



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 31 stycznia 2019 r.

NK-KS.431.1.22.2018.AW

Pan
Bogusław Uziej
Przewodniczący Rady Gminy
Bolesławiec

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹, art. 160 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych² oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 listopada 2018 r.³, zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Natalia Gonet – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Anna Weiman – inspektor wojewódzki (członek zespołu), w dniach od 14 do 30 listopada 2018 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Gminy Bolesławiec z siedzibą przy ul. Teatralnej 1a, 59-700 Bolesławiec. Tematyka kontroli obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli oraz realizację zadania wyboru ławników w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie organu kontrolowanego wykonano w dniach 14 i 15 listopada 2018 r. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o *Plan kontroli na II półrocze 2018 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 5 czerwca 2018 r.

Kontrolę organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadzono w zakresie zgodności sposobu rejestracji i przechowywania skarg i wniosków z wymogami art. 254 k.p.a., prawidłowości terminów przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz analizy przebiegu załatwiania skarg i wniosków. Kontrolę organizacji wyborów ławników do sądów powszechnych przeprowadzono zaś w zakresie prawidłowości sporządzania i publikowania ogłoszenia o rozpoczęciu naboru kandydatów na ławników, prawidłowości przeprowadzenia wyborów ławników przez gminę oraz realizacji obowiązku udostępnienia nieodpłatnie, w siedzibie Urzędu, karty zgłoszenia na ławnika.

W czasie przeprowadzania kontroli oraz w okresie objętym kontrolą Przewodniczącym Rady Gminy Bolesławiec był Pan Bogusław Uziej, wybrany uchwałą nr I/1/14 Rady Gminy

¹ t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm.; dalej: k.p.a.

² t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 23, z późn. zm.; dalej: p.u.s.p.

³ Upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 listopada 2018 r. o symbolach: NK-KS.0030.91.2018.NG i NK-KS.0030.92.2018.NG.

Bolesławiec z dnia 27 listopada 2014 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Bolesławiec. Podczas czynności kontrolnych informacji udzielała oraz dokumenty udostępniała Pani Irena Ryś, zatrudniona na stanowisku inspektora ds. organizacyjnych i kadr.

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 11 grudnia 2018 r.⁴, stanowiące odpowiedź na pismo wystosowane w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi. Ponadto, w zakresie realizacji zadania wyboru ławników do sądów powszechnych, oceny dokonano w oparciu o analizę dokumentów przesłanych przez Prezesa Sądu Rejonowego w Bolesławcu⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 20-196]

Wykonywanie zadań w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez kontrolowaną jednostkę oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.

Wykonywanie zadań w przedmiocie realizacji zadania wyboru ławników oceniam pozytywnie z uchybieniami.

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków

Z oświadczenia pracownika złożonego w dniu 15 listopada 2018 r. wynika, iż tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Gminy Bolesławiec został formalnie określony w *Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Bolesławiec*⁶. Normy zawarte w § 24-30 wskazanego aktu odwołują się do regulacji prawa powszechnie obowiązującego, zobowiązują do sprawnego i rzetelnego załatwiania spraw wnoszonych przez obywateli, a także wyznaczają osoby odpowiedzialne za ich terminowe i prawidłowe rozpatrywanie. Ponadto, przedmiotowy *Regulamin Organizacyjny* zawiera wytyczne dotyczące sposobu redagowania odpowiedzi na skargi i wnioski oraz określa dni i godziny przyjmowania interesantów przez Przewodniczącego Rady Gminy Bolesławiec. We wskazanych wyżej przepisach przewidziano także obowiązek prowadzenia rejestru dla skarg i wniosków wpływających do organu stanowiącego i kontrolnego gminy oraz zobowiązano pracowników załatwiających skargi i wnioski do zawiadomienia osoby odpowiedzialnej za prowadzenie tego rejestru o sposobie ich załatwienia.

[Dowód: akta kontroli str. 37, 38 i 157]

Ponadto, w strukturze organizacyjnej Urzędu Gminy Bolesławiec, wśród zadań Referatu Organizacyjnego, Spraw Obywatelskich i Społecznych wyodrębniono prowadzenie

⁴ Pismo o sygn. Or.1510.2.3.2018, podpisane przez Przewodniczącego Rady Gminy Bolesławiec – Pana Bogusława Uziej (data wpływu do tutejszego Urzędu: 14 grudnia 2018 r.); zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 11 grudnia.

⁵ Pismo z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. A.013/8/18 (data wpływu do tutejszego Urzędu: 3 grudnia 2018 r.).

