



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Aleksander Marek Skorupa

Wrocław, dnia 6 czerwca 2012 r.

NK-KS.431.17.2012

Pani
Danuta Świerk
Przewodnicząca Rady Gminy
Dobromierz

Wystąpienie pokontrolne

W dniu 17 kwietnia 2012 r. na podstawie art. 258 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071) zespół kontrolny w składzie: Monika Grzywalska – Świątek, inspektor wojewódzki przewodnicząca zespołu kontrolnego oraz Magdalena Walczykowska, inspektor wojewódzki – członek zespołu z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Gminy Dobromierz, z siedzibą przy Placu Wolności 24, 58-170 Dobromierz z zakresu organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków. Okres objęty kontrolą dotyczył roku 2011 oraz 2012 do dnia kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 2 stycznia 2012 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan okresowy kontroli zewnętrznych w jednostkach podporządkowanych Wojewodzie Dolnośląskiemu oraz samorządu terytorialnego, realizowanych przez Wydziały Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w I półroczu 2012 r.

Przewodniczącą Rady Gminy Dobromierz jest Pani Danuta Świerk, wybrana uchwałą nr I/1/10 Rady Gminy Dobromierz z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru przewodniczącego Rady Gminy Dobromierz.

Podczas kontroli dokumenty udostępniała oraz informacji udzielała Pani Renata Jędrzejczyk – młodszy referent ds. Rady Gminy. Zgodnie z § 28 pkt 12 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Dobromierz przyjmowanie i rejestracja skarg i wniosków składanych przez obywateli do Biura Rady Gminy należy do zadań Biura Rady.

Ostatnia kontrola w przedmiotowym zakresie została przeprowadzona 15 października 2007 r. Wniosków pokontrolnych nie formułowano.

Działalność Rady Gminy Dobromierz w zakresie kontrolowanych zagadnień oceniam negatywnie.

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Gminy Dobromierz nie został formalnie określony. Z wyjaśnień złożonych przez Panią Renatę Jędrzejczyk – młodszego referenta ds. Rady Gminy wynika, iż wpływająca skarga (bądź wniosek) jest rejestrowana, a następnie Przewodnicząca Rady nadaje jej bieg. Skarga przekazywana jest Komisji Rewizyjnej, która przygotowuje projekt uchwały. Następnie Rada Gminy na sesji podejmuje stosowną uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się Skarżącego, a następnie uzupełniany jest rejestr skarg i wniosków (protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień, akta str. kontroli...). Powyższy tryb jest zgodny z przepisami prawa dotyczącymi kontrolowanego zagadnienia.

W Radzie Gminy Dobromierz, rejestr skarg i wniosków prowadzony jest w systemie rocznym, w sposób czytelny i rzetelny, zgodnie z art. 254 k.p.a., który wskazuje, iż *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 rejestrze skarg i wniosków zarejestrowano w 2011 r. wpływ 2 skarg. Natomiast w 2012 r. do dnia kontroli nie zarejestrowano wpływu żadnej skargi. W rejestrze, w okresie objętym kontrolą nie zewidencjonowano wpływu żadnego wniosku. Kontroli poddano wszystkie skargi, zewidencjonowane w rejestrze w okresie objętym kontrolą.

Według § 28 pkt 8 i pkt 12 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Dobromierz prowadzenie przedmiotowego rejestru, a także przyjmowanie skarg i wniosków oraz organizacja i udział w rozpatrywaniu skarg i wniosków przez Przewodniczącą Rady jest zadaniem Biura Rady. W związku z powyższym należy wskazać, iż wypełniono dyspozycję § 3 ust. 1 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46) - *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

Zgodnie z dyspozycją art. 253 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), o godzinach przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków przez Przewodniczącą Rady Gminy Dobromierz informuje stosowna wywieszka w budynku Urzędu Gminy.

W trakcie kontroli ustalono, iż Przewodnicząca Rady Gminy Dobromierz przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w każdy poniedziałek w godzinach od 13.00 do 14.30 oraz w piątki w godzinach od 8.30 do 9.30. Urząd Gminy pracuje od poniedziałku do piątku od godz. 7.00 do godz. 15.00. W związku z powyższym należy wskazać, iż godziny przyjmowania interesantów w ww. sprawach nie są zgodnie z dyspozycją art. 253 § 3 k.p.a., która wskazuje, że *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.*

Ponadto kontrolerzy stwierdzili, iż w budynku siedziby Rady Gminy nie zostały zamieszczone stosowne wywieszki informujące o komórce organizacyjnej, która zajmuje się przyjmowaniem oraz rozpatrywaniem skarg i wniosków. Na podstawie powyższego ustalono, iż nie została wypełniona dyspozycja § 3 ust. 2 ww. Rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, zgodnie z którą *w siedzibie danej jednostki organizacyjnej, w widocznym miejscu, umieszcza się informację wskazującą komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników przyjmujących oraz rozpatrujących skargi i wnioski.*

W trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, iż skarga zewidencjonowana w rejestrze pod poz. 1/2011, została przesłana przez NIK pismem z dnia 10 czerwca 2011 r., a dotyczyła działalności Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej związanej ze skierowaniem żony Skarżącego, na podstawie decyzji Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobromierzu, do domu pomocy społecznej, niezgodnego z wnioskiem autora skargi. Z akt sprawy wynika, iż w sprawie toczyło się postępowanie odwoławcze przed SKO w Wałbrzychu. W uzasadnieniu do uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi wskazano, że skarżący „zaskarżył niniejszą decyzję do Samorządowego Kolegium w Wałbrzychu, wobec czego nie podlega ona wykonaniu do czasu rozstrzygnięcia przez organ II instancji”.

[Dowód: akta kontroli str. 8-17]

W związku z powyższym należy wskazać, iż zgodnie z dyspozycją art. 234 k.p.a. „w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu, skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu”. Przy tym należy wykazać, iż „postępowanie skargowe nie może być konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury stosowanej przed organami państwowymi lub społecznymi” (komentarz B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, H. Beck 2011 r., wyd. 11, s. 724). Podkreślenia wymaga, że „skarga złożona przez stronę toczącego się postępowania jest kwalifikowana stosownie do okoliczności i stanu sprawy, może być zatem uznana za odwołanie, zażalenie lub za innego rodzaju pismo procesowe. (komentarz P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, LexisNexis Polska, Warszawa 2009, wyd. 6, ss. 504). Jednocześnie należy dodać, iż „artykuł ten stanowi dalszą konsekwencję uniwersalnego charakteru skargi i przyjęcia zasady pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym” (komentarz M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego, LEX/el., 2012). Na podstawie powyższego należy stwierdzić, iż z chwilą gdy Rada Gminy Dobromierz uzyskała informacje o trwającym w sprawie postępowaniu administracyjnym, przedmiotowe pismo powinno zostać przesłane zgodnie z właściwością do SKO w Wałbrzychu. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niezajomość ww. przepisu prawa oraz zasady pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym, co skutkowało rozpatrzeniem przez Radę skargi pomimo braku właściwości w przedmiotowej indywidualnej sprawie.

W toku kontroli ustalono, że skarga zewidencjonowana pod poz. 2/2011 wpłynęła do Urzędu Gminy w 3 egzemplarzach (wszystkie tej samej treści), z których jeden był kierowany do Wójta Gminy Dobromierz, drugi do Sekretarza Gminy Dobromierz a trzeci do Przewodniczącej Rady Gminy. W trakcie trwania równoczesnej kontroli w Urzędzie Gminy Dobromierz stwierdzono, że z zapisów w rejestrze skarg i wniosków Urzędu Gminy Dobromierz wynika, iż Wójt Gminy Dobromierz niezwłocznie (2 sierpnia 2011 r.) przekazał 3 egzemplarze skargi do Rady Gminy Dobromierz (na marginesie należy dodać, że nie stosując się jednak do zapisów art. 231 k.p.a. - nie powiadomiono o powyższym skarżącego, a przekazując sprawę nie zachowano formy pisemnej). Kontrola wykazała, iż na egzemplarzu skargi kierowanej bezpośrednio do Przewodniczącej Rady Gminy brak jest adnotacji, że wpłynęła ona do Rady. Również na egzemplarzu skargi kierowanej do Wójta i przekazanej Radzie brak jest informacji potwierdzającej jej wpływ do Rady Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 18-20]

Przedmiotowa skarga dotyczyła wykonywania zadań przez Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury Sportu i Rekreacji w Dobromierzu, a więc kierownika gminnej jednostki organizacyjnej podlegała więc rozpatrzeniu przez Radę Gminy Dobromierz. W myśl bowiem

art. 229 k.p.a.: „Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy”. W toku kontroli ustalono, iż w celu wyjaśnienia zarzutów skargi do Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury Sportu i Rekreacji zwrócono się o wyjaśnienia, niemniej jednak pismo w powyższej sprawie z dnia 10 sierpnia 2011 r. nr BRG.1511.3.2011 podpisał Wójt Gminy Dobromierz.

