



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 23 października 2021 r.

NK-KSE.431.1.39.2021.MG

Pan  
**Michał Pater**  
Przewodniczący Rady Miejskiej Gminy  
Lubomierz

### *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 20 lipca 2021 r.<sup>3</sup>, zespół kontrolujący z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Magdalena Gil – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Aleksandra Grzebieniowska – inspektor wojewódzki (członek zespołu) oraz Anna Piekoszewska – inspektor wojewódzki (członek zespołu) w dniach od 2 sierpnia 2021 r. do 21 września 2021 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Miejskiej Gminy Lubomierz, z siedzibą przy ul. Plac Wolności 1, 59-623 Lubomierz.

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

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 II półroczu 2021 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 24 czerwca 2021 r.

Kontrolę organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadzono w zakresie zgodności sposobu rejestracji i przechowywania skarg i wniosków z wymogami art. 254 k.p.a., prawidłowości terminów przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz analizy przebiegu załatwiania skarg i wniosków. Kontrolę organizacji wyborów ławników do sądów powszechnych przeprowadzono zaś w zakresie prawidłowości sporządzania i publikowania ogłoszenia o rozpoczęciu naboru kandydatów na ławników, prawidłowości przeprowadzenia wyborów ławników przez gminę oraz realizacji obowiązku udostępnienia nieodpłatnie, w siedzibie Urzędu, karty ogłoszenia kandydata na ławnika.

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

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

<sup>3</sup>Upoważnienia znak: NK-KSE.0030.115.2021.MG, NK-KSE.0030.116.2021.MG, NK-KSE.0030.117.2021.MG.

W okresie objętym kontrolą funkcję Przewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Lubomierz pełnił Pan Mariusz Kozłowski, wybrany w drodze uchwały nr I/1/14 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 28 listopada 2014 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Lubomierz, zaś obecnie funkcję tę pełni Pan Michał Pater, wybrany w drodze uchwały nr I/1/18 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 17 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Lubomierz.

[dowód: akta kontroli str. 39,41]

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz złożone wyjaśnienia kontrolowanego z dnia 6 sierpnia 2021 r. (ePUAP-UPP 66608329), 24 sierpnia 2021 r. (ePUAP-UPP67423181) z dnia 30 sierpnia 2021 r. (ePUAP-UPP67652624), oraz z dnia 14 września 2021 r. (ePUAP-UPP68398287), przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj. legalności, celowości oraz rzetelności.

## **I. Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.**

**Ocena ogólna:** działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w oceniam **negatywnie**<sup>4</sup>. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

### **A. Organizacja przyjmowania skarg i wniosków.**

#### Uregulowanie sposobu i trybu przyjmowania, ewidencjonowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Tryb przyjmowania skarg i wniosków w Radzie Miejskiej Gminy Lubomierz nie został uregulowany. Tryb rozpatrywania skarg i wniosków - częściowo - został uregulowany w Statucie Gminy i Miasta Lubomierz<sup>5</sup>, w części dotyczącej trybu pracy komisji skarg, wniosków i petycji (§104a Statutu). Zgodnie z przyjętą przez organ regulacją skargi, wnioski i petycje Przewodniczący przekazuje niezwłocznie przewodniczącemu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji (§104a ust. 2). Do zadań Komisji Skarg, Wniosków i Petycji należy rozpatrywanie skarg na działanie Burmistrza i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, rozpatrywanie wniosków składanych przez obywateli oraz rozpatrywanie petycji składanych przez obywateli (§104a ust.1). Komisja Skarg, Wniosków i Petycji prowadząc postępowanie w sprawach skarg i wniosków zajmuje stanowisko i wraz z uzasadnieniem faktycznym oraz prawnym przekazuje je Przewodniczącemu (§104a ust. 3 pkt 2). Przyjęcie stanowiska przez Radę w sprawie, o której mowa w ust. 1 pkt 1 (rozpatrywanie skarg na działanie Burmistrza i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych) następuje w drodze uchwały.

[dowód: akta kontroli str.53-54]

Jak ustalono w toku kontroli, w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz<sup>6</sup> nie wskazano wprost komórki organizacyjnej lub stanowiska odpowiedzialnego

<sup>4</sup> Wojewoda Dolnośląski formułuje ocenę ogólną według skali: jako ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, ocenę pozytywną z nieprawidłowościami lub ocenę negatywną.

<sup>5</sup> Wprowadzony Uchwałą nr L/248/18 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 26 września 2018 r. zmieniającą uchwałę nr XVI/82/07 Rady Gminy Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie Statutu Gminy i Miasta Lubomierz.

<sup>6</sup> Wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz z dnia 29.09.2008 r. nr 65/2008.

za przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków oraz prowadzenie rejestru skarg i wniosków, załatwianych przez Radę Miejską Gminy Lubomierz. Ze schematu organizacyjnego Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz<sup>7</sup> wynika, iż obsługą Rady Miejskiej Gminy Lubomierz zajmuje się pracownik na stanowisku ds. obsługi Rady Miejskiej Gminy Lubomierz (BRM) w Referacie Organizacyjno-Prawnym. W oparciu o przekazane w toku czynności kontrolnych dokumenty o nazwie *zakres czynności* pracownika na stanowisku ds. obsługi Rady Miejskiej Gminy Lubomierz ustalono, iż pracownik jest odpowiedzialny za obsługę kancelaryjno-biurową i merytoryczną Rady oraz prowadzenie wszystkich innych spraw związanych z działalnością Rady. Zapisy nie wskazują wprost czy zadania obejmują również organizację wpływających do Rady skarg i wniosków oraz prowadzenie ich rejestru. Niemniej jednak z wyjaśnień kontrolowanego wynika, iż osobą odpowiedzialną za przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oraz prowadzenie rejestru skarg i wniosków załatwianych przez Radę Miejską Lubomierz jest pracownik biura Rady, obecnie zatrudniony na stanowisku inspektora ds. obsługi Rady Miejskiej Gminy Lubomierz.

Stwierdzono zatem, iż w Radzie Miejskiej Gminy Lubomierz realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>8</sup>, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

[dowód: akta kontroli str. 65-83, 129-133, 467]

#### Przyjmowanie interesantów przez kierownictwo.

W wyniku kontroli ustalono, iż Przewodniczący Rady Miejskiej Gminy Lubomierz w sprawach skarg i wniosków przyjmuje w poniedziałki od godz. 14<sup>00</sup> do godz. 16<sup>00</sup>. Mając na uwadze, iż Urząd Gminy i Miasta Lubomierz czynny jest<sup>9</sup>: w poniedziałek od 8<sup>00</sup> do 16<sup>00</sup>, wtorek-czwartek od 7<sup>30</sup> do 15<sup>30</sup> i w piątek od 7<sup>00</sup> do 15<sup>00</sup> stwierdzono, iż realizowana jest norma art. 253 § 3 k.p.a.<sup>10</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 38, 56-60]

#### Wywieszka o dniach i godzinach przyjęć w sprawach skarg i wniosków.

Kontrola wykazała, że informacja o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków wywieszona jest w siedzibie Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz oraz opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej, w zakładce „Rada Miejska Gminy Lubomierz” pod adresem [http://bip.lubomierz.pl/organy/154/rada\\_miejska\\_gminy\\_lubomierz](http://bip.lubomierz.pl/organy/154/rada_miejska_gminy_lubomierz). Powyższe wypełnia dyspozycję art. 253 § 4 k.p.a., zgodnie z którą *informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych.*

[dowód: akta kontroli str. 37, 57, 59]

<sup>7</sup> Załącznik do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz, wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz z dnia 29.09.2008 r. nr 65/2008.

