



WOJEWODA POMORSKI

WK-I.431.22.2017.AB/MM

Gdańsk, dnia grudnia 2017r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej	Rada Gminy w Sztutowie ¹ (dalej: <i>rada gminy</i>)
Przedmiot kontroli	prawidłowość i terminowość załatwiania skarg i wniosków
Okres objęty kontrolą	od 1 stycznia 2015r. do 27 marca 2017r.
Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli	kontrola planowa, w trybie zwykłym, na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego ² (dalej: <i>kpa</i>)
Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli	10-18 kwietnia 2017r.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waleria Banasik – przewodnicząca rady gminy Sztutowo (kadencja 2014 - 2018) (dalej: <i>przewodnicząca rady</i>)
Skład zespołu kontrolującego	Aleksandra Borkowska – inspektor wojewódzki – kierownik zespołu kontrolującego, Maria Mielczarek – starszy inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolującego.
Informacje wstępne Zgodnie z art. 11a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku <i>o samorządzie gminnym</i>³ 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. Na podstawie art. 229 § 3 <i>kpa</i> 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 <i>kpa</i> rozpatruje wnioski, których przedmiotem są m.in. sprawy dot. ulepszenia organizacji czy usprawnienia pracy rady. Zgodnie z informacją przekazaną przez <i>przewodniczącą rady</i> pismem z dnia 27 marca 2017r.⁴ w okresie objętym kontrolą do <i>rady gminy</i> wpłynęły 2 skargi (1 w 2015r. i 1 w 2016r.) oraz 6 wniosków (5 w 2015r. i 1 w 2016r.). W związku z powyższym weryfikacji poddano: ➤ rejestr skarg i wniosków, ➤ informację o dniach i godzinach przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków w siedzibie <i>rady gminy</i>, ➤ dokumentację z postępowania dotyczącego załatwienia skarg i wniosków.	

¹ ul. Gdańska 55, 82-110 Sztutowo

² Dz.U. z 2017r., poz. 1257

³ Dz.U. z 2017r., poz. 1875

⁴ Pismo z dnia 27 marca 2017r., znak KG.0004.10.2017, akta kontroli str. 9

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

Ustalenia:

I. Prawdliwość oraz terminowość załatwiania skarg oraz wniosków

Podczas kontroli ustalono, że w Urzędzie Gminy Sztutowo, który jest jednocześnie siedzibą *radę gminy*, stosownie do art. 253 § 4 *kpa* w widocznym miejscu zamieszczono informację o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawie skarg i wniosków oraz spełniono określony w § 3 ust 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (*dalej: rozporządzenie*) obowiązek zamieszczenia w widocznym miejscu w urzędzie informacji wskazującej wyznaczonych pracowników przyjmujących oraz rozpatrujących skargi i wnioski. Z treści przedmiotowej informacji wynika, że *przewodnicząca rady gminy* przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w każdą środę miesiąca od godz. 13.00 do godz. 15.30. Urząd Gminy w Sztutowie pracuje od poniedziałku do piątku, od godz. 7.30 do godz. 15.30. Zgodnie z art. 253 § 3 w związku z art. 253 § 2 *kpa* dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym co najmniej raz w tygodniu powinno się umożliwić przyjmowanie obywateli w ustalonym dniu po godzinach pracy. Analiza wywieszanej w urzędzie gminy informacji pozwala stwierdzić, że wymóg ten nie jest realizowany.

Zgodnie z § 6 pkt 9 ppkt 10 regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy w Sztutowie⁵ za prowadzenie spraw związanych z przyjmowaniem przez radnych skarg i wniosków mieszkańców gminy odpowiedzialny jest pracownik zatrudniony w Urzędzie Gminy Sztutowo na stanowisku ds. kadr, obsługi Rady Gminy oraz oświaty. Zadanie to zostało również uwzględnione w zakresie czynności pracownika.

