



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KS.431.1.12.2020.AW

Wrocław, dnia 15 grudnia 2020 r.

Pan
Ryszard Dźwiniel

Przewodniczący Rady
Miejskiej Bielawy

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 sierpnia 2020 r.², zespół kontrolujący z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Anna Piekoszewska – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu) oraz Anna Weiman – inspektor wojewódzki (członek zespołu), w dniach od 3 września 2020 r. do 31 października 2020 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Miejskiej Bielawy z siedzibą przy ul. Piastowskiej 1, 58-260 Bielawa.

Tematyka kontroli obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2017 r. do dnia kontroli oraz realizację zadania wyboru ławników do sądów powszechnych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o *plan kontroli na II półrocze 2020 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 16 czerwca 2020 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 kandydata na ławnika.

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm., dalej: k.p.a.

² Upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego o symbolach NK-KS.0030.65.2020.AP i NK-KS.0030.66.2020.AP.

W czasie prowadzenia czynności kontrolnych Przewodniczącym Rady Miejskiej Bielawy był Pan Ryszard Dźwiniel, wybrany na tę funkcję w drodze uchwały nr I/1/2018 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy. W okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnili także Pani Marta Masyk (wybrana uchwałą nr 56/506/18 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy) oraz Pan Zbigniew Dragan (wybrany uchwałą nr 3/7/14 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy).

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 9 września, 9 października i 28 października 2020 r.³, stanowiące odpowiedzi na pisma wystosowane w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi. Wszystkie ww. dokumenty i wyjaśnienia przekazane zostały bezpośrednio przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy. Ponadto, w zakresie realizacji zadania wyboru ławników do sądów powszechnych oceny dokonano w oparciu o analizę dokumentów przesłanych przez Prezesa Sądu Rejonowego w Dzierżoniowie⁴.

[dowód: akta kontroli str. 37-620]

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵, w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*.

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

Realizację zadań w przedmiocie wyboru ławników do sądów powszechnych oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.

Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków

Zgodnie z regulacją Statutu Miasta Bielawa⁶, w celu rozpatrywania skarg i wniosków oraz petycji obywateli, Rada Miejska Bielawy powołała Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, która realizuje swoje zadania na posiedzeniach zwoływanych przez Przewodniczącego Komisji w terminie 3 dni po skierowaniu sprawy do Komisji przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy. Komisja przygotowuje w tej sprawie projekt uchwały, i w tym celu Burmistrz lub kierownicy komórek organizacyjnych Gminy są obowiązani – na żądanie Komisji – do przedkładania dokumentów, innych materiałów bądź wyjaśnień co do stanu faktycznego i prawnego kwestii podnoszonych w skardze lub wniosku. Do zadań Przewodniczącego Komisji należy między innymi zwoływanie posiedzeń Komisji, przygotowywanie projektów uchwał i innych dokumentów dla Rady wynikających z rozpatrywanej sprawy wraz

³ Zwane dalej – odpowiednio – wyjaśnieniami z dnia 9 września, 9 października i 28 października 2020 r.

⁴ Pisma z dnia 10 września i 14 października 2020 r., znak A-070-65/20.

⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

⁶ Rozdział 13 uchwały nr 62/563/18 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Statutu Miasta Bielawa (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2018 r., poz. 5729).

z uzasadnieniem, w tym informacji o każdym przypadku niezakończonych skargi lub wniosku w terminie przewidzianym prawem (z podaniem przyczyny zwłoki), a także sporządzenie projektu sprawozdania z pracy Komisji. Po przekazaniu przez Komisję przygotowanego projektu uchwały, Przewodniczący Rady Miejskiej Bielawy wprowadza do porządku obrad najbliższej Sesji sprawę rozpatrzenia skargi lub wniosku. Do zadań Przewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy należy też zawiadamianie zainteresowanych osób o sposobie załatwienia skargi bądź wniosku, a w przypadku nieuwzględnienia skargi lub wniosku zawiadomienie musi zawierać uzasadnienie uchwały podjętej w tej sprawie.

Opisany wyżej tryb załatwiania skarg i wniosków nie narusza przepisów procesowych regulujących tę tematykę, jednakże, jak ustalono, w § 77 ust. 2 Statutu Miasta Bielawa wprowadzono do omawianej procedury zapis, zgodnie z którym skargi i wnioski anonimowe nie podlegają rejestracji w prowadzonej przez kontrolowanego ewidencji skarg i wniosków. Zgodnie zaś z art. 254 k.p.a. oraz JRWA⁷, rejestracji podlegają wszystkie skargi i wnioski przekazane do organu administracji publicznej, bez wyłączenia w zakresie pism anonimowych. W konsekwencji, przyjęte przez kontrolowanego rozwiązania wyłączające rejestrowanie skarg i wniosków anonimowych uznać należy za niezgodne z ww. normami prawa powszechnie obowiązującego, skutkujące między innymi brakiem możliwości uzyskania z treści prowadzonego rejestru pełnej informacji o ilości i sposobie załatwienia wszystkich skarg i wniosków pozostających we właściwości Rady Miejskiej Bielawy, jakie wpłynęły do kontrolowanego.

W wyjaśnieniach z dnia 9 października 2020 r. kontrolowany wskazał, iż „w związku z kadencyjnością rady gminy i faktem, że Statut Miasta Bielawa został przyjęty przez Radę poprzedniej kadencji nie ma możliwości wyjaśnienia przyczyn przyjęcia zapisów dotyczących skarg i wniosków anonimowych”. W ww. wyjaśnieniach zadeklarowano ponadto, iż od dnia 12 sierpnia 2019 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych do Rady Miejskiej Bielawy nie wpłynęły żadne anonimowe skargi i wnioski. W toku kontroli nie udało się uzyskać informacji w tym zakresie dotyczącej pozostałego okresu objętego kontrolą.

[dowód: akta kontroli str. 43, 469]

Obsługą Rady Miejskiej Bielawy zajmują się pracownicy Biura Rady Miejskiej. Przedstawione w trakcie czynności kontrolnych dokumenty o nazwie *zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności* potwierdzają, iż w okresie objętym kontrolą do zadań pracowników zatrudnionych w ww. jednostce Urzędu Miejskiego w Bielawie należały między innymi czynności z zakresu prowadzenia rejestru skarg i wniosków mieszkańców. Powyższe odpowiada zapisom Statutu Miasta Bielawa w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 41-49, 474-478]

Wobec powyższych ustaleń stwierdzono, iż w Radzie Miejskiej Bielawy realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego⁸, zgodnie z którym *przyjmowanie*

⁷ 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.).

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.

Zgodnie z przekazanymi dokumentami, Przewodniczący Rady Miejskiej Bielawy przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w każdą drugą i trzecią środę miesiąca, w godzinach 14:00-15:00. Ponadto, Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej Bielawy Pan Jarosław Florczak pełni dyżury w tym zakresie w każdą pierwszą i piątą środę w danym miesiącu, w godzinach 16:00-17:00, zaś Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej Bielawy Pan Leszek Staszewski – w pierwszy i czwarty poniedziałek miesiąca, w godzinach 12:00-13:00. Na powyższe wskazuje treść informacji wywieszanej – zgodnie z dyspozycją art. 253 § 4 k.p.a. – w siedzibie organu. Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy oraz Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy Pana Leszka Staszewskiego odbywa się zatem w godzinach pracy Urzędu Miejskiego w Bielawie, który w poniedziałki i środy czynny jest w godzinach 7:30-15:30. Jak wskazuje natomiast przepis art. 253 § 3 k.p.a., *dni i godziny przyjęć obywateli powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny odbywać się w ustalonym dniu po godzinach pracy.*

[dowód: akta kontroli str. 37, 50-54]

Odnosząc się do ww. ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 9 października 2020 r. wskazano, że przyjęcia mieszkańców odbywają się w przedstawionej wyżej formie z uwagi na występujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Jak zadeklarowano, *„po ustąpieniu pandemii [przyjęcia] będą odbywały się zgodnie z zaleceniami”*.

