



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.19.2021.AP

Wrocław, dnia 9 lipca 2021 r.

Pani  
**Zuzanna Bodurka**  
Przewodnicząca  
Rady Gminy Walim

### *Wystąpienie pokontrolne*

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, art. 160 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>2</sup> oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 kwietnia 2021 r.<sup>3</sup>, 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 12 kwietnia 2021 r. do 14 maja 2021 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Gminy Walim z siedzibą przy ul. Bocznej 9, 58-320 Walim.

Tematyka kontroli obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2018 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 I półrocze 2021 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 21 grudnia 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,

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 735, dalej: k.p.a.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 2072, dalej: p.u.s.p.

<sup>3</sup> Upoważnienia o symbolach NK-KSE.0030.45.2021.AW i NK-KSE.0030.46.2021.AW.

prawidłowości przeprowadzenia wyborów ławników przez gminę oraz realizacji obowiązku udostępnienia nieodpłatnie, w siedzibie Urzędu, karty zgłoszenia kandydata na ławnika.

W czasie prowadzenia czynności kontrolnych oraz przez cały okres objęty kontrolą funkcję Przewodniczącego Rady Gminy Walim pełniła Pani Zuzanna Bodurka, wybrana w drodze uchwały nr I/1/2014 Rady Gminy Walim z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Walim oraz uchwały nr I/1/2018 Rady Gminy Walim z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Walim.

[dowód: akta kontroli str. 68 i 69]

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 14 kwietnia, 26 kwietnia oraz 6 maja 2021 r.<sup>4</sup>, stanowiące odpowiedzi na pisma wystosowane w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi. Wszystkie ww. dokumenty i wyjaśnienia przekazane zostały bezpośrednio przez Przewodniczącą Rady Gminy Walim. Ponadto, w zakresie realizacji zadania wyboru ławników do sądów powszechnych oceny dokonano w oparciu o dokumenty przesłane przez Wiceprezesa Sądu Rejonowego w Wałbrzychu<sup>5</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 40-255]

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>6</sup>, po rozpatrzeniu zastrzeżeń złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, przekazuję Pani *Wystąpienie pokontrolne*. Wniesione zastrzeżenia oddalone zostały pismem z dnia 6 lipca 2021 r. znak: NK-KSE.431.1.19.2021.AP.

**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 Gminy Walim*<sup>7</sup>, w celu rozpatrywania skarg i wniosków Rada Gminy Walim powołała Komisję skarg, wniosków i petycji, która przygotowuje i przedstawia Radzie opinię zawierającą wniosek o uwzględnienie bądź nieuwzględnienie skargi, wniosku lub petycji wraz z projektem uchwały<sup>8</sup>. W celu rozpatrzenia sprawy Komisja może występować do Wójta Gminy Walim i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych o złożenie wyjaśnień lub przedstawienie stanowiska w sprawie oraz

<sup>4</sup> Zwane dalej – odpowiednio – wyjaśnieniami z dnia 14 kwietnia, 26 kwietnia oraz 6 maja 2021 r.

<sup>5</sup> Pismo Wiceprezesa Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z dnia 20 kwietnia 2021 r. (znak A-0134-4/21).

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

<sup>7</sup> Załącznik do uchwały Rady Gminy Walim nr XLIII/270/2018 z dnia 25 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Walim.

<sup>8</sup> § 17, 96 ust. 1 oraz § 98 ust. 3 Statutu.

przeprowadzać (w niezbędnym zakresie) postępowanie wyjaśniające<sup>9</sup>. Koordynację realizacji procedury rozpatrywania skarg i wniosków powierzono Przewodniczącemu Rady Gminy Walim, który wykonuje to zadanie poprzez: 1) *prowadzenie wymaganych prawem rejestrów*, 2) *kwalifikowanie wpływających spraw*, 3) *występowanie o uzupełnienie sprawy, w przypadku wątpliwości co do kwalifikacji zarzutów*, 4) *niezwłoczne nadawanie biegu sprawom poprzez skierowanie do Komisji*, 5) *zawiadamianie składającego o terminie rozpatrzenia sprawy przez Radę*<sup>10</sup>. Powyższy tryb załatwiania skarg i wniosków nie narusza przepisów procesowych regulujących tę tematykę.

[dowód: akta kontroli str. 45-55]

Obsługą Rady Gminy Walim zajmuje się pracownik Referatu Organizacyjnego Urzędu Gminy Walim, zatrudniony na stanowisku ds. obsługi Rady<sup>11</sup>. Przedstawione w trakcie czynności kontrolnych dokumenty o nazwie „zakres czynności” potwierdzają, iż w okresie objętym kontrolą do zadań pracowników zatrudnionych na stanowisku inspektora w Urzędzie Gminy Walim znajdowało się między innymi przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Rady Gminy Walim.

