



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 12 maja 2021 r.

NK-KSE.431.1.12.2021.AW

Pan
Tadeusz Kielan
Wójt Gminy Lubin

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 2 marca 2021 r.², zespół kontrolujący z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Anna Weiman – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu) oraz Anna Piekoszewska – inspektor wojewódzki (członek zespołu), w dniach od 4 marca do 8 kwietnia 2021 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Gminy w Lubinie z siedzibą przy ul. Księcia Ludwika I 3, 59-300 Lubin.

Tematyka kontroli obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli. Kontrolę 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 przebiegu załatwiania skarg i wniosków. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o *plan kontroli na I półrocze 2021 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 21 grudnia 2020 r.

W czasie prowadzenia czynności kontrolnych oraz przez cały okres objęty kontrolą Wójtem Gminy Lubin był Pan Tadeusz Kielan, wybrany na tę funkcję w wyborach, które odbyły się 30 listopada 2014 r. oraz 21 października 2018 r.

[dowód: akta kontroli str. 36, 101, 131-133]

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 11 i 18 marca oraz 2 i 9 kwietnia 2021 r.³,

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

² Upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego znak NK-KSE.0030.24.2021.AW i NK-KSE.0030.25.2021.AW.

³ Zwane dalej – odpowiednio – wyjaśnieniami z dnia 11 marca, 18 marca, 2 kwietnia i 9 kwietnia 2021 r.

stanowiące odpowiedzi na pisma wystosowane w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi. Dokumenty i wyjaśnienia przekazywane były przez Zastępcę Wójta Gminy Lubin Pana Bartosza Chojnackiego oraz osobę pełniącą funkcję Kierownika Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich (działającą z upoważnienia Wójta Gminy Lubin).

[dowód: akta kontroli str. 29-226]

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴, 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 pozytywnie z nieprawidłowościami.

Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Obowiązujący w jednostce kontrolowanej *Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy w Lubinie*⁵ nie wprowadza procedury rozpatrywania skarg i wniosków uszczegóławiającej zapisy powszechnie obowiązującego prawa. Akt ten przewiduje jednak właściwość Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich Urzędu Gminy w Lubinie do prowadzenia rejestru skarg i wniosków powszechnych wpływających do Wójta Gminy Lubin⁶, które załatwiane są przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu zgodnie z właściwością merytoryczną i przedmiotem pisma⁷. Kontrolę i bieżącą koordynację działań w tym zakresie powierzono zaś Sekretarzowi Gminy Lubin⁸. Funkcjonujący w jednostce kontrolowanej w pozostałym okresie objętym kontrolą akt regulujący tę tematykę określał podział zadań w sposób analogiczny do wyżej opisanego⁹. Ponadto, przedstawione w trakcie czynności kontrolnych dokumenty o nazwie *Zakres czynności i obowiązków służbowych* sporządzone dla pracownika zatrudnionego na stanowisku specjalisty, a następnie głównego specjalisty w Referacie Organizacyjnym i Spraw Obywatelskich wskazują, iż od dnia 13 lipca 2015 r. do zadań tego pracownika należy między innymi prowadzenie rejestru wpływu skarg i wniosków oraz koordynacja ich rozpatrywania i załatwiania.

[dowód: akta kontroli str. 31-32, 97-99, 134-135, 141-142]

Wobec powyższych ustaleń stwierdzono, iż w Urzędzie Gminy w Lubinie realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego¹⁰, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*.

⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

⁵ Załącznik do zarządzenia nr 284/2019 Wójta Gminy Lubin z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Lubinie, z późn. zm.

⁶ § 43 ust. 3 ww. aktu.

⁷ § 42 ust. 1 i 2 omawianego aktu.

⁸ § 42 ust. 3 aktu.

⁹ Zarządzenie Nr 20/2015 Kierownika Urzędu Gminy w Lubinie z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Lubinie, z późn. zm.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

Zgodnie z informacją umieszczoną w gablotach Urzędu Gminy w Lubinie, Wójt Gminy Lubin przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków we wtorki, w godzinach 8:00-10:00 oraz 16:00-16:30. Jak jednak ustalono, *Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy w Lubinie* wskazuje jedynie na przyjmowanie obywateli we wtorki, w godzinach 8:00-10:00. W odpowiedzi na prośbę zespołu kontrolującego o odniesienie się do powyższych rozbieżności, w wyjaśnieniach z dnia 18 marca 2021 r. wskazano, iż „w obowiązującym *Regulaminie Organizacyjnym* nastąpiło niedopatrzenie, polegające na braku umieszczenia w nim informacji o godzinach przyjęć interesantów w sprawie przyjmowania skarg i wniosków poza godzinami otwarcia Urzędu. W związku z tym zostały podjęte czynności w sprawie zmiany niniejszego *Regulaminu*”.

