



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Rafał Jurkowlaniec

Wrocław, dnia 15 września 2010 r.



NK.III.0932-86/10

Pan
Zbigniew Przychodzeń
Wójt Gminy Męcinka

Wystąpienie pokontrolne

W dniu 7 czerwca 2010 r. zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził na podstawie upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego NK.III.0939-39/10 z dnia 2 czerwca 2010 r. kontrolę problemową w Urzędzie Gminy w Męcince z siedzibą w 59-424 Męcinka 11, w zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oraz prowadzenia zbioru przepisów gminnych, obejmującą okres roku 2009 i 2010 do dnia kontroli.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym w dniu 17 grudnia 2009 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli zewnętrznych w jednostkach podporządkowanych Wojewodzie Dolnośląskiemu oraz samorządu terytorialnego, realizowanych przez Wydziały Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w 2010 r.

W wyniku kontroli ustalono, iż tryb przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków został formalnie określony w Rozdziale IX *Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków* Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Męcince, wprowadzonego Zarządzeniem Nr 7/2006 Wójta Gminy Męcinka z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Męcince.

Wójt Gminy Męcinka przyjmuje w sprawach skarg i wniosków w każdy piątek w godzinach od 14:00 do 16:00 co jest zgodne z art. 253 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), z którego wynika, iż „dni i godziny przyjęć - interesantów - powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny odbywać w ustalonym dniu tygodnia po godzinach pracy”. Informacja dotycząca terminu przyjęć interesantów przez Wójta Gminy jest umieszczona na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu.

Rejestracja skarg i wniosków wpływających do Urzędu Gminy należy do zadań Zastępcy Wójta Gminy Męcinka, który zgodnie ww. Regulaminem Organizacyjnym sprawuje również bieżący nadzór nad organizacją przyjmowania, załatwiania skarg i wniosków.

Wobec powyższego stwierdzono, iż wypełniono dyspozycję przepisu § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46), zgodnie z którym przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.

Aktualny rejestr skarg i wniosków prowadzony jest w Urzędzie Gminy od roku 2000. Na podstawie analizy zawartych wpisów stwierdzono, iż powyższy rejestr prowadzony jest starannie, w sposób czytelny, umożliwiający kontrolę przebiegu załatwienia poszczególnych skarg i wniosków, co jest zgodne z zapisem art. 254 k.p.a. Podczas kontroli stwierdzono jednak pewne uchybienia przy rejestracji skarg, w rubryce dotyczącej daty wpływu skargi zaewidencjonowanej pod poz. 2/2010, brak jest wpisania daty rejestracji tego pisma. Dokumentacja skarg i wniosków przechowywana jest w sposób prawidłowy.

W trakcie kontroli rejestru ustalono, iż numeracja zapisów w każdym roku rozpoczyna się od numeru jeden. Jednocześnie stwierdzono, że zapisy poszczególnych lat nie zostają zakończone, a pomiędzy poszczególnymi latami nie pozostawiono całej nie zapisanej strony, którą powinno się przekreślić. Prowadzenie rejestru w powyższy sposób nie spełnia wymagań określonych w dyspozycji przepisu § 20 ust. 6 instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych, stanowiącej załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych z dnia 22 grudnia 1999 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 1319 z późn. zm.), zgodnie z którą „*przy wykorzystywaniu rejestru przez kilka lat, zapisy poszczególnych lat należy zakończyć, z pozostawieniem całej nie zapisanej strony, którą należy przekreślić. Numerację zapisów rozpoczyna się w każdym roku od nr 1.*”.

W toku kontroli stwierdzono, iż w 2009 r. odnotowano wpływ 1 skargi, natomiast w roku 2010 do dnia kontroli wpłynęły 2 skargi. W okresie objętym kontrolą nie zaewidencjonowano wpływu żadnego wniosku.

Analizując poddane kontroli skargi w badanym okresie, kontrolujący stwierdzili, co następuje:

W przypadkach skarg zarejestrowanych w rejestrze pod poz. 1 w 2009 r. oraz pod poz. 1 w 2010 r. w wyniku kontroli stwierdzono, iż w przedmiotowych sprawach, skargi wniesione przez sąsiada (osobę trzecią), winny inicjować wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji administracyjnej na podstawie art. 363 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu „*wójt (...) może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko.*”. Wszczęcie tego postępowania musi nastąpić z urzędu zgodnie z treścią art. 375 ustawy – Prawo ochrony środowiska, iż „*postępowanie w sprawie wydania decyzji, o których mowa w niniejszym dziale, wszczyna się z urzędu.*” Wynika to z tego, że art. 375 ww. ustawy ma charakter przepisu szczególnego w stosunku do art. 61 k.p.a. Nie zmienia sposobu wszczęcia postępowania okoliczność, że skarżący „*życzliwie*” poinformował organ administracji publicznej o zachowaniu swojego sąsiada, licząc na interwencję tego organu. Takie postępowanie administracyjne wszczynane jest z urzędu, niezależnie od tego, skąd organ powziął wiadomość - komentarz do art. 375 ustawy – Prawo ochrony środowiska,

[w:] Rakoczy Bartosz, Bukowski Zbigniew, Ciechanowicz-Mclean Janina, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2008, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis (wydanie I).