⁶ Załącznik do zarządzenia nr 190/16 Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 10 sierpnia 2016 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Bolesławiec.

spraw związanych z obsługą rady i komisji rady⁷, co zgodne jest z dyspozycją § 27 Statutu Gminy Bolesławiec⁸, zgodnie z którą *Wójt Gminy zapewnia Radzie Gminy obsługę organizacyjno-techniczną niezbędną do realizacji funkcji organu stanowiącego Gminy*. Stanowisko inspektora ds. organizacyjnych i kadr w Urzędzie Gminy Bolesławiec powierzono aktualnie Pani Irenie Ryś – inspektorowi zatrudnionemu w Urzędzie Gminy Bolesławiec (zakres czynności pracownika podpisany w dniu 24 września 2018 r.), a wcześniej – Pani Józefie Turek (zakres czynności pracownika podpisany w dniu 10 sierpnia 2016 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 22, 33, 41-46]

Wobec powyższych ustaleń stwierdzono, iż w Radzie Gminy Bolesławiec realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁹, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*.

W wyniku kontroli ustalono, iż Przewodniczący Rady Gminy Bolesławiec przyjmuje interesantów w sprawie skarg, wniosków i interwencji w poniedziałki od godz. 14:00 do godz. 17:00, o czym zawiadamia stosowna wywieszka w siedzibie organu. Mając na uwadze, iż Urząd Gminy Bolesławiec jest czynny w poniedziałek od godz. 8:00 do 16:00, a w pozostałe dni tygodnia od godz. 7:30 do godz. 15:30, należy stwierdzić, iż realizowane są obowiązki wynikające z art. 253 § 3 i 4 k.p.a., w myśl których *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, a informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych*.

[Dowód: akta kontroli str. 37]

Jak wskazuje art. 254 k.p.a., *skargi i wnioski oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków*.

W toku czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego przedłożono rejestr skarg i wniosków prowadzony w Radzie Gminy Bolesławiec [dowód: akta kontroli str. 47-49]. Stwierdzono, iż rejestr ten został oznaczony właściwym symbolem klasyfikacyjnym z jednolitego rzeczowego wykazu akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki¹⁰. Przedmiotowy rejestr opatrzono numerem 1510, właściwym dla oznaczenia *skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, w tym na jednostki podległe (w tym ich rejestr)*.

Analiza ww. rejestru wykazała, że w okresie objętym kontrolą zewidencjonowano łącznie 10 skarg załatwianych bezpośrednio, z czego w przypadku 6 skarg zastosowano tryb przewidziany w art. 239 § 1 k.p.a. i podtrzymano stanowisko w sprawie. Jednocześnie stwierdzono, iż w okresie objętym kontrolą Rada Gminy Bolesławiec nie przekazała żadnej skargi/wniosku do załatwienia według właściwości innemu organowi. Wobec powyższego, w zakresie przebiegu załatwiania skarg i wniosków kontrolą objęto wszystkie postępowania skargowe.

⁷ § 20 ust. 1 pkt 7 ww. Regulaminu Organizacyjnego.

⁸ Uchwała nr XXXV/303/18 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 26 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Bolesławiec (Dz. Urz. Woj. Doln., poz. 4716).

⁹ Dz. U. Nr 5, poz. 46; dalej: rozporządzenie wykonawcze.

¹⁰ Załącznik nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.), dalej: JRWA.

Podczas czynności kontrolnych stwierdzono, że prowadzony rejestr skarg i wniosków generalnie ułatwia kontrolę przebiegu i terminów załatwiania skarg i wniosków. Jednakże ustalono, iż w ww. rejestrze nie wskazuje się sposobu załatwienia skargi/wniosku (tj. czy rozpatrywane pismo zostało uznane za zasadne czy bezzasadne). Ponadto, w przypadku postępowania zarejestrowanego pod poz. 1 w 2018 r. stwierdzono, że informacja wskazująca na podstawę prawną pozostawienia skargi bez rozpoznania została ujęta w rubryce przeznaczonej do wskazania osoby lub komórki organizacyjnej, której przydzielono/przekazano pismo do załatwienia. Jednocześnie, dla tego postępowania nie wykazano ww. informacji.

W wyjaśnieniach z dnia 11 grudnia wskazano, iż opisane wyżej naruszenia są spowodowane błędem pracownika, a zapisy w rejestrze zostały poprawione. Powyższe uznano za przyczynę opisanego uchybienia. Jednocześnie stwierdzono, że organ podjął stosowne działania naprawcze.

