



NK-KS.431.1.24.2016.MGS

Pan
Mirosław Markiewicz
Burmistrz Leśnej

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 20 do 30 września 2016 r. na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 12 września 2016 r. o sygn. NK-KS.0030.85.2016.MGS oraz NK-KS.0030.86.2016.MGS zespół kontrolny w składzie: Monika Grzywalska – Świątek – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Magdalena Izykowska - inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Miejskim w Leśnej z siedzibą Rynek 19, 59-820 Leśna, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli. Kontrolę odnotowano w książce kontroli pod poz. 53. Czynności kontrolne w siedzibie kontrolowanego organu przeprowadzono w dniach od 20 do 21 września 2016 r.

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

Kierownikiem kontrolowanego organu jest Pan Mirosław Markiewicz – Burmistrz Leśnej (zaświadczenie z 26 listopada 2014 r. o wyborze Burmistrza Leśnej). W okresie objętym kontrolą funkcję Burmistrza Leśnej sprawował ponadto Pan Jan Surowiec (zaświadczenie z 23 listopada 2010 r. o wyborze Burmistrza Leśnej).

Podczas kontroli dokumenty udostępniali oraz udzielali informacji: Pani Anna Stelzer – Sekretarz Gminy Leśna oraz Pan Łukasz Roszkowski – kierownik Referatu Organizacyjnego.

Ostatnia kontrola w przedmiotowym zakresie została przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Leśnej przez kontrolera z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu we wrześniu 2008 r. W wyniku przeprowadzenia kontroli skierowano do organu następujące zalecenie pokontrolne: zwrócić szczególną uwagę na kwalifikację pism wpływających do Urzędu, bowiem w myśl art. 222 kpa, o tym czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

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

Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Tryb przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w kontrolowanym organie określono w zarządzeniu nr 162/2016 Burmistrza Leśnej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Miejskim w Leśnej. W okresie objętym kontrolą tryb przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków regulowało ponadto zarządzenie nr 25/2011 Burmistrza Leśnej z dnia 14 listopada 2011 r.

Zapewnienie prawidłowej organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków mieszkańców Gminy, prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz zbioru aktów w sprawach wpływających skarg i wniosków, jak również nadzór nad terminowym rozpatrywaniem skarg i wniosków i innych spraw należy do zadań Referatu Organizacyjnego (§ 14 ust. 1 pkt 4 i 5 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leśnej stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 84/2015 Burmistrza Leśnej z dnia 30 kwietnia 2015 r.). Natomiast nadzorowanie pracy Referatu Organizacyjnego, w myśl § 7 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leśnej należy do zadań Sekretarza Gminy Leśna.

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Urzędzie Miejskim w Leśnej 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.

W toku kontroli ustalono, iż Burmistrz Leśnej przyjmuje obywateli w sprawach skarg i wniosków w poniedziałki w godzinach od 13.00 do 16.30. Godziny pracy Urzędu Miejskiego w Leśnej wyznaczono: od poniedziałku do piątku od godz. 7.30 do godz. 15.30. Stwierdzić należy, iż wyznaczone godziny przyjmowania obywateli przez Burmistrza Leśnej są zgodne z art. 253 § 3 k.p.a.

Kontrola wykazała, iż na widocznym miejscu w siedzibie organu oraz na stronie Gminy Leśna znajduje się informacja o dniach i godzinach przyjęć mieszkańców w sprawach skarg i wniosków, realizowany jest więc obowiązek wynikający z art. 253 § 4 k.p.a.

W toku kontroli stwierdzono, iż Urząd Miejski w Leśnej prowadzi oddzielny rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz oddzielny rejestr skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości.

W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio zewidencjonowano łącznie 11 skarg i 1 wniosek: w 2013 r. 4 skargi; w 2014 r. 2 skargi; w 2015 r. 3 skargi oraz 1 wniosek; w 2016 r. 2 skargi. Natomiast w rejestrze skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości zewidencjonowano 1 skargę, która wpłynęła w 2015 r. Kontrolą objęto wszystkie postępowania skargowo-wnioskowe przeprowadzone w okresie objętym kontrolą. [dowód: akta kontroli str. 23-28]

Kontrola wykazała, iż skargi i wnioski oraz dokumenty z nimi związane były oznaczane i rejestrowane w Urzędzie Miejskim w Leśnej w klasie spraw 1510 – skargi i wnioski i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe) oraz w klasie spraw 1511 – skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości.