[dowód: akta kontroli str. 97, 118, 119 oraz 129]

Uwzględniając powyższe wyjaśnienia oraz mając na uwadze, iż Urząd Gminy w Lubinie czynny jest we wtorki w godzinach 8:00-16:00, zaś w pozostałe dni tygodnia w godzinach 7:30-15:30¹¹, stwierdzono, iż kontrolowany realizuje dyspozycję art. 253 § 3 i 4 k.p.a., zgodnie z którym *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, a informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej*. Ponadto ustalono, iż kontrolowany zadeklarował podjęcie działań naprawczych w celu wyeliminowania uchybienia formalnego dotyczącego nieaktualnych godzin przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków zawartych w *Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy w Lubinie*.

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 JRWA¹², symbolem klasyfikacyjnym 1510 oznacza się *skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe), w tym ich rejestr*, a symbolem klasyfikacyjnym 1511 – *skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości*.

W toku czynności kontrolnych zespołowi kontrolującemu przekazano kopię prowadzonego w formie papierowej *rejestr skarg i wniosków*. Dokument ten oznaczony został symbolem OR.0560, co wskazuje na zastosowanie reguł obowiązujących przed wejściem w życie JRWA (zgodnie z brzmieniem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych¹³, ww. symbolem oznaczano *rejestr skarg i wniosków* – bez rozróżnienia na skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio i przekazywane zgodnie z właściwością). Ustalono także, iż treść rubryk przekazanego rejestru nie odpowiada wzorowi określonymu w *Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy w Lubinie*.

¹¹ § 4 *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Lubinie* oraz informacja na stronie internetowej www.bip.ug-lubin.dolnyślask.pl/dokument,iddok,1,idmp,1,r,o.

¹² Jednolity rzeczowy wykaz akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki – 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.).

¹³ Dz. U. Nr 112, poz. 1319, z późn. zm.; które miało zastosowanie do spraw wszczętych do dnia 31 grudnia 2010 r. (§ 7 JRWA).

W rejestrze odnotowano łącznie 6 pozycji. Analiza jego zapisów wykazała, iż ewidencjonowano w nim zarówno skargi i wnioski załatwiane przez Wójta Gminy Lubin (trzy postępowania¹⁴, z czego dwa zakończono pozostawieniem skargi/wniosku bez rozpoznania¹⁵), jak i te przekazywane zgodnie z właściwością do innych podmiotów (jedno postępowanie¹⁶). W rejestrze odnotowano także sprawę, która (zgodnie z ostatecznymi wyjaśnieniami) nie była prowadzona w trybie działu VIII k.p.a.¹⁷, a także postępowanie, w toku którego Wójt Gminy Lubin udzielał jedynie wyjaśnień¹⁸. Powyższe narusza ww. normy dotyczące prowadzenia rejestru dedykowanego wyłącznie skargom i wnioskom załatwianym bezpośrednio.

Ustalono także, iż rejestr nie zawsze rzetelnie odzwierciedla przebieg ewidencjonowanych postępowań. Stwierdzono bowiem, iż zapisy dotyczące sprawy odnotowanej pod poz. 1 w 2018 r. nie wskazują w sposób jednoznaczny, iż skargę pozostawiono bez rozpoznania¹⁹. Treść wpisu pod poz. 1 z 2019 r. informuje zaś o udzieleniu odpowiedzi na wniosek, mimo iż w sprawie wystosowane zostało wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku, na które nie uzyskano odpowiedzi²⁰.

W toku prowadzenia czynności kontrolnych stwierdzono ponadto, iż w wyniku błędnej kwalifikacji wpływających do kontrolowanego pism, w omawianym rejestrze nie odnotowano wszystkich skarg i wniosków, jakie wpłynęły do Wójta Gminy Lubin w okresie objętym kontrolą²¹.