Na podstawie przedłożonego do kontroli rejestru skarg i wniosków ustalono, że w 2015 roku zarejestrowano 6 pism, natomiast w 2016 roku 2 pisma. Na podstawie przedstawionych akt spraw⁶ stwierdzono, że z przedmiotowych spraw 4 powinny zostać uznane za skargi oraz 3 za wnioski w rozumieniu działu VIII *kpa*. Natomiast jedna sprawa powinna zostać przekształcona w odpowiedni środek postępowania administracyjnego, o czym stanowią przepisy art. 235 i art. 236 *kpa*. Wobec powyższego ustalono, że w okresie objętym kontrolą do *radę gminy* wpłynęły 3 skargi w 2015r. oraz 2 skargi w 2016r. (w tym jedna, której nie nadano odpowiedniego biegu), a nie jak wskazano w informacji udzielonej przez *przewodniczącą rady* pismem z dnia 27 marca 2017r.⁷ – 1 skarga w 2015 i 1 skarga w 2016r. Ponadto w 2015r. wpłynęły 3 wnioski. Na podstawie ww. rejestru oraz przedłożonych do kontroli akt spraw należy stwierdzić, że nie są one prowadzone w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, o czym stanowi art. 254 *kpa*. W rejestrze np. nie jest wskazane, czy dane pismo zostało zakwalifikowane jako wniosek czy skarga, natomiast z przedstawionych do kontroli akt prowadzonych spraw trudno wywnioskować, czy dana skarga została uznana za zasadną czy bezzasadną.

Pod pozycją nr 1 z 2015r. w rejestrze skarg i wniosków wpisano pismo, które przesłane zostało przez sołtysa i radę sołecką wsi Kąty Rybackie w sprawie ponownego rozpatrzenia uchwały rady gminy dotyczącej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstającymi na terenie nieruchomości oraz spraw dotyczących odbioru odpadów. Na ww. pismo udzielono odpowiedzi, która podpisana została zarówno przez wójta jak i *przewodniczącą rady*, a w jej treści wskazano, że odpowiada się na petycję. *Przewodnicząca rady* pismem z dnia 26.04.2017r.⁸ wyjaśniła, że „pismo mieszkańców Sołectwa Kąty Rybackie (...) zostało potraktowane jako wniosek. W związku z powyższym

⁵ Zarządzenie nr 19/2016 z dnia 15 kwietnia 2016r. Wójta Gminy Sztutowo w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Sztutowie wraz ze zmianami z dnia 5 października 2016r.

⁶ akta kontroli str. 43-88

⁷ Pismo z dnia 27 marca 2017r., znak KG.0004.10.2017, akta kontroli str. 9

⁸ Pismo przewodniczącej rady z dnia 26.04.2017r., znak KG.0007.2.1.2017, akta kontroli str. 27-32

*zostało ono wpisane do rejestru skarg i wniosków.” W tym miejscu należy wskazać, że odpowiedź ta nie została udzielona we właściwej formie, co stanowi naruszenie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym⁹ (dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*), gdyż rada gminy jako organ kolegialny podejmuje decyzje w formie uchwały. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 19 ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym* zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Przepis ten nie daje przewodniczącemu rady żadnych władczych kompetencji poza tymi, które związane są z organizacją pracy rady oraz prowadzeniem jej obrad. W wyroku z 3.11.2008r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach¹⁰ podkreślił: *”Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym i mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 uosg jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień”*.*

Ustalono, że pod pozycją nr 2, 3 i 4 z 2015r. w rejestrze skarg i wniosków zarejestrowano kolejno pisma z dnia: 11.06.2015r. (data wpływu: 15.06.2015r.), 30.06.2015r. (data wpływu: 01.07.2015r.), 10.07.2015r. (data wpływu: 13.07.2015r.)¹¹ skierowane zarówno do wójta jak i *przewodniczącej rady gminy*, w których to mieszkańiec gminy skarży się na działalność wójta gminy w zakresie pobierania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz udzielania przez wójta odpowiedzi w przedmiotowym zakresie. W przedstawionych do kontroli aktach znajdowały się skierowane do skarżącego odpowiedzi w przedmiotowej sprawie podpisane przez wójta. Pisma te posiadały sygnaturę spraw merytorycznych. Ustalono, że *przewodnicząca rady* udzieliła odpowiedzi skarżącemu pismem z dnia 15.07.2015r., dochowując przy tym terminu na rozpatrzenie skarg, wynikającego z art. 237 § 1 *kpa*. Jednakże odpowiedź ta nie została udzielona we właściwej formie, tj. w formie uchwały *rady gminy*, co stanowi naruszenie przepisów *ustawy o samorządzie gminnym*. Dodatkowo stwierdzono, iż udzielając odpowiedzi skarżącemu, naruszono przepis art. 238 § 1 *kpa*, który określa elementy obligatoryjne, jakie powinno zawierać zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi.

