

dnia 18 października 2021 r.

Prezes Rady Ministrów

Na podstawie art. 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 4 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, a także w nawiązaniu do założeń Krajowego Planu Odbudowy dotyczących odstąpienia od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego **wnoszę petycję w przedmiocie reformy lub likwidacji samorządowych kolegiów odwoławczych.**

W Polsce działa 49 kolegiów, co przy istniejącym podziale administracyjnym nie ma głębszego uzasadnienia.

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (dalej też jako „ustawa o SKO”) oddaje praktycznie nieograniczoną władzę nad kolegium jego prezesowi oraz zgromadzeniu ogólnemu, składającemu się z członków kolegium.

Uważam, że kolegia wymagają gruntownej reformy w następującym zakresie:

1. wyboru członków i prezesa

Członkostwo w kolegium może być etatowe lub pozaetatowe. Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad wyborem prezesa i członków kolegium jest w istocie iluzoryczny. Premier staje się właściwie notariuszem decyzji zgromadzenia ogólnego i prezesa kolegium.

W części kolegiów jest stosowana nieznana ustawie o SKO metoda przekształcenia członkostwa pozaetatowego w etatowe bez przeprowadzenia konkursu i jakiegokolwiek egzaminu – o etatowym członkostwie decyduje liczba głosów członków zgromadzenia ogólnego kolegium (w praktyce głównym kryterium podczas głosowania są relacje towarzyskie w kolegium). Niewątpliwie powyższe działanie prowadzi do dyskryminacji osób spoza kolegium, które nie mają możliwości ubiegania się o etatowe członkostwo oraz – co oczywiste – uzyskania aprobaty zgromadzenia ogólnego.

Konsekwencją istniejących regulacji jest całkowita kastowość tej instytucji.

Postuluję:

- likwidację członkostwa pozaetatowego;
- wyjęcie spod kompetencji zgromadzenia ogólnego opiniowania kandydatów na członków kolegiów;

– wprowadzenie egzaminu państwowego przed powołaniem na etatowego członka kolegium, zdawanego przed niezależną komisją przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji.

2. kadencyjności prezesów i wiceprezesów (obecnie brak jest kadencyjności prezesów i wiceprezesów)

W Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie przez blisko 30 lat (do końca 2019 r.) prezesem była ta sama osoba. Na stanowisku wiceprezesa SKO w Krakowie nie nastąpiła zmiana od około 30 lat.

Postuluję wprowadzenie rozwiązań analogicznych jak w sądownictwie powszechnym – w sądach rejonowych (art. 26 § 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Szkodliwość istniejących rozwiązań najlepiej ilustrują wyniki kontroli w SKO w Krakowie (w załączeniu). Informacja o wynikach kontroli jest dostępna na stronie internetowej MSWiA: <https://www.gov.pl/web/mswia/wystapienia-pokontrolne-2019>.

3. określenia wieku emerytalnego (ustawa o SKO nie określa wieku emerytalnego)

W ustawie o SKO powinien zostać określony wiek, po osiągnięciu którego członkostwo ustaje.

Przykładowo Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie podała się do dymisji w 2019 r. w wieku 78 lat. W kolegiach pracują osoby mające ponad 70 lat. Nie istnieje żadne racjonalne uzasadnienie tego stanu rzeczy.

4. postępowań dyscyplinarnych

Obowiązujące w SKO przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych kształtują kuriozalny model postępowania dyscyplinarnego, nieznanym żadnym innym ustawom, zapobiegający w istocie pociągnięciu członka SKO do odpowiedzialności. Przykładowo wskazuję, iż żadna osoba z SKO w Krakowie winna popełnienia deliktów dyscyplinarnych, opisanych w wystąpieniu pokontrolnym MSWiA, nie poniosła odpowiedzialności; nie zostało wszczęte nawet postępowanie wyjaśniające. Ta całkowita bezkarność wynika ze źle rozumianej wewnętrznej solidarności władz kolegium i jego członków.