Stwierdzono ponadto, iż akta skontrolowanych spraw odzwierciedlają przebieg ich załatwiania i rozstrzygnięcia.

Stwierdzono, iż rejestry skarg i wniosków w zasadzie były prowadzone w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków (dyspozycją art. 254 k.p.a.), niemniej jednak w toku kontroli stwierdzono uchybienia w zakresie rejestrowania skarg i wniosków.

W przypadku opisanych poniżej spraw zewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio stwierdzono, iż informacja w rejestrze nie stanowi odzwierciedlenia stanu faktycznego ustalonego w oparciu o akta sprawy:

- zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku zewidencjonowanego w 2015 r. pod poz. 3 ma datę 14 kwiecień 2015 r. natomiast w rejestrze wskazano jako termin załatwienia sprawy datę: 17 kwiecień 2015 r.,
- zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zewidencjonowanej w 2015 r. pod poz. 4 ma datę 23 czerwiec 2015 r. natomiast w rejestrze wskazano jako termin załatwienia sprawy datę: 18 czerwiec 2015 r.
- w rejestrze wskazano, iż skarga zewidencjonowana pod poz. 6 w 2015 r. wpłynęła 23 grudnia 2015 r. mimo, iż faktyczna data wpływu skargi to 10 grudnia 2015 r.

Ponadto w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio w 2 przypadkach (poz. 3 z 2013 r. oraz poz. 4 w 2015 r.) nie uzupełniono rubryki dotyczącej adresu wnoszącego skargę, a w przypadku poz. 1 z 2013 r. w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, nie odnotowano faktu zawiadomienia skarżącego o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

W piśmie z dnia 6 października 2016 r. Burmistrz Leśnej wyjaśnił, iż powyższe uchybienia były wynikiem m. in. omyłki pisarskiej, przeoczenia bądź zwykłej pomyłki. Jednocześnie Burmistrz w piśmie z dnia 6 października 2016 r. nr B.1710.2.2016 [dowód: akta kontroli str. 31-33] poinformował cyt.: „(...) zobowiązujemy się do rzetelniejszego i staranniejszego prowadzenia rejestru skarg i wniosków wpływających do Urzędu Miejskiego w Leśnej. Podejmiemy działania zmierzające do wyeliminowania takich nieprawidłowości, poprzez efektywniejszą kontrolę zapisów rejestru z dokumentacją skargową. Ponieważ rejestr prowadzony był przez pracownika Referatu Organizacyjnego, który oprócz jego prowadzenia, ze skargami nie miał nic wspólnego, następowały uchybienia w poprawności prowadzenia tych rejestrów. Dlatego aby usprawnić i wyeliminować tego typu błędy zmienione zostało Zarządzenie Burmistrza w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Miejskim w Leśnej, zgodnie z którym obowiązek przyjmowania i rejestrowania wpływających skarg i wniosków spoczywa na Kierowniku Referatu Organizacyjnego. Pozwoli to na monitorowanie czynności materialno-technicznych związanych z załatwianiem skarg i wniosków przez jedną, odpowiedzialną za to osobę. Ponadto informuję, że jest to decyzja o tyle zasadna, że Kierownik Referatu Organizacyjnego odbył szkolenie w temacie przyjmowania skarg, wniosków i petycji. Zatem podejmujemy działania naprawcze zmierzające, jeżeli nie wyeliminowania, to przynajmniej do zminimalizowania powstawania nieprawidłowości w tym zakresie”.

W świetle powyższego wskazać należy, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze.

Ponadto w oparciu o akta postępowań skargowych, kontroli prowadzonej równolegle w Radzie Miejskiej w Leśnej, stwierdzono iż w 4 przypadkach (poz.: 1/2013, 2/2013, 1/2014, 1/2015 rejestru skarg i wniosków Rady Miejskiej w Leśnej) [dowód: akta kontroli str. 37-39] mimo, iż sprawa skierowana była do Burmistrza Leśnej bądź do Urzędu Miejskiego w Leśnej, nie została zewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Urzędzie Miejskim w Leśnej. Jednocześnie w oparciu o akta wskazanych wyżej postępowań skargowych ustalono, iż jedynie w przypadku sprawy zarejestrowanej w rejestrze skarg i wniosków Rady Miejskiej w Leśnej pod poz. 1/2015, Urząd Miejski w Leśnej przekazał powyższą skargę pismem z dnia 21 stycznia 2015 r. nr SB.1510.1.2015 do rozparzenia Radzie Miejskiej w Leśnej, informując o powyższym skarżącego. W pozostałych przypadkach (poz.: 1/2013, 2/2013, 1/2014, 1/2015 rejestru skarg i wniosków Rady Miejskiej w Leśnej) sprawy nie zostały przekazane pisemnie przez Urząd Miejski w Leśnej do Rady Miejskiej w Leśnej, celem załatwienia zgodnie z właściwością, a w aktach brak jest pisma informującego skarżącego o przekazaniu skargi do organu właściwego.

