



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
*Aleksander Marek Skorupa*

Wrocław, dnia 5 grudnia 2013 r.

NK-KS.431.27.2013.MG

Pan  
**Lech Gostyński**  
Przewodniczący  
Rady Gminy Głogów

#### Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 17 do 31 października 2013 r. na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267), zwanej dalej k.p.a. oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 października 2013 r. o sygn. NK-KS.0030.121.2013.MG oraz NK-KS.0030.122.2013.MG zespół kontrolny w składzie: Monika Grzywalska – Świątek – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Gminy Głogów, z siedzibą przy ul. Słodowej 6a, 67-200 Głogów, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2012 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie kontrolowanego organu przeprowadzono w dniu 17 października 2013 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 5 w 2013 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 28 czerwca 2013 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półroczu 2013 r.

Przewodniczącym Rady Gminy Głogów jest Pan Lech Gostyński, wybrany uchwałą nr IX/51/2011 Rady Gminy Głogów z dnia 1 sierpnia 2011 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Głogów.

Podczas kontroli dokumenty udostępniała oraz informacji udzielała Pani Anna Tamecka – referent w Referacie Organizacyjnym.

Ostania kontrola w przedmiotowym zakresie została przeprowadzona w dniu 2 kwietnia 2007 r. przez inspektorów Wydziału Nadzoru i Kontroli DUW we Wrocławiu, z której sporządzony został protokół. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków przez Radę Gminy Głogów nie został formalnie określony. W trakcie kontroli ustalono, iż skargi wpływające do Rady Gminy Głogów badają komisje merytorycznie odpowiedzialne za podnoszone przez skarżącego zarzuty. Stanowisko przyjęte przez merytoryczną komisję przedstawione jest Radzie na sesji, która podejmuje stosowaną uchwałę uznając zarzuty skargi za zasadne bądź za bezzasadne. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego. [Dowód, akta kontroli, s. 10].

Stosowany przez organ kontrolowany tryb przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków nie narusza przepisów procesowych dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków.

Przewodniczący Rady Gminy Głogów przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w każdą środę w godzinach pracy Urzędu Gminy Głogów. Ponadto w każdą środę do godziny 16<sup>00</sup> interesantów w sprawach skarg i wniosków w imieniu Rady Gminy Głogów przyjmuje dyżurujący pracownik Urzędu Gminy Głogów. Należy wskazać, iż Urząd Gminy Głogów czynny jest od poniedziałku do piątku w godzinach od 7<sup>30</sup> do 15<sup>30</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż wyznaczone godziny przyjmowania interesantów w sprawie skarg i wniosków są zgodne z art. 253 § 3 k.p.a., w myśl którego: *dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy.*

Ponadto kontrola wykazała, iż w widocznym miejscu w siedzibie organu kontrolowanego znajduje się informacja o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków. W związku z czym realizowany jest obowiązek wynikający z art. 253 § 4 k.p.a.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż zgodnie z dyspozycją § 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) *przyjmowanie oraz koordynowanie skarg i wniosków powierzono imiennie wyznaczonemu pracownikowi, tj. referentowi z Wydziału Organizacyjnego, który zgodnie z zakresem obowiązków podpisanym w dniu 3 lutego 2012 r. zajmuje się rejestracją skarg i wniosków wpływających do Rady Gminy Głogów.*

W toku kontroli ustalono, iż w Radzie Gminy Głogów pod symbolem klasyfikacyjnym 1510 prowadzony jest w systemie kadencyjnym (2010-2014) rejestr skarg i wniosków [dowód, akta kontroli s. 11-12]. W związku z czym numeracja skarg prowadzona jest w sposób ciągły. W kontrolowanym okresie (tj. od dnia 1 stycznia 2012 r.) zarejestrowano 4 skargi (poz. 2-5 rejestru).

Podczas kontroli stwierdzono, że rejestr skarg i wniosków nie ułatwia w pełni kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego zobowiązuje przepis art. 254 k.p.a., zgodnie z którym *skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków*, z przyczyn wskazanych poniżej.

W toku kontroli ustalono, iż w rejestrze skarg i wniosków Rady Gminy Głogów nie wszystkie rubryki rejestru potwierdzały stan faktyczny wynikający z akt sprawy.

