieniami przydatnymi w pracy orzeczniczej Kolegium*. Z powyższych czynności nie sporządzano dokumentacji.

[Dowód: akta kontroli – str. 103-108]

1.2. Terminowość załatwiania spraw oraz stanu zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których postępowanie administracyjne trwa dłużej niż 6 miesięcy.

Terminy w jakich powinny zostać zakończone sprawy, zostały określone w ustawach regulujących procedurę załatwiania danego rodzaju spraw, i tak w przypadku:

- postępowań administracyjnych zgodnie z przepisem art. 35 § 3 *Kpa* w postępowaniu odwoławczym załatwianie spraw powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania,
- postępowań podatkowych, zgodnie z art. 139 § 3 *Ordynacji podatkowej* załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy, a sprawy, w której przeprowadzono rozprawę lub strona złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy – nie później niż w ciągu 3 miesięcy,
- spraw z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, zgodnie ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*, orzeczenie Kolegium powinno zostać wydane w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości.

Spośród 37 zbadanych spraw administracyjnych, 19 spraw zakończyło się z przekroczeniem miesięcznego terminu. W przypadku 9 spośród ww. spraw przekroczenie terminu było nieznaczne i wynosiło od 3 do 8 dni. Kolejne 6 postępowań zakończonych po terminie trwało powyżej 6 miesięcy (od 6 miesięcy i 11 dni do 10 miesięcy i 6 dni). W pozostałych przypadkach opóźnienia wynosiły od 9 do 28 dni. Średni czas trwania skontrolowanych postępowań wynosił około 68 dni (2,22 miesiąca) przy uwzględnieniu postępowań trwających ponad 6 miesięcy i około 35,5 dni (1,16 miesiąca) nie uwzględniając postępowań trwających ponad 6 miesięcy.

Spośród 17 zbadanych spraw podatkowych, 3 sprawy zakończyły się z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu – każda z tych spraw trwała powyżej 6 miesięcy, tj. odpowiednio: 10 miesięcy i 26 dni, 10 miesięcy i 28 dni, 11 miesięcy i 5 dni. Średni czas trwania skontrolowanych postępowań wynosił około 2,7 miesiąca przy uwzględnieniu postępowań trwających ponad 6 miesięcy i około 1,1 miesiąca nie uwzględniając postępowań trwających ponad 6 miesięcy.

Skontrolowana sprawa z zakresu aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste została zakończona po 3 miesiącach i 27 dniach.

[Dowód: akta kontroli – str. płyta CD plik 1]

Jako przyczyny niezakończonych spraw w terminie Prezes SKO wskazał: wysoki stopień skomplikowania rozpatrywanych spraw, *konieczność uzupełnienia materiału dowodowego, okresowość wpływu w krótkim terminie niektórych kategorii spraw (np. okres zasiłkowy świadczeń z pomocy społecznej), mnogość stron postępowania, oczekiwanie na zapowiedź zmian przepisów oraz wykładnię sądową, konieczność przeprowadzenia rozprawy z udziałem wielu stron*. Ponadto, od czerwca do września 2017 r. jeden z etatowych członków kolegium przebywał na *długotrwałym zwolnieniu lekarskim, co także przyczyniło się do braku zachowania terminu załatwionych spraw w tym okresie*. Wyżej wskazane przypadki nieterminowego wydania decyzji uznano za **nieprawidłowość**. Jako osoby odpowiedzialne za nieprawidłowość należy wskazać zarówno poszczególnych członków sprawozdawców, którzy zgodnie z regulaminem organizacyjnym obowiązani są do *dokonania formalnej oceny sprawy (...)*, zapewnienia zgromadzenia pełnego materiału dowodowego oraz sporządzenia projektu rozstrzygnięcia, przewodniczących składów orzekających, którzy zapewniają dyscyplinę i właściwy tok rozpoznania powierzonych spraw oraz Prezesa SKO, który *czuwa nad przebiegiem spraw i kontroluje terminowość ich załatwiania*.

[Dowód: akta kontroli – str. 111-113]

Ponadto ustalono, że zgodnie z art. 36 *Kpa* oraz art. 140 *Ordynacji podatkowej*, w przypadku przedłużenia terminu załatwienia sprawy, strony w większości przypadków, były informowane

o przedłużeniu postępowania. Zawiadomienia stron, co do zasady, zawierały przyczyny zwłoki oraz nowy termin załatwienia sprawy, a także, po zmianach w *Kpa* od 1 czerwca 2017 r., pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia. W badanej próbie nie stwierdzono przypadku wniesienia ponaglenia (z uzyskanych informacji wynika, że w okresie objętym kontrolą wniesiono w sumie 3 ponaglenia, nie wniesiono natomiast żadnego zażalenia na niezakończony w terminie/przewlekłe prowadzenie postępowania). Jedynie w przypadku 10 spraw, strony nie zostały poinformowane o niezakończonym w terminie w sprawie. W przypadku jednej sprawy jako przyczynę niezakończony w terminie wskazano *dużą liczbę spraw pozostających do załatwienia i konieczność rozpatrzenia ich według kolejności wpływu*. W tym miejscu należy wskazać, że problemy organizacyjne organu, nie znoszą stanu przewlekłości organu i nie zwalniają z obowiązku terminowego załatwienia spraw. Powyższe jednostkowe przypadki naruszenia przepisów art. 36 § 1 *Kpa* oraz art. 140 § 1 uznano za uchybienie.

[Dowód: akta kontroli – str. 111-113, płyta CD plik 1]

W skontrolowanych sprawach powoływanie składów orzekających odbywało się bez zbędnej zwłoki. Składy orzekające były wyznaczane średnio po upływie 6 dni od wpływu odwołania. W przypadku 3 spraw, powołanie składów orzekających odbyło się po upływie ponad 200 dni. Powyższe, jak wyjaśnił Prezes SKO spowodowane było koniecznością wstrzymania rozpatrzenia odwołań od decyzji organów podatkowych I instancji, w związku z *oczekiwaniem na wyrok Sądu Rejonowego Lublin Zachód – w Lublinie w sprawie zawarcia ugody między podatnikiem a Marszałkiem Województwa Lubelskiego*. (...) *Powyższa ugoda miała decydujący wpływ na rozstrzygnięcie odwołań*.

[Dowód: akta kontroli – str. 111-113, płyta CD plik 1]

W okresie objętym kontrolą nadzór nad przestrzeganiem terminów rozpatrywania spraw administracyjnych sprawował Prezes Kolegium oraz Kierownik Biura poprzez bieżące ich monitorowanie. Jak wyjaśnił Prezes Kolegium *po upływie każdego kwartału dokonywana jest analiza terminowości rozpatrywania spraw w Kolegium*. Podstawą dokonywania analiz są zapisy – prowadzone przez pracowników biura – w komputerowym repertorium spraw o przebiegu postępowania odwoławczego. *W posiedzeniu biorą udział wszyscy etatowi członkowie Kolegium i kierownik biura. Z odbytych posiedzeń nie były sporządzane na piśmie dokumenty na tę okoliczność*.

[Dowód: akta kontroli – str. 103-108]

1.3. Prowadzenie ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych oraz rzetelność sporządzania informacji o działalności Kolegium.

W kontrolowanym okresie w SKO w Białej Podlaskiej obowiązywało zarządzenie Nr 1/2011 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej z dnia 28 kwietnia 2011 r. w *sprawie instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Białej Podlaskiej*.

Zgodnie z instrukcją kancelaryjną obowiązującą w SKO w Białej Podlaskiej w Kolegium prowadzone były następujące rejestry kancelaryjne spraw rozpatrywane w trybie *Kpa*, ordynacji podatkowej, Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi:

1. Repertorium elektroniczne SKO¹⁰ przeznaczone do:
 - rejestrowania nowych spraw,

¹⁰ Przez repertorium elektroniczne SKO, zgodnie z słownikiem pojęć zawartym w instrukcji kancelaryjnej należy rozumieć: program komputerowy służący do chronologicznego rejestrowania spraw rozpatrywanych przez SKO w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej, Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, na nośniku elektronicznym.

- rejestracji zarządzeń,
 - rejestracji i modyfikacji pism procesowych,
 - rejestracji wyników posiedzeń
 - rejestracji zamknięcia postępowania.
2. Repertorium WSA¹¹.
 3. Repertorium NSA¹².
 4. Rejestr Skarg i Wniosków.

Sprawy były rejestrowane w ww. rejestrach chronologicznie, zgodnie z datą wpływu.

Zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt, stanowiącym załącznik do ww. zarządzenia, wyodrębniono 10 kategorii spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej (sprawy z odwołań, zażaleń, żądań wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji)¹³.

Ustalono, że stosowany przez Kolegium informatyczny system ewidencji spraw umożliwiał wyszukanie ogólnej liczby spraw, wpływających i załatwionych w danym okresie, a także monitorowanie terminowości poszczególnych spraw.

