WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 13 października 2016 r.

NK-KS.431.1.23.2016.MK

Pan
Marian Kowal
Przewodniczący Rady
Powiatu Dzierżoniowskiego

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), zwanej dalej k.p.a., oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 lipca 2016 r. o symbolu NK-KS.0030.80.2016.MI, NK-KS.0030.81.2016.MI, zespół kontrolny w składzie Magdalena Iżykowska – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu) oraz Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki, w dniach od 1 do 31 sierpnia 2016 r. (z przerwami), przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Powiatu Dzierżoniowskiego z siedzibą Rynek 27, 58-200 Dzierżoniów, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie organu kontrolowanego przeprowadzono od 1 do 3 sierpnia 2016 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o plan kontroli na II półrocze 2016 r., zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 17 czerwca 2016 r.

Przewodniczącym Rady Powiatu Dzierżoniowskiego jest Pan Marian Kowal wybrany uchwałą nr I/1/14 Rady Powiatu Dzierżoniowskiego z dnia 1 grudnia 2014 r. *w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Dzierżoniowskiego*. W okresie objętym kontrolą funkcję Przewodniczącego Rady Powiatu Dzierżoniowskiego pełnił również Pan Jacek Grzebieluch wybrany uchwałą nr I/1/10 Rady Powiatu Dzierżoniowskiego z dnia 1 grudnia 2010 r. *w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Dzierżoniowskiego*.

Ostatnia kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Radzie Powiatu Dzierżoniowskiego została przeprowadzona w dniu 5 listopada 2008 r. W wyniku przeprowadzenia kontroli do organu kontrolowanego nie kierowano wniosków pokontrolnych.

Wykonywanie zadań w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez kontrolowaną jednostkę oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 31 sierpnia 2016 r. (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego – 14 września 2016 r.), które podpisał Pan Marian Kowal – Przewodniczący Rady Powiatu Dzierżoniowskiego (zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 31 sierpnia 2016 r.) [Dowód: akta kontroli str. 118-120].

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Czynności kontrolne wykazały, iż Rada Powiatu Dzierżoniowskiego nie uregulowała trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.

W wyniku kontroli ustalono, iż prowadzeniem rejestru skarg i wniosków Rady Powiatu Dzierżoniowskiego zajmuje się Pani Angelika Pompa – inspektor w Wydziale Organizacyjnym – Biurze Rady Powiatu, zgodnie z podpisanym zakresem czynności.

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Radzie Powiatu Dzierżoniowskiego realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

Zgodnie z przepisem art. 253 § 2 k.p.a. *kierownicy organów wymienionych w § 1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu*. Jednocześnie, w myśl przepisu art. 253 § 3 k.p.a., *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*. Ponadto *informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych* (art. 253 § 4 k.p.a.).

Należy wskazać, iż w toku czynności kontrolnych przeprowadzonych w siedzibie organu kontrolowanego, jako warunek spełnienia przepisu art. 253 § 2 k.p.a., wskazano wywieszony harmonogram dyżurów pełnionych przez Przewodniczącego Rady Powiatu Dzierżoniowskiego oraz przez Wiceprzewodniczących Rady [Dowód: akta kontroli str. 21].

W wyjaśnieniach z dnia 31 sierpnia 2016 r. wskazano, iż podczas dyżurów radnych Rady Powiatu Dzierżoniowskiego przyjmowani są również interesanci w sprawie skarg i wniosków. Ponadto z przedłożonych wyjaśnień wynika, iż na budynkach Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie (Rynek 27, ul. Świdnicka 38) zostaną wywieszone tabliczki informujące również o dyżurach radnych w ramach skarg i wniosków [Dowód, akta kontroli str. 119].

