



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 24 lipca 2015 r.

NK-KS.431.1.18.2015.MK

Pani
Beata Kowalska
Przewodnicząca Rady
Gminy Zawonia

Wystąpienie pokontrolne

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 ze zm.), zwanej dalej k.p.a., oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 11 maja 2015 r. o symbolu NK-KS.0030.57.2015.MK, Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki, w dniach 20-29 maja 2015 r. (z przerwami), przeprowadziła kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Gminy Zawonia z siedzibą przy ul. Trzebnickiej 11, 55-106 Zawonia, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie organu kontrolowanego przeprowadzono w dniu 20 maja 2015 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o plan kontroli na I półroczu 2015 r., zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 29 grudnia 2014 r.

Przewodniczącą Rady Gminy Zawonia jest Pani Beata Kowalska wybrana uchwałą z dnia 1 grudnia 2014 r. nr I/1/2014 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Zawonia. W okresie objętym kontrolą Przewodniczącą Rady Gminy Zawonia była również Pani Dorota Worotniak wybrana uchwałą z dnia 2 grudnia 2010 r. nr I/1/2010 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Zawonia.

Ostatnia kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w trybie k.p.a. i przepisów szczególnych została przeprowadzona w Radzie Gminy Zawonia w grudniu 2008 r. W wyniku kontroli do Rady Gminy Zawonia wystosowano wystąpienie pokontrolne, w którym zobowiązano organ do: niezwłocznego założenia rejestru skarg i wniosków; ewidencjonowania skarg i wniosków zgodnie z art. 254 k.p.a.; rejestrowania sprawy tylko jeden raz na podstawie pierwszego pisma w danej sprawie; odpowiedniego kwalifikowania pism wpływających do Rady Gminy Zawonia; dostosowania dni i godzin przyjmowania interesantów w sprawie skarg i wniosków do dyspozycji art. 253 k.p.a.; uzupełnienia zakresu czynności Sekretarza Gminy o zadania związane z ewidencjonowaniem skarg i wniosków wpływających do Rady Gminy.

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

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 10 czerwca 2015 r. (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego - 15 czerwca 2015 r.) podpisane przez Panią Beatę Kowalską – Przewodniczącą Rady Gminy Zawonia (zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 10 czerwca 2015 r.). [Dowód: akta kontroli str. 58-65]

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Gminy Zawonia określono w uchwale Rady Gminy Zawonia z dnia 30 kwietnia 2004 r. nr XI/90/2004 w sprawie trybu rozpatrywania skarg.

Przyjęty przez organ kontrolowany tryb załatwiania skarg oraz wniosków nie narusza przepisów procesowych regulujących tematykę dot. skarg i wniosków.

Z wywieszki umieszczonej w siedzibie organu kontrolowanego wynikało, iż Przewodniczący Rady Gminy Zawonia przyjmował obywateli w sprawach skarg i wniosków w pierwszy poniedziałek miesiąca w godzinach od 14⁰⁰ do 16⁰⁰. Zgodnie z art. 253 § 3 k.p.a., *dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy.*

W wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2015 r. Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia poinformowała, iż cyt. „*po objęciu funkcji Przewodniczącej RG ustaliłam, że w sprawach skarg i wniosków przyjmuję w każdy czwartek w godzinach od 16³⁰ do 17¹⁵”*. Ponadto Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia wskazała, iż cyt. „*tablica z nieaktualnymi informacjami została usunięta z budynku Urzędu Gminy Zawonia*” [Dowód: akta kontroli str. 58-59].

Kontrola wykazała, iż Urząd Gminy Zawonia czynny jest: poniedziałki od 8⁰⁰ do 16⁰⁰, wtorki od 7⁰⁰ do 15⁰⁰, środy od 7⁰⁰ do 15⁰⁰, czwartki od 7⁰⁰ do 17⁰⁰, piątki od 7⁰⁰ do 13⁰⁰.

W świetle powyższego należy wskazać, iż wyznaczone godziny przyjmowania interesantów w sprawie skarg i wniosków są zgodne z art. 253 § 3 k.p.a.