[Dowód: akta kontroli str. 21]

Podkreślenia wymaga, iż rada gminy i wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) są odrębnymi organami zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). W myśl art. 223 § 1 k.p.a.: „Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości”. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z § 9 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków *jeżeli rozpatrzenie skargi lub wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia skargi lub wniosku zbiera niezbędne materiały. W tym celu może zwrócić się do innych organów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień.* Przy tym w toku kontroli ustalono, iż Wójt podpisuje się pod uzasadnieniami do uchwał w sprawie rozpatrzenia skarg. Przyczyną powyższego jest brak rozróżniania i respektowania właściwości organów przy prowadzonym postępowaniu skargowym w zakresie dotyczącym zbierania wyjaśnień w sprawie skargi, która wpłynęła do Urzędu Gminy Dobromierz, w którym siedzibę ma zarówno Wójt jak i Rada Gminy. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż nieprawidłową praktyką jest brak potwierdzania otrzymania skargi przez Radę, gdyż wprawdzie datą wpływu skargi w przypadku skarg kierowanych bezpośrednio do Przewodniczącej Rady bądź Rady jest data wpływu do Urzędu, niemniej jednak w przypadku skarg kierowanych do Wójta, a następnie przekazywanych do organu właściwego (Rady Gminy), datą od której liczy się termin na rozpatrzenie skargi, jest data wpływu takiej skargi do Rady Gminy.

Przedmiotowa skarga wpłynęła do Urzędu 1 sierpnia 2011 r. W dniu 31 sierpnia 2011 r. Rada Gminy Dobromierz podjęła uchwałę nr XI/63/11 w sprawie uznania skargi na działalność Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury Sportu i Rekreacji za bezzasadną. Powyższa uchwała wraz z uzasadnieniem została przesłana skarżącemu pismem z 5 września 2011 r. nr BRG.1511.4.2011. W myśl art. 237 § 1 k.p.a. *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.* Należy podkreślić, że od daty otrzymania skargi przez właściwy organ do jej załatwienia, zaczyna biec termin, „przed upływem którego należy zawiadomić skarżącego lub inne podmioty pośredniczące we wniesieniu skargi o sposobie jej załatwienia” (komentarz B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, wyd. 11 C. H. Beck 2011 r., s. 719). Wysłanie przedmiotowego zawiadomienia pismem z dnia 5 września 2011 r. skutkowało nieterminowym załatwieniem skargi, a przyczyną powyższego było nie uwzględnienie czasu niezbędnego do sporządzenia pisma przekazującego skarżącemu stosowną uchwałę.

[Dowód: akta kontroli str. 18, 22]

W toku kontroli ustalono, że obie rozpatrywane w okresie objętym kontrolą przez Radę skargi zostały uznane za bezzasadne, niemniej jednak zawiadomienia o sposobie ich załatwienia nie zawierają pouczenia o dyspozycji art. 239. Natomiast w myśl art. 238 § 1 k.p.a. *zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto (...) pouczenie o treści art. 239.* Stwierdzona nieprawidłowość skutkowałą wysłaniem skarżącemu

zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, które nie zawierało wszystkich wymaganych przepisem art. 238 § 1 k.p.a. elementów, co wynikało z niezastosowania się do dyspozycji ww. przepisu.

[Dowód: akta kontroli str. 15-17, 18-24]

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 2 w 2012 r.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu usunięcia nieprawidłowości i dalszego usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. Dostosować godziny przyjęć interesentów w sprawie skarg i wniosków do wymogów art. 253 § 3 k.p.a., tak aby przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia odbywały się po godzinach pracy.
2. W celu wypełnienia dyspozycji § 3 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, dopilnować by w siedzibie Rady Gminy Dobromierz, w widocznym miejscu, umieszczona była informacja o komórce organizacyjnej, która zajmuje się przyjmowaniem skarg i wniosków kierowanych do Rady Gminy Dobromierz.
3. Przestrzegać właściwości organu do rozpatrzenia sprawy, mając na względzie zasadę pierwszeństwa postępowania administracyjnego przed postępowaniem skargowym.
4. Mając na uwadze dyspozycję § 9 ww. Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, respektować fakt, iż rada gminy i wójt gminy są odrębnymi organami, a Wójt Gminy Dobromierz nie jest organem uprawnionym do zwracania się do innych organów o przekazanie niezbędnych wyjaśnień dotyczących postępowania skargowego prowadzonego przez Radę Gminy Dobromierz.
5. Skargi rozpatrywać terminowo, zgodnie z dyspozycją art. 237 § 1 k.p.a., uwzględniając przy tym czas niezbędny do sporządzenia pisma przekazującego skarżącemu stosowną uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi.
6. O sposobie załatwienia skargi zawiadamiać zgodnie z dyspozycją art. 238 § 1 k.p.a., pamiętając by zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi zawierało pouczenie o treści art. 239 ww. ustawy.
7. Na wpływającej skardze bądź piśmie przekazującym skargę, potwierdzać otrzymanie skargi przez Radę Gminy Dobromierz, ze wskazaniem daty wpływu do Rady.

W **terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia proszę poinformować mnie o wykonaniu zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Aleksander Marek Skorupa