[dowód: akta kontroli str. 469]

Mając na uwadze normy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁹ (oraz wcześniej obowiązujących regulacji w tym zakresie), złożone wyjaśnienia uwzględniono przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

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.* Zgodnie zaś z JRWA, symbolem klasyfikacyjnym 1510 oznacza się *skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe), w tym ich rejestr.* Natomiast petycje, wraz z postulatami i inicjatywami obywateli, oznaczane powinny być symbolem klasyfikacyjnym 152. Wskazane normy przewidują zatem prowadzenie rejestru dedykowanego skargom i wnioskom, którego celem jest ułatwienie kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych postępowań z tego zakresu. W załączeniu do wyjaśnień z dnia 9 września 2020 r. zespołowi kontrolującemu przekazano dokument określony jako *„rejestr skarg, wniosków i petycji”*, stanowiący wydruk z systemu informatycznego kontrolowanego. Dokument ten nie jest oznaczony żadnym symbolem klasyfikacyjnym z JRWA i obejmuje jedynie sprawy prowadzone w 2019 i 2020 r. Ponadto, w rejestrze tym (zgodnie z jego nazwą) odnotowano także petycje. Stwierdzono także, iż treść

⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1758, z późn. zm.

rubryk nie przewiduje wskazania danych identyfikujących skarżących/wnioskodawców oraz sposobu i daty zakończenia postępowań, a w rubryce „*data pisma/dok.*” w 2 przypadkach podano daty wpływu pism wszczynających te postępowania, zaś w 3 wpisach podane daty nie odpowiadają ani datom wpływu, ani datom sporządzenia pism wszczynających te sprawy. W konsekwencji ustalono, iż sposób prowadzenia omówionego wyżej rejestru nie spełnia wymagań określonych w cytowanym wyżej art. 254 k.p.a. w zakresie ułatwiania kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

[dowód: akta kontroli str. 38, 65]

Mimo prośby zespołu kontrolującego, Rada Miejska Bielawy nie wskazała przyczyny braku objęcia zapisami omawianego rejestru całego okresu objętego niniejszą kontrolą oraz ujmowania petycji razem ze skargami i wnioskami powszechnymi w jednym rejestrze. W załączeniu do wyjaśnień z dnia 9 października 2020 r. przekazano zaś dwa dodatkowe rejestry: *BRM.1510 Rejestr Skarg i Wniosków złożonych do Rady Miejskiej Bielawy*, oraz *BRM.152 Rejestr Petycji złożonych do Rady Miejskiej Bielawy*. Rejestry te prowadzone są dla spraw wszczętych po dniu 12 sierpnia 2019 r., zatem także nie obejmują całego okresu objętego kontrolą. Analiza ww. *Rejestru Skarg i Wniosków złożonych do Rady Miejskiej Bielawy* wykazała, iż przewiduje on wskazanie danych skarżącego lub wnioskodawcy oraz dat wszczęcia i zakończenia postępowania. Nie przewidziano w nim jednak miejsca na wskazanie sposobu, w jaki zakończono daną sprawę. Ponadto ustalono, iż w ramach jedyne go wpisu ujętego w omawianym rejestrze wskazano nieprawidłową datę wpływu skargi do Rady Miejskiej Bielawy.

[dowód: akta kontroli str. 469, 479, 480]

W toku kontroli ustalono także, iż Rada Miejska Bielawy nie prowadzi rejestru dedykowanego dla skarg i wniosków przekazywanych zgodnie z właściwością na podstawie art. 231 k.p.a. W załączeniu do wyjaśnień z dnia 9 września 2020 r. przekazano zatem zespołowi kontrolującemu Spis spraw prowadzonych w okresie objętym kontrolą pod symbolem 1511 z JRWA.

[dowód: akta kontroli str. 67]

Stwierdzono, iż dokument ten uwzględnia sprawę ostatecznie załatwianą bezpośrednio przez kontrolowanego (sprawa oznaczona w Spisie spraw pod znakiem BRM.1511.1.2017).

Ponadto, jak ostatecznie ustalono, jedno z postępowań odnotowanych w omawianym Spisie spraw nie było prowadzone w trybie regulowanym normami działu VIII k.p.a. Z przekazanych akt sprawy wynika, iż postępowanie prowadzone pod znakiem BRM.1511.1.2019 wszczęte zostało skargą skierowaną do Wojewody Dolnośląskiego „*za pośrednictwem UM Bielawa*”, co wskazuje, iż intencją skarżącej było, by organ wykonawczy Gminy Bielawa zapoznał się z treścią pisma i przekazał je do organu będącego właściwym adresatem. Podkreślić należy, iż przepisy działu VIII k.p.a. nie przewidują opisanej wyżej procedury wnoszenia skarg i wniosków. Normy art. 228 oraz art. 242 § 1 k.p.a. wskazują bowiem jednoznacznie, iż *skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia* a wnioski – do *organów właściwych ze względu na ich przedmiot*. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 28 października 2020 r. przedmiotowa skarga została zadekretowana wewnętrznie do Biura Rady Miejskiej Bielawy jako jednostki Urzędu Miejskiego w Bielawie odpowiedzialnej za działania, których dotyczy skarga. Wobec powyższego, omawiana skarga zarejestrowana

została pod symbolem klasyfikacyjnym BRM.1511.1.2019 (jako prowadzona w Biurze Rady Miejskiej Bielawy). Pismo przekazujące skargę do Wojewody Dolnośląskiego podpisane zostało przez Burmistrza Miasta Bielawa oraz opatrzone stosowną pieczęcią organu wykonawczego Gminy Bielawa. Podkreślić należy, iż w przedmiotowej sprawie Rada Miejska Bielawy (w tym za pośrednictwem Przewodniczącego czy Komisji Skarg, Wniosków i Petycji) nie podejmowała żadnych czynności wpływających na przebieg omawianego postępowania. Wobec powyższego należy wskazać, iż postępowanie to nie stanowiło skargi przekazywanej zgodnie z właściwością przez Radę Miejską Bielawy, lecz pismo przesłane przez Burmistrza Miasta Bielawa zgodnie z żądaniem skarżącej do końcowego adresata. W konsekwencji, kontrolowany organ niezasadnie przekazał zespołowi kontrolującemu akta tego postępowania jako jedną ze skarg przekazanych zgodnie z właściwością. Prawdliwość przebiegu tego postępowania nie podlegała zatem ocenie w toku niniejszej kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 67, 508-509]

W toku czynności kontrolnych ustalono także, że Rada Miejska Bielawy prowadziła postępowania z zakresu skarg i wniosków przekazywanych zgodnie z właściwością także pod znakami spraw objętych innym symbolem klasyfikacyjnym z JRWA¹⁰. Na powyższe wskazuje przede wszystkim treść pism przekazujących dane pisma oraz dokumentacja wyjaśniająca w sprawie. Sprawy te nie były przekazane zespołowi kontrolującemu w początkowym etapie czynności kontrolnych ani ujęte w przekazywanych przed wszczęciem kontroli informacjach o ilościach prowadzonych postępowań z zakresu objętego kontrolą.

[dowód: akta kontroli str. 510-554, 613-619]

W konsekwencji należy wskazać, iż przekazany przez kontrolowanego Spis spraw prowadzonych pod JRWA nr 1511 nie oddaje katalogu spraw rzeczywiście przekazywanych przez kontrolowanego w oparciu o normy art. 231 lub 243 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe ustalono, że przyjęty przez kontrolowanego sposób rejestrowania skarg i wniosków nie odzwierciedla w pełni przebiegu i terminów prowadzenia postępowań objętych kontrolą, co stanowi nieprawidłowość polegającą na naruszeniu art. 254 k.p.a.

Zgodnie z ostatecznymi ustaleniami kontroli, w okresie objętym kontrolą Rada Miejska Bielawy rozpatrywała łącznie 15 skarg, z czego 8 zostało uznanych za bezzasadne, jedna za zasadną, 5 zostało wycofanych lub pozostawionych bez rozpoznania, oraz jedno postępowanie do dnia wszczęcia czynności kontrolnych nie zostało zakończone. Ponadto, od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia wszczęcia niniejszej kontroli kontrolowany przekazał zgodnie z właściwością do innych organów administracji publicznej łącznie 6 skarg i wniosków (w tym dwa wnioski w ramach jednego postępowania). Kontrolą objęto wszystkie wskazane wyżej postępowania

¹⁰ Postępowania znak BRM.0004.1.2018, BRM.0004.2.2018 i BRM.0004.3.2018 (opisane w dalszej części dokumentu) oraz BRM.0004.69.2018 (którego dokumentacja uzyskana została w toku równoległe prowadzonej kontroli problemowej w Urzędzie Miejskim w Bielawie, której tematem jest organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków [znak sprawy: NK-KS.431.1.11.2020]; w toku postępowania nie stwierdzono nieprawidłowości).

skargowo-wnioskowe (w tym postępowanie wszczęte i niezakończone przed rozpoczęciem kontroli – w zakresie kwalifikacji i terminowości prowadzenia postępowania).

[dowód: akta kontroli str. 61-492, 469-554, 613-619]

Ustalono, iż w ramach postępowań prowadzonych pod znakiem BRM.1510.4.2017, BRM.1510.1.2018 oraz BRM.1510.2.2018 skargi wszczynające postępowania nie zostały opatrzone pieczęcią wpływu pisma do kontrolowanego organu. W związku z powyższym, niemożliwe było jednoznaczne określenie dat wszczęcia omawianych postępowań.

W odpowiedzi na prośbę zespołu kontrolującego, w załączeniu do wyjaśnień z dnia 9 października 2020 r. dołączono wydruki z systemu informatycznego, wskazujące według deklaracji kontrolowanego daty wpływu omawianych pism z historii obiegu dokumentów. Analiza przedmiotowych wydruków wykazała, iż potwierdzają one „*rejestrację pozycji*”, która dla spraw BRM.1510.1.2018 oraz BRM.1510.2.2018 jest tożsama z datą omawianych pism. Jednak w ramach postępowania BRM.1510.4.2017 wskazano datę 29 maja 2017 r., choć część dokumentów w sprawie (w tym pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy) opatrzone zostało datami wcześniejszymi niż ta wynikająca z przedłożonego wydruku jako wpływ sprawy do kontrolowanego organu. Wobec powyższego stwierdzono, iż omawiane wydruki nie stanowią dowodu potwierdzającego daty wpływu przedmiotowych pism do kontrolowanego organu, a tym samym na ich podstawie nie ma możliwości oceny dat wszczęcia wskazanych wyżej postępowań.

