



WOJEWODA LUBUSKI

Gorzów Wlkp., 9 sierpnia 2021 r.

Nasz znak: NK-II.431.1.9.2021.JRuT
Sprawę prowadzi: Jolanta Seń
Telefon: 957851827
e-mail: jolanta.sen@lubuskie.uw.gov.pl

Rada Miejska
Krosno Odrzańskie

Dotyczy: wystąpienia pokontrolnego

W dniach od 6 kwietnia do 14 maja 2021 r. pracownicy Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp.:

- Joanna Rutkowska – kierownik Oddziału Kontroli - przewodnicząca zespołu,
 - Jolanta Seń – inspektor wojewódzki,
- przeprowadzili kontrolę Rady Miejskiej, ul. Parkowa 1, 66-600 Krosno Odrzańskie, zwaną dalej Radą.*

Przedmiotem kontroli była organizacja oraz sposób przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie przez Radę **ocenia się pozytywnie z uchybieniami.**

Powyższa ocena jest wynikiem stwierdzonych uchybień wykazanych w dalszej części niniejszego dokumentu.

Informacja o dniach i godzinach przyjmowania mieszkańców umieszczona została w budynku Urzędu Miasta na tablicy ogłoszeń, co spełnia wymogi określone w art. 253 §4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735)- dalej k.p.a. Interesanci w sprawie skarg i wniosków kierowanych do Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim przyjmowani są osobiście, podczas dyżuru Przewodniczącego Rady Miejskiej, po wcześniejszym umówieniu się. Przedmiotowe ustalenia nie odpowiadają treści art. 253 k.p.a., w myśl którego, kierownicy organów lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu po godzinach pracy.

Ewidencję skarg i wniosków prowadzi Wydział Organizacyjny. Koordynowanie i nadzorowanie załatwiania skarg i wniosków składanych przez obywateli oraz czuwanie nad terminowością załatwianych skarg i wniosków, zgodnie z przesłaną informacją należy do Naczelnika Wydziału Organizacyjnego.

W Urzędzie w 2013 roku Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego przeprowadziło kontrolę wewnętrzną dotyczącą przestrzegania procedur prowadzenia postępowania skargowego. W rejestrze skarg i wniosków prowadzonym wspólnie dla Burmistrza Miasta i Rady Miejskiej odnotowano 5 skarg i 2 wnioski.

W toku kontroli analizie poddano wszystkie sprawy, których sygnatury ujęte zostały w poniższej tabeli:

Lp.	Numer z Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków	Znak sprawy
1.	CRS 1	O.1511.1.2020.PA
2.	CRS 2	O.1510.2.2020.PA
3.	CRS 3	O.1510.3.2020.PA
4.	CRS 4	O.1510.4.2020.PA
5.	CRS 5	O.1510.5.2020.PA
6.	CRS 6	O.1510.6.2020.PA
7.	CRS 7	O.1510.7.2020.PA

Na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów stwierdzono niżej przedstawione uchybienia.

Brak podjęcia stosownej uchwały:

- sprawa ujęta pod nr CRS 1 - 23 stycznia 2020 r. wpłynęła skarga dot. bezczynności pracownika Urzędu Miasta w przedmiocie nieudzielenia odpowiedzi na pismo. Pismem z 30.01.2020 r., znak: O.1511.1.2020 Przewodniczący Rady przekazał skargę do rozpatrzenia Burmistrzowi Krosna Odrzańskiego.

Zgodnie z art. 231 § 1 k.p.a. 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. Natomiast art. 232 § 2 k.p.a. stanowi, iż skargę na pracownika można przekazać do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia.

Działanie polegające na przekazaniu skargi do Burmistrza było działaniem prawidłowym. Jednak stwierdzono uchybienie polegające na braku podjęcia stosownej uchwały, gdyż art. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), wskazuje, że rada gminy działa poprzez podejmowanie uchwał, a więc przekazanie skargi przez radę powinno nastąpić w formie uchwały. Przemawia za tym przede wszystkim charakter organu (organ kolegialny podejmuje decyzje w formie uchwały) oraz stanowisko reprezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Jako wyjaśnienie przyczyn stwierdzonego uchybienia wskazano, iż: "ze względu na obowiązek niezwłocznego (nie później niż w terminie siedmiu dni) przekazania skargi właściwemu organowi oraz specyfikę działania Rady Miejskiej, przekazanie skargi

nastąpiło w formie zawiadomienia podpisanego przez Przewodniczącego Rady Miejskiej. Przekazanie pisma przez Przewodniczącego Rady Miejskiej nie obejmuje rozpatrzenia skargi, a jedynie dotyczy kompetencji o charakterze organizacyjnym i stanowi czynność techniczną".