Ponadto, analiza przedstawionego w dniu kontroli rejestru skarg i wniosków wykazała, iż w przypadku postępowania zarejestrowanego pod poz. 1 w 2016 r. błędnie określono ustawy termin załatwienia sprawy. Zgodnie z brzmieniem art. 237 § 1 k.p.a., *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca*. Jak wskazuje natomiast art. 57 § 3 tej ustawy, *terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca*. Skarga zarejestrowana pod poz. 1 w 2016 r., która wpłynęła do kontrolowanego organu dnia 25 stycznia 2016 r., powinna zatem zostać załatwiona w terminie do dnia 25 lutego 2016 r. W przedstawionym w czasie czynności kontrolnych rejestrze wskazano zaś datę 21 lutego 2016 r.

Odnosząc się do powodu wystąpienia opisanego nieścistości, w wyjaśnieniach z dnia 11 grudnia wskazano, iż jest nim błąd pracownika. Powyższe uznano za przyczynę ww. uchybienia.

Zgodnie z dokumentami znajdującymi się w aktach sprawy, na postępowanie zarejestrowane pod poz. 1 w 2018 r. składają się dwa pisma z dnia 9 kwietnia 2018 r. (jedno kierowane do Krajowej Rady Sądownictwa, drugie – do Wójta Gminy Bolesławiec i do Rady Gminy Bolesławiec). Na przedmiotowych pismach nie znajduje się żadna adnotacja, a do akt sprawy nie dołączono innych pism. Z treści udostępnionego w trakcie kontroli rejestru skarg i wniosków wynika, że pisma te, na podstawie art. 239 § 1 k.p.a., pozostawiono bez rozpoznania. Mając na uwadze, że jedno z pism kierowane jest do innego organu, poproszono o wyjaśnienie przyczyn dokonania powyższej kwalifikacji obu pism.

[Dowód: akta kontroli str. 55, 56, 164]

W wyjaśnieniach z dnia 11 grudnia 2018 r. wskazano, iż powyższe wynika z błędu pracownika. Odnosząc się do wskazanych wyjaśnień podkreślić należy, że zgodnie z brzmieniem § 15 instrukcji kancelaryjnej¹¹, przesyłki mylnie doręczone zwraca się bezzwłocznie dostawcy usługi pocztowej lub przesyła bezpośrednio do właściwego adresata. Jeżeli zatem Rada Gminy Bolesławiec przyjęła korespondencję, której nie jest adresatem, powinna – zgodnie z cytowaną wyżej regulacją – przekazać pismo do właściwego organu, celem jego kwalifikacji i ewentualnego wszczęcia postępowania. Wobec powyższego, udzielone w sprawie wyjaśnienia uznano za przyczynę powstałej nieprawidłowości.

¹¹ Załącznik nr 1 do wskazywanego wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.)

Zgodnie z regulacją art. 15 ust. 1 i art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹², organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), zaś organem stanowiącym i kontrolnym – rada gminy. Organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad należy do kompetencji jego przewodniczącego, zaś organ wykonawczy realizuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 19 ust. 1 i art. 33 ust. 1 ww. aktu). Przedmiotowa ustawa sytuuje te dwa organy jako niezależne od siebie, i w obowiązującym systemie prawa żaden przepis nie nadaje organowi wykonawczemu gminy kompetencji do występowania w imieniu organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza akt kontroli wykazała, że pismo z dnia 18 kwietnia 2016 r., będące informacją o pozostawieniu skargi bez rozpoznania (postępowanie zewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków Rady Gminy Bolesławiec pod poz. 2 w 2016 r.), zostało opatrzone pieczęcią Urzędu Gminy Bolesławiec oraz podpisem Sekretarza Gminy, działającej z upoważnienia Wójta Gminy Bolesławiec.

[Dowód: akta kontroli str. 114]

Odnosząc się do powyższych ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 11 grudnia wskazano, że „skarga adresowana jest do Wójta Gminy, omyłkowo wpisano do rejestru Rady Gminy, a co za tym idzie p. Sekretarz z up. Wójta była właściwą osobą do podpisania pisma”. Odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazać należy, że przedmiotowa skarga kierowana jest do „Dyrektora Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu i Wójta Urzędu Gminy w Bolesławcu” (pisownia oryginalna) i w dniu 31 marca 2016 r. wpłynęła do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, po czym została przekazana do Przewodniczącego Rady Gminy w Bolesławcu. [dowód: akta kontroli str. 115 i 116]. Zgodnie z właściwością określoną w art. 229 pkt 3 k.p.a. (oraz określonym adresatem pisma przekazującego sprawę), skargę rozpatrzyć powinna Rada Gminy Bolesławiec. Wobec zarejestrowania przedmiotowej skargi w rejestrze skarg i wniosków rozpatrywanych przez Radę Gminy Bolesławiec oraz braku w aktach sprawy dokumentacji wskazującej na uznanie się przez organ kontrolowany za niewłaściwy w sprawie (a co za tym idzie – przekazania pisma zgodnie z właściwością), uznać należy, że postępowanie prowadzone było przez Radę Gminy Bolesławiec, a omawiane pismo informujące wydane zostało z naruszeniem zasady niezależności organów gminy i właściwej reprezentacji. Wobec powyższego, cytowane wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, a opisane niewłaściwe postępowanie uznano za przyczynę powstałej nieprawidłowości.