1.4. Stosowanie wybranych przepisów z zakresu organizacji i warunków pracy.

Obowiązek przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy wynika zarówno z przepisów prawa powszechnie obowiązującego¹⁴, jak i regulacji wewnętrznych Kolegium (tj. rozdziału X *Regulaminy pracy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej*¹⁵).

[Dowód: akta kontroli – str. 51-67]

Na pracodawcy ciąży obowiązek¹⁶ zapewnienia wszystkim pracownikom szkoleń z zakresu BHP. Obowiązek¹⁷ ten ma charakter cykliczny i dotyczy zarówno zatrudnionych, jak i nowo przyjmowanych pracowników.

Ostatnie szkolenie dla pracowników SKO w Białej Podlaskiej w dziedzinie przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy odbyło się w marcu 2005 r. – co oznacza, że szkolenie BHP dla pracowników administracyjno-biurowych nie było zapewnione cyklicznie co 6 lat. Ponadto ustalono, że w aktach osobowych 3 zatrudnionych pracowników¹⁸ brakuje dokumentów potwierdzających przeszkolenie ich w zakresie BHP.

[Dowód: akta kontroli – str. 124-285]

¹¹ Tj. chronologiczna ewidencja spraw zaskarżonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na nośniku papierowym.

¹² Tj. chronologiczna ewidencja spraw kasacyjnych na nośniku papierowym.

¹³ Tj. Polityka społeczna, Gospodarka nieruchomościami i zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska naturalnego, sprawy gospodarcze, drogi publiczne i ruch drogowy, podatki, egzekucja administracyjna, informacja publiczna, wodne prawo, sprawy pozostałe.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 *Kodeks pracy* (Dz. U z 2016, poz. 1666 ze zm. oraz Dz. U z 2018, poz. 917), zwanego dalej *Kodeksem pracy lub KP*, w szczególności - *Dział X Bezpieczeństwo i Higiena Pracy*, oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 180, poz. 1860 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy.

¹⁵ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 2 /2000 Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej z dnia 23 sierpnia 2000 r.

¹⁶ Zgodnie z art. 283 § 1 *Kodeksu pracy* każdy kto, będąc odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i higieny pracy lub też kierując pracownikami czy innymi osobami fizycznymi, nie przestrzega przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy podlega karze grzywny od 1 000 zł do 30 000 zł.

¹⁷ Obowiązek cyklicznych szkoleń pracowników (co 6 lat) na stanowiskach administracyjno-biurowych wynika z treści § 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, natomiast pierwsze szkolenie okresowe osób nowozatrudnionych na ww. stanowiskach wynika z treści § 15 ust. 4 ww. rozporządzenia (tj. w okresie do 12 miesięcy od rozpoczęcia pracy na tych stanowiskach).

¹⁸ Pracownicy zostali zatrudnieni w ramach umowy o pracę na czas nieokreślony odpowiednio w dniach: 1 czerwca 2006 r., 16 lutego 2009 r. oraz 18 lutego 2015 r.

Brak zapewnienia szkoleń z zakresu BHP stanowi **nieprawidłowość**, której przyczyną był brak nadzoru nad polityką szkoleniową z dziedziny bezpieczeństwa i higieny pracy. Skutkiem nieprawidłowości było dopuszczenie do pracy nieprzeszkolonych pracowników oraz narażenie Kolegium na potencjalne kary z tytułu niezapewnienia podległym pracownikom obowiązkowych cyklicznych szkoleń BHP. Zadania te należały do właściwości Prezesa Kolegium.

Niemniej, pismem z dnia 5 października 2018 r. Prezes SKO poinformował, że wszyscy zatrudnieni pracownicy zostaną przeszkoleni z zakresu BHP w październiku 2018 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 409-412]

Ponadto, zgodnie z art. 229 *Kodeksu pracy* i § 12 pkt 8 *Regulaminu pracy*, jednym z podstawowych obowiązków pracodawcy jest kierowanie pracowników na okresowe badania lekarskie. Stwierdzono, że spośród 10 osób zatrudnionych w Kolegium nie skierowano na okresowe badania lekarskie 5 pracowników (zarówno członków Kolegium, jak i pracowników administracyjno-biurowych).

