



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.31.2021.AP

Wrocław, dnia 11 sierpnia 2021 r.

Pan

Ryszard Jastrzębski

Przewodniczący Rady Gminy Kłodzko

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹, art. 160 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych² oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 maja 2021 r.³, zespół kontrolujący z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Anna Piekoszewska – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Magdalena Kremienowska – kierownik Oddziału Kontroli, Skarg i Egzekucji (członek zespołu), Aleksandra Grzebieniowska - inspektor wojewódzki (członek zespołu) w dniach od 1 czerwca 2021 r. do 12 lipca 2021 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Gminy Kłodzko z siedzibą przy ul. Okrzei 8 A, 57-300 Kłodzko.

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.

Zgodnie z art. 47, w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224), w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*.

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.

W czasie prowadzenia czynności kontrolnych Przewodniczącym Rady Gminy Kłodzko był Pan Ryszard Jastrzębski (kadencja 2018-2023). W okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnił także Pan Zbigniew Tur (kadencja 2014-2018). [dowód: akta kontroli str. 37]

¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 735, dalej: k.p.a.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 2072, dalej: p.u.s.p.

³ Upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego o symbolach NK-KS.0030.81.2021.AP, NK-KS.0030.82.2021.AP, NK-KS.0030.83.2021.AP.

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 26 maja 2021 r., 4 czerwca 2021 r., 11 czerwca 2021, 18 czerwca 2021 r., 29 czerwca 2021 r., 12 lipca 2021 r. stanowiące odpowiedzi na pisma wystosowane w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi.

[dowód: akta kontroli str. 12, 36-37, 208, 446-448, 427-490, 592-599]

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

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

Ocenę uzasadniam następująco.

Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.

Tryb przyjmowania skarg i wniosków w Radzie Gminy Kłodzko, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, reguluje uchwała Rada Gminy Kłodzko nr 48/VII/15 z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kłodzko. Przywołana uchwała Rady Gminy Kłodzko określiła zasady i tryb przyjmowania i załatwiania przez Radę Gminy Kłodzko skarg i wniosków. Zgodnie z § 87 Statutu, Przewodniczący przeprowadza kwalifikacje pisma, przekazuje skargę Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, w celu jej zbadania, czuwa nad terminowością rozpatrywania skarg, w tym zawiadamia o każdym przypadku niezałatwienia skargi oraz zawiadamia skarżącego o sposobie załatwienia skargi lub wniosku (§ 89 pkt 2 Statutu). Zapisy zawarte w statucie nie naruszają regulacji prawa powszechnie obowiązującego w zakresie skarg i wniosków.

[dowód: akta kontroli str. 36-40]

Kontrola wykazała, iż Przewodniczący Rady Gminy Kłodzko przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w poniedziałki od 14⁰⁰ do 16⁰⁰, a o godzinach przyjęć interesantów przez Przewodniczącego zawiadamia stosowna wywieszka w siedzibie kontrolowanego organu. Ustalono, iż Urząd Gminy w Kłodzku czynny jest od poniedziałku do piątku, w godzinach od 7³⁰ do 15³⁰. W świetle powyższego należy stwierdzić, iż przyjmowanie interesantów w sprawach skarg i wniosków odbywa się zgodnie z przepisem art. 253 § 3 i 4 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 8, 36, 44-47]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż kontrolowany organ wywiązał się z obowiązku określonego w art. 18 b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,⁴ dalej u.s.g., w zw. z art. 15 ustawy z 11 stycznia 2018 r.⁵ i powołał w dniu 29 listopada 2018 r. Komisję Skarg, Wniosków i Petycji.⁶

[dowód: akta kontroli str. 49-50]

W okresie objętym kontrolą, prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz nadawanie im biegu, powierzono pracownikowi zajmującemu stanowisko inspektora ds. Rady Gminy (zgodnie z zakresem obowiązków pracownika podpisanym w dniu 1 lutego 2011 r.). Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w organie kontrolowanym realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, zgodnie z którym

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 713.

⁵ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.).

⁶ Uchwała Rady Gminy Kłodzko nr 5/VIII/2018 z dnia 29 listopada 2018 r.

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

[dowód: akta kontroli str. 42-43]

Zgodnie z dyspozycją art. 254 k.p.a. *skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.*

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowany organ prowadzi rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (lata 2018-2021) oraz spis spraw (lata 2019-2021) dla skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia według właściwości dla każdego roku odrębnie.