<sup>8</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>9</sup> Informacja zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej pod adresem <http://bip.lubomierz.pl/>, w zakładce „dane teleadresowe”.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 253 § 3 k.p.a.: *dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy.*

### Prowadzenie rejestru skarg i wniosków.

W toku czynności kontrolnych zespołowi kontrolującemu przekazano wydruki prowadzonego w formie elektronicznej *rejestru skarg*, dla każdego roku odrębnie (2018-2020). Zauważono, iż rejestry nie zostały oznaczone żadnym symbolem klasyfikacyjnym, pomimo, iż w *jednolitym rzeczowym wykazie akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki*<sup>11</sup>, ustawodawca sklasyfikował skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio, w tym na jednostki podległe (w tym ich rejestr) w klasie „1510”, natomiast skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości w klasie „1511”. Kontrolowany wyjaśnił, iż *rejestry skarg zostały dołączone do segregatora z dokumentacją o nazwie „Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio, w tym na jednostki podległe” w klasie 1510. Osobno nie nadawano klasyfikacji rejestrowi, uznając za oczywiste, że dotyczy klasyfikacji 1510, skoro został wpięty do niniejszych akt.* Powyższe wyjaśnienie nie zostało uwzględnione, z uwagi na charakter normy art. 254 k.p.a.<sup>12</sup>, która zobowiązuje do prowadzenia rejestru skarg i wniosków w sposób ułatwiający kontrolę załatwiania skarg, co oznacza również oznaczenie rejestru odpowiednim symbolem z ww. wykazu akt.

[dowód: akta kontroli str. 134-141, 440]

W wyniku analizy przekazanych *rejestrów skarg (2018-2020)* stwierdzono, iż sposób rejestracji skarg i wniosków nie ułatwia kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego zobowiązuje art. 254 k.p.a. W toku kontroli zauważono, iż adnotacje w kolumnie „*termin załatwienia skargi*” (kolumna nr 6) w niektórych przypadkach wprowadzają w błąd<sup>13</sup>. Jako ustawowy termin załatwienia wskazano datę wpływu skargi, pomimo, iż termin załatwienia (liczony na podstawie art. 237 § 1 k.p.a.) winien wskazywać ostatni dzień miesięcznego terminu przypadającego na załatwienie sprawy, liczony od daty wpływu skargi. Przyczyną omawianej nieprawidłowości, jak wyjaśnił kontrolowany był „*oczywisty błąd pisarski*”.

[dowód: akta kontroli str. 134-141, 440]

Ustalono również, iż w niektórych przypadkach dokonane adnotacje w kolumnie „*sposób załatwienia sprawy*”<sup>14</sup> nie odzwierciedlają stanu faktycznego wynikającego z akt spraw, a w kolumnie „*data załatwienia*”, wprowadzają w błąd, co do daty załatwienia sprawy, nie wskazują bowiem faktycznej daty wysłania (nadania) zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi<sup>15</sup>.

### Powołanie komisji skarg, wniosków i petycji.

Kontrola wykazała, iż zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 18b ust. 1<sup>16</sup> u.s.g., Uchwałą nr L/248/18 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 26 września 2018 r. *zmieniającą*

<sup>11</sup> Stanowiącym załącznik 2 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67).

<sup>12</sup> Zgodnie z 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.*

<sup>13</sup> Ustalenia dotyczą spraw zarejestrowanych pod poz.: 1/2018, 1/2020, 2/2020/ 3/2020, 4/2020, 5/2020, 6/2020, 7/2020, 8/2020, 9/2020, 10/2020, 11/2020, 12/2020, 13/2020.

<sup>14</sup> Poz. 1/2018: wskazano: „*skarga niezasadna (projekt uchwały o zasadności odrzucony na sesji 27.06.2018 r.)*”, a z akt sprawy wynika, iż sprawa nie została przez organ załatwiona (nie podjęto uchwały), poz. 2/2019 – wskazano: „*wadliwa skarga*”, a z akt sprawy wynika, iż nie została załatwiona (nie podjęto uchwały).

<sup>15</sup> Poz. 1/2018: z akt wynika, że sprawę załatwiono w dniu 02.07.2018 r., a w rejestrze wskazano 03.07.2018 r.; Poz.: 1/2020, 2/2020/ 3/2020, 4/2020, 5/2020, 6/2020, 7/2020, 8/2020, 9/2020, 10/2020, 11/2020, 12/2020, 13/2020 – z akt sprawy wynika, że zawiadomienie wysłano w dniu 5 sierpnia 2021 r., a w rejestrze we wszystkich przypadkach w wskazano, iż 6 października 2020 r.

<sup>16</sup> Art. 18b dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U.2018.130) zmieniającej ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z dniem 31 stycznia 2018 r. Zgodnie z art. 15 powołanej ustawy

uchwałę w sprawie Statutu Gminy Lubomierz<sup>17</sup> powołano Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej Gminy Lubomierz oraz określono tryb pracy Komisji (rozdział VI a). Uchwałą nr II/4/18 z dnia 29 listopada 2018 r. powołano skład Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

[dowód: akta kontroli str. 43-45, 53-55]

### **B. Postępowania skargowo-wnioskowe.**

Ustalono, iż w okresie objętym kontrolą do Rady Miejskiej Gminy Lubomierz wpłynęło siedem skarg [trzy w 2018 r., trzy w 2019 r. oraz jedna w 2020 r. (na podstawie której wszczęto trzynaście postępowań skargowych)]. W okresie objętym kontrolą nie odnotowano wpływu wniosków. Jak oświadczył kontrolowany, w roku 2021 r. nie odnotowano wpływu żadnych skarg i wniosków. Ustalono ponadto, iż Rada Miejska Gminy Lubomierz nie przekazywała skarg do załatwienia innym organom zgodnie z właściwością.

[dowód: akta kontroli str. 6, 35-36]

Ocenie w toku kontroli poddano wszystkie sprawy odnotowane w prowadzonych *rejestrach skarg (2018-2020)* pod poz.: 1/2018, 2/2018, 3/2018, 1/2019, 2/2019, 3/2019, 1/2020, 2/2020, 3/2020, 4/2020, 5/2020, 6/2020, 7/2020, 8/2020, 9/2020, 10/2020, 11/2020, 12/2020 oraz 13/2020. W wyniku analizy przekazanej zespołowi kontrolującemu dokumentacji dziesiętnastu postępowań stwierdzono, iż dwanaście skarg rozpatrzono jako bezzasadne (poz. 2/2018, 3/2019, 1/2020, 2/2020, 4/2020, 5/2020, 7/2020, 8/2020, 9/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020), trzy skargi rozpatrzono jako zasadne (poz. 3/2020, 6/2020, 11/2020), dwie skargi nie zostały formalnie załatwione (poz. 1/2018, 2/2019), natomiast dwie skargi zostały przez wnoszących wycofane (poz. 3/2018, 1/2019).