[dowód: akta kontroli str. 65, 66, 214 i 215]

Wobec powyższych ustaleń stwierdzono, iż w Radzie Gminy Walim realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego<sup>12</sup>, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że Przewodniczący Rady Gminy Walim przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w poniedziałki, w godzinach od 14:30 do 16:30. Na powyższe wskazuje także treść informacji wywieszanej w siedzibie organu. Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków przez Przewodniczącego Rady Gminy Walim odbywa się zatem po godzinach pracy Urzędu Gminy Walim, który w poniedziałki czynny jest w godzinach 7:30-15:30<sup>13</sup>. Powyższe wypełnia dyspozycję art. 253 § 3 i 4 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 43, 56 oraz 66]

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<sup>14</sup>, 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*

<sup>9</sup> § 98 ust. 2 Statutu.

<sup>10</sup> § 98 ust. 1 Statutu.

<sup>11</sup> § 24 ust. 1 Statutu oraz § 22 pkt 3 lit. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Walim, wprowadzonego Zarządzeniem Wójta Gminy Walim nr 278/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Walim.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

<sup>13</sup> § 4 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Walim, wprowadzonego Zarządzeniem Wójta Gminy Walim nr 278/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Walim.

<sup>14</sup> 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.).

*do załatwienia według właściwości.* W załączeniu do wyjaśnień z dnia 14 kwietnia 2021 r. zespołowi kontrolującemu przekazano prowadzony elektronicznie *rejestr wniosków rozpatrywanych przez Radę Gminy Walim – kadencja 2018-2023*, w którym odnotowano 3 postępowania, oraz prowadzony w formie tradycyjnej *rejestr skarg Rady Gminy Walim*, który wskazuje na przeprowadzenie w okresie objętym kontrolą dwóch postępowań tego typu. Stwierdzono, iż zapisy pierwszego z ww. rejestrów odzwierciedlają przebieg postępowań w nim ujętych. Analiza *rejestru skarg Rady Gminy Walim* wykazała jednak, iż informacje dotyczące obu odnotowanych w tym dokumencie postępowań wskazują nieprawidłową datę wpływu skargi do Rady Gminy Walim (w przypadku postępowania RG.0004.11.2020 skutkowało to odnotowaniem tej sprawy jako rozpatrywanej w 2021 r. zamiast w 2020 r.), zaś w rubryce „*data załatwienia*” odnotowywano każdorazowo datę podjęcia uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi, nie zaś datę nadania zawiadomienia o sposobie załatwienia sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 70-100]

Podkreślić należy, iż opisany powyżej sposób prowadzenia omawianego rejestru wprowadza w błąd co do terminów prowadzenia poszczególnych postępowań oraz ilości skarg, jakie wpłynęły do kontrolowanego w danym roku kalendarzowym. Powyższe stanowi naruszenie norm dotyczących prowadzenia dokumentacji skargowo-wnioskowej w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych postępowań z tego zakresu.

Zgodnie z ustaleniami zespołu kontrolującego, w okresie objętym kontrolą Rada Gminy Walim rozpatrzyła 2 skargi powszechne (obie uznane za bezzasadne) oraz przeprowadziła 3 postępowania w sprawie załatwienia wniosku powszechnego. Od 1 stycznia 2018 r. do dnia wszczęcia czynności kontrolnych Rada Gminy Walim nie przekazywała skarg i wniosków powszechnych zgodnie z właściwością do innych organów. Kontrolą objęto wszystkie wskazane wyżej postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 44, 74-132]

Czynności kontrolne wykazały, iż Rada Gminy Walim prawidłowo kwalifikowała pisma jako skargi lub wnioski powszechne oraz poprawnie identyfikowała organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie. Stwierdzono także, iż w toku rozpatrywania skarg powszechnych w sprawie każdorazowo wypowiadała się Komisja skarg, wniosków i petycji Rady Gminy Walim, zgonie z przyjętą procedurą rozpatrywania skarg i wniosków powszechnych.