Z harmonogramu dyżurów radnych, wywieszonego w siedzibie organu kontrolowanego wynika, iż Przewodniczący Rady Powiatu Dzierżoniowskiego interesantów przyjmuje w każdy poniedziałek w godzinach od 10^{00} do 13^{00}, a każdy z dwóch wiceprzewodniczący Rady Powiatu Dzierżoniowskiego odpowiednio: w każdy wtorek w godzinach od 14^{00} do 15^{00}, w każdą środę w godzinach od 15^{00} do 16^{00} [Dowód, akta kontroli str. 21]. Mając na względzie, iż Starostwo Powiatowe w Dzierżoniowie czynne jest w: poniedziałek/środę/czwartek w godzinach od 7^{30} do 15^{30}, we wtorek od 7^{30} do 16^{30}, a w piątek od 7^{30} do 14^{30}, należy wskazać, iż wyznaczone godziny przyjmowania interesantów w sprawie skarg i wniosków są zgodne z art. 253 § 3 k.p.a.

Kontrola wykazała, iż na widocznym miejscu w siedzibie organu znajduje się informacja o dniach i godzinach przyjęć interesantów, realizowany jest więc obowiązek wynikający z art. 253 § 4 k.p.a.

Czynności kontrolne wykazały, iż w Radzie Powiatu Dzierżoniowskiego prowadzony jest rejestr skarg i wniosków, w którym organ kontrolowany za lata 2013-2016 zarejestrował zarówno skargi *załatwianie bezpośrednio* oraz *skargi/wnioski przekazywane do załatwienia według właściwości* [Dowód, akta kontroli str. 91-95]. Z *Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów powiatu i starostw powiatowych,* stanowiącego załącznik nr 3 do *Instrukcji kancelaryjnej*, stanowiącej załącznik nr 1 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), wynika, iż pod symbolem 1510 sklasyfikowano *skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio, w tym na jednostki podległe (w tym ich rejestr),* a pod symbolem 1511 *sklasyfikowano skargi i wnioski przekazywane do załatwienia według właściwości.*

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż ustawodawca odrębnie sklasyfikował skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio oraz skargi i wnioski przekazywane do załatwienia według właściwości.

W wyjaśnieniach z dnia 31 sierpnia 2016 r. wskazano iż cyt. „*skargi adresowane do Rady Powiatu zostają zarejestrowane w rejestrze skarg i wniosków pod symbolem 1510, ponieważ na etapie rejestracji tej skargi nie jest jeszcze możliwe ustalenie, czy skarżący skierowali ją do właściwego organu. Dopiero po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i po uzyskaniu opinii prawnej (co następuje już po dokonaniu rejestracji skargi pod nr 1510), skarga zostaje skierowana pod obrady Rady, bądź też zostaje przekazana do właściwego organu, co zostaje odnotowane w rejestrze skarg i wniosków w uwagach”* [Dowód, akta kontroli str. 118].

Wniesione wyjaśnienia uznano jako przyczynę stwierdzonego uchybienia.

Z udostępnionych rejestrów wynika, iż w okresie objętym kontrolą do organu kontrolowanego wpłynęło 11 spraw. Kontroli poddano wszystkie zarejestrowane sprawy, z czego w trzech przypadkach (poz. 1/2013, 7/2015, 8/2015) przedmiotowe pisma prawidłowo nie zostały przez organ kontrolowany zakwalifikowane jako skargi/wnioski w rozumieniu odpowiednio art. 227 oraz art. 241 k.p.a., w jednym przypadku wnoszący wycofał wniesioną skargę (poz. 6/2015), w czterech przypadkach (poz. 2/2013, 4/2014, 5/2014, 11/2016) organ kontrolowany przekazał skargę innemu organowi, celem załatwienia, natomiast w trzech przypadkach (poz. 3/2014, 9/2015, 10/2016) wniesione skargi zostały rozpatrzone.

[Dowód: akta kontroli str. 91-95]

W wyniku kontroli ustalono, iż sposób rejestracji skarg i wniosków generalnie ułatwia kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego zobowiązuje przepis art. 254 k.p.a., zgodnie z którym *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*.