[dowód: akta kontroli str.208, 258, 269, 209, 227, 234]

Stwierdzono, iż prowadzone przez kontrolowanego rejestry co do zasady odzwierciedlają rzeczywistą ilość rozpatrywanych skarg i wniosków. Sposób rejestracji skarg ułatwiał kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg, do czego zobowiązuje przepis art. 254 k.p.a. Rejestr co do zasady jest prowadzony czytelnie, rubryki są uzupełniane, odzwierciedlają przebieg prowadzonych postępowań skargowych⁷. W czterech przypadkach (poz.1.2019⁸, poz.3.2019⁹, poz. 2.2021¹⁰, poz.3.2021¹¹) sprawy zostały omyłkowo zarejestrowane w spisie spraw „skargi i wnioski przekazywane do załatwienia według właściwości”, jako skargi/wnioski w rozumieniu działu VIII k.p.a. W spisie spraw „skargi i wnioski przekazywane do załatwienia według właściwości” podlegają rejestracji skargi i wnioski, o których mowa w Dziale VIII k.p.a. Pisma, które zostały omyłkowo zaewidencjonowane w spisie spraw mogą być opatrzone adnotacją „błąd rejestracji lub anulowano tryb skargowo/wnioskowy”. Wobec powyższego stwierdzono uchybienie w zakresie prowadzenia spisu spraw „skargi i wnioski przekazywane do załatwienia według właściwości”, a przedmiotowe sprawy¹² nie podlegają ocenie w ramach niniejszej kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 209, 210, 220, 221, 234, 244-245, 254-256, 448]

Postępowania skargowo-wnioskowe:

Kontrola wykazała, iż w okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio zewidencjonowano łącznie 8 skarg (w 2018 r. – 3 skargi, 2019 - 1 skarga¹³, 2020 r. -2 skargi, 2021 r.- 2 skargi¹⁴). Ustalono również, że kontrolowany w spisie skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości zewidencjonował 6 skarg (w 2018-0, w 2019-2, w 2020-1, 2021-3), niemniej jednak w 4 przypadkach sprawy zostały

⁷ poz. 3.1510.2020 wpisano datę wpływu z pieczęci organu tj. 20 sierpień 2020 r. zamiast datę faktycznego wpływu do organu w dniu 19 sierpnia 2020 r., co potwierdza UPP.

⁸ dot. naruszenia prawa przez lokatora. Wyjaśnienia organu kontrolowanego z dnia 18 czerwca 2021 r. wskazują na omyłkę w rejestracji.

⁹ zarejestrowano pismo z dnia 24 lipca 2019 r. Wójta Gminy Kłodzko przekazujące skargę do Wojewody Dolnośląskiego. Wyjaśnienia organu kontrolowanego z dnia 18 czerwca 2021 r. wskazują, iż Rada Gminy Kłodzko nie podejmowała działań w sprawie, ani nie prowadziła postępowania skargowego.

¹⁰ dot. odwołania od decyzji OPSGK.RŚPS.412.146.2021, z zakresu pomocy społecznej.

¹¹ dot. interwencji w sprawie wyrzucania śmieci. Wyjaśnienia organu kontrolowanego z dnia 18 czerwca 2021 r. wskazują na omyłkę w rejestracji.

¹² Spis spraw: skargi i wnioski przekazywane do załatwienia zgodnie z właściwością : poz. 1.2019, poz.3.2019, poz. 2.2021, poz. 3.2021.

¹³ poz. 1.2019 rejestr skarg załatwianych bezpośrednio-skarga wycofana.

¹⁴ poz. 1.2021- skarga wpłynęła 27 maja 2021 r., w trakcie rozpatrywania, poz. 2.2021 - skarga wpłynęła po rozpoczęciu czynności kontrolnych w dniu 2 czerwca 2021 r. Z uwagi na powyższe skargi nie podlegają ocenie.

omyłkowo zaewidencjonowane jako skargi (poz.1.2019, poz.3.2019, poz. 2.2021, poz.3.2021). Kontrolą objęto 5 skarg zewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio¹⁵ oraz 2 skargi zarejestrowane w spisie skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości¹⁶. W okresie objętym kontrolą do organu kontrolowanego nie wpłynęły wnioski w trybie działu VIII k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 435-437, 269, 258, 227, 209, 234, 306, 342, 346, 368 –371, 268, 227-233, 234-241]

W oparciu o udostępnioną w toku kontroli dokumentację postępowań skargowych ustalono, że Rada Gminy Kłodzko prawidłowo kwalifikowała skargi do niej wnoszone, a w przypadku braku właściwości przekazywała skargi do organu właściwego. W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczania w treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku elementów wynikających z 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.* Ustalono, iż każdorazowo w przypadku rozpatrzenia skargi, Rada Gminy Kłodzko podejmowała uchwałę. W wyniku kontroli stwierdzono, iż zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierają co do zasady elementy określone w przepisie art. 238 k.p.a. Zgodnie z przywołanym wyżej art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać pouczenie o treści art. 239 k.p.a. Kontrola wykazała jednak, że skarga zewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio pod poz. 4.2020 (znak: RG.1510.4.2020) została uznana za bezzasadną, lecz zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawiera pouczenia o treści art. 239 k.p.a., co stanowi naruszenie ww. normy. W wyjaśnieniach z dnia 12 lipca 2021 r. kontrolowany wskazał „organ w niniejszej sprawie wziął pod uwagę, że skarżący złożył po raz pierwszy skargę i stąd powołał się tylko na art. 238 pomijając art. 239”. Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione.