Ocenie poddano poprawność dokonywania kwalifikacji wnoszonych do organu pism. Analizy pisma jako skargi lub wniosku należy dokonywać na podstawie art. 222 w zw. z art. 233–235, 240 k.p.a., które łącznie tworzą zasadę jednotorowości proceduralnej. Czynności kontrolne wykazały, iż w jednym przypadku kontrolowany nieprawidłowo zakwalifikował pismo jako skargę powszechną.

Jak ustalono, w sprawie odnotowanej w *rejestrze skarg z 2018* pod poz. 3/2018 pismo wnoszącej nie nosiło znamion skargi w rozumieniu działu VIII k.p.a. Z treści wniesionej skargi na Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz oraz załączonej dokumentacji wynika, iż sprawa dotyczy pozwu wniesionego przez skarżącą (pracownika urzędu) do sądu rejonowego o uznanie wypowiedzenia zmieniającego warunki pracy i płacy za bezskuteczne. Z uwagi na obowiązującą zasadę jednotorowości proceduralnej i toczącą się oceną sprawy przed sądem wniesione pismo nie powinno zainicjować wszczęcia postępowania skargowego w trybie działu VIII k.p.a. Analiza akt postępowania wskazuje jednak, iż kontrolowany zakwalifikował pismo jako skargę. Kontrolowany zapytany o dokonaną kwalifikację nie wskazał przesłanki zakwalifikowania wniesionego pisma jako skargi powszechnej z art. 227 k.p.a. wskazując, iż (...) *oczywiście, w myśl zasady jednotorowości proceduralnej i toczącej się oceny sprawy przed sądem, Rada nie powinna zajmować się rozpatrywaniem skargi. W wyniku roszczeniowego pisma zatytułowanego skarga Rada Miejska Gminy Lubomierz postanowiła przyjrzeć się zaistniałej sytuacji i dokonać analizy stanu faktycznego. Pani J.A wycofała skargę, a finalnie postanowienie w tej sprawie wydał Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze.* Wyjaśnienie wskazuje, iż Rada Gminy i Miasta Lubomierz wszczęła postępowanie skargowe i nadała skardze bieg, nie podjęła jednak uchwały, bowiem skarżąca wycofała skargę.

[dowód: akta kontroli str. 192-212, 441]

---

zmieniającej wprowadzone zmiany stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której powołana ustawa weszła w życie.

<sup>17</sup> Dz.U. Woj. Dolnośląskiego, poz. 4792.

Kontrola wykazała również, że w jednym przypadku kontrolowany przekazał skarżącemu jedynie stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, a Rada Miejska Gminy Lubomierz nie zajęła stanowiska w sprawie. Analiza sprawy odnotowanej w *rejestrze skarg* pod poz. 2/2019 wykazała, iż pismem ROP.RMG.1510.2.3.2019 z dnia 30 maja 2019 r. kontrolowany skierował skargę do Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Następnie pismem ROP.RMG.1510.3.3.2019 z dnia 24 czerwca 2019 r. Rada Miejska Gminy Lubomierz przekazała skarżącemu stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w związku z wniesioną skargą. W świetle powyższego zwrócono się o wskazanie, którym pismem i w jaki sposób Rada zakończyła omawiane postępowanie, w szczególności czy podjęła uchwałę w sprawie (w *rejestrze skarg* w kolumnie „sposób załatwienia” dokonano adnotacji „wadliwa skarga”). Kontrolowany wyjaśnił, iż *pismo o treści „skarga” zostało złożone bezpośrednio do Rady Miejskiej Gminy Lubomierz i Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Dlatego Komisja SWiP przedstawiła swoje stanowisko Przewodniczącemu Rady, a następnie zostało przesłane do strony skarżącej (do wiadomości). Biorąc pod uwagę przepisy zawarte w dziale VIII KPA, które nie wskazują rady jako organu właściwego do rozpatrywania skarg na sposób wykonywania obowiązków radnego, Rada Miejska Gminy Lubomierz nie zajęła się tematem, wskazując „wadliwość skargi”.*

[dowód: akta kontroli str. 227-233, 442]

Wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Rada nie zakończyła postępowania i nie zajęła stanowiska w sprawie. Skarżącemu przekazano jedynie stanowisko Komisji skarg, wniosków i petycji. Wskazania wymaga, iż Komisja skarg, wniosków i petycji jest jedynie ciałem opiniodawczym, nie ma żadnych własnych uprawnień decyzyjnych, które mogą odnosić skutki na zewnątrz. Jej rola ogranicza się przede wszystkim do dokonania czynności sprawdzających (w przypadku skargi) oraz do przedstawienia tych ustaleń Radzie. Natomiast zatwierdzenie tych ustaleń należy zawsze do Rady. Wynika to wprost z art. 18a 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.* Komisja do spraw skarg, wniosków i petycji nie ma żadnych samodzielnych kompetencji, pełni funkcję służebną wobec organu kolegialnego.

W oparciu o akta postępowania, w których organ kontrolowany był właściwy do rozpatrzenia sprawy stwierdzono, że nie wszystkie sprawy zostały załatwione, a pisma w tych postępowaniach nie spełniają wymagań zawiadomienia przez organ o sposobie załatwienia skargi.

Analiza przekazanej dokumentacji składającej się na postępowanie odnotowane w *rejestrze skarg* pod poz. 1/2018 wykazała, iż pomimo prowadzenia sprawy pod sygnaturą wskazującą na rozpatrywanie skargi zgodnie z właściwością (1510), Rada Miejska Gminy Lubomierz nie zakończyła formalnie postępowania skargowego (w aktach znajduje się uchwała oznaczona jako „projekt” z adnotacją „nie przeszła”). Ustalono, że Rada nie podjęła w sprawie uchwały, a postępowanie zakończyła pismem z dnia 27 czerwca 2018 r. o nazwie „Odpowiedź na skargę na działalność Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz”. Jak wyjaśnił kontrolowany *skarga nr 1/2018 została rozpatrzona i zakończono postępowanie, o czym strona skarżąca została poinformowana (jak również o możliwości ponownego wniesienia skargi, art. 239§1 KPA). Na podstawie opinii Komisji Rewizyjnej o zasadności skargi, radni głosowali nad przyjęciem uchwały o zasadności skargi na Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz. Uchwała nie przeszła. Strona skarżąca uczestniczyła w obradach sesji, wiedziała jaki był przebieg sprawy. Ponadto dodatkowo otrzymała pisemne zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi wraz z pouczeniem o możliwości ponownego wniesienia skargi. Złożone w sprawie wyjaśnienie zostało odrzucone z uwagi na sformalizowany charakter postępowania skargowego. Przepisy k.p.a. określają obowiązki organu, do którego wniesiono skargę,*