Niemniej jednak, zapisy rejestru skarg i wniosków, w przypadku skarg zarejestrowanych pod poz.: 3/2014, 9/2015, 10/2016, nie odzwierciedlają faktu, iż wnoszący zostali zawiadomieni o niezałatwieniu skargi w terminie (w tym zapisy nie wskazują daty wysłania zawiadomienia o niezałatwieniu skargi w terminie oraz nowego terminu załatwienia skargi).

W złożonych pismem z dnia 31 sierpnia 2016 r. wyjaśnieniach nie wskazano przyczyny braku odzwierciedlenia w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków faktu zawiadomienia skarżących o niezałatwieniu skargi w terminie. W wyjaśnieniach podkreślono jedynie, iż takie zawiadomienia o niezałatwieniu skargi w terminie zostały wysłane do skarżących, co potwierdza również dokumentacja przedłożona w toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego [Dowód: akta kontroli str. 118].

Podkreślenia wymaga, iż zapisy rejestru skarg i wniosków powinny odzwierciedlać stan faktyczny wynikający z posiadanej dokumentacji. Z zapisów rejestru powinno wynikać, kiedy skarga/wniosek wpłynął do organu oraz jak, i kiedy został załatwiony. Ponadto, w przypadku braku możliwości załatwienia skargi w ustawowym terminie, z zapisów rejestru powinno również wynikać, czy organ zawiadomił o przyczynach zwłoki, a w przypadku wyznaczenia nowego terminu na załatwienie skargi, zapisy rejestru powinny odzwierciedlać zarówno fakt zawiadomienia o niezałatwieniu skargi w terminie, jak i nowy termin załatwienia skargi.

Jednocześnie czynności kontrolne wykazały, iż w czterech przypadkach (poz. 1/2013 – pismo z dnia 28 października 2013 r., 3/2014, 6/2015, 11/2016), w rejestrze skarg i wniosków, omyłkowo wpisano datę wpływu skargi do organu, przyjmując za dzień wpływu datę wpływu skargi do Biura Rady Powiatu Dzierżoniowskiego, zamiast datę wynikającą z pieczęci wpływu skargi do Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie.

Zgodnie z § 19 ust. 11 i 30 *Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie*, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Powiatu Dzierżoniowskiego nr XVI/122/11 z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie (ze zm.) *zapewnienie obsługi techniczno-organizacyjnej Rady Powiatu i komisji Rady oraz prowadzenie punktów kancelaryjnych Starostwa należy do zadań Wydziału Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie*. Przy czym z przepisu § 27 ust. 1 *Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie* wynika, iż do zdań Biura Rady Powiatu należy *obsługa Rady Powiatu w zakresie czynności administracyjno-technicznych i kancelaryjnych*. Jednakże Biuro Rady Powiatu, zgodnie ze schematem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie (załącznik do Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie), jest komórką organizacyjną Wydziału Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie.

Podkreślenia wymaga, iż w wyjaśnieniach z dnia 31 sierpnia 2016 r. potwierdzono, iż wpisanie do rejestru daty wpływu wynikającej z pieczęci wpływu do Biura Rady Powiatu Dzierżoniowskiego jako dnia, w którym skarga wpłynęła do organu kontrolowanego, stanowiło omyłkę [Dowód: akta kontroli, str. 118].

Kontrola wykazała, iż w przypadku spraw zarejestrowanych pod poz. 1/2013, 7/2015, 8/2015, organ kontrolowany, prawidłowo nie zakwalifikował wniesionych pism jako środków prawnych w rozumieniu odpowiednio art. 227 oraz art. 241 k.p.a. [Dowód, akta kontroli, str. 119, 120].

Podkreślenia wymaga, iż przedmiot wniesionych pism (pismo z dnia 6 maja 2013 r. oraz z dnia 28 października 2013 r.), zarejestrowanych pod poz. 1/2013, dotyczył sprawy dofinansowania osób niepełnosprawnych w ramach likwidacji barier w komunikowaniu się. Z orzecznictwa sądownictwa administracyjnego wynika, iż dofinansowanie osób niepełnosprawnych jest sprawą z zakresu administracji publicznej, w której występuje się do organu tej administracji. Nie można powiedzieć, że sprawa taka może mieć formę aktu administracyjnego tylko w razie pozytywnego rozstrzygnięcia. Negatywne rozstrzygnięcie organu też wymaga aktu administracyjnego, który mógłby podlegać kontroli. Nie mogą pozostawać poza kontrolą sprawy potrzeb obywateli i zasadność przyznania lub odmowy środków publicznych na ich zaspokojenie. [*vide* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 1090/09]. Prawo zaskarżenia takiego aktu wyklucza możliwość rozpatrzenia ww. zarzutu jako skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a., mając na względzie zasadę jednotorowości proceduralnej, która wyklucza możliwość wykorzystywania różnych procedur równolegle lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie, jak również zapobiega uchylaniu się od rygorów procesowych. [zob. komentarz do art. 221 i 222 k.p.a. (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, 12 wydanie, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012].

Należy wskazać, iż zarejestrowanie wniesionych pism w rejestrze skarg i wniosków samo w sobie nie stanowi nieprawidłowości. Niemniej jednak, z zapisów rejestru powinno w sposób niebudzący wątpliwości wynikać, iż przedmiotowe sprawy nie zostały ostatecznie przez organ kontrolowany załatwione jako środki prawne w rozumieniu odpowiednio art. 227 oraz art. 241 k.p.a. W ocenie organu kontrolującego, z zapisów rejestru skarg i wniosków, w omawianych przypadkach, jednoznacznie nie wynika, iż organ kontrolowany nie załatwił wniesionych pism jako środków prawnych w rozumieniu odpowiednio art. 227 oraz art. 241 k.p.a. [Dowód, akta kontroli, str. 91-95].

W przypadku spraw zarejestrowanych pod poz. 7/2015, 8/2015, kontrola wykazała, iż wniesione przez radnego Rady Powiatu Dzierżoniowskiego pisma wyrażały niezadowolenie z treści udzielonej radnemu przez Zarząd Powiatu Dzierżoniowskiego odpowiedzi na wniesione przez niego interpelacje [Dowód, akta kontroli, str. 62-68].

Z § 42 *Statutu Powiatu Dzierżoniowskiego*, stanowiącego załącznik do uchwały nr XVI/135/08 Rady Powiatu Dzierżoniowskiego z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Dzierżoniowskiego (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego nr 134, poz. 1573 ze zm.) wynika, iż radny Rady Powiatu Dzierżoniowskiego, niezadowolony z otrzymanej odpowiedzi na interpelację, ma prawo do żądania od interpelowanego wyjaśnienia swojej odpowiedzi. Ponadto, w przypadku stwierdzenia przez składającego interpelację, że nie zadawala go odpowiedź pisemna i dodatkowe wyjaśnienia ustne na sesji, Rada na jego wniosek może żądać dodatkowych wyjaśnień w formie pisemnej.

Podkreślenia wymaga, iż z zapisów rejestru skarg i wniosków oraz z przedłożonej dokumentacji wynika, iż organ ostatecznie nie zakwalifikował wniesionych pism jako skarg w rozumieniu art. 227 k.p.a. [Dowód, akta kontroli, str. 62-68, 93-94, 120].

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, iż pisma, których przedmiotem jest niezadowolenie radnego Rady Powiatu Dzierżoniowskiego z treści odpowiedzi na wniesioną interpelację zostały prawidłowo załatwione w trybie wynikającym ze *Statutu Powiatu Dzierżoniowskiego*.

