



Wojewoda Pomorski

Gdańsk, dnia 17 stycznia 2022 r.

WK-I.431.16.2021.PG

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Rada Miejska w Człuchowie¹ (dalej: Rada)

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 12 października 2021 r. w zakresie wyboru ławników oraz od 1 stycznia 2020 r. do 12 października 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 21 października 2021 r. do 17 listopada 2021 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Pan Jerzy Górny – Przewodniczący Rady Miejskiej w Człuchowie⁵ (dalej: Przewodniczący)

Skład zespołu kontrolującego:

Piotr Guz – inspektor wojewódzki, kierownik zespołu kontrolującego
Mariusz Hałasa – inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolującego

¹ Al. Wojska Polskiego 1, 77-300 Człuchów

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. 47

WYDZIAŁ KONTROLI

POMORSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W GDAŃSKU

ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk, tel.: 58 30 77 368, fax: 58 30 77 106

www.gdansk.uw.gov.pl, e-mail: wk@gdansk.uw.gov.pl

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 2 skarg i 5 wniosków złożonych do Rady,
- informację o dniach i godzinach przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków
- dokumentację dotyczącą wyborów ławników sądowych.

Kontrolę przeprowadzono w trybie zdalnym, tj. poza siedzibą jednostki kontrolowanej, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy 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, że na kadencję 2020 – 2023 powinna wybrać 6 ławników do orzekania w Sądzie

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

Rejonowym w Człuchowie, w tym do Wydziału Pracy Sądu Rejonowego w Człuchowie 4 ławników⁹.

W terminie wskazanym w art. 162 § 1 pousp na kadencję 2020 – 2023 przez podmioty uprawnione, zgłoszonych zostało 7 kandydatów na ławników do Wydziału Pracy Sądu Rejonowego w Człuchowie i 2 kandydatów do Sądu Rejonowego w Człuchowie¹⁰.

Zgodnie z art. 163 § 2 pousp w dniu 16 września 2019 r. Rada podjęła uchwałę nr XI.86.2019 w sprawie powołania zespołu do wyboru ławników¹¹. Zespół ten podczas posiedzenia w dniu 19 września 2019 r. dokonał analizy zgłoszeń kandydatów na ławników względem spełniania wymogów formalnych i stwierdził, iż jedno zgłoszenie nie zawierało oświadczenia, o którym mowa w art. 162 § 2 pkt 2¹².

Realizując obowiązek określony w art. 162 § 9 pousp Rada w dniu 16 września 2019 r. podjęła uchwałę nr XI.87.2019 w sprawie zasięgnięcia od Komendanta Wojewódzkiego Policji informacji o kandydatach na ławników¹³. Zespół do wyboru ławników w dniu 7 października 2019 r. po analizie informacji otrzymanych z Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku¹⁴ dokonał oceny kandydatur i pozytywnie zaopiniował 2 kandydatów do Sądu Rejonowego w Człuchowie oraz 6 kandydatów do Wydziału Pracy Sądu Rejonowego w Człuchowie¹⁵.

W związku z tym, iż jedno zgłoszenie nie spełniało wymagań formalnych, Rada zgodnie z art. 162 § 10 pousp, w dniu 10 października 2019 r. podjęła uchwałę nr XII.102.2019 w sprawie zgłoszenia kandydata na ławnika, które pozostawia się bez dalszego biegu¹⁶. Następnie w tym samym dniu Rada podjęła uchwałę nr XII.103.2019 w sprawie wyboru ławników na kadencję 2020 – 2023¹⁷, realizując tym samym obowiązek wynikający z art. 163 § 1 pousp. Dokonano wyboru 6 ławników do orzekania w Sądzie Rejonowym w Człuchowie, w tym 4 do Wydziału Pracy. Po przeprowadzeniu wyborów Rada w dniu 18 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