Analiza akt postępowania odnotowanego pod poz. 1 w 2020 r. wykazała także, iż mimo przekazania skargi zgodnie z właściwością, pismo z dnia 10 czerwca 2020 r. oznaczone zostało znakiem sprawy OR.1510.1.2020, co oznacza użycie JRWA odpowiedniego dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio.

[dowód: akta kontroli str. 30, 38, 39, 64, 65, 71, 72, 79, 82-83, 99, 129, 130, 175]

Stwierdzić należy, iż powyższe działania stanowią naruszenie norm k.p.a. i JRWA, gdyż praktyki te nie ułatwiają kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Mając na uwadze charakter stwierdzonych nieprawidłowości oraz udzielone w toku kontroli wyjaśnienia kontrolowanego należy przy tym podkreślić, iż omawiany rejestr jest instrumentem dedykowanym tylko i wyłącznie dla żądań będących skargami i wnioskami powszechnymi, w którym należy odnotować wszystkie prowadzone postępowania z tego zakresu. W przypadku zaś zarejestrowania w nim pism, których kwalifikacja uległa następnie zmianie, należy taki wpis wykreślić bądź dokonać odpowiedniej adnotacji w zakresie zmiany kwalifikacji danego pisma. Ewidencjonowaniu pism o innym charakterze służą inne narzędzia, np. spis spraw, o którym mowa w § 7 pkt 12 instrukcji kancelaryjnej²². Ponadto, zgodnie z normą § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie

¹⁴ Poz. 1 i 2 z 2018 r. oraz poz. 1 z 2019 r.

¹⁵ Poz. 1 z 2018 r. oraz poz. 1 z 2019 r.

¹⁶ Dot. poz. 1 z 2020 r.

¹⁷ Dot. poz. 3 z 2018 r.

¹⁸ Dot. poz. 1 z 2021 r.

¹⁹ Więcej na ten temat w dalszej części dokumentu.

²⁰ J.w.

²¹ J.w.

²² 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.).

organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych²³, *dokumentacja powstająca w podmiocie i do niego napływająca jest klasyfikowana i kwalifikowana na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt (...)*. Ustalono, iż przyczyną wystąpienia omawianych nieprawidłowości była nieznamość przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

W toku niniejszej kontroli ocenie poddano także prawidłowość podejmowanych działań w odniesieniu do wszystkich skarg i wniosków powszechnych, jakie zgodnie z ustaleniami zespołu kontrolującego wpłynęły w okresie objętym kontrolą do Wójta Gminy Lubin. W zakresie tym dokonano omówionych poniżej ustaleń.

Zgodnie z normą art. 241 k.p.a., *przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności*. Przedstawiciele doktryny zauważają, że przedmiotem wniosku mogą być *de facto* „wszelkie sprawy, które sprzyjają optymalizacji działania administracji”²⁴. W toku kontroli stwierdzono wystąpienie nieprawidłowości polegających na braku kwalifikacji wpływających do Wójta Gminy Lubin pism jako wniosków powszechnych, mimo że dokumenty te spełniały ww. kryteria.

Wraz z aktami postępowania odnotowanego w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 1 z 2020 r., zespołowi kontrolującemu przekazano także dokumenty postępowania znak RI.7012.1.10.2020. Sprawa ta wszczęta została, pismem z dnia 23 kwietnia 2020 r., przez tę samą osobę, która wniosła później skargę znak OR.1510.1.2020. Wnosząca zwróciła się do Wójta Gminy Lubin z postulatem rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej w miejscowości Krzeczyn Mały. Pismo to zostało w dniu 28 kwietnia 2020 r. przekazane do kierownika gminnej jednostki organizacyjnej jako „wniosek”, jednak bez wskazania podstawy procesowej takiego działania. Omawianego postępowania nie odnotowano także w *rejestrze skarg i wniosków* (w dokumencie tym odnotowano jedynie sprawę wszczętą pismem z dnia 3 czerwca 2020 r.).

Podobnie, w toku prowadzonej równolegle kontroli problemowej w Radzie Gminy Lubin²⁵, zespołowi kontrolującemu przekazano między innymi dokumentację wniosku z dnia 2 listopada 2020 r. o rozbudowę sieci wodno-kanalizacyjnej w Gminie Lubin. Dokument ten przekazano do Wójta Gminy Lubin w oparciu o normę art. 243 k.p.a.²⁶. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 2 kwietnia 2021 r., kontrolowany pismem znak RI.7012.1.66.2020 przekazał omawiane pismo do załatwienia kierownikowi gminnej jednostki organizacyjnej.