Jednocześnie czynności kontrole wykazały, iż radny Rady Powiatu Dzierżoniowskiego złożył skargę na Zarząd Powiatu Dzierżoniowskiego w przedmiocie niezachowania terminu do udzielenia odpowiedzi na interpelację (poz. 9/2015). Jak wynika z ustaleń kontroli, w tym przypadku, Rada Powiatu Dzierżoniowskiego rozpatrzyła wniesione pismo jak skargę w rozumieniu art. 227 k.p.a., podejmując stosowną uchwałę [Dowód, akta kontroli, str. 69-77].

Biorąc pod uwagę fakt, iż przepisy ww. *Statutu Powiatu Dzierżoniowskiego* nie przewidują żadnych środków prawnych odnoszących się do terminowości udzielania radnym odpowiedzi na interpelacje, pozytywnie należy ocenić fakt zakwalifikowania wniesionego pisma jako skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a., mając na względzie również to, iż o ostatecznym sposobie kwalifikacji pisma decyduje organ, do którego dane pismo zostało zaadresowane.

Kontrola wykazała, iż w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 4/2014, wniesiona skarga została złożona w imieniu innej osoby. W dokumentacji sprawy brakowało zgody osoby w imieniu czyim złożono skargę, mimo że zgodnie z art. 222 § 3 k.p.a. *skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą.*

W wyjaśnieniach z dnia 31 sierpnia 2016 r. wskazano, iż cyt. *„sprawa została załatwiona następnego dnia, a żądanie pełnomocnictwa (zgody skarżącej) było już bezprzedmiotowe, ponieważ Pan (...) wycofał wniosek informując, że nie oczekuje pisemnej odpowiedzi”* [Dowód, akta kontroli, str. 119].

Wniesione wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie, niemniej jednak warto podkreślić, iż organ, do którego wniesiono pismo, każdorazowo powinien zweryfikować, czy osoba je wnosząca, w przypadku skarg/wniosków w rozumieniu odpowiednio art. 227/240 k.p.a., posiada zgodę podmiotu, w imieniu którego wnosi pismo.

Jednocześnie w ww. przypadku ustalono, iż skarga, złożona na Powiatowy Urząd Pracy w Dzierżoniowie (tj. na Dyrektora Urzędu), została przez organ kontrolowany przekazana do Starosty Dzierżoniowskiego.

Należy wskazać, iż w myśl art. 229 pkt 4 k.p.a. to rada *powiatu jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2*. Podkreślenia przy tym wymaga, iż powiatowe urzędy pracy wchodzą w skład *powiatowej administracji zespolonej* (art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji i instytucjach rynku pracy). Przy czym, w myśl art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.) do zadań wojewody w zakresie polityki rynku pracy należy *sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez marszałka województwa lub starostę, wojewódzkie lub powiatowe urzędy pracy, oraz inne podmioty*. Warto również dookreślić, iż przepis art. 229 k.p.a. spełnia rolę pomocniczą w określeniu właściwości organów do rozpatrywania skarg, bowiem pierwszeństwo przyznaje się zawsze przepisom odrębnym. Jako właściwe wymienia się organy posiadające pewne uprawnienia nadzorcze lub kontrolne wobec organów, których działalność wzbudza niezadowolenie skarżącego.

Z udzielonych pismem z dnia 31 sierpnia 2016 r. wyjaśnień wynika, iż wniesione pismo, organ kontrolowany zakwalifikował jako wniosek [Dowód, akta kontroli, str. 119], niemniej jednak z treści pisma przekazującego sprawę Staroście Dzierżoniowskiemu wynika, iż organ przedmiotowe pismo zakwalifikował jako skargę w rozumieniu art. 227 k.p.a. [Dowód, akta kontroli, str. 51].