[dowód: akta kontroli str.304, 306-307, 497]

Jak ustalono, w oparciu o udostępnioną dokumentację, w przypadku sprawy RG.1510.3.2020, skarżący wniósł skargę na ESP organu za pośrednictwem e-PUAP, przy czym nie zrezygnował z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, na podstawie art. 39¹ k.p.a. Kontrola wykazała, iż w przedmiotowej sprawie kontrolowany naruszył art. 238 § 1 k.p.a., bowiem zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi przesłał w formie odwzorowania cyfrowego (skanu) na adres skrytki e-PUAP skarżącego, zamiast w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny.

W aktach postępowania znajduje się wydruk uchwały Nr 214/VIII/2020 podpisanej przez Przewodniczącą Rady Gminy Kłodzko (z odrębną parafką Przewodniczącego Rady Gminy Kłodzko oraz unikatowym numerem identyfikującym (tzw. *identyfikator*¹⁷): *Id: E9B1902F-0F81-4466-9B0B-18B07EEB5F5F.Podpisany* oraz zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi z dnia 5 października 2020 r. z adnotacją „dokument elektronicznie

¹⁵ RG.1510.1.2018, RG.1510.2.2018, RG.1510.3.2018, RG.1510.3.2020, RG.1510.4.2020.

¹⁶ poz. 1.2020 RG.1511.1.2020, poz. 1.2021 RG.0511.1.2021.

¹⁷ § 2 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych (Dz.U. 2006 Nr 206, poz. 1517): *Niezbędnymi elementami struktury dokumentów elektronicznych są następujące metadane m.in. identyfikator - jednoznaczny w danym zbiorze dokumentów znacznik dokumentu, który umożliwia jego identyfikację.*

podpisany”. Na podstawie treści pisma XML o nazwie „pismo przewodnie-odpowiedź na skargę” z dnia z dnia 6 października 2020 r. stwierdzono, iż doręczono skarżącemu zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (wyrażone w formie uchwały Nr 214/VIII/20 Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 września 2020 r.) - w formie pliku PDF, który uniemożliwił zweryfikowanie kwalifikowanego podpisu elektronicznego Przewodniczącego Rady Gminy Kłodzko.

W wyjaśnieniach z dnia 12 lipca 2021 r. kontrolowany wskazał „do skarżącego za pośrednictwem platformy e PUAP w dniu 6 października 2020 r. zostały przekazane: zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zatytułowane „odpowiedź_na_skargę_p._xxxx_z_dn._05.10.2020_r._-podpis.pdf” oraz uchwała zatytułowana „uchwała_nr_214.VIII.2020.pdf. Powyższe dokumenty miały formę elektroniczną i zawierały kwalifikowany podpis elektroniczny, co potwierdza załącznik nr 1.1, 1.2 oraz 1.3 do powyższego wyjaśnienia.”

Wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodzić się należy z kontrolowanym, iż dokumenty zostały sporządzone w formie dokumentu elektronicznego, niemniej jednak nie zawierały kwalifikowanego podpisu elektronicznego, możliwego do zweryfikowania w programach służących do weryfikacji podpisu, bowiem wysłane zostały w formie skanu PDF. Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 39³ § 1 k.p.a. w przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, **doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpiła do organu administracji publicznej o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie pism w taki sposób.** Z poczynionych ustaleń wynika, iż skarżący nie zrezygnował z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W związku z czym zawiadomienie winno być zostać wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, zgodnie z przepisem art. 238 § 1 k.p.a., a nie w formie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego, o którym stanowi norma zawarta w art. 39³ § 3 k.p.a. Skan dokumentu nie stanowi bowiem dokumentu elektronicznego. Z art. 39¹ § 1 k.p.a. wynika, że przesyłany dokument środkami komunikacji elektronicznej ma postać dokumentu elektronicznego, co wyklucza możliwość uznania skanu uchwały w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, za dokument elektroniczny.

[dowód: akta kontroli str. 270, 284-286, 292-293, 493-498]

Terminowość w zakresie skarg i wniosków

W 3¹⁸ na 5 przypadków organ dochował terminu z art. 237 § 4 k.p.a. [dowód: akta kontroli str:339-344, 300, 304-305, 368-371].