Podobnie w zakresie postępowania ujętego w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 2 w 2018 r. Pismo inicjujące to postępowanie kierowane jest do „Wójta Urzędu Gminy w Bolesławcu” i złożone zostało bezpośrednio w Urzędzie Gminy Bolesławiec [dowód: akta kontroli str. 53-54]. Intencją składającego pismo było zatem, by otrzymał je organ wykonawczy Gminy Bolesławiec. Z akt sprawy wynika jednak, że pismo to zostało zakwalifikowane i rozpatrzone bezpośrednio przez Radę Gminy Bolesławiec. Jednocześnie, dotychczasowe ustalenia kontrolne nie wskazują, by pismo to zostało przekazane przez Wójta Gminy Bolesławiec do Rady Gminy Bolesławiec jako organu właściwego w sprawie.

W wyjaśnieniach z dnia 11 grudnia wskazano, iż jest to błąd pracownika, który omyłkowo wpisał skargę do rejestru Rady Gminy. Podane wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Podkreślenia wymaga, że Rada Gminy Bolesławiec poprawnie rozpatrzyła skargę zgodnie z właściwością wynikającą z art. 229 pkt 3 k.p.a. Prawidłowo więc skarga ta została wpisana do rejestru skarg i wniosków rozpatrywanych przez Radę Gminy Bolesławiec. Niezależnie od powyższego, wobec braku wyjaśnienia przez organ kontrolowany kwestii trybu przekazania pisma do organu właściwego w sprawie, organ kontrolujący zwraca uwagę, że brak pisemnego przekazywania pism między Wójtem Gminy Bolesławiec a Radą Gminy

¹² Dz. U. z 2018 r., poz. 994, z późn. zm.

Bolesławiec utrudnia kontrolę przebiegu i terminowości załatwiania skarg i wniosków przez Radę Gminy Bolesławiec.

Zgodnie z art. 235 § 1 k.p.a. *skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany*. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi, zgodnie z brzmieniem art. 236 k.p.a., jest w tym przypadku organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylecia lub zmiany. W doktrynie wskazuje się na szczególne znaczenie ww. przepisów i zasadę jednotorowości proceduralnej: *„należy w tym miejscu zaznaczyć, że postępowanie skargowe jest postępowaniem subsydiarnym w stosunku do postępowania administracyjnego, co oznacza, że o prowadzeniu postępowania skargowego, jako odrębnego postępowania, możemy mówić jedynie w przypadku, gdy sprawa, której skarga dotyczy nie jest, ani też nie może być przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (wówczas skarga powinna być rozpatrywana w ramach tego postępowania przez organ je prowadzący, albo powinna być traktowana jako środek wszczynający takie postępowanie lub zmierzający do zmiany jego wyniku)”*¹³. Z treści skargi zarejestrowanej pod poz. 2 w 2017 r. wynika, iż dotyczy ona postępowań administracyjnych w sprawie przekształcenia działek rolnych, zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych. Zarzucając błędne uzasadnienie przedmiotowych aktów, wnoszący pismo żąda uchylecia decyzji wójta i przekwalifikowania działek zgodnie z jego żądaniem. Analiza treści tego pisma wskazuje więc na wystąpienie przesłanek zastosowania cytowanych wyżej regulacji prawnych. Z przedstawionych w trakcie czynności kontrolnych dokumentów wynika jednak, że Rada Gminy Bolesławiec podjęła się rozpatrzenia sprawy zgodnie z podstawową w tym zakresie kompetencją wynikającą z art. 229 pkt 3 k.p.a.

[Dowód: akta kontroli str. 84-97]

W wyjaśnieniach z dnia 11 grudnia wskazano, że *„Rada Gminy przy współpracy z Wójtem Gminy zgodnie z § 9 (...) [rozporządzenia wykonawczego] i art. 16 § 1 zdanie drugie (...) [k.p.a.] postanowiła rozpatrzyć sprawę zgodnie z kompetencją”*.