Ponadto z udzielonych przez Panią Beatę Kowalską - Przewodniczącą Rady Gminy Zawonia, pismem z dnia 10 czerwca 2015 r. wyjaśnień wynika, iż informacja o dniach i godzinach przyjęć wywieszona jest w widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej, co jest zgodne z art. 253 § 4 k.p.a.

W wyniku kontroli ustalono, iż w kontrolowanej jednostce realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46), zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonemu pracownikowi.* Rejestrację skarg i wniosków wpływających do Rady Gminy powierzono Pani Paulinie Kozłowskiej – Sekretarzowi Gminy Zawonia, do zadań której zgodnie z pkt 1.2.23a zakresu obowiązków i uprawnień z dnia 2 kwietnia 2013 r. należy prowadzenie *rejestru skarg i wniosków.* Podkreślenia wymaga, iż w wyjaśnieniach z dnia 20 maja 2015 r. Pani Paulina Kozłowska – Sekretarz Gminy Zawonia potwierdziła, iż do zakresu jej obowiązków należy

prorowadzenie wspólnego rejestru skarg i wniosków dla Wójta Gminy Zawonia i Rady Gminy Zawonia. Jednocześnie kontrola wykazała, iż Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia nadaje bieg skardze oraz informuje skarżącego o sposobie jej załatwienia (§ 2 lit. a i d uchwały Rady Gminy Zawonia z dnia 30 kwietnia 2004 r. nr XI/90/2004 w sprawie trybu rozpatrywania skarg).

W toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie Rady Gminy Zawonia jako rejestry skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przedstawiono spisy spraw (odpowiednio za 2013 r.; 2014 r.; 2015 r.), każdy oznaczony symbolem 1510, przy czym w tytule każdego ze spisu wskazano: „rejestr”. [Dowód: akta kontroli str. 4-6].

Jednakże zgodnie z definicją wynikającą z § 7 pkt 8 Instrukcji Kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 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) rejestr to *narzędzie służące do rejestrowania pojedynczych przesyłek lub pism określonego typu lub rodzaju, które w systemie tradycyjnym może być prowadzone w postaci elektronicznej lub papierowej, a w systemie EZD jako odrębny dokument elektroniczny lub automatycznie generowany raport*. Natomiast spis spraw to *narzędzie w systemie EZD lub formularz w postaci papierowej w systemie tradycyjnym albo spis elektroniczny w systemie tradycyjnym, do rejestrowania spraw w obrębie klasy z wykazu akt w roku kalendarzowym w danej komórce merytorycznej* (§ 7 pkt 12 ww. Instrukcji Kancelaryjnej).

Podkreślenia wymaga, iż w przypadku organów gmin, pod symbolem i hasłem klasyfikacyjnym 1510 sklasyfikowano *skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio, w tym na jednostki podległe, oraz ich rejestr*. Powyższy symbol i hasło klasyfikacyjne wynikają z Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki, stanowiącego załącznik nr 2 do Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik Nr 1 do ww. 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.

W wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2015 r. Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia jako przyczynę prowadzenia rejestru skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio w formie spisu spraw wskazała fakt, iż osoba zatrudniona na *stanowisku ds. organizacyjnych, obsługi Rady i Archiwum* nie ma w zakresie obowiązków przyjmowania skarg adresowanych do Rady Gminy Zawonia oraz prowadzenia ich rejestru. Jednocześnie w ramach działań naprawczych Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia poinformowała o wszczętej procedurze zmierzającej do podjęcia przez Radę Gminy Zawonia uchwały cyt. „*nakładającej na Wójta Gminy Zawonia obowiązek prowadzenia obsługi Biura Rady, w tym rejestru pism, skarg i wniosków*”. [dowód: akta kontroli str. 59].

Mając jednakże na uwadze, iż to do zadań Wójta Gminy Zawonia należy zapewnienie obsługi Rady Gminy Zawonia i jej organów [Wyrok z dnia 23 stycznia 2013 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. akt III SA/Wr 507/12] nie uwzględniono ww. wyjaśnień jako działań eliminujących stwierdzone uchybienia.

