



Wystąpienie pokontrolne

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Rada Gminy Ustka¹ (dalej: Rada Gminy)

Przedmiot kontroli:

realizacja zadań zleconych radom gmin z zakresu administracji rządowej oraz prawidłowość i terminowość załatwiania skarg i wniosków

Okres objęty kontrolą:

od 1 stycznia 2019 r. do 17 sierpnia 2021 r. w zakresie wyboru ławników oraz od 1 stycznia 2020 r. do 17 sierpnia 2021 r. w zakresie prawidłowości i terminowości załatwiania skarg i wniosków²

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

Kontrola planowa w trybie zwykłym, na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³ oraz art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: kpa)

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli:

od dnia 14 września 2021 r. do 30 września 2021 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Pan Wacław Laskowski – Przewodniczący Rady Gminy Ustka⁵ (dalej: Przewodniczący Rady Gminy)

Skład zespołu kontrolującego:

Piotr Guz – inspektor wojewódzki, kierownik zespołu kontrolującego

Magdalena Herka – inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolującego

Mariusz Hałasa – inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolującego

¹ ul. Dunina 24, 76-270 Ustka

² w tym z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność

³ t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.

⁴ t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

⁵ Akta kontroli str. 36

Informacje wstępne:

Zgodnie z art. 11a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁶ (dalej: uosg) organami gminy są wójt oraz rada gminy. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 160 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷ (dalej: pousp) ławników do sądów okręgowych oraz do sądów rejonowych wybierają rady gmin.

Wybory przygotowują gminy, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Na podstawie art. 229 pkt 3 kpa rada gminy rozpatruje skargi na wójta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, natomiast zgodnie z art. 242 § 1 kpa, rozpatruje wnioski, których przedmiotem są m.in. sprawy dot. ulepszenia organizacji czy usprawnienia pracy rady.

W trakcie czynności kontrolnych weryfikacji poddano:

- rejestr skarg i wniosków,
- dokumentację dotyczącą 4 skarg złożonych do Rady Gminy,
- informację o dniach i godzinach przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków z dnia
- dokumentację dotyczącą wyborów ławników sądowych.

Kontrolę przeprowadzono w trybie zdalnym, tj. poza siedzibą jednostki kontrolowanej, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁸, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej i dokumentów w formie elektronicznej.

Ustalenia:

1. Przebieg i organizacja wyborów ławników

Art. 160 § 1 pousp określa, że ławników do sądów powszechnych wybiera rada gminy, której obszar jest objęty właściwością tych sądów.

Podczas kontroli ustalono, że pismem z dnia 27 maja 2019 r., w oparciu o art. 161 § 1 i 2 pousp, Prezes Sądu Okręgowego w Słupsku poinformował Radę Gminy, że na kadencję 2020 – 2023 powinna wybrać 4 ławników do orzekania w Sądzie Okręgowym w Słupsku i 4 ławników do orzekania w Sądzie Rejonowym w Słupsku, w tym 2 ławników do Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Rejonowego.⁹

⁶ t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372

⁷ t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.

⁸ t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224

⁹ Akta kontroli str. 123-132

Ustalono, iż w terminie wskazanym w art. 162 § 1 pousp na kadencję 2020 – 2023 zgłoszono 2 kandydatów na ławników do Sądu Okręgowego w Słupsku¹⁰ i 1 kandydata do Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Rejonowego w Słupsku.¹¹

Zgodnie z art. 163 § 2 pousp w dniu 22 maja 2019 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr VI.88.2019 w sprawie powołania zespołu do zaopiniowania kandydatów na ławników do sądów powszechnych na kadencję 2020 – 2023.¹² Zespół ten podczas posiedzenia w dniu 11 lipca 2019 r. dokonał analizy zgłoszeń kandydatów na ławników.¹³

W dniu 31 lipca 2019 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr VIII.111.2019 w sprawie zasięgnięcia od Komendanta Wojewódzkiego Policji informacji o kandydatach na ławników¹⁴, następnie realizując obowiązek wynikający z art. 162 § 9 pousp, pismem z dnia 1 sierpnia 2019 r.¹⁵ wystąpiono o przedmiotową informację. Na kolejnym posiedzeniu w dniu 16 września 2019 r.¹⁶ zespół do zaopiniowania kandydatów na ławników w oparciu o zgłoszenia kandydatów i informację Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku¹⁷ wypracował opinię, że kandydaci spełniają wymogi ustawy.