W wyniku analizy dokumentacji skargowej ustalono, iż zaewidencjonowana w rejestrze pod poz. 2 w roku 2010 pismo, zawierające prośbę o interwencję, zostało zakwalifikowane jako skarga, choć winno spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego, zgodnie z dyspozycją art. 233 k.p.a. Organ w tej sprawie przeprowadził postępowania dowodowe (wizja lokalna), które przewiduje procedura administracyjna, natomiast zakończył przedmiotową sprawę wydaniem zawiadomienia o bezzasadności skargi. Zgodnie z treścią art. 105 § 1 k.p.a.: „*gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania*.” Tak więc, w tym przypadku organ powinien wydać decyzję umarzającą postępowanie administracyjne, w której powinny być stwierdzone okoliczności powodujące bezprzedmiotowość wszczętego postępowania – komentarz do art. 105 kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] Przybysz Piotr *Najnowsze wydanie: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* Warszawa 2009 Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis (wydanie VI).

Tak więc powyższe sprawy nie powinny być rozpatrzone przez Wójta Gminy Męcinka w postępowaniu skargowym, lecz w trybie przewidzianym dla postępowania administracyjnego. W myśl dyspozycji art. 233 k.p.a.: „*Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony*.” Z treści tego przepisu wynika zasada pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym. Ma to również potwierdzenie w stanowisku prezentowanym w doktrynie, iż „*ustawodawca przyjmuje tutaj generalną zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym i transformacji skargi w odpowiedni środek postępowania jurysdykcyjnego*” - Jaśkowska Małgorzata, Wróbel Andrzej, *Komentarz bieżący do art. 233 kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071)*, LEX/2010. Ponadto zgodnie z art. 222 k.p.a. o tym czy pismo jest skargą bądź wnioskiem decyduje treść pisma a nie jego forma zewnętrzna. Wobec powyższego, mimo nazwania pisma skargą, jeżeli pochodzi ona od strony (lub innej osoby) i wyczerpuje znamiona czynności procesowej postępowania jurysdykcyjnego, to w myśl przepisów działu VIII k.p.a. powinna zostać zakwalifikowana jako odpowiednia czynności tego postępowania.

Ponadto nie należało przedmiotowych spraw ewidencjonować w rejestrze skarg i wniosków, a w przypadku zarejestrowania – jako sposób załatwienia wskazać - „*anulowano tryb skargowy*”. W rejestrze skarg i wniosków rejestruje się bowiem wyłącznie pisma zakwalifikowane jako *skargi* w rozumieniu art. 227 k.p.a.

W Urzędzie Gminy Męcinka – prowadzony jest zbiór przepisów gminnych, zgodnie z przepisem art. 28 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 17, poz. 95), dostępny do powszechnego wglądu w siedzibie Urzędu.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. Stosować się do dyspozycji art. 233 k.p.a., zgodnie z którym, skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania.

2. W rejestrze skarg i wniosków ewidencjonować wyłącznie pisma zakwalifikowane jako *skargi* w rozumieniu art. 227 k.p.a., które zostały rozpatrzone i załatwione, lub przekazane zgodnie z właściwością, w trybie i formie zgodnej z przepisami działu VIII k.p.a. Natomiast w przypadku zmiany kwalifikacji sprawy wpisanej do rejestru skarg i wniosków, odnotować anulowanie trybu skargowego.

3. Prowadzić rejestr skarg i wniosków zgodnie z dyspozycją art. 254 k.p.a., w szczególności w rubryce „data wpływu” wpisywać datę wpływu sprawy do Wójta Gminy. Stosować się ponadto do dyspozycji § 20 ust. 6 cyt. wyż. instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych i w przypadku wykorzystania rejestru skarg i wniosków przez kilka lat, zapisy poszczególnych lat należy zakończyć, z pozostawieniem całej nie zapisanej strony, którą należy przekreślić, a numerację zapisów rozpoczynać w każdym roku od nr 1.

O sposobie wykorzystania materiałów pokontrolnych i realizacji wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu proszę mnie poinformować **w terminie 30 dni** od dnia otrzymania wystąpienia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec