



Kielce, dnia 20-09-2024

Znak:PNK.III.431.43.2024

Rada Miejska w Połańcu

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę problemową zadań realizowanych przez Radę Miejską w Połańcu¹ w dniach 20-21 sierpnia 2024 r. w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadziły: Edyta Adamczyk – 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 555/2024 i Nr 556/2024 z dnia 19 lipca 2024 r. wydanych przez Z-cę 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 organ kontrolowany.

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

¹ Z siedzibą w Urzędzie Miasta i Gminy Połaniec, ul. Rusczańska 27, 28-230 Połaniec

² T. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224

r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³ oraz art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

Zakres kontroli:

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

Okres objęty kontrolą:

01.01.2023 r. – 05.07.2024 r.

Ocena działalności organu⁵:

Wykonywanie zadań w zakresie organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Miejską w Połańcu - **oceniam pozytywnie z uchybieniami.**

Ustalenia kontroli:

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 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁶.

Rada Miejska w Połańcu, realizując wymóg art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym⁷ powołała Komisję Skarg, Wniosków i Petycji - § 15.1 Statutu Miasta i Gminy Połaniec⁸. Zasady i tryb działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji określa Załącznik Nr 6 do Statutu.

³ T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 190

⁴ T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 572 - zwany dalej k.p.a.

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

⁷ T. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.

⁸ Stanowiącego Załącznik do Uchwały Nr V/21/03 Rady Miejskiej w Połańcu z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Połaniec - ze zmianami

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

Zgodnie z 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.

Ustalono, że Prezydium Rady Miejskiej w Połańcu (Przewodnicząca oraz dwóch Wiceprzewodniczących) pełni na zmianę dyżur dla mieszkańców w każdy wtorek w godzinach 15.15 – 16.00, a powyższa informacja została wywieszona na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta i Gminy w Połańcu. Czas pracy Urzędu wyznaczono w poniedziałek, środę, czwartek i piątek od 7.00 do 15.00 oraz we wtorek od 8.00 do 16.00.

Wyznaczenie we wtorek godzin, innych niż standardowo przyjęte godziny pracy Urzędu świadczy o spełnieniu przez Radę Miejską w Połańcu wymagań nałożonych art. 253 § 1- 4 k.p.a. *Uchybienie* stanowi niewskazanie w wywieszonej informacji, że przyjęcia interesantów dotyczą skarg i wniosków (dowód: akta kontroli nr 10).

Rejestr skarg i wniosków

Zgodnie z zapisami § 28 pkt 10 i 11 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Połańcu⁹, prowadzenie rejestru skarg i dokumentacji skarg kierowanych do Rady i rozpatrywanych przez Radę, a także przekazywanie skarg i wniosków wg właściwości należy do zadań Biura Rady Miejskiej Urzędu Miasta i Gminy w Połańcu.

Rada Miejska w Połańcu prowadzi rejestr dla skarg wpływających do organu zatytułowany „Rejestr skarg składanych do Rady Miejskiej w Połańcu”¹⁰, oznaczony symbolem

⁹ Stanowiącego Załącznik do Zarządzenia Nr 48/2022 z dnia 6 kwietnia 2022 r. Burmistrza Miasta i Gminy Połaniec w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Połańcu, ze zmianami

¹⁰ Zwany dalej rejestrem skarg

1510 z kategorią archiwalną A¹¹. Jak wynika opisu, rejestr odnosi się tylko do skarg i nie dotyczy wniosków wpływających do Rady, co stanowi *uchybie* (dowód: akta kontroli nr 2). Zgodnie z 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.

Zgodnie z instrukcją kancelaryjną, skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe) w tym ich rejestr, powinny być oznaczone symbolem klasyfikacyjnym 1510 z kat. arch. A.

W kontrolowanym okresie w rejestrze skarg odnotowano 3 pisma oznaczone jako skargi rozpatrzone bezpośrednio przez Radę Miejską.

W wyniku kontroli stwierdzono *uchybie*, polegające na zaewidencjonowaniu w rejestrze skarg jednej sprawy¹², dotyczącej stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, nienoszącej znamion skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a., który stanowi, że *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* (dowód: akta kontroli nr 2 i 11). W wyżej wskazanej sprawie zastosowanie znajdowały przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹³, nie zaś regulacje działu VIII k.p.a.

Zgodnie z treścią art. 222 k.p.a., o tym czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Zakwalifikowanie pisma jako skargi lub wniosku następuje więc niezależnie od tego, jak zostało ono nazwane, albo jakie przepisy zostały w nim przywołane.

W rejestrze skarg i wniosków nie należy zatem wpisywać spraw takich jak skarga w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady, czy wniosek dot. stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

¹¹Zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt organów gmin i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki, stanowiącym załącznik Nr 2 do rozporządzenia 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. Nr 14, poz. 67 ze zm.) – zwany dalej instrukcją kancelaryjną

¹² Poz. 13 w rejestrze skarg

¹³ T. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm. – zwany dalej Kodeksem wyborczym

W toku kontroli ustalono, że w rubryce „Data rozpatrzenia skargi” wpisano datę podjęcia uchwały Rady Miejskiej w sprawie nieuwzględnienia skargi – 19.12.2023 r.¹⁴ Nie wskazano jednak w rejestrze skarg faktycznego terminu załatwienia skargi, czyli daty doręczenia skarżącemu zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi – 20.12.2023 r., co stanowi *uchybie* (dowód: akta kontroli nr 2 i 18). Art. 254 k.p.a. nakazuje, aby skargi i wnioski rejestrowane były w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Terminem załatwienia skargi jest data doręczenia (wysłania) do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (co w istocie kończy postępowanie skargowe). Zatem zapisy w ewidencji powinny odzwierciedlać stan faktyczny wynikający z prowadzonej dokumentacji skargowej.