Rada Gminy w dniu 27 września 2019 r. podjęła uchwałę nr X.141.2019 w sprawie wyboru ławników do orzekania w sądach powszechnych w Słupsku na okres kadencji 2020 – 2023, realizując tym samym obowiązek wynikający z art. 163 § 1 pousp. Dokonano wyboru 3 ławników.¹⁸

Po przeprowadzeniu wyborów Rada Gminy w dniu 4 października 2019 r. zgodnie z art. 164 § 1 pousp oraz § 4 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z dokumentami złożonymi radzie gminy przy zgłaszaniu kandydatów na ławników oraz wzoru karty zgłoszenia¹⁹ przesłała Prezesowi Sądu Okręgowego w Słupsku²⁰ oraz Prezesowi Sadu Rejonowego w Słupsku²¹ informację o wybranych ławnikach wraz z kompletem dokumentów.

Na podstawie dokonanych ustaleń kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie**.

¹⁰ Akta kontroli str. 147-164

¹¹ Akta kontroli str. 182-185

¹² Akta kontroli str. 133-134

¹³ Akta kontroli str. 135-139

¹⁴ Akta kontroli str. 147-164

¹⁵ Akta kontroli str. 147-164

¹⁶ Akta kontroli str. 140-146

¹⁷ Akta kontroli str. 165-170

¹⁸ Akta kontroli str. 171-174

¹⁹ Dz. U. Nr 121, poz. 693

²⁰ Akta kontroli str. 175-176

²¹ Akta kontroli str. 177-178

2. Prawdliwość oraz terminowość załatwiania skarg i wniosków

Stosownie do zapisów § 25 ust. 3 pkt 12 i 13 Regulaminu organizacyjnego²² w Referacie Organizacyjnym i Spraw Obywatelskich do zakresu działań stanowiska ds. obsługi Rady i komisji Rady należy prowadzenie rejestru skarg na działalność organów Gminy i kierowników jednostek organizacyjnych oraz nadzór nad terminowym ich załatwianiem, a ponadto prowadzenie rejestru wniosków i petycji wpływających do Rady i Komisji oraz nadzór nad terminowym ich załatwianiem. W przedłożonym zakresie obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku Referenta ds. obsługi Rady i Komisji Rady²³ wskazano powyższe zadania.

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Ustka (dalej: BIP) umieszczono informację o godzinach przyjęć obywateli w sprawie skarg i wniosków przez Przewodniczącego Rady Gminy (dalej: Przewodniczący). Ustalono, że Przewodniczący przyjmuje obywateli w każdy piątek po uprzednim umówieniu telefonicznym w godzinach 13:00 – 14:00²⁴. Przedmiotowa informacja nie spełnia wymagań wynikających z art. 253 § 3 kpa w związku z art. 253 § 2 kpa, który stanowi, że 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. Ustosunkowując się do powyższej stwierdzonej nieprawidłowości Przewodniczący w piśmie z dnia 28 września 2021 r.²⁵ poinformował, że mieszkańcy będą przyjmowani w każdą środę w godzinach od 15:00 do 17:00. Przedmiotowa informacja została również uaktualniona na stronie BIP.