Jak wyjaśnił Prezes SKO¹⁹ opóźnienie w wystawieniu skierowań na badania lekarskie było spowodowane przedłużającym się czasem przeprowadzki Kolegium do innej siedziby na przełomie sierpnia i września 2018 r. Wyjaśnienie to zostało przyjęte w stosunku do 3 pracowników (2 członków kolegium i kierownika Biura), których terminy kolejnych badań określone zostały na sierpień i wrzesień 2018 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 124-285, 358-359]

Zgodnie z piśmiennictwem²⁰, *brak aktualnego orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na danym stanowisku uniemożliwia dopuszczenie pracownika do pracy. Jak zauważył SN w wyr. z 16.12.1999 r. (I PKN 469/99, OSNAPIUS 2001, Nr 10, poz. 346), przeciwwskazanie lekarskie do wykonywania choćby jednego obowiązku należącego do zakresu czynności na zajmowanym stanowisku pracy uzasadnia wypowiedzenie umowy o pracę).*

Co więcej, *dopuszczenie pracownika do pracy bez aktualnego orzeczenia stanowi wykroczenie, zagrożone karą grzywny od 1000 do 30 000 zł (zob. art. 283 § 1 KP). Wynika to stąd, że wymóg posiadania aktualnych badań lekarskich przez pracownika obciąża pracodawcę, który zgodnie z art. 229 § 4 KP nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku. To on jest odpowiedzialny za stan bezpieczeństwa i higieny pracy, zaś w przypadku nieprzestrzegania przepisów lub zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, to pracodawca, a nie pracownik podlega karze (art. 283 § 1 KP) (wyr. WSA w Szczecinie z 12.8.2010 r., II SA/Sz 542/10, Legalis). Również SN w wyr. z 6.8.2015 r. (III PK 4/15, Legalis) nie pozostawił złudzeń co do pełnej odpowiedzialności pracodawcy uznając, że odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa wyłącznie na pracodawcy, a nie na podmiocie występującym w roli prowadzącego nabór pracowników na potrzeby innych podmiotów zatrudnionych²¹.*

Niemniej, w przypadku pozostałych 2 pracowników biura terminy badań określono na 5 sierpnia 2017 r. i 17 lutego 2018 r. W związku z tym wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione, a niewystawienie pracownikom skierowań oraz dopuszczenie do pracy pracowników bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku uznano za **nieprawidłowość**. Przyczyną tej nieprawidłowości była nierzetelność w terminowym wystawieniu

¹⁹ Pismo Prezesa SKO w Białej Podlaskiej z dnia 1 października 2018 r., nr SKO.001/2/18.

²⁰ <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62z0gi3damrqi3dinroobqaxalrugi4tinjxga2q#>.

²¹ <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62z0gi3damrqi3dinroobqaxalrugi4tinjxga2q#>.

pracownikom skierowań, a skutkiem wypełnienia znamion wykroczenia określonego w art. 283 Kp, a także narażenie na konsekwencje w przypadku wystąpienia ewentualnego wypadku przy pracy. Powyższe zadania leżały we właściwości kierownika Biura oraz Prezesa Kolegium w ramach sprawowanego nadzoru. Jednocześnie Prezes wyjaśnił²², że *zasadą kierowania pracownikami na badania lekarskie okresowe, było skierowanie wszystkich pracowników na badania lekarskie w jednym terminie, bez względu na termin ważności badań okresowych*. Dodał również, że *w dniu 2 października 2018 r. Prezes Kolegium skierował wszystkich pracowników tut. Kolegium na okresowe badania lekarskie, ponieważ w tym roku upływa okres ważności zaświadczeń lekarskich w tym zakresie*.

Czas pracy pracowników Kolegium został określony w § 19 *Regulaminu pracy*²³. Zgodnie z § 22 ust. 1 zd. 3 ww. *Regulaminu, ewidencję czasu pracy pracowników poza normalnymi godzinami pracy prowadzi Biuro Kolegium*. Jednocześnie ustalono, że w Kolegium nie jest prowadzona książka wyjść, co stanowi uchybienie.

W odpowiedzi na pytanie w jaki sposób sprawowany jest nadzór nad czasem pracy pracowników oraz etatowych członków ww. SKO, Prezes Kolegium wyjaśnił²⁴, że *każdy pracownik Kolegium potwierdza obecność w pracy podpisem złożonym na liście obecności. W uzasadnionych i bardzo sporadycznych wypadkach Prezes Kolegium lub w razie nieobecności Wiceprezes Kolegium, udziela indywidualnego zwolnienia z czasu pracy, na załatwienie osobistej sprawy pracownika Kolegium w godzinach pracy, w przypadku braku możliwości jej załatwienia po godzinach pracy*.