Mając na uwadze treść cytowanych wyjaśnień podkreślić należy, że zgodnie z normami art. 235 § 1 i art. 236 k.p.a., w przypadku złożenia skargi w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, jeżeli w skardze zawarto żądanie zmiany lub uchylecia tej decyzji, organem właściwym do jej rozpatrzenia jest organ właściwy do wszczęcia odpowiedniego postępowania nadzwyczajnego w ramach procedury ogólnego postępowania administracyjnego. Powyższe regulacje mają szczególne znaczenie w zakresie ochrony prawnej strony postępowania, która żąda uchylecia rozstrzygnięcia dotyczącego jej praw i obowiązków. Ogólne postępowanie administracyjne, kończące się wydaniem decyzji administracyjnej dotyczącej interesów prawnych jednostki, przewiduje względem strony postępowania szereg gwarancji procesowych, których nie gwarantuje uproszczone i odformalizowane postępowanie skargowe. W opisywanej sytuacji niezbędne jest zatem zastosowanie się do omówionych regulacji i zapewnienie stronie postępowania przeprowadzenia pełnej procedury administracyjnej. Działanie w tym zakresie nie jest kwestią dowolności organu i nie może być zależne od nieformalnej „współpracy” między organami. W omawianym przypadku postępowanie skargowe nie powinno być wszczęte, lecz zgodnie z art. 236 k.p.a. skarga powinna zostać przekazana do organu właściwego. Wobec powyższego, przytoczone wyżej wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, a opisane niewłaściwe postępowanie uznano za przyczynę powstałej nieprawidłowości. Dodatkowo wskazać należy, że w sytuacji ewentualnego uznania przez organ kontrolowany, że część z podniesionych w skardze zarzutów (obok tych związanych wprost z postępowaniem administracyjnym), dotyczy ogólnej działalności Wójta Gminy

¹³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 25 maja 2015 r., WN-II.4131.1.14.2015, NZS 2015, nr 4, poz. 79.

Bolesławiec, zastosowanie ma § 10 rozporządzenia wykonawczego, który wskazuje, że *jeżeli skarga lub wnioski dotyczą kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wnioski, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wnioski.*

Na marginesie powyższych rozważań, mając na uwadze przebieg wskazanego wyżej postępowania, zwrócić należy także uwagę na treść art. 221 § 3 k.p.a., zgodnie z którym skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. Wobec powyższego stwierdzić należy, że skarżącym nie musi być osoba posiadająca interes opisany w treści skargi. W przypadku złożenia skargi w interesie osoby trzeciej nie jest zaś wymagane posiadanie pełnomocnictwa w rozumieniu art. 33 k.p.a. (podkreślić jednak należy, że wymagana zgoda musi być wyrażona wprost). Ponadto wspomnieć należy o zasadach dotyczących uzupełniania braków formalnych w postępowaniu skargowym. W tym zakresie zastosowanie mają normy *lex specialis* zawarte w § 8 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym *skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania (ust. 1), a jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wnioski do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania (ust. 2).* Za niedopuszczalne uznać zatem należy wzywanie do przedłożenia dokumentów czy podania informacji nieprzewidzianych ww. normą prawną lub takich, które nie są konieczne do przeprowadzenia postępowania skargowego. Wezwanie takie można ponadto kierować jedynie do skarżącego. Powyższe uwagi nie zostały wzięte pod uwagę przy formułowaniu oceny końcowej za omawiane zagadnienie, bowiem – jak wskazano wyżej – przedmiotowa sprawa nie powinna zostać załatwiona w trybie rozpoznania skargi powszechnej.

Jak wskazuje brzmienie § 5 ust. 2 i 3 pkt 3 wspomnianej wyżej instrukcji kancelaryjnej, znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy i zawiera oznaczenie komórki organizacyjnej, symbol klasyfikacyjny z wykazu akt, kolejny numer sprawy (wynikający ze spisu spraw) oraz cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym dana sprawa się rozpoczęła. Znak sprawy stanowi więc niezmienny element pism tworzonych w ramach danego postępowania, pozwalając tym samym na jednoznaczne odtworzenie jego przebiegu. W toku dotychczasowych czynności kontrolnych ustalono, że w ramach jednej sprawy pismom nadane zostały różne sygnatury. Jak wywnioskowano z akt kontroli, pisma będące zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi i przekazujące podjętą w danej sprawie uchwałę Rady Gminy Bolesławiec oznaczono symbolem klasyfikacyjnym „0008”. Zgodnie z JRWA jest to numer właściwy dla oznaczenia działań z zakresu realizacji uchwał rady gminy i ich monitorowania, zaś dokumenty stanowiące akta postępowań skargowo-wnioskowych klasyfikować należy – odpowiednio – pod symbolem „1510” [*skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio, w tym na jednostki podległe (w tym ich rejestr)*] lub „1511” [*skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości*]. Powyższe spostrzeżenie dotyczy postępowań zarejestrowanych pod poz. 1 w 2018 r., 2 i 4 w 2017 r. oraz 1 w 2016 r. (wszystkie pisma będące zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi).