Podkreślić należy, że istotą nałożonego na organy obowiązku w art. 253 § 3 kpa jest zagwarantowanie osobom fizycznym, działającym we własnym imieniu lub reprezentującym inne podmioty, możliwości osobistego stawiennictwa celem złożenia skargi lub wniosku w godzinach pracy urzędu, a co najmniej raz w tygodniu także poza godzinami jego pracy. Należy pamiętać, że zaniechanie realizacji powyższego obowiązku może być przedmiotem odrębnej skargi.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że zarówno rejestr skarg i wniosków jak i związana z nim dokumentacja prowadzone są w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, o czym stanowi art. 254 kpa. Warto by było aby w spisie skarg wpisywać znak sprawy oraz w rubryce „sposób załatwienia” zanotować czy dana skarga została uznana za zasadną czy bezzasadną.

Z zapisów w rejestrze wynika, że w okresie podanym kontroli do Rady Gminy wpłynęły 3 skargi w 2020 r.²⁶ oraz 1 skarga w 2021 r.²⁷ Nie wpłynął żaden wniosek.

²² Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Ustka z dnia 26 kwietnia 2021 r. – akta kontroli str. 193-262

²³ Zakres obowiązków – akta kontroli str.34-35

²⁴ Akta kontroli str. 120,121,122

²⁵ Odpowiedź na pytania pokontrolne – akta kontroli str. 265

²⁶ skargi z 2020 r.- akta kontroli str. 42-61, 62-74 oraz 75-107

Ustalono, że 3 skargi rozpatrzono w terminie miesiąca zgodnie z art. 237 kpa, a w jednej²⁸ z nich zastosowano przepis art. 237 § 4 kpa wydłużając termin rozpatrzenia skargi, informując o tym skarżącego oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Analiza dokumentacji przedstawiono do kontroli wykazała, że 3 skargi²⁹ zostały uznane za bezzasadne. Wszystkie zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 238 kpa, jednakże stwierdzono brak stosowania w zawiadomieniach pouczenia wynikającego z art. 239 kpa w nawiązaniu do art. 238 § 1 kpa. Przewodniczący wskazał, że brak stosowania w pouczeniach art. 239 kpa w skargach uznanych za bezzasadne nie rzutował na interesy skarżących, gdyż nigdy skargi nie zostały ponawiane.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że pomimo, iż treść ww. pouczenia jest pomyślna dla organu, a nie w interesie skarżącego, to ustawodawca w art. 238 § 1 kpa wprost nakazał stosowanie pouczenia zawartego w art. 239 kpa. Zatem uchwała rady gminy w sprawie rozpatrzenia skargi i uznania jej za bezzasadną, która stanowi jednocześnie zawiadomienie o sposobie jej załatwienia, musi czynić zadość wymogom określonym w art. 238 § 1 kpa.

Ustalono, że rozstrzygnięcia skarg podejmowane są przez Radę Gminy w formie uchwał.

Ponadto ustalono, że 1 skarga³⁰ została przekazana przez Przewodniczącego bez podjęcia uchwały przez Radę Gminy. Wyjaśnić należy, że powyższe stanowi istotne naruszenie art. 231 kpa., 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. Przepis ten wskazuje, że wyłącznie organ, do którego została wniesiona skarga, władny jest przekazać ją organowi właściwemu. Zatem w przypadku rady gminy, która jest organem kolegialnym, przekazanie skargi powinno nastąpić w formie uchwały, a nie poprzez czynność Przewodniczącego Rady Gminy. 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 gminy) w przedmiocie uznania braku swojej właściwości do rozpatrzenia skargi, a w konsekwencji przekazanie skargi zgodnie z właściwością czy też poinformowanie skarżącego o organie właściwym do rozpatrzenia skargi. Rada Gminy zobligowana jest przepisami kpa do każdorazowego podejmowania uchwały zarówno w sprawie rozpatrzenia skargi, jak też stwierdzenia braku właściwości do jej rozpatrzenia. Odpowiedź na skargę udzielona pismem Przewodniczącego, nawet