Kontrola wykazała, iż w jednym przypadku (poz. 3.2020 - BR.1510.3.2020) nie zachowano terminu na rozpatrzenie skargi wskazanego w art. 237 § 1 k.p.a. Korespondencja w sprawie skargi, która wpłynęła do organu w dniu 19 sierpnia 2020 r. została wysłana do skarżącego za pośrednictwem platformy ePUAP w dniu 6 października 2020 r., co potwierdza Urzędowe Poświadczenie Doręczenia (UPD). Z przekazanych dokumentów nie wynika, iż organ zawiadamiał skarżącego w trybie art. 36 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a., o niezakończonym skargi w terminie.

¹⁸ RG.1510.2.2018, RG.1510.4.2020, RG.1510.3.2019

W wyjaśnieniach z dnia 12 lipca 2021 r. kontrolowany wskazał „pismem z dnia 26 sierpnia 2020 r. znak: RG.1510.3.2020, poinformowano skarżącego o przekazaniu skargi do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, a także o terminie posiedzenia komisji w miesiącu 2020 r. Kolejnym pismem z dnia 17 września 2020 r. znak sprawy: RG.1510.3.2020, poinformowano skarżącego o posiedzeniu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w dniu 24 września 2020 r. W dniu 30 września 2020 r. skarga została rozpatrzona na Sesji Rady Gminy, a więc termin rozpatrzenia skargi w pismach wskazanych powyżej został dotrzymany. Ustawodawca w art. 237 § 3 k.p.a. stanowi, że o sposobie załatwienia skargi należy powiadomić skarżącego, ale nie określa terminu zawiadomienia. Organ w terminie 7 dni przekazał uchwałę Rady Gminy w tej sprawie do Wojewody celem zbadania pod względem legalności i w dniu 5 października 2020 r. zawiadomił stronę o sposobie jej załatwienia”. Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione.

W doktrynie słusznie podkreśla się, że załatwienie skargi obejmuje: podjęcie uchwały oraz sporządzenie zawiadomienia. Czynność materialno - techniczna zawiadomienia obejmuje sporządzenie zawiadomienia oraz czynność jego nadania (wysyłki). Czynności te winny nastąpić nie później jak w ciągu miesiąca od daty wpływu skargi. Termin do załatwienia skargi określony w art. 237 k.p.a. rozpoczyna bieg od wpłynięcia skargi do organu właściwego¹⁹. Stanowisko judykatury wskazuje, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (art. 237 § 3 k.p.a.) jest skorelowane z terminem wskazanym w art. 237 § 1 k.p.a. Termin do załatwienia skargi jest terminem instrukcyjnym. Organ powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki (termin względny), nie później jednak niż w terminie miesiąca (termin bezwzględny). Przyjąć należy, że określony w art. 237 § 1 k.p.a. termin miesiąca obejmuje nie tylko rozpatrzenie skargi, ale powinno się w nim mieścić także nadanie do skarżącego zawiadomienia przewidzianego w art. 237 § 3 k.p.a. (tak też *P. Kledzik*, *Postępowanie...*, s. 76).²⁰

[dowód: akta kontroli str. 270-271, 285,496]

Ustalono, że w jednym przypadku (poz. 1.2018 - RG.1510.1.2018) nie zachowano terminu na rozpatrzenie skargi wskazanego w art. 36 k.p.a. w zw. z 237 k.p.a. Skarżącego zawiadomiono o sposobie załatwienia skargi pismem z dnia 9 maja 2018 r., mimo, że pismem z dnia 23 marca 2018 r. zawiadomiono skarżącego o nowym terminie *rozpatrzenia skargi* – tj. do 30 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Kłodzko podjęła uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi w terminie wskazanym w zawiadomieniu o niezakończonym rozpatrzeniu skargi w terminie, jednak zawiadomiła skarżącego o sposobie załatwienia skargi po wskazanym terminie jej rozpatrzenia. W wyjaśnieniach z dnia 12 lipca 2021 r. kontrolowany wskazuje, iż „pismem z dnia 23 marca 2018 r. znak: RG.1510.1.2018 przedłużono termin rozpatrzenia skargi do 30 kwietnia 2018 r. Skarga została rozpatrzona na Sesji Rady Gminy w dniu 27 kwietnia 2018 r. a więc termin został dotrzymany. Ustawodawca w art. 237 § 3 k.p.a. stanowi, że o sposobie załatwienia skargi należy powiadomić skarżącego, ale nie określa terminu zawiadomienia. Organ w terminie 7 dni przekazał uchwałę Rady Gminy w tej sprawie do Wojewody celem zbadania pod względem legalności i w dniu 9 maja 2018 r. zawiadomił stronę o sposobie jej załatwienia”. Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione.

