



## WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.31.2023.KK

Wrocław, dnia 10 listopada 2023 r.

Pan  
**Aleksander Chrzanowski**  
Przewodniczący Rady  
Miasta Oleśnicy

### *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<sup>3</sup> Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 lipca 2023 r., zespół kontrolujący z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Kamila Konopko – referent prawno-administracyjny (przewodnicząca zespołu), Tomasz Szmich – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu) w dniach od 6 lipca 2023 r. do 1 września 2023 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Miasta Oleśnicy, z siedzibą Rynek – Ratusz, 56-400 Oleśnica.

Tematyka kontroli obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2021 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 2023 r., zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 22 czerwca 2023 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), po rozpatrzeniu zastrzeżeń złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*. Wniesione zastrzeżenia oddalone zostały pismem z dnia 17 października 2023 r. znak: NK-KSE.431.1.31.2023.KK.

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. Natomiast kontrolę organizacji wyborów ławników do sądów powszechnych przeprowadzono w zakresie prawidłowości sporządzania i publikowania ogłoszenia o rozpoczęciu naboru kandydatów na ławników, prawidłowości przeprowadzania wyborów ławników przez gminę oraz realizacji udostępniania nieodpłatnie, w siedzibie Urzędu, karty zgłoszenia kandydata na ławnika.

<sup>1</sup> T. jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775, dalej jako: k.p.a.

<sup>2</sup> T. jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 217 ze zm., dalej jako: p.u.s.p.

<sup>3</sup>Upoważnienia znak: NK-KSE.0030.72.2023.KK, NK-KSE.0030.73.2023.KK.

Ustalono, że obecnie funkcję Przewodniczącego Rady Miasta Oleśnica pełni Pan Aleksander Chrzanowski wybrany w drodze uchwały nr I/1/2018 Rady Miasta Oleśnica z dnia 20 listopada 2018 r. [dowód: akta kontroli str. 39]

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.

Dodatkowo w zakresie realizacji zadania wyboru ławników do sądów powszechnych oceny dokonano w oparciu o analizę dokumentów przesłanych przez Prezesa Sądu Rejonowego w Oleśnicy.

**Wykonywanie zadań w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Miasta Oleśnica oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.**

**Realizację zadań w przedmiocie wyboru ławników do sądów powszechnych oceniam pozytywnie.**

Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

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

### Organizacja przyjmowania skarg i wniosków.

Tryb przyjmowania skarg i wniosków w Radzie Miasta Oleśnica zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, reguluje uchwała Rady Miasta Oleśnica nr XXIII/187/2016 z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Oleśnica.<sup>4</sup>

[dowód: akta kontroli str. 56-82]

Zgodnie z art. 253 § 2 k.p.a. kierownicy organów lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Kontrola wykazała, iż Przewodniczący Rady Pan Aleksander Chrzanowski przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w środy w godz. 15.00 do 16.30 a wiceprzewodniczący Rady przyjmują w poniedziałek od godz. godz. 11.00 do godz. 12.00 (Pan Wojciech Bartnik) oraz czwartek od godz.12.00.do godz. 13.00 (Pan Jacek Malczewski).

Jednocześnie ustalono, iż informacja o przyjmowaniu interesantów umieszczona jest w widocznym miejscu w siedzibie organu (na 3 różnych tablicach informacyjnych). Ustalono, iż Urząd Miasta Oleśnica czynny jest od poniedziałku do piątku w godzinach od 8<sup>00</sup> do 16<sup>00</sup>.

Zgodnie zaś z normą 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.* Cytowany przepis art. 253 § 3 k.p.a. wprost wskazuje na obowiązek ustalenia – czyli wyznaczenia – dnia przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków po godzinach pracy urzędu obsługującego dany organ administracji publicznej. Przy czym należy uwzględnić, że dniem tym może być dzień, w którym dany urząd pracuje w godzinach późniejszych niż w pozostałe dni tygodnia – w zakresie tych godzin.

Powyższe świadczy o tym, iż Rada Miasta Oleśnica realizuje obowiązek wynikający z art. 253 § 2 i 3 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 29-32, 34]

<sup>4</sup> T. jedn. Dz.U. Woj. Doln. o z 2020 r. poz. 4318 ze zm.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż kontrolowany organ wywiązał się z obowiązku określonego w art. 18 b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,<sup>5</sup> dalej u.s.g., w zw. z art. 15 ustawy z 11 stycznia 2018 r.<sup>6</sup> i powołał w dniu 28 grudnia 2018 r. Komisję Skarg, Wniosków i Petycji.<sup>7</sup> [dowód: akta kontroli str. 45-47]

W Biurze Rady Miasta Oleśnicy pracownikiem wyznaczonym do obsługi skarg i wniosków rozpatrywanych przez Radę zgodnie z zakresem obowiązków i uprawnień z dnia 14 grudnia 2018 r. jest pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora ds. obsługi Biura Rady Miasta Oleśnicy. [dowód: akta kontroli str. 36-38 ]

Zgodnie z §17 ust. 1 pkt 27 Zarządzenia nr 61/VIII/2023 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Oleśnicy – do zadań Wydziału Organizacyjnego należy: nadzór i koordynowanie oraz kontrola rozpatrywania skarg, wniosków i petycji.

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w organie kontrolowanym jest realizowana dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

[dowód: akta kontroli str. 36-38, 83-118]

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowany organ prowadzi rejestr „skarg i wniosków – Rady Miasta Oleśnicy”. Rejestr prowadzony jest dla każdego roku odrębnie.

W rejestrze zapisywane są skargi i wnioski rozpatrywane bezpośrednio oraz przekazywane wg właściwości. Prowadzenie wspólnego rejestru jest niezgodne z Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki<sup>8</sup>.

Rejestr powinien być prowadzony pod symbolem 1510 dla skarg i wniosków rozpatrywanych bezpośrednio, a dla skarg i wniosków przekazanych do rozpatrzenia według właściwości powinien być prowadzony osobno rejestr oznaczony symbolem 1511 lub spis spraw oznaczony symbolem 1511.

Ponadto w przypadku zarejestrowania skargi/wniosku w niewłaściwym rejestrze lub zarejestrowania w rejestrze pism, których kwalifikacja uległa następnie zmianie, należy taki wpis wykreślić oraz dokonać odpowiedniej adnotacji o przyczynie wykreślenia.

[dowód: akta kontroli str. 122-124, 276-281, 533-534]

W trakcie postępowania kontrolnego organ kontrolowany pismem OR.0004.43.2023 z dnia 2 sierpnia 2023 r. przesłał kopię spisu skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości oznaczonych symbolem 1511. [dowód: akta kontroli str. 812-821]

Równocześnie zauważyć należy, że dokumenty związane z skargami/wnioskami, które są przekazywane do organów właściwych zgodnie z JRWA powinny także być oznaczone symbolem 1511. W trakcie analizy dokumentów zauważono, że przy rozpatrywaniu skarg i wniosków przekazywanych według właściwości w dokumentach zastosowano oznaczenia 1510 zamiast 1511.