wskazując w jaki sposób postępowanie winno być zakończone. Organ właściwy do załatwienia skargi o sposobie jej załatwienia zawiadamia wnoszącego skargę (art. 237 § 3 k.p.a.). Gdy organem tym jest organ kolegialny, czynność taka przybiera formę uchwały takiego organu. Załatwienie skargi przez organ kolegialny obejmuje: podjęcie uchwały oraz sporządzenie zawiadomienia. Rada pomimo zakwalifikowania sprawy jako skargi nie podjęła w sprawie uchwały, a sporządzone pismo z dnia 27 czerwca 2018 r. „*Odpowiedź na skargę na działalność Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz*”, nie może stanowić zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, nie zawiera uzasadnienia bezzasadności zarzutów podniesionych przez skarżącego oraz pouczenia o treści 239 k.p.a., zgodnie z normą art. 238 § 1 k.p.a. W omawianym przypadku Rada Miejska Gminy Lubomierz, jako organ kolegialny, winna zakończyć formalnie postępowanie skargowe podejmując uchwałę w przedmiocie wniesionych zarzutów.

[dowód: akta kontroli str.142-163, 441]

Ponadto, w toku analizy przekazanych zespołowi kontrolującemu postępowań skargowych objętych zakresem niniejszej kontroli zauważono, iż - za wyjątkiem sprawy zaewidencjonowanej pod poz. 2/2019 - kontrolowany informował skarżących o „wszczętym postępowaniu administracyjnym”<sup>18</sup>. Przywołaną przez kontrolowanego podstawę procesową takiego działania stanowiła norma art. 61 k.p.a. i art.10 k.p.a. W świetle powyższego, zespół kontrolujący zwrócił się o wyjaśnienie przyczyny informowania skarżących o ww. normach k.p.a., odnoszących się do postępowań administracyjnych ogólnych. Jak wskazał kontrolowany *informowano strony o toczących się postępowaniach w celu wyjaśnienia skargi. Dlatego informowano o normach KPA o nadaniu sprawom biegu*. Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Wskazania wymaga, iż postępowanie administracyjne ogólne, regulowane przepisami k.p.a. to ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organ, w celu rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej (weryfikowanej w trybie odwoławczym lub w drodze postępowań nadzwyczajnych). Postępowanie skargowe jest natomiast jednoinstancyjnym postępowaniem uproszczonym i kończy się czynnością materialno-techniczną tj. zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi. Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie w sprawie skarg i wniosków w dziale VIII k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 145, 165, 208, 219, 242, 258, 270, 282, 293, 305, 317, 329, 341, 353, 363, 375, 386, 397, 441]

Zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a. *o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego*. Kontrola wykazała, iż w trzynastu przypadkach załatwiając skargę powszechną, o sposobie załatwienia sprawy nie zawiadomiono skutecznie skarżącego, czym naruszono art. 237§ 3 k.p.a.

Analiza przekazanej dokumentacji postępowań skargowych odnotowanych w *rejestrze skarg z 2020* pod poz.: 1/2020, 2/2020/ 3/2020, 4/2020, 5/2020, 6/2020, 7/2020, 8/2020, 9/2020, 10/2020, 11/2020, 12/2020, 13/2020 wykazała, iż Rada Miejska Gminy Lubomierz

<sup>18</sup> Ustalenia dotyczą pism kierowanych w toku postępowań: znak ROP.RMG.1510.1.1.2018 z dnia 04.05.2018 r. (poz.1/2018), znak ROP.RMG.1510.2.1.2018 z dnia 21.09.2018 r. (poz.2/2018), znak ROP.RMG.1510.6.3.2018 z dnia 31.10.2018 r. (poz.3/2018), znak ROP.RMG.1510.4.2.2019 z dnia 25.04.2019 r. (poz.1/2019), znak ROP.RMG.1510.4.4.2019 z dnia 24.07.2019 r. (poz. 3/2019), znak ROP.RMG.1510.3.1.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz. 1/2020), znak ROP.RMG.1510.3.2.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz.2/2020), znak ROP.RMG.1510.3.3.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz.3/2020), znak ROP.RMG.1510.3.4.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz. 4/2020), znak ROP.RMG.1510.3.5.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz. 5/2020), znak ROP.RMG.1510.3.6.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz.6/2020), znak ROP.RMG.1510.3.7.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz.7/2020), znak ROP.RMG.1510.3.8.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz. 8/2020), znak ROP.RMG.1510.3.9.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz. 9/2020), znak ROP.RMG.1510.3.10.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz.10/2020), znak ROP.RMG.1510.3.12.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz.11/2020), znak ROP.RMG.1510.3.13.2020 z dnia 04.09.2020 r. (poz. 13/2020).

nie dokonała czynności materialno-technicznej zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi. W aktach spraw znajdują się pisma Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 24 września 2020 r. (przekazujące podjęte uchwały) oraz wydruki elektronicznych pism XML (podpisane elektronicznie w dniu 2 października 2020 r.) o nazwie "*Informacja - odpowiedź na skargę*", niemniej w każdym przypadku - pisma XML nie zawierają adresata, a w aktach omawianych postępowań brak jest Urzędowego Poświadczenia Doręczenia (UPD). Ustalono w toku kontroli, iż skarżący kwestionował otrzymanie od Rady Miejskiej Gminy Lubomierz zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi z dnia 19 sierpnia 2020 r. wnosząc w dniu 11 maja 2021 r. skargę do Wojewody Dolnośląskiego. Organ nadzoru o swoim stanowisku poinformował Przewodniczącego Rady pismem NK-KSE.1410.58.2021.AG z dnia 21 czerwca 2021 r. (ePUAP-UPP63841311), wnosząc do Przewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Lubomierz o skuteczne doręczenie skarżącemu zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi z dnia 19 sierpnia 2020 r. – w trybie Urzędowego Poświadczenia Doręczenia. Jak wynika z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień oraz przedłożonych dokumentów, czynność materialno-techniczna zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, we wszystkich ww. przypadkach, nastąpiła już po wszczęciu niniejszej kontroli tj. w dniu 5 sierpnia 2021 r. Jak wyjaśnił w sprawie kontrolowany „*pisma w trakcie toczącego się postępowania w przedmiocie rozpatrzenia zasadności skargi, jak również po zakończeniu zostały przesłane stronie przez ePUAP. Niestety nie odebrano korespondencji. W sekretariacie Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz pisma nie były wysłane poprzez UPD i nie można było wygenerować z systemu stosownego wydruku. Informatyk uporczywie twierdził, że nie można wydrukować potwierdzenia odbioru w przypadku osoby fizycznej, tylko w przypadku instytucji możliwy jest wydruk (...) Finalnie, przedmiotowa korespondencja została przesłana ponownie przez ePUAP (w UPD) - skutecznie wygenerowano wydruki w dniu 05.08.2021 r.*”. Załączone do wyjaśnień wydruki powiadomień ze skrytki ePUAP organu potwierdzają, iż w dniu 5 sierpnia 2021 r. kontrolowany skierował korespondencję na adres skrytki skarżącego w trybie Urzędowego Poświadczenia Doręczenia (UPD), niemniej nie przedłożono wydruków dokumentów elektronicznych, które zostały doręczone skarżącemu za pośrednictwem platformy e-PUAP.