W razie niezakończonym rozpatrzeniu skargi w terminie miesiąca określonym w art. 237 § 1 k.p.a., organ jest obowiązany zawiadomić skarżącego, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a.). Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w trybie art. 237 § 3 k.p.a. winno być sporządzone i nadane do skarżącego, w terminie określonym w art. 36 § 1 k.p.a. Inaczej mówiąc określony w art. 237 § 1 k.p.a. termin miesiąca (a tym samym również

¹⁹ J. Lang, *Struktura*, s. 137; J. Borkowski, w: *Adamiak, Borkowski, KPA. Komentarz*, 2009, s. 685.

²⁰ *Komentarz do k.p.a Gajewski* 2015, wyd. 1/A. Jakubowski, Legalis.

wyznaczony nowy termin załatwienia skargi wskazany w art. 36 k.p.a.) obejmuje nie tylko rozpatrzenie skargi, ale powinno się w nim mieścić także nadanie do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, przewidzianego w art. 237 § 3 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 315, 320-322, 497]

Dyspozycja art. 231 § 1 k.p.a. wskazuje, 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. Ustalenia wskazują, iż skargi (RG.1511.1.2020, RG.0511.1.2021) były przekazywane innym organom, celem załatwienia w terminie o jakim mowa w przepisie art. 231 § 1 k.p.a. Równocześnie o przekazaniu był zawiadamiany skarżący. [dowód: akta kontroli str. 227-233, 234-241].

Ponadto kontrola wykazała, iż zawiadomienia skarżącego o niezakończonym sprawie w terminie, w postępowaniach prowadzonych znak.:RG.1.1510.2018., RG.1510.2.2018, RG.1510.3.2018, RG.1510.4.2020 zawierały wszystkie elementy określone w art. 36 § 1 k.p.a. Kontrolowany organ w powyższych zawiadomieniach podawał skarżącemu przyczyny zwłoki, wskazywał nowy termin załatwienia sprawy, oraz pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia.

[dowód: akta kontroli str. 300, 330, 339, 357]

Niemniej jednak, w 2 sprawach (RG.1510.3.2018, RG.1510.4.2020) w zawiadomieniu z dnia 17 października 2018 r., z dnia 15 grudnia 2020 r.) zawarł pouczenie o przysługującym prawie do wniesienia ponaglenia, niemniej jednak nieprawidłowo określił organ właściwy do rozpatrzenia ponaglenia informując, iż (...) *ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem Gminy Kłodzko (...)*. Zgodnie z art. 37 § 3 pkt 1 i 2 k.p.a. ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie, a jeżeli nie ma organu wyższego stopnia - do organu prowadzącego postępowanie. Postępowanie skargowe jest jednoinstancyjnym postępowaniem, w którym nie występuje organ wyższego stopnia. Zatem w myśl art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a. ponaglenie na niezakończonym sprawie w terminie rozpatruje organ prowadzący postępowanie – w opisywanych sprawach Rada Gminy Kłodzko. [dowód: akta kontroli str. 300, 357, 447]

Realizacja zadań w przedmiocie wyboru ławników do sądów powszechnych.

W okresie objętym kontrolą w Radzie Gminy Kłodzko dwukrotnie, tj. w 2015 roku i w 2019 roku, przeprowadzono wybór ławników do Sądu Rejonowego w Kłodzku. Kontrola wykazała, iż na kadencję 2016-2019 zgłoszono 12 kandydatów (wybrano 11 ławników), a na kadencję 2020-2023 zgłoszono 8 (wybrano 6 ławników). Jak ustalono, w trakcie trwania ww. kadencji, Rada Gminy Kłodzko nie przeprowadziła wyborów uzupełniających ławników do sądów powszechnych. [dowód: akta kontroli str.: 12]

W wyniku kontroli stwierdzono, że ogłoszenie dot. wyborów ławników na kadencję 2016 – 2019 oraz 2020 – 2023 było zgodne z przepisami art. 158 § 1 i § 3, art. 159 § 1, oraz art. 162 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (p.u.s.p.). [dowód: akta kontroli str.:52-63]

Ponadto kontrola wykazała, iż w Urzędzie Gminy Kłodzko, każdorazowo, nieodpłatnie, udostępniany był wzór karty zgłoszenia kandydata na ławnika, zgodnie 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 ora wzoru karty zgłoszenia (Dz.U. 121, poz. 693).

[dowód: akta kontroli str.52-63]

W wyniku kontroli ustalono, iż kandydatów na ławników zgłaszały podmioty, o których mowa w art. 162 § 1 p.u.s.p.