Kontrola wykazała, iż w ww. rejestrach skarg załatwianych bezpośrednio prowadzonych w formie spisów spraw ewidencjonowano skargi rozpatrywane przez dwa organy, tj. przez Wójta Gminy Zawonia, jak i Radę Gminy Zawonia.

Z uwagi na fakt przedłożenia spisów spraw (odpowiednio za 2013 r.; 2014 r.; 2015 r.) jako rejestrów skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio zarówno przez Wójta Gminy Zawonia, jak i przez Radę Gminy Zawonia, ocenie poddano dokonane w nich wpisy pod

kątem spełnienia przesłanek, o których mowa w 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.*

Kontrola wykazała, iż sposób prowadzenia ww. rejestrów skarg i wniosków (w formie spisów spraw) nie umożliwił kontroli przebiegu i terminu załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, mimo takiego obowiązku wynikającego z przepisu art. 254 k.p.a.

Na powyższą ocenę wpływa fakt, iż :

- a) zapisy rejestrów (spis spraw za 2013 r. oraz za 2015 r.) jednoznacznie nie wskazują, które skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a. były/są rozpatrywane przez Wójta Gminy Zawonia, a które przez Radę Gminy (poz. 3/2013, poz.3/2015, poz. 5/2015). Ponadto z zapisów rejestru nie wynika, że niektóre skargi zostały skierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (poz.1/2013, 2/2013, 4/2013, 1/2014, poz. 4/2015);
- b) w dwóch przypadkach (poz. 4/2013, poz. 4/2014) w rubryce zatytułowanej sposób załatwienia (skargi) wpisano: bezzasadna/skarga uznana za bezzasadną, mimo że ani Rada Gminy Zawonia ani Wójt Gminy Zawonia nie prowadzili postępowania skargowego. Jak wykazała kontrola postępowanie skargowe w jednym przypadku (poz. 4/2014) prowadził Wojewoda Dolnośląski, w drugim (poz. 4/2013) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu;
- c) w dwóch przypadkach (poz. 1/2015 i 2/2015) zapisy rejestru nie odzwierciedlają stanu faktycznego wynikającego z dokumentacji sprawy. W rubryce zatytułowanej ostateczne załatwienie wskazano: 29 stycznia 2015 r. (poz.1/2015); 26 marca 2015 r. (poz.2/2015), mimo że skarżący o sposobie załatwienia skarg przez Przewodniczącą Rady Gminy Zawonia zostali zawiadomieni dopiero pismami z dnia: 12 lutego 2015 r. (poz.1/2015); 30 marca 2015 r. (poz. 2/2015);
- d) w jednym przypadku (poz. 3/2015) zapisy rejestru nie odzwierciedlają faktu zawiadomienia skarżącego o niezakończonym skargi w terminie, mimo że takie zawiadomienie zostało skierowane do skarżącego (pismo z dnia 1 kwietnia 2015 r. podpisane przez Panią Beatę Kowalską – Przewodniczącą Rady Gminy Zawonia).

[dowód, akta kontroli, s. 4-6].

W wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2015 r. Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia wskazała, iż cyt. *„nie miałam wpływu na rejestr skarg w latach 2013, 2014. Nie miałam także wpływu na rejestrowanie skarg w roku 2015. Na podstawie wyjaśnień pani Sekretarz informuję, że daty ostatecznego załatwienia skargi (poz. 1/2015, 2/2015) oraz brak zapisu o zawiadomieniu skarżącego o niezakończonym skargi w terminie, mimo że takie zawiadomienie zostało skierowane przez ze mnie do skarżącego (pismo z dnia 1 kwietnia 2015 r.) powstały na skutek pomyłki”*. [Dowód: akta kontroli str. 60-61].

Jednocześnie kontrola wykazała, iż w przedłożonych jako rejestry skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio spisach spraw zarejestrowano również skargi skierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (dot.: 2013 r. poz. 1,2,4; 2014 r. poz. 1,2,3; 2015 r. poz. 4).