Analizując treść pisma, w ocenie organu kontrolującego, nie można uznać, iż wniesione pismo powinno zostać zakwalifikowane jako wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. Faktem jest, iż art. 241 k.p.a. zawiera katalog otwarty, więc jego zakres przedmiotowy jest szeroki, niemniej jednak przedmiotem wniosku nie może być jakiś zarzut (skarga – art. 227 k.p.a), lecz chęć ulepszenia istniejącego stanu rzeczy (por. J. Starościak (w:) E. Iserzon, J. Starościak, Komentarz, 1964, s. 249). Może on dotyczyć zarówno działania, jak i zaniechania, odnosi się jednak do przyszłości (J. Lang, Wnioski obywatelskie w administracji państwowej, Warszawa 1976, s. 132) [zob. Małgorzata Jaśkowska, Tytuł: Komentarz aktualizowany do art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego, Stan prawny: 2015.09.25, źródło LEX ONLINE].

Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż wnoszący w jednym piśmie może zawrzeć kilka odrębnych spraw, w tym treścią żądania może być wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a., skarga w rozumieniu art. 227 k.p.a., bądź jakikolwiek inny środek procesowy. Niemniej jednak ciężar kwalifikacji prawnej pisma spoczywa zawsze na jego adresacie. Przy czym w przypadku zaistnienia wątpliwości, co do przedmiotu wniesionego żądania, na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wezwania wnoszącego w trybie § 8 ust. 2 rozporządzenia *w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków* do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków w terminie 7 dni spowoduje pozostawienie skargi bądź wniosku bez rozpoznania.

Wobec ustalonego stanu faktycznego i prawnego, wniesione wyjaśnienia w powyższej kwestii nie zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

We wszystkich przypadkach spośród skarg rozpatrywanych (poz. 3/2014, 9/2015, 10/2016) kontrola wykazała, iż organ kontrolowany nie załatwił skargi zarówno w ustawowym terminie (tj. w terminie *miesiąca od dnia wpływu skargi do organu*), jak i w nowym terminie, wskazanym w zawiadomieniu o niezałatwieniu skargi w terminie.

Kontrola dokumentacji skargowej wykazała, iż w przypadku skargi zarejestrowanej pod poz.:

- 3/2014 skarżący został pismem z dnia 10 marca 2014 r. poinformowany o tym, że skarga będzie rozpatrzona na sesji w dniu 25 marca 2014 r., natomiast o sposobie załatwienia skargi został zawiadomiony pismem z dnia 28 marca 2014 r.;
- 9/2015 skarżący został pismem z dnia 25 czerwca 2015 r. poinformowany o tym, że skarga będzie rozpatrzona na sesji w dniu 25 sierpnia 2015 r., natomiast o sposobie załatwienia skargi został zawiadomiony pismem z dnia 31 sierpnia 2015 r.;
- 10/2016 skarżący został pismem z dnia 2 marca 2016 r. poinformowany o tym, że skarga będzie rozpatrzona na sesji w dniu 22 marca 2016 r., natomiast o sposobie załatwienia skargi został zawiadomiony pismem z dnia 23 marca 2016 r.

[Dowód, akta kontroli, str. 46-47, 71-72, 81- 82]

Podkreślenia wymaga, iż w myśl art. 237 § 1 k.p.a. *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca*. Przy czym, w myśl art. 237 § 4 k.p.a., *o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy*.

W wyjaśnieniach z dnia 31 sierpnia 2016 r. wskazano, iż cyt. „*w przyszłości - osoba skarżąca będzie informowana zarówno o terminie rozpatrzenia skargi na sesji, jak również o terminie przekazania informacji o sposobie jej załatwienia (niezwłocznie po sesji)*" [Dowód, akta kontroli, str. 120].

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze.

W trzech przypadkach (poz. 2/2013, 5/2014, 11/2016) spośród czterech skarg przekazywanych innym organom celem załatwienia, kontrola wykazała, iż organ kontrolowany naruszył 7-dniowy termin na przekazanie skargi, liczony od dnia wpływu pisma (skargi) do organu kontrolowanego, wynikający z art. 231 k.p.a.

