



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 28-12-2021

Znak: PNK.III.431.57.2021

Rada Gminy Michałów

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę problemową zadań realizowanych przez Radę Gminy Michałów¹ w dniach 29-30 listopada 2021 r. w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadziły: Hanna Janiszewska-Karcz – inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (kierownik zespołu kontrolnego) oraz Katarzyna Frąszczak – inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (członek zespołu kontrolnego) na podstawie pisemnych upoważnień do przeprowadzenia kontroli Nr 749/2021 i Nr 750/2021 z dnia 16 listopada 2021 r. wydanych przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach z upoważnienia Wojewody Świętokrzyskiego.

Kontrola została przeprowadzona w siedzibie Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce, na podstawie dokumentacji przekazanej przez jednostkę kontrolowaną.

Podstawa prawna kontroli:

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 i art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej², 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, zwana dalej k.p.a.

¹Z siedzibą w Urzędzie Gminy w Michałowie, 28-411 Michałów 115

²j.t. Dz. U. z 2020 r., poz. 224

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

Zakres kontroli:

Sprawdzenie realizacji przez Radę Gminy Michałów ustawowego obowiązku, dotyczącego przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, wynikającego z ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz z przepisów wykonawczych.

Okres objęty kontrolą:

1.01.2020 r. – 15.11.2021 r.

Ocena działalności Organu⁵:

Wykonywanie zadań w zakresie organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Gminy Michałów - **oceniłam pozytywnie z nieprawidłowością.**

Ustalenia kontroli:

Kontrolę organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadzono w zakresie zgodności sposobu rejestracji 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.

Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków regulują przepisy powszechnie obowiązujące w tym zakresie tj. przepisy działu VIII k.p.a. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁶.

Zgodnie z § 18 ust. 3 pkt 2 Statutu Gminy Michałów⁷, Rada Gminy powołuje Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, do zadań której należy analizowanie i zajmowanie stanowisk w sprawach skarg, wniosków i petycji, do których rozpatrzenia właściwa jest Rada Gminy.

Rada Gminy realizując wymóg art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸ oraz stosownie do ww. przepisu Statutu Gminy, uchwałą Nr I/7/2018 z dnia 21 listopada 2018 r. powołała Komisję Skarg, Wniosków i Petycji. Rozdział 7 Statutu Gminy w §§ 92-102,

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

⁵ Wojewoda Świętokrzyski stosuje, zgodnie z zarządzeniem Nr 132/2019 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli zewnętrznej przez pracowników Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, 4-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami i negatywna.

⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 46, zwane dalej rozporządzeniem

⁷ Załącznik nr 1 do uchwały Nr III/27/2018 Rady Gminy Michałów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Michałów ze zm.

⁸ j.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.

zawiera regulacje dotyczące przyjmowania i rozpatrywania petycji, skarg i wniosków, jak również zasady i tryb działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

[dowód: akta kontroli nr 19]

Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz zamieszczanie wymaganych informacji (art. 253 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Zgodnie z brzmieniem art. 253 § 1-4 k.p.a. *Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Kierownicy organów wymienionych w § 1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. 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. Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych*

Jak ustalono w trakcie kontroli, informacja o przyjmowaniu obywateli w sprawach skarg i wniosków przez organ kontrolowany znajduje się w siedzibie Rady Gminy Michałów w widocznym miejscu. Jak wynika z pisma Przewodniczącego Rady Gminy Michałów, informacja ta została wywieszona na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu Gminy w Michałowie, a w czasie pandemii również została wywieszona na drzwiach wejściowych do budynku Urzędu Gminy w Michałowie.

[dowód: akta kontroli nr 30]

Zgodnie z treścią wywieszki, Przewodniczący Rady Gminy przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w środy od godz. 14:00 do 16:00 lub po uprzednim umówieniu telefonicznym.

[dowód: akta kontroli nr 28]

Czas pracy Urzędu Gminy Michałów wyznaczono od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.30 do 15.30. Wskazane powyżej informacje świadczą o spełnieniu przez Radę Gminy Michałów wymagań nałożonych art. 253 § 1- 4 k.p.a.

Rejestr skarg i wniosków

Zgodnie z dyspozycją art. 254 k.p.a., 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.

W kontrolowanym organie, zgodnie z zapisami § 92 ust. 2 Statutu Gminy Michałów, skargi, wnioski oraz petycje, do których rozpatrzenia i załatwienia właściwa jest Rada Gminy, rejestruje się w Rejestrze Petycji, Skarg i Wniosków prowadzonym przez stanowisko ds. organizacyjnych i obsługi organów gminy.