⁹ Pismo Prezesa Sądu Okręgowego w Człuchowie, akta kontroli str. 100

¹⁰ Protokół z posiedzenia w dniu 19 września 2019 r. zespołu opiniującego kandydatów na ławników sądowych (załącznik do protokołu – wykazy kandydatów na ławników), 7 kandydatów zgłoszonych zostało przez Prezesa Sądu Rejonowego w Człuchowie a 2 kandydatów przez NSZZ „Solidarność”, akta kontroli str. 113

¹¹ Uchwała nr XI.86.2019 Rady Miejskiej w Człuchowie, akta kontroli str. 109

¹² Protokół z posiedzenia zespołu opiniującego kandydatów na ławników sądowych, akta kontroli str. 113

¹³ Uchwała nr XI.87.2019 Rady Miejskiej w Człuchowie, akta kontroli str. 115

¹⁴ Informacja o kandydacie na ławnika otrzymana od Komendanta Wojewódzkiego Policji, akta kontroli str. 117-131

¹⁵ Opinia zespołu do wyboru ławników z dnia 8 października 2019 r., akta kontroli str. 132-133

¹⁶ Uchwała nr XII.102.2019 Rady Miejskiej w Człuchowie, akta kontroli str. 134

¹⁷ Uchwała nr XII.103.2019 Rady Miejskiej w Człuchowie, akta kontroli str. 140

WYDZIAŁ KONTROLI

POMORSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W GDAŃSKU

ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk, tel.: 58 30 77 368, fax: 58 30 77 106

www.gdansk.uw.gov.pl, e-mail: wk@gdansk.uw.gov.pl

radzie gminy przy zgłaszaniu kandydatów na ławników oraz wzoru karty zgłoszenia¹⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentami) przesłała Prezesowi Sądu Okręgowego w Słupsku¹⁹ oraz Prezesowi Sadu Rejonowego w Człuchowie²⁰ informację o wybranych ławnikach wraz z kompletem dokumentów.

W związku z brakiem przedstawienia do kontroli potwierdzenia odbioru lub protokołu zniszczenia zgłoszenia niespełniającego wymogów formalnych, Przewodniczący Rady wyjaśnił²¹: „Dokumenty kandydata na ławnika, który nie spełniał wymagań formalnych pozostają w aktach sprawy dot. powołania ławników sądowych. Nie zostały odebrane w ustawowym terminie przez podmiot zgłaszający, ani zniszczone. Na najbliższej sesji zostanie podjęta uchwała Rady w sprawie powołania komisji do spraw zniszczenia”.

Wyjaśnić należy, że nie wypełniono obowiązku określonego w art. 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami – stanowiącego o obowiązku zniszczenia omawianej dokumentacji 30 dni po upływie terminu na odbiór karty wraz z dokumentami przez podmiot zgłaszający kandydata na ławnika lub kandydata, który nie został wybrany na ławnika.

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

2. Prawdliwość oraz terminowość załatwiania skarg i wniosków

Stosownie do zapisów § 28 pkt 3 lit. b i j, Regulaminu organizacyjnego²² w Referacie Organizacyjnym i Promocji Miasta do zakresu działań stanowiska ds. obsługi Rady Miejskiej i jej organów należy prowadzenie rejestru skarg i wniosków ludności, prowadzenie rejestru skarg na działalność organów Gminy i kierowników jednostek organizacyjnych, nadzór nad terminowym załatwianiem skarg. W przedłożonym zakresie obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. obsługi Rady Miejskiej i jej organów²³ wskazano powyższe zadania.

Z informacji przekazanej przez Przewodniczącego²⁴ wynika, że przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków odbywa się w każdy poniedziałek w godzinach 14:00-16:00, a także w sprawach pilnych niezwłocznie po umówieniu telefonicznym.