W dwóch przypadkach (poz. 2 i 3 rejestru) z zapisów rejestru (dowód akta kontroli str. 11) wynika, iż dwie skargi złożone przez tą samą skarżącą (w dwóch różnych sprawach) do organu kontrolowanego wpłynęły w dniu 26 czerwca 2012 r., natomiast na podstawie dokumentacji spraw stwierdzono, iż obie skargi skierowane do Rady Gminy Głogów do Urzędu Gminy Głogów wpłynęły w dniu 8 czerwca 2012 r. (dowód akta kontroli str. 14, 16). Podkreślenia wymaga, iż w dniu 26 czerwca 2012 r. Rada Gminy Głogów podjęła uchwały o sposobie rozpatrzenia zarzutów zawartych w przedmiotowych skargach.

Z zapisów rejestru wynika, iż w przypadku poz. 2,3,4 (dowód akta kontroli str. 11) jako termin załatwienia każdej ze skarg wskazano dzień, w którym podjęto stosowne uchwały w sprawie rozpatrzenia podniesionych w skargach zarzutów. Natomiast z dokumentacji przedmiotowych spraw wynika, iż skarżący we wszystkich przypadkach zostali zawiadomieni o sposobie załatwienia skarg odrębnym pismem podpisanymi przez Przewodniczącą Rady Gminy po dniu sesji, na której podjęto przedmiotową uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi (dowód akta kontroli str. 13, 15,17,).

Ponadto w dwóch przypadkach (poz. 4,5 rejestru) stwierdzono w rubryce rejestru zatytułowanej „*przedmiot skargi/wniosku*” wpisano jedynie cyt. „*skarga na działanie Wójta*”. W powyższych przypadkach stosownym byłoby w powyższej rubryce zawrzeć konkretne zarzuty stawiane przez wnoszącego skargę Wójtowi Gminy Głogów, tak jak to uczyniono w przypadku innych zarejestrowanych skarg (poz. 1-3 rejestru). [Dowód akta kontroli, str. 11-12].

Mając na uwadze powyższe ustalenia stwierdzono, iż udostępniony rejestr skarg i wniosków nie ułatwia w pełni kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

Ponadto wskazania wymaga, iż obecnie obowiązujące 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. 14, poz. 67) nie wskazuje wprost konieczności prowadzenia rejestru w systemie rocznym, niemniej jednak prowadzenie rejestru tak jak spisu spraw – oddzielnie w każdym roku kalendarzowym (§ 7 pkt 12 załącznika Nr 1 do ww. rozporządzenia) ułatwiłoby kontrolę przebiegu załatwienia poszczególnych skarg i wniosków.

W prowadzonym rejestrze skarg i wniosków zarejestrowano 4 skargi (po dwie w 2012 r. oraz w 2013 r.). Kontroli poddano wszystkie zarejestrowane w okresie objętym kontrolą skargi. Przy tym w jednym przypadku (poz. 5 rejestru) na podstawie dokumentacji sprawy ustalono, że postępowanie skargowe wszczęte na skutek wniesionej skargi w dniu kontroli było w toku. Ponadto ustalono, iż w okresie objętym kontrolą nie zewidencjonowano wpływu żadnego wniosku.

W toku kontroli ustalono, iż trzy skontrolowane skargi (poz. 2,3,4 rejestru) zostały niezgodnie z właściwością rozpatrzone przez organ kontrolowany.

W zakresie możliwości zakwalifikowania wniesionego pisma jako skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a, należy wskazać, iż zgodnie z przepisem art. 222 k.p.a. *o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.* W związku z czym złożone pismo (zgłoszenie) w zależności od treści będzie kwalifikowane jako skarga, wniosek albo wadliwie zatytułowane pismo procesowe strony postępowania administracyjnego lub sądowego. Ponadto przepis art. 222 k.p.a. należy rozpatrywać w łączności z art. 233-235 i 240 k.p.a. Pismo wpływające do organu musi być zakwalifikowane z uwagi na osobę je wnoszącą oraz sprawę, której dotyczy. Wskazane przepisy tworzą treść zasady jednotorowości proceduralnej, która wyklucza możliwość wykorzystywania różnych procedur równolegle lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie, jak również zapobiega uchylaniu się od rygorów procesowych. [zob. komentarz do art. 222 k.p.a. w: Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, B.Adamiak, B. Borkowski, wydanie 12 wydanie, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012 r.].