Obowiązek prowadzenia ewidencji czasu pracy nałożony na pracodawcę to obowiązek dokumentowania czasu, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy. Jeden z komentarzy do Kodeksu pracy wskazuje, że ze sformułowania przepisu art. 149 KP wynika, że *pracodawca jest obowiązany prowadzić ewidencję całego czasu pracy pracownika, a więc zwłaszcza jego podstawowego elementu – godzin faktycznie przepracowanych*²⁵. Z kolei zgodnie z innym komentarzem do Kodeksu pracy, *ewidencja czasu pracy powinna być prowadzona niezależnie od stosowanych przez pracodawcę systemów, rozkładów oraz technik organizacji czasu pracy. Ewidencja czasu pracy ma zasadnicze znaczenie dowodowe w sprawach o roszczenia pracowników o wypłatę wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Zgodnie z rozkładem ciężaru dowodów na pracowniku, który domaga się zasądzenia wynagrodzenia za pracę ponad ustalone normy czasu pracy, spoczywa obowiązek udowodnienia, iż świadczył pracę w godzinach nadliczbowych*²⁶. Wskazać należy, że z piśmiennictwa wynika, że *potwierdzenie podpisem obecności w pracy może być tylko dowodem na obecność pracownika w miejscu pracy, natomiast nie stanowi ewidencji czasu pracy*²⁷.

Ponadto, zgodnie z orzecznictwem²⁸: *zaniechanie ewidencji czasu pracy powoduje, że na jej podstawie nie można ustalić wersji czasu pracy pracownika, co nie zmienia prawa dowodowego. Brak takiej ewidencji może powodować odpowiedzialność pracodawcy za wykroczenie, jednak z przepisów o ewidencji czasu pracy nie wynikają zmiany reguł dowodzenia. Brakującej ewidencji czasu pracy pracodawca nie może przedstawić jako dowodu w sprawie i tym samym nie może go przeciwstawić*

²² Pismo Prezesa SKO w Białej Podlaskiej z dnia 5 października 2018 r., nr SKO.001/2/18.

²³ Czas pracy pracowników nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin w tygodniu przy pięciodniowym tygodniu pracy: od poniedziałku do piątku w godzinach 7³⁰ – 15³⁰.

²⁴ Mail z dnia 15 października 2018 r.

²⁵ Komentarz do Kodeksu pracy pod redakcją prof. dr hab. Wojciech Muszalskiego <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mixw62zogi3damix8w1soj0obqaklrugi4tinbzh4g>.

²⁶ Komentarz do Kodeksu pracy pod redakcją prof. dr hab. Andrzeja Mariana Świątkowskiego <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mixw62zogi3damr9y3denj0obqaklrugi4tinbzh4g>.

²⁷ <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mixw62zogi3damr9y3denj0obqaklrugi4tinbzh4g>

²⁸ <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrshaydomrgg12ds>.

dowodom pracownika. Z drugiej strony ewidencja czasu pracy pracownika przedstawiona przez pracodawcę może być podważana przez pracownika i stąd nie zawsze musi stanowić dowód o mocy nadrzędnej nad innymi. Takiej mocy dowodowej ewidencja czasu pracy nie czerpie z samej nazwy, lecz z tego, czy potwierdza rzeczywisty czas pracy.

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że przepisy prawa nie definiują sposobu ewidencjonowania czasu pracy pracowników, w sytuacji konfliktowej - zarówno po stronie pracodawcy, jak i pracownika - nie będzie możliwe wykazanie czy dany pracownik faktycznie przebywał na terenie zakładu pracy albo czy przebywał na terenie zakładu w określonych godzinach.

Ze względu na brak dokumentacji potwierdzającej ewidencjonowanie czasu pracy pracowników w postaci np. książki wyjść oraz fakt, że listy obecności (lub inna dokumentacja) nie potwierdzały pracy członków Kolegium w wyznaczonych dniach i godzinach, nie było możliwe także ustalenie czy w ramach indywidualnego czasu pracy jeden z członków Kolegium wykonywał pracę na rzecz Kolegium zgodnie ze złożonym wnioskiem²⁹. Zarówno ten przypadek, jak również brak narzędzia do rejestrowania wyjść pracowników SKO w ciągu dnia pracy (np. książka wyjść) świadczą o tym, że nadzór nad przestrzeganiem czasu pracy w Kolegium był niewystarczający.

Dodatkowo, z załączonych do list obecności zestawień urlopów zaległych³⁰ wynikało, że 3 członków Kolegium (w tym Prezes), których wiek predestynuje do przejścia na emeryturę, posiadało urlopy zaległe z 2 lub 3 lat wstecz (oprócz urlopu przysługującego na dany rok). Zgodnie z art. 161 ustawy Kodeks pracy pracodawca jest zobowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo. Jeżeli w tym terminie urlop nie zostanie wykorzystany, staje się zaległym, a pracodawca zobowiązany jest udzielić go do końca trzeciego kwartału następnego roku, czyli do 30 września (art. 168 KP). (...) Mogą się zdarzyć wyjątkowe sytuacje powodujące, że wykorzystanie urlopu będzie niemożliwe i nastąpi jego przesunięcie, takie jak: długotrwała choroba pracownika, urlopy związane z rodzicielstwem. Zaległy urlop może być wówczas udzielony w terminie późniejszym - jednak możliwie najbliższym po ustaniu ww. przeszkód.(...) Niewykorzystanie przez pracownika zaległego urlopu wypoczynkowego do końca września kolejnego roku kalendarzowego nie powoduje utraty przysługujących mu uprawnień urlopowych. Do urlopu wypoczynkowego stosuje się bowiem trzyletni termin przedawnienia roszczeń ze stosunku pracy przewidziany w art. 291 § 1 KP³¹. Niemniej jednak, Prezes SKO jako osoba reprezentująca pracodawcę będącego jednostką sektora finansów publicznych, kierując się dbałością o skrupulatne przestrzeganie zasad należytego zarządzania zasobami kadrowymi i finansami publicznymi, powinien bezwzględnie respektować wynikającą z celów i charakteru urlopu wypoczynkowego zasadę udzielania go w naturze. Pracodawca sektora finansów publicznych powinien także zadbać, by nie doprowadzić do sytuacji, gdy konieczne może być wypłacenie pracownikom ekwiwalentu za urlop z powodu złożenia wniosku o rozwiązanie umowy o pracę z tytułu przejścia na emeryturę -w sytuacji, gdyby miał z nimi być ponownie nawiązany stosunek pracy³².

2. Przestrzeganie trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków Kolegium.

²⁹ Na podstawie zaakceptowanego przez Prezesa wniosku indywidualny rozkład czasu pracy przedstawiał się następująco: poniedziałek od godz. 7 do godz. 16.30, wtorek od godz. 7 do godz. 12.30, środa: od godz. 7 do godz. 16.30, czwartek od godz. 7 do godz. 8 i od godz. 11.30 do godz. 16.30, piątek od godz. 7 do godz. 16.30

³⁰ Zestawienia urlopów zaległych na 01.01.2016 r., 01.01.2017 r. i 01.01.2018 r.

³¹ <https://sip.legalis.pl/document-full seam?documentId=mjuwelsreydcmjwgu2dk>.

³² Porównaj wystąpienie NIK w stosunku do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu - <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/001/LWR/>.

Z ustaleń wynika, że w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2017 r. do 31 maja 2018 r. w SKO w Białej Podlaskiej, nie prowadzono postępowań konkursowych na członków Kolegium (etatowych i pozaetatowych).

[Dowód: akta kontroli – str. 3-5]

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

W okresie objętym kontrolą Kolegium składało się z 11 członków, w tym: 6 etatowych i 5 pozaetatowych, zgodnie z uchwałą Nr XXXI/2/2017 Zgromadzenia Ogólnego z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie określenia liczby członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej, w której Zgromadzenie Ogólne Kolegium określiło liczbę członków na 11.

W trakcie kontroli analizie poddano akta osobowe 6 etatowych członków Kolegium oraz dokumenty pozaetatowych członków. W teczkach akt osobowych znajdowały się: powołania na członka Kolegium (etatowego lub pozaetatowego), dokumenty dotyczące nawiązania stosunku pracy, dokumenty potwierdzające wymagane wykształcenie, informacje o niekaralności, dokumenty dotyczące przebiegu zatrudnienia, zakresy obowiązków.

Na podstawie przedstawionych dokumentów potwierdzono spełnianie przez członków SKO w Białej Podlaskiej 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. 124-218, 286-302]

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.

Konieczność przestrzegania przez członków Kolegium przepisów dotyczących zakazu zajmowania określonych stanowisk i prowadzenia działalności gospodarczej, jak również zakazu przynależności do partii politycznej oraz prowadzenia działalności politycznej, zostały określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

W wyniku przeglądu akt osobowych członków Kolegium stwierdzono, że znajdowały się w nich oświadczenia (ostatnie ze stycznia 2010 r.) dotyczące przestrzegania zakazów określonych w art. 7 ust. 8 i art. 9 ustawy o sko oraz 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 publiczne³³.