W toku kontroli ustalono, że Rada Gminy Michałów prowadzi Rejestr skarg i wniosków wpływających do Rady Gminy Michałów, w którym odnotowano wpływ:

- w 2020 r. - 4 pism (2 oznaczone jako wnioski i 2 oznaczone jako skargi),
- w 2021 r. - 8 pism (6 oznaczonych jako wnioski i 2 oznaczone jako skargi).

[dowód: akta kontroli nr 4]

Jak podał Przewodniczący Rady Gminy Michałów⁹, w kontrolowanym okresie Rada Gminy Michałów nie przekazywała według właściwości innym organom skarg i wniosków.

W toku kontroli stwierdzono, iż Rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez Radę Gminy zawiera następujące rubryki: l.p.; data otrzymania skargi/wniosku; pismo otrzymane od (składający wniosek/skargę); przedmiot skargi/wniosku; organ (stanowisko prowadzące sprawę) oraz sposób załatwienia skargi. W ostatniej rubryce odnotowywane są informacje dot. sposobu rozpatrzenia wniosku/skargi (zasadny/bezzasadny), nr i data uchwały Rady Gminy w sprawie rozpatrzenia wniosku/skargi oraz wskazanie znaku i daty pisma kierowanego do skarżącego/wnioskodawcy (zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/wniosku). Przedmiotowy rejestr w ocenie kontrolujących prowadzony jest czytelnie, niemniej dla jego rzetelnego prowadzenia powinien dodatkowo zawierać rubrykę: *data załatwienia skargi/wniosku*, w której będzie odnotowywana data wysyłki zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku do skarżącego/wnioskodawcy (co w istocie kończy postępowanie skargowe/wnioskowe). Data załatwienia skargi/wniosku nie musi być tożsama z datą widniejącą na zawiadomieniu o sposobie załatwienia skarg/wniosku, która odnotowywana jest przez organ kontrolowany w rubryce sposób załatwienia skargi. Jak ustalono, w postępowaniu wnioskowym 1510.2.2021 - data na zawiadomieniu 4.02.2021 r., a data wysyłki zawiadomienia/doręczenia przez pracownika ze zwrotki 5.02.2021 r., w postępowaniu wnioskowym 1510.3.2021 - data na zawiadomieniu 30.03.2021 r., a data wysyłki zawiadomienia/doręczenia przez pracownika ze zwrotki 31.03.2021 r.. Brak w prowadzonym rejestrze rubryki *data załatwienia skargi/wniosku*, która ułatwia - zgodnie z art.

⁹ Pismo znak: OG. 1510.Z.3.2021 z dnia 15.11.2021 r.

254 k.p.a. - kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, stanowi **uchybiecie**.

[dowód: akta kontroli nr 4]

Skargi rozpatrzone i załatwione przez Radę Gminy Michałów

Badaniu poddano wszystkie sprawy zaewidencjonowane w prowadzonym Rejestrze skarg i wniosków wpływających do Rady Gminy.

W wyniku kontroli stwierdzono **uchybiecie** polegające na zaewidencjonowaniu w Rejestrze skarg i wniosków 4 spraw, które stanowiły zaskarżenie uchwał podjętych przez Radę Gminy Michałów, w tym:

- 2 spraw (nr z Rejestru 3/2020 i 4/2020) na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66), zgodnie z którym, *jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego,*
- 2 spraw (nr z Rejestru 4/2021 i 8/2021) na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), zgodnie z którym, *każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.*

Wskazane sprawy nie stanowiły skarg w rozumieniu art. 227 k.p.a., zgodnie z którym *„Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwienie spraw”*. W sprawach tych zastosowanie znajdowały przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie zaś regulacje działu VIII k.p.a. (pierwszeństwo postępowań normowanych innymi przepisami prawa przed postępowaniem skargowo-wnioskowym - postępowania cywilne, karne, administracyjne, przed sądami administracyjnymi i inne mają pierwszeństwo). Z opisanych powodów przedmiotowe sprawy nie podległy dalszemu badaniu w niniejszej kontroli.

[dowód: akta kontroli nr 15-18]

Jak ustalono podczas kontroli, w przypadku prowadzonych 8 postępowań wnioskowych (nr z Rejestru 1/2020, 2/2020, 1/2021, 2/2021, 3/2021, 5/2021, 6/2021 i 7/2021):