²⁷ skarga z 2021 r. – akta kontroli str. 108-119

²⁸ Skarga z dnia 3 marca 2020 r. – akta kontroli str. 42-61

²⁹ Akta kontroli str. 42-61, 75-107, 108-119

³⁰ Skarga z dnia 5 października 2020 r. – akta kontroli str. 62-74

w zakresie wykazania braku właściwości rady, nie odpowiada wymogom prawa³¹. Wskazać również należy, że w załączniku nr 7 do statutu Rady Gminy³² Ustka w § 13 wprost określono kompetencje rady gminy w zakresie przekazywania skarg zgodnie z właściwością.

Ponadto ustalono, że przekazanie skargi nastąpiło zgodnie z właściwością na podstawie art. 65 kpa z zachowaniem 7 dniowego terminu na jej przekazanie. Wobec tego, że analiza skargi wykazała, że została ona wniesiona w ramach regulacji Działu VIII kpa, natomiast art. 65 kpa znajduje zastosowanie tylko w przypadku prowadzenia przez organ postępowania administracyjnego kończącego się wydaniem decyzji, omawiana skarga powinna być rozpoznana z uwzględnieniem przepisu art. 238 § 1 kpa.

Ustosunkowując się do powyższych ustaleń Przewodniczący zapewnił³³, że po zapoznaniu się z orzecnictwem organ będzie dokonywał przekazania zgodnie z właściwością skarg w formie uchwały lub „(...) przekazania będzie dokonywał organ wykonawczy gminy tj. Wójt”.

Wyjaśnić należy, że w sytuacji gdy skarga lub wniosek wpłyną (zostaną złożone) do Wójta, a ten uzna się za organ niewłaściwy, to tylko wtedy jest zobowiązany przekazać skargę, wniosek organowi właściwemu.

Na podstawie dokonanych ustaleń kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Stwierdzone nieprawidłowości:

1. brak przyjmowania mieszkańców gminy w sprawie skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu w ustalonym dniu po godzinach pracy, co stanowi naruszenie art. 253 § 2 kpa;
2. przekazanie skargi zgodnie z właściwością przez Przewodniczącego bez podjęcia uchwały przez Radę Gminy, co stanowi naruszenie art. 41 ust. 1 uosg;
3. niezawieranie w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skarg uznanych za bezzasadne pouczenia o treści art. 239 kpa;

Przyczyną powyższych nieprawidłowości jest nieprawidłowa interpretacja przepisów kpa oraz ustawy o samorządzie gminnym.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest naruszenie przepisów kpa oraz ustawy o samorządzie gminnym.

Osoby odpowiedzialne: Przewodniczący Rady Gminy Ustka.

³¹ Wyrok WSA Gdańsk z 14 lutego 2019r., III SA/Gd 1009/18

³² Uchwała NR XLV.582.2018 Rady Gminy Ustka z dnia 26 października 2018 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Ustka – akta kontroli str. 306-307

³³ Odpowiedź na pytania pokontrolne – akta kontroli str. 265

Ocena kontrolowanej działalności: Pozytywna z nieprawidłowościami.

Wnioski:

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy o kontroli, zalecam:

1. podejmowanie przez radę uchwał w sprawach przekazywania skarg do rozpatrzenia zgodnie z właściwością oraz informacji o przekazaniu skargi do organu właściwego,
2. w uchwałach uznających rozpatrywaną skargę za bezzasadną zawieranie pouczenia, o którym stanowi przepis art. 239 kpa.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli proszę o przedstawienie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania oraz w formie skanu lub kopi przesłanie za pomocą platformy e-PUAP pierwszej od dnia otrzymania niniejszego dokumentu, uchwały rady:

1. w sprawie przekazania skargi do rozpatrzenia zgodnie z właściwością,
2. uznającej rozpatrywaną skargę za bezzasadną.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich

/podpisano elektronicznie/