[dowód: akta kontroli str. 255-266, 267-278, 279-289, 302-313, 314-325, 326-337, 338-349, 350-359, 360-371, 372-383, 384-394, 395-406, 443, 448-462]

W toku kontroli zweryfikowano również prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w zawiadomieniach wszystkich elementów określonych normą art. 238 § 1 k.p.a.<sup>19</sup>. Stwierdzono, iż w trzynastu przypadkach sporządzone *zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi* nie zawierają wszystkich elementów określonych tym przepisem.

Analiza przekazanej w toku kontroli dokumentacji składającej się na postępowania odnotowane w prowadzonym *rejestrze skarg z 2020* pod poz.: 1/2020, 2/2020/ 3/2020, 4/2020, 5/2020, 6/2020, 7/2020, 8/2020, 9/2020, 10/2020, 11/2020, 12/2020, 13/2020 wykazała, iż Rada Miejska Gminy Lubomierz postępowania zakończyła w formie uchwały, które nie zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, zgodnie z normą art. 238 § 1 k.p.a. w zw. z art. 237 § 3 k.p.a. W aktach spraw znajdują się egzemplarze uchwał, na których widnieje pieczęć i odręczny podpis Pana Mariusza Kozłowskiego - Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Lubomierz. Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. *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*

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a.: *Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*



*i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.* Jak wyjaśnił kontrolowany w zakresie sporządzonych zawiadomień „na podstawie prowadzonych postępowań w sprawach skarg nr 1-13/2020 podjęto stosowne uchwały, podpisane podpisem kwalifikowanym elektronicznym przez Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Lubomierz Mariusza Kozłowskiego. Pisma przewodnie podpisał również Wiceprzewodniczący (z uwagi na zwolnienie lekarskie Przewodniczącego Rady Michała Patera). Informacja zwrotna dla strony skarżącej została przesłana przez e/PUAP skan dokumentów, podpisany podpisem elektronicznym. Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. W toku kontroli zwrócono się do kontrolowanego o stosowne udokumentowanie sporządzenia omawianych uchwał w formie dokumentu elektronicznego i przekazanie ich w elektronicznej wersji, która umożliwia zweryfikowanie kwalifikowanego podpisu elektronicznego w programach służących do weryfikacji podpisów. Wobec braku udokumentowania przez kontrolowanego sporządzenia podjętych uchwał w formie dokumentu elektronicznego stwierdzono, iż sporządzone zawiadomienia nie zawierały wszystkich elementów określonych normą art. 238 § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 263-264, 275-276, 286-287, 298-299, 310-311, 322-323, 334-335, 346-347, 356-357, 368-369, 380-381, 391-392, 403-404, 444]

W toku kontroli ocenie poddano także prawidłowość doręczania pism w toku prowadzenia postępowań skargowych. Jak ustalono w toku kontroli, pismo wszczynające postępowanie zarejestrowane w rejestrze skarg z 2019 pod poz. 3/2019 złożone zostało za pośrednictwem poczty e-mail ([ugim@lubomierz.pl](mailto:ugim@lubomierz.pl)), a nadawca wiadomości nie wskazał tradycyjnego adresu do korespondencji lub adresu ePUAP. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wraz z uchwałą Rady Miejskiej Gminy Lubomierz przekazano skarżącej na adres e-mail, za pośrednictwem którego omawiana wiadomość wpłynęła. Mając na uwadze powyższe zwrócono się do kontrolowanego o wskazanie, czy przekazane skarżącej dokumenty miały formę dokumentu elektronicznego (opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym), czy odwzorowania cyfrowego dokumentu tradycyjnego oraz wskazanie sposobu, w jaki sposób kontrolowany zrealizował w toku omawianego postępowania obowiązek prawidłowego i skutecznego doręczania korespondencji (w szczególności w zakresie uzyskania dowodu odebrania pisma). Jak wyjaśnił kontrolowany skarga figurująca w rejestrze pod nr 3/2019 została złożona za pośrednictwem poczty e-mail ([ugim@lubomierz.pl](mailto:ugim@lubomierz.pl)), nadawca nie wskazał tradycyjnego adresu do korespondencji lub skrzynki e/PUAP. Zawiadomienie o przeprowadzonym postępowaniu i sposobie załatwienia skargi zostały przesłane stronie na adres e-mail z poczty [ugim@lubomierz.pl](mailto:ugim@lubomierz.pl). Niestety z przyczyn technicznych nie możemy potwierdzić przekazania dokumentu elektronicznego, opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Z informacji uzyskanej od informatyka uzyskano wyjaśnienia, że archiwizacja jest wykonywana do roku czasu i nie ma możliwości cofnięcia się do korespondencji z 2019 roku. Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Pomimo prośby ze strony zespołu kontrolującego, nie wskazano sposobu, w jaki powyższym działaniem zrealizowano normy art. 39-49b k.p.a., w szczególności w zakresie uzyskania dowodu odebrania pisma. W przedmiotowej sprawie należy zauważyć, iż normy dotyczące skarg i wniosków nie zawierają odrębnych przepisów mówiących o doręczaniu pism w toku prowadzenia postępowań z tego zakresu. 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 osoby wnoszącej pismo nie spełniałoby 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. Wobec braku udokumentowania, stwierdzono wystąpienie omówionej

wyżej nieprawidłowości, polegającej na braku skutecznej realizacji normy art. 231 § 1 k.p.a. w zw. z w art. 46 ust. 4 pkt 3 k.p.a. w zakresie zawiadomienia skarżącej o sposobie załatwienia skargi.

[dowód: akta kontroli str. 234-254, 442]

### **C. Terminowość w zakresie skarg i wniosków.**

W myśl przepisu art. 237 § 1 k.p.a. *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca*. Ponadto, zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 237 § 4 k.p.a., w razie niezałatwienia skargi w terminie miesiąca od jej wpływu do organu właściwego, stosuje się między innymi przepis art. 36 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ ma obowiązek zawiadomienia o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zaistniałej zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, a od 1 czerwca 2017 r. – również z pouczeniem o prawie złożenia ponaglenia.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż w piętnastu przypadkach skargi załatwione zostały z naruszeniem terminów określonych w art. 237 § 1 i 2 k.p.a.

W toku kontroli ustalono, iż postępowanie odnotowane w prowadzonym *rejestrze skarg z 2018* pod poz. 2/2018 zakończone zostało z naruszeniem miesięcznego terminu określonego w art. 237 § 1 k.p.a. w zw. z art. 237 § 4 k.p.a. Z akt sprawy wynika, iż skarga wpłynęła do organu w dniu 21 września 2018 r. (termin na załatwienie upływał więc w dniu 21 października 2018 r.). Tymczasem z akt sprawy wynika, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wyrażone w formie uchwały Rady Gminy i Miasta Lubomierz (nr V/55/19) sporządzone zostało w dniu 28 lutego 2019 r. Pismem z dnia 27 grudnia 2018 r. poinformowano skarżącego o nowym terminie załatwienia sprawy, niemniej pismo to sformułowane zostało po terminie liczonym zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 30 sierpnia 2021 r. kontrolowany nie kwestionował naruszenia terminu załatwienia skargi.

[dowód: akta kontroli str. 164-190, 442]

W toku kontroli ustalono, iż postępowanie odnotowane w prowadzonym *rejestrze skarg z 2018* pod poz. 1/2018 nie zostało formalnie zakończone, a odpowiedź w formie pisma do skarżącego skierowana została z naruszeniem miesięcznego terminu. Z akt sprawy wynika, iż skarga wpłynęła do organu w dniu 4 maja 2018 r. (termin na załatwienie upływał więc w dniu 4 czerwca 2018 r.). Tymczasem z akt sprawy wynika, iż organ przedłużył termin do dnia 27 czerwca 2018 r., ale nie podjęto uchwały w sprawie. W dniu 2 lipca 2018 r. skierowano „pismo” informujące o sposobie załatwienia skargi.

[dowód: akta kontroli str. 157-158]

Kontrola wykazała, iż wszystkie uchwały kończące postępowania skargowe (odnotowane w *rejestrze skarg z 2020* pod poz.: 1/2020, 2/2020/ 3/2020, 4/2020, 5/2020, 6/2020, 7/2020, 8/2020, 9/2020, 10/2020, 11/2020, 12/2020, 13/2020) podjęte zostały z naruszeniem miesięcznego terminu na załatwienie sprawy określonego w art. 237 § 1 k.p.a. Z akt omawianych spraw nie wynika jednocześnie, aby poinformowano skarżącego o przesunięciu terminu załatwienia sprawy, z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z normą art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a. Skarga wszczynająca przedmiotowe postępowania wpłynęła do organu w dniu 19 sierpnia 2020 r., co oznacza że termin na jej załatwienie mijał w dniu 19 września 2020 r. Z dokumentacji postępowań skargowych wynika, iż Rada Miejska Gminy Lubomierz podjęła w sprawach uchwały w dniu 24 września 2020 r. (uchwały nr XXIII/147-159/20). Kontrolowany wyjaśnił, iż *zważywszy na okres urlopowy/wakacyjny*

nie było możliwości zwołania sesji nadzwyczajnej, a sprawa dot. skarg na dyrektorów szkół/placówek oświatowych. Uchwały (nr XXIII/147-159/20 zostały podjęte przez Radę Miejską Gminy Lubomierz dnia 24 września 2020 r. Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Rada Miejska Gminy Lubomierz nie udokumentowała przesunięcia terminu załatwienia omawianych spraw, a jak już opisano wcześniej, zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi nadała skutecznie do skarżącego dopiero w dniu 5 sierpnia 2021 r. We wszystkich ww. sprawach kontrolowany naruszył art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 443, 448-462]

Odnosząc się do powyższych ustaleń podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. skargi załatwia się w ciągu jednego miesiąca. Jeżeli jednak nie jest to możliwe, ze względu na konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, należy przed – upływem miesiąca – zawiadomić skarżącego, na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a. o przyczynach zwłoki i wskazać nowy, dokładny termin załatwienia spraw oraz pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia z treści art. 37 k.p.a. Ustalając konkretny termin ich załatwienia, należy m.in. uwzględnić dzień sesji rady oraz czynności materialno-techniczne potrzebne do sporządzenia i wysłania odpowiedzi. To właśnie data wysłania odpowiedzi – zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (a nie np. data sesji rady) - jest datą ostatecznego załatwienia skargi.

## II. Organizacja wyborów ławników do sądów powszechnych.

**Ocena ogólna:** działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji wyborów ławników do sądów powszechnych oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

### A. Realizacja obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Zakresem kontroli objęto realizację zadania wyboru ławników do sądów powszechnych na kadencje 2016-2019 oraz 2020-2023. Z wyjaśnień z dnia 2 lipca 2021 r. złożonych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Lubomierz, wynika, iż wybory ławników na kadencję 2016-2019 nie zostały przeprowadzone, z uwagi na brak osób zainteresowanych. W toku kontroli ustalono, iż Rada Miejska Gminy Lubomierz uchwałą z dnia 24 października 2019 r. Nr XII/87/2019 dokonała wyboru jednego ławnika do Sądu Rejonowego w Lwówku Śląskim na kadencję 2020 – 2023. Na ww. kadencję do kontrolowanego wpłynęło jedno zgłoszenie kandydata na ławnika, które poddano ocenie. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska Gminy Lubomierz nie przeprowadziła wyborów uzupełniających ławników do sądów powszechnych.

[dowód: akta kontroli str. 6-7, 103]

W wyniku kontroli ustalono, iż w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz nie udostępniono ogłoszenia w sprawie wyborów na ławników do sądów powszechnych na kadencję 2016 – 2019, 2020-2023 oraz wzoru karty zgłoszenia kandydata na ławnika. Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 6 sierpnia 2021 r. wskazał cyt.: „Informacji o rozpoczęciu naboru na ławników zamieszczonej na stronie Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz (kadencja 2016-2019, 2020-2023) nie możemy potwierdzić w chwili obecnej. W międzyczasie dokonano zmiany systemu elektronicznego, nie posiadamy dostępu do archiwum (dostęp do archiwum poczty elektronicznej jest możliwy po wykupieniu licencji). Odzyskanie archiwum zlecono prywatnej firmie informatycznej, obsługującej system elektroniczny w Urzędzie Gminy i Miasta Lubomierz”. Kontrolowany przy piśmie z dnia 24 sierpnia 2021 r. wskazał również, iż cyt.: „z pewnością było umieszczone wraz ze wzorem karty zgłoszenia kandydata na ławnika na stronie Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz (...). Informacja

*została zamieszczona wśród ogólnych wiadomości, nie w formie zakładki. W przyszłości zostanie utworzona zakładka na stronie BIP o naborze ławnika”.*

[dowód: akta kontroli str. 412, 436]

W związku z brakiem udostępnienia w trakcie czynności kontrolnych ogłoszenia w sprawie *wyborów na ławników do sądów powszechnych na kadencję 2016 – 2019, 2020-2023*, kontrolujący nie ma możliwości oceny zgodności treści publikowanych ogłoszeń o rozpoczęciu naboru z przepisem art. 162 p.u.s.p.

Jak ustalono w oparciu o przekazaną w toku kontroli dokumentację, Burmistrz Gminy i Miasta Lubomierz pismem z dnia 28 października 2019 r. o znaku: ROP.RMG.533.3.1.2019 przesłał Prezesowi Sądu Rejonowego w Lwówku Śląskim uchwałę nr XII/87/19 w sprawie wybranych ławników w kadencji 2020-2023 wraz z kserokopią zgłoszenia wybranego kandydata.