[dowód: akta kontroli str. 110, 113, 167, 176, 483-485]

Podobnie, pismo z dnia 9 maja 2019 r., wycofujące skargę rozpatrywaną w postępowaniu znak BRM.1510.3.2019, nie zostało opatrzone datą wpływu do Rady Miejskiej Bielawy. W wyjaśnieniach z dnia 9 października 2020 r. nie podano daty wpływu tego pisma do kontrolowanego organu oraz wskazano, iż „*12 sierpnia 2019 r. nastąpiły zmiany personalne w Biurze Rady Miejskiej, ówczesna Pani kierownik odeszła na emeryturę, w związku z powyższym nie jest możliwe ustalenie [przyczyn] nieopatrzenia pisma datą wpływu do Biura Rady Miejskiej*”.

[dowód: akta kontroli str. 212, 470]

Odnosząc się do powyższych ustaleń w zakresie odnotowywania dat wpływu pism do kontrolowanego organu należy podkreślić, iż zgodnie z § 7 pkt 6 oraz § 42 ust. 2 instrukcji kancelaryjnej¹¹, *po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie*. Wskazana wyżej pieczęć powinna zawierać *co najmniej nazwę podmiotu, nazwę punktu kancelaryjnego, datę wpływu, a także miejsce na umieszczanie numeru z rejestru przesyłek wpływających i ewentualnie informację o liczbie załączników*. Powyższe regulacje umożliwiają prawidłowe i wiarygodne dokumentowanie dat wpływu przesyłek do organów administracji publicznej, co pozwala na weryfikację terminowości podejmowania poszczególnych czynności w toku postępowań.

¹¹ Załącznik nr 1 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.).

Wobec powyższego stwierdzono nieprawidłowość w zakresie realizacji norm instrukcji kancelaryjnej oraz obowiązku wynikającego z omawianego wyżej art. 254 k.p.a. w zakresie dokumentowania postępowań w sposób umożliwiający ocenę terminowości ich załatwiania. Ostatecznej oceny terminowości postępowań dokonano w oparciu o inne dostępne dokumenty i dane.

Z akt sprawy prowadzonej pod znakiem BRM.1510.3.2019 wynika także, iż skarga wszczynająca to postępowanie podpisana została przez dwie osoby. W treści pisma zamieszczono jednak adres tylko jednej z tych osób (Pani M.K.). Ustalenia kontroli wskazują, iż Rada Miejska Bielawy uznała za skarżących obie ww. osoby, choć tworzona w toku rozpatrywania sprawy korespondencja adresowana była jedynie do Pani M.K. Mając powyższe na uwadze, zespół kontrolujący zwrócił się do jednostki kontrolowanej z prośbą o wskazanie ostatecznego sposobu określenia skarżących w przedmiotowym postępowaniu oraz wyjaśnienie przyjętego sposobu doręczania skarżącym pism w toku prowadzonego postępowania. W wyjaśnieniach z dnia 9 października wskazano, że *„w związku z kadencyjnością rady gminy i faktem, że przytoczoną sprawą zajmowała się rada poprzedniej kadencji nie ma możliwości wyjaśnienia przyjętego sposobu doręczenia skarżącym pism w toku prowadzonego postępowania”*.

[dowód: akta kontroli str. 208-212, 470]

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, iż organ prawidłowo określił, że przedmiotowa skarga została wniesiona przez dwie osoby. Stosownie zaś do art. 40 § 3 k.p.a., mającego odpowiednie zastosowanie w postępowaniach skargowych, *w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron pisma doręcza się wszystkim stronom, chyba że w podaniu wskazały jedną jako upoważnioną do odbioru pism*. W treści omawianej skargi nie wskazano jednoznacznie, czy Pani M.K. jest upoważniona do obioru korespondencji w imieniu obu skarżących. Akta przedmiotowej sprawy nie wskazują także, by Rada Miejska Bielawy podjęła działania w celu ustalenia charakteru (znaczenia) wskazania adresu do korespondencji tylko jednej z podpisanych pod skargą osób, w tym oczekiwanego przez wnoszące sposobu doręczania pism kierowanych do Pani M.W. W konsekwencji, w toku omawianego postępowania nie ustalono sposobu prawidłowego doręczania pism obu skarżącym.

Nawiązując do powyższych ustaleń należy także wskazać, iż w omawianym postępowaniu mogły zajść przesłanki uprawniające do zastosowania § 8 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym *skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania*.

Czynności kontrolne wykazały, iż kontrolowany prawidłowo kwalifikował wpływające pisma jako skargi i wnioski powszechne oraz co do zasady poprawnie identyfikował organ właściwy do prowadzenia postępowania, zarówno w sprawach załatwianych bezpośrednio jak i przekazywanych zgodnie z właściwością. Stwierdzono jednak omówione poniżej nieprawidłowości.

Ustalono, iż przedmiotem skargi wszczynającej postępowanie prowadzone pod znakiem BRM.1510.5.2017 jest brak odpowiedzi Burmistrza Miasta Bielawa na pismo z prośbą o przekazanie informacji publicznej (bezczytność w zakresie udostępnienia przez Burmistrza

Miasta Bielawa wnioskowanej informacji publicznej). Z akt sprawy wynika, iż Rada Miejska Bielawy podjęła się rozstrzygnięcia tej sprawy, w piśmie z dnia 3 lipca 2017 r. informując skarżącego o bezzasadności zarzutów. Tymczasem zgodnie z dyspozycją art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹², w przypadku bezczynności organu, wnioskodawcy przysługuje możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a tryb wnoszenia skargi oraz postępowanie w zakresie jej rozpatrzenia regulują przepisy odrębnej ustawy procesowej. Jak wskazuje zaś art. 240 k.p.a., *gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (...), przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy*. Norma ta stanowi realizację normatywną zasady jednotorowości proceduralnej, zgodnie z którą w sytuacji, w której zgodnie z prawem sprawa jest załatwiana w tak zwanych formach procesowych pełnych, a więc między innymi w postępowaniu sądowym, nie dochodzi do wszczęcia postępowania skargowego w trybie norm działu VIII k.p.a. Wobec powyższego stwierdzono wystąpienie nieprawidłowości w omawianym zakresie, której przyczyną jest błędna interpretacja norm prawa powszechnie obowiązującego.

[dowód: akta kontroli str. 117-118]

W wyjaśnieniach z dnia 9 października 2020 r. podano, iż z uwagi na zmianę kadencji osób zasiadających w Radzie Miejskiej Bielawy nie ma możliwości wskazania przesłanek, w oparciu o które kontrolowany uznał się właściwym do rozpatrywania przedmiotowej sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 472]

Zasada jednotorowości proceduralnej ma także zastosowanie w przypadku zbiegu postępowania ze skargi powszechnej i postępowania administracyjnego ogólnego, wskazując na pierwszeństwo postępowania jurysdykcyjnego. Przyjęcie powyższej zasady ma na celu ochronę i zapewnienie realizacji praw procesowych strony postępowania. Z akt sprawy prowadzonej pod znakiem BRM.1510.4.2019 wynika, iż przedmiotem skargi wszczynającej to postępowanie jest *„bezczyność i nie wydanie decyzji administracyjnej”* przez Burmistrza Miasta Bielawa. Opis sprawy oraz powołane przez skarżącą postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu wskazują, iż sprawa dotyczy kwestii objętych przedmiotem postępowania administracyjnego. Powyższe potwierdzają wyjaśnienia Burmistrza Miasta Bielawa, które wskazują, iż żądanie skarżącej było przedmiotem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji zastosowanie powinny znaleźć normy art. 233-236 k.p.a., nakazujące odpowiednie rozpatrywanie żądań dotyczących postępowań administracyjnych ogólnych w ramach środków prawnych przewidzianych dla tych postępowań, przez organy właściwe do ich podjęcia. Niezgodnie z ww. regulacjami, Rada Miejska Bielawy uznała się za właściwą do rozpatrzenia omawianej skargi w trybie przewidzianym normami działu VIII k.p.a. i uznała przedmiotową skargę za bezzasadną. Omawiana nieprawidłowość stwierdzona została także w toku postępowania Wojewody Dolnośląskiego prowadzonego pod znakiem NK-KS.1410.36.2019.AP, w ramach którego szeroko omówiono niniejsze zagadnienie.

[dowód: akta kontroli str. 213-239]

¹² Dz. U. z 2019 r., poz. 1429, z późn. zm.

