



NK-KSE.431.1.20.2022.AP

Pani
Halina Mądra
Przewodnicząca Rady Miejskiej
w Świebodzicach

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹, art. 160 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*² oraz imiennych upoważnień³ Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 września 2021 r., zespół kontrolujący z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Anna Piekoszewska – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Tomasz Szmich – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu) w dniach od 5 sierpnia 2022 r. do 23 września 2022 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Miejskiej w Świebodzicach, z siedzibą przy ul. Rynek 1, 58-160 Świebodzice.

Tematyka kontroli obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli oraz realizację zadania wyboru ławników do sądów powszechnych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do dnia kontroli. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o *plan kontroli na II półrocze 2022 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 28 czerwca 2022 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 Pani *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 Przewodniczącą Rady Miejskiej w Świebodzicach była Pani Halina Mądra wybrana w drodze uchwały nr XIX/127/19 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 28 listopada 2019 r. [dowód: akta kontroli str. 53]

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

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

³Upoważnienia znak: NK-KSE.0030.86.2022.AP, NK-KSE.0030.87.2022.AP.

W okresie objętym kontrolą funkcję Przewodniczącego Rady Miejskiej w Świebodzicach pełnił również Pan Zdzisław Pantal⁴. [dowód: akta kontroli str.51]

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.

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**. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Tryb przyjmowania, ewidencjonowania, rozpatrywania skarg i wniosków w Radzie Miejskiej w Świebodzicach, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami z dnia 5 sierpnia 2022 r. realizowany jest na podstawie regulacji określonych w k.p.a., rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵, a także na podstawie zapisów rozdziału 7a pn. *Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji* Statutu Gminy Świebodzice⁶ z dnia 29 maja 2007 r.

[dowód: akta kontroli str. 35-36, 38]

W wyniku kontroli stwierdzono, że zgodnie z dyspozycją art. 18 b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ Rada Miejska w Świebodzicach uchwałą nr III/16/18 z dnia 14 grudnia 2018 r. powołała Komisję Skarg, Wniosków i Petycji.

[dowód: akta kontroli str. 57]

W Biurze Rady Miejskiej prowadzenie spraw związanych z obsługą Rady Miejskiej w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji powierzono wyznaczonym pracownikom zatrudnionym na stanowisku podinspektora oraz pomocy administracyjnej.

[dowód: akta kontroli str. 45, 49, 415, 396]

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż wypełniono dyspozycję § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), zgodnie z którą *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*.

Jak wskazuje natomiast przepis art. 253 § 3 k.p.a., *dni i godziny przyjęć obywateli powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny odbywać się w ustalonym dniu po godzinach pracy*. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że Przewodniczący Rady Miejskiej w Świebodzicach przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w czwartek, w godzinach 13:00-14:30. Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków przez Przewodniczącego Rady odbywa się zatem w godzinach pracy⁸ Urzędu Miejskiego w Świebodzicach, który w czwartki czynny jest w godzinach 7:30-15:30. W świetle powyższego stwierdzono, iż na dzień kontroli,

⁴ wybrany w drodze uchwały nr I/1/2018 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miejskiej w Świebodzicach.

⁵ Dz. U. Nr 5, poz. 46, dalej: Rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

⁶ uchwalony uchwałą nr XIII/75/07 Rady Miejskiej w Świebodzicach, tekst ujednolicony.

⁷ Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm, dalej:

⁸ godziny pracy Urzędu Miejskiego: poniedziałek, środa, czwartek od 7:30 do 15:30, wtorek od 7:30-16:00, piątek 7:30-15:00. [dowód: akta kontroli str. 31]

organizacja przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków została ustalona niezgodnie z dyspozycją 253 § 3 k.p.a. Niemniej jednak w trakcie czynności kontrolnych kontrolowany dostosował godziny przyjęć obywateli w sprawie skarg i wniosków do treści art. 253 § 3 k.p.a., o czym poinformował przy piśmie z dnia 7 września 2022 r. Podjęte działania naprawcze uwzględniono przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

W wyniku kontroli potwierdzono, iż informacja o terminie przyjmowania w zakresie przyjęć obywateli w sprawie skarg i wniosków umieszczona jest w widocznych miejscu w siedzibie organu, stosownie do dyspozycji art. 253 § 4 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 450 - 451]

W Biurze Rady prowadzony jest w formie papierowej *Rejestr skarg i wniosków wpływających do Rady Miejskiej w Świebodzicach*, oznaczony symbolem klasyfikacyjnym 1510, co jest zgodne z *Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki*⁹.

[dowód: akta kontroli str.62-65]

Rejestr skarg i wniosków jest prowadzony czytelnie. Niemniej jednak mając na uwadze dyspozycję art. 254¹⁰ k.p.a. prowadzony rejestr nie ułatwia kontroli przebiegu terminów załatwiania poszczególnych skarg bez akt postępowania skargowego. Zapisy ewidencji powinny odzwierciedlać stan faktyczny wynikający z prowadzonej dokumentacji skargowej. W wyniku kontroli stwierdzono, iż przedmiotowy rejestr nie zawiera wszystkich informacji dotyczących przebiegu postępowania tj. sygnalizacji o przesunięciu terminu rozpatrzenia skargi.

[dowód: akta kontroli str. 62-65]

Ustalono, iż wpisy w rejestrze skarg i wniosków są w niektórych przypadkach nieadekwatne do informacji wynikających z dokumentacji postępowania. Stwierdzono uchybienia, w zakresie prowadzenia rejestru skarg i wniosków przez kontrolowany organ:

- w rejestrze skarg i wniosków 1510.2020 poz. 1 w rubryce *data wpływu* wpisano datę 9.09.2020 zamiast daty 14.10.2020 r. wynikającej z prezentaty pisma z dnia 13.10.2020 r. ES.0056.2.2020,
- w rejestrze skarg i wniosków 1510.2020 poz. 4 w rubryce *data wpływu* wpisano datę 11 września 2020 r. zamiast daty wpływu do organu,
- rejestr skarg i wniosków nie zawiera wszystkich informacji dotyczących przebiegu postępowania tj. sygnalizacji o przesunięciu terminu rozpatrzenia skargi, o stanie rozpatrzenia skargi,
- w rejestrze skarg i wniosków 1510.2020 poz. 2-4, 1510.2021 poz. 1 w rubryce *nazwisko i adres zainteresowanego lub instytucji* nie wpisywano adresu skarżącego.

W wyjaśnieniach z dnia 16 sierpnia 2022 r. kontrolowany nie kwestionował ustaleń, wskazując na omyłkę pracownika, jednocześnie informując o dokonaniu korekty wpisów.

[dowód: akta kontroli str. 397-398, 419]

- w rejestrze skarg i wniosków 1510.2020 poz. 4 w rubryce *data wysłania odpowiedzi* wpisano datę 22.12.2020 r. zamiast daty 23.12.2020 r. (00859007734114684845),

⁹ Stanowiącym załącznik nr 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), dalej: JRWA.

¹⁰Skargi 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.

- w rejestrze skarg i wniosków 1510.2021 poz. 1 w rubryce *data wysłania odpowiedzi* wpisano datę 31.08.2021 r. zamiast daty 3.09.2021 r. (00359007731709824438),

Odnośnie wypełnienia rubryki *data wysłania odpowiedzi*, kontrolowany poinformował w piśmie z dnia 7 września 2022 r., że (...) *daty zawarte w rejestrze są datami przekazania pism z Biura Rady do kancelarii ogólnej (...)*. Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione.

[dowód: akta kontroli str. 397-398, 448-449]

Ustalenia wskazują, że *Rejestr skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia według właściwości* oznaczony symbolem klasyfikacyjnym 1511 został założony w trakcie kontroli. Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych nie prowadzono odrębnego rejestru skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia według właściwości jak i spisu spraw dla klasy 1511. Z wyjaśnień kontrolowanego z dnia 7 września 2022 r. wynika, że pisma przeznaczone dla klasy 1511 (...) *wychodziły pod znakiem 0004 tj. Przewodniczący rady gmin (...)*.

[dowód: akta kontroli str. 68, 448, 452-453]

Kontrola wykazała, iż w Rejestrze oznaczonym *Skargi i wnioski przekazane do załatwienia zgodnie z właściwością* przedłożonym w dniu 5 sierpnia 2022 r. nie zostały zarejestrowane dwie skargi¹¹, które kontrolowany zakwalifikował jako skargi powszechne, a następnie przekazał – zgodnie z właściwością – Burmistrzowi Miasta Świebodzice. Kontrolowany w trakcie czynności kontrolnych podjął działania naprawcze poprzez wpisanie tych skarg do Rejestru. W tym miejscu należy wskazać iż w Rejestrze skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia zgodnie z właściwością, należy odnotowywać wszelkie postępowania z tego zakresu, w czasie rzeczywistego wpływu skargi do organu.

[dowód: akta kontroli, str. 452]

Mając na uwadze powyższe ustalenia stwierdzono, iż prowadzone przez kontrolowanego rejestry nie odzwierciedlają faktycznego przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych postępowań objętych zakresem kontroli. W konsekwencji, sposób rejestracji skarg i wniosków nie ułatwia kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego zobowiązuje przepis art. 254 k.p.a.

Z uwagi na brak w aktach sprawy skargi z dnia 2 listopada 2020 r. (BR.1510.4.2020), kontrolujący nie mogą w sposób obiektywny ocenić prawidłowości prowadzonego postępowania, zakończonego uchwałą Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XXXIV/234/2020 z dnia 14 grudnia 2020 r. Wyjaśnienia z dnia 7 września 2022 r. wskazują, że pismo nie wpłynęło do kancelarii ogólnej Urzędu oraz Biura Rady. Należy domniemywać, że zostało skierowane bezpośrednio do przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji s. 448. Mając powyższe na uwadze odstąpiono od oceny postępowania skargowego.

[dowód: akta kontroli, str. s. 157-158, 448]

Brak w aktach sprawy pełnej dokumentacji odzwierciedlającej przebieg załatwiania sprawy stanowi naruszenie art. 245 k.p.a. oraz § 2 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹², który wskazuje, iż akta sprawy obejmują dokumentację¹³, zawierającą informacje potrzebne

¹¹ Skarga z dnia 11 września 2020 r., skarga z dnia 22 stycznia 2021 r. [dowód: akta kontroli, str. 68, 171-172, 390]

¹² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67)

¹³ w szczególności tekstową, fotograficzną, rysunkową, dźwiękową, filmową, multimedialną.

przy rozpatrywaniu danej sprawy oraz odzwierciedlającą przebieg jej załatwienia i rozstrzygnięcia.

W okresie objętym kontrolą do organu wpłynęło 5 skarg, z czego 5 organ załatwił bezpośrednio, podejmując uchwały (2020 r. - 4 skargi¹⁴ zostały uznane za zasadne, 2021 r. - 1 skarga¹⁵ uznana za zasadną). W wyniku kontroli ustalono, iż w okresie objętym kontrolą do organu kontrolowanego wpłynęły 2 skargi¹⁶, które kontrolowany przekazał do załatwienia według właściwości. Odstąpiono od oceny 1 postępowania skargowego¹⁷. Z wyjaśnień wynika, że w okresie kontrolnym nie wpłynęły żadne wnioski. Kontroli poddano 6 postępowań. [dowód: akta kontroli str. 40, 63-64, 396, 400-401].

Postępowania skargowo-wnioskowe:

Kontrola wykazała, iż organ co do zasady prawidłowo kwalifikuje wpływające do organu pisma jako skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a., i prawidłowo ustala organ właściwy do ich rozpatrzenia. Niemniej jednak w jednym przypadku (poz. 1.2021 BR.1510.1.2021) Rada dokonała niewłaściwej kwalifikacji wniesionego pisma jako skargi z działu VIII k.p.a., co stanowi naruszenie art. 222 k.p.a.

Ustalono, że w dniu 12 kwietnia 2021 r. do Rady Miejskiej w Świebodzicach wpłynęło pismo zatytułowane *skarga*. Zarzuty przedstawione w piśmie wskazują na możliwość popełnienia występku w rozumieniu art. 7 kodeksu karnego, w związku z niewłaściwym wykonaniem obowiązków służbowych. Rada Miejska w Świebodzicach rozpatrzyła skargę zajmując stanowisko w dniu 23 sierpnia 2021 r. uchwałą nr XLVII/286/2021, uznając skargę za zasadną. [dowód: akta kontroli, str. s. 190, 179-180]

Zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz ochrony praworządności wykonuje Prokuratura, zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze*¹⁸. Nadto zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*¹⁹, rozpoznawanie, ściganie i wykrywanie przestępstw należy do podstawowych zadań Policji. Mając na uwadze powyższe, zawiadomienie o ewentualnej możliwości popełnienia przestępstwa należy zgłosić bezpośrednio do właściwej jednostki Policji lub właściwej wg miejsca zaistnienia przestępstwa Prokuratury. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego i sądowego przed postępowaniem skargowym, postępowanie skargowe może zostać uruchomione jako odrębny rodzaj postępowania, gdy skarga nie daje podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego lub nie stanowi podstawy wniesienia powództwa czy skargi zmierzających do wszczęcia postępowania sądowego.

Stosownie do przepisu art. 240 k.p.a. w razie zbiegu postępowania skargowego z postępowaniem nieregulowanym przez k.p.a. w zakresie art. 3 § 1 i 2 k.p.a. albo nienależącym do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233–239 k.p.a. stosuje się odpowiednio, przy zachowaniu pierwszeństwa przepisów właściwych dla danej sprawy. Ustawodawca nakazuje zatem w pierwszej kolejności stosować przepisy szczególne. Odesłanie do art. 233–239 k.p.a. oznacza, że jeżeli skargę można zakwalifikować jako żądanie wszczęcia

¹⁴ BR.1510.1.2020, BR.1510.2.2020, BR.1510.3.2020, BR.1510.4.2020.

¹⁵ BR.1510.1.2021.

¹⁶ skarga z dnia 11 września 2020 r. BR.0004.30.2020, skarga z dnia 22 stycznia 2021 r. BR.0004.6.2021

[dowód: akta kontroli, str. 165, 171-172, 389, 390]

¹⁷ BR.1510.4.2020.

¹⁸ Dz.U. z 2022, poz. 1247.

¹⁹ Dz. U. z 2021, poz. 1882.

postępowania nieuregulowanego w k.p.a. lub innego rodzaju pozakodeksowy środek prawny lub jeżeli może ona zostać wykorzystana w postępowaniu pozakodeksowym, to jej wniesienie powinno wywierać skutki w sferze odpowiedniego postępowania. (Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz red. Roman Hauser, wyd. 6, rok: 2020, źródło: Legalis). Kontrolowany nie wypowiedział się w sprawie, wskazując na (...) *brak wiedzy w tym temacie* (...). [dowód: akta kontroli, str. s. 455]

Ustalono, że co do zasady²⁰ w przypadku, w którym wszczęto postępowanie skargowe - skierowano do skarżącego zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a. W toku kontroli ocenie poddano również prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi obligatoryjnych elementów wynikających z treści art. 238 § 1 k.p.a. Każdorazowo w przypadku rozpatrzenia skargi, Rada 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. W jednym przypadku (BR.1510.1.2020) stwierdzono, iż sporządzone *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* (uchwała nr XXXIV/233/2020 z dnia 10 grudnia 2020 r.) nie zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, pomimo, iż skarga wniesiona została w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu, co stanowi naruszenie art. 238 § 1 k.p.a. [dowód: akta kontroli, str. s. 104-109, 455]

Z akt sprawy wynika, iż uchwała sporządzona została w formie dokumentu tradycyjnego (zawierającego pieczęć i odręczny podpis Wiceprzewodniczącego Rady) i doręczona skarżącemu za pośrednictwem platformy ePUAP w formie skanu dokumentu podpisanego odręcznie, co potwierdził kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 23 sierpnia 2022 r. *Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* w przedmiotowej sprawie winno być zostać wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. Zgodnie z normą art. 39¹ § 1 k.p.a. 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. Skan uchwały w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, nie spełnia wymagań przewidzianych dla stosowania środków komunikacji elektronicznej, o których stanowi art. 2 pkt 5 ustawy z 2002 r. *o świadczeniu usług drogą elektroniczną*²¹, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a. Należy zwrócić uwagę, iż zawiadomienie winno być zostać wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny. Wskazać należy, że skan dokumentu bez pliku zawierającego podpis elektroniczny nie stanowi dokumentu elektronicznego.

W jednym przypadku (BR.0004.6.2021), Rada Miejska w Świebodzicach nie zajęła stanowiska w prawem przewidzianej formie w sprawie skargi w części dotyczącej zachowania radnego, co potwierdził kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 7 września 2022 r., wskazując, iż (...) *rada nie podjęła stanowiska w tej sprawie, a jedynie komisja* (...). Zgodnie z art. 231 § 1 k.p.a. i art. 237 § 1 k.p.a. organ, który otrzyma pismo nazwane skargą, rozpatruje skargę w ramach właściwości, bądź przekazuje skargę lub informuje, że zarzuty podniesione

²⁰ z wyjątkiem sprawy BR.0004.6.2021.

²¹ Dz. U. z 2020, poz. 344.

w piśmie nie mogą być przedmiotem postępowania skargowego (zasada jednotorowości postępowania skargowego). [dowód: akta kontroli, str. 403, 404-405, 449, 455]

W jednym przypadku (BR.0004.30.2020HG) ustalono, że przekazanie skargi do organu właściwego nie nastąpiło odrębnym pismem, co stanowi naruszenie art. 231 § 1 k.p.a. w związku z art. 14 k.p.a. Z dokumentacji będącej w aktach sprawy wynika, że kontrolowany, pismem z dnia 30 października 2020 r. poinformował skarżącą o przekazaniu skargi na pracownika Urzędu Miejskiego do Burmistrza Miasta Świebodzice.

[dowód: akta kontroli, str. 147,165, 448]

W opisywanej sprawie jakkolwiek powyższe działania zostały podjęte, niemniej jednak z naruszenie art. 231 k.p.a., w zakresie braku przekazania przez radę skargi odrębnym pismem. Podkreślenia wymaga, iż Burmistrz oraz Rada Miejska w Świebodzicach to odrębne organy samorządu terytorialnego i przekazanie skargi powinno odbywać się odrębnym pismem, celem wypełnienia obowiązku z art. 231 k.p.a. Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 7 września 2022 r. nie kwestionował ustaleń. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Terminowość w zakresie skarg i wniosków

Stwierdzono, że w 6 przypadkach (BR.1510.1.2021, BR.1510.3.2020, BR.1510.2.2020, BR.1510.1.2020, BR.0004.6.2021HG, BR.0004.30.2020) organ nie dochował terminów załatwienia spraw wynikających z art. 237 k.p.a. oraz z art. 231 k.p.a.

Ustalenia wskazują, iż naruszono 7 dniowy termin, o jakim mowa w przepisie art. 231 § 1 k.p.a. w sprawie:

- (BR.0004.6.2021HG²²) w zakresie przekazana skargi organowi, zgodnie z właściwością oraz zawiadomienia o tym fakcie skarżącego. Kontrolowany w informacji z dnia 7 września 2022 r. nie kwestionował ustaleń. [dowód: akta kontroli, str.403-406, 449]

- (BR.0004.30.2020²³) w zakresie zawiadomienia skarżącej o przekazaniu skargi do organu właściwego. Odstąpiono od oceny terminowości w zakresie przekazania skargi do organu właściwego z uwagi na brak zachowania zasady pisemności przy przekazywaniu skargi. Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 7 września 2022 r. nie kwestionował ustaleń.

[dowód: 165-167, 171, 448]

W 3 przypadkach (BR.1510.1.2020²⁴, BR.1510.2.2020²⁵, BR.1510.3.2020²⁶), nie zachowano terminu na rozpatrzenie skargi oraz zawiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia skargi, co stanowi naruszenie art. 237 § 1 i 3 k.p.a.

Z przekazanych dokumentów do sprawy BR.1510.1.2020 nie wynika, że organ zawiadamiał skarżącego w trybie art. 36 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a.,

²² data wpływu do Rady 22 stycznia 2021 r., prezentata wpływu do Urzędu 18 luty 2021 r., data pisma informującego skarżącego o przekazaniu skargi 18 luty 2021 r.

²³ data wpływu skargi do Rady 22 październik 2020 r., pismo z dnia 30 października 2020 r. informujące skarżącą o przekazaniu skargi zostało nadane w dniu 2 listopada 2020 r., o czym świadczy numer przesyłki.

²⁴ korespondencja w sprawie skargi, która wpłynęła do organu w dniu 14 października 2020 r. została wysłana do skarżącego za pośrednictwem platformy ePUAP w dniu 22 grudnia 2020 r., co potwierdza Urzędowe Poświadczenie Doręczenia (UPD). [dowód: akta kontroli, str. 104-106, 140]

²⁵ data wpływu do organu 23 listopad 2020 r., data nadania 2 marca 2021 r.

[dowód: akta kontroli, str. 128, 137, 422]

²⁶ data wpływu do organu 23 listopad 2020 r., data nadania 2 marca 2021 r.

[dowód: akta kontroli, str. 141-142, 150]

o niezłaatwieniu skargi w terminie, co stanowi nieprawidłowość. W odniesieniu do wyjaśnień z dnia 16 sierpnia 2022 r. należy wskazać, iż pismo z dnia 30 października 2020 r. BR.0004.28.2020HG nie spełnia wymogów art. 36 k.p.a., w zakresie m.in. pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia. Ponadto jak wskazuje kontrolowany pismo prawdopodobnie nie zostało wysłane do skarżącego. W aktach sprawy brak potwierdzenia wysłania pisma. [dowód: akta kontroli, str. 398, 423]