[dowód: akta kontroli str.121]

Zgodnie z art. 164 § 1 p.u.s.p. *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. W myśl § 4 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z dokumentami złożonymi radom gmin przy zgłaszaniu kandydatów na ławników oraz wzoru karty zgłoszenia<sup>20</sup>, po przeprowadzeniu wyborów rada gminy przesyła niezwłocznie właściwemu sądowi karty kandydatów, którzy zostali wybrani ławnikami, wraz z załączonymi do nich dokumentami oraz informacje o wybranych ławnikach uzyskane od komendanta wojewódzkiego Policji albo od Komendanta Stołecznego Policji na podstawie art. 162 § 9 ustawy.*

Czynności kontrolne wykazały, że Rada Miejska Gminy Lubomierz nie wypełniła nałożonego obowiązku (kadencja 2020-2023) wynikającego z art. 164 § 1 p.u.s.p. polegającego na *przesłaniu prezesowi sądu listy wybranych ławników wraz z dokumentami, o których mowa w art. 162 § 2-4 p.u.s.p.*, a także przesłaniu dokumentu o którym mowa w art. 162 § 9 p.u.s.p, co stanowi nieprawidłowość. Powyższy obowiązek został zrealizowany przez Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz w terminie określonym w art. 164 § 1 p.u.s.p.

Zespół kontrolny pismem z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak NK-KSE.431.1.39.2021.AP wystąpił do kontrolowanego organu o wskazanie przyczyny niewypełnienia obowiązku wynikających z przepisów prawa przekazania przez Radę związanych z przekazaniem Prezesowi Sądu Rejonowego w Lwówku Śląskim dokumentów. Wyjaśnienia organu z dnia 24 sierpnia 2021 r. znak ROP.BRM.150.3.2021 wskazują, iż cyt.: „*Lista wybranego ławnika wraz z dokumentacją została przesłana z dniem 28.10.2019 r. do Sądu Rejonowego w Lwówku Śląskim nr pisma ROP.RMG.533.1.2019 (data wpływu do Sądu 30.10.2019 r.) wraz z uchwałą nr XII/87/19 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 24 października 2019 r. (dot. kadencji 2020-2023). Pomyłkowo zostały wysłane kserokopie dokumentów (sąd nie kwestionował otrzymanej dokumentacji)*”. Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Kontrolowany nie odniósł się do braku wypełnienia obowiązku przez Radę, w zakresie przekazania dokumentów oraz przekazania informacji o wybranym ławniku uzyskanych od komendanta wojewódzkiego Policji.

[dowód: akta kontroli str. 436]

W toku kontroli ustalono, iż wzór *Karty zgłoszenia kandydata na ławnika* każdorazowo był udostępniana nieodpłatnie w siedzibie Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz. Zatem

<sup>20</sup> Dz. U z 2011 r. Nr 121, poz. 693, dalej rozporządzenie w sprawie dokumentacji

w kontrolowanym organie spełniono dyspozycję § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z dokumentami złożonymi radom gmin przy zgłaszaniu kandydatów na ławników oraz wzoru karty zgłoszenia<sup>21</sup>, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie dokumentacji, w myśl którego wzór karty udostępnia się nieodpłatnie w siedzibach organów gminy. Jednocześnie stwierdzono, że udostępniany wzór karty zgłoszenia kandydata na ławnika zgodny był ze wzorem określonym w załączniku do ww. rozporządzenia.

[dowód: akta kontroli str. 413, 414 - 415]

### **B. Postępowanie ze zgłoszeniem kandydata na ławnika.**

W oparciu o przedstawioną w toku kontroli dokumentację stwierdzono, iż do kontrolowanego organu wpłynęło jedno zgłoszenie kandydata na ławnika do Sądu Rejonowego w Lwówku Śląskim na kadencję 2020-2023.

[dowód: akta kontroli str. 6-7, 84-85]

Kandydata na ławnika zgłosił podmiot, o których mowa w art. 162 § 1 p.u.s.p., tj. co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze, zamieszkujących stale na terenie gminy dokonującej wyboru. Adnotacje urzędowe dokonane na liście osób popierających kandydata na ławnika wskazują na podjęcie przez organ czynności wyjaśniających w celu weryfikacji uprawnień ww. osób do zgłoszenia kandydata na ławnika.

[dowód: akta kontroli str. 92-94, 444]

Zgodnie z normą art. 162 § 1 p.u.s.p., zgłoszeń kandydatów na ławników należy dokonać do dnia 30 czerwca danego roku kalendarzowego<sup>22</sup>. Ustalono, iż zgłoszenie kandydata na ławnika do Urzędu Gminy i Miasta Lubomierz wpłynęło 25 czerwca 2019, co wskazuje pieczęć wpływu zgłoszenia do organu, tj. w terminie wskazanym w art. 162 § 1 p.u.s.p.

[dowód: akta kontroli str. 84]

Zgłoszenia kandydata dokonano na karcie zgłoszenia kandydata na ławnika zgodnej z obowiązującym wzorem<sup>23</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 85 - 86]

W wyniku kontroli ustalono, iż kontrolowany organ, przed wyborem ławników, powoływał zgodnie z art. 163 § 2 p.u.s.p. zespół do zaopiniowania kandydatów na ławników<sup>24</sup>. Analiza dokumentów przedstawionych w trakcie kontroli wykazała, że w ramach prowadzonych przez kontrolowany organ wyborów, powołany zespół wydawał opinię w zakresie spełnienia przez kandydata na ławnika wymogów określonych w ustawie tj. spełnienia przez kandydata wymagań określonych w art. 158 p.u.s.p. oraz że kandydata nie dotyczą okoliczności, o których mowa w art. 159 p.u.s.p.

[dowód: akta kontroli str. 95-97]

Kontrola wykazała, iż zgłoszenie zawierało co do zasady elementy formalne, wskazane w obowiązującym wzorze zgłoszenia kandydata na ławnika oraz dołączono do zgłoszenia dokumenty, o których mowa w art. 162 § 2 i 4 p.u.s.p. W wyniku kontroli ustalono, iż dokumenty opatrzone były datami, o których mowa w art. 162 § 5 p.u.s.p.

[dowód: akta kontroli str. 84-91]

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 121, poz. 693, dalej jako: rozporządzenie w sprawie dokumentacji.

<sup>22</sup> Z zastrzeżeniem innej daty określonej w zakresie wyborów uzupełniających.

<sup>23</sup> Załącznik do rozporządzenia w sprawie dokumentacji.

<sup>24</sup> Uchwała Rady Miejskiej Gminy Lubomierz nr IX/75/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r., w sprawie powołania zespołu do wyboru ławników.