[Dowód: akta kontroli str. 70, 84, 126 i 196]

Jak wynika z wyjaśnień z dnia 11 grudnia, przyczyną powyższego postępowania jest „*błąd pracownika, obecnie oznakowanie całości akt będzie prawidłowe*”. Powyższe uznane zostało za przyczynę uchybienia, a przyjęta przez kontrolowany organ nowa praktyka została oceniona jako podjęcie działań naprawczych.

W oparciu o przedłożoną w trakcie kontroli dokumentację ustalono, iż 4 ze złożonych skarg zostały załatwione, a do skarżących (zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a.) wysyłano zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi. W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi obligatoryjnych elementów wynikających z treści art. 238 § 1 k.p.a., w myśl którego *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.* Stwierdzono, iż we wszystkich przeprowadzonych postępowaniach skargowych podniesione zarzuty skargi uznano za bezzasadne, lecz w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi nie zawarto wskazanego wyżej pouczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 70-72, 84-87, 122-126 i 196]

Jak wskazano w wyjaśnieniach z dnia 11 grudnia, przyczyną opisanych wyżej braków jest błąd pracownika. Organ kontrolujący przyjął powyższe jako powód stwierdzonej nieprawidłowości.

Jednocześnie, jak wspomniano wyżej, w przypadku pozostałych z zarejestrowanych skarg skorzystano z regulacji zawartej w art. 239 § 1 k.p.a. Wspomniana regulacja wskazuje, że *w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.* Treść powyższego przepisu uzależnia możliwość pozostawienia danej skargi bez rozpoznania od spełnienia określonych przesłanek. Z przedstawionej w trakcie kontroli dokumentacji wynika, że w przypadku skarg zarejestrowanych pod poz. 2 i 3 w 2016 r. do skarżącego wysłano pismo, w którym poinformowano o przyczynach podtrzymania stanowiska oraz wskazano uchwałę, w której udzielono odpowiedzi na podnoszone przez skarżącego kwestie. Natomiast w sprawach zarejestrowanych pod poz. 3 i 5 w 2017 r. wysłane pisma nie wskazują, względem którego postępowania skarżący ponowił skargę. Podobnie, adnotacja dokonana na piśmie wykazany pod poz. 1 w 2017 r. oraz wpis w rejestrze dotyczący poz. 1 w 2018 r. nie wskazują ww. informacji. Wobec powyższych nieścisłości stwierdzono brak bezpośredniego wykazania przez Radę Gminy Bolesławiec spełnienia przesłanek zastosowania art. 239 k.p.a. Mając jednak na uwadze powtarzającą się treść przedmiotowych skarg oraz fakt, iż są one regularnie wnoszone przez tę samą osobę, uznano, że powyższe uchybienie nie wpływa na prawidłowość wykonywania ocenianego zadania.

Zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a., *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.* Natomiast zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 237 § 4 k.p.a., o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, a od 1 czerwca 2017 r. – pouczając także o prawie do wniesienia ponaglenia¹⁴. Co warte podkreślenia, powyższy obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn od niego niezależnych (art. 36 k.p.a.). Analiza udostępnionych w trakcie kontroli dokumentów wykazała, że dwie z czterech rozpatrywanych

¹⁴ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

merytorycznie skarg załatwione zostały z przekroczeniem terminu wskazanego w art. 237 § 1 k.p.a., o czym skarżący byli zawiadamiani (skargi zarejestrowane pod poz. 2 w 2017 r. i 2 w 2018 r.). W przypadku skargi ujętej w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 2 w 2018 r. stwierdzono, że pismo z dnia 7 czerwca 2018 r., informujące skarżącego o planowanym terminie rozpatrzenia złożonej przez niego skargi z dnia 10 maja 2018 r. nie zawiera jednak wskazywanego wyżej pouczenia o przysługującym skarżącemu prawie wniesienia ponaglenia.

[Dowód: akta kontroli str. 52]

Odnosząc się do wskazanego braku, w wyjaśnieniach z dnia 11 grudnia wskazano, iż wynika on z błędu pracownika. Powyższe uznano za przyczynę ww. uchybienia.

Ponadto ustalono, że w omawianym wyżej postępowaniu nie zachowano terminu na rozpatrzenie skargi wskazanego w art. 237 k.p.a. W przywoływanym wyżej piśmie z dnia 7 czerwca 2018 r. zawiadomiono skarżącego, iż jego skarga zostanie rozpatrzona na Sesji Rady Gminy w dniu 27 czerwca 2018 r. Organ kontrolowany zawiadomił skarżącego o sposobie załatwienia skargi pismem z dnia 28 czerwca 2018 r., czyli po dniu wskazanym w ww. piśmie. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż skarżący został zawiadomiony o załatwieniu skargi jeden dzień po upływie terminu.