Zgodnie z przyjętym przez kontrolowanego rozwiązaniem ujętym w § 70 ust. 1 Statutu Miasta Bielawa, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej Bielawy realizuje swoje zadania na posiedzeniach zwoływanych w terminie 3 dni po skierowaniu pisma przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy. Jak wynika z przekazanych akt postępowań skargowych wszczętych po wejściu w życie ww. normy, w zakresie postępowań prowadzonych pod znakiem BRM.1510.2.2018, BRM.1510.1.2019 i BRM.1510.2.2019 nie dochowano ww. terminu. W odpowiedzi na prośbę zespołu kontrolującego o wskazanie przyczyny powyższego, w wyjaśnieniach z dnia 9 października 2020 r. wskazano, iż „*termin o którym mowa w § 70 ust. 1 Statutu Miasta Bielawa jest terminem instrukcyjnym*”.

[dowód: akta kontroli str. 176, 182a-182b, 188, 189, 200, 201]

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, iż Statut Miasta Bielawa ma charakter aktu prawa miejscowego obowiązującego na obszarze Gminy Bielawa¹³, i jako taki stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Choć w omawianej normie nie przewidziano bezskuteczności czynności podjętych po upływie terminu, o którym mowa w § 70 ust. 1 Statutu Miasta Bielawa, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP wszystkie organy administracji publicznej mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. Ustalony w Statucie termin jest więc dla organu wiążący, a jego przekroczenie stanowi naruszenie prawa. Wobec powyższego stwierdzono wystąpienie omawianej wyżej nieprawidłowości w zakresie realizacji przez kontrolowanego procedury nieuregulowanej normami k.p.a. i rozporządzenia wykonawczego.

W toku czynności kontrolnych ustalono, iż w okresie objętym kontrolą podjęto postępowanie prowadzone pod znakiem BRM.0012.6.1.2020, w ramach którego na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego sformułowano wezwanie do sprecyzowania żądań zawartych w piśmie z dnia 4 stycznia 2020 r. (pismo z dnia 28 stycznia 2020 r.), a następnie – w oparciu o tę samą normę prawną – sprawę pozostawiono bez rozpoznania (pismo z dnia 19 lutego 2020 r.). Mimo prośby ze strony zespołu kontrolującego, kontrolowany nie wskazał sposobu kwalifikacji przez Radę Miejską Bielawy pisma wszczynającego omawiane postępowanie. Z treści udostępnionych dokumentów wynika jednak, iż pismo z dnia 4 stycznia 2020 r. stanowiło skargę w rozumieniu art. 227 k.p.a. (zawierało zarzut niewłaściwego działania organu), w wyniku którego kontrolowany wszczął postępowanie skargowo-wnioskowe w celu ustalenia jego przedmiotu. Mimo powyższego, postępowanie to nie zostało odnotowane w prowadzonym przez Radę Miejską Bielawy *rejestrze skarg, wniosków i petycji*.

[dowód: akta kontroli str. 249-251, 465, 473, 526-554, 559-561, 569, 613-615]

Brak wskazania jednoznacznego sposobu kwalifikacji pisma oraz rejestracji sprawy w prowadzonym rejestrze skarg, wniosków i petycji, a także nieprzekazanie akt postępowania na początkowym etapie czynności kontrolnych wskazują na naruszenie norm omawianego wyżej art. 254 k.p.a. w zakresie rejestrowania i dokumentowania prowadzonych postępowań skargowo-wnioskowych.

¹³ Art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.).

¹⁴ Art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.

W oparciu o akta skontrolowanych spraw ustalono, iż 9 ze skontrolowanych postępowań zostało zakończonych w sposób określony w art. 237 § 3 k.p.a., czyli zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi. W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w treści zawiadomień 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 k.p.a.*

Podkreślić należy szczególne znaczenie sporządzenia prawidłowego uzasadnienia odmownie załatwionej skargi, stanowiące element realizacji zasady przekonywania wyrażonej w art. 8 § 1 i w art. 11 k.p.a. Wskazane w cytowanym wyżej przepisie uzasadnienie faktyczne sposobu załatwienia skargi powinno odnosić się do rzeczywistego stanu faktycznego, jaki został przez organ ustalony w toku postępowania skargowego, w celu skonfrontowania go z twierdzeniami skarżącego. Zamieszczenie uzasadnienia prawnego ma zaś na celu potwierdzenie, że rzeczywisty stan, ustalony przez organ, jest skutkiem zgodnej z prawem działalności organu, którego dana skarga dotyczy, lub że działalność ta jest dostosowana do obowiązujących regulacji prawnych. Najważniejszą kwestią w zakresie uzasadnienia przyjętej kwalifikacji skargi jest jednak odniesienie się do wszystkich podnoszonych w niej zarzutów, wskazujące na pełną analizę przedmiotu wniesionej skargi.

W ramach postępowania skargowego prowadzonego pod znakiem BRM.1510.1.2017 skarżąca sformułowała liczne zarzuty względem działalności podejmowanej przez Burmistrza Miasta Bielawa, w tym:

- zajęcie się wskazanymi przez skarżącą sprawami z nienależytą uwagą (ignorancją);
- wprowadzanie w błąd (kłamstwa) w udzielanych skarżącej odpowiedziach;
- brak (prawidłowej) odpowiedzi na wskazane przez skarżącą pisma;
- bezpodstawne odmowy przeprowadzenia przetargu nieograniczonego dotyczącego dzierżawionych przez skarżącą działek.

Z akt sprawy wynika, iż przedmiotowa skarga uznana została za niezasadną, a o podjętym w sprawie rozstrzygnięciu skarżąca zawiadomiona została pismem z dnia 31 marca 2017 r. przekazującym uchwałę nr 34/334/17 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie skargi na działania Burmistrza Miasta Bielawa. W uzasadnieniu do przedmiotowego aktu opisano przebieg przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego oraz wskazano, iż w odniesieniu do pytań kierowanych do Prezesa TBS Bielawa Sp. z o.o. *„(...) zarówno Komisja Rewizyjna jak i Burmistrz nie są władni do zadawania pytań w powyższym temacie, co wynika z przepisów prawa. (...) Biorąc jednak pod uwagę przepisy prawne Komisja Rewizyjna uznaje skargę za bezzasadną (...)”*. Wobec powyższych ustaleń, zespół kontrolujący zwrócił się do Rady Miejskiej Bielawy z prośbą o wskazanie sposobu, w jaki kontrolowany ustosunkował się do wymienionych wyżej zarzutów dotyczących działań Burmistrza Miasta Bielawa. W odpowiedzi, w wyjaśnieniach z dnia 9 października 2020 r. wskazano, iż *„w związku z kadencyjnością rady gminy i faktem, że przytoczoną sprawą*

zajmowała się rada poprzedniej kadencji przesyłam protokoły z Sesji Rady Miejskiej z dnia 29 marca 2017 r. oraz z posiedzeń Komisji Rewizyjnej z dnia 06.03.2017 oraz 20.03.2017”.

[dowód: akta kontroli str. 68-75, 82-84, 470, 486-494]

Wspomniane dokumenty nie stanowiły części zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, nie mogą być zatem uwzględnione w zakresie spełniania normy art. 238 k.p.a. W konsekwencji, stwierdzono nieprawidłowość w zakresie treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, której przyczyną była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.

Ponadto, analiza akt postępowania prowadzonego pod znakiem BRM.1510.6.2017 wykazała, iż za przedmiot skargi uznano brak udzielenia przez Burmistrza Miasta Bielawa odpowiedzi na skargi. Podjęta w sprawie uchwała w swej treści potwierdza powyższe, wskazując, że skarga na działania Burmistrza Miasta Bielawa uznana została za bezzasadną. W uzasadnieniu omawianego aktu zawarto jednak sformułowanie „z przedstawionej opinii prawnej i dokumentacji dołączonej do skargi wynika, że Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych wielokrotnie wychodził naprzeciw oczekiwaniom Pani (...). Realizował również wyroki sądu o eksmisji. Komisja uznaje, iż nie doszło do złamania procedur i przepisów prawa w przedmiotowej sprawie”. Uzasadnienie to odnosi się zatem do działalności Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Bielawie, a nie do działań podejmowanych przez Burmistrza Miasta Bielawa. Pozostałe zapisy zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi także nie odnoszą się do zarzutów względem Burmistrza Miasta Bielawa. Odnosząc się do powyższych ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 9 października 2020 r. wskazano, że „w związku z kadencyjnością rady gminy i faktem, że przytoczoną sprawą zajmowała się rada poprzedniej kadencji, nie ma możliwości wskazania przyczyny braku ustosunkowania się w omawianym uzasadnieniu do przedmiotu skargi rozpatrywanej przez Radę Miejską Bielawy”.

[dowód: akta kontroli str. 127, 143-145, 471]

Mając na uwadze powyższe ustalenia oraz teś udzielonych w sprawie wyjaśnień, stwierdzono nieprawidłowość w zakresie treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, której przyczyną była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.