W wyjaśnieniach z dnia 31 sierpnia 2016 r. wskazano, iż cyt. „*naruszenie 7-dniowego terminu (wynikającego z art. 231 k.p.a.) na przekazanie skarg wynika z faktu, iż w przypadku przekazania skargi organowi właściwemu, do biegu tego terminu nie wlicza się okresu rozpatrywania pism przez organ, który uznał się za niewłaściwy. Zatem, aby ustalić, czy Rada Powiatu jest właściwa do rozpatrzenia skargi, należało przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, poprzez uzyskanie stosownej opinii prawnej. Czynności wyjaśniające zatem nie zostały wliczone do 7- dniowego terminu*" [Dowód, akta kontroli, str. 120].

Odnosząc się do wniesionych wyjaśnień wskazać należy, iż postępowanie skargowe uruchamiane jest wyłącznie w sytuacji, gdy w myśl art. 222 rozpoznający pismo rozstrzygnie, że jest ono skargą. [zob. Komentarz aktualizowany do art. 231 Kodeksu postępowania administracyjnego, źródło Lex online]. Z udzielonych wyjaśnień wynika, iż w omawianym przypadku organ kontrolowany nie miał wątpliwości, co do dokonanej kwalifikacji pisma jako skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a., wątpliwości organu przejawiały się jedynie w zakresie ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia wniesionej skargi, co potwierdzają również wniesione wyjaśnienia. Ponadto zauważyć należy, iż przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają przepisów uprawniających organ do uznania pewnych zdarzeń za okresy przerywające bieg ustawowego terminu na przekazanie skargi według właściwości.

W świetle powyższego wniesione wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczania w treści zawiadomień o sposobie załatwienia skargi (poz. 3/2014, 9/2015, 10/2016) obligatoryjnych elementów wynikających z art. 238 § 1 k.p.a., w myśl którego *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*

Czynności kontrolne wykazały, iż zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały większość elementów, o jakich mowa w art. 238 § 1 k.p.a.

Przy czym kontrola wykazała, iż w jednym przypadku (poz. 10/2016) organ kontrolowany nie zawiadomił skarżącego o sposobie załatwienia skargi, skarżącego poinformowano jedynie o sposobie rozpatrzenia zarzutów skargi, tj. o ich zasadności. Podkreślenia wymaga, iż Kodeks postępowania administracyjnego posługuje się terminami „*rozpatrzenie skargi*" oraz „*załatwienie skargi*". Rozróżnienie pojęć, które kryją się pod tymi

terminami, ma kluczowe znaczenie dla ustalenia obowiązków podmiotu prowadzącego postępowanie dotyczące rozpatrzenia skargi. Należy wskazać, że rozpatrzeniem skargi będzie zapoznanie się z jej treścią i rozstrzygnięcie jej zasadności bądź bezzasadności. W przypadku uznania zasadności skargi koniecznym staje się poinformowanie o podjętych krokach w związku z uznaniem zasadności zarzutów podniesionych w skardze. Rozstrzygnięcie jest elementem rozpatrzenia skargi. Samo rozpatrzenie skargi nie jest jednoznaczne z jej załatwieniem.

W wyjaśnieniach z dnia 31 sierpnia 2016 r. wskazano, iż cyt. „*w odpowiedzi na skargę (zarejestrowaną pod pozycją nr 10/2016) nie znalazły się informacje na temat sposobu jej załatwienia, gdyż wyciągnięcie konsekwencji w stosunku do Dyrektora Zespołu Szkół im. ks. Jana Dzierżonia w Pieszycach należy do kompetencji Starosty, jako organu wykonującego zadania pracodawcy wobec dyrektora szkoły*" [Dowód, akta kontroli, str. 120].

Wniesione wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości, mając na względzie, iż w myśl art. 238 § 1 k.p.a., zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać *wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona*.