[Dowód: akta kontroli str. 52, 196]

Organizacja wyborów ławników do sądów powszechnych:

W wyniku kontroli ustalono, iż w dniu 20 maja 2015 r. wystosowano ogłoszenie w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów na ławników. Ogłoszenie zamieszczono między innymi na stronie internetowej Urzędu Gminy Bolesławiec. Zgodnie z jego brzmieniem, „*zgłoszenia kandydatów dokonuje się na karcie zgłoszeniowej, którą można pobrać ze strony internetowej [...] lub w pokoju 9 Urzędu Gminy Bolesławiec*”. Należy wskazać, iż powyższe jest zgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z dokumentami złożonymi radom gmin przy zgłaszaniu kandydatów na ławników oraz wzoru karty zgłoszenia¹⁵, w myśl którego *wzór karty udostępnia się nieodpłatnie w siedzibach organów gminy*.

[Dowód: akta kontroli str. 135-138]

Udostępniony na stronie internetowej Urzędu Gminy Bolesławiec wzór karty zgłoszenia kandydata na ławnika zgodny był ze wzorem określonym w drodze załącznika do ww. rozporządzenia. Natomiast treść ogłoszenia w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów na ławników zgodna była z przepisem art. 162 p.u.s.p.

[Dowód: akta kontroli str. 135-140]

Ustalono, iż kontrolowany organ nie posiada kopii dokumentów złożonych przez kandydatów, którzy zostali wybrani przez Radę Gminy Bolesławiec na ławników do sądów powszechnych. Wobec powyższego, celem analizy przedmiotowych wniosków, pismem z dnia 20 listopada 2018 r. zwrócono się do Prezesa Sądu Rejonowego w Bolesławcu o przesłanie stosownych dokumentów.

[Dowód: akta kontroli str. 160]

Kandydatów na ławników zgłaszały podmioty, o których mowa w art. 162 § 1 p.u.s.p. (co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze i zamieszkujących

¹⁵ Dz. U. Nr 121, poz. 693.

stale na terenie gminy dokonującej wyboru lub Prezes Sądu Rejonowego w Bolesławcu). W wyniku kontroli ustalono, iż zgłoszenia kandydatów dokonywano na karcie zgłoszenia kandydata na ławnika zgodnej z obowiązującym wzorem. Jednocześnie ustalono, iż każde zgłoszenie zawierało wszystkie elementy formalne oraz że do większości zgłoszeń dołączono wszystkie dokumenty, o których mowa w art. 162 § 2-4 p.u.s.p. W wyniku analizy dokumentów zgłoszeniowych stwierdzono, że wniosek Pana J.J. nie zawiera oświadczenia kandydata, że nie jest prowadzone przeciwko niemu postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, wymagane art. 162 § 2 pkt 2 p.u.s.p. Stwierdzony brak nie wpłynął jednak na prawidłowość wykonywanego zadania. W wyniku kontroli ustalono, iż wszystkich zgłoszeń kandydatów na ławników dokonano w terminie zgodnym z przepisem art. 162 § 1 p.u.s.p., tj. do dnia 30 czerwca 2015 r. Ponadto stwierdzono, że dokumenty, o których mowa w art. 162 § 2 pkt 1-4 p.u.s.p. zostały opatrzone datami, o których mowa w art. 162 § 5 p.u.s.p.

[Dowód: akta kontroli str. 141, 166-194]

Kontrola wykazała, iż Rada Gminy Bolesławiec przed dokonaniem wyboru ławników zasięgnęła o każdym ze zgłoszonych kandydatów opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 162 § 9 p.u.s.p. Jak wskazuje treść § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie sporządzania informacji o kandydacie do objęcia stanowiska sędziowskiego¹⁶, które obowiązywało do dnia 31 grudnia 2015 r., we wniosku o uzyskanie przedmiotowej informacji wskazuje się dane osobowe kandydata: imię (imiona) i nazwisko, nazwisko rodowe, imiona rodziców wraz z nazwiskiem rodowym matki, datę i miejsce urodzenia oraz numer PESEL¹⁷. Analiza przedstawionych w trakcie czynności kontrolnych dokumentów wskazuje, że wniosek złożony przez Radę Gminy Bolesławiec zawiera wszystkie ww. elementy. W wyniku kontroli ustalono także, iż Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu pismem z dnia 17 lipca 2015 r. poinformował kontrolowany organ o tym, czy wymienieni kandydaci na ławników figurują w policyjnych systemach informatycznych.