[dowód: akta kontroli str. 122-124, 160-179, 180-207, 208-247, 276-281, 509-519]

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 40.

<sup>6</sup> Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.).

<sup>7</sup> Uchwała Rady Miasta w Oleśnicy nr III/12/18 z dnia 18 grudnia 2018 r.

<sup>8</sup> Jednolity rzeczowy wykaz akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki stanowiący 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. z 2011 r. , nr 14, poz. 67), dalej: JRWA.

Jednocześnie wskazać należy, iż na organy, do których wpływają skargi/wnioski nałożono obowiązek prowadzenia rejestru skarg i wniosków, w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków (art. 254 k.p.a.). Zatem zapisy rejestru skarg i wniosków powinny odzwierciedlać stan faktyczny, wynikający z prowadzonej dokumentacji skargowej/wnioskowej. Z zapisów rejestru powinno wynikać, kto i kiedy złożył skargę lub wniosek, jaki jest jej/jego przedmiot, oraz w jaki sposób i kiedy została/- ł załatwiona/-y.

Ustalono, że rejestr skarg i wniosków Rady Miasta Oleśnica prowadzony jest w sposób czytelny oraz w większości zawiera wymagane informacje.

W trakcie kontroli zauważono, że w rejestrze w poz.5/2021 w kolumnie „termin załatwienia skargi/wniosku/data nadania odpowiedzi” zostały wpisane tylko dwie daty – pierwszą datę podjęcia uchwały 30 września 2021 r. (nie wpisano informacji, o dacie wysłania odpowiedzi) oraz datę 27 października 2023 r. – datę wysłania odpowiedzi na kolejną skargę. W rejestrze brak informacji, że skarga została ponownie złożona przez osobę skarżącą w dniu 12 października 2021 r. Analizując tylko zapisy rejestru można by uznać, że odpowiedź na skargę z dnia 8 września 2023 r. podjęta uchwałą z dnia 30 września 2023 r. została wysłana dopiero w dniu 27 października 2023 r.

[dowód: akta kontroli str. 122-124, 160-179, 180-207, 208-247, 276-281, 509-519]

Z przekazanego rejestru skarg wynika, iż kontrolowany organ w rejestrze skarg i wniosków mylnie zarejestrował następujące skargi i wnioski:

- skargi OR.1510.9.2021 [rej.3/2021], OR.1510.13.2021 [rej.4/2021], OR.1510.14.2021 [rej.5/2021] oraz OR.1510.14.7.2022 [rej. 10/2022], w których Rada Miasta Oleśnica uznała, że nie jest organem właściwym do ich rozpatrzenia. Jak już wyżej zostało napisane skargi/wnioski przekazywane zgodnie z właściwością lub w których poinformowano o organach właściwych powinny być zarejestrowane w „rejestrze skarg i wniosków przekazywanych zgodnie z właściwością do innych organów, jeżeli jest prowadzony, jeżeli nie ma takiego rejestru to w spisie spraw prowadzonych pod symbolem klasyfikacyjnym 1511 - *Skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości.*

[dowód: akta kontroli str. 122-124, 276-281, 819-821 160-179, 180-207, 208-247, 509-518]

- w rejestrze skarg i wniosków pod pozycjami 6/2021 [OR.0004.92.2021], 8/2022 [OR.1510.12.2022] oraz 9/2022 [OR.1510.13.2022] oraz w spisie skarg i wniosków z 2022 r. przekazanych do załatwienia według właściwości oznaczonych symbolem 1511 poz. 1, zaewidencjonowano wnioski, które nie były prowadzone w trybie działu VIII k.p.a., a zatem nie powinny być ewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków o symbolu klasyfikacyjnym 1510 ani 1511. Zgodnie z treścią uchwał Rady i ich uzasadnień w w/w sprawach, podstawą prowadzonej procedury w sprawie rozpatrzenia wniosku o wygaszenie mandatu radnego były zapisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy. Powyższe uznano więc za błąd rejestracji. Przedmiotowe sprawy stanowiły zatem inne pisma podlegające odrębnym regulacjom.

[dowód: akta kontroli str. 122-124, 276-281, 819-821 248-281, 410-420, 421-508]

### **Postępowania skargowo-wnioskowe:**

Jak stanowi art. 222 k.p.a. *o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.* Czynności kontrolne wykazały, iż w poddanych ocenie postępowaniach Rada Miejska Oleśnicy na ogół prawidłowo kwalifikowała pisma jako skargi powszechnie oraz identyfikował organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Wyjątek stanowią: OR.0004.92.2021 [rej. 6/2021], OR.1510.12.2022 [rej. 8/2022], OR.1510.13.2022 [rej. 9/2022] - wnioski o wygaszenie mandatu radnego rozpatrywane na podstawie prawa wyborczego.

Stwierdzono także, iż w toku rozpatrywania skarg powszechnych w sprawie każdorazowo wypowiadała się Komisja skarg, wniosków i petycji Rady Miejskiej Oleśnicy.

Skargi/wnioski załatwione bezpośrednio.

W rejestrze skarg i wniosków Rady Miasta Oleśnicy (obejmujących okresie od 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli) zarejestrowano łącznie 12 skarg i 9 wniosków. Z czego 4 skargi i 3 wnioski zostały mylnie zarejestrowane.

[dowód: akta kontroli str. 122-124, 276-281, 533-534]

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w zawiadomieniach wszystkich elementów określonych normą art. 238 § 1 k.p.a.<sup>10</sup>. Stwierdzono, iż sporządzone zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg nie zawierają wszystkich elementów określonych tym przepisem, na co wskazują następujące ustalenia:

- w przypadku wniosku OR.1510.5.2022 [rej. 2/2022] oraz wniosku OR.1510.6.2022 [rej. 3/2022] w zawiadomieniu o sposobie załatwienia wniosku zawarto pouczenie o treści art. 239 k.p.a. w zw. z art. 247 k.p.a., w sytuacji, gdy wniosek został uwzględniony.

Kontrolowany pismem o znaku OR.0004.43.2023 z dn. 2 sierpnia 2023r. przyznał, iż doszło do omyłki. [dowód: akta kontroli str. 291-323, 815]

- w przypadku niektórych kontrolowanych skarg i wniosków, Rada Miasta Oleśnicy w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi/wniosku, wyrażonych w formie uchwały oraz załączonym do niej uzasadnieniu - nie uzasadniła swojego stanowiska o bezzasadności skargi.

Należy zauważyć, iż w uzasadnieniach do podejmowanych uchwał wskazywano m. in., że: „mając powyższe na uwadze Komisja skarg, wniosków i petycji uznała za bezzasadną skargę (...) [uzasadnienie do uchwały nr XXX/345/2021]”, „Komisja (...) nie znalazła przesłanek do uznania (...) za organ właściwy do jej rozpatrzenia [uchwała XXXI/357/2021, XXXVII/399/2021, XXXII/362/2021]”,

Brak w tych zawiadomieniach i uzasadnieniach konkluzji, iż to Rada Miasta Oleśnicy dokonała takiego rozstrzygnięcia, a także brak wskazania przesłanek, jakie wzięła pod uwagę podejmując decyzję o uznaniu skargi za bezzasadną<sup>11</sup> czy stwierdzeniu braku właściwości<sup>12</sup>. Stanowiska: Komisji i Rady Miasta nie są bowiem tożsame. *W tym miejscu należy zauważyć, że w świetle art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>13</sup> 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.* Stwierdzić zatem należy, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji jest jedynie ciałem doradczym (opiniodawczym) Rady Miasta, nie zaś podmiotem uprawnionym do podejmowania w imieniu Rady rozstrzygnięć w sprawie rozpatrzenia skargi ani do sformułowania uzasadnienia faktycznego i prawnego, o którym mowa w art. 238 § 1 k.p.a. Oznacza to, że w przypadku uchwały uznającej skargę za bezzasadną uzasadnienie takiej decyzji powinno znaleźć się

<sup>10</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. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*

Zgodnie z treścią art. 14 § 1a k.p.a.: *Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.* [przepis wszedł w życie w dniu 05.10.2021 r.].

<sup>11</sup> uchwała nr XXX/345/2021, [skarga rej. 2/2021], akta kontroli str. 142-144,

<sup>12</sup> uchwała XXXI/357/2021, [skarga rej. 3/2021], akta kontroli str. 166-168, uchwała XXXVII/399/2021, [skarga rej. 4/2021], akta kontroli str. 183-185, uchwała XXXII/362/2021, [skarga rej. 5/2021], akta kontroli str. 228-230.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., dalej jako: u.s.g.

w treści uchwały bądź uzasadnienia do uchwały, zawierającego wytlumaczenie danego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie do uchwały ze względu na konieczność spełnienia wymogu zawartego w przepisie art. 238 § 1 k.p.a. powinno być integralną częścią takiej uchwały. Tak więc, **podjęcie uchwały, do której zostało załączone stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji zamiast uzasadnienia Rady Miasta Oleśnicy nie stanowi prawidłowej realizacji obowiązku określonego w art. 238 § 1 k.p.a.** Skoro skarga wniesiona została w ramach regulacji działu VIII k.p.a., to przy jej rozpoznaniu Rada zobowiązana była do stosowania obowiązujących w tym względzie przepisów k.p.a., czego jednak nie uczyniła.

W oparciu o dokumentację skargowo-wnioskową ustalono, iż uzasadnienia do ww. uchwał zawierały uzasadnienie prawne i faktyczne, jednakże stanowiły one jedynie zacytowaną opinię Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, gdyż Rada nie przyjęła jej w sposób jednoznaczny i wiążący, jako swojego stanowiska.

W piśmie z dnia 2 sierpnia 2023r. kontrolowany przyznał, iż „być może w uzasadnieniu uchwały nie wskazano tego wprost, niemniej Rada przyjęła stanowisko Komisji jako własne, przyznając mu rację”. Zdaniem kontrolujących, stanowisko Rady powinno być jednoznacznie, wskazujące na stanowisko Rady, bez konieczności domyślania się. Wyjaśnienia o „niefortunny sformułowanych uzasadnieniach” nie mogą zostać przyjęte. Należy jednak zauważyć, iż kontrolowany organ w przypadku pozostałych uchwał, podjętych w terminie późniejszym niż wyżej omawiane, w uzasadnieniach do swoich uchwał dot. rozpatrzenia skarg/wniosków, w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości wskazał stanowisko Rady, bez zasłaniania się opinią Komisji, co należy ocenić pozytywnie.

- w imieniu organu rozpatrującego skargi, pisma do skarżących/wnioskodawców z informacją o wyznaczeniu nowego terminu rozpatrzenia skargi/wniosku były podpisywane przez Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji<sup>14</sup>. Taką praktykę należy uznać za niezgodną z art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), zgodnie z którym rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych. Podkreślić należy, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji jako wewnętrzny organ Rady, nie ma samodzielnych uprawnień decyzyjnych, może przygotowywać opinie w sprawie, jednak opinia taka nie jest wiążąca dla Rady, która w uchwale podejmuje merytoryczne rozstrzygnięcie zarzutów oraz uzasadnia swoje stanowisko. Natomiast zatwierdzenie ustaleń komisji należy zawsze do Rady. *O sposobie rozpatrzenia i załatwienia skargi decyduje Rada w formie uchwały. Dotyczy to zarówno uznania braku swojej właściwości, jak i rozpatrzenia oraz załatwienia skargi.(...) Nie można*

---

<sup>14</sup> Wniosek OR.1510.3.2021 [rej. 1/2021] - pismo z dn. 23.03.2021r. o znaku OR.1510.3.3.2021 - podpisane przez Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji,  
Skarga OR.1510.7.2021 [rej. 2/2021] - pismo z dn. 21.05.2021 r. o znaku OR.1510.7.9.2021 - podpisane przez Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji,  
Skarga OR.1510.9.2021 [rej. 3/2021] - pismo z dn. 9.07.2021r. o znaku OR.1510.9.3.2021 oraz z dn. 2.8.2021r. o znaku OR.1510.9.7.2021 - podpisane przez Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji,  
Skarga OR.1510.13.2021 [rej. 4/2021] - pismo z dn. 26.08.2021r. o znaku OR.1510.13.3.2021, z dn. 9.09.2021r. o znaku OR.1510.13.4.2021, z dn. 5.10.2021r. o znaku OR.1510.13.6.2021, z dn. 21.10.2021r. o znaku OR.1510.13.12.2021, z dn. 26.10.2021r. o znaku OR.1510.13.13.2021 - podpisane przez Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji,  
Skarga OR.1510.4.2022 [rej. 1/2022] - pismo z dn. z dn. 7.04.2022r. - podpisane przez członka komisji w zastępstwie Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji,  
Skarga OR.1510.8.2022 [rej. 5/2022] - pismo z dn. 15.09.2022 r. o znaku OR.1510.8.5.2022, z dn. 10.10.2022r. o znaku OR.1510.8.10.2022 - podpisane przez Przewodniczącego Komisji lub członka komisji w zastępstwie Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji,  
Skarga OR.1510.17.2022 [rej. 11/2022] - pismo z dn. 5.0.1.2023r. o znaku OR.1510.17.6.2022 - podpisane przez Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji,  
Skarga OR.1510.2.2023 [rej. 2/2023] - pismo z dn. 15.03.2023r. o znaku OR.1510.2.10.2023, z dn. 17.03.2023r. o znaku OR.1510.2.9.2023, z dn. 17.04.2023r. o znaku OR.1510.2.15.2023 - podpisane przez Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji,  
Wniosek OR.1510.7.2023 [rej. 4/2023] - pismo z dn. 30.06.2023r. o znaku OR.1510.4.5.2023 - podpisane przez Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

również też pominąć tego, że o przedłużeniu terminu do rozpatrzenia sprawy musi zdecydować organ stanowiący, podejmując w tym zakresie uchwałę<sup>15</sup>.

Kontrolujący zwrócili się do kontrolowanego organu pismem z dn. 19 lipca 2023r. z prośbą o wyjaśnienie, „dlaczego w imieniu organu rozpatrującego skargę tj. Rady Miasta, pisma w sprawie rozpatrywanej skargi/wniosku nie zostało podpisane przez Przewodniczącego Rady?”.

W piśmie z dnia 2 sierpnia 2023 r. kontrolowany uzasadnił prawidłowość swojego działania powołując się na zapis §79 d pkt 4 Statutu Gminy Miasto Oleśnica, zgodnie z którym Komisja skarg, wniosków i petycji czuwa nad terminowością rozpatrzenia i załatwiania skargi, w tym zawiadania o każdym przypadku niezafatwienia jej w terminie – zaś w imieniu Komisji działa jej Przewodniczący.

Wyjaśnienia z uwagi na przepis statutu zostały uwzględnione. Niemniej jednak, należy stwierdzić, iż Komisja jest wewnętrznym organem Rady Miasta, a uchwały Rady podpisuje jej Przewodniczący. Wszelka korespondencja z podmiotami zewnętrznymi w imieniu Rady powinna być podpisywana przez Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego Rady, Komisja samodzielnie może prowadzić czynności wyjaśniające, w szczególności dot. żądania wyjaśnień od komórek organizacyjnych podlegających gminie.

[dowód: akta kontroli str. 812-818]

- w sprawach OR.1510.9.2021 [rej. 3/2021], OR.1510.4.2022 [rej. 1/2022], OR.1510.17.2022 [rej. 11/2022], OR.1510.7.2023 [rej. 4/2023] zawiadomienia nie zostały sporządzone w formie dokumentu elektronicznego zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, pomimo iż zostały wysłane w formie elektronicznej. Z akt spraw wynika, iż zawiadomienia sporządzone zostały w formie dokumentu tradycyjnego (zawierającego pieczęć i odręczny podpis), następnie po zeskanowaniu – zostały przesłane na adres ePUAP lub poczty elektronicznej skarżącego/wnoszącego podanego w treści skargi/wniosku.

Jak ustalono w toku kontroli, skargi: OR.1510.9.2021 [rej. 3/2021] oraz OR.1510.17.2022 [rej. 11/2022], zostały wysłane do organu za pośrednictwem ePUAP, a skarżący nie zrezygnowali z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w związku z czym *zawiadomienie* o sposobie załatwienia skargi organu winno być zostać wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a.

Zgodnie z normą 39<sup>1</sup> k.p.a. w związku z art. 14 § 1a k.p.a. pisma utrwalone w postaci elektronicznej doręcza się środkami komunikacji elektronicznej, mają one zatem postać dokumentu elektronicznego, co wyklucza możliwość uznania skanu zawiadomienia w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, za dokument elektroniczny. Skan zawiadomienia 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*<sup>16</sup>, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a.<sup>17</sup> Należy zwrócić uwagę, iż zawiadomienie winno być zostać wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny. Podkreślić należy, że skan dokumentu bez pliku zawierającego podpis elektroniczny zeskanowanego dokumentu - nie stanowi dokumentu elektronicznego.

<sup>15</sup> Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego pod red. R. Cybulska, s. 185-186.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2020, poz. 344.

<sup>17</sup> Środkami komunikacji elektronicznej są bowiem rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności poczta elektroniczna.

- w przypadku skargi OR.1510.4.2022 [rej. 1/2022] Przewodniczący Rady Miasta Oleśnicy wysłał do skarżącego zawiadomienie o pozostawieniu skargi bez rozpoznania, mimo, iż Rada nie podjęła uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi. Należy zauważyć, iż skarżący mimo, że został wezwany do uzupełnienia skargi i złożenia wyjaśnień pismem z dn. 7 kwietnia 2022 r. - braków nie uzupełnił.

Należy zwrócić uwagę, iż rada miasta jest organem kolegialnym, rozpatrzenie skargi powinno nastąpić w formie uchwały. Przewodniczący Rady ma ograniczone kompetencje i nie może podejmować żadnych rozstrzygnięć w imieniu Rady. Należy podkreślić, że jedyną zgodną z przepisami powszechnie obowiązującego prawa formą rozpatrzenia skargi przez radę gminy jest uchwała tej rady. Taką też formę przybrać musi wypowiedź organu (rady miasta) w przedmiocie uznania braku swojej właściwości do rozpatrzenia skargi.

Ustalono, iż przyczyną wystąpienia omawianej nieprawidłowości była nieznamość przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Ponadto w toku czynności kontrolnych ustalono, że w sprawie skargi OR1510.2.2023 [rej. 2/2023]<sup>18</sup> oraz w sprawie wniosku OR1510.3.2023 [rej. 3/2023]<sup>19</sup> Rada podjęła uchwały nr LIII/547/2023 oraz nr LV/567/2023, w których nieprawidłowo został zastosowany przepis art. 105 k.p.a., na podstawie, którego ww. postępowania zostały umorzone.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że postępowanie skargowo – wnioskowe uregulowane w Dziale VIII k.p.a. ma charakter odrębny od postępowania administracyjnego, a do czynności podejmowanych w tym postępowaniu nie stosuje się przepisów Działu II k.p.a. (z jednym wyjątkiem wynikającym z art. 237 § 4 k.p.a., odsyłającym do stosowania przepisów art. 33-38 k.p.a., tj. instytucji ponaglenia w razie niezakończoności skargi w terminie), w tym ww. przepis art. 105 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 548-573, 574-589, 903-907]

#### Skargi/wnioski przekazane według właściwości.

W spisie spraw symbol 1511 skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości (obejmujących okresie od 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli) odnotowano łącznie 5 pozycji (4 skargi i 1 wniosek), w tym błędnie zarejestrowano 1 wniosek<sup>20</sup>. Ocenie<sup>21</sup> zostało podanych 4 skargi.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność sporządzania i przekazywania zawiadomień o przekazaniu skargi innym organom według właściwości/poinformowaniu o organach właściwych.

W trakcie kontroli ustalono, że pisma zarejestrowane są w spisie spraw oznaczonym symbolem 1511, a oznaczenia pism wychodzących do osób skarżących posiadają symbol 1510. Oznaczenie pism symbolem 1510 zarejestrowanych pod symbolem 1511 jest nieprawidłowe oraz niezgodne z JRWA.

Ponadto kontrola wykazała, iż uchwały<sup>22</sup> „o stwierdzeniu braku właściwości Rady Miasta Oleśnica do rozpoznania skargi” z 2021 r. dotyczące skarg<sup>23</sup> OR.1510.9.2021 [rej.3/2021], OR.1510.13.2021 [rej.4/2021] oraz OR.1510.14.2021 [rej.5/2021], zawierały niewłaściwą podstawę prawną. Zastosowano przepis art. 240 k.p.a. zamiast art. 231 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 166-168 183-185, 228-230]

<sup>18</sup> Uchwała LIII/547/2023, [skarga rej. 2/2023], akta kontroli str. 548-573,

<sup>19</sup> Uchwała LV/567/2023, [wniosek rej. 3/2023], akta kontroli str. 574-589,

<sup>20</sup> Spis spraw z 2022 r. – Skargi i wnioski przekazane do załatwienia wg właściwości poz. 1.

<sup>21</sup> Rejestr skarg i wniosków Rady Miasta Oleśnica z 2021 r.: OR.1510.9.2021 [rej.3/2021], OR.1510.13.2021 [rej.4/2021], OR.1510.14.2021 [rej.5/2021] oraz OR.1510.14.7.2022 [rej. 10/2022]. Spis spraw - symbol 1511 skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości z 2021r. poz. 1, 2, 3 oraz z 2022 r. poz. 2.

<sup>22</sup> Uchwała XXXI/357/2021, [skarga rej. 3/2021], akta kontroli str.166-168,  
uchwała XXXVII/399/2021, [skarga rej. 4/2021], akta kontroli str.183-185,  
uchwała LIII/547/2023, [skarga rej. 5/2021], akta kontroli str. 228-230.

<sup>23</sup> Rejestr skarg i wniosków Rady Miasta Oleśnica z 2021 r. : poz. 3/2021, poz. 4/2021 poz. 5 /202.

Spis spraw - symbol 1511 skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości z 2021 r. poz. 1, 2, 3.



Pismo/uchwała przekazujące skargę/wniosek powinno zostać przekazane do organu właściwego lub skarżący/wnioskodawca powinien być poinformowany o organach właściwych na podstawie art. 231 § 1 k.p.a.<sup>24</sup> w przypadku skargi lub 243 § 1 k.p.a.<sup>25</sup> w przypadku wniosku.

Jednocześnie zauważyć należy, że w uchwale nr XLVIII/495/2022 z 2022 r. „o stwierdzeniu braku właściwości Rady Miasta Oleśnica do rozpoznania skargi” dotyczącej skargi OR.1510.14.7.2022 [rej. 10/2022] organ zastosował właściwą podstawę prawną.<sup>26</sup>  
[dowód: akta kontroli str. 515-515]

W trakcie postępowania kontrolnego ustalono, że w dokumentacji dotyczącej skargi OR.1510.14.2021 [rej.5/2021], znajdują się 2 skargi (skarga złożona w dniu 8 września 2021 r. oraz skarga złożona w dniu 12 października 2021 r.).

Co do zasady skargi powinny zostać zarejestrowane oddzielenie jednak w związku z tym, że skarżącą w obydwu skarga jest ta sama osoba i dotyczą tej samej sprawy to zgodnie z JWRA mogą być prowadzone pod tym samym numerem sprawy<sup>27</sup>. Jedyne dla czytelności zapisów w rejestrze można byłoby umieścić informację o wpłynięciu kolejnej skargi w tej samej sprawie w szczególności, że w rejestrze są podane dwie daty (data podjęcia uchwały w sprawie pierwszej skargi (30 września 2021 r.) oraz data wysłania odpowiedzi w sprawie drugiej skargi (27 października 2023 r.).

Jednocześnie, zauważyć należy, pismem z dnia 5 października 2021 r. nr OR.1510.14.6.2021 skarżąca została poinformowana o organach właściwych (została przesłana uchwała nr XXXII/362/2021 Rady Miasta Oleśnica z dnia 30 września 2021 r.). Następnie skarżąca wystąpiła z kolejnym pismem (data 12 października 2021 r.). W odpowiedzi na drugą skargę (w piśmie z dnia 26 października 2021 r. nr OR.1510.14.10.2021) skarżąca została poinformowana, że Komisja skarg, wniosków i petycji pozostawia sprawę bez rozpoznania powołując się na art. 239 r. W ocenie organu kontrolującego organ kontrolowany nie może powoływać się na art. 239 k.p.a. w sytuacji, gdy wcześniejsza skarga nie była przez niego rozpatrywana oraz nie było zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, w którym skarga byłaby uznana za bezzasadną oraz zawierałoby pouczenie o treści art.239 k.p.a. W związku z powyższym należało ponownie zastosować dyspozycję art. 231 k.p.a.

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

### **Skargi/wnioski załatwione bezpośrednio.**

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż 6 skarg i 5 wniosków<sup>28</sup> załatwionych zostało w terminie zgodnym z dyspozycją art. 237 § 1 i 2 k.p.a., 2 skargi<sup>29</sup> z naruszeniem tegoż terminu, mimo zastosowania regulacji przewidzianej w art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 231 § 1 k.p.a.: *Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.*

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 243 § 1 k.p.a.: *Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.*

<sup>26</sup> Rejestr skarg i wniosków Rady Miasta Oleśnica z 2022 r. : poz. 10/2021. Spis spraw - symbol 1511 skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości z 2022 r. poz.2.

<sup>27</sup> Kontrolowany w swoim piśmie z dnia 2 sierpnia 2023 r. OR.0004.43.2023 poinformował, że „w tej samej sprawie wpłynęła skarga Rady Miasta Oleśnica, dotycząca sprawy mieszkaniowej. Ze względu na tego skarżącego, dołączona została do prowadzonej sprawy tj. OR.1510.14.2021. Z uwagi na brak nowych okoliczności Komisja skarg, wniosków i petycji podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko.”

<sup>28</sup> OR.1510.3.2021 [rej.1/2021], OR.1510.7.2021 [rej.2/2021], OR.1510.5.2022 [rej.2/2022], OR.1510.6.2022 [rej.3/2022], OR.1510.7.2022 [rej.4/2022], OR.1510.8.2022 [rej.5/2022], OR.1510.9.2022 [rej.6/2022], OR.1510.17.2022 [rej.11/2022], OR.1510.1.2023 [rej.1/2023], OR.1510.2.2023 [rej.2/2023], OR.1510.3.2023 [rej.3/2023].

<sup>29</sup> OR.1510.4.2022[rej.1/2022], OR.1510.10.2022 [rej.7/2022].

§ 4 k.p.a.<sup>30</sup>, a 1 skarga<sup>31</sup> jest aktualnie w trakcie rozpatrywania przez Radę Miasta Oleśnicy. Kontrolujący nie badali terminowości rozpatrzenia 3 wniosków w sprawie wygaszenia mandatu radnego z uwagi na ich kwalifikację prawną nie znajdującą zastosowania w dziale VIII k.p.a.

Na powyższe nieprawidłowości wskazują poniższe ustalenia:

- OR.1510.4.2022 [rej.1/2022]: wpływ skargi 4 kwietnia 2022 r., data nadania pisma do strony skarżącej to 20 maja 2022 r., natomiast *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* zostało podpisane w dniu 19 maja 2022 r. Należy podkreślić, iż już samo podpisanie zawiadomienia przez organ administracji po upływie uprzednio wskazanego, na podstawie art. 237 § 4 k.p.a., terminu załatwienia sprawy, przesądza o nieterminowym załatwieniu skargi.

[dowód: akta kontroli str. 282-290]

- OR.1510.10.2022 [rej. 7/2022] wpływ skargi 31 sierpnia 2022 r. Zgodnie z ustaleniami kontrolnymi, zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zostało nadane w dniu 4 października 2022 r. Uchwała Rady została podjęta w dniu 29 września 2023r., natomiast *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* zostało podpisane dopiero w dniu 3 października 2022 r. Należy podkreślić, iż już samo podpisanie zawiadomienia przez organ administracji po upływie uprzednio wskazanego, na podstawie art. 237 § 4 k.p.a., terminu załatwienia sprawy, przesądza o nieterminowym załatwieniu skargi. Powyższe ustalenia potwierdzają zapisy rejestru 1510. Należy pamiętać, że datą załatwienia sprawy przez organ, jest data wysłania pisma zawiadamiającego o sposobie załatwienia skargi.

W razie niezakończoności skargi w terminie miesiąca określonym w art. 237 § 1 k.p.a., organ jest obowiązany zawiadomić skarżącego, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a.). Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w trybie art. 237 § 3 k.p.a. winno być sporządzone i nadane do skarżącego, w terminie określonym w art. 36 §1 k.p.a. Inaczej mówiąc określony w art. 237 § 1 k.p.a. termin miesiąca (a tym samym również wyznaczony nowy termin załatwienia skargi wskazany w art. 36 k.p.a.) obejmuje nie tylko rozpatrzenie skargi, ale powinno się w nim mieścić także nadanie do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, przewidzianego w art. 237 § 3 k.p.a.

W wyjaśnieniach z dnia 2 sierpnia 2023 r. Rada wskazała, m.in. że *ww. skargę załatwiła zgodnie z terminem z uwagi na podjęcie uchwały w sprawie, albowiem w dniu 29 września 2022 roku (a skarga wpłynęła w dniu 31 sierpnia 2022 roku). Zawiadomienie to czynność techniczna, nie warunkująca załatwienia sprawy, a informująca o sposobie jej załatwienia.* Mając na

<sup>30</sup> W doktrynie słusznie podkreśla się, że załatwienie skargi obejmuje: podjęcie uchwały oraz sporządzenie zawiadomienia. Czynność materialno - techniczna zawiadomienia obejmuje sporządzenie zawiadomienia oraz czynność jego nadania (wysyłki). Czynności te winny nastąpić nie później jak w ciągu miesiąca od daty wpływu skargi. Termin do załatwienia skargi określony w art. 237 k.p.a. rozpoczyna bieg od wypłynięcia skargi do organu właściwego [J. Lang, *Struktura*, s. 137; J. Borkowski, w: *Adamiak, Borkowski, k.p.a. Komentarz*, 2009, s. 685]. Stanowisko judykatury wskazuje, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (art. 237 § 3 k.p.a.) jest skorelowane z terminem wskazanym w art. 237 § 1 k.p.a. Termin do załatwienia skargi jest terminem instrukcyjnym. Organ powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki (termin względny), nie później jednak niż w terminie miesiąca (termin bezwzględny). Przyjąć należy, że określony w art. 237 § 1 k.p.a. termin miesiąca obejmuje nie tylko rozpatrzenie skargi, ale powinno się w nim mieścić także nadanie do skarżącego zawiadomienia przewidzianego w art. 237 § 3 k.p.a. (tak też P. Kledzik, *Postępowanie...*, s. 76) [Komentarz do k.p.a. Gajewski 2015, wyd. 1/A. Jakubowski, *Legalis*].

W razie niezakończoności skargi w terminie miesiąca określonym w art. 237 § 1 k.p.a., organ jest obowiązany zawiadomić skarżącego, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a.). Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w trybie art. 237 § 3 k.p.a. winno być sporządzone i nadane do skarżącego, w terminie określonym w art. 36 §1 k.p.a. Inaczej mówiąc określony w art. 237 § 1 k.p.a. termin miesiąca (a tym samym również wyznaczony nowy termin załatwienia skargi wskazany w art. 36 k.p.a.) obejmuje nie tylko rozpatrzenie skargi, ale powinno się w nim mieścić także nadanie do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, przewidzianego w art. 237 § 3 k.p.a.

<sup>31</sup> OR.1510.7.2023 [rej. 4/2023].

uwadze powyższe, wyjaśnienia zostały odrzucone. Należy zauważyć, iż samo podjęcie uchwały przez Radę w sprawie rozpatrzenia skargi nie stanowi prawidłowej realizacji dyspozycji art. 237 § 1 i 3 k.p.a. w zw. z art. 238 § 1 k.p.a. Strona skarżąca ma prawo otrzymać zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (którego załącznikiem jest uchwała) bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, przy czym już samo nadanie do skarżącego/ej zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi w terminie miesiąca należy uznać za zachowanie terminu, gdyż organ nie może ponosić odpowiedzialności za terminowość dostarczania korespondencji przez operatora pocztowego. [dowód: akta kontroli str. 399-409, 815-816]

#### Skargi/wnioski przekazane według właściwości.

Dyspozycja art. 231 § 1 k.p.a. wskazuje, jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Czynności te powinny zostać podjęte niezwłocznie (równocześnie do organu jak i skarżącego), nie później niż w terminie 7 dni od daty otrzymania skargi.

W wyniku kontroli ustalono, iż w skargach, które Rada Miasta Oleśnicy przekazała w całości innym organom według właściwości, w przypadku 4 skarg organ nie dochował terminu określonego normą art. 231 § 1 k.p.a. Na powyższe nieprawidłowości wskazują poniższe ustalenia:

- skarga OR.1510.9.2021 [rej. 3/2021] wpłynęła do organu w formie elektronicznej (e-mail) w dniu 22 czerwca 2021 r., pismem z 8 września 2021 r. skarga została przekazana do organu właściwego, o czym skarżący został poinformowany korespondencją e-mailową w dniu 9 września 2021 r., przy czym z uwagi na nieprawidłowy tryb przesłania zawiadomienia, organ nie dysponuje urzędowym potwierdzeniem odbioru korespondencji. Doręczanie pism bezpośrednio na adres poczty elektronicznej osoby wnoszącej pismo nie spełniania wymogów wyrażonych w przepisach dotyczących doręczeń, w szczególności w zakresie podpisania poświadczenia odbioru.

Kontrolowany pismem z dnia 2 sierpnia 2023 r. wyjaśnił, iż „zawiadomienia miały formę odwzorowania cyfrowego dokumentu tradycyjnego (skan dokumentu podpisanego odręcznie), wysłano na adres email wnioskodawcy, który wskazał wyłącznie swój adres email.”

Wyjaśnienie nie mogło zostać uznane. Doręczanie pism bezpośrednio na adres poczty elektronicznej osoby wnoszącej pismo nie spełniania wymogów wyrażonych w przepisach dotyczących doręczeń wskazanych w art. 39 k.p.a. i następnych, w szczególności w zakresie podpisania poświadczenia odbioru. Zawiadomienie winno zostać sporządzone w formie pisemnej i wysłane na wskazany adres korespondencyjny skarżącego, a w przypadku sporządzenia zawiadomienia w postaci elektronicznej, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego – doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma (art. 39<sup>3</sup> k.p.a.). Podkreślić należy, iż instytucja skarg i wniosków została ustanowiona po to by osoba niezadowolona mogła złożyć skargę/wniosek, otrzymać zwrotną informację – zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/wniosku, skutecznie doręczoną. Organ przesyłając korespondencję na adres e-mail skarżącego nie ma możliwości skutecznego doręczenia zawiadomienia o przekazaniu skargi do organu właściwego<sup>32</sup>, a zatem nie może jednoznacznie dowieść, że dochował termin do przekazania skargi. Organ chcąc wyjść naprzeciw prośbie skarżącego, oprócz doręczenia wskazanego przez przepisy art. 39 k.p.a. i następne, mógł równocześnie wysłać zawiadomienie na wskazany adres mailowy, traktując tą formę dostarczenia korespondencji wyłącznie jako informacyjną, mając jednocześnie pewność, iż adres mailowy należy rzeczywiście

<sup>32</sup> Nawet automatycznie wygenerowana przez pocztę elektroniczną informacja o treści „twoja wiadomość została wyświetlona” ze wskazaniem czasu i daty – nie potwierdza w sposób wymagany prawnie i niebudzący wątpliwości w kwestii potwierdzenia tożsamości, że korespondencja urzędowa została odebrana przez właściwą osobę.

do skarżącego i nie dojdzie do wysłania korespondencji do osoby nieuprawnionej, co skutkowałoby naruszeniem przepisów dot. ochrony danych osobowych, tzw. RODO. W przypadku zaś braku możliwości ustalenia adresu korespondencyjnego, organ powinien wezwać skarżącego do podania adresu pod rygorem pozostawienia skargi bez rozpoznania zgodnie z § 8 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków z dnia 8 stycznia 2002 r. (Dz. U. nr 5, poz. 46).

[dowód: akta kontroli str. 160-179]

- skarga OR.1510.13.2021 [rej. 4/2021] - wpływ skargi 17.08.2021 r., uchwała Rady z dn. 30.12.2021 r. w sprawie stwierdzenia braku właściwości, data nadania pisma do strony skarżącej 05.01.2022 r.,

- skarga OR.1510.14.2021 [rej. 5/2021] - wpływ skargi 08.09.2021 r., uchwała Rady w sprawie stwierdzenia braku właściwości podjęta w dniu 30.09.2021 r., data nadania pisma do strony skarżącej 05.10.2021 r.,

- skarga OR.1510.14.2022 [rej. 10/2022] - wpływ skargi 08.11.2022 r., uchwała Rady z dnia 24.11.2022r. w sprawie stwierdzenia braku właściwości, data nadania pisma do strony skarżącej 30.11.2022 r.,

Należy zauważyć, iż wszystkie w/w skargi zostały przekazane do organu właściwego z naruszeniem zapisów art. 231 § 1 k.p.a.<sup>33</sup> Organ zobowiązany był do dokonania prawidłowej kwalifikacji pisma niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania. Przepisy nie przewidują wskazania nowego terminu na przekazanie skargi do organu właściwego, analogicznie jak to ma miejsce w przypadku skarg rozpatrywanych bezpośrednio na podstawie art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a. Zatem zawiadomienia organu informujące o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia skargi należy oceniać jako prawnie bezskuteczne.

W piśmie z dnia 2 sierpnia 2023r. kontrolowany wskazał, iż *tutejszy organ wyjaśnia, że przekazanie sprawy zgodnie z właściwością może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu przez Komisję skarg, wniosków i petycji stosownego postępowania w sprawie i podjęcia uchwały przez Radę w tym, przedmiocie. Tutejszy organ stosuje się do zasady określonej w art. 231 k.p.a., niemniej ma możliwość wdrożenia jej dopiero po podjęciu uchwały przez Radę.*

Wyjaśnienia kontrolowanego nie mogą zostać przyjęte. Problemy organizacyjne z pracą wieloosobowego organu kolegialnego i jego komisji wewnętrznych nie może uzasadniać nieprzestrzegania prawa rangi ustawy. Wspecjalizowana w rozpatrywaniu skarg i wniosków Komisja powinna być w stanie dokonać niezwłocznie prawidłowej oceny właściwości organu w sprawie złożonej skargi. Kwalifikacja prawna pisma oraz określenie organu właściwego do jego rozpatrzenia to czynności podstawowe organu administracji, dlatego ustawodawca wyznaczył krótszy termin na przekazanie skargi do organu właściwego (maksymalnie 7 dni) niż na pełne rozpatrzenie skargi, które ze względu na konieczność zebrania całego materiału dowodowego w sprawie, powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, z możliwością wyznaczenia nowego terminu na podstawie art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a.

## **II. Organizacja wyborów ławników do sądów powszechnych:**

Zakresem kontroli objęto realizację zadania wyboru ławników do sądów powszechnych na kadencję 2020-2023. Z informacji przekazanej przez kontrolowany organ w zakresie wyborów ławników wynika, że Rada Miasta Oleśnicy na kadencję 2020–2023 dokonała

---

<sup>33</sup> W szczególności długi był termin przekazywania skargi/poinformowania o organach właściwych w przypadku skargi OR.1510.13.2021 [rej. 4/2021] gdzie od dnia wpłynięcia skargi do organu do dnia nadania pisma do skarżącej upłynęło ponad 4 miesiące.

wyboru: 9 ławników do Sądu Rejonowego w Oleśnicy do orzekania w sprawach rodzinnych. Kontrola wykazała, iż na kadencję 2020-2023 zgłoszono 15 kandydatów. Kontrola poddano 9 zgłoszeń. [akta kontroli: 612-613, 710-711]

Kontrolą objęto również rozpoczętą w 2023 r. procedurę naboru ławników na kadencję 2024-2027, jednakże ze względu na trwający nabór, kontrola została ograniczona do czynności podjętych do dnia kontroli tj. prawidłowości ogłoszenia o naborze.

W wyniku kontroli ustalono, iż ogłoszenia o wyborach ławników do sądów powszechnych na kadencję 2020-2023 oraz na kadencję 2024-2027 umieszczone były m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Oleśnicy.

[dowód: akta kontroli str. 594-611]

Kontrola wykazała, iż w Urzędzie Miasta Oleśnica, 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 zgłoszenia<sup>34</sup>. Jednocześnie stwierdzono, iż zgłoszeń dokonywano na wzorze karty zgłoszenia kandydata na ławnika, zgodnym z załącznikiem do ww. rozporządzenia.

[dowód: akta kontroli str. 33, 594-611]

W wyniku kontroli ustalono, iż w 2 przypadkach karta zgłoszenia kandydata została wypełniona w całości poprawnie, w pozostałych przypadkach karta częściowo niewypełniona (Pan PSD – cz. C1; Pani DEF – cz. C1, B7, B16; Pani JJ – cz. C1; Pani MW – cz. C1; Pani ZG – cz. B7; Pan SW – brak wpisu daty i miejscowości przy potwierdzeniu prawdziwości danych zawartych w karcie zgłoszenia; Pani GS – cz. C1). Ustalenia kontroli pokrywają się z ustaleniami Zespołu do wyłonienia kandydatów na ławników Sady Rejonowego w Oleśnicy.

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, stwierdzające brak przeciwwskazań do wykonywania funkcji ławnika. Ustalono, że w dwóch przypadkach, do zgłoszenia kandydata na ławnika, dołączono zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia kandydata wystawione przez „lekarza” bez wskazania specjalizacji (Pani ZZ), „lekarza medycyny” bez wskazania specjalizacji (Pani GS). Organ kontrolowany nie udokumentował weryfikacji uprawnień lekarza wystawiającego zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia, w rozumieniu przepisów ustawy odpowiednio: 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 2 lipca 2019 r. wynika, że kandydaci spełnili wymogi formalne dla sprawowania funkcji ławnika określone w p.u.s.p.

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 Miasta Oleśnicy realizowała ww. obowiązek z zachowaniem terminu określonego w art. 164 § 1 p.u.s.p.

[dowód: akta kontroli str. 668-672]

<sup>34</sup> Dz.U. 121, poz. 693, dalej. Rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentacją.

W wyniku kontroli stwierdzono również, iż w.w. ogłoszenia dotyczące wyborów na ławników na kadencję 2020-2023, były zgodne z przepisami art. 158 § 1 i § 3, art. 159 § 1 oraz art. 162 p.u.s.p. [dowód: akta kontroli str. 712-800]

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, informował organ kontrolowany o tym, czy wymieniony kandydat na ławnika figuruje w policyjnych systemach informatycznych.

[dowód: akta kontroli str. 696-703, 708-709]

Realizując normę art. 163 § 2 p.u.s.p. – kontrolowany przed wyborem ławników powołał zespół<sup>35</sup>, który przedstawiał Radzie Miasta Oleśnicy opinię o zgłoszonych kandydatach na sesji Rady, co potwierdzają protokoły z posiedzenia Zespołu opiniującego kandydatów.

[dowód: akta kontroli str. 692-695, 894-895]

W ramach prowadzonej kontroli ustalono także, iż w organizowanych wyborach Rada dokonywała wyboru ławników, podejmując uchwałę<sup>36</sup>, 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. 710-711]

Analiza dokumentacji przedstawionej w toku kontroli wykazała, że wszystkie kontrolowane zgłoszenia kandydatów na ławników wpłynęły w terminie określonym w art. 162 § 1 p.u.s.p.

[dowód: akta kontroli str. 612-667, 712-800]

Zgodnie z treścią uzyskanej dokumentacji zgłoszeń na ławników z roku 2019 (kadencja 2020-2023) kandydatów zgłaszały podmioty o których mowa w art. 162 § 1 p.u.s.p.

[dowód: akta kontroli str. 612-613, 638, 645, 651, 653, 655, 660, 663]

Zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, kartę wraz dokumentami, o których mowa w art. 162 § 2-4 ustawy, podmiot zgłaszający kandydata na ławnika lub kandydat, który nie został wybrany na ławnika, odbiera w terminie 60 dni od dnia przeprowadzenia wyborów. W przypadku nieodebrania dokumentów, o których mowa w ust. 1, podlegają one zniszczeniu przez komisję powołaną przez radę gminy w terminie 30 dni po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1. W wyniku kontroli ustalono że Rada Miasta wypełniła w/w normy.

[dowód: akta kontroli str. 674-691]

Wystąpienia pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Przewodniczącemu Rady Miasta Oleśnicy.

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, należy podjąć następujące działania, celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości 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

<sup>35</sup> Uchwała Rady Miasta w Oleśnicy nr X/91/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie powołania zespołu do wyłonienia kandydatów na ławników.

<sup>36</sup> Uchwała Rady Miasta Oleśnicy nr XIII/118/2019 z dnia 25 października 2019 r. w sprawie wyboru ławników na kadencję od 2020r. do 2023r.

- przez organ oraz były zgodne z aktami prowadzonych postępowań skargowych/wnioskowych.
2. Prowadzić osobny rejestr dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (1510) oraz dla skarg i wniosków przekazywanych, celem załatwienia zgodnie z właściwością (1511).
  3. Dokonywać prawidłowej kwalifikacji pism wpływających do organu oraz ewidencjonować w prowadzonym Rejestrze skarg i wniosków o symbolu JRWA 1510 i 1511, wyłącznie skargi/wnioski z działu VIII k.p.a.
  4. Skargom i wnioskom z działu VIII k.p.a. nadawać właściwy znak sprawy zgodny z JRWA: symbol 1510 (dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, w tym na jednostki podległe) lub 1511 (dla skarg i wniosków przekazywanych zgodnie z właściwością).
  5. Doręczać zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku lub o przekazaniu skargi/wniosku do organu właściwego zgodnie z dyspozycją art. 39 k.p.a.
  6. Zapewnić w sprawach prowadzonych w formie elektronicznej sporządzanie zawiadomień zgodnie z dyspozycją art. 14 § 1a k.p.a.
  7. 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, podając przyczyny zwłoki oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.
  8. Przekazywać niezwłoczne, nie później jednak niż w terminie 7 dni, skargi do organów właściwych oraz informować skarżącego o przekazaniu skargi zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a.
  9. Dopilnować, by w zawiadomieniach o sposobie rozpatrzenia skargi/wniosku oraz w uzasadnieniach do uchwał Rady - znajdowało się uzasadnienie prawne i faktyczne stanowiska Rady o bezzasadności skargi lub odrzuceniu wniosku. Uzasadnienie winno zostać podpisane przez Przewodniczącego Rady lub zastępującego go Wiceprzewodniczącego.
  10. Zapewnić, by pisma skierowane do skarżących, w tym zwłaszcza informujące o wyznaczeniu nowego terminu do załatwienia skargi, były podpisywane przez umocowane do tego osoby.
  11. Zapewnić, aby zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia wniosku /skargi nie zawierały pouczenia o treści art. 239, w przypadku uznania wniosku/skargi za uzasadniony.
  12. Powoływać prawidłową podstawę prawną w postaci art. 231 k.p.a. w przypadku zawiadomienia o braku właściwości Rady do rozpoznania skargi.
  13. Każdorazowo, przed zawiadomieniem skarżącego o pozostawieniu skargi bez rozpoznania – podejmować uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi.
  14. Zapewnić załatwianie skarg zgodnie z regulacją działu VIII k.p.a., co oznacza w przypadku odmownego załatwienia skargi zamknięty katalog możliwych rozstrzygnięć, tj.: zwrot skarżącemu, przekazanie skargi zgodnie z właściwością, odrzucenie, oddalenie czy pozostawienie bez rozpoznania.

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

1. Dokumentować weryfikację uprawnień lekarza wystawiającego zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia kandydata na ławnika.
2. Zapewnić, by przyjmowane karty zgłoszenia kandydata na ławnika były poprawnie wypełnione i zawierały wszystkie wymagane wpisy.

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 15 grudnia 2023 r.**

WOJEWODA WIELKOPOLSKI  
Jarosław Chyżalski