Pisma znajdujące się w rejestrze skarg i wniosków pod numerami 5 i 6 z 2015r., zaadresowane zostały zarówno do wójta gminy jak i rady gminy. Oba pisma wpłynęły 5.10.2015r. i dotyczyły prośby o wykonanie nawierzchni drogowej oraz remontu dróg, podpisane zostały przez mieszkańców wsi Kąty Rybackie. Na oba pisma odpowiedzi udzielił wójt gminy. Na pytanie kontrolujących, o wyjaśnienie powodu wpisania w rejestrze skarg i wniosków ww. pism *przewodnicząca rady* wyjaśniła¹², że wpisane zostały „(...) ze względu na to, że wpłynęły one również do Przewodniczącego Rady Gminy.” W miejscu tym należy wskazać, że zgodnie z art. 19 *kpa* organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Natomiast zgodnie z art. 243 *kpa* jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie wnioskodawcę o jego przekazaniu. W aktach sprawy nie stwierdzono uchwały *rady gminy* w sprawie przekazania wniosku zgodnie z właściwością.

W 2016r. pod pozycją nr 1 w rejestrze skarg i wniosków zarejestrowana została skarga, która przekazana została zgodnie z właściwością do *rady gminy* przez Ministerstwo Finansów. W treści skargi skarżąca dała wyraz niezadowolenia ze sposobu naliczenia podatku od nieruchomości. Odpowiedzi na skargę udzieliła *przewodnicząca rady* pismem z sygnaturą spraw merytorycznych.

⁹ Dz. U. z 2017r., poz. 1875

¹⁰ IV SA/GI 396/08, Legalis

¹¹ akta kontroli str. 53-59

¹² Pismo przewodniczącej rady z dnia 26.04.2017r., znak KG.0007.2.1.2017, akta kontroli str. 27-32

Zgodnie z wyjaśnieniami przewodniczącej rady z dnia 26.04.2017r.¹³ skarżąca „(...) nie wniosła odwołania od wydanej przez Wójta Gminy Sztutowo decyzji dotyczącej sposobu naliczenia podatku od nieruchomości od swojej działki (...) tylko złożyła skargę do Ministerstwa Finansów – Departament Podatków Lokalnych. Ministerstwo Finansów przekazało w/w skargę do rozpatrzenia według właściwości do Rady Gminy Sztutowo a nie do Wójta Gminy Sztutowo lub nawet do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Dlatego też, sprawa skargi została potraktowana jako zwykłe pismo i została udzielona odpowiedź przez Przewodniczącą Rady Gminy Sztutowo.” Nie można przyjąć powyższych wyjaśnień, gdyż zgodnie z art. 236 kpa w przypadkach określonych w art. 235 kpa, tj. skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany, które może być uwzględnione w przypadkach określonych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylecia lub zmiany. Zasadnym było powyższą skargę przekazać zgodnie z właściwością do wójta gminy Sztutowo. Naruszono w tym przypadku zasadę pierwszeństwa ogólnego postępowania administracyjnego przed skargowym i przekształcenia skargi w odpowiedni środek postępowania administracyjnego. „Konsekwencją przyjętej przez Kodeks postępowania administracyjnego zasady pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym jest wymóg interpretowania skargi, kwestionującej wydaną decyzję ostateczną, jako przesłanki do uruchomienia jednego z nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej, uregulowanych w art. 145–163 KPA. Skarga wniesiona w okolicznościach wskazanych w komentowanym przepisie spowoduje zatem wznowienie postępowania albo wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji bądź też jej uchylecia lub zmiany, o ile – co wynika z odesłania do art. 16 § 1 zd. 2 KPA – zaistnieją okoliczności, przewidziane w Kodeksie lub w ustawach szczególnych, uzasadniające weryfikację decyzji ostatecznej w jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania.” (zob. komentarz do 235 Kpa, Kędziora, Kpa. Komentarz 2017, wyd. 5, źródło Legalis). Dodatkowo należy podkreślić, że w świetle art. 235 Kpa na organie, do którego wniesiono skargę, ciąży szczególnie obowiązek precyzyjnego ustalenia treści zawartego w niej żądania.