W wyjaśnieniach z dnia 6 października 2016 r. Burmistrz Leśnej wskazał cyt.: „ (...) powszechnie stosowaną praktyką było to, że pisma, które wpływały do Urzędu a według właściwości dotyczyły Rady przekazywano zwykłą dekretacją, tak jak do merytorycznych Referatów i tam dopiero dokonywano rejestracji i nadawano bieg sprawie. Takie postępowanie za skutkowało niestety brakiem zawiadomień o przekazaniu ww. skarg do załatwienia według właściwości. Niemniej jednak zobowiązujemy się do bezwzględного przestrzegania procedur wynikających z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego”.

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. Podkreślenia przy tym wymaga, iż wójt (burmistrz/prezydent) oraz rada gminy są odrębnymi organami (art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.). Tak więc w przypadku gdy organ, do którego wpłynęło pismo zakwalifikowane jako skarga stwierdzi brak właściwości do jej rozpatrzenia, jest obowiązany przekazać ją w formie pisemnej (art. 14 k.p.a.) do organu właściwego zawiadamiając o tym skarżącego, bądź wskazać skarżącemu właściwy organ (art. 231 k.p.a.).

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, iż pismo zewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków Rady Miejskiej w Leśnej pod poz. 1/2014, skierowane do Burmistrza Leśnej, dotyczyło czynności z zakresu prawa pracy podejmowanych przez kierownika gminnej jednostki organizacyjnej. Rada Miejska w Leśnej uchwałą nr L/356/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r. poinformowała wnoszącego pismo o właściwości sądu pracy, ewentualnie inspekcji pracy, do załatwienia powyższego pisma. Zauważyć należy, iż w powyższej sprawie to do organu, do którego wpłynęło ww. pismo, czyli do Burmistrza Leśnej należało prawidłowe zakwalifikowanie sprawy. Zgodnie z art. 222 k.p.a. *O tym, czy pismo jest skargą powszechną, wnioskiem lub innym pismem decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.* Ciężar kwalifikacji prawnej pisma spoczywa zawsze na jego adresacie. Pismo wpływające do określonego organu powinno być zakwalifikowane z uwagi na osobę je wnoszącą oraz sprawę, której dotyczy.

Kontrola wykazała, iż w okresie objętym kontrolą zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku, jak również pisma przekazujące skargę do organu właściwego do jej rozpatrzenia, podpisywane były przez Burmistrza Leśnej bądź przez działającą z upoważnienia Burmistrza Panią Krystynę Jarzynę - Sekretarza Gminy Leśna.

W oparciu o zewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków postępowania skargowo-wnioskowe stwierdzono, iż prawidłowo ustalano właściwość organu do rozpatrzenia skargi/wniosku, nie stwierdzono ponadto nieprawidłowości w zakresie kwalifikacji spraw.

Wszystkie skargi i wnioski, do których załatwienia właściwy był kontrolowany organ zostały załatwione, a do skarżących/wnioskodawców wysyłano zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/wniosku zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a. bądź art. 244 § 2 k.p.a.