Jednocześnie w wyniku kontroli stwierdzono, iż w dwóch przypadkach (poz. 3/2014 9/2015) zawiadomienie o odmownym sposobie załatwienia skargi nie zawierało *uzasadnienia faktycznego i prawnego*, mimo że zgodnie z art. 238 k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać m.in. *uzasadnienie faktyczne i prawne*. Analiza treści podjętych uchwał wykazała jedynie, iż uzasadnieniem była opinia Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Dzierżoniowskiego, podpisana przez Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Dzierżoniowskiego [Dowód, akta kontroli, str. 49, 76].

Podkreślenia wymaga, iż komisja rewizyjna jest wewnętrznym organem rady powiatu, z czego wynika, że zakres jej uprawnień nie może wykraczać poza kompetencje rady, nawet gdyby rada upoważniła ją do działania w tym zakresie. W związku z czym stanowisko Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Dzierżoniowskiego nie jest stanowiskiem samej Rady Powiatu Dzierżoniowskiego, jest opinią organu wewnętrznego Rady Powiatu Dzierżoniowskiego. W świetle powyższego stanowisko Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Dzierżoniowskiego nie może zostać uznane za uzasadnienie faktyczne i prawne organu, jakim jest Rada Powiatu Dzierżoniowskiego.

W wyjaśnieniach z dnia 31 sierpnia 2016 r. wskazano, iż cyt. „*w związku z uwagami dotyczącymi braku uzasadnienia faktycznego i prawnego w zawiadomieniach o załatwieniu skargi (poz. 3/2014 i 9/2015) informuję, że w przyszłości zawiadomienia te zostaną uzupełnione w wymaganym zakresie*" [Dowód, akta kontroli, str. 120].

W związku z czym należy wskazać, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, iż w jednym przypadku (poz. 3/2014) zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi nie zawierało pouczenia o treści art. 239 k.p.a., mimo że zgodnie z art. 238 k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać m.in. pouczenie o treści art. 239 k.p.a. [Dowód, akta kontroli, str. 47].

W wyjaśnieniach z dnia 31 sierpnia 2016 r. wskazano, iż cyt. „*w przypadku skargi (poz. 3/2014) zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi, w związku z przeoczeniem, nie zawierało pouczenia o treści art. 239 k.p.a. Jednakże od roku 2015 takie pouczenie jest stosowne w odpowiedziach na skargi*". [Dowód, akta kontroli, str. 120].

Wniesione wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

Biorąc pod uwagę fakt poinformowania o podjęciu przez organ kontrolowany działań eliminujących stwierdzone nieprawidłowości w zakresie terminowości załatwiania skarg oraz w zakresie elementów formalnych *zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi* odstępuje się od formułowania wniosków pokontrolnych w ww. zakresie.

Jednocześnie w celu usprawnienia sposobu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków należy:

1. Odrębnie rejestrować skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio przez organ kontrolowany oraz skargi i wnioski przekazywane zgodne z właściwością.
2. Skargi i wnioski rejestrować w sposób *ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków* (art. 254 k.p.a.).
3. Przestrzegać przepisu art. 221 § 3 k.p.a., zgodnie z którym *skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą.*
4. Przed nadaniem biegu sprawie właściwie dokonywać kwalifikacji wnoszonych pism, pamiętając o tym, że o treści żądania świadczy treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Przy czym, w przypadku zaistnienia wątpliwości, co do przedmiotu wniesionego żądania, należy wezwać wnoszącego w trybie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków* do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia, z pouczeniem, że *nieusunięcie tych braków w terminie 7 dni spowoduje pozostawienie skargi bądź wniosku bez rozpoznania.*
5. Przestrzegać 7-dniowego terminu na przekazanie skargi zgodnie z właściwością, który wynika z przepisu art. 231 k.p.a.
6. W zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi wskazywać *w jaki sposób skarga została załatwiona* (art. 238 § 1 k.p.a.).

O sposobie wykorzystania materiałów pokontrolnych w podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, a także o przyczynach ich niepodjęcia, proszę mnie poinformować w terminie do dnia **17 listopada 2016 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
/……/
Paweł Hreniak