Natomiast w sprawach: BR.1510.2.2021, BR.1510.3.2021, jakkolwiek kontrolowany wskazał skarżącemu termin w jakim rozpatrzone zostaną skargi, to pisma z dnia 20 stycznia 2021 r. znak BR.0004.36.2021.AZ zostały sporządzone po upływie miesięcznego terminu od dnia wpływu skargi, co stanowi naruszenie art. 36 § 1 k.p.a. w związku z ar. 237 § 4 k.p.a. oraz nie wypełniają dyspozycji art. 36 § 1 k.p.a., w zakresie pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia. [dowód: akta kontroli, str. 132, 137, 146, 150]

W jednym przypadku (BR.1510.1.2021²⁷) ustalono, iż załatwienie skargi radnego nastąpiło z uchybieniem terminu określonego dyspozycją art. 237 § 2 k.p.a., tj. czternastu dni od jej wniesienia. Ponadto ustalenia wskazują, iż w powołanym przypadku organ kontrolowany nie zawiadomił radnego, w terminie 14 dni od jej wniesienia o stanie rozpatrzenia jego skargi. [dowód: akta kontroli, str. 176, 182, 190, 398]

Należy zauważyć, iż w sprawie terminu załatwienia skarg, szczególna regulacja dotyczy radnych, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby. W takiej sytuacji termin do załatwienia skargi zostaje skrócony. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (uchwała) powinno być w takiej sytuacji dokonane najpóźniej w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia albo przekazania. Jeżeli załatwienie skargi wniesionej lub przekazanej przez radnego wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień, organ właściwy do załatwienia skargi w terminie 14 dni od dnia wniesienia lub przekazania skargi ma obowiązek zawiadomić wnoszącego lub przekazującego skargę o stanie jej rozpatrzenia. Organ prowadzący postępowanie skargowe powinien organizować swoją pracę i podejmować działania w taki sposób, aby postępowanie zostało zakończone w ustawowo określonym terminie.

II. Organizacja wyborów ławników do sądów powszechnych.

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

Zakresem kontroli objęto realizację zadania wyboru ławników do sądów powszechnych na kadencje 2020-2023 do Sądu Okręgowego w Świdnicy oraz Sądu Rejonowego w Świdnicy. Jak ustalono, Rada Miejska w Świebodzicach nie przeprowadzała wyborów uzupełniających ławników. Kontrola wykazała, iż na kadencję 2020-2023 zgłoszono 12 kandydatów. Kontroli poddano 12 zgłoszeń. [dowód: akta kontroli str. 455]

W wyniku kontroli ustalono, iż przed przeprowadzeniem wyborów na ławników do sądów powszechnych na kadencję 2020 - 2023, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Świebodzicach²⁸ publikowane było ogłoszenie w sprawie wyborów ławników na

²⁷ Data wpływu do Rady 12 kwiecień 2021 r., s. 190, nadano do skarżącego 3 wrzesień 2021 r. s. 176.

²⁸ <https://www.bip.swiebodzice.pl/wybory-lawnikow-2020-2023/447>.

kadencję 2020-2023. Stwierdzono, że ogłoszenie dotyczące wyborów ławników na kadencję 2020–2023 było zgodne z przepisami art. 158 § 1, art. 159 § 1, oraz art. 162 p.u.s.p. Niemniej jednak nie zawierało informacji wskazanej w art. 158 § 3 p.u.s.p., zgodnie z którą do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy ławnikiem powinna być wybrana osoba wykazująca szczególną znajomość spraw pracowniczych. Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 23 sierpnia 2022 r. nie kwestionował ustaleń, wskazując na błąd pracownika. [dowód: akta kontroli str.76, 455]

Kontrola wykazała, iż w Urzędzie Miejskim w Świebodzicach, 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 oraz wzoru karty zgłoszenia²⁹. Jednocześnie stwierdzono, iż zgłoszeń dokonywano na wzorze *karty zgłoszenia kandydata na ławnika*, zgodnym z załącznikiem do ww. rozporządzenia. [dowód: akta kontroli str.459-460]

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 w sprawie postępowania z dokumentacją, 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.*

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

Przekazana w toku kontroli dokumentacja wskazuje, że Przewodniczący Rady Miejskiej w Świebodzicach pismami z dnia 31 października 2019 r. o znaku: PRM.533.1.SR.2019, PRM.533.1.SO.2019 przekazał Prezesowi Sądu Rejonowego w Świdnicy oraz Prezesowi Sądu Okręgowego w Świdnicy uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 30 października 2019 r. w sprawie wyboru ławników na kadencję 2020-2023, wraz z dokumentacją. Niemniej jednak dokumentacja została złożona osobiście w sądach w dniu 4 listopada 2019 r., co potwierdzają prezentaty sądów. Wyjaśnienia z dnia 23 sierpnia 2022 r. wskazują, iż z uwagi na fakt, iż (...) *obrady sesji w dniu 30 października zostały zakończone po godz. 21:00, Uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XVII/ZZ7/2019, w sprawie wyborów ławników na kadencję 2023-2023 do Sądu Okręgowego w Świdnicy i Sądu Rejonowego w Świdnicy z Gminy Świebodzice, została podpisana przez ówczesnego Przewodniczącego RM w Świebodzicach w dniu 31 października 2019 r. w godzinach wczesno popołudniowych. Z racji zbliżającego się długiego weekendu 31.10.2019 czwartek; 1.11.2019 r. piątek (Święto Zmarłych), 2.11.2019 r. sobota, 3.11.2019 r. niedziela, uzgodniono*