Zgodnie z dalszym brzmieniem wspomnianego wyżej art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a., zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać także pouczenie o treści art. 239 k.p.a., regulującym możliwość podtrzymania stanowiska organu wyrażonego w sprawie załatwienia skargi, jeżeli skarga ta została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności sprawy. Z akt spraw prowadzonych pod znakiem BRM.1510.3.2017 i BRM.1510.4.2017 wynika, iż mimo uznania obu tych skarg za bezzasadne, skarżących nie poinformowano o brzmieniu art. 239 k.p.a. Udzielone w tej kwestii wyjaśnienia z dnia 9 października 2020 r. potwierdzają brak realizacji omawianego obowiązku, nie podają jednak przyczyny wystąpienia omawianej nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 107-109, 114-116, 471]

W toku niniejszej kontroli nie stwierdzono innych nieprawidłowości w zakresie zawiadamiania skarżących o sposobie załatwienia skargi.

W myśl przepisu art. 237 § 1 k.p.a. *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca*. Przywołany przepis stanowi konkretyzację zasady szybkości i wnikliwości postępowania wyrażonej w art. 12 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia*. Ponadto, zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 237 § 4 k.p.a., w razie niezakończono skargi w terminie miesiąca od jej wpływu do organu właściwego, stosuje się między innymi przepis art. 36 k.p.a., zgodnie z którym organ ma obowiązek zawiadomienia o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie, wraz z podaniem przyczyn zaistniałej zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy, a od 1 czerwca 2017 r., także z pouczeniem skarżącego o prawie złożenia ponaglenia. Przy czym należy mieć na uwadze, iż omawiany obowiązek ciąży na organie prowadzącym postępowanie również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn od niego niezależnych (np. w sytuacji wstrzymania załatwiania skargi z uwagi na konieczność uzupełnienia przez skarżącego braków formalnych skargi). Do realizacji normy art. 36 k.p.a. dochodzi zatem w każdym przypadku braku załatwienia skargi powszechnej zgodnie z regulacją art. 237 § 1 k.p.a., niezależnie od przyczyny braku dochowania tak liczonego terminu¹⁵.

W toku kontroli ustalono, iż:

- 1) pismo wszczynające postępowanie prowadzone pod znakiem BRM.1510.1.2017 wpłynęło do Rady Miejskiej Bielawy w dniu 27 lutego 2017 r., zaś pismem z dnia 6 marca 2017 r. Przewodniczący Rady Miejskiej Bielawy poinformował skarżącą o planowanym załatwieniu wniesionej przez nią skargi w dniu 29 marca 2017 r. Pismo to stanowiło zatem informację o niezakończono sprawy w terminie, wystosowaną zgodnie z regulacją art. 36 w zw. z art. 237 § 4 k.p.a. Z akt przedmiotowego postępowania wynika jednak, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia sprawy datowane jest na dzień 31 marca 2017 r., a więc wysłane zostało po terminie wynikającym z art. 237 § 1 k.p.a. oraz po terminie wskazanym w ww. zawiadomieniu.
- 2) w postępowaniach prowadzonych pod znakiem BRM.1510.2.2017 oraz BRM.1510.3.2017, odpowiedzi na skargi zostały sformułowane w pismach z dnia 2 czerwca 2017 r., zaś wysłane w tych sprawach ostatnie informacje o niezakończono spraw w terminie wskazują na rozpatrzenie omawianych skarg do dnia 31 maja 2017 r.
- 3) w przypadku postępowania znak BRM.1510.5.2017 zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi opatrzone datą 3 lipca 2017 r., podczas gdy informacja o niezakończono sprawy w terminie wskazywała, iż skarga zostanie rozpatrzona w dniu 28 czerwca 2020 r.
- 4) skarga w ramach postępowania oznaczonego symbolem BRM.1510.6.2017 wpłynęła do kontrolowanego organu w dniu 29 września 2017 r., a następnie została uzupełniona w dniu 18 października 2017 r. (data wpływu pisma do Rady Miejskiej Bielawy). W dniu 8 listopada 2017 r. wysłano do skarżącej informację o planowanym

¹⁵ Więcej na temat stosowania art. 36 k.p.a.: zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt III SAB/GI 183/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2017 r., sygn. akt III SA/Wa 324/16; www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

na dzień 29 listopada 2017 r. załatwieniu złożonej przez nią skargi. Zawiadomienie o sposobie załatwienia omawianej skargi datowane jest jednak na dzień 1 grudnia 2017 r., a więc wysłane zostało po terminie wskazanym w ww. zawiadomieniu.

- 5) w toku postępowania BRM.1510.1.2018, pismem z dnia 26 lutego 2018 r. poinformowano wnoszącą, że złożona przez nią skarga jest w toku, nie wskazano jednak przewidywanego terminu jej załatwienia. Następnie pismem z dnia 6 kwietnia 2018 r. wyznaczono termin rozpatrzenia skargi na 25 kwietnia 2018 r. Skarżąca o wyniku postępowania poinformowana została jednak pismem z dnia 27 kwietnia 2018 r.
- 6) skarga wszczynająca postępowanie oznaczone znakiem BRM.1510.1.2019 przekazana została Radzie Miejskiej Bielawy w dniu 15 lutego 2019 r.; podmiot kontrolowany dopiero pismem z dnia 10 kwietnia 2019 r. (a więc po wyznaczonym normą ustawy terminie na załatwienie sprawy) poinformował skarżącego o planowanym terminie rozpatrzenia skargi wyznaczonym na dzień 17 kwietnia 2019 r. Następnie jednostka kontrolowana poinformowała skarżącego o wycofaniu z porządku obrad Rady Miejskiej Bielawy rozpatrzenia wniesionej przez niego skargi, nie wyznaczając przy tym nowego terminu załatwienia sprawy (pismo z dnia 19 kwietnia 2019 r., sformułowane po terminie na załatwienie skargi wyznaczonym wcześniej przez podmiot kontrolowany), po czym pismem z dnia 17 maja 2019 r. poinformowała o wyznaczeniu na 29 maja 2019 r. nowego terminu na rozpatrzenie skargi. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi datowane jest zaś na dzień 31 maja 2019 r., a więc sformułowane zostało po wyznaczonym przez kontrolowanego ostatecznym terminie załatwienia sprawy.
- 7) w terminie na rozpatrzenie skargi z dnia 22 lutego 2019 r. (postępowanie BRM.1510.2.2019) wysłano do skarżącej informację o planowanym terminie załatwienia skargi w dniu 17 kwietnia 2019 r. Następną informacją o niezałatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowej daty załatwienia skargi datowana jest jednak na dzień 26 kwietnia 2019 r.
- 8) postępowanie prowadzone pod znakiem BRM.1510.3.2019 wszczęte zostało w dniu 21 marca 2019 r., zaś zakończone – pismem dnia 9 maja 2019 r. wycofującym przedmiotową skargę. W aktach sprawy brak jednak pisma informującego skarżących o niezałatwieniu prowadzonego postępowania w terminie wynikającym z art. 237 § 1 k.p.a.
- 9) zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi rozpatrywanej w toku postępowania prowadzonego pod znakiem BRM.1510.4.2019 opatrzone datą 29 sierpnia 2019 r., a sformułowana wcześniej informacja o niezałatwieniu sprawy w terminie wskazuje, iż skarga zostanie rozparzona w dniu 28 sierpnia 2019 r.

[dowód: akta kontroli str. 68-321]

Odnosząc się do prośby zespołu kontrolującego o wskazanie przyczyny naruszenia ww. przepisów dotyczących terminów prowadzenia postępowań skargowych oraz obowiązku informowania o niezałatwieniu sprawy w terminie, w wyjaśnieniach z dnia 9 października 2020 r., w zakresie pkt 1-5 wskazano, iż „w związku z kadencyjnością rady gminy i faktem, że przytoczonymi sprawami zajmowała się rada poprzedniej kadencji, nie ma możliwości wskazania przyczyny naruszenia przepisów. Możemy domniemać, że sposób i tryb

rozpatrywania zależny był od przyjętych planów pracy Rady Miejskiej i Komisji Rady Miejskiej”. W nawiązaniu do pozostałych ustaleń w zakresie terminowości prowadzonych postępowań podano zaś, że „sposób i tryb rozpatrywania skarg i wniosków wynikał z przyjętych planów pracy Rady Miejskiej Bielawy oraz Komisji Rady Miejskiej Bielawy. Zgodnie z obowiązującą praktyką odpowiedź do skarżących wysyłana jest po sesji, na której uchwała w sprawie przedmiotowej skargi była podjęta”.

[dowód: akta kontroli str. 472]

W związku z treścią udzielonych wyjaśnień należy podkreślić, iż przez załatwienie skargi należy uznać zawiadomienie skarżącego o sposobie jej załatwienia, które powinno nastąpić przed upływem terminu wyznaczonego w ustawie lub sygnalizacji o niezakończonym sprawie w terminie z art. 237 § 1 k.p.a. Wobec powyższego należy mieć na uwadze, że obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest takie planowanie i organizowanie podejmowanych działań, by postępowanie zostało zakończone w terminie zgodnym z normami prawa. W konsekwencji, ewentualny nowy termin załatwienia sprawy powinien być wyznaczony z uwzględnieniem czasu niezbędnego na przygotowanie stosownego zawiadomienia po podjęciu uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi. O ewentualnym braku załatwienia sprawy w terminie należy zaś informować przed upływem tego terminu. W związku z powyższym, cytowane wyżej wyjaśnienia, wskazujące na niewłaściwą organizację pracy, zostały uznane za przyczynę wystąpienia omówionych nieprawidłowości.