W odniesieniu do obu omówionych wyżej postępowań wskazano, że pisma te przekazane zostały w trybie regulowanym w art. 65 k.p.a. jako „*podania*” (wyjaśnienia z dnia 9 kwietnia 2021 r.).

[dowód: akta kontroli str. 74-77, 130, 152-154, 187-198 i 225]

²³ Dz. U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.

²⁴ P. Kledzik, *Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (redakcja naukowa), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 54.

²⁵ Postępowanie znak NK-KSE.431.1.11.2021.

²⁶ Pismo z dnia 16 listopada 2020 r., znak OR.0004.59.2020, podpisane przez Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Lubin.

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, gdyż charakter żądań wyrażonych w ww. pismach, a w konsekwencji także charakter spraw prowadzonych w wyniku ich wpływu, nie dotyczył prawa lub obowiązku o charakterze indywidualnym rozstrzyganym w drodze decyzji administracyjnej, nie sposób zatem wspomnianych pism traktować jako podań w rozumieniu art. 63 k.p.a. Przedmiot omawianych dokumentów spełniał natomiast przesłanki uznania ich za wnioski powszechne w rozumieniu art. 241 k.p.a., dotyczyły bowiem podjęcia konkretnych działań faktycznych w ramach realizacji zadań własnych gminy.

W toku wspomnianej wyżej kontroli problemowej w Radzie Gminy Lubin uzyskano także dokumentację sprawy wszczętej pismem z dnia 9 kwietnia 2020 r., które zawierało prośbę o podjęcie uchwały (inicjatywy uchwałodawczej) w sprawie zwolnienia z obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości. Dokument ten przekazany został do Wójta Gminy Lubin w dniu 20 maja 2020 r.²⁷. Zgodnie z treścią wyjaśnień z dnia 2 kwietnia 2021 r. oraz przekazaną przez kontrolowanego dokumentacją, „w odpowiedzi na wniosek, Wójt Gminy Lubin [pismem z dnia 15 czerwca 2020 r.²⁸] w trybie zwykłej korespondencji poinformował o możliwościach udzielenia przez organ podatkowy ulg w spłacie należności podatkowych”.

[dowód: akta kontroli str. 147-151, 174, 178-186]

W odniesieniu do powyższych ustaleń należy wskazać, iż przedmiot omawianego pisma z dnia 9 kwietnia 2020 r. wypełniał dyspozycję art. 241 k.p.a., stanowił bowiem postulat dotyczący *ochrony własności i lepszego zaspokajania potrzeb ludności*.

Podobnie, na podstawie analizy dokumentacji udostępnionej w toku wspomnianej wyżej kontroli problemowej w Radzie Gminy Lubin oraz wyjaśnień złożonych przez kontrolowanego w dniu 2 kwietnia 2020 r. należy wskazać na nieprawidłowy tryb prowadzenia postępowań oznaczonych znakami spraw RI.7234.73.2020 oraz RI.7234.102.2019 i RI.7234.103.2019. Wszystkie ww. sprawy wszczęte zostały na wnioski osób zainteresowanych poprawą warunków dojazdowych do nieruchomości położonych na terenie Gminy Lubin i dotyczą remontów dróg gminnych, spełniają zatem przesłanki uznania za wnioski powszechne. Zgodnie jednak z wyjaśnieniami z dnia 2 kwietnia 2021 r., odpowiedzi na omawiane pisma udzielono w trybie „zwykłej korespondencji”.

[dowód: akta kontroli str. 174, 175, 199-218]

Odnosząc się do powyższych ustaleń podkreślić należy znaczenie prawidłowej kwalifikacji wpływającej do organu korespondencji. Odpowiednia ocena pism determinuje przebieg postępowania, w tym podejmowane czynności procesowe oraz terminy zakończenia sprawy. Kwalifikacji pisma należy dokonać w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, określające typy poszczególnych instytucji prawnych. Przytoczony wyżej szeroki zakres przedmiotowy skarg i wniosków powszechnych oraz odformalizowany charakter postępowania w przedmiocie ich rozpatrzenia, dostępny *de facto* dla każdego zainteresowanego, skutkują powszechnym stosowaniem omawianego trybu kontroli społecznej. Podkreślenia wymaga, iż każde pismo, spełniające wymagania określone w dziale VIII k.p.a. uznać należy – odpowiednio – za skargę lub wniosek, wszczynające postępowanie uregulowane ww. przepisami oraz normami rozporządzenia wykonawczego.