¹⁸ Dz. U. Nr 121, poz. 693

¹⁹ Pismo do Prezesa Sądu Okręgowego w Słupsku, akta kontroli str. 141

²⁰ Pismo do prezesa Sądu Rejonowego w Człuchowie, akta kontroli str. 143

²¹ Pismo z dnia z dnia 22 listopada 2021 r., akta kontroli str. 199

²² Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Człuchowie z dnia 16 listopada 2020 r. – akta kontroli str. 193-262

²³ Zakres obowiązków – akta kontroli str.48-53

²⁴ Pismo z dnia 20 października 2021r. – przyjmowanie skarg i wniosków, akta kontroli str. 99

Wyjaśnić należy, że art. 253 kpa wprost wskazuje na obowiązek przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez organy dniach i godzinach. Natomiast kierownicy lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Chodzi bowiem o to, by każdemu zainteresowanemu umożliwić nie tylko dostępność do organu w celu wniesienia skargi bądź wniosku, ale także zapewnić mu możliwość bezpośredniego kontaktu z kierownikiem lub wyznaczonym przez niego zastępcą²⁵.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że Rada dokonuje rejestracji skarg i wniosków, oraz przechowuje związaną z nimi dokumentację w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, o czym stanowi art. 254 kpa. Wszystkie pisma zarejestrowane w rejestrze zostały prawidłowo zakwalifikowane jako skargi i wnioski, o których mowa w dziale VIII kpa i procedowane z zachowaniem przepisów o właściwości.

W okresie podanym kontroli do Rady wpłynęły 2 skargi w 2021 r.²⁶ oraz 1 wniosek w roku 2020²⁷ i 4 wnioski w roku 2022²⁸.

Ustalono, że skargi rozpatrzono w terminie miesiąca zgodnie z art. 237 kpa. Wniesione skargi dotyczyły działalności Urzędu Miejskiego²⁹ oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej³⁰.

Analiza dokumentacji przedstawionej do kontroli wykazała, że skargi zostały uznane za bezzasadne. 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.

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 w formie uchwał. Przewodniczący nie wypełnił obowiązku zawartego w podjętych uchwałach stanowiącego zawiadomienie skarżącego o sposobie rozpatrzenia skargi.

²⁵ W. Lis [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269. Tom III, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, art. 253.

²⁶ skargi z 2021 r. – akta kontroli str. 56-69 oraz 70-98

²⁷ wniosek z 2020 r. – akta kontroli str. 150-161

²⁸ wnioski z 2021 r. – akta kontroli str. 162-165, 166-168, 169-172 oraz 173-182

²⁹ skarga 1/2021 – akta kontroli str. 56-69

³⁰ skarga 2/2021 – akta kontroli str. 70-98

Przedmiotowe zawiadomienia zostały podpisane z upoważnienia Burmistrza przez Sekretarz Miasta. Wyjaśnić należy że Rada i Burmistrz są oddzielnymi organami, których właściwość do rozpatrzenia omawianych skarg została określona w art. 229 kpa. Udzielenie odpowiedzi z upoważnienia Burmistrza przez Sekretarz Miasta na wniosek skierowany do Rady jest rażącym błędem mylenia organów jednostek samorządu terytorialnego. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny 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 skargi³¹.

Ustalono, ponadto, że wnioski ujęte w rejestrze, nie zostały skierowane do powołanej w tym celu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, lecz rozdysponowane zgodnie z dekreacją Przewodniczącego:

1. do pracownika merytorycznego gminy³² – Przewodniczący poinformował wnioskodawcę o przekazaniu wniosku,
2. pod wspólne obrady Komisji Kultury, Edukacji i Sportu oraz Komisji Spraw Społecznych³³ – odpowiedzi udzieliła z upoważnienia Burmistrza Sekretarz Miasta,
3. do przeanalizowania podczas procedury przygotowania przyszłorocznego budżetu³⁴ – Przewodniczący poinformował wnioskodawcę o planowanej procedurze,
4. radnym oraz do rozpatrzenia przez Komisję Planowania Budżetu i Infrastruktury Miejskiej³⁵ – wnioskodawcy nie otrzymali odpowiedzi, Przewodniczący wyjaśnił, iż wniosek został omyłkowo ujęty w rejestrze.