Jak wskazano wyżej, od 1 czerwca 2017 r., informując o każdym przypadku niezakończonym sprawie w terminie, organ zobowiązany jest (obok podania przyczyny zaistniałej zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy) do pouczenia skarżącego o prawie złożenia ponaglenia¹⁶. Ustalenia kontroli wskazują, iż informacje o niezakończonym sprawie w terminie wystosowywane w ramach postępowań prowadzonych pod znakami BRM.1510.6.2017, BRM.1510.7.2017, BRM.1510.1.2018, BRM.1510.1.2019, BRM.1510.2.2019 i BRM.1510.4.2019 nie zawierają wspomnianego pouczenia. Ponadto, informacje wystosowane w toku rozpatrywania skargi znak BRM.1510.1.2019 nie zawierają też wskazania przyczyny zaistniałej zwłoki.

[dowód: akta kontroli str. 127-175, 186-207, 213-239]

Odnośząc się do powyższych ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 9 października 2020 r. podano, że „treść pism – odpowiedzi do skarżących była przygotowywana w oparciu o wzór opracowany przed 1 czerwca 2017 r. Wzór odpowiedzi został zaktualizowany zgodnie z obowiązującymi przepisami”.

[dowód: akta kontroli str. 472]

Powyższe uznano za przyczynę zaistniałej nieprawidłowości w zakresie braku pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia. Ponadto stwierdzono, iż organ podjął działania naprawcze w celu jej wyeliminowania. Jednocześnie, kontrolujący podtrzymują swoje stanowisko w zakresie braku odnotowania informacji o przyczynie zaistniałej zwłoki w zawiadomieniach wystosowywanych w ramach postępowania prowadzonego pod znakiem BRM.1510.1.2019.

¹⁶ Art. 237 § 4 oraz art. 36 k.p.a.

Odnosząc się do kwestii terminowości rozpatrywania skarg i wniosków pozostających we właściwości kontrolowanego, ocenie poddano także ustaloną przez kontrolowanego datę wpływu skargi wszczynającej postępowanie prowadzone pod znakiem BRM.1510.1.2020 (postępowanie niezakończone do dnia wszczęcia czynności kontrolnych). Analiza dokumentów udostępnionych przez Radę Miejską Bielawy wykazała, iż skarga wszczynająca to postępowanie opatrzona została podpisem elektronicznym oraz przesłana za pośrednictwem platformy ePUAP. Zgodnie z adnotacjami umieszczonymi na wydruku przedmiotowej skargi, za datę wpływu pisma uznano 20 sierpnia 2020 r. Tę samą datę wskazują *rejestr skarg, wniosków i petycji* (przekazany 9 września 2020 r.) oraz *BRM.1510 Rejestr Skarg i Wniosków złożonych do Rady Miejskiej Bielawy* (przekazany 9 października 2020 r.). Zgodnie jednak z treścią urzędowego poświadczenia przedłożenia ww. skargi, wpłynęła ona do Rady Miejskiej Bielawy w dniu 19 sierpnia 2020 r.

[dowód: akta kontroli str. 58, 241, 480, 501]

W nawiązaniu do powyższych ustaleń należy podkreślić, iż zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych¹⁷, w przypadku odebrania dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu publicznego, poświadczenie przedłożenia jest automatycznie tworzone i udostępniane nadawcy tego dokumentu przez system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń. Urzędowe poświadczenie przedłożenia potwierdza wpływ pisma (dokumentu) na skrzynkę podawczą adresata będącego podmiotem publicznym, który ma rozstrzygnąć w ramach swoich kompetencji określoną sprawę zgodnie z żądaniem nadawcy pisma. Oznacza to, że jeżeli dana osoba wniosła do podmiotu publicznego dokument drogą elektroniczną z zamiarem wszczęcia danego postępowania, zgodnie z warunkami korzystania z platformy ePUAP automatycznie wygenerowane urzędowe poświadczenie przedłożenia pozwala jej przyjąć, że dokument skutecznie wpłynął do tego podmiotu. W konsekwencji, za datę wpływu skargi uznać należy datę wygenerowanego automatycznie poświadczenia wpływu wniosku do organu, którą w omawianej sprawie jest dzień 19 sierpnia 2020 r.¹⁸.

Wobec powyższego stwierdzono wystąpienie nieprawidłowości w zakresie określenia rozpoczęcia biegu terminu na rozpatrzenie skargi, załatwianej w toku postępowania prowadzonego pod znakiem BRM.1510.1.2020. Za przyczynę jej wystąpienia uznano zaś nieprawidłową interpretację norm prawnych.

W toku kontroli ocenie poddano także prawidłowość realizacji normy art. 231 § 1 oraz art. 243 k.p.a., które wskazują, że *jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ; a jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.*

¹⁷ Dz. U. z 2018, poz. 180.

¹⁸ Więcej na temat doręczania dokumentów elektronicznych: zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2018 r, sygn. akt II OZ 1649/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

W toku kontroli uzyskano akta postępowań prowadzonych pod znakiem BRM.0004.1.2018, BRM.0004.2.2018 oraz BRM.0004.3.2018, które nie zostały odnotowane w prowadzonych rejestrach skarg i wniosków ani ujęte w przekazywanych zespołowi kontrolującemu statystykach dotyczących prowadzonych postępowań. Sprawy te prowadzone były na skutek wniesienia przez mieszkańców Bielawy pism, które wpłynęły do kontrolowanego organu w dniu 7 grudnia 2018 r. Ustalenia kontroli wskazują, że Rada Miejska Bielawy, kwalifikując przedmiotowe pisma jako wnioski w rozumieniu art. 241 k.p.a., przekazała je zgodnie z właściwością do Burmistrza Miasta Bielawa (pisma z dnia 31 grudnia 2018 r.). W pismach przekazujących wnioski użyto określeń „(...) Rada Miejska nie ma kompetencji do merytorycznego rozpoznania tych wniosków” oraz „pismo powyższe zwane «petycją» posiada charakter wniosku a organem uprawnionym do rozpoznania tego wniosku jest Burmistrz Miasta Bielawa”. Powyższe ustalenia wskazują, iż przedmiotowe pisma przekazane zostały z naruszeniem terminu wskazanego w art. 243 zdanie pierwsze k.p.a. Ponadto, dokumentacja postępowania BRM.0004.3.2018 nie wskazuje, by Rada Miejska Bielawy poinformowała wnoszących o przekazaniu złożonego przez nich wniosku.

W wyjaśnieniach z dnia 28 października 2020 r. wskazano, że „przedmiotowe pisma nie były zakwalifikowane jako wnioski w rozumieniu art. 241 k.p.a. Przekazanie pism mieszkańców do Burmistrza było czynnością procesową dokonaną w ogólnym postępowaniu administracyjnym”.

[dowód: akta kontroli str. 243-246, 465, 473, 510-525, 559, 569]

Cytowane wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. W omawianej kwestii należy wskazać, iż pisma wszczynające omawiane postępowania dotyczą remontu przestrzeni publicznej na terenie Gminy Bielawa (ulica, podwórko) oraz postawienia znaku drogowego ograniczającego możliwość wjazdu; zawierają ogólnie sformułowane prośby o podjęcie działań inicjujących te czynności oraz w żaden sposób nie nawiązują do wszczęcia lub przebiegu postępowania administracyjnego. Podjęte przez kontrolowany organ działania jednoznacznie wskazują, iż pisma te zostały zakwalifikowane jako wnioski powszechne w rozumieniu działu VIII k.p.a. Wyjaśnienia kontrolowanego sugerujące podejmowanie działań w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej, nie mają więc poparcia w uzyskanej dokumentacji spraw. W konsekwencji ustalono, iż kontrolowany przekazał omawiane pisma w trybie regulowanym normami działu VIII k.p.a., oraz stwierdzono wystąpienie nieprawidłowości w zakresie przekazania wniosków powszechnych zgodnie z właściwością.

Organizacja wyborów ławników do sądów powszechnych

Zakresem kontroli objęto realizację zadania wyboru ławników do sądów powszechnych na kadencje 2016-2019 oraz 2020-2023. Jak ustalono, w trakcie trwania ww. kadencji Rada Miejska Bielawy nie przeprowadziła wyborów uzupełniających ławników do sądów powszechnych.

W wyniku kontroli ustalono, iż przed przeprowadzeniem wszystkich wyborów objętych kontrolą w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁹ Rady Miejskiej Bielawy publikowane były ogłoszenia w sprawie wyborów ławników do sądów powszechnych. Stwierdzono, iż dokumenty te były zgodne z przepisem art. 162 p.u.s.p.²⁰.

Wyjaśnienia z dnia 9 września 2020 r. wskazują, że w Urzędzie Miejskim w Bielawie każdorazowo udostępniany był obowiązujący wzór karty zgłoszenia kandydata na ławnika. Powyższe potwierdzają także treści ww. ogłoszeń w sprawie wyborów ławników do sądów powszechnych. Wobec powyższego stwierdzono, iż kontrolowany każdorazowo realizował obowiązek wynikający 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 zgłoszenia²¹, w myśl którego *wzór karty udostępnia się nieodpłatnie w siedzibach organów gminy*.