²⁹ Dz.U. 121, poz. 693, dalej. Rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentacją.

telefonicznie z sekretariatami obu Sądów, że dokumentacji zostanie doręczona osobiście w dniu 4.11.2019 r. (poniedziałek), w godz. rannych (...). [dowód: akta kontroli str.100-103, 455]

Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, z uwagi, iż zadaniem organu jest organizować pracę i podejmować działania w taki sposób, aby dochowywać ustawowo określonych terminów.

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 w wyborach przeprowadzonych w 2019 r., organ kontrolowany wypełniał powyższy obowiązek. Stwierdzono, że Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu, pismem z dnia 9 sierpnia 2019 r. informował organ kontrolowany o tym, czy wymieniony kandydat na ławnika figuruje w policyjnych systemach informatycznych. [dowód: akta kontroli str. 85-89]

Realizując normę art. 163 § 2 p.u.s.p. kontrolowany przed wyborem ławników powołał zespół³⁰, który przedstawiał Radzie Miejskiej w Świebodzicach opinię o zgłoszonych kandydatach na sesji Rady, co potwierdza protokół z sesji.

[dowód: akta kontroli str.74, 90-92, 96]

W ramach prowadzonej kontroli ustalono także, iż w organizowanych wyborach Rada dokonywała wyboru ławników, podejmując uchwałę³¹, w głosowaniu tajnym, w terminie określonym w przepisie art. 163 § 1 p.u.s.p., tj. do końca października roku kalendarzowego, w którym upływała kadencja dotychczasowych ławników. [dowód: akta kontroli str.98-99]

Zgodnie z treścią uzyskanej dokumentacji, kandydatów na ławników zgłaszały podmioty, o których mowa w art. 162 § 1 p.u.s.p. Adnotacje urzędowe dokonane na liście osób popierających kandydata na ławnika, w przypadku zgłoszenia kandydata na ławnika przez grupę obywateli, wskazują na podjęcie przez organ czynności wyjaśniających w celu weryfikacji uprawnień ww. osób do zgłoszenia kandydata na ławnika. Natomiast w przypadku weryfikacji zgłoszenia kandydata (Pani I.K.), kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 23 sierpnia 2022 r. wskazał, iż weryfikacja w tym zakresie została przeprowadzona. Wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie kontrolowanego zagadnienia.

[dowód: akta kontroli str. 249, 301, 337, 456]

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 162 § 10 p.u.s.p., 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.

W jednym przypadku (zgłoszenie Pana D.P.D.) Rada nie zweryfikowała umocowania osób podpisanych pod zgłoszeniem do występowania w imieniu stowarzyszenia. Pod zgłoszeniem kandydata zgłoszonego przez W.T.O. podpisał się Prezes Zarządu. Załączony do zgłoszenia KRS nie potwierdza umocowania prezesa do samodzielnego działania w imieniu stowarzyszenia. Z dołączonego do zgłoszenia wyciągu z KRS wynika, iż sposób reprezentacji podmiotu został określony w następujący sposób: *współdziałanie Prezesa lub Wiceprezesa wspólnie z Sekretarzem lub Skarbnikiem, jak chodzi o korespondencję.* Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 23 sierpnia 2022 r. wskazał, (...) *prawdopodobnie była*

³⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XI/90/19 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie powołania zespołu do spraw zaopiniowania kandydatów na ławników do sądów powszechnych na kadencję 2020-2023.