Ustalono, że zgłoszenia kandydata na ławnika do Sądu Rejonowego w Lwówku Śląskim w kadencji 2020-2023 (Pani K.K. - G.) dokonała grupa co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze, zamieszkujących stale na terenie gminy dokonującej wyboru. Kontrola wykazała, iż na karcie zgłoszenia cz. C w miejscu: miejscowość, data, czytelny podpis osoby reprezentującej podmiot, o którym mowa w art. 162 § 1 p.u.s.p., brak jest wpisów. W wyjaśnieniach z dnia 6 sierpnia 2021 r. kontrolowany organ wskazał cyt.: „Karta zgłoszenia (...) cz. C nie została wypełniona oraz nie zawiera czytelnego podpisu wymagalnego klauzulą potwierdzającą prawdziwość danych zawartych w karcie zgłoszenia, złożonego przez jednego z pięćdziesięciu obywateli zgłaszających kandydata. Powyższy brak nie był weryfikowany przez zespół powołany ds. zaopiniowania kandydatów na ławników”. Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 86, 412]

Zgodnie z art.162 § 2 pkt 4 p.u.s.p. 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<sup>25</sup>, stwierdzające brak przeciwwskazań do wykonywania funkcji ławnika.

Stwierdzono, iż do zgłoszenie kandydata na ławnika dołączono zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia kandydata wystawione przez lekarza pediatrę. Organ kontrolowany nie udokumentował weryfikacji uprawnień lekarza wystawiającego zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia, w rozumieniu przepisów ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej, co jednakże nie wyklucza, iż lekarz wystawiający zaświadczenie lekarskie posiadał takie umocowanie. Z przedłożonego protokołu z posiedzenia zespołu do spraw zaopiniowania kandydatów na ławników z dnia 3 września 2019 r. wynika, że kandydatka spełnia wymogi formalne dla sprawowania funkcji ławnika określone w p.u.s.p.

[dowód: akta kontroli str. 91, 106]

Kontrolujący pismem z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak NK-KSE.431.1.39.2021.AP wystąpił do kontrolowanego, o wskazanie czy przedmiotowy dokument był weryfikowany przez zespół do zaopiniowania kandydatów na ławników, w zakresie uprawnień lekarza pediatry do wystawienia takiego dokumentu mając na uwadze przepisy ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej (art. 6 ust. 1-3<sup>26</sup> ustawy). Wyjaśnienia z dnia 24 sierpnia 2021 r. wskazują,

<sup>25</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 172 i 1493.

<sup>26</sup> Art. 6 ust. 1, Lekarz POZ to lekarz, który:

- 1) posiada tytuł specjalisty w dziedzinie medycyny rodzinnej albo
- 2) odbywa szkolenie specjalizacyjne w dziedzinie medycyny rodzinnej, albo
- 3) posiada specjalizację II stopnia w dziedzinie medycyny ogólnej, albo
- 4) posiada specjalizację I lub II stopnia lub tytuł specjalisty w dziedzinie pediatrii, pod warunkiem ukończenia kursu w dziedzinie medycyny rodzinnej

- z którym Narodowy Fundusz Zdrowia zawarł umowę o udzielanie świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej albo który wykonuje zawód u świadczeniodawcy, z którym Narodowy Fundusz Zdrowia zawarł umowę o udzielanie świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, wybrany przez świadczeniobiorcę zgodnie z art. 9.

2. Lekarzem POZ jest także lekarz:

- 1) posiadający specjalizację I stopnia w dziedzinie medycyny ogólnej lub
  - 2) posiadający specjalizację I lub II stopnia lub tytuł specjalisty w dziedzinie chorób wewnętrznych
- udzielający świadczeń zdrowotnych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej przed dniem 31 grudnia 2024 r., pod warunkiem ukończenia kursu, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, z zastrzeżeniem art. 14 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1172).

iż cyt.: „do zgłoszenia kandydata na ławnika dołączono zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia wystawione przez lekarza pediatrę (podstawowej opieki zdrowotnej) o braku przeciwwskazań do wykonywania funkcji ławnika. Lekarz pediatra przyjmuje w Niepublicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej LUBOMED s.c. w Lubomierzu, jako lekarz rodzinny (...).

[dowód: akta kontroli str. 436]

W toku kontroli ustalono, iż Rada Miejska Gminy Lubomierz, przed wyborem ławnika, zasięgała opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu o zgłoszonym kandydacie, zgodnie z przepisem art. 162 § 9 p.u.s.p. Stwierdzono, że Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu informował organ kontrolowany o tym, czy wymieniony kandydat na ławnika figuruje w policyjnych systemach informatycznych.

[dowód: akta kontroli str. 99, 102]

Czynności kontrolne wykazały, iż Rada Miejska Gminy Lubomierz dokonywała wyboru ławników w drodze uchwały nr XII/87/19 z 24 października 2019 r. podjętej w głosowaniu tajnym, w terminie określonym w przepisie art. 163 § 1 p.u.s.p.

[dowód: akta kontroli str. 103-104]

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Przewodniczącemu Rady Miejskiej Gminy Lubomierz.

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

#### **W zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków:**

1. Prowadzić rejestr skarg w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg, do czego obliguje art. 254 k.p.a., w szczególności zapewnić, aby wszystkie rubryki były rzetelnie wypełniane, a zapisy odzwierciedlały stan faktyczny wynikający z akt spraw.
2. Prawidłowo kwalifikować pisma wnoszone do organu, na zasadach określonych w art. 222 k.p.a. w zw. z art. 233–235, 240 k.p.a., aby nie dochodziło do ewidencjonowania w rejestrze skarg spraw nie będących skargami z działu VIII k.p.a.
3. Postępowania skargowe kończyć w formie prawnie przewidzianej dla organu kolegialnego tj. w formie uchwały.
4. Prowadząc elektroniczne postępowanie skargowe przestrzegać, aby zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi utrwalone zostało w postaci elektronicznej i opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, zgodnie z dyspozycją art. 14 § 1a k.p.a. w zw. z art. 238 § 1 k.p.a. oraz doręczone z uwzględnieniem zasad doręczania dokumentów elektronicznych określonych w rozdziale 8 k.p.a.
5. Zapewnić, aby doręczenie elektroniczne zawiadomień o sposobie załatwienia skargi kończyło się dowodem otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych<sup>27</sup>.

---

3. Lekarz, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, może sprawować opiekę nad świadczeniobiorcą wyłącznie do ukończenia przez tego świadczeniobiorcę 18. roku życia.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2020, poz. 2320.

6. Załatwiać skargi w terminach określonych w art. 237 k.p.a., a o każdym przypadku niezakończonym w terminie zawiadamiać skarżącego na podstawie art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a., podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

**W zakresie organizacji wyborów ławników do sądów powszechnych:**

1. Publikować w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Lubomierz treść ogłoszenia w sprawie wyborów na ławników do sądów powszechnych.
2. Dokumentować zgodnie z zasadą pisemności dokonaną przez zespół do spraw zaopiniowania kandydatów na ławników weryfikację prawidłowości dokumentów dołączonych do zgłoszeń kandydatów na ławników tj. zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia, wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej.
3. Sprawdzać, czy na karcie zgłoszenia dokonano odpowiednich wpisów w miejscu: miejscowość, data, czytelny podpis osoby reprezentującej podmiot, o którym mowa w art. 162 § 1 p.u.s.p.

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 30 listopada 2021 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
Jarosław Dyrnski