Ponadto zgodnie z przepisem art. 234 k.p.a *w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne: 1) skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu; 2) skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu.* W związku z tym wniesiona przez stronę postępowania skarga może być pismem procesowym związanym z wyjaśnieniem sprawy, a może być również zażaleniem lub odwołaniem i tylko w ten sposób może być traktowana. [zob. komentarz do art. 234 kodeksu postępowania administracyjnego w: Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, B. Adamiak, B. Borkowski, wydanie 12, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012 r.].

W powyższym zakresie ustalono, iż w dwóch przypadkach (poz. 2 i 3) strony toczących się postępowań administracyjnych zarzuciły Burmistrzowi Gminy Głogów cyt. „*opieszalność i bezczynność*” w załatwieniu sprawy w terminie, o jakim mowa w art. 35 § 1 k.p.a. (dowód akta kontroli, str. 14, 16), natomiast w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 4 (dowód akta kontroli, str.18) zarzucono przewlekłość postępowania i nieuzasadnioną zwłokę. Wskazania wymaga, iż zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a. *na niezakończony w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.*

Mając na uwadze przepis art. 236 k.p.a., który określa właściwość organów do rozpatrzenia skargi w przypadkach, o których mowa w art. 234 k.p.a. w zw. z art. 37 oraz 17 pkt 1 k.p.a. należy stwierdzić, iż ww. sprawy powinny zostać przekazane do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy, celem ich załatwienia zgodnie z właściwością.

Kontrola wykazała, iż spośród trzech zakończonych postępowań skargowych, w dwóch przypadkach (poz. 2,3) skargi załatwione zostały przez Radę Gminy Głogów w terminie, o jakim mowa w art. 237 § 1 k.p.a., tj. nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wpływu skargi do organu kontrolowanego.

W przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 4 ustalono, iż skarga do organu kontrolowanego wpłynęła w dniu 8 lutego 2013 r. Natomiast o sposobie załatwienia przedmiotowej skargi poinformowano skarżącą pismem z dnia 2 kwietnia 2013 r., czyli z przekroczeniem maksymalnego terminu na załatwienie skargi, o jakim mowa w art. 237 § 1 k.p.a. Jednocześnie z dokumentacji sprawy nie wynika, iż skarżąca w powyższym przypadku została zawiadomiona o niezakończonym w terminie, w tym również o przyczynach zwłoki i o nowym terminie załatwienia skargi, mimo że zgodnie z art. 237 § 4 k.p.a. *w razie niezakończony w terminie określonym w § 1 stosuje się*

m.in. *przepis art. 36 k.p.a.*, który zobowiązuje organ do zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie.

Kontrola wykazała, iż w trzech przypadkach (poz. 2,3,4 rejestru) skarżący zostali zawiadomieni o bezzasadności podniesionych w skargach zarzutów. Przedmiotowe zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały większość elementów, o jakich mowa w art. 238 § 1 k.p.a. Natomiast w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi nie pouczono skarżących o treści art. 239 k.p.a., do czego w przypadku *odmownego załatwienia skargi* zobowiązuje przepis art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a., zgodnie z którym *zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać (...) pouczenie o treści art. 239* (dowód: akta kontroli str.13,15,17).

Przyczynę wykazanych powyżej nieprawidłowości stanowiło niezastosowanie się przez organ kontrolowany do ww. przepisów prawa.

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

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. Prowadzić przedmiotowy rejestr skarg i wniosków zgodnie z dyspozycją art. 254 k.p.a., tj. w taki sposób, aby w pełni umożliwiał on kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.
2. Ustalając właściwość Rady Gminy Głogów do załatwienia skargi mieć na uwadze pierwszeństwo przepisów szczególnych (w tym art. 234-236 k.p.a.) przed wyliczeniem zawartym w art. 229 k.p.a.
3. Skargi załatwiać w terminie, o którym mowa w przepisie art. 237 § 1 k.p.a. W przypadku braku możliwości dotrzymania terminu na załatwienie skargi, zawiadomienia o powyższym fakcie wnoszącego, zgodnie z dyspozycją art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 k.p.a., jednocześnie podając przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy.
4. W zawiadomieniu o *odmownym załatwieniu skargi* zawierać m.in. *pouczenie o treści art. 239 k.p.a.*

O sposobie wykorzystania materiałów pokontrolnych i podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu, a także o przyczynach ich niepodjęcia, proszę mnie poinformować **w terminie do dnia 22 grudnia 2013 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/ - /

Aleksander Marek Skorupa