³¹ Uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XVII/117/19 z dnia 30 października 2019 r., w sprawie wyboru ławników do Sądu Okręgowego w Świdnicy i Sądu Rejonowego w Świdnicy na kadencję 2020-2023.

przewodzona weryfikacja, trudno w tym przypadku określić proces weryfikacji-brak dokumentów (...). [dowód: akta kontroli str. 210-213, 456]

Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Niemniej jednak, nie można jednoznacznie stwierdzić, iż organ kontrolowany, przy procedowaniu ww. zgłoszeń, nie naruszył przepisu art. 162 § 10 p.u.s.p., ponieważ kontrolowany nie przedłożył dowodów świadczących o weryfikacji umocowania osób podpisanych pod zgłoszeniem do występowania w imieniu związku zawodowego, co jednakże nie wyklucza, iż osoby działające w imieniu związku posiadały takie umocowanie. Podkreślić należy, iż wadliwe zgłoszenie na ławnika uniemożliwia dalsze rozstrzygnięcie, co do tej kandydatury (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 8/12).

W przypadku zgłoszenia na ławnika (Pani M.M.P.) kandydatka w karcie zgłoszenia (część B pkt. 17) nie zawarła uzasadnienia potwierdzającego szczególną znajomość spraw pracowniczych. Wyjaśnienia z dnia 23 sierpnia 2022 r. wskazują, iż (...) *kandydatka od 2003r. jest ławnikiem w Sadzie Rejonowym, Wydział Pracy, ponadto od wielu lat sprawowała funkcję Przewodniczącej Związków Zawodowych w Zakładzie Gospodarki Komunalnej, reprezentując sprawy pracownicze (...).* Wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie kontrolowanego zagadnienia. [dowód: akta kontroli str. 377-382, 456]

Zgodnie z normą art. 162 § 1 p.u.s.p., zgłoszeń kandydatów na ławników należy dokonać do dnia 30 czerwca danego roku kalendarzowego³². Ustalono, iż 12 zgłoszeń kandydatów na ławników wpłynęło do organu, w terminie wskazanym w art. 162 § 1 p.u.s.p.

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 - 4 p.u.s.p. W toku kontroli ustalono, iż dokumenty, o których mowa w art. 162 § 2 pkt 1-4 p.u.s.p. załączone do zgłoszeń kandydatów na ławników zostały opatrzone datami, o których mowa w art. 162 § 5 p.u.s.p.

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

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

W zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków:

- 1) Prowadzić rejestr skarg i wniosków w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków do czego obliguje art. 254 k.p.a., w szczególności zapewnić, aby zapisy rejestru odzwierciedlały sposób załatwienia sprawy przez organ oraz były zgodne z aktami prowadzonych postępowań skargowych/wnioskowych;
- 2) Zapewnić, aby akta postępowania skargowego/wnioskowego zawierały pełną dokumentację odzwierciedlającą przebieg jego załatwienia;
- 3) Dokonywać prawidłowej kwalifikacji pism wpływających do organu;

³² Z zastrzeżeniem innej daty określonej w zakresie wyborów uzupełniających.

- 4) W przypadku skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego przez e-PUAP, zapewnić, aby zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym;
- 5) Każdorazowo do wnoszącego pismo kierować pisemne zawiadomienie odnoszące się do zarzutów zawartych w piśmie mającym znamiona skargi;
- 6) W przypadku braku właściwości, przekazywać skargi innemu organowi, odrębnym pismem, celem wypełnienia obowiązku z art. 231 § 1 k.p.a. w związku z art. 14 k.p.a.;
- 7) Zapewnić niezwłoczne, nie później jednak niż w terminie 7 dni, przekazywanie skarg do organów właściwych oraz informowanie skarżącego o przekazaniu skargi zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a.;
- 8) Załatwiać skargi w terminie wskazanym w art. 237 § 1 k.p.a., a w przypadku niedochowania miesięcznego terminu przewidzianego do załatwienia skargi, określonego w art. 237 § 1 k.p.a., informować skarżącego w terminie miesiąca, zgodnie z dyspozycją art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a., o nowym terminie załatwienia skargi, pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia;
- 9) Skargi wnoszone przez radnych załatwiać zgodnie z dyspozycją w art. 237 § 2 k.p.a.

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

1. W ogłoszeniu dotyczącym wyborów ławników zawierać informację wskazaną w art. 158 § 3 p.u.s.p., zgodnie z którą do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy ławnikiem powinna być wybrana osoba wykazująca szczególną znajomość spraw pracowniczych;
2. Przesyłać listy wybranych ławników wraz z dokumentami, o których mowa w art. 162 § 2-4 p.u.s.p. prezesom właściwych sądów najpóźniej do końca października stosownie do art. 164 § 1 p.u.s.p.;
3. Weryfikować umocowanie osób podpisanych pod zgłoszeniem do występowania w imieniu podmiotu zgłaszającego, 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 7 grudnia 2022 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Jarosław Ołreński