W wyniku powyższego stwierdzono wystąpienia nieprawidłowości polegającej na błędnej kwalifikacji pism wpływających do organu kontrolowanego, w skutek czego w omawianych sprawach podjęto działania poza trybem przewidzianym normami VIII k.p.a.

²⁷ Pismo Przewodniczącego Rady Gminy Lubin z dnia 14 maja 2020 r., znak OR.0004.19.2020.

²⁸ Znak PL.3120.3.9.2020.

Powyższe wpłynęło nie tylko na brak odnotowania ww. pism w *rejestrze skarg i wniosków*/informacji o wpływających do jednostki skargach i wnioskach, ale wywołało również nieprawidłowości procesowe. W przepisach powszechnie obowiązującego prawa nie uregulowano bowiem procedury prowadzenia „*zwykłej korespondencji*”. W konsekwencji uznać należy, że wnoszący omawiane pisma nie byli chronieni żadnymi prawami procesowymi, gwarantującymi prawidłowe rozpatrzenie załatwianych spraw.

Wobec stwierdzonej nieprawidłowości, w toku niniejszej kontroli nie oceniono prawidłowości i terminowości działań podejmowanych przez Wójta Gminy Lubin w toku tych postępowań.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono także, iż Wójt Gminy Lubin nie zawsze poprawnie identyfikował organy właściwe w sprawie rozpatrzenia wniesionych do kontrolowanego skarg powszechnych. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczą dwóch opisanych niżej postępowań.

Jak ustalono, w skardze z dnia 11 kwietnia 2018 r. (sprawa znak OR.1510.2.2018) opisano nieporządek, jaki panuje na jednej z nieruchomości należących do Gminy Lubin oraz zarzucono, iż Sołtys Sołectwa Osiek nie podjął obiecanych działań w celu oczyszczenia terenu. W skierowanej do skarżącej odpowiedzi z dnia 19 kwietnia 2018 r. wskazano, iż rozpatrywana skarga dotyczy nieporządku na wspomnianej działce oraz podano, iż „*skargę na sołtysa w przedmiotowym zakresie uznaje się za niezasadną*”. W udzielonych przez kontrolowanego wyjaśnieniach z dnia 18 marca 2021 r. wskazano, iż organ wykonawczy Gminy Lubin uznał się za właściwy do rozpatrzenia zarzutów dotyczących działalności Sołtysa Sołectwa Osiek na podstawie Statutu tej jednostki pomocniczej gminy²⁹. Zgodnie z § 21 ust. 1 tego aktu, *organami nadzoru i kontroli nad działalnością sołectwa są rada gminy i wójt*. Norma ta (ani pozostałe zapisy omawianego aktu) nie wskazuje podziału omawianych kompetencji między organy Gminy Lubin, nie określa też w sposób jednoznaczny organu właściwego do rozpatrzenia skarg powszechnych dotyczących działań organów Sołectwa. Mimo prośby zespołu kontrolującego, w wyjaśnieniach z dnia 2 kwietnia 2021 r. jednostka kontrolowana nie wskazała konkretnej podstawy (regulacji) prawnej, w oparciu o którą ustalono właściwość Wójta Gminy Lubin do rozpatrzenia zarzutów dotyczących działań Sołtysa Sołectwa Osiek. Przywołano jedynie normę art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁰, który reguluje kwestie podjęcia i treści statutów jednostek pomocniczych gminy.

[dowód: akta kontroli str. 44, 45, 129, 143-146, 175]

W nawiązaniu do złożonych wyjaśnień należy wskazać, iż zgodnie z brzmieniem art. 36 ust. 1 u.s.g. sołtys jest organem wykonawczym sołectwa, którego działalność jest wspomagana przez radę sołecką. Jak wskazuje natomiast regulacja art. 35 ust. 1 i 3 pkt 5 u.s.g., zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (np. sołectwa) określone są w statucie danej jednostki, uchwalanym przez radę gminy. Jeżeli zaś statut sołectwa nie przewiduje szczegółowego trybu w tym zakresie, możliwość zweryfikowania prawidłowości działań podejmowanych przez organy sołectwa należy wywodzić z treści ogólnej normy kompetencyjnej sformułowanej w art. 18a ust. 1 u.s.g.,

²⁹ Uchwała nr LX/457/2014 Rady Gminy Lubin z dnia 13 listopada 2014 r. w sprawie nadania Statutu Sołectwu Osiek (Dz. Urz. Woj. Doln., poz. 5053).

³⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

zgodnie z którym *rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną*³¹.

Wobec powyższego stwierdzono, iż kontrolowany nieprawidłowo określił właściwość do rozpatrzenia zarzutów dotyczących działalności Sołtysa Sołectwa Osiek. Przyczyną wystąpienia omawianej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa. W konsekwencji wystąpienia omawianej nieprawidłowości, kontrolowany nie zastosował procedury przewidzianej normą § 10 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym *jeżeli skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przysyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek*.

Czynności kontrolne wykazały także, iż skarga z dnia 3 czerwca 2020 r., złożona w ramach postępowania prowadzonego pod znakiem OR.1510.1.2020, dotyczy braku odpowiedzi ze strony Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Gminy Lubin Sp. z o.o. (poprzez reprezentującego ją Prezesa Zarządu) na pismo z dnia 23 kwietnia 2020 r. Skarga ta została przekazana przez Wójta Gminy Lubin zgodnie z właściwością do Rady Nadzorczej ww. spółki. Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 229 pkt 3 k.p.a., jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej), jest rada gminy.

[dowód: akta kontroli str. 78, 79]

Zgodnie z treścią wyjaśnień z dnia 18 marca 2021 r., „*w opinii organu art. 229 ust. 3 k.p.a. może odnosić się również do prezesów spółek gminnych, ale spółka podlega reżimowi ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. Rada nadzorcza spółki, jako jej organ nadzorczy, winna sprawować stały, bezpośredni nadzór nad działalnością spółki, wykonywaną przez jej zarząd, we wszystkich dziedzinach prowadzonej przez nią działalności. To właśnie ta kwestia została uwzględniona jako rozstrzygająca w zakresie podmiotu właściwego do rozpatrzenia skargi na prezesa spółki samorządowej*”.

[dowód: akta kontroli str. 130]

W kontekście cytowanych wyjaśnień wskazać należy na treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019 r.³², zgodnie z którym „*spółki prawa handlowego, których jedynym właścicielem jest gmina, mają szczególny charakter, ponieważ podstawowym celem ich powołania (utworzenia) jest realizacja określonych zadań gminy (art. 9 ust. 1 u.s.g.), a nie przynoszenie zysku. Dlatego też przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych. To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, ponieważ rada gminy musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku do wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania (zob. art. 6*

³¹ Analogiczne wnioskowanie, choć w zakresie kontroli przebiegu wyborów do organów sołectwa, przedstawiono m.in. w postanowieniu WSA w Gdańsku z dnia 28 lutego 2019 r.; sygn. akt III SO/Gd 9/19; www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³² Sygn. akt I OSK 657/19; www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

*i 7 u.s.g.). Przekazanie zadań do spółki nie może bowiem oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu «gminnych jednostek organizacyjnych», pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną”. W konsekwencji powyższego należy wskazać, iż działalność Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Gminy Lubin Sp. z o.o. mieści się w zakresie przedmiotowym normy art. 18b ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym *rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji*. Norma ta odpowiada zaś regulacji wspomnianego wyżej art. 229 pkt 3 k.p.a.*