Z ustaleń zespołu kontrolującego wynika także, że na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Bielawie udostępniony został wzór karty zgłoszenia kandydata na ławnika, który jest zgodny ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

[dowód: akta kontroli str. 56-64, 318-319]

Jak wynika z informacji przekazanej pismem z dnia 24 sierpnia 2020 r., kontrolowany organ nie posiada kopii dokumentów złożonych przez kandydatów, którzy zostali wybrani przez Radę Miejską Bielawy na ławników do sądów powszechnych. Wobec powyższego, pismem z dnia 3 września 2020 r. zwrócono się do Prezesa Sądu Rejonowego w Dzierżonowie o przekazanie stosownych dokumentów.

Zgodnie z treścią uzyskanej dokumentacji, kandydatów na ławników zgłaszały podmioty, o których mowa w art. 162 § 1 p.u.s.p. (w siedmiu przypadkach – prezes właściwego sądu, w pięciu przypadkach – obywatele mający czynne prawo wyborcze i zamieszkujący stale na terenie gminy dokonującej wyboru, oraz w czterech – stowarzyszenie/inna organizacja społeczna lub zawodowa).

[dowód: akta kontroli str. 323-455]

W toku kontroli analizie poddano terminowość dokonywania zgłoszeń kandydatów na ławników. Zgodnie z normą art. 162 § 1 p.u.s.p., przedmiotowych zgłoszeń należy dokonać do dnia 30 czerwca danego roku kalendarzowego²². Ustalono, iż w przypadku dwóch zgłoszeń z 2015 r. (karta zgłoszenia kandydata W.R. oraz kandydatki J.H.-S.) na kartach zgłoszeń kandydatów na ławników nie odnotowano dat ich wpływu do Rady Miejskiej Bielawy. Ponadto, w przypadku 12 innych zgłoszeń (wszystkie pozostałe nie licząc kart zgłoszeń Pani J.B-D. i Pani K.G. z 2019 r.), data ta została odnotowana odrębnie, bez podpisu upoważnionej osoby i bez opatrzenia pisma pieczęcią wpływu.

Odnosząc się do omówionych wyżej ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 28 października 2020 r. wskazano, iż „osoba odpowiedzialna za koordynację spraw związanych z wyborami ławników do sądów powszechnych odeszła na emeryturę w 2019 roku. Wobec powyższego nie ma możliwości wskazania przyczyny przyjęcia powyższej praktyki”. Mimo prośby ze strony

¹⁹ Dalej także: BIP.

²⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 365, z późn. zm.).

²¹ Dz. U. Nr 121, poz. 693, dalej: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości.

²² Z zastrzeżeniem innej daty określonej w zakresie wyborów uzupełniających.

zespołu kontrolującego, w przedmiotowych wyjaśnieniach nie wskazano dat wpływu omawianych zgłoszeń wynikających z innych dostępnych dla kontrolowanego dokumentów.

[dowód: akta kontroli str. 261, 262, 295]

Wobec powyższego, z uwagi na brak zastosowania przez kontrolowanego omawianych wyżej norm instrukcji kancelaryjnej dotyczących oznaczania wpływających pism pieczęcią wpływu, niemożliwe jest określenie, czy przedmiotowe zgłoszenia wniesione zostały w ustawowo wymaganym terminie, o którym mowa w art. 162 § 1 p.u.s.p. W konsekwencji, niemożliwe jest także ustalenie, czy 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. Wobec powyższego stwierdzono wystąpienie omawianej wyżej nieprawidłowości.

Jednocześnie stwierdzono, iż załączniki pozostałych zgłoszeń spełniają ww. wymogi.

W wyniku kontroli ustalono, iż każdorazowo zgłoszeń kandydatów dokonywano na karcie zgłoszenia kandydata na ławnika zgodnej z obowiązującym wzorem. Stwierdzono jednak, iż w przypadku zgłoszenia kandydatury Pani J. H.-S. w 2019 r., w omawianej karcie nie wskazano poprzednio używanego nazwiska kandydatki i nazwy aktualnego pracodawcy, nie zamieszczono także podpisu podmiotu zgłaszającego kandydatkę pod potwierdzeniem prawdziwości danych umieszczonych w karcie zgłoszenia. Brak wskazania poprzednio używanego nazwiska kandydatki odnotowano także w przypadku kandydatury Pani L.R. z 2019 r. Ponadto, w zakresie zgłoszeń Pań B.M., I.P., W.N., T.G. oraz A.G. z 2019 r., w części C kart zgłoszeń nie uzupełniono imienia i nazwiska oraz podpisu pierwszej z 50 osób zgłaszających kandydatkę. W zakresie zgłoszeń Pani I.P. i W.N. ustalono również, iż pod klauzulą o poprawności danych objętych zgłoszeniem podpisały się osoby z list osób zgłaszających te kandydatki, jednak nie były to pierwsze osoby z tych list, mimo takiego wymogu wynikającego z treści karty zgłoszenia kandydata na ławnika, będącej załącznikiem do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Powyższe uznano za uchybienia formalne.

[dowód: akta kontroli str. 390-391, 399-400, 408-409, 418-419, 428-429, 436-437, 446-447]

Zgodnie z regulacją art. 162 § 1 i 4 p.u.s.p., kandydata na ławnika może zgłosić *co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze, zamieszkujących stale na terenie gminy dokonującej wyboru*, a do takiego zgłoszenia *dolęcza się również listę osób zawierającą imię (imiona), nazwisko, numer ewidencyjny PESEL, miejsce stałego zamieszkania i własnoręczny podpis każdej z pięćdziesięciu osób zgłaszających kandydata*. Analiza list osób zgłaszających pięciu kandydatów na ławników wykazała niepoprawność poszczególnych wpisów (poprzez wpis osób zamieszkujących stale poza terenem Gminy Bielawa bądź brak wskazania pełnego adresu zamieszkania). Stwierdzono jednak, iż wszyscy wybrani kandydaci na ławników przedłożyli listę zawierającą wymagane minimum 50 kompletnych wpisów obywateli zgłaszających danego kandydata.

[dowód: akta kontroli str. 413-416, 424-427, 432-434, 442-445, 452-455]

Dokonane w toku kontroli ustalenia wskazują, iż zgłoszenia osób wybranych na ławników do sądów powszechnych – nie licząc opisanych wyżej dat wpływu zgłoszeń do kontrolowanego – nie zawierały braków formalnych. Jednocześnie, zespół opiniujący zgłoszenia kandydatów na ławników w ramach wyborów organizowanych w 2015 r. stwierdził, iż zgłoszenie jednego z kandydatów nie spełniało wymagania, o którym mowa w art. 162 § 4

p.u.s.p. (dwie z 50 osób wpisanych na listę poparcia kandydata zamieszkiwały poza terenem gminy dokonującej wyboru). Brak formalny jednego ze zgłoszeń, polegający na przedłożeniu nieprawidłowej listy poparcia kandydata na ławnika, stwierdzono także w toku wyborów organizowanych w 2019 r.

Powyższe okoliczności spowodowały spełnienie przesłanki do zastosowania art. 162 § 10 p.u.s.p., zgodnie z którym *zgłoszenia kandydatów, (...) które nie spełniają wymagań formalnych, o których mowa w § 2-5, pozostawia się bez dalszego biegu. (...) Pozostawienie zgłoszenia bez dalszego biegu rada gminy stwierdza w drodze uchwały*. Ustalono, że Rada Miejska Bielawy każdorazowo spełniała ww. dyspozycję, podejmując stosowne akty²³.

Zgodnie z regulacją art. 162 § 9 p.u.s.p., *rady gmin zasięgają od komendanta wojewódzkiego Policji albo Komendanta Stołecznego Policji informacji o kandydatach na ławników. Informacje o kandydacie na ławnika uzyskuje się i sporządza na zasadach określonych dla informacji o kandydacie do objęcia stanowiska sędziowskiego*. Uzyskane w toku kontroli dokumenty wskazują, iż Rada Miejska Bielawy każdorazowo otrzymywała ww. informacje od Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu (informacje przekazane pismami z dnia 7 września 2015 r. oraz z dnia 12 września 2019 r.), dokumenty te nie zostały jednak dołączone do dokumentacji przekazanej przez kontrolowanego oraz Prezesa Sądu Rejonowego w Dzierżoniowie. Z deklaracji Przewodniczącego Rady Miejskiej Bielawy z dnia 28 października 2020 r. wynika, iż pisma te przesłane zostały w oryginale do Prezesa Sądu Rejonowego w Dzierżoniowie. Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności uznano, iż kontrolowany spełnił dyspozycję cytowanego wyżej art. 162 § 9 p.u.s.p.