Nieprawidłowa kwalifikacja pisma

- sprawa ujęta pod nr CRS 4 – 27 lipca 2020 r. wpłynęła korespondencja dot. wypowiedzi wiceprzewodniczącego Rady Gminy z prośbą o jego odwołanie. Korespondencja została zakwalifikowana jako wniosek.

W świetle postanowień art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokojenia potrzeb ludności, katalog ten ma charakter otwarty, a zatem możliwe jest formułowanie we wniosku postulatów, które będą zmierzały do osiągnięcia innych celów niż wymienione w art. 241 k.p.a. [zob. J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks..., 2012, s. 731; M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks..., 2013, s. 1164]. Granicę w tym zakresie stanowi jedynie wynikający ze wspólnych cech zjawisk wymienionych w art. 241 k.p.a. charakter przedmiotu wniosku. Można mu przypisać cztery cechy:

- obejmuje on żądanie realizacji w przyszłości pewnego celu przez działanie lub zaniechanie organu władzy publicznej, do którego wystąpienie to jest adresowane,
- zadośćuczynienie podniesionemu we wniosku żądaniu mieści się w zakresie działania tego podmiotu,

- cel, którego osiągnięcie postuluje się w takim wystąpieniu, jest pozytywnie oceniany przez wnioskodawcę,

- w subiektywnym przekonaniu osoby składającej wniosek realizacja postulatów zawartych we wniosku służy poprawie sposobu funkcjonowania władz publicznych, optymalizacji ich działań (por. J. Lang, Wnioski obywatelskie w administracji państwowej, Warszawa 1976, s. 32–33, 132; P. Kledzik, Postępowanie..., s. 109–110). [Art. 241 KPA Gajewski 2015, wyd. 1/S. Gajewski – Komentarz Legalis].

Zatem należy stwierdzić, iż chociaż art. 241 k.p.a. nie definiuje pojęcia wniosku, wskazując jedynie jego przedmiot, to treścią wniosku jest „propozycja poprawy działania organu, do którego jest on skierowany”. Artykuł 241 k.p.a. ma charakter otwarty, bowiem wyliczenie zawarte w jego treści jest przykładowe (zob. np. wyr. WSA w Łodzi z 17.4.2009 r., II SA/Łd 941/08, Legalis). Przy czym w przeciwieństwie do skarg, przedmiotem wniosku nie jest zarzut, lecz chęć ulepszenia istniejącego stanu rzeczy, a więc postulaty skierowane na przyszłość. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy przede wszystkim, iż przedmiot ww. pism wszczynających sprawę nie spełnia przesłanek określonych w art. 241 k.p.a. w szczególności nie zawiera postulatów służących poprawie sposobu funkcjonowania władz publicznych. Przytaczając ogólnie przedmiot ww. pisma, jakim była prośba o odwołanie wiceprzewodniczącego rady w potocznym rozumieniu często może być traktowane przez obywateli jako prośba/wniosek o podjęcie działań, jednakże nie stanowi ono wniosku w rozumieniu art. 241 k.p.a.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż pismo wszczynające powyższą sprawę nie stanowi również skargi, gdyż nie spełnia przesłanek określonych w art. 227 k.p.a.

W myśl, którego przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonanie zadań przez właściwe organy, albo przez ich pracowników,

naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwienie spraw.

Wiceprzewodniczący rady nie ma statusu organu gminy, bowiem zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zadaniem wiceprzewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady gminy oraz prowadzenie obrad rady (art. 19 ust. 2 ww. ustawy). w przypadku nieobecności przewodniczącego.

Z wyborem na stanowisko wiceprzewodniczącego rady nie wiąże się również zatrudnienie w charakterze pracownika samorządowego. Nie wynika bowiem z niego, co przewiduje art. 73 § 1 kodeksu pracy, obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. W związku ze stwierdzonym uchybieniem zostały złożone wyjaśnienia, z których wynika, iż: "w świetle art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Wskazany artykuł nie zamyka katalogu spraw, których może dotyczyć wnioski. Po analizie pisma, obsługa prawna Urzędu w dniu 17 sierpnia 2020 r. wydała opinię, iż pismo zostało złożone w trybie art. 241 k. p. a. i należy je rozpoznać jako wniosek".

Nie wniesiono uwag do sposobu rozpatrzenia spraw ujętych pod nr CRS 2,3,5,6,7.

Przedstawiając powyższe ustalenia zalecam:

1. rozstrzyganie skarg i wniosków przez Radę Gminy w formie uchwał i zamieszczanie w nich wszystkich elementów określonych w art. 238 § 1 k.p.a.,
2. kwalifikowanie wpływającej korespondencji stosowanie do zasad określonych w art. 222 , 227 i 241 k.p.a.

W terminie 30 dni liczonym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, proszę o pisemną informację o sposobie wykonania zaleceń i wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień. Jednocześnie informuję, że od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.²

Podstawa prawna:

¹ art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224),

² art.48 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

WOJEWODA LUBUSKI

Władysław Dajczak