Prezes SKO w Białej Podlaskiej dokonywał weryfikacji indywidualnych oświadczeń o stanie majątkowym etatowych członków Kolegium. Stwierdził także, że *stan faktyczny przedstawiony w złożonych oświadczeniach za lata 2017-2018 nie uległ zmianie, co potwierdzają indywidualne oświadczenia o stanie majątkowym za te lata, złożone przez etatowych członków Kolegium*³⁴.

W uzupełnieniu powyższej odpowiedzi poproszono o złożenie aktualnych oświadczeń w zakresie przestrzegania ww. zakazów. W dniu 26 września 2018 r. i 15 października 2018 r. etatowi członkowie SKO w Białej Podlaskiej złożyli oświadczenia o następującej treści: *informuję, że spełniam wymogi wynikające z art. 7 ust. 1 oraz nie znajduję się w sytuacji określonej w art. 9 ustawy z dnia 12 października*

³³ Zwanej dalej ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

³⁴ Pismo Prezesa SKO w Białej Podlaskiej z dnia 26 września 2018 r., nr SKO.001/2/18.

1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych /Dz.U. z 2018 r. poz. 570/, a także nie prowadzę działalności, o jakiej mowa w art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Jak wcześniej wspomniano, pracownicy SKO w Białej Podlaskiej pracowali od poniedziałku do piątku w godzinach 7³⁰ – 15³⁰. Ustalono, że jeden z członków Kolegium był, za zgodą Prezesa, dodatkowo zatrudniony w charakterze radcy prawnego w Powiatowym Urzędzie Pracy w Białej Podlaskiej. Ww. członek Kolegium miał ustalony indywidualny rozkład czasu pracy, który pozwalał na realizację obowiązków zarówno członka Kolegium, jak i pracę na ½ etatu w PUP w Białej Podlaskiej. Nie stwierdzono konfliktu interesów³⁵.

[Dowód: akta kontroli – str. 69, 103-108, 118-122, 330-337]

5. Zgodność wynagradzania Prezesa, Wiceprezesa i pozostałych członków Kolegium oraz pracowników biura Kolegium z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium³⁶.

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, etatowych członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz pracowników biura.

Analizie poddano listy płac z roku 2017 oraz z 5 miesięcy 2018 r. (styczeń - maj) i ustalono, że wynagrodzenia prezesa, wiceprezesa oraz pozostałych etatowych członków Kolegium były zgodne z ww. rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów. Wszyscy etatowi członkowie byli zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy, według mnożnika

[Dowód: akta kontroli – str. 128-218, 304-316]

Analizie poddano również wynagrodzenia pracowników biura i ustalono, że były one zgodne z tabelą zaszeregowania określoną w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium.

[Dowód: akta kontroli – str. 219-285]

W okresie objętym kontrolą wynagrodzenia dla pozaetatowych członków Kolegium były wypłacane na podstawie zarządzenia Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białej Podlaskiej z dnia 31 marca 2000 r. w sprawie ustalenia wysokości ryczałtu wynagrodzenia dla nieetatowych członków Kolegium, zmienionym zarządzeniem Nr 1/2009 z dnia 2 stycznia 2009 r., w którym określono:

³⁵ Z wyjaśnień Prezesa (z dnia 26 września 2018 r., nr SKO.001/2/18) wynika, że w okresie dodatkowego zatrudnienia w charakterze radcy prawnego (...) w Powiatowym Urzędzie Pracy w Białej Podlaskiej, nie wystąpiły sytuacje, które mogłyby wywołać podejrzenie o konflikt interesów. Zakresy działania PUP i Kolegium Odwoławczego są zdecydowanie różne i przez cały okres działalności Kolegium nie wystąpiła taka sytuacja, że przedmiotem rozpoznania przed Kolegium Odwoławczym pozostawała sprawa rozstrzygnięta przez PUP. Organem wyższego stopnia w stosunku do PUP pozostaje miejscowy Wojewoda.

³⁶ Dz. U. Nr 109 poz. 960 ze zm.; Dz. U. z 2017 r., poz. 931

- 1 – za sporządzenie projektu decyzji,
- 2 zł - w indywidualnych przypadkach za przygotowanie projektu decyzji - jeżeli rozstrzygana sprawa jest szczególnie skomplikowana i wymaga znacznego nakładu czasu pracy na jej przygotowanie - ustala się wyższe wynagrodzenie, nie więcej jednak niż
- 1 – za udział w posiedzeniu,
- 1 - za przygotowywanych odpowiedzi na skargę do WSA.