[dowód: akta kontroli str. 267-271, 273-276, 303-309, 568, 611-612]

W wyniku kontroli ustalono także, iż – zgodnie z art. 163 § 2 p.u.s.p. – Rada Miejska Bielawy przed wyborem ławników każdorazowo powołała zespół, którego zadaniem było dokonanie oceny zgłoszonych kandydatów na ławników do sądów powszechnych. Analiza dokumentów przedstawionych w trakcie kontroli wykazała także, że w ramach wszystkich prowadzonych przez kontrolowanego wyborów powołany zespół opiniujący stwierdzał, że osoby, których kandydatury zostały poddane głosowaniu Rady Miejskiej Bielawy spełniają przesłanki pozytywne wskazane w art. 158 p.u.s.p. oraz nie spełniają przesłanek negatywnych wyrażonych w art. 159 p.u.s.p. Ponadto zebrana w toku kontroli dokumentacja potwierdza każdorazowe wywiązanie się z obowiązku uregulowanego wspomnianym wyżej art. 163 § 2 p.u.s.p. który przewiduje, że zespół przedstawia swoją opinię o zgłoszonych kandydatach na sesji rady gminy.

[dowód: akta kontroli str. 259, 277-280, 296, 310-312, 570-587, 591-605]

W ramach prowadzonej kontroli ustalono, iż we wszystkich organizowanych wyborach Rada Miejska Bielawy dokonywała wyboru ławników w głosowaniu tajnym, w terminie

²³ Odpowiednio – uchwała nr 13/98/18 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie zgłoszenia kandydata na ławnika, które pozostawia się bez dalszego biegu, oraz uchwała nr XII/123/2019 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zgłoszenia kandydata na ławnika, które pozostawia się bez dalszego biegu [dowód: akta kontroli str. 265-266, 301-302].

określonym w przepisie art. 163 § 1 p.u.s.p., tj. do końca października roku kalendarzowego, w którym upływała kadencja dotychczasowych ławników.

[dowód: akta kontroli str. 281, 313, 588-590, 606-610]

W toku kontroli dokonano również ustaleń w zakresie spełniania przez kontrolowanego obowiązku przekazania dokumentacji, o której mowa w art. 162 § 2-4 p.u.s.p., w terminie, o którym mowa w normie art. 164 § 1 p.u.s.p., zgodnie z którym *listę wybranych ławników wraz z dokumentami, o których mowa w art. 162 § 2-4, rady gmin, które dokonały ich wyboru, przesyłają prezesom właściwych sądów, najpóźniej do końca października*. Jak wynika z akt kontroli, Rada Miejska Bielawy każdorazowo realizowała ww. obowiązek.

[dowód: akta kontroli str. 284, 316]

Ponadto, zespół kontrolujący sprawdził także realizację przez kontrolowanego obowiązku wynikającego z treści § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Choć z udostępnionej w toku kontroli dokumentacji nie wynika, by w 2019 r. kontrolowany przekazał do Sądu Rejonowego w Dzierżoniowie informacje Komendanta Wojewódzkiego Policji na temat kandydatów na ławników, mając na uwadze wskazaną wyżej treść wyjaśnień kontrolowanego z dnia 28 października 2020 r. oraz fakt, iż z akt kontroli wynika, że Rada Miejska Bielawy każdorazowo otrzymywała ww. informacje od Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, stwierdzono, iż nie doszło do naruszenia ww. przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

[dowód: akta kontroli str. 267-271, 273-276, 284, 303-309, 316, 568, 611-612]

Z dokumentacji zebranej w toku czynności kontrolnych wynika, że zgodnie z pismem Prezesa Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 18 maja 2015 r., w organizowanych w tym roku wyborach kontrolowany miał wybrać łącznie 7 ławników do Sądu Rejonowego w Dzierżoniowie. Jednocześnie, w terminie o którym mowa w art. 162 § 1 p.u.s.p., Rada Miejska Bielawy przyjęła 11 prawidłowych kart zgłoszenia kandydatów na ławników. Ponadto, jak wskazano powyżej, zarówno w wyborach organizowanych w 2015 r., jak i tych przeprowadzanych w 2019 r., kontrolowany pozostawiał bez dalszego biegu jedno ze zgłoszeń, z uwagi na występujące braki formalne.

Wobec powyższego zastosowanie znalazł § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z którym *kartę wraz z dokumentami, o których mowa w art. 162 § 2-4 ustawy, podmiot zgłaszający kandydata na ławnika lub kandydata, który nie został wybrany na ławnika, odbiera w terminie 60 dni od dnia przeprowadzenia wyborów*. W przypadku nieodebrania ww. dokumentów, podlegają one zniszczeniu przez komisję powołaną przez radę gminy w terminie 30 dni po upływie przywoływanego wyżej terminu²⁴.

Wyboru ławników na kadencję 2016-2019 dokonano w dniu 28 października 2015 r., w związku z czym termin na odbiór dokumentów przez podmiot zgłaszający kandydata na ławnika lub kandydata, który nie został wybrany na ławnika, upłynął 28 grudnia 2015 r. Z dokumentów przekazanych przez kontrolowanego wynika, iż tylko jedna z niewybranych kandydatek na ławników odebrała dokumenty zgłoszenia w omawianym wyżej terminie, co potwierdza stosowne oświadczenie. Wobec powyższego, kontrolowany podjął uchwałę

²⁴ § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

nr 17/162/15 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie powołania komisji doraznej do dokonania zniszczenia zgłoszeń kandydatów na ławników. Wspomniana komisja zniszczyła omawiane dokumenty w dniu 1 lutego 2016 r., co potwierdza treść odpowiedniego protokołu. Ponadto, w ramach wyborów organizowanych w 2019 r., kandydatka, której zgłoszenie pozostawiono bez dalszego biegu, w terminie 60 dni od dnia przeprowadzenia wyborów osobiście odebrała dokumenty zgłoszenia, co potwierdza stosowne oświadczenie.

Wobec powyższego stwierdzono, iż kontrolowany prawidłowo zrealizował normy dotyczące sposobu postępowania z dokumentami kandydatów, którzy nie zostali wybrani na ławników do sądów powszechnych.

[dowód: akta kontroli str. 272, 285-290, 317]

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

W zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków:

1. Dokonać zmiany treści postanowień Statutu Miasta Bielawa dotyczących rejestrowania anonimowych skarg i wniosków, tak by przyjęte regulacje były zgodne z normami prawa powszechnie obowiązującego oraz umożliwiły uzyskanie pełnej informacji o ilości wszystkich skarg i wniosków pozostających we właściwości Rady Miejskiej Bielawy, jakie wpłynęły do jednostki kontrolowanej.
2. Wyznaczyć godziny przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków zgodnie z regulacją art. 253 § 3 k.p.a.
3. Prowadzić rejestr skarg i wniosków oraz dokumentację z tego zakresu zgodnie z przepisem art. 254 k.p.a., w myśl którego *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.*
4. Każdorazowo odnotowywać daty wpływu korespondencji do organu kontrolowanego, w celu umożliwienia odtworzenia przebiegu i oceny terminowości postępowania.
5. Każdorazowo ustalać sposób prawidłowego doręczania pism wszystkim skarżącym, z uwzględnieniem przepisów prawa w tym zakresie.
6. W przypadku skarg, których przedmiot dotyczy kwestii rozstrzyganych w formach procesowych pełnych, przestrzegać zasady jednorodności proceduralnej, odpowiednio stosując normy art. 233-236 i 240 k.p.a.
7. W toku postępowania wyjaśniającego przestrzegać przyjętych przez kontrolowanego regulacji dotyczących terminów prowadzenia postępowania skargowego.
8. Stosownie do treści art. 238 § 1 k.p.a., w zawiadomieniach o odmownym sposobie załatwienia skargi zawierać:
 - uzasadnienie faktyczne i prawne podjętego rozstrzygnięcia, odnoszące się do wszystkich zarzutów podniesionych w danej skardze;
 - pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

9. Zorganizować pracę jednostki w sposób zapewniający załatwianie skarg w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a. lub terminie wskazanym w oparciu o normy art. 36-38 k.p.a. O ewentualnym braku załatwienia sprawy w terminie informować przed upływem tego terminu, a nowy termin załatwienia sprawy wskazywać z uwzględnieniem czasu niezbędnego do przygotowania stosownego zawiadomienia po podjęciu uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi.
10. W informacjach o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie każdorazowo zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 36 § 1 k.p.a.
11. W przypadku skarg wpływających za pośrednictwem platformy ePUAP, za datę wszczęcia postępowania przyjmować datę wygenerowania urzędowego poświadczenia przedłożenia dokumentu.
12. W przypadku wpływu wniosku pozostającego poza właściwością jednostki kontrolowanej, przestrzegać terminu siedmiu dni na przekazanie wniosku właściwemu organowi, a o przekazaniu wniosku zawiadamiać równocześnie wnioskodawcę/wnioskodawców.

W zakresie organizacji wyborów ławników do sądów powszechnych:

1. Każdorazowo odnotowywać daty wpływu zgłoszeń kandydatów na ławników do organu kontrolowanego, w celu umożliwienia określenia, czy przedmiotowe zgłoszenia wniesione zostały w ustawowo wymaganym terminie, oraz czy 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.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej²⁵, 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 25 stycznia 2021 r.**

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
II WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Bogusław Szpytma

²⁵ Patrz przypis 5.