Zgodnie z ustaleniami zespołu kontrolującego, w przypadku obu prowadzonych przez Radę Gminy Walim postępowań w sprawie rozpatrzenia skargi powszechnej (sprawy znak RG.0004.24.2019 oraz RG.0004.11.2020) o sposobie załatwienia sprawy zawiadomiono skarżącego zgodnie z normą art. 237 § 3 k.p.a.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w treści zawiadomień obligatoryjnych elementów wynikających z brzmienia art. 238 § 1 k.p.a. Ustalono, iż w ww. zawiadomieniach, mimo uznania bezzasadności podniesionych przez

skarżących zarzutów, nie zawarto pouczenia o treści art. 239 k.p.a., mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 238 § 1 k.p.a. Odnosząc się do powyższych ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 26 kwietnia 2021 r. wskazano, że „w związku z niewielką ilością skarg wpływających do Rady Gminy Walim, omawiany brak zawarcia pouczenia wynika z przeoczenia ze strony pracownika merytorycznego”. Powyższe uznano za przyczynę wystąpienia omawianej nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 74-77, 87-90 oraz 213]

Zgodnie z normą art. 238 § 1 k.p.a. obligatoryjnym elementem zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi jest również jego 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).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ kontrolowany nie jest w stanie wykazać doręczenia zawiadomień o sposobie załatwienia skargi w prawidłowej formie, którą w przypadku sprawy RG.0004.24.2019 było doręczenie odręcznie podpisanego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, wysłanego na adres poczty tradycyjnej, zaś w przypadku postępowania RG.0004.11.2020 – doręczenie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, wysyłanym za pośrednictwem platformy ePUAP. W przypadku sprawy RG.0004.24.2019, w wyjaśnieniach z dnia 26 kwietnia 2021 r. organ kontrolowany wskazał, iż „co do przesłanej uchwały nie można jednoznacznie stwierdzić czy zawierała dodatkowo podpis odręczny, ponieważ do sprawy załączono jedynie uchwałę wygenerowaną w formacie PDF zawierającą podpis elektroniczny”. W zakresie postępowania znak RG.0004.11.2020 ustalono natomiast, że zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zostało wysłane do wnoszącego za pośrednictwem platformy ePUAP. Pismo przewodnie zostało wygenerowane i podpisane elektronicznie przez Przewodniczącą Rady Gminy Walim (przekazany zespołowi kontrolującemu dokument wysłany do skarżącego zawiera prawidłowy podpis elektroniczny). W zakresie formy, w jakiej skarżącemu przekazana została uchwała nr XXIV/214/2021 Rady Gminy Walim z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie rozpatrzenia skargi, w wyjaśnieniach z dnia 26 kwietnia 2021 r. wskazano, iż pismo to zostało wygenerowane „w formacie PDF, gdzie na dole strony figuruje identyfikator podpisu Id: E8EA7DEC-A3A7-4D71-ADF5-5195DDA032A4”. Choć zespołowi kontrolującemu przekazano potwierdzenie złożenia podpisu pod omawianą uchwałą, przekazany w załączeniu do cytowanych wyjaśnień egzemplarz uchwały (wysłany również do skarżącego), wygenerowany został w formie, która uniemożliwia zweryfikowanie kwalifikowanego podpisu elektronicznego Przewodniczącej Rady Gminy Walim<sup>15</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 74-87-100, 212 i 213]

Mając na uwadze powyższe ustalenia w pierwszej kolejności należy wskazać, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powszechnej, kończące postępowanie w tej sprawie, jest czynnością materialno-techniczną. W przypadku prowadzenia postępowania przez

---

<sup>15</sup> Podpisy elektroniczne mogą występować jako podpis znajdujący się w pliku PDF (PADES) lub też jako podpis znajdujący się w oddzielnym pliku (XAdES). Ustalenia kontroli wskazują, iż kontrolowany korzysta z oprogramowania umożliwiającego zawarcie podpisu elektronicznego w pierwszy ze wskazanych wyżej sposobów.

kolegialne organy administracji publicznej, rozstrzygnięcie to przybiera formę uchwały, jako jedynej właściwej formy działania organu kolegialnego.

Ustalenia dotyczące postępowania RG.0004.24.2019 wykazały, że kontrolowany nie jest w stanie wykazać doręczenia skarżącej zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi podpisanego odręcznie. W zakresie sprawy RG.0004.11.2020 należy zaś zauważyć, że uzyskana w toku kontroli dokumentacja świadczy o tym, iż uchwała została elektronicznie podpisana przez Przewodniczącą Rady Gminy Walim, jednak do skarżącego przesłano dokument wygenerowany w sposób skutkujący brakiem podpisu elektronicznego w tym pliku (dokument zawierał informację o podpisie, nie sam podpis). W konsekwencji, skarżącemu doręczono zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w formie, która uniemożliwiła zweryfikowanie opatrzenia dokumentu kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W kontekście omawianych spraw należy także podkreślić, iż prowadzenie postępowania przed 18 kwietnia 2020 r. (dot. sprawy RG.0004.24.2019) oraz wysyłka przedmiotowej korespondencji za pośrednictwem platformy ePUAP (w przypadku sprawy RG.0004.11.2020) wyłączają stosowanie w niniejszych sprawach normy art. 39<sup>3</sup> k.p.a.