[Dowód: akta kontroli str. 142-143]

W wyniku kontroli ustalono, iż – zgodnie z art. 163 § 2 p.u.s.p. – Rada Gminy Bolesławiec przed wyborem ławników powołała zespół, którego zadaniem było dokonanie oceny zgłoszonych kandydatów na ławników do sądów powszechnych. Analiza dokumentów przedstawionych w trakcie kontroli wykazała także, że Zespół do przedstawienia Radzie Gminy opinii o zgłoszonych kandydatach na ławników nie stwierdził, by którykolwiek ze zgłoszonych kandydatów nie spełniał przesłanek pozytywnych wskazanych w art. 158 p.u.s.p. lub spełniał jedną z przesłanek negatywnych wyrażonych w art. 159 p.u.s.p.

[Dowód: akta kontroli str. 144 i 147]

W ramach prowadzonej kontroli ustalono, iż Rada Gminy Bolesławiec dokonała wyboru ławników w drodze uchwały podjętej w głosowaniu tajnym, w terminie określonym w przepisie art. 163 § 1 p.u.s.p.

[Dowód: akta kontroli str. 154]

¹⁶ Dz. U. poz. 332.

¹⁷ Przedmiotowe rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2016 r., a obowiązująca aktualnie regulacja prawna w tym zakresie nie przewiduje wymogu zawarcia we wniosku omawianych danych.

Ponadto stwierdzono, iż organ kontrolowany przesłał prezesom właściwych sądów uchwałę w sprawie wyboru ławników oraz dokumenty, o których mowa w art. 162 § 2-4 p.u.s.p., w terminie, o którym mowa w przepisie art. 164 § 1 cytowanej ustawy. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że Rada Gminy Bolesławiec nie zastosowała się do regulacji § 4 ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z dokumentami złożonymi radom gmin przy zgłaszaniu kandydatów na ławników oraz wzoru karty zgłoszenia¹⁸, zgodnie z którym rada gminy przesyła niezwłocznie właściwemu sądowi także *informacje o wybranych ławnikach uzyskane od komendanta wojewódzkiego Policji albo od Komendanta Stołecznego Policji na podstawie art. 162 § 9 ustawy*. Powyższe uchybienie ma charakter *stricte* formalny i nie ma negatywnych następstw dla kontrolowanego zagadnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 155, 165-194]

Kontrola wykazała także, iż w wyniku przeprowadzonego postępowania w sprawie wyboru ławników nie było konieczności stosowania regulacji, o których mowa w § 5 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia w sprawie sposobu postępowania z dokumentami złożonymi radom gmin przy zgłaszaniu kandydatów na ławników oraz wzoru karty zgłoszenia.

Z protokołu przyjęcia w dniu 15 listopada 2018 r. ustnych wyjaśnień od Pani Ireny Ryś wynika, iż w Gminie Bolesławiec nie odbyły się uzupełniające wybory ławników na kadencję 2016–2019. Ponadto, w bieżącym roku nie wpłynęło pismo od Prezesa Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze w sprawie wyborów ławników na kadencję 2020–2023.

[Dowód: akta kontroli str. 158]

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy podjąć następujące działania celem wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości w ramach realizowanych zadań:

1. Prowadzić rejestr skarg i wniosków oraz dokumentację z tego zakresu zgodnie z przepisem art. 254 k.p.a., w myśl którego *skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków*.
2. Zapewnić przestrzeganie § 15 instrukcji kancelaryjnej, zgodnie z którym *przesyłki mylnie doręczone zwraca się bezzwłocznie dostawcy usługi pocztowej lub przesyła bezpośrednio do właściwego adresata*.
3. Przestrzegać zasad właściwej reprezentacji i niezależności organów gminy.
4. Zapewnić realizację obowiązku wynikającego z art. 235 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany*.
5. Dochować obowiązku zamieszczania w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a., zgodnie z brzmieniem art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a.
6. W przypadku braku możliwości załatwienia skargi w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a. przestrzegać zapisów art. 36 k.p.a., w myśl którego zawiadomienie o niezałatwieniu sprawy w terminie zawiera pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia.

¹⁸ Dz. U. Nr 121, poz. 693.

7. Zapewnić dochowanie wyznaczonego nowego terminu na załatwienie skargi.
8. Rzetelnie weryfikować kompletność dokumentów składanych przez kandydatów na ławników.
9. Zapewnić realizację obowiązku przekazywania właściwemu sądowi informacji uzyskanych na podstawie art. 162 § 9 p.u.s.p. od komendanta wojewódzkiego Policji.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁹, proszę o udzielenie informacji dotyczącej sposobu wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków z kontroli lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w terminie do dnia 28 lutego 2019 r.

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Kamil Krzysztof Zieliński

¹⁹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.