Ustalono, iż w większości przypadków zgłoszenia wybranych kandydatów na ławników wpłynęły do organu w terminie zgodnym z art. 162 § 1 p.u.s.p., tj. w terminie *do dnia 30 czerwca ostatniego roku kadencji* (za wyjątkiem zgłoszenia Pani K.S. na kadencję 2020-2023, w przypadku którego, jak wynika z pieczęci wpływu, karta zgłoszenia kandydatki do organu wpłynęła w dniu 1 lipca 2019 r.) [dowód: akta kontroli str. 417]

Jednocześnie stwierdzono, iż zgłoszenia dokonywano na *wzorce karty zgłoszenia kandydata na ławnika*, zgodnym z załącznikiem do ww. rozporządzenia.

Kontrola wykazała, iż w ww. przypadkach do zgłoszenia kandydata na ławnika dołączono większość dokumentów, o których mowa w art. 162 § 2 i 3 p.u.s.p. (za wyjątkiem zgłoszenia Pani Z.B. na kadencję 2020-2023). W wyniku kontroli ustalono, iż większość dokumentów (za wyjątkiem oświadczenia, o którym mowa w art. 162 § 3 p.u.s.p. – Pani M.M. - kadencja 2016-2019) dołączonych do zgłoszenia (kadencja 2016 – 2019 oraz 2020- 2023) opatrzone były datami, o których mowa w art. 162 § 5 p.u.s.p.[dowód: akta kontroli str. 189, 412].

Kontrola wykazała, iż w jednym przypadku (Pani K.S. - kadencja 2020-2023) na liście osób zgłaszających kandydata znajdowało się 50 osób. Niemniej jednak, w przypadku wpisu nr 1, 40, 50 osoby wpisały adres zamieszkania spoza terenu Gminy Kłodzko (1/Szczytna, 40 i 50/Polanica Zdrój). Ponadto ustalono, iż na liście osób zgłaszających kandydatkę *brakowało własnoręcznego podpisu 50 osób*. Ponadto stwierdzono, iż karta zgłoszenia kandydatki wpłynęła do Urzędu Gminy Kłodzko w dniu 1 lipca 2019 r. i nie została podpisana przez podmiot zgłaszający. Jednocześnie ustalono, iż w karcie zgłoszenia nie uzupełniono rubryki: *nazwa podmiotu i oznaczenie siedziby (C. Dane podmiotu zgłaszającego kandydata na ławnika)*. Zgodnie z art. 162 § 1 p.u.s.p. *kandydatów na ławników może zgłosić radom gmin m.in. co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze, zamieszkujących stale na terenie gminy dokonującej wyboru, w terminie do dnia 30 czerwca ostatniego roku kadencji*. Ponadto, stosownie do art. 162 § 4 p.u.s.p. *do zgłoszenia kandydata na ławnika dokonanego na karcie zgłoszenia przez obywateli dołącza się również listę osób zawierającą imię (imiona), nazwisko, numer ewidencyjny PESEL, miejsce stałego zamieszkania i własnoręczny podpis każdej z pięćdziesięciu osób zgłaszających kandydata*. W wyjaśnieniach z dnia 29 czerwca 2021 r. organ kontrolowany wskazał, iż nie jest w stanie odnieść się do listy osób zgłaszających kandydata na ławnika, bowiem po przeprowadzeniu wyborów, Rada Gminy Kłodzko przesłała dokumentację do Sądu Okręgowego w Świdnicy. Ponadto, w wyjaśnieniach podkreślono, iż kandydatura Pani K.S. (kadencja 2020-2023) została pozytywnie zweryfikowana przez Zespół ds. zaopiniowania kandydatów na ławników. [dowód: akta kontroli str.417-428, 474]

Kontrola wykazała, iż w dokumentacji kandydata na ławnika Pani Z.B. (kadencja 2020-2023) brakowało zaświadczenia lekarskiego *stwierdzającego wprost brak przeciwwskazań do wykonywania funkcji ławnika*, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 162 § 2 pkt 4 p.u.s.p., zgodnie z którym *do zgłoszenia kandydata na ławnika dokonanego na karcie zgłoszenia dołącza się zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia, wystawione przez*

lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 172 i 1493), stwierdzające brak przeciwwskazań do wykonywania funkcji ławnika. Faktem jest to, że w dokumentacji przekazanej przez Sąd Rejonowy w Kłodzku znajduje się zaświadczenie lekarskie z dnia 13 czerwca 2019 r., niemniej jednak wystawione zaświadczenie lekarskie nie zawierało wprost stwierdzenia o braku przeciwwskazań do wykonywania funkcji ławnika. W wyjaśnieniach z dnia 29 czerwca 2021 r. wskazano, iż z załączonego przez kandydatkę zaświadczenia lekarskiego nie wynikało, że u kandydatki występują przeciwwskazania do wykonywania funkcji ławnika, dlatego też kandydatura została pozytywnie zaopiniowana na posiedzeniu zespołu ds. zaopiniowania kandydatów na ławników [dowód: akta kontroli str. 412,475]. Złożone wyjaśnienie nie zostało uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie, bowiem przepis 162 § 2 pkt 4 p.u.s.p. wprost wymaga, aby zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia zawierało *stwierdzenie o braku przeciwwskazań do wykonywania funkcji ławnika.*