Zreformowania wymaga sposób prowadzenia postępowań dyscyplinarnych (art. 16a-e ustawy o SKO). Mogą one zostać wszczęte jedynie na wniosek prezesa kolegium. Co jednak w wypadku deliktu popełnionego przez samego prezesa? Ma on skuteczną możliwość zablokowania każdego prowadzonego postępowania wyjaśniającego, stając się sędzią we własnej sprawie (art. 16d ustawy o SKO). Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego powinno zostać przekazane do kognicji niezależnej komisji dyscyplinarnej, z całkowitym pominięciem prezesa kolegium. Wzorem ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju

sądów powszechnych winien także zostać wyłoniony rzecznik dyscyplinarny, działający przez swoich zastępców. Pozwoli to na prowadzenie postępowań przez osoby niepozostające w jakichkolwiek relacjach osobistych z obwinionymi.

W większości rozwiązań legislacyjnych osoba, której przedstawiono zarzuty w postępowaniu karnym, może zostać zawieszona w obowiązkach służbowych. Zasadne byłoby wprowadzenie analogicznych rozwiązań w ustawie o SKO. Istniejąca regulacja może doprowadzić do sytuacji, w której osoba mająca przedstawione zarzuty popełnienia przestępstw korupcyjnych nadal będzie wykonywała obowiązki służbowe.

Wzmocnieniu winny ulec mechanizmy kontroli państwowej nad kolegiami i ich prezesami. Premier winien mieć zdecydowanie szersze kompetencje wobec prezesa kolegium. W chwili obecnej odwołanie prezesa kolegium jest obwarowane tyloma warunkami, iż czyni je praktycznie niemożliwym (art. 6 ustawy o SKO).

Konsekwencją obowiązujących regulacji jest nieusuwalność członków oraz prezesa SKO.

Ustawa o SKO nie przewiduje środka w postaci zawieszenia członka w czynnościach.

W 2019 r. w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie została przeprowadzona kontrola przez MSWiA. W jej wyniku obszar gospodarowania mieniem oceniono negatywnie, a w obszarze polityki kadrowej stwierdzono liczne nieprawidłowości.

Mimo licznych nieprawidłowości w funkcjonowaniu SKO w Krakowie wobec nikogo nie zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne. Co więcej – członkowie SKO w Krakowie, którzy naruszali tzw. ustawę antykorupcyjną albo obowiązki pracownicze, otrzymali nagrody pieniężne.

5. łączenia członkostwa etatowego z wykonywaniem innych zawodów

Ustawa o SKO nie zawiera zakazu łączenia wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub doradcy podatkowego z etatowym członkostwem w kolegium.

Postuluję wprowadzenie zakazu łączenia etatowego członkostwa z wykonywaniem jakiegokolwiek działalności prawniczej.

Nie może być tolerowana sytuacja, w której etatowy członek SKO prowadzi działalność prawniczą. Albo jest się członkiem organu quasi-sądowego, albo samodzielnie wykonuje się działalność prawniczą. *Tertium non datur.*

6. wydawania decyzji w składach trzyosobowych

Samorządowe kolegia odwoławcze orzekają w składach trzyosobowych. W wielu wypadkach owa kolegialność jest fikcją i istnieje tylko na papierze.

Uważam, iż zasadą powinno być wydawanie rozstrzygnięć jednoosobowo (z upoważnienia prezesa instytucji). Wyjątek od tej zasady stanowiłyby decyzje podejmowane w składzie trzyosobowym (w określonych kategoriach spraw, np. dotyczących należności pieniężnych – po przekroczeniu określonego progu kwotowego).

Za kuriozalną należy uznać sytuację, w której w sprawie dotyczącej wielomilionowego zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług decyzję wydaje z upoważnienia dyrektora izby administracji skarbowej pracownik IAS, a w sprawie ustalenia podatku rolnego w kwocie 100 zł SKO orzeka w składzie trzyosobowym (koszt załatwienia takiej sprawy przez etatowych członków wielokrotnie przekracza jej wartość; pozaetatowy członek SKO w Krakowie za sporządzenie uzasadnienia decyzji w ww. sprawie otrzymuje wynagrodzenie w wysokości 120 zł).