1. Rada Gminy podjęła uchwały w sprawie rozpatrzenia wniosków,
2. Przewodniczący Rady Gminy każdorazowo przekazywał wnioski Przewodniczącemu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz przeanalizowania i zaopiniowania przedstawionych we wniosku zarzutów,
3. wszystkie wnioski załatwiono w ustawowym terminie, przy czym 3 wnioski załatwiono w terminie wskazanym w art. 237 § 1 k.p.a. w związku z art. 244 k.p.a., zaś w przypadku 5 wniosków zawiadamiano wnioskodawcę o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie wniosku,
4. we wszystkich sprawach do wnioskodawców wysłano zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku (pismo przewodnie wraz z uchwałą Rady Gminy o sposobie rozpatrzenia wniosku) zgodnie z art. 244 § 2 k.p.a. zawierające elementy wskazane w art. 238 § 1 w związku z art. 247 k.p.a.,
5. zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku oraz pisma w sprawie przedłużenia terminu na załatwienie wniosku doręczane były, stosownie do art. 39 § 2 i 3 k.p.a. za pokwitowaniem, przesyłką rejestrowaną lub przez pracowników organu lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Zgodnie z art. 238 k.p.a. w związku z art. 247 k.p.a., zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku powinno zawierać m. in. wskazanie, w jaki sposób wniosek został załatwiony przez organ. W zbadanych przez kontrolujących uchwałach Rady Gminy Michałów w sprawie rozpatrzenia wniosków, wskazanie sposobu jego rozpatrzenia znajdowało się w uzasadnieniu do uchwał, które stanowią załącznik do uchwał. W ocenie organu kontrolującego wola rady, czy uznać wniosek za zasadny czy za bezzasadny powinna znaleźć odzwierciedlenie w tekście samej uchwały, nad przyjęciem której głosują radni, a nie w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do uchwały, w którym powinno się znaleźć, w przypadku uznania wniosku za bezzasadny, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 246 k.p.a.

W zbadanych postępowaniach skargowych stwierdzono następującą **nieprawidłowość**. Organ w przypadku 5 wniosków (nr z Rejestru 1/2020, 2/2020, 3/2021, 5/2021 oraz 6/2021) zawiadamiając wnioskodawców o przedłużeniu terminu na załatwienie wniosku podawał niewłaściwą podstawę prawną, przywołując art. 36 § 1 w związku z art. 244 i art. 237 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

[dowód: akta kontroli nr 20-28]

W postępowaniach wnioskowych, w przypadku konieczności przedłużenia terminu na załatwienie wniosku należy stosować art. 245 k.p.a. zgodnie z którym *w razie niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku*. Przepis ten określa następstwa niedotrzymania terminu załatwienia wniosku. Organ jest w tym wypadku zobowiązany, jeszcze w trakcie biegu podstawowego terminu, zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku. Winien wskazać również przewidywany termin jego załatwienia.

Artykuł 244 § 1 k.p.a. stanowi, że w sprawie terminu załatwiania wniosków stosuje się przepis art. 237 § 1 k.p.a. (organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca), zaś art. 247 k.p.a. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów art. 230, 237 § 2 i art. 238 k.p.a. W przypadku przedłużenia terminu na załatwienie wniosku nie mają zastosowania regulacje zawarte w art. 237 § 4 i art. 36 § 1 i 3 k.p.a., które stosuje się w przypadku przedłużenia terminu na załatwienie skargi. Z omawianych przepisów wynika również, że Rada Gminy w pismach przedłużających termin na załatwienie wniosku nieprawidłowo pouczała wnioskodawców - na podstawie art. 237 § 4 k.p.a. w związku z art. 37 § 3 pkt 1 k.p.a. - o prawie do wniesienia ponaglenia. W przypadku postępowań wnioskowych zastosowanie znajduje uregulowanie zawarte w art. 246 § 2 k.p.a., zgodnie z którym, wnioskodawcy służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII k.p.a., w przypadku niezakończoności wniosku w terminie określonym w art. 244 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe ustalenia oraz stwierdzoną nieprawidłowość i uchybienia, zalecam:

- 1) w przypadku konieczności przedłużenia terminu na załatwienie wniosku stosować regulacje wynikające z art. 245 i 246 k.p.a.,
- 2) prawidłowo kwalifikować sprawy jako skarga lub wniosek w rozumieniu Działu VIII ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego,
- 3) prowadzić rejestr skarg i wniosków w taki sposób, aby była w nim widoczna data załatwienia skargi/wniosku, czyli data wysyłki do skarżącego/wnioskodawcy zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, a także o przekazanie **do dnia 7 stycznia 2022 r.** informacji o sposobie wykorzystania ww. uwag i wniosków oraz o wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1779628.4754577.5864593
Nazwa dokumentu	wystąpienie pokontrolne - RG Michałów - akta kontroli n r 36 .pdf
Tytuł dokumentu	wystąpienie pokontrolne - RG Michałów - akta kontroli n r 36
Sygnatura dokumentu	PNK.III.431.57.2021
Data dokumentu	2021-12-28
Skrót dokumentu	BDEC93F5B44C910EB02A4560AA449FD82020F7B2
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	2021-12-28 08:11:41
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.33866

Data wydruku: 2021-12-28

Autor wydruku: Antoszevska-Mazur Izabela (Starszy Inspektor)