Ponadto kontrola wykazała, iż w dokumentacji kandydata na ławnika Pani M.M. (kadencja 2016-2019) znajduje się oświadczenie kandydatki, że nie jest lub nie był pozbawiony władzy rodzicielskiej, a także, że władza rodzicielska nie została mu ograniczona ani zawieszona, podpisane w dniu 15 maja 2015 r. Z pieczęci wpływu do Urzędu Gminy Kłodzko wynika, iż zgłoszenie ww. kandydatki na ławnika do Rady Gminy Kłodzko wpłynęło w dniu 29 czerwca 2015 r. Z przepisu art. 162 § 5 p.u.s.p. wynika, iż dokumenty wymienione w § 2 pkt 1-4 powinny być opatrzone datą nie wcześniejszą niż trzydzieści dni przed dniem zgłoszenia – w tym oświadczenie kandydata, że nie jest lub nie był pozbawiony władzy rodzicielskiej, a także, że władza rodzicielska nie została mu ograniczona ani zawieszona. W wyjaśnieniach z dnia 29 czerwca 2021 r. organ kontrolowany potwierdził ustalony stan faktyczny. Ponadto, w wyjaśnieniach podkreślono, iż kandydatura Pani M.M. (kadencja 2016-2019) została pozytywnie zweryfikowana przez Zespół ds. zaopiniowania kandydatów na ławników. [dowód: akta kontroli str.189,474-475]

W wyniku kontroli ustalono, iż w jedenastu przypadkach (kadencja 2016-2019: Pani T. L., Pani T. R., Pani G. D., Pani Z. W., Pani E. P., Pani J. Ć., Pani T.M., Pani A. P., Pani Z. B., Pani G. S., Pani L. R.) organ kontrolowany nie przedstawił dowodów świadczących o weryfikacji umocowania osoby reprezentującej podmiot zgłaszający do występowania w jego imieniu (podpisanej pod zgłoszeniem), co jednakże nie wyklucza, iż osoba reprezentująca podmiot zgłaszający posiadała takie umocowanie [dowód: akta kontroli str.64,70,81].

W wyjaśnieniach z dnia 29 czerwca 2021 r., organ kontrolowany, jako dowód potwierdzający umocowanie osoby zgłaszającej kandydatów na ławników w imieniu podmiotu zgłaszającego (Pani T. L., Pani T. R., Pani G. D., Pani Z. W., Pani E. P., Pani J. Ć., Pani T.M., Pani A. P., Pani Z. B.), przedstawiono pismo informujące Radę Gminy Kłodzko, że osoba zgłaszająca kandydata, podpisana pod zgłoszeniem, została w imieniu podmiotu zgłaszającego zgłoszona do zespołu opiniującego zgłoszonych kandydatów na ławników. Z przedstawionego dokumentu nie wynika, iż osoba została umocowana do zgłoszenia ww. kandydatów na ławników. [dowód: akta kontroli str.473,478]

W przypadku dwóch zgłoszeń (Pani G.S., Pani L.R.) organ kontrolowany, w wyjaśnieniach z dnia 29 czerwca 2021 r., jako dowód potwierdzający umocowanie każdej osoby zgłaszającej kandydatów na ławników w imieniu podmiotu zgłaszającego, przedłożył

protokół z posiedzenia Zespołu ds. zaopiniowania kandydatów na ławników z dnia 20 października 2015 r. Z przedstawionego dokumentu nie wynika, jednak jakie dokumenty świadczyły o prawidłowym umocowaniu osoby zgłaszającej kandydata w imieniu podmiotu zgłaszającego. Z treści protokołu wynika jedynie, iż w ocenie Zespołu każdy z ww. kandydatów *spełnia wymogi określone w ustawie.* [dowód: akta kontroli str.152-176]

Podkreślenia wymaga, iż w przypadku Pani G. S, z dołączonego do zgłoszenia wyciągu z KRS wynika, iż w *sprawach niemajątkowych oświadczenia woli składają wszyscy członkowie zarządu (5 osób). Oświadczenia woli w sprawach majątkowych składają dwaj członkowie zarządu – Przewodniczący lub upoważniony zastępca i skarbnik.* Jak ustalono, pod zgłoszeniem kandydata na ławnika brakowało podpisu 5 osób. Natomiast w przypadku Pani L.R. z dołączonego do zgłoszenia wyciągu z KRS wynika, iż *do ważności pism i dokumentów zarządu wymagane są dwa podpisy: prezesa lub jego zastępcy oraz podpis innego członka zarządu klubu upoważnionego przez zarząd.* Jak ustalono, pod zgłoszeniem kandydata podpisał się jedynie prezes.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 162 § 10 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych *zgłoszenia kandydatów, które wpłynęły do rady gminy po upływie terminu, o którym mowa w § 1, a także zgłoszenia, które nie spełniają wymagań formalnych, o których mowa w § 2-5, pozostawia się bez dalszego biegu. Przywrócenie terminu do zgłoszenia kandydatów jest niedopuszczalne. Pozostawienie zgłoszenia bez dalszego biegu rada gminy stwierdza w drodze uchwały.*