Ponadto, w przypadku jednej skargi odnotowanej w 2023 r.¹⁵ wpisano w dacie wpływu skargi rok 2024 (dowód: akta kontroli nr 2).

Wskazane byłoby również wpisywanie liczby porządkowej poszczególnych skarg od pierwszego do ostatniego dnia danego roku, dla każdego roku oddzielnie.

Skargi rozpatrzone i załatwione przez Radę Miejską w Połańcu

Zgodnie z przesłaną do Wojewody Świętokrzyskiego informacją¹⁶, do Rady Miejskiej w Połańcu w kontrolowanym okresie wpłynęły 3 skargi i jeden wniosek. Rada Miejska nie przekazywała według właściwości innym organom skarg i wniosków.

Na podstawie przekazanej do kontroli dokumentacji ustalono, że jedna skarga¹⁷ oraz wniosek¹⁸ dotyczyły postępowania administracyjnego w sprawie ewentualnego stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego i nie nosiły znamion skargi i wniosku w rozumieniu art. 227 i 241 k.p.a. (dowód: akta kontroli nr 11, 12). W wyżej wskazanych sprawach zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Kodeks wyborczy. Z opisanego powodu, przedmiotowe sprawy nie podlegały dalszemu badaniu w niniejszej kontroli.

Ocena dokumentacji skargowej przez kontrolującą obejmowała 2 skargi załatwione przez Radę bezpośrednio¹⁹.

¹⁴ Poz. 15 w rejestrze skarg

¹⁵ Poz. 14 w rejestrze skarg

¹⁶ Korespondencja z dnia 05.07.2024 r.

¹⁷ Poz. 13 w rejestrze skarg

¹⁸ Poz. 25 w spisie spraw RM 0012

¹⁹ Poz. 14 i 15 w rejestrze skarg

Podczas kontroli stwierdzono, że skargi skierowane do Rady zostały przekazane do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Rada załatwiła obie skargi w formie uchwał.

W przypadku jednej skargi – anonimowej, Rada postanowiła o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia.

Druga skarga została uznana za bezzasadną. O sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącego w terminie wskazanym w art. 237 § 1 k.p.a. Zawiadomienie (pismo informujące o rozpatrzeniu skargi wraz z uchwałą Rady Miejskiej²⁰) zawierało wszystkie elementy określone w art. 238 § 1 k.p.a.

W uzasadnieniu do ww. uchwały uwzględniono dodatkowe pouczenie o możliwości wniesienia skargi na tę uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, co stanowi *uchybie* (dowód: akta kontroli nr 14). Należy podkreślić, że powszechne jest stanowisko, wedle którego sąd administracyjny nie jest właściwy do rozpoznawania skarg, których przedmiotem jest zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wniesionej w trybie Działu VIII k.p.a.²¹ Sądy administracyjne nie rozpatrują skarg na uchwały rad gmin podjęte w postępowaniu skargowo-wnioskowym.

Powyzsze pouczenie może wprowadzać w błąd skarżącego odnośnie nieprzystępującego w sprawie środka zaskarżenia.

Dodatkowo, kontrolujące zwracają uwagę na oznaczenie dokumentacji skargowej. Prowadzona dokumentacja dla skarg załatwianych bezpośrednio oznaczana jest symbolem 0004 pod hasłem klasyfikacyjnym *Przewodniczący rady gminy (między innymi korespondencja kierowana do i od przewodniczącego)* lub 0012 - *Posiedzenia komisji, zespołów i innych organów kolegialnych rady gminy (między innymi zawiadomienia, stenogramy, protokoły, materiały pod obrady, uchwały)*.

Zgodnie z instrukcją kancelaryjną, dokumentacja dot. skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (w tym na jednostki podległe) powinna być oznaczona symbolem klasyfikacyjnym 1510.

Uwzględniając powyższą ocenę i uwagi zalecam:

1. uzupełnienie umieszczonej zgodnie z art. 253 § 1-4 k.p.a. informacji, o wskazanie, że dotyczy ona przyjęć interesantów w sprawie skarg i wniosków,

²⁰ Uchwała Nr XCII/610/2023 Rady Miejskiej w Połańcu z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie nieuwzględnienia skargi na działanie Burmistrza Miasta i Gminy Połaniec

²¹ Postanowienie WSA w Gdańsku z 19.07.2019 r., syg. akt III SA/Gd 236/19

2. uzupełnienie rejestru skarg w sposób umożliwiający odnotowywanie wniosków wpływających do Rady Miejskiej tj. właściwe opisanie rubryk oraz odpowiednie zatytułowanie „Rejestr skarg i wniosków składanych do Rady Miejskiej w Połańcu”,
3. prawidłowe kwalifikowanie i ewidencjonowanie spraw jako skarga lub wniosek w rozumieniu Działu VIII k.p.a.,
4. umieszczanie w rejestrze skarg i wniosków terminu załatwienia skargi lub wniosku tj. daty nadania pisma lub doręczenia pisma przez gońca,
5. wzmocnienie nadzoru nad poprawnością wpisywania daty w rejestrze skarg i wniosków,
6. numerowanie w rejestrze skarg i wniosków poszczególnych spraw, dla każdego roku oddzielnie,
7. uwzględnianie w uchwale dot. rozpatrzenia skargi właściwych pouczeń,
8. oznaczanie dokumentacji skargowej zgodnie z instrukcją kancelaryjną.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień, a także o przekazanie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – 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.

Michał Skotnicki
Wicewojewoda Świętokrzyski