Podkreślenia wymaga, iż skargi skierowane do wojewódzkiego sądu administracyjnego stanowią środek ochrony prawnej odrębny od środka przewidzianego w art. 227 k.p.a. i nie wyczerpują przesłanek skargi określonych tym przepisem. Podkreślenia wymaga, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 sierpnia 2007 r., II OSK 1033/07, LEX nr 384677, podkreśla: "Skarga uregulowana w art. 101 ust. 1 u.s.g., jest przysługującym mieszkańcom gminy prawnym środkiem ochrony realnego, własnego

interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym nielegalnym wkroczeniem w te interesy i uprawnienia organu gminy wydającego akt generalny z zakresu administracji publicznej". Poza tym w wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r., III SA 1636/97, LEX nr 37138: NSA stwierdził, iż cyt. "skarga, o której mowa w art. 227 kpa, nie jest tożsama ze skargą, o której mowa w ustawie z 1995 r. o NSA (obecnie ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. Dz.U. z 2012 r., poz. Nr 270 - p.p.s.a. - M.J.) [Małgorzata Jaśkowska, komentarz do art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego, stan prawny 2012.04.02, źródło Lex on-line].

W wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2015 r. Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia wskazała, iż cyt. „*Rada Gminy Zawonia nie ma wpływu w obecnej sytuacji na przyjmowanie, procedowanie i rejestr skarg kierowanych za pośrednictwem organu – Wójta Gminy Zawonia do WSA. Zmiana w organizacji Biura Rady postulowana (...) w projekcie stosownej uchwały (...) doprowadzi (pod warunkiem przyjęcia tej uchwały przez Radę Gminy) do usunięcia wskazanych nieprawidłowości*”. [Dowód: akta kontroli str. 59-60].

Ponadto kontrola wykazała, iż pod poz. 4 w 2014 r. (spis spraw za 2014 r.) zarejestrowano skargę, która bezpośrednio wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego, który prowadził postępowanie skargowe. Jak wynika z dokumentacji Rada Gminy Zawonia przekazała Wojewodzie Dolnośląskiemu jedynie stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżącego.

W świetle przepisu art. 254 k.p.a. nie ma podstaw do rejestrowania w rejestrze skarg i wniosków pisma, w którym zwrócono się jedynie o niezbędne materiały i wyjaśnienia, gdyż w takim przypadku skarga/wniosek nie zostaje przekazana do załatwienia innemu organowi.

W świetle powyższego nie było więc podstawy do ewidencjonowania ww. sprawy w rejestrze skarg i wniosków (tj. spis spraw za 2014 r.) albowiem Rada Gminy Zawonia składała jedynie wyjaśnienia w zakresie sprawy prowadzonej przez Wojewodę Dolnośląskiego.

W wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2015 r. Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia wskazała, iż cyt. „*podjęte przez Przewodniczącą Rady Gminy i Radnych działania (wprowadzenie do procedowania projektu uchwały w zakresie organizacji Biura Rady, w tym prowadzenia rejestru skarg i wniosków i wykonania zapisów Instrukcji Kancelaryjnej) zmierzają do zmiany istniejącego stanu na stan zgodny z postulowanym*”. [Dowód: akta kontroli str. 60].

Ponadto kontrola wykazała, iż w dwóch przypadkach nie zarejestrowano skargi w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio 1510 (spis spraw za 2014 r. oraz 2015 r.). [Dowód: akta kontroli str. 5-6]. W toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie Urzędu Gminy Zawonia ustalono, iż w dniu 18 lutego 2015 r. do Urzędu Gminy Zawonia wpłynęło pismo skierowane do Rady Gminy Zawonia. Jak wykazała kontrola Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia, w imieniu Rady Gminy Zawonia, poinformowała wnoszących o właściwości sądu. Ponadto kontrola wykazała, iż w dniu 31 marca 2014 r. do Urzędu Gminy Zawonia wpłynęła skarga, skierowana do Rady Gminy Zawonia. Z ustaleń kontroli wynika, iż skarga została przez skarżącą wycofana. Jednakże powyższych skarg nie zarejestrowano w rejestrze skarg, tj. w spisie spraw odpowiednio za 2014 r. oraz 2015 r.

W wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2015 r. Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia jako przyczynę niezarejestrowania skargi, która do Urzędu Gminy Zawonia wpłynęła w dniu 18 lutego 2015 r. wskazała okoliczność wystąpienia do radcy prawnego o wydanie opinii prawnej w sprawie dot. wniesionej skargi. Jako działania

naprawcze Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia wskazała podjęte działania na rzecz wprowadzenia do procedowania projektu uchwały w zakresie organizacji Biura Rady, które zmierzają do zmiany istniejącego stanu na stan zgodny z postulowanym. [Dowód: akta kontroli str. 60].

Jednocześnie czynności kontrolne przeprowadzone w siedzibie organu kontrolowanego wykazały fakt niezarejestrowania skargi w prowadzonym rejestrze skarg (tj. w spisie spraw za 2015 r.) oznaczonym symbolem klasyfikacyjnym 1510 (skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio, w tym na jednostki podległe). Jednocześnie podczas wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego nie przedstawiono również spisu spraw/rejestru za 2015 r., który prowadzony byłby dla skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia według właściwości, który powinien zostać oznaczony symbolem 1511 (powyższy symbol i hasło klasyfikacyjne wynikają z *Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki*, stanowiącego załącznik nr 2 do Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik Nr 1 do ww. 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). Jak wykazała kontrola, w dniu 12 marca 2015 r. do Urzędu Gminy Zawonia wpłynęło skierowane do Rady Gminy Zawonia pismo złożone przez 15 osób, którzy poinformowali o nieotrzymaniu pokwitowania wpłaty za korzystanie z siłowni i hali sportowej przy Zespole Szkół w Zawoni. W dokumentacji sprawy znajdowało się pismo skierowane do wszystkich wnoszących, w których Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia poinformowała, iż cyt. „złożona skarga zostanie przekazana według właściwości Dyrektorowi Zespołu Szkół w Zawoni”, mając na względzie wyrażone przez Komisję Oświaty, Kultury i Sportu oraz Zdrowia i Spraw Socjalnych stanowisko o właściwości Dyrektora Zespołu Szkół w Zawoni do rozpatrzenia zarzutów zawartych w ww. piśmie. Jednakże w dokumentacji brakowało pisma przekazującego przedmiotową skargę Dyrektorowi Zespołu Szkół w Zawoni. Z udzielonych pismem z dnia 10 czerwca 2015 r. wyjaśnień przez Panią Beatę Kowalską - Przewodniczącą Rady Gminy Zawonia wynika, iż ww. skarga została przekazana Dyrektorowi Zespołu Szkół w Zawoni dopiero w załączeniu pisma z dnia 2 czerwca 2015 r., czyli po czynnościach kontrolnych przeprowadzonych w siedzibie organu kontrolowanego [dowód: akta kontroli str. 60]. W świetle powyższego uwzględniono wniesione wyjaśnienia.

Podkreślenia wymaga, iż za nieprawidłowe działanie odnoszące się do sposobu prowadzenia rejestru skarg i wniosków, w tym za dokonywanie w nim zapisów, bądź za zaniechania w tym względzie odpowiedzialność ponosi Pani Paulina Kozłowska – Sekretarz Gminy Zawonia, do zadań której należy prowadzenie wspólnego rejestru skarg i wniosków dla Wójta Gminy Zawonia i Rady Gminy Zawonia. Podkreślenia wymaga, iż Pani Paulina Kozłowska - Sekretarz Gminy Zawonia w toku wykonywania czynności kontrolnych udostępniała zarówno dokumentację skarg zarejestrowanych, jak i niezarejestrowanych w prowadzonych przez siebie w formie spisów spraw rejestrach skarg.

W związku z czym za działania/zaniechania Sekretarza Gminy Zawonia odnoszące się do rejestru skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez dwa organy odpowiedzialność ponosi Wójt Gminy Zawonia. Jednocześnie należy wskazać, iż w wyjaśnieniach z dnia 8 czerwca 2015 r. Pani Agnieszka Wersta – Wójt Gminy Zawonia podkreśliła, iż zostały utworzone dwa odrębne rejestry dla skarg wpływających do Wójta Gminy Zawonia i Rady Gminy Zawonia (pismo ORG.1710.2.2015, w którym Pani Agnieszka Wersta udzieliła wyjaśnień w związku z kontrolą problemową z zakresu organizacji, przyjmowania,

rozpatrywania skarg i wniosków przeprowadzoną przez Wojewodę Dolnośląskiego w Urzędzie Gminy Zawonia).