Pod nr 2 w 2016r. zarejestrowane zostało pismo z dnia 12.12.2016r., w którym skarżący domagał się udzielenia przez radę gminy informacji w sprawie jego skargi z dnia 9.11.2016r. (data wpływu do rady gminy: 14.11.2016r.). Ww. skarga dotyczyła niezadowolenia z udzielonej skarżącemu odpowiedzi przez wójta w sprawie braku wprowadzenia oznakowania na ulicy Sztutowa. Dnia 13.12.2016r. przewodnicząca rady odpowiedziała skarżącemu pismem z sygnaturą spraw merytorycznych, dochowując tym samym terminu wynikającego z art. 237 §1 kpa, ale naruszając przy tym przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Odpowiedź ta nie została udzielona w formie uchwały rady gminy w sprawie rozpatrzenia skargi.

Na podstawie powyżej opisanych ustaleń kontrolowany obszar ocenia się **negatywnie**.

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) nierejestrowanie oraz nieprzechowywanie skarg i wniosków w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, co stanowi naruszenie art. 254 kpa; 3) poinformowanie skarżącego/wnioskodawcy o rozpatrzeniu
-------------------------------------	--

¹³ Pismo przewodniczącej rady z dnia 26.04.2017r., znak KG.0007.2.1.2017, akta kontroli str. 27-32

	skargi/załatwieniu wniosku przez <i>przewodniczącą rady</i> pismem, nie zaś w formie uchwały <i>rady gminy</i>, co stanowi naruszenie przepisów <i>ustawy o samorządzie gminnym</i>; 4) niezawieranie w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skarg elementów, o których mowa w art. 238 <i>kpa</i>; 5) brak przestrzegania zasady pierwszeństwa ogólnego postępowania administracyjnego przed skargowym i przekształcenia skargi w odpowiedni środek postępowania administracyjnego. Przyczyną wskazanych nieprawidłowości jest nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa, tj. <i>kpa</i> oraz <i>ustawy o samorządzie gminnym</i> przez <i>przewodniczącą rady gminy</i>. Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest brak możliwości zgłaszania skarg i wniosków przez mieszkańców do rady gminy po godzinach pracy oraz odpowiadanie na skargi przez osobę nieposiadającą do tego ustawowych kompetencji. Osoby odpowiedzialne: <i>przewodnicząca rady gminy</i>, jako osoba odpowiedzialna za organizowanie prac rady gminy oraz prowadząca obrady.
Ocena kontrolowanej działalności	negatywna
Zalecenia/wnioski Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011r. <i>o kontroli w administracji rządowej</i>¹⁴ (dalej: <i>ustawa o kontroli</i>), zalecam: - umieszczenie w widocznym miejscu w siedzibie <i>rady</i> informacji w zakresie przyjmowania interesantów w sprawie skarg i wniosków, co najmniej raz w tygodniu w ustalonym dniu po godzinach pracy, - w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg zawierać elementy, o których mowa w art. 238 <i>kpa</i>. Ponadto formułuję następujące wnioski: - skargi i wnioski oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty należy rejestrować oraz przechowywać w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, - należy przestrzegać ustanowionych przepisami prawa kompetencji zarówno przewodniczącego rady jak i rady gminy, - należy przestrzegać zasady pierwszeństwa ogólnego postępowania administracyjnego przed skargowym i przekształcać skargi w odpowiedni środek postępowania administracyjnego zgodnie z przepisami <i>kpa</i>. Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 <i>ustawy o kontroli</i> proszę o przesłanie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego : - zdjęcia wywieszonej w widocznym miejscu w siedzibie <i>rady</i> informacji w zakresie przyjmowania interesantów w sprawie skarg i wniosków,	

¹⁴ Dz. U. Nr 185, poz. 1092

2. zawiadomienia o sposobie załatwienia jednej skargi, która wpłynęła do *rady gminy* po otrzymaniu niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
3. informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystywania uwag i wniosków lub przyczyn ich niewykorzystania.

WOJEWODA POMORSKI

Dariusz Drelich

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