



NK-KS.431.1.29.2016.MK

Pan
Roman Szelemej
Prezydent Miasta Wałbrzycha

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 23 do 30 listopada 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 15 listopada 2016 r. o symbolu NK-KS.0030.102.2016.MK oraz NK-KS.0030.104.2016.MK zespół kontrolny w składzie: Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Natalia Gonet - inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu z siedzibą przy Placu Magistrackim 1, 58-300 Wałbrzych, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie kontrolowanego organu przeprowadzono w dniach od 23 do 25 listopada 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 urzędu jest Pan Roman Szelemej – Prezydent Miasta Wałbrzycha (odpowiednio zaświadczenie z dnia 8 sierpnia 2011 r. oraz z dnia 18 listopada 2014 r. o wyborze Prezydenta Miasta Wałbrzycha).

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

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 20 grudnia 2016 r. (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego – 23 grudnia 2016 r.) podpisane przez Pana Zygmunta Nowaczyka – Zastępcę Prezydenta Miasta Wałbrzycha (zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 20 grudnia 2016 r.) [dowód, akta kontroli, s. 120-142].

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w kontrolowanym organie określono w Rozdziale 6 *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu* z dnia 18 maja 2016 r.¹, zatytułowanym *zasady i tryb przyjmowania, załatwiania skarg i wniosków klientów*. W Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu od dnia 2 lipca 2012 r. obowiązuje również *Procedura rozpatrywania skarg wpływających do UM w Wałbrzychu*, funkcjonująca w ramach zintegrowanego systemu zarządzania według norm PN-EN ISO 9001:2008 i IEC ISO 27001:2007 [dowód, akta kontroli, s. 138-142].

Prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków oraz przyjmowanie klientów Urzędu zgłaszających się w sprawach skarg, wniosków i interwencji w godzinach pracy Urzędu należy do obowiązków Pani Wandy Palczewskiej, zajmującej obecnie stanowisko kierownika Referatu Organizacyjnego Biura Organizacyjnego, zgodnie z zakresem czynności z dnia 1 kwietnia 2015 r. Kontrola wykazała, iż w okresie objętym kontrolą Pani Wanda Palczewska również była osobą odpowiedzialną za prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków oraz przyjmowanie klientów Urzędu zgłaszających się w sprawach skarg, wniosków i interwencji w godzinach pracy Urzędu (zgodnie z zakresem czynności pracownika Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu podpisanego odpowiednio w dniu: 12 listopada 2012 r.; 20 czerwca 2013 r.).

Ponadto kontrola wykazała, iż skargi i wnioski przyjmowane są przez kierownictwo Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu oraz kierowników komórek organizacyjnych lub osoby przez nich upoważnione.

W toku kontroli ustalono, iż petenci w sprawach skarg i wniosków przyjmowani są w każdy wtorek w godzinach od 7³⁰ do 16³⁰. Kontrola wykazała, iż Urząd Miejski w Wałbrzychu pracuje w godzinach: Biuro Obsługi Klienta - od poniedziałku do piątku w godzinach od 7³⁰ do 16³⁰; pozostałe Biura - w poniedziałki, środy, czwartki w godz.: 7³⁰ – 15³⁰, we wtorki w godz.: 7³⁰ – 16³⁰, w piątki w godz.: 7³⁰ – 14³⁰.

[dowód: akta kontroli str. 113,122]

Stwierdzