



Warszawa, dnia 25 października 2013 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
DKSiW-WKiN-093-7/2013

Pan
Zbigniew RUTECKI
Prezes
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Wałbrzychu

SPRAWOZDANIE Z KONTROLI

organizacji i warunków pracy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu w zakresie określonym w art. 3a ust. 4 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 12 października 1994 r. *o samorządowych kolegiach odwoławczych*¹.

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

1. – naczelnik Wydziału Skarg, Wniosków i Analiz – członek zespołu,
2. – główny specjalista Wydziału Kontroli i Nadzoru – kierownik zespołu,

przeprowadził na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*² w terminie od dnia 19 sierpnia 2013 r. do dnia 23 sierpnia 2013 r. kontrolę w trybie uproszczonym.

Celem kontroli było dokonanie oceny organizacji i warunków pracy w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Wałbrzychu oraz dokonanie weryfikacji zarzutów podniesionych w piśmie Starosty Wałbrzyskiego z dnia 18 września 2012 r. nr ZS.033.36.2012 przesłanym do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji przy piśmie Zastępcy Dyrektora Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 września 2012 r. nr SDT-340-3(66)/12/DS.

(Dowód: akta kontroli – str. 204-205)

Na podstawie analizy dokumentacji źródłowej oraz otrzymanych pisemnych i ustnych wyjaśnień **pozytywnie z nieprawidłowościami** oceniono organizację i warunki pracy w Samorządowym Kolegium Odwoławczym (dalej: SKO) w Wałbrzychu.

Powyższa ocena wynika ze stwierdzonych w toku kontroli następujących ustaleń:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze mieści się przy ul. Dmowskiego 22, 58-300 Wałbrzych.

¹ Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 856.

² Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

W kontrolowanym okresie funkcję Prezesa SKO w Wałbrzychu pełnił od dnia 1 kwietnia 2008 roku Zbigniew Rutecki.

Funkcję Wiceprezesa SKO w Wałbrzychu pełnili:

1. Pani Krystyna Skuratko – do dnia 1 marca 2012 r.,
2. Pani Danuta Sroczań – powołana w dniu 1 czerwca 2012 r. - do dnia 28 lutego 2013 r.,
3. Pani Alina Koszela – od dnia 1 lipca 2013 r.

W SKO w Wałbrzychu w okresie objętym kontrolą obowiązywał *Regulamin Organizacyjny* wprowadzony uchwałą Nr 4/2009 Zgromadzenia Ogólnego SKO w Wałbrzychu z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie *wprowadzenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu* oraz *Regulamin Pracy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu* stanowiący załącznik do zarządzenia nr 3/08 Prezesa Samorządowego Kolegium w Wałbrzychu z dnia 8 września 2008 r. w sprawie *ustalenia Regulaminu Pracy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu*.

SKO w Wałbrzychu liczyło 30 członków: 10 etatowych i 20 pozaetatowych, z czego:

- członkowie etatowi posiadają wykształcenie: wyższe prawnicze – 9 osób, wyższe administracyjne – 1 osoba;
- członkowie pozaetatowi posiadają wykształcenie: wyższe prawnicze – 18 osób w tym 13 radców prawnych lub adwokatów, wyższe inne – 2 osoby (magister ekonomii).

Z dniem 1 marca 2013 r. jeden z członków etatowych przeszedł na emeryturę. Od dnia 1 marca 2013 r. SKO liczy 29 członków: 9 etatowych i 20 pozaetatowych.

Biuro Kolegium liczy 7 osób: księgowa, kierownik biura, kadrowa zatrudniona w wymiarze 1/5 etatu i 4 inspektorów (z tego pięć osób posiada wyższe wykształcenie).

Dodatek specjalny

Zgodnie 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 biura tego Kolegium*³ pracownikom Kolegium może być przyznany, na czas określony, nie dłuższy niż rok, dodatek specjalny.

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. Dodatek ten jest wypłacany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w kwocie nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika.

Zestawienie przyznanych dodatków specjalnych pracownikom (członkom etatowym) SKO w Wałbrzychu w okresie objętym kontrolą, tj. od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 30 czerwca 2013 r.

Lp.	Imię i nazwisko	Ilość otrzymanych dodatków specjalnych	Uzasadnienie	Uwagi
1.		18	brak	

³Dz. U. z 2002 r., Nr 109, poz. 960 z późn. zm.

2.		2 (członek od marca 2013 r.)	brak	
3.		4 (członek od stycznia 2013 r.)	brak	
4.		18	brak	
5.		18	brak	
6.		18	brak	
7.		18	brak	
8.		18	brak	
9.		13 (brak za okres od lutego do maja i listopad 2012 r.)	brak	choroba w dniach 16 styczeń-25 maj 2012
10.		18	brak	

Zespół kontrolny otrzymał następującą dokumentację dotyczącą przyznawania dodatków specjalnych:

- 18 pism, potwierdzających ustalony dla Prezesa SKO dodatek specjalny, podpisanych przez Kierownika Biura Pana
- 18 wniosków zatwierdzonych przez Prezesa SKO w sprawie przyznania dodatków specjalnych dla Prezesa SKO, Wiceprezesa SKO, członków etatowych SKO oraz pracowników Biura Kolegium podpisanych w 17 przypadkach przez pracownika Biura Panią i w jednym przez Prezesa SKO Pana Zbigniewa Ruteckiego.

(Dowód: akta kontroli – str. 161-196)

W ww. wnioskach w stosunku do członków etatowych Kolegium znajdują się identyczne uzasadnienia o treści, cyt. *przyznanie dodatków specjalnych w wyżej wymienionej wysokości za terminową realizację spraw uważam za zasadne*. Takie uzasadnienie jest niezgodne z § 5a cyt. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r., który określa, że *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*.

(Dowód: akta kontroli – str. 161-196)

Wniosek w sprawie przyznania dodatków specjalnych na miesiąc kwiecień (m.in. dla Prezesa SKO Zbigniewa Ruteckiego) nr SKO-110-80/12 z dnia 23 kwietnia 2012 r., skierowany do Prezesa Zbigniewa Ruteckiego podpisał i zatwierdził Prezes SKO Zbigniew Rutecki – **opisaną sytuację należy, zdaniem zespołu kontrolnego, ocenić negatywnie**.

(Dowód: akta kontroli – str. 167)

W ocenie zespołu kontrolnego, za niezgodne z art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych należy uznać dokonywanie, przez pracownika kadrowego Biura Kolegium oceny terminowości realizacji zadań przez Prezesa SKO, Wiceprezesa SKO, etatowych członków SKO, gdyż przeprowadzenie takiej oceny jest zastrzeżone dla Prezesa SKO.

Z dokumentów poddanych kontroli wynika, że w żadnym z wymienionych (w powyższej tabeli) przypadków nie podano uzasadnienia (zgodnego z cyt. rozporządzeniem) przyznania dodatku specjalnego, a w decyzjach przyznających dodatek specjalny znajdujących się w aktach osobowych etatowych członków Kolegium widniał zapis: „*przyznaję Pani/Panu dodatek specjalny w wysokości ... podstawy naliczenia ...*”. Z akt osobowych poddanych kontroli wynika, że wysokość przyznanych dodatków specjalnych była zróżnicowana. Zespół kontrolny nie mógł zweryfikować przyczyn powstałych różnic (zróżnicowania) w wysokości przyznanych dodatków specjalnych ze względu na brak uzasadnienia w decyzjach o ich przyznaniu.

(Dowód: akta kontroli – str. 131; 136; 146)

Zdaniem Zespołu kontrolnego rzetelne udokumentowanie zasadności przyznania dodatków specjalnych dla poszczególnych pracowników stanowi niezbędny element wspierający system kontroli wewnętrznej w zakresie oceny prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Dokumentowanie zasadności przyznania dodatków specjalnych jest niezbędne dla zachowania przejrzystości w gospodarowaniu środkami publicznymi.

W trakcie kontroli ustalono, że Prezes SKO w Wałbrzychu otrzymuje dodatek specjalny, mimo że brak jest decyzji o przyznaniu tego dodatku. Ustalono również, że dokumentem, na podstawie którego przyznawano dodatek specjalny są pisma kierownika Biura SKO Pana [imię] [nazwisko] (podwładnego prezesa SKO) kierowane do Zbigniewa Ruteckiego Prezesa SKO w Wałbrzychu potwierdzające ustaloną wysokość dodatku specjalnego. W treści pism powoływano się na uchwałę Nr 14/2002 Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 25 września 2002 r. w *sprawie określenia zasad otrzymywania przez Prezesów Samorządowych Kolegiów Odwoławczych dodatku specjalnego*. W ww. pismach nie ma informacji, kto i z jakiego powodu przyznał dodatek specjalny.

(Dowód: akta kontroli – str. 153-155)

Zespół kontrolny nie kwestionuje uprawnień prezesów SKO do otrzymywania powyższych świadczeń, które wynikają z obowiązujących przepisów. Jednak zdaniem Zespołu kontrolnego, decyzje o przyznaniu dodatku specjalnego lub nagrody, a więc świadczeń o charakterze fakultatywnym i powiązanych ściśle z oceną zakresu oraz wyników pracy, powinny być podejmowane przez podmiot, który może dokonać takiej oceny bez ryzyka wynikającego z zależności służbowej.

Zespół kontrolny zwraca uwagę, że w przepisach prawa nie wskazano jednoznacznie podmiotu właściwego do przyznawania powyższych świadczeń prezesowi SKO. Kwestii tej nie rozwiązuje również przywołana wyżej uchwała KR SKO z 2002 r. Dodatkowo, wskazani w tej uchwale wiceprezesa SKO i kierownicy biur kolegiów, którzy uczestniczą w procedurach przyznawania dodatku specjalnego prezesom SKO pozostają do nich w stosunku zależności służbowej, co może wpływać niekorzystnie na bezstronność podejmowanych przez nich działań.

W ocenie zespołu kontrolnego, cyt. przepis § 5a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. określa jedynie możliwość przyznania oraz maksymalną wysokość takiego dodatku. Dodatkowo uchwała Nr 14/2002 Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 25 września 2002 r. w *sprawie określenia zasad otrzymywania przez Prezesów Samorządowych Kolegiów Odwoławczych dodatku specjalnego* w § 1 ust. 4 stanowi, iż każdorazowo potwierdzenia przyznania Prezesowi SKO dodatku specjalnego dokonuje Kierownik Biura Kolegium lub Wiceprezes SKO. Decyzja o przyznaniu danej osobie dodatku specjalnego w konkretnej kwocie,

w świetle tego przepisu należy do podmiotu, który może dokonać oceny zasadności przyznania tego dodatku. Prezes SKO nie przedstawił kontrolerom decyzji o przyznaniu dodatku specjalnego, co w ocenie zespołu kontrolnego wskazuje, że pobieranie powyższego dodatku przez Prezesa SKO w Wałbrzychu było niezgodne z obowiązującymi przepisami.

(Dowód: akta kontroli – str. 197)

Ponadto Uchwała Nr 14/2002 Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 25 września 2002 r. w sprawie określenia zasad otrzymywania przez Prezesów Samorządowych Kolegiów Odwoławczych dodatku specjalnego stwierdza, iż szczegółowe zasady otrzymania dodatku specjalnego określają Regulaminy przyznawania dodatku specjalnego obowiązujące w poszczególnych Samorządowych Kolegiach Odwoławczych. Prezes SKO w Wałbrzychu wydał Zarządzenie Nr 4/07 z dnia 5 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania dodatku specjalnego prezesowi, członkom i pozostałym pracownikom Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu w brzmieniu niemalże tożsamym z uchwałą Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 25 września 2002 r. w sprawie określenia zasad otrzymywania przez Prezesów Samorządowych Kolegiów Odwoławczych dodatku specjalnego, w żaden sposób nie określając zasad i trybu przyznawania dodatku specjalnego w kierowanej przez niego jednostce.

(Dowód: akta kontroli – str. 199-200)

Czas pracy

Zgodnie z § 15 Regulaminu Pracy stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 3/08 z dnia 8 września 2008 r. Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu dla pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy ustala się godziny pracy od 7³⁰ do 15³⁰ od poniedziałku do piątku, a dla pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, godziny pracy ustala się indywidualnie. Regulamin Pracy SKO nie przewiduje zatem możliwości ustalenia indywidualnego rozkładu czasu pracy dla pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

W trakcie kontroli zespół kontrolny ustalił, że następujących pracowników obowiązują inne godziny pracy, tj.:

1. – wtorek , środa , piątek od 7³⁰ do 15³⁰ oraz poniedziałek i czwartek od 11³⁰ do 15³⁰ – razem 32 godzin pracy tygodniowo. W obowiązującej umowie o pracę czas pracy określono od 7³⁰ do 15³⁰ od poniedziałku do piątku, czyli 40 godzin pracy tygodniowo;

(Dowód: akta kontroli – str. 149-150 oraz 125)

2. – poniedziałek oraz od środy do piątku od 7³⁰ do 15³⁰, wtorek – od 7³⁰ do 8³⁰ – razem 33 godzin pracy tygodniowo. W obowiązującej umowie o pracę czas pracy określono od 7³⁰ do 15³⁰ od poniedziałku do piątku, czyli 40 godzin pracy tygodniowo;

(Dowód: akta kontroli – str. 137 oraz 125)

3. – poniedziałek i czwartek od 7³⁰ do 15³⁰, wtorek od 7³⁰ do 12³⁰ oraz środa i piątek od 10⁰⁰ do 15³⁰ – razem 31 godz. tygodniowo.

(Dowód: akta kontroli – str. 125)

Ustalenie powyższych godzin pracy jest niezgodne z art. 140 w związku z art. 129 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*.⁴

W związku z powyższym zespół kontrolny zwrócił się w dniu 20 sierpnia 2013 r. pismem nr DKSİW-WKİN-093-7/2013 do Prezesa SKO o wskazanie czy powyższa zmiana godzin pracy znalazła odzwierciedlenie w przepisach wewnętrznych SKO. Z odpowiedzi udzielonej pismem SKO 461/10/2013 z dnia 22 sierpnia 2013 r. wynika, że cyt. *W wyniku zmian w regulaminie Prezes SKO dostosował wobec etatowych członków wykonujących zawód radcy prawnego system zadaniowego czasu pracy, ustalając do wykonania powierzonych zadań niezbędny czas pracy w siedzibie tut. Kolegium minimum 32 godziny tygodniowo. ... Wprowadzona zasada zadaniowego czasu pracy nie znalazła odzwierciedlenia w regulaminie właśnie z dostosowania się do zaleceń pokontrolnych.*

(Dowód: akta kontroli – str. 126)

Jak z powyższego wynika wprowadzenie zadaniowego czasu pracy nie znalazło odzwierciedlenia w obowiązujących w SKO przepisach, a ponadto jest niezgodne z treścią zawartych umów z ww. pracownikami. Oddzielnego potraktowania wymaga ustalenie czasu pracy Prezesa SKO. Zdaniem zespołu kontrolnego ustalenie innych godzin pracy Prezesa SKO niż czas urzędowania SKO należy do organu powołującego Prezesa SKO.

Akta osobowe

Zespół kontrolny dokonał przeglądu 9 teczek akt osobowych, tj. wszystkich etatowych członków Kolegium. Z dokumentów wynika, że akta osobowe są prowadzone w sposób uporządkowany i czytelny, 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 pracownika⁵.

W aktach osobowych znajdowały się między innymi: zakresy czynności, decyzje dotyczące przyznania dodatków specjalnych, informacje dotyczące czasu pracy oraz w przypadku etatowych członków Kolegium oświadczenia dotyczące zakazów określonych w art. 7 ust. 8 i art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶.

W tezkach akt osobowych następujących członków Kolegium:

-
-
-

znajdują się tak samo brzmiące *Umowy dotyczące wypłaty dodatkowego wynagrodzenia dla radcy prawnego z tytułu zastępstwa sądowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu*, z których treści § 2 wynika, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu wypłaci radcy prawnemu 65% kosztów zastępstwa sądowego zasądzanych na rzecz Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu lub przyznanych w ugodzie, postępowaniu polubownym lub postępowaniu egzekucyjnym. Jednocześnie w zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracownika (ww. członków Kolegium) w pkt III.6 pn. *Obowiązki szczegółowe* znajduje się treść: *Uczestnictwo w rozprawach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym*. W trakcie dalszej kontroli

⁴ Dz. U. z 1998 Nr 21, poz. 94 z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 1996 r., Nr 62, poz. 286.

⁶ Dz. U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584.

nie stwierdzono, żeby na podstawie ww. umów wymienieni członkowie Kolegium otrzymywali dodatkowe wynagrodzenie.

(Dowód: akta kontroli - str. 132; 141; 146)

Dodatkowe zatrudnienie

Zespół kontrolny ustalił, iż 4 etatowych członków SKO w Wałbrzychu jest dodatkowo zatrudnionych w innych miejscach pracy:

- Powiatowa Inspekcja Sanitarna w Wałbrzychu,
- Poczta Polska S.A.,
- Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu,
- Powiatowa Inspekcja Sanitarna w Wałbrzychu.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych* etatowego członkostwa kolegium nie można łączyć również z zatrudnieniem na stanowisku sędziego i prokuratora oraz zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji państwowej.

W ocenie zespołu kontrolnego w pojęciu administracja państwowa, którym posłużył się ustawodawca w art. 9 ust. 2 ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych* zawiera się administracja realizowana przez organy naczelne, centralne i terenowe organy administracji rządowej. Przyjmuje się też, że obejmuje ona działalność organów samorządu terytorialnego, ale tylko w zakresie, w jakim wykonują one zadania administracji rządowej. Jest to zatem pojęcie węższe od pojęcia administracji publicznej, ale zawierające w sobie w szczególności działalność administracji rządowej.

Z tego punktu widzenia zatrudnienie w Powiatowej Inspekcji Sanitarnej należy uznać za naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych*.

(Dowód: akta kontroli - str. 5-7, 102-106, 120-121, 125-126)

Terminowość rozpatrywania spraw i weryfikacja zarzutów podniesionych w skargach skierowanych do Prezesa Rady Ministrów

Terminy załatwiania spraw określają przepisy działu I rozdział 7, art. 35 i n. Kpa oraz przepisy działu IV rozdział IV, art. 139 i n. ustawy Ordynacja podatkowa.

W dniu 2 października 2012 r. do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wpłynął, przekazany przy piśmie z dnia 27 września 2012 r. znak: SDT-340-3(66)/12/DS Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wniosek Starosty Wałbrzyskiego Pana Roberta Ławskiego z dnia 18 września 2013 r. znak: ZS.033.36.2012, o przeprowadzenie kontroli działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu. W piśmie Starosta Wałbrzyski sformułował zarzuty odnośnie działalności orzeczniczej SKO w Wałbrzychu, dotyczące nieprawidłowości w weryfikacji przez SKO w Wałbrzychu rozstrzygnięć wydawanych przez Starostę Wałbrzyskiego w sprawach, gdzie stroną postępowania jest Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji, a sprawa dotyczy naliczenia kary pieniężnej za przekroczenie terminu zajęcia pasa drogowego ponad termin określony w zezwoleniu. Podniósł również, iż rozstrzygnięcia SKO w Wałbrzychu są wydawane z naruszeniem art. 35 § 3 Kpa, *a porównywanie dat figurujących na decyzjach z datami ich doręczeń, pozwala przypuszczać, iż dokumenty te są „antydatowane”*.

(Dowód: akta kontroli - str. 204-205)

Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych kontrolę orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych sprawuje sąd administracyjny na zasadach i w trybie określonym w ustawie *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Wobec powyższego działalność orzecznicza SKO w Wałbrzychu nie została objęta niniejszą kontrolą.

Z wyjaśnień Prezesa SKO w Wałbrzychu zawartych w piśmie z dnia 6 sierpnia 2013 r. znak: SKO 461/8/2013 wynika, iż do SKO w Wałbrzychu w roku 2012 wpłynęło 2510 spraw załatwianych w formie decyzji, postanowienia, z czego 2053 zostało rozpatrzonych w ustawowych terminach. Z kolei w pierwszym półroczu 2013 r. wpłynęło 1217 spraw rozpatrywanych w formie decyzji, postanowienia, z czego 901 zostało rozpatrzonych w ustawowym terminie. W okresie objętym kontrolą występowały przypadki niedotrzymania ustawowych terminów rozpatrzenia spraw. Głównymi przyczynami niedotrzymania terminów były: duży wpływ spraw, potrzeba uzupełnienia materiału dowodowego, stosowanie określonego trybu postępowania, który wymusza inne terminy niż przewidziane ustawą na załatwienie sprawy np. wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji, zmiana opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Generalnie, w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, do stron były wysyłane zawiadomienia (Kpa) lub postanowienia (ordynacja podatkowa) wskazujące przyczyny opóźnienia i nowy termin załatwienia sprawy. Zdarzały się pojedyncze przypadki nie wysłania stronie zawiadomienia lub postanowienia w przypadkach przewidywanego opóźnienia od 1 do 4 dni (względy oszczędnościowe). Przestrzeganie terminów do załatwienia spraw należy do obowiązków każdego członka sprawozdawcy. Okresowo, kontroli przestrzegania terminów dokonuje Prezes Kolegium przy pomocy Kierownika Biura Kolegium. Udzielanie stronom postępowania informacji o przedłużeniu terminu do załatwienia sprawy administracyjnej należy do członka etatowego, któremu przydzielono sprawę. Od strony technicznej pismo sporządza członek etatowy lub pracownik biura na jego wniosek.