Wobec powyższego, stwierdzono wystąpienie nieprawidłowości polegającej na braku wykazania przez kontrolowanego prawidłowej realizacji obowiązku wyrażonego w art. 238 § 1 k.p.a. w zakresie zawarcia w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi podpisu osoby uprawnionej do występowania w imieniu organu załatwiającego sprawę.

Kontrola wykazała, iż w jednym przypadku (spraw znak RG.0004.6.2021) naruszono zasady prawidłowego doręczania pism. Jak ustalono, korespondencja w ww. sprawie kierowana była jedynie za pośrednictwem poczty elektronicznej do wszystkich wnioskodawców (trzech). Stwierdzono jednak, że zarówno treść pisma wszczynającego omawiane postępowanie jak i załączonych do niego dokumentów wskazuje, iż Pan A.P. podał we wniosku swój adres do korespondencji. W wyjaśnieniach z dnia 6 maja 2021 r. wskazano, iż pismo kończące to postępowanie „nie zostało przekazane na tradycyjny adres podany przez Pana A.P. z powodu braku załączonego pełnomocnictwa”.

[dowód: akta kontroli str. 124-132, 238]

W nawiązaniu do powyższego wskazać należy, iż zarówno brak potwierdzenia wystąpienia wspomnianego wyżej pełnomocnictwa jak i fakt, iż adres korespondencyjny osoby rzekomo udzielającej pełnomocnictwa jest tożsamy z adresem pełnomocnika nie wpływa na powyższe ustalenie i nie wyłącza obowiązku prawidłowego doręczenia korespondencji do wszystkich wnioskodawców. Na marginesie powyższych rozważań warto także wskazać, iż nawet w przypadku uznania, iż Pan A.P. występuje jako wnioskodawca w interesie osoby trzeciej, ewentualne zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku powinno zostać doręczone wyłącznie Panu A.P. na jego adres korespondencyjny. Ponadto, normy dotyczące skarg i wniosków nie zawierają odrębnych przepisów mówiących o doręczaniu zawiadomień o sposobie ich załatwienia. W konsekwencji, mimo uproszczonego charakteru postępowań skargowo-wnioskowych, zastosowanie w tym zakresie mają wspomniane wyżej ogólne zasady wyrażone w art. 39-49b k.p.a. Doręczanie pism (dokumentów elektronicznych) bezpośrednio na adres poczty elektronicznej, nawet z uzyskaniem wskazanego przez kontrolowanego

potwierdzenia odbioru wiadomości e-mail<sup>16</sup>, nie spełnia wymogów wyrażonych w ww. przepisach, w szczególności w zakresie podpisania urzędowego poświadczenia odbioru, o którym mowa w art. 46 ust. 4 pkt 3 k.p.a. oraz w art. 3 pkt 20 u.o.i.<sup>17</sup>.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż wniosek wszczynający postępowanie prowadzone pod znakiem RG.0004.6.2021 złożyły trzy osoby, z których tylko jedna wskazała adres do korespondencji umożliwiający prawidłowe doręczanie pism w sprawie. Jednostka kontrolowana błędnie przyjęła możliwość doręczenia pism w toku postępowania na adresy e-mail wnoszących, w konsekwencji czego nie podjęła działań w celu ustalenia charakteru (znaczenia) wskazania tradycyjnego adresu do korespondencji przez tylko jednego wnioskodawcę, w tym oczekiwanego przez wnoszących sposobu doręczania pism do Pana T.S. oraz Pana W.C. Wobec powyższego stwierdzono wystąpienie omawianej nieprawidłowości, której przyczyną jest błędna interpretacja przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Analiza akt prowadzonych przez kontrolowanego postępowań w sprawie załatwienia trzech wniosków powszechnych<sup>18</sup> wskazuje, iż w omawianych postępowaniach nie brała udziału Komisja skarg, wniosków i petycji Rady Gminy Walim. Ponadto ustalono, że rozstrzygnięcie spraw nie zapadło w formie uchwał Rady Gminy Walim, zaś pisma kończące omawiane postępowania formułowane były jedynie przez Przewodniczącą Rady Gminy Walim bez wskazania podstawy prawnej działania. Kontrola wykazała także, iż z treści pism sformułowanych w toku postępowań znak RG.0004.2.2020 oraz RG.0004.6.2021 nie wynika jednoznacznie sposób załatwienia wniosków będących ich przedmiotem (nie wskazano, czy wnioski zostały uwzględnione). Obowiązek wskazania tej informacji wynika z odesłania zawartego w art. 247 k.p.a., zgodnie z którym do wniosków stosuje się odpowiednio m.in. przepisy art. 238 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 101-132]