W jednym przypadku odpowiedzi udzielił bezpośrednio Przewodniczący³⁶.

Wyjaśnić należy, że powyższe stanowi istotne naruszenie art. 242 kpa., zgodnie z którym wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Przepis ten wskazuje, że wyłącznie organ, do którego został wniesiony wniosek, władny jest do jego rozpatrzenia. Zatem w przypadku rady gminy, która jest organem kolegialnym, rozpatrzenie powinno nastąpić w formie uchwały, a nie poprzez czynność Przewodniczącego Rady. Należy podkreślić, że jedyną zgodną z przepisami powszechnie obowiązującego prawa formą rozpatrzenia wniosku przez radę gminy jest uchwała tej rady. Taką też formę przybrać musi wypowiedź organu. Rada zobligowana jest przepisami kpa do każdorazowego podejmowania uchwały

³¹ Wyrok NSA z dnia 17 października 2012 r., II GSK 1481/11

³² wniosek 1/2021 – akta kontroli str. 162-165

³³ wniosek 2/2021 – akta kontroli str. 173-182

³⁴ wniosek 3/2021 – akta kontroli str. 166-168

³⁵ wniosek 4/2021 – akta kontroli str. 169-172

³⁶ wniosek 1/2020 – akta kontroli str. 150-161

zarówno w sprawie rozpatrzenia wniosku, jak też stwierdzenia braku właściwości do jego rozpatrzenia. Odpowiedź na wniosek udzielona pismem Przewodniczącego nie odpowiada wymogom prawa³⁷.

Ustosunkowując się do powyższego Przewodniczący wyjaśnił, iż wniosek został omyłkowo ujęty w rejestrze, wcześniej kierując go do rozpatrzenia przez Komisję Planowania Budżetu i Infrastruktury Miejskiej.

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

Stwierdzone nieprawidłowości:

- niepowołanie komisji w celu zniszczenia dokumentów zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami;
- niezawieranie w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skarg uznanych za bezzasadne pouczenia o treści art. 239 kpa;
- brak rozpatrzenia wniosków bez podjęcia uchwały przez Radę, co stanowi naruszenie art. 41 ust. 1 uosg;
- zawiadomienia o załatwieniu skarg rozpatrzonych przez Radę, podpisane z upoważnienia Burmistrza przez Sekretarz Miasta.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości są trudności organizacyjne związane z sesyjnym trybem pracy Rady oraz nieprawidłowa interpretacja przepisów kpa i ustawy o samorządzie gminnym.

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

Osoby odpowiedzialne: Rada Miejska w Człuchowie oraz Przewodniczący Rady Miejskiej w Człuchowie.

Ocena kontrolowanej działalności: Pozytywna z nieprawidłowościami.

Zalecenia/Wnioski:

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

- powoływanie komisji w celu zniszczenia nieodebranych dokumentów – zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami;
- w uchwałach uznających rozpatrywaną skargę za bezzasadną zawieranie pouczenia, o którym stanowi przepis art. 239 kpa;
- podejmowanie decyzji przez radę w formie uchwały m.in. w zakresie przekazywania lub rozstrzygnięcia skarg i wniosków;
- podpisywanie zawiadomień o załatwieniu skargi przez osobę upoważnioną, zgodnie z art. 238 kpa.

³⁷ Wyrok WSA Gdańsk z dnia 14 lutego 2019 r., III SA/Gd 1009/18

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 wykonania zaleceń, wykorzystania uwag i wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania oraz przesłanie za pomocą platformy e PUAP w formie skanu lub kopi pierwszej od dnia otrzymania niniejszego dokumentu – uchwały w wraz z zawiadomieniem w sprawie rozpatrzenia skargi uznanej za bezzasadną oraz uchwały w sprawie rozpatrzenia wniosku.

WOJEWODA POMORSKI

Dariusz Drelich

/podpisano elektronicznie/