(Dowód: akta kontroli - str. 102-106)

Spośród wszystkich spraw rozpatrzonych przez SKO w Wałbrzychu w kontrolowanym okresie zespół kontrolny poddał analizie 49 postępowań, z czego 11 spraw, w których postępowanie administracyjne trwało dłużej niż 6 miesięcy.

Analiza akt spraw, w których postępowanie trwało nie dłużej niż 180 dni wykazała w 3 na 38 przypadkach naruszenie ustawowych terminów załatwienia sprawy (znak: SKO-4103/32/13, SKO-4181/8/12, SKO-4142/17/12) przy jednoczesnym niedopełnieniu przez organ prowadzący postępowanie w sprawie obowiązku, o którym mowa w art. 36 § 1 Kpa⁷.

(Dowód: akta kontroli - str. 114-119)

Analiza akt spraw, w których postępowanie trwało dłużej niż 180 dni wykazała w 6 na 11 przypadkach naruszenie ustawowych terminów załatwienia sprawy (znak: SKO.4103-35/12, SKO.4103-33/12, SKO.4103-31/12, SKO.4142-55/12, SKO.4142-61/12, SKO.4142/116/12) przy jednoczesnym niedopełnieniu przez organ prowadzący postępowanie w sprawie obowiązku, o którym mowa w art. 36 § 1 Kpa⁸.

(Dowód: akta kontroli - str. 110-113)

⁷ Ocena jest aktualna, w sytuacji gdy za datę załatwienia sprawy/wydania decyzji (postanowienia) przyjmiemy dzień posiedzenia niejawnego składu orzekającego, podczas którego podjęto rozstrzygnięcie.

⁸ Ocena jest aktualna w sytuacji gdy za datę załatwienia sprawy/wydania decyzji (postanowienia) przyjmiemy dzień posiedzenia niejawnego składu orzekającego, podczas którego podjęto rozstrzygnięcie.

W wyniku analizy ww. 49 postępowań zespół kontrolny ustalił również, iż od dnia podjęcia rozstrzygnięcia przez Skład Orzekający SKO w Wałbrzychu na posiedzeniu niejawnym do dnia wysłania (nadania) korespondencji do stron postępowania upływał okres od 2 dni do 2 miesięcy.

(Dowód: akta kontroli - str. 110-119)

Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych* Kolegium orzeka w składzie trzyosobowym, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Składowi orzekającemu przewodniczy prezes lub etatowy członek Kolegium. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 10 ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych* prezes Kolegium wyznacza przewodniczących składów orzekających. Stosownie do brzmienia art. 17 ustawy orzeczenia Kolegium zapadają po przeprowadzeniu rozprawy lub na posiedzeniu niejawnym. Zgodnie z art. 17 ust. 5 ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych* orzeczenia Kolegium podpisują wszyscy członkowie składu nie wyłączając przegłosowanego. W myśl art. 18 ust. 2 ustawy zasady wyznaczania składów orzekających określa Regulamin, o którym mowa w art. 12 ust. 3 pkt 1.

Stosownie do § 8 ust. 4, § 9 ust. 1, 3, 4 Regulaminu Organizacyjnego SKO w Wałbrzychu Prezes Kolegium w formie zarządzenia wyznacza skład orzekający do rozpatrzenia na posiedzeniu określonych spraw, wskazując sprawozdawcę. W sprawach określonych w art. 1 ust. 1 ustawy Skład Orzekający na posiedzeniu niejawnym lub po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej podejmuje orzeczenia rozstrzygające o sposobie załatwienia odwołania, wniosku, zażalenia w formie decyzji, postanowienia lub odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Z przebiegu posiedzenia, rozprawy administracyjnej i podjęcia orzeczenia przez Skład Orzekający, wyznaczony przez prezesa Kolegium pracownik Biura sporządza protokół, który podpisują wszyscy członkowie Składu Orzekającego. Decyzje, orzeczenia i postanowienia podpisują wszyscy członkowie Składu Orzekającego. Zgodnie z § 7 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego Członek – sprawozdawca Składu Orzekającego sporządza uzasadnienie decyzji, postanowienia, odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – w terminie do trzech tygodni od dnia posiedzenia, w zależności od ilości i jakości powierzonych mu spraw. W szczególnie uzasadnionych przypadkach ustalony termin może być za zgodą prezesa Kolegium przedłużony.

W ocenie zespołu kontrolnego zarzuty sformułowane w skardze Starosty Wałbrzyskiego dotyczące *antydatowania* pism przez SKO w Wałbrzychu należy uznać za niezasadne, natomiast zarzut naruszania art. 35 Kpa został potwierdzony.