W wyjaśnieniach z dnia 26 kwietnia i 6 maja 2021 r. potwierdzono, iż omawiane postępowania prowadzone były w trybie skargowo-wnioskowym regulowanym normami działu VIII k.p.a. W udzielonych w toku kontroli wyjaśnieniach nie podano jednak przyczyn braku podjęcia w omawianych postępowaniach działań przez Komisję skarg, wniosków i petycji Rady Gminy Walim. Jak wskazano, „*w zależności od poruszanej tematyki, wnioski kierowano do odpowiedniej Komisji stałej, której podlegają wnioskowane zagadnienia. Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji, Przewodnicząca udzieliła odpowiedzi w terminie ustawowym (art. 244 k.p.a.)*”. Zdaniem kontrolowanego, Rada Gminy Walim każdorazowo zapoznawała się ze sprawą będącą przedmiotem danego wniosku i uzgadniała stanowisko w sprawie. Kontrolowany wskazał ponadto, że „*wszystkie wnioski w ocenie Rady Gminy były niezasadne. Ich niezasadność została stwierdzona przez wypowiedź Radnych na sesji Rady Gminy. W związku z tym faktem ani Radni ani Komisja skarg, wniosków i petycji nie podjęli inicjatywy uchwałodawczej*”. Jednocześnie, w zakresie postępowania znak RG.0004.6.2021 stwierdzono, że „*Przewodnicząca poinformowała o sprawie Radę na XXVI Sesji Rady Gminy*

<sup>16</sup> Sposób zapewnienia prawidłowej realizacji norm k.p.a. w zakresie doręczania korespondencji wskazany przez kontrolowanego w wyjaśnieniach z dnia 6 maja 2021 r. [dowód: akta kontroli str. 238].

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 670).

<sup>18</sup> Sprawy znak RG.0004.2.2019, RG.0004.2.2020 oraz RG.0004.6.2021.

w dniu 30.03.2021 r. Nikt nie wniósł uwag, więc Rada przychyliła się do wniosku i udzieliła odpowiedzi pismem z dnia 06.04.2021 r.". Udzielone wyjaśnienia wskazują także na brak opatrzenia podpisem odrębnym Przewodniczącej Rady Gminy Walim pism przeznaczonych do wysyłki za pośrednictwem Poczty Polskiej. W toku kontroli Przewodnicząca Rady Gminy Walim podniosła także, że w opinii kontrolowanego postępowanie Rady Gminy Walim było uzasadnione, „ponieważ żaden z zainteresowanych nie ponowił wniosku”.

[dowód: akta kontroli str. 213, 237-238]

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień w pierwszej kolejności należy zauważyć, iż akta sprawy znak RG.0004.2.2019 nie sugerują, by wniosek z dnia 28 lutego 2019 r. był przedmiotem obrad Rady Gminy działającej *in gremio*. Udzielona wnioskującemu odpowiedź wskazuje na kierowanie się jedynie opinią jednej z Komisji Rady Gminy Walim. Należy także zauważyć, iż kontrolowany potwierdził brak podjęcia uchwał w sprawie załatwienia omawianych wniosków. Powyższe stanowi naruszenie omówionej wyżej zasady prawidłowej formy podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie przez organ kolegialny. Ponadto, brak jednoznacznego wskazania sposobu załatwienia wniosków znak RG.0004.2.2020 oraz RG.0004.6.2021 skutkowało wskazanymi wyżej rozbieżnościami w udzielonych przez kontrolowanego wyjaśnieniach w zakresie sprawy znak RG.0004.6.2021.

Powyższe rozważania wskazują, iż kontrolowany nie przeprowadził odpowiedniego postępowania w omawianych sprawach oraz nie zakończył przedmiotowych postępowań w prawidłowy – czyli zgodny z przepisami prawa – sposób. Przyczyną wystąpienia stwierdzonej nieprawidłowości była błędna interpretacja norm dot. prowadzenia postępowań w sprawie rozpatrzenia wniosków powszechnych.