Podkreślenia wymaga, iż w wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2015 r. Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia wskazała, iż cyt. *„do dnia kontroli jako Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia nie miałam – i do zmiany tego stanu rzeczy nie mam – wpływu na organizację i prawidłowość przyjmowania i rejestrowania we właściwych rejestrach skarg, pism i wniosków oraz na obieg dokumentów adresowanych do Rady Gminy. Podjęte działania zmierzają do zmiany tego stanu”*. [Dowód: akta kontroli str. 60].

W świetle powyższego przy formułowaniu oceny za zagadnienie odnoszące do sposobu prowadzenia rejestru zostały uwzględnione wyjaśnienia wniesione przez Panią Beatę Kowalską - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia pismem z dnia 10 czerwca 2015 r.

W ww. rejestrach skarg załatwianych bezpośrednio (prowadzonych w formie spisu spraw) zarejestrowano łącznie 13 spraw, z czego w 5 przypadkach (poz. 3/2013, 1/2015, 2/2015, 3/2015, poz. 5/2015) pismo wszczynające sprawę wyczerpywało przesłanki skargi o jakich mowa w art. 227 k.p.a.

Na podstawie udostępnionej dokumentacji stwierdzono, iż do Rady Gminy Zawonia w okresie objętym kontrolą wpłynęło siedem skarg (poz. 1-3/2015, poz. 5/2015 spisu spraw oraz skargi z dnia: 31 marca 2014 r.; 18 lutego 2015 r.; 12 marca 2015 r.).

W dwóch przypadkach (poz. 1/2015, 2/2015) Rada Gminy Zawonia rozpatrzyła przedmiotowe skargi uznając je za bezzasadne, a o sposobie załatwienia skarg zawiadomiono skarżących (z czego w jednym przypadku – poz. 1/2015 - zawiadomiono skarżącego o sposobie załatwienia skargi w terminie zgodnym z przepisem art. 237 § 1 k.p.a., tj. w terminie miesiąca od dnia wpływu skargi do organu). W jednym przypadku (skarga z dnia 18 lutego 2015 r.) zawiadomiono skarżącego o właściwości sądu do oceny zarzutów zawartych w skardze. W jednym przypadku (skarga z dnia 31 marca 2014 r.) ustalono, iż skargę wycofano. W dwóch przypadkach (poz. 3/2015, poz. 5/2015) w dniu wykonywania czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej postępowanie skargowe wszczęte wskutek złożenia skargi było w toku, z czego w jednym przypadku (poz. 5/2015) nie minął jeszcze maksymalny (miesięczny) termin na zawiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia skargi (art. 237 § 1 k.p.a.). W jednym przypadku (skarga z dnia 12 marca 2015 r.) poinformowano skarżących, że skarga zostanie przekazana według właściwości do Dyrektora Zespołu Szkół w Zawoni. Jak wynika z udzielonych przez Panią Beatę Kowalską - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia pismem z dnia 10 czerwca 2015 r. wyjaśnień ww. skarga została przekazana Dyrektorowi Zespołu Szkół w Zawoni dopiero w załączeniu pisma z dnia 2 czerwca 2015 r., czyli po czynnościach kontrolnych przeprowadzonych w siedzibie organu kontrolowanego.

[Dowód: akta kontroli str.9-50].

Niemniej jednak czynności kontrolne wykazały nieprawidłowości w zakresie odnoszącym się do tematu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Gminy Zawonia.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W jednym przypadku (2/2015) w przedłożonej dokumentacji brakowało zawiadomienia skarżącego o niezakończonym skargi w terminie (art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a.), mimo że skarga, skierowana do Rady Gminy Zawonia, do Urzędu Gminy Zawonia wpłynęła w dniu 18 lutego 2015 r., a skarżącego o sposobie

załatwienia skargi poinformowano pismem z dnia 30 marca 2015 r., tj. po upływie maksymalnego miesięcznego terminu na zawiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 237 § 1 k.p.a. [Dowód: akta kontroli str. 23,29].

W wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2015 r. Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia wskazała, iż cyt. „*w opisaney sprawie faktycznie doszło do bezczynności Rady Gminy, lecz wszczęte zostały przeze mnie działania zmierzające do zmiany tej sytuacji na określoną we właściwych przepisach*”. [Dowód: akta kontroli str. 61].

W świetle powyższego należy wskazać, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze.

2. W jednym przypadku (poz. 3/2015) w przedłożonej dokumentacji znajdowało się zawiadomienie skarżącego o niezakończonym skargi w terminie (art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a.). Niemniej jednak w ww. zawiadomieniu nie wskazano nowego terminu załatwienia skargi, mimo że zgodnie z art. 36 k.p.a. w zawiadomieniu o niezakończonym skargi w terminie, oprócz przyczyn zwłoki, powinno wskazać się nowy termin załatwienia skargi. W zawiadomieniu o niezakończonym skargi w terminie (pismo z dnia 1 kwietnia 2015 r.) wskazano jedynie, iż cyt. „*jako nowy termin wprowadzenia skargi do porządku obrad wskazuje się dzień, w którym odbędzie się najbliższa sesja Rady Gminy Zawonia, o czym (skarżąca) zostanie poinformowana odrębnym pismem*”. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, iż przepis art. 36 k.p.a. nie zawiera wskazówek odnoszących się do sposobu wyznaczenia nowego terminu. Jednakże nowy termin załatwienia sprawy może być uznany za skutecznie wyznaczony w trybie art. 36 § 1 k.p.a., jeżeli zostanie wskazany przez organ właściwy do załatwienia sprawy zgodnie z art. 57 k.p.a. (tj. w dniach, tygodniach lub miesiącach) i z zachowaniem ogólnej zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 k.p.a. [vide Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 21 czerwca 1996 r., sygn. akt I SAB 28/96]. Z istoty terminu wynika wymóg jego konkretności. Wskazanie nowego terminu to określenie konkretnego przedziału czasowego (jednostki czasowej – np. 1 tydzień) bądź oznaczonej daty kalendarzowej (np. do dnia 15 maja określonego roku). Nie jest zaś dopuszczalne uzależnianie terminu załatwienia sprawy od określonych zdarzeń, ziszczenia się warunku, wykonania przez inne podmioty przyszłych czynności procesowych czy innych działań (np. od otrzymania przez organ określonych dokumentów, od wejścia w życie przepisów prawnych). [vide Grzegorz Łaszczyca, Tytuł: Postanowienie o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.); w: Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Lex online]. [Dowód: akta kontroli str. 38].

W wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2015 r. Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia wskazała, iż cyt. „*w opisaney sprawie faktycznie doszło do zaniechania podania nowego terminu załatwienia sprawy. Przyczyną było błędne – jak się okazuje – przekonanie, że terminem tym mogła być informacja, że sprawa zostanie załatwiona <na najbliższej sesji Rady Gminy>. Od dnia kontroli zawiadomienie o ewentualnym wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy będzie zgodne z dyspozycją art. 36 k.p.a.*”. [Dowód: akta kontroli str. 61].

W świetle powyższego należy wskazać, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze.

3. W dwóch przypadkach (poz. 1/2015, 2/2015) zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (w których poinformowano o bezzasadności podniesionych zarzutów) nie zawierały pouczenia o treści art. 239 k.p.a., mimo iż zgodnie z przepisem art. 238 § 1 k.p.a. *zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać m.in. pouczenie o treści art. 239 k.p.a.* [Dowód: akta kontroli str. 17-19, 23-26].

W wyjaśnieniach z dnia 10 czerwca 2015 r. Pani Beata Kowalska - Przewodnicząca Rady Gminy Zawonia wskazała, iż cyt. *„treść odpowiedzi na przywołaną skargę była uzgadniana z Radcą prawnym UG i Wójtem Gminy Zawonia i pomimo faktu, że pierwotne uzasadnienie przygotowane przez Przewodniczącego Komisji Oświaty, radnego Dawida Steca zawierało pouczenie o treści art. 239 k.p.a., uzasadnienie to zostało znacznie okrojone łącznie z usunięciem tego pouczenia. Po dniu kontroli radni w tym zakresie nie będą bazować na opinii radcy prawnego UG Zawonia ani na sugestiach Wójta Gminy”*. [Dowód: akta kontroli str. 61].

W świetle powyższego należy wskazać, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze.

4. W przypadku skargi z dnia 31 marca 2014 r. (data wpływu 31 marca 2014 r.) kontrola wykazała następujące nieprawidłowości: Rada Gminy Zawonia nie nadała prawidłowego biegu skardze skierowanej do Rady Gminy Zawonia; oraz nie zakwalifikowała przedmiotowego pisma jako skargi, mimo precyzyjne wyrażonego w skardze żądania. Jak wykazała kontrola skarga została wycofana dopiero pismem z dnia 21 stycznia 2015 r., czyli po upływie maksymalnego terminu na jej załatwienie, o którym mowa w art. 237 § 1 k.p.a. W udostępnionej dokumentacji brakowało zawiadomienia o niezakończonym skardze w terminie, o którym mowa w art. 237 § 4 z zw. z art. 36 k.p.a. [Dowód: akta kontroli str. 9-10].
5. W jednym przypadku (skarga 15 osób) ustalono, iż organ kontrolowany przekazał skargę Dyrektorowi Zespołu Szkół w Zawoni z przekroczeniem terminu, o jakim mowa w art. 231 k.p.a., tj. po upływie 7 dni od dnia wpływu skargi do Urzędu Gminy Zawonia.

Jak wykazały czynności kontrolne, przeprowadzone w siedzibie Rady Gminy Zawonia, skierowana do Rady Gminy Zawonia skarga do Urzędu Gminy Zawonia wpłynęła w dniu 12 marca 2015 r., natomiast z wyjaśnień z dnia 10 czerwca 2015 r. oraz z załączonego do nich dokumentu wynika, iż skarga została przekazana Dyrektorowi Zespołu Szkół w Zawoni dopiero pismem z dnia 2 czerwca 2015 r., po podjęciu w dniu 28 maja 2015 r. (tj. po dniu wykonania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego) przez Radę Gminy Zawonia uchwały w sprawie przekazania [Dowód: akta kontroli str. 15-16, 63].

Jednocześnie należy wskazać, iż na podstawie dołączonej do wyjaśnień z dnia 10 czerwca 2015 r. dokumentacji nie można ustalić czy o przedmiotowym przekazaniu skargi Dyrektorowi Zespołu Szkół w Zawoni zawiadomiono również skarżących, mimo takiego obowiązku wynikającego z przepisu art. 231 k.p.a., zgodnie z którym *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.* [Dowód: akta kontroli str. 63]

Mając na uwadze, iż przed dniem sporządzenia wystąpienia pokontrolnego pismem z dnia 10 czerwca 2015 r. poinformowała Pani o podjęciu działań eliminujących stwierdzone nieprawidłowości w zakresie terminowości załatwiania skarg; zawierania pouczenia o treści art. 239 k.p.a. w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi, odstąpiono od formułowania wniosków pokontrolnych w ww. zakresie.

Ponadto odstąpiono również od kierowania wniosków pokontrolnych odnoszących się do sposobu prowadzenia rejestru w zakresie skarg rozpatrywanych przez Radę Gminy Zawonia, mając na względzie przede wszystkim fakt, iż odpowiedzialność za nieprawidłowe działania odnoszące się do sposobu prowadzenia rejestru skarg i wniosków ponosi Wójt Gminy Zawonia.

Jednocześnie, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz uniknięcia ich powstania w przyszłości, w ramach kontrolowanych zadań, należy:

1. Przestrzegać wynikającego z przepisu art. 231 k.p.a. terminu na przekazanie skargi innemu organowi, celem załatwienia zgodnie z właściwością.
2. Wpływającym do organu skargom i wnioskom nadawać prawidłowy bieg, celem dochowania terminu.

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 **31 sierpnia 2015 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Tomasz Smolarz