Analizie poddano listy płac pozaetatowych członków SKO w Białej Podlaskiej z 2017 r. (za miesiące styczeń, czerwiec i grudzień) i 2018 r. (za miesiące styczeń i maj). Ustalono, że w wybranej próbie tylko 2 członków pozaetatowych otrzymywało wynagrodzenia w formie ryczałtu. Ich wynagrodzenia nie przekraczały wynagrodzenia etatowych członków Kolegium (stanowiły maksymalnie wynagrodzenia zasadniczego etatowych członków Kolegium).

[Dowód: akta kontroli – str. 68-70, 317-329]

Ustalono także, że w kontrolowanym okresie dodatki funkcyjne były przyznawane zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia, tj.: prezesowi, wiceprezesowi Kolegium, kierownikowi biura oraz głównej księgowej.

W okresie od 1 stycznia 2017 do 31 maja 2018 r. w SKO w Białej Podlaskiej nie przyznawano pracownikom dodatków specjalnych.

[Dowód: akta kontroli – str. 124-127, 219-221, 246-285]

Ponadto, w 2017 r. Prezes SKO dwukrotnie³⁷ przyznał nagrody zatrudnionym. W sierpniu 2017 r. nagrody przyznane zostały wszystkim 6 etatowym członkom Kolegium³⁸, natomiast w grudniu 2017 r. przyznano nagrody 10 zatrudnionym, w tym 6 etatowym członkom Kolegium³⁹ i 4 pracownikom biura⁴⁰. Wszystkie decyzje w sprawie przyznania nagród (zarówno z sierpnia 2017 r., jak i z grudnia 2017 r.) posiadały jednakowe lakoniczne uzasadnienia⁴¹. Każda decyzja o przyznaniu pracownikowi nagrody powinna wskazywać okoliczności uzasadniające jej przyznanie, ponieważ nagroda nie jest obligatoryjna, tylko uznaniowa. Niewskazanie zarówno faktycznych osiągnięć poszczególnych nagrodzonych, jak i czasookresu branego pod uwagę przy przyznawaniu nagród, stanowi **uchybiecie**.

[Dowód: akta kontroli – str. 124-285]

* * *

Zalecenia i wnioski:

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

- 1) podjęcie działań zapewniających terminowe załatwianie spraw, a w przypadku niedotrzymania terminu – każdorazowe informowanie stron o przyczynach zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu rozstrzygnięcia;

³⁷ W miesiącach: sierpniu i grudniu 2017 r., w 2018 r. nagród nie przyznawano.

³⁸ W wysokości od 1 (najniższa) do 21 (najwyższa).

³⁹ W wysokości od 2 (najniższa) do 21 (najwyższa).

⁴⁰ W wysokości od 1 (najniższa) do 21 (najwyższa).

⁴¹ Treść uzasadnienia w 16 decyzjach przyznających nagrody brzmiała: *za osiągnięcia w pracy zawodowej* – bez podania faktycznych osiągnięć osoby nagradzanej oraz czasookresu za jaki nagroda została przyznana.

- 2) przestrzeganie postanowień ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz Regulaminu organizacyjnego w zakresie obowiązku zwoływania zgromadzenia ogólnego kolegium co najmniej dwa razy w roku;
- 3) przestrzeganie obowiązku przeprowadzania okresowych szkoleń pracowników z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 4) przestrzeganie obowiązku kierowania pracowników na okresowe badania lekarskie;
- 5) prowadzenie dokumentacji pracowniczej, w taki sposób aby zagwarantować aktualność orzeczeń lekarskich stwierdzających brak przeciwwskazań do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku oraz zaświadczeń potwierdzających przeszkolenie w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 6) wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych gwarantujących skuteczne ewidencjonowanie i rozliczanie czasu pracy;
- 7) indywidualne uzasadnianie przesłanek stanowiących podstawę przyznawania nagród dla etatowych członków Kolegium oraz pracowników Biura.

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 stwierdzonej nieprawidłowości.

MINISTER SPRAW WNETRZNYCH
I ADMINISTRACJI
z up. Paweł Szymonaker
Sejmik Stambu

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – SKO w Białej Podlaskiej.

Egz. Nr 2 – aa.

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.

Egz. Nr 2 – aa.

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Kontroli i Nadzoru
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Mieczysław Galicki

29. 11. 19 r.

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska
mswia.gov.pl

tel.: +48 22 601 71 81
fax.: +48 22 601 70 13