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Wójt Gminy Lubin nieprawidłowo określił właściwość do załatwienia skargi z dnia 3 czerwca 2020 r., czym naruszył dyspozycję art. 229 pkt 3 k.p.a. Przyczyną wystąpienia stwierdzonej nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Ocenie poddano także prawidłowość działań kontrolowanego w zakresie ustalenia zawarcia przez skarżących niezbędnych elementów formalnych skargi. W toku kontroli ustalono, iż osoba składająca skargę wszczynającą postępowanie prowadzone pod znakiem OR.1510.1.2018 nie wskazała adresu do korespondencji. Zgodnie z normą § 8 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, powyższe uprawnia organ prowadzący postępowanie do pozostawienia skargi bez rozpoznania. Na przedmiotowym dokumencie nie dokonano jednak żadnej adnotacji na temat sposobu zakończenia omawianego postępowania, w aktach sprawy nie znajduje się także żaden dokument wskazujący sposób załatwienia skargi. Zgodnie zaś z zapisem przekazanego zespołowi kontrolującemu rejestru skarg i wniosków, w postępowaniu zewidencjonowanym pod poz. 1 z 2018 r. „*na skargę odpisano, jednak jest ona bezzasadna. Pisma nie wysłano z powodu braku adresu do korespondencji*”. Ustosunkowując się do powyższych ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 18 marca 2021 r. wskazano, iż „*w sprawie (...) ustosunkował się referat merytoryczny (Referat Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska). Z uwagi na brak możliwości ustalenia adresu skarżącej odpowiedź nie została przesłana do adresata. Zatem zgodnie z art. 64 § 1 (...) [k.p.a.], skargę pozostawiono bez rozpatrzenia*”.

[dowód: akta kontroli str. 38-39, 41-43, 129]

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, iż konsekwencje braku wskazania przez skarżącego adresu umożliwiającego skuteczne doręczanie korespondencji w toku postępowania w sposób wyczerpujący reguluje norma ww. § 8 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym *skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania*. Wskazana norma stanowi zatem samoistną podstawę działania w tym zakresie, wyłączającą stosowanie przepisów dotyczących braków formalnych podań (w tym art. 64 k.p.a.). Ponadto należy wskazać, iż prawidłowa realizacja omawianego wcześniej art. 254 k.p.a. obejmuje między innymi także prowadzenie dokumentacji sprawy oraz rejestru skarg i wniosków, by w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości możliwe było ustalenie sposobu zakończenia danej sprawy. Dokumentowanie przebiegu postępowania stanowi także realizację zasady ogólnej pisemności, która wyrażona została w art. 14 k.p.a. W konsekwencji, informacja o pozostawieniu omawianej skargi bez rozpoznania powinna zostać odnotowana w sposób jednoznaczny zarówno w aktach sprawy jak i prowadzonym przez

kontrolowanego *rejestrze skarg i wniosków*. Wobec powyższego, stwierdzono wystąpienie omawianej wyżej nieprawidłowości, której przyczyną wystąpienia była błędna interpretacja przepisów prawa.

Podobnie, przekazana w toku kontroli dokumentacja sprawy prowadzonej pod symbolem OR.1510.1.2019 także nie wskazuje w sposób jednoznaczny sposobu zakończenia omawianego postępowania (brak dokumentu lub stosownej adnotacji w tym zakresie). W postępowaniu tym, w terminie na załatwienie sprawy, sformułowane zostało wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku, zawierające pouczenie o nierozpatrywaniu przedmiotowego wniosku w przypadku braku jego uzupełnienia w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma. W aktach sprawy nie znajduje się jednak dokument poświadczający datę odbioru omawianej korespondencji, który umożliwiłby weryfikację jej odbioru oraz ocenę upływu terminu wskazanego w omawianym wyżej wezwaniu. W odpowiedzi na prośbę zespołu kontrolującego, w wyjaśnieniach z dnia 18 marca 2021 r. wskazano, iż „z uwagi na brak odpowiedzi na pismo Urzędu z dnia 15 kwietnia 2019 r. nr OR.1510.1.2019 wniosek nie został rozpatrzony”.

[dowód: akta kontroli str. 68, 69, 130]

W kontekście złożonych wyjaśnień należy ponownie wskazać na zasadę pisemności i obowiązek odpowiedniego dokumentowania sposobu zakończenia postępowań skargowo-wnioskowych. W kontekście omawianego stanu faktycznego należy także podkreślić, iż brak załączenia do akt sprawy dowodu poświadczającego datę doręczenia wezwania do uzupełnienia braków formalnych uniemożliwia ocenę terminowości ewentualnego uzupełnienia braków oraz weryfikację wystąpienia przesłanek do pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Stwierdzono zatem naruszenie norm art. 14 i 254 k.p.a., którego przyczyną wystąpienia jest błędna interpretacja przepisów prawa.