Jednocześnie kontrola wykazała, iż w dwóch przypadkach (Pani M. M. kadencja 2016-2019: Pani K.S. - kadencja 2020-2023) każdorazowo kandydata zgłosili obywatele. Niemniej jednak, w wyniku kontroli ustalono, iż Rada Gminy Kłodzko nie weryfikowała posiadania przez każdego z 50 osób wpisanych na listę *czynnego prawa wyborczego, oraz zamieszkiwania na terenie gminy dokonującej wyboru,* mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 162 § 1 p.u.s.p., zgodnie z przepisem którego *kandydatów na ławników może zgłosić m.in. co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze, zamieszkujących stale na terenie gminy dokonującej wyboru.* [dowód: akta kontroli str. 417-427, 474, 190]

W świetle powyższego, nie można jednoznacznie stwierdzić, iż w powyższych przypadkach organ kontrolowany, przy procedowaniu ww. zgłoszeń, nie naruszył przepisu art. 162 § 10 p.u.s.p., bowiem nie zweryfikował umocowania osoby reprezentującej podmiot zgłaszający do dokonania zgłoszeń kandydatów na ławników. Podkreślić należy, iż wadliwe zgłoszenie na ławnika uniemożliwia dalsze rozstrzygnięcie, co do tej kandydatury (vide Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 8/12).

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. Uzyskane w toku kontroli dokumenty wskazują, iż zarówno w ramach wyborów przeprowadzonych w 2015 r., jak i tych organizowanych w 2019 r., organ kontrolowany wypełniał powyższy obowiązek.

Zgodnie z ustaleniami zespołu kontrolującego, realizując normę art. 163 § 2 p.u.s.p. – kontrolowany przed wyborem ławników powołał zespół, który każdorazowo przedstawiał Radzie Gminy Kłodzko swoją opinię o zgłoszonych kandydatach.

W ramach prowadzonej kontroli ustalono także, iż we wszystkich organizowanych wyborach Rada Gminy Kłodzko dokonywała wyboru ławników (podejmując uchwałę),

2. Stosownie do treści art. 238 § 1 k.p.a., w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi każdorazowo:
 - a. wskazywać pouczenie o treści art. 239 k.p.a. w zawiadomieniu o odmowym załatwienia skargi,
 - b. zawiadomienie sporządzone w formie dokumentu elektronicznego opatrzyć kwalifikowanym podpisem elektronicznym.
3. Skargi załatwiać w terminie wskazanym w art. 237 § 1 k.p.a. lub w terminie wyznaczonym na podstawie art. 36 k.p.a. w zw. z 237 § 4 k.p.a. Wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy, uwzględnić czas niezbędny na przygotowania odpowiedniego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi oraz jego nadanie do skarżącego.
4. W zawiadomieniach o niezałatwieniu skargi w terminie wskazywać Radę Gminy Kłodzko jako organ właściwy do rozpatrzenia ponaglenia.

W zakresie realizacja zadań w przedmiocie wyboru ławników do sądów powszechnych:

1. Zgodnie z art. 162 § 10 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, pozostawiać bez dalszego biegu te zgłoszenia kandydatów na ławników, które nie spełniają wymogów formalnych, o których mowa w art. 162 § 2-5 ww. ustawy.
2. Weryfikować umocowanie osoby reprezentującej podmiot zgłaszający do występowania w jego imieniu, w tym ustalać, czy 50 obywateli zgłaszających kandydata na ławnika posiada czynne prawo wyborcze, i czy zamieszkuje na terenie gminy dokonującej wyboru.
3. Przestrzegać zasady, iż fakt niezyskania odpowiedniej liczby głosów przez kandydata na ławnika powinien mieć odzwierciedlenie w uzasadnieniu podjętej uchwały, celem zapewnienia transparentności wyboru ławników przez radę gminy.
4. Dokonywać komisyjnego zniszczenia dokumentów, o których mowa w art. 162 § 2-4 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, w przypadku nieodebrania przez kandydata na ławnika (który nie został wybrany na ławnika) ww. dokumentów w terminie 60 dni od dnia przeprowadzenia wyborów.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej wnoszę o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, w terminie do dnia 31 sierpnia 2021 r.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
I WICEWOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Jarostaw Kresa