Opisana wyżej reforma wymusiłaby zmianę nazwy organu odwoławczego (np. na samorządową izbę odwoławczą).

7. przydziału spraw

Dla wszystkich kolegiów powinny zostać wprowadzone jednolite zasady przydzielania członkom spraw, uwzględniając zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania oraz potrzebę zapewnienia równomiernego i obiektywnego obciążenia członków obowiązkami (analogicznie jak w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych). Powyższe zasady winny znaleźć się w znowelizowanej (nowej) ustawie o SKO, a szczegółowe rozwiązania w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

8. terminowości załatwiania spraw

Należy wprowadzić instrumenty służące zapewnieniu dyscypliny procesowej w zakresie czasu trwania postępowania. Obecnie postępowania przed SKO toczą się dłużej, niż jest to konieczne z uwagi na stopień zawiłości spraw. Nie istnieją skuteczne mechanizmy egzekwowania od członków kolegiów terminowego załatwiania spraw.

9. czasu pracy członków etatowych

Czas pracy członków etatowych powinien zostać ustalony w sposób jednolity we wszystkich kolegiach.

Przykładowo w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie członkowie zaczynają pracę między 7:30 a 10:00 (według własnych upodobań). Poza siedzibą kolegium mogą pracować 2 godziny dziennie. Egzekwowanie wykonywania pracy poza siedzibą kolegium jest całkowicie iluzoryczne.

To chyba jedyna instytucja utrzymywana z pieniędzy podatników z tak elastycznym czasem pracy.

10. dyscypliny finansów publicznych

W kolegiach powinny być przestrzegane określone przez ustawodawcę zasady prawidłowej gospodarki finansowej środkami publicznymi. Tymczasem Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie przez 20 lat pokrywało koszty ochrony części nieruchomości zamieszkiwanej przez byłą prezes. Umowę w tym zakresie podpisały była prezes SKO w Krakowie oraz wiceprezes tej instytucji. Ta druga do chwili obecnej pełni swoją funkcję i nie poniosła żadnych konsekwencji w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w SKO w Krakowie. Nie podjęto żadnych kroków prawnych celem skutecznego wyegzekwowania nienależnie wydatkowanych środków. W 2008 r. SKO w Krakowie nabyło luksusowy samochód, o specyfikacji znacznie przekraczającej potrzeby kolegium, w którego posiadanie po kilku latach wszedł członek rodziny byłej prezes SKO w Krakowie. Projekt remontu budynku SKO w Krakowie wykonała spółka rodzinie powiązana z byłą prezes SKO w Krakowie. Wyboru podmiotu, któremu zlecono prace, dokonano w trybie bezprzetargowym.

Powyżej zostało wymienionych tylko kilka przykładów świadczących o stosunku do dyscypliny finansów publicznych w SKO w Krakowie. Aby wyeliminować nieprawidłowości w gospodarce finansowej, kolegia powinny podlegać audytowi wewnętrznemu, o który mowa w art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Oświadczenia majątkowe członków kolegium powinny być publikowane (analogicznie jak w wypadku sędziów i prokuratorów).

Ponadto nie znajduje żadnego uzasadnienia funkcjonowanie Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Zgromadzenia Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych generują niepotrzebne koszty (m.in. za noclegi prezesów kolegiów w hotelach).

Reasumując – stoję na stanowisku, że **samorządowe kolegia odwoławcze nie powinny funkcjonować w dotychczasowym kształcie**. Konieczna jest ich gruntowna reforma lub zastąpienie ich innym organem, którego działanie w sposób transparentny określi stosowna ustawa.

Końcowo dodaję, że w interpelacji poselskiej z dnia 17 czerwca 2021 r. (nr 24766) poseł na Sejm RP Małgorzata Wassermann wskazała, że *wiele z istotnych aspektów funkcjonowania tych instytucji mogłoby wymagać doprecyzowania, zmiany bądź rozważenia zasadnego zwiększenia nad nimi kontroli*.

Nie wyrażam zgody na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego moich danych osobowych.