W oparciu o akta skontrolowanych spraw ustalono, iż w toku prowadzonego przez Wójta Gminy Lubin postępowania skargowego (znak sprawy: OR.1510.2.2018) sformułowano zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a. W wyniku podjętych czynności stwierdzono, iż przedmiotowe zawiadomienie nie wskazuje wprost sposobu załatwienia skargi w zakresie nieporządku na nieruchomości gminnej³³. Jest to jeden z obligatoryjnych elementów zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, o których mowa w treści art. 238 § 1 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 2 kwietnia 2021 r. – mimo prośby ze strony zespołu kontrolującego – nie odniesiono się do przyczyny wystąpienia tej nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 45, 163, 175]

Ustalono, iż podejmując się rozpatrzenia skargi zgodnie z właściwością³⁴, kontrolowany wypełniał dyspozycję art. 237 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *organ właściwy do załatwienia*

³³ Ustalono także, iż w omawianym zawiadomieniu nie wskazano uzasadnienia braku zasadności skargi na Sołtysa Sołectwa Osiek (w zakresie odnoszącym się do podniesionego przez skarżącą zarzutu braku podjęcia obiecanych działań w celu oczyszczenia terenu) oraz pouczenia o treści art. 239 k.p.a., jednak – z uwagi na wskazany we wcześniejszej części dokumentu brak właściwości Wójta Gminy Lubin do rozpatrzenia tego zarzutu, brak ww. elementów nie podlegał ocenie w toku niniejszej kontroli.

³⁴ Postępowanie znak OR.1510.2.2018.

skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Czynności kontrolne wykazały ponadto, że przekazując skargę zgodnie z właściwością³⁵, kontrolowany dochował wynikającego z art. 231 § 1 k.p.a. terminu na dokonanie tej czynności (7 dni od daty wpływu skargi do organu), a o przekazaniu skargi zgodnie z właściwością poinformował osobę wnoszącą skargę.

[dowód: akta kontroli str. 44, 46, 78, 138]

Terminowość prowadzenia spraw nie podlegała ocenie w ramach czynności podejmowanych w pozostałych postępowaniach zarejestrowanych w prowadzonym w Urzędzie Gminy w Lubinie *rejestrze skarg i wniosków* (dwie sprawy pozostawione bez rozpoznania³⁶ i dwa postępowania prowadzone poza trybem przewidzianym w dziale VIII k.p.a.³⁷) oraz w ramach postępowań niezakwalifikowanych przez jednostkę kontrolowaną jako wnioski powszechne³⁸.

W związku z deklaracją kontrolowanego dotyczącą podjęcia działań naprawczych w celu wyeliminowania uchybienia formalnego dotyczącego nieaktualnych godzin przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków zawartych w *Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy w Lubin*, odstąpiono od formułowania zalecenia pokontrolnego w tym zakresie.

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

1. Prowadzić rejestr skarg i wniosków oraz dokumentację z tego zakresu zgodnie z zasadą pisemności oraz przepisem art. 254 k.p.a. i normami instrukcji kancelaryjnej, odnotowując w prowadzonych rejestrach wszystkie postępowania skargowo-wnioskowe prowadzone przez kontrolowanego.
2. Każdorazowo, gdy wpływające do organu kontrolowanego pismo spełnia wymagania określone dla jego kwalifikacji jako wniosku powszechnego – wszczynać postępowanie wnioskowe uregulowane przepisami działu VIII k.p.a. oraz rozporządzenia wykonawczego.
3. Określając organ właściwy do załatwienia sprawy, każdorazowo prawidłowo stosować regulację art. 229 k.p.a. oraz przepisów szczególnych.
4. W sytuacji wpływu do kontrolowanego skargi lub wniosku zawierających braki formalne, prawidłowo stosować normę § 8 rozporządzenia wykonawczego, stosownie odnotowując informację o pozostawieniu pisma bez rozpoznania.
5. W zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi każdorazowo zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 238 § 1 k.p.a.

³⁵ Sprawa znak OR.1510.1.2020.

³⁶ Postępowania znak OR.1510.1.2018 oraz OR.1510.1.2019.

³⁷ Sprawy znak OR.1510.3.2018 i OR.1510.1.2021.

³⁸ Dotyczy postępowań znak RI.7012.1.10.2020, RI.7012.1.66.2020, PL.3120.3.9.2020, RI.7234.73.2020, RI.7234.102.2019 oraz RI.7234.103.2019.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej³⁹, 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 10 czerwca 2021 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/
Jarosław Obremski

³⁹ Patrz przypis 4.