W zakresie terminowości rozpatrywania skarg powszechnych ustalono, iż postępowanie znak RG.0004.24.2019 zakończone zostało w terminie miesiąca od dnia wpływu skargi do kontrolowanego, tj. zgodnie z normą art. 237 § 1 k.p.a. W jednym przypadku (sprawa znak RG.0004.11.2020) naruszono terminowość przy załatwianiu skargi (pismo wszczynające to postępowanie wpłynęło do kontrolowanego za pośrednictwem platformy ePUAP w dniu 19 sierpnia 2020 r. i w terminie na rozpatrzenie skargi kontrolowany nie podjął w sprawie żadnych czynności, co wskazane zostało przez Wojewodę Dolnośląskiego w toku rozpatrywania skargi powszechnej<sup>19</sup>).

[dowód: akta kontroli str. 87-100]

W odniesieniu do terminowości prowadzenia postępowań w zakresie załatwiania wniosków powszechnych, wobec stwierdzonej wyżej nieprawidłowości polegającej na braku prawidłowego zakończenia przedmiotowych postępowań, kwestia ta nie podlegała ocenie w ramach niniejszej kontroli.

W celu oceny terminowości prowadzonych postępowań niezbędne jest prawidłowe ustalenie dat ich wszczęcia. Analiza dokumentacji postępowań poddanych kontroli wykazała, iż na pismach wszczynających sprawy znak RG.0004.24.2019 oraz RG.0004.6.2021 nie odnotowano dat ich wpływu do Rady Gminy Walim. W udzielonych w toku kontroli

---

<sup>19</sup> Pismo z dnia 28 grudnia 2020 r., znak NK-KS.1410.95.2020.



wyjaśnieniach kontrolowany podał daty wpływu omawianych dokumentów wynikające z metadanych dokumentów zapisanych w elektronicznym systemie do zarządzania dokumentacją. Wskazane daty zostały przyjęte przez zespół kontrolujący, choć należy zaznaczyć, iż w celu potwierdzenia przekazanych informacji jednostka kontrolowana przekazała dokumenty będące historiami czynności wykonanych w tych sprawach w ww. systemie do zarządzania dokumentacją, które nie wskazują bezpośrednio dat wpływu do Rady Gminy Walim pism wszczynających omawiane postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 82, 127, 212, 216, 237 i 254]

### **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 Gminy Walim nie przeprowadziła wyborów uzupełniających ławników do sądów powszechnych.

W wyniku kontroli ustalono, iż przed przeprowadzeniem wszystkich wyborów objętych kontrolą na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Walim bądź w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>20</sup> kontrolowanego publikowane były ogłoszenia (informacje) w sprawie wyborów ławników do sądów powszechnych. Stwierdzono, iż dokumenty te były zgodne z przepisem art. 162 p.u.s.p.

[dowód: akta kontroli str. 137, 149, 239-242]

Wyjaśnienia z dnia 14 kwietnia 2021 r. wskazują, że w Urzędzie Gminy Walim każdorazowo udostępniany był obowiązujący wzór karty zgłoszenia kandydata na ławnika. Powyższe potwierdzają także treści ww. informacji w sprawie wyborów ławników do sądów powszechnych. Wobec powyższego stwierdzono, iż kontrolowany realizował obowiązek wynikający z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości<sup>21</sup>, w myśl którego *wzór karty udostępnia się nieodpłatnie w siedzibach organów gminy.*

[dowód: akta kontroli str. 43, 239 i 242]

W toku czynności kontrolnych ustalono, iż kontrolowany organ nie posiada kopii wszystkich dokumentów złożonych przez kandydatów, którzy zostali wybrani przez Radę Gminy Walim na ławników do sądów powszechnych. Wobec powyższego, zwrócono się do Prezesa Sądu Rejonowego w Wałbrzychu 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 czterech przypadkach – prezes właściwego

---

<sup>20</sup> Dalej także: BIP.

<sup>21</sup> Rozporządzenie 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 zgłoszenia (Dz. U. Nr 121, poz. 693).

sądu oraz w dwóch przypadkach – obywatele mający czynne prawo wyborcze i zamieszkujący stale na terenie gminy dokonującej wyboru<sup>22</sup>). Ustalono, iż wszystkie zgłoszenia wybranych kandydatów na ławników zostały złożone osobiście w siedzibie kontrolowanego lub nadane w placówce pocztowej przed datą wskazaną w art. 162 § 1 p.u.s.p., tj. 30 czerwca danego roku kalendarzowego. Jednocześnie stwierdzono, iż załączniki przedmiotowych zgłoszeń spełniają wymogi w zakresie aktualności załączanych dokumentów (art. 162 § 5 p.u.s.p.).