Kontrola wykazała, iż spośród skontrolowanych 11 skarg, w 5 przypadkach potwierdziły się zarzuty zawarte w skardze, 5 skarg uznano za bezzasadne, natomiast w 1 przypadku poinformowano wnoszącą, iż skarga będzie rozpatrzona w toku prowadzonego postępowania administracyjnego zgodnie z art. 234 ust. 1 k.p.a.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczania w treści zawiadomień o sposobie załatwienia skargi/wniosku, 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.* W oparciu o skontrolowane sprawy ustalono, iż zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku zawierały elementy określone w przytoczonym przepisie, z wyjątkiem 2 przypadków (skargi zewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio pod poz.: 1/2013 oraz 1/2014) gdzie mimo, że organ uznał bezzasadność zarzutów skargi, zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawierało pouczenia o treści art. 239 k.p.a., do czego zobowiązuje dyspozycja art. 238 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym od dnia 17 czerwca 2010 r. Burmistrz Leśnej w wyjaśnieniach zawartych w piśmie z dnia 6 października 2016 r. nr B.1710.2.2016 poinformował, iż cyt.: *„Przyczyną braku pouczenia o treści art.239 k.p.a. w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi było najprawdopodobniej zwykle przeoczenie i niedopatrzenie. Tryb przypuszczający stosuję, ponieważ było to jeszcze za poprzedniej kadencji. Informuję, że zawiadomienia wychodzące obecnie zawierają dyspozycje art.238 §1 k.p.a.”.* Powyższe wyjaśnienia zostały uznane jako przyczyna stwierdzonej nieprawidłowości. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż w oparciu o przedłożoną do kontroli dokumentację stwierdzono, że od 2015 r. zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi zawierają pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

W przypadku skargi zewidencjonowanej w rejestrze skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości pod poz. 1 w 2015 r. ustalono, iż pismem z dnia 20 marca 2015 r. nr SG.0015.1.2015 Burmistrz Leśnej przekazał powyższą skargę na podstawie art. 231 k.p.a., powiadamiając o powyższym skarżącego, niemniej jednak w ww. piśmie nie wskazał organu, do którego skargę przekazuje. Zgodnie z art. 231 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.* W złożonym piśmie z dnia 6 października 2016 r. wyjaśnieniach wskazano cyt.: *„Zgodnie*

z dyspozycją art. 231 k.p.a. skarga na pracownika MGOPS w Leśnej została przekazana dla Dyrektora jednostki, zgodnie z właściwością miejscową, o czym Skarżący został pisemnie zawiadomiony. Rzeczywiście z samego zawiadomienia nie wynika adresat, proszę jednak potraktować to jako niedopatrzenie”. Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

W zakresie terminowości załatwiania przez kontrolowany organ skarg i wniosków stwierdzono, iż wszystkie sprawy rozpatrywane przez Burmistrza Leśnej zostały załatwione w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a. tzn. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca.

Kontrola wykazała ponadto, iż Burmistrz Leśnej sprawę, do której załatwienia nie był właściwy (poz. 1/2015 z rejestru skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości) przekazał w terminie 7 dni od dnia jej wpływu, a więc zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a.

Natomiast niezewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków urzędu skarga Pani E.W., Pana B.W., Pana A.W. skierowana do Burmistrza Leśnej, która wpłynęła do Urzędu Miejskiego w Leśnej w dniu 22 grudnia 2014 r. została przekazana do Rady Miejskiej w Leśnej pismem z dnia 21 stycznia 2015 r. nr SB.1510.1.2015, a więc z przekroczeniem 7-dniowego terminu na przekazanie sprawy. W złożonych pismem z dnia 6 października 2016 r. wyjaśnieniach wskazano, iż cyt.: *„Jeżeli chodzi o niezachowanie 7-dniowego terminu przekazania, to główną przyczyną nieprawidłowości, był okres, w jakim skarga wpłynęła. Był to grudzień 2014 r., a więc tuż po wyborach samorządowych i zaraz po zmianie na stanowisku Burmistrza. Zmiany personalne spowodowały drobną dezorganizację a tym samym wydłużenie czasu załatwiania spraw. Taka sytuacja już więcej nie miała miejsca”*. Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, należy podjąć następujące działania celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w ramach kontrolowanych zadań:

- 1) Zapewnić aby wszystkie skargi i wnioski kierowane do Urzędu Miejskiego w Leśnej były ewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków, a w przypadku stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi/wniosku przekazywać je pisemnie bądź w formie dokumentu elektronicznego do organu właściwego, zawiadamiając o tym skarżącego albo wskazywać mu właściwy organ (art. 231 k.p.a.). Dopilnować aby wszystkie rubryki rejestru skarg i wniosków były rzetelnie wypełniane.
- 2) Przekazując skargę właściwemu organowi w oparciu o art. 231 k.p.a. zapewnić aby przekazanie nastąpiło niezwłocznie, nie później niż w terminie siedmiu dni.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej wnoszę o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, w terminie do dnia 9 grudnia 2016 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/ - /

Paweł Hreniak