W aktach spraw poddanych analizie przez zespół kontrolny znajdowały się protokoły z posiedzeń składów orzekających, sporządzone zgodnie z § 9 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego SKO w Wałbrzychu, w których była zamieszczona m.in. informacja o dacie i godzinie posiedzenia, członkach składu orzekającego oraz odpowiednio: podjętym rozstrzygnięciu lub ewentualnie informacja o konieczności przedłużenia postępowania w sprawie i nowym, przewidywanym terminie jej załatwienia. Z akt sprawy wynikało również, iż data rozstrzygnięcia (np. decyzji) jest tożsama z datą, w jakiej odbyło się posiedzenie niejawnie składu orzekającego, podczas którego ww. skład podjął rozstrzygnięcie. Zgodnie z § 7 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego SKO w Wałbrzychu wynika, iż Członek – sprawozdawca Składu Orzekającego sporządza uzasadnienie decyzji, postanowienia, odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – w terminie do trzech tygodni od dnia posiedzenia, w zależności od ilości i jakości powierzonych mu spraw. W szczególnie

uzasadnionych przypadkach ustalony termin może być za zgodą prezesa Kolegium przedłużony. Z rozstrzygnięć wydawanych przez SKO w Wałbrzychu, w sprawach analizowanych przez zespół kontrolny, nie wynika w jakiej dacie członek – sprawozdawca składu orzekającego faktycznie sporządził uzasadnienie. W żadnym spośród analizowanych przypadków nie było informacji o ewentualnym wyrażeniu zgody na przedłużenie ustalonego w Regulaminie organizacyjnym terminu na sporządzenie uzasadnienia. Analizując daty wydania badanych rozstrzygnięć wraz z datą wysyłki korespondencji (rozstrzygnięcia) należy stwierdzić, iż przepis § 7 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego SKO w Wałbrzychu jest stosowany przez członków SKO w Wałbrzychu.

W ocenie Zespołu kontrolnego stosowanie przepisu § 7 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego SKO w Wałbrzychu prowadzi do skutku w postaci obejścia przepisów regulujących terminy załatwiania spraw tj. art. 35 Kpa i art. 139 ustawy *Ordynacja podatkowa* oraz narusza art. 107 Kpa i art. 210 ustawy *Ordynacja podatkowa*. Ponadto, sporządzenie uzasadnienia w terminie późniejszym niż dzień podjęcia rozstrzygnięcia przez skład orzekający na posiedzeniu niejawnym i w konsekwencji jego podpisanie przez wszystkich członków składu orzekającego w terminie późniejszym oznacza, iż datą wydania decyzji powinien być dzień, w którym na rozstrzygnięciu zawierającym również uzasadnienie, faktycznie znalazły się podpisy wszystkich członków składu orzekającego, a nie, jak niesłusznie przyjmuje się w SKO w Wałbrzychu, dzień posiedzenia niejawnego składu orzekającego⁹.

Zespół kontrolny w wyniku analizy spraw o nr SKO-4121/362/12, SKO-4121/545/12, SKO-4121/546/12 stwierdził, iż informacje o zmianie terminu załatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu jej rozpoznania były wysyłane do stron w okresie około miesiąca lub później od dnia, w którym odbyło się posiedzenie niejawne, na którym zdecydowano o przedłużeniu postępowania w sprawie, co rodzi skutek w postaci naruszenia art. 139 ustawy *Ordynacja podatkowa*.

(Dowód: akta kontroli - str. 111-112)

Przyjmowanie interesantów w sprawach skarg i wniosków

Zgodnie z art. 253 § 1-4 Kpa organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Kierownicy organów wymienionych w § 1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy. Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych.

Zgodnie z informacją wywieszoną w siedzibie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu, interesanci przyjmowani są w dniach pracy Kolegium w godzinach 8⁰⁰ - 14⁰⁰. W związku z powyższym Zespół kontrolny w piśmie z dnia 20 sierpnia 2013 r. znak: DKSiW-WKiN-093-7/2013 zwrócił się do Prezesa SKO w Wałbrzychu z pytaniem, w jakim dniu tygodnia i w jakich godzinach Prezes SKO w Wałbrzychu lub wyznaczony przez niego zastępca przyjmuje obywateli

⁹ Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 178/10; podobnie: Agnieszka Korzeniowska. Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym. Wydawnictwo: Zakamycze 2002 w ślad za wyrokiem NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81; podobnie: wyrok SN z dnia 2 października 2002 r., sygn. akt III RN 149/01.

w sprawach skarg i wniosków oraz w jakim dniu tygodnia przyjęcia obywateli odbywają się po godzinach pracy.

(Dowód: akta kontroli - str. 120)

W odpowiedzi, Wiceprezes SKO w Wałbrzychu w piśmie z dnia 21 sierpnia 2013 r. znak: SKO 461/9/2013 wyjaśniła, iż w tutejszym Kolegium Odwoławczym nie został wyznaczony dzień w tygodniu po godzinach pracy na przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków. Niemniej jednak Prezes, Wiceprezes i wszyscy członkowie tut. Kolegium przyjmują codziennie w godzinach urzędowania (w godzinach pracy od 7³⁰ do 15³⁰), udzielają informacji o obowiązujących przepisach, udostępniają stronom akta, informują o przebiegu postępowania. Jednocześnie Wiceprezes SKO w Wałbrzychu zobowiązała się do podjęcia działań w celu zrealizowania postanowień określonych w art. 253 § 3 Kpa.

(Dowód: akta kontroli - str. 125)

Zespół kontrolny, na etapie sporządzania niniejszego sprawozdania, ustalił, iż zobowiązanie podjęte przez Wiceprezesa SKO w Wałbrzychu zostało wykonane. Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej SKO w Wałbrzychu i stronie internetowej jednostki, *Prezes SKO w Wałbrzychu (lub osoba upoważniona) przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w poniedziałki w godzinach 9⁰⁰ - 14⁰⁰ oraz w środy w godzinach 12⁰⁰ - 17⁰⁰*. Powyższe, w ocenie zespołu kontrolnego, wypełnia dyspozycję art. 253 § 2-3 Kpa.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny, uwagi i wnioski zalecam Panu Prezesowi:

1. Przestrzeganie przepisów Kodeksu pracy w zakresie czasu pracy.
2. Przestrzeganie przepisów *Regulaminu pracy* w szczególności w zakresie czasu pracy lub wprowadzenie do *Regulaminu pracy* zapisów umożliwiających ustalenie indywidualnego rozkładu czasu pracy pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy.
3. 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* (Dz. U. Nr 109, poz. 960) dotyczących przyznawania dodatków specjalnych.
4. Wprowadzenie regulacji wewnętrznych w SKO w Wałbrzychu określających zasady i szczegółowy tryb przyznawania dodatków specjalnych w SKO w Wałbrzychu Prezesowi, Wiceprezesowi, członkom etatowym oraz pracownikom Biura Kolegium.
5. Dostosowanie zapisu § 7 ust. 4 *Regulaminu Organizacyjnego SKO* w Wałbrzychu do zasad regulujących sposób i terminy załatwiania spraw wynikających z *Kodeksu postępowania administracyjnego* i *Ordynacji podatkowej*.
6. Podjęcie skutecznych działań wobec Prezesa SKO w Wałbrzychu Pana Zbigniewa Ruteckiego oraz członka etatowego SKO w Wałbrzychu zmierzających do nienaruszania zakazu, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem zakazów przez Prezesa SKO, Wiceprezesa SKO i członków etatowych SKO, o których mowa w art. 7 ust. 8 i art. 9 ust. 1 -2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia

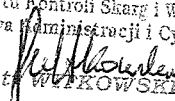
1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁰.

7. Rozważenie, czy nie zachodzi konieczność zwrotu wypłaconych Prezesowi SKO, Wiceprezesowi SKO, członkom etatowym oraz pracownikom Biura Kolegium dodatków specjalnych z uwagi na brak uzasadnienia przyznania dodatków specjalnych zgodnego 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 (Dz. U. Nr 109, poz. 960).
8. Rozważyć zasadność kontynuowania umów dotyczących wypłaty dodatkowego wynagrodzenia dla radcy prawnego z tytułu zastępstwa sądowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu, zawartych przez Prezesa SKO w Wałbrzychu z następującymi członkami etatowymi SKO w Wałbrzychu:
9. Wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących terminowego rozstrzygnięcia spraw.

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 Pana Prezesa, 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.

Z upoważnienia

DYREKTOR
Departamentu Kontroli Skarg i Wniosek
Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji

Piotr WITKOWSKI

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – Prezes SKO w Wałbrzychu

Egz. Nr 2 – aa

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolny MAC.

¹⁰ Dz. U. z 2002 r., poz. 1584 z późn. zm.