[dowód: akta kontroli str. 149, 164-197]

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 D.M. z 2015 r. nie uzupełniono rubryki dedykowanej do podania *informacji, czy zgłaszany kandydat jest proponowany do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy wraz ze zwięzłym uzasadnieniem potwierdzającym szczególną znajomość praw pracowniczych*. Powyższe uznano za uchybienie formalne, gdyż ww. informacje wynikają ze sposobu uzupełnienia pozostałych rubryk karty zgłoszenia kandydata na ławnika. Ponadto, w zgłoszeniu Pani R.Ś. z 2015 r., w części C karty zgłoszenia nie uzupełniono imienia i nazwiska oraz podpisu pierwszej osoby z listy osób zgłaszających kandydatkę. Powyższe również uznano za uchybienia formalne.

[dowód: akta kontroli str. 181 i 189]

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 *dołącza się również listę osób zawierającą imię (imiona), nazwisko, numer ewidencyjny PESEL, miejsce stałego zamieszkania i własnoręczny podpis każdej z pięćdziesięciu osób zgłaszających kandydata*. Analiza listy dołączonej do zgłoszenia Pani R.Ś. w wyborach organizowanych w 2015 r. wykazała, iż wpis pod poz. 47 (na 50 pozycji) nie zawiera wskazania pełnego numeru PESEL osoby zgłaszającej tego kandydata na ławnika (podano jedynie 6 pierwszych cyfr). W konsekwencji, wpis ten nie spełnia wymagań wskazanych w art. 162 § 4 p.u.s.p. Zgodnie z ustaleniami kontroli, omawiany kandydat wybrany został na ławnika w kadencji 2016-2019. W wyjaśnieniach z dnia 6 maja 2021 r. wskazano, iż „*nadanie dalszego biegu sprawie zgłoszenia kandydatury R.Ś. wynika z przeoczenia braku w pozycji 47 na liście osób popierających kandydata na ławnika*”. Przedłożona w toku kontroli dokumentacja ani udzielone w sprawie wyjaśnienia nie wskazują, by kontrolowany podjął działania w celu weryfikacji tożsamości osoby wpisanej pod omawianą pozycją czy uzupełnienia przedmiotowego braku.

[dowód: akta kontroli str. 184 i 236-237]

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, iż tożsamość osoby wpisanej na omawianej liście pod poz. 47 mogła zostać uzupełniona w toku weryfikacji tożsamości osób wpisanych na listę osób zgłaszających kandydata na ławnika (np. zgodnie z posiadanymi rejestrami) lub w drodze wyjaśnień złożonych przez osobę, której nazwisko zostało umieszczone jako pierwsze na wspomnianej liście (art. 164 § 6 p.u.s.p.). Wobec braku podjęcia tego typu działań kontrolowany nie potwierdził, iż kandydat na ławnika przedłożył listę osób

---

<sup>22</sup> Jedna z tych kandydatek nie została ostatecznie wybrana na ławnika – więcej w dalszej części dokumentu.

zgodną z normą art. 162 § 4 p.u.s.p., a tym samym – że został zgłoszony przez grupę co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze i zamieszkujących stale na terenie gminy dokonującej wyboru (art. 164 § 1 p.u.s.p.). W omawianej sytuacji wzięto jednak pod uwagę fakt, iż stwierdzony brak ma jednostkowy charakter i dotyczy osoby wybranej na ławnika w poprzedniej kadencji.

Jednocześnie ustalono, iż w toku wyborów organizowanych w 2015 r. kontrolowany organ stwierdził, iż zgłoszenie jednego z kandydatów (Pani I.M.) powinno zostać pozostawione bez dalszego biegu. Jak wskazuje treść uzasadnienia do uchwały nr XI/59/2015 Rady Gminy Walim z dnia 27 października 2015 r. w sprawie zgłoszenia kandydata na ławnika, które pozostawia się bez dalszego biegu, powyższe nastąpiło z uwagi na to, iż kandydat błędnie określił sąd, w którym chciałby orzekać jako ławnik. Zdaniem kontrolowanego, okoliczność ta spowodowała spełnienie przesłanki do zastosowania wspomnianego wyżej art. 162 § 10 p.u.s.p. Jak wskazano w wyjaśnieniach z dnia 6 maja 2021 r., „ustalono, iż zgłoszenie z błędnie określonym sądem nie spełnia wymagań formalnych”.

[dowód: akta kontroli str. 148, 149, 156, 157 oraz 236]

Odnosząc się do powyższego należy podkreślić, iż wskazany przez kontrolowanego błąd polegał na wpisaniu w rubryce 16 karty zgłoszenia kandydata na ławnika [*informacja, do orzekania w którym sądzie (w sądzie okręgowym albo rejonowym) proponowany jest kandydat*] Sądu Okręgowego, w sytuacji w której Rada Gminy Walim uprawniona była jedynie do wyboru ławników do Sądu Rejonowego w Wałbrzychu [dowód: akta kontroli str. 157]. Powyższy błąd, mając na uwadze iż kontrolowany wybierał ławników jedynie do jednego sądu, mógł zostać uznany za oczywistą omyłkę, ustaloną w toku wspomnianych wyżej wyjaśnień uzyskanych zgodnie z regulacją art. 162 § 4 p.u.s.p. Charakter omawianego naruszenia może bowiem zostać uznany za analogiczny do uchybień formalnych wskazanych powyżej kandydatur Pani D.M. i R.Ś. z 2015 r. w zakresie uzupełniania poszczególnych rubryk karty zgłoszenia kandydata na ławnika, co wskazuje na niekonsekwencję w zakresie uznania braków formalnych zgłoszeń poszczególnych kandydatów. W rezultacie, decyzję Rady Gminy Walim o pozostawieniu omawianego zgłoszenia kandydata na ławnika bez dalszego biegu uznano za nieprawidłową.

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 zarówno w ramach wyborów przeprowadzonych w 2015 r., jak i tych organizowanych w 2019 r., kontrolowany wypełniał powyższy obowiązek.

[dowód: akta kontroli str. 138, 140, 150, 151, 188, 195 i 202]

Zgodnie z ustaleniami zespołu kontrolującego, realizując normę art. 163 § 2 p.u.s.p. – kontrolowany przed wyborem ławników każdorazowo powołał zespół, który na sesji Rady Gminy Walim przedstawił swoją opinię o zgłoszonych kandydatach.

[dowód: akta kontroli str. 134, 138, 139, 147-149, 243-247]

W ramach prowadzonej kontroli ustalono także, iż we wszystkich organizowanych wyborach Rada Gminy Walim dokonywała wyboru ławników w głosowaniu tajnym, w terminie 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. 142-146, 152-156, 243-247]

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*. Ponadto, zespół kontrolujący sprawdził także realizację przez kontrolowanego normy § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, przewidującego obowiązek niezwłocznego przesłania właściwemu sądowi, oprócz ww. dokumentów, informacji o wybranych ławnikach uzyskanych od komendanta wojewódzkiego Policji. Jak wynika z akt kontroli, Rada Gminy Walim każdorazowo realizowała ww. obowiązki.

[dowód: akta kontroli str. 146, 157, 163, 188, 195 i 202]

Z dokumentacji zebranej w toku czynności kontrolnych wynika także, iż w terminie 60 dni od dnia przeprowadzenia wyborów kandydat, który nie został wybrany na ławnika, odebrał złożoną przez siebie kartę zgłoszenia wraz z załącznikami, czym wypełniono dyspozycję § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

[dowód: akta kontroli str. 158]

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.
2. W zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi każdorazowo zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 238 § 1 k.p.a.
3. Każdorazowo ustalać sposób prawidłowego doręczania pism wszystkim skarżącym, z uwzględnieniem przepisów prawa w tym zakresie.
4. W przypadku wpływu do kontrolowanego wniosków powszechnych, wszczynać postępowania zgodnie z regulacjami norm działu VIII k.p.a. i przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności: zapewnić udział Komisji skarg, wniosków i petycji Rady Gminy Walim w rozpatrywaniu wniosku; rozstrzygnięcie podejmować w formie uchwał Rady Gminy Walim, wraz ze wskazaniem podstawy prawnej działania; w zawiadomieniach o sposobie załatwienia wniosków jednoznacznie wskazywać sposób ich rozpatrzenia.
5. 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.
6. Każdorazowo rzetelnie weryfikować wystąpienie braków formalnych w zgłoszeniach kandydatów na ławników, oraz podejmować stosowne działania w tym zakresie, zgodnie z przepisami prawa.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej<sup>23</sup>, 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 6 sierpnia 2021 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

*Jarosław Obremki*

---

<sup>23</sup> Patrz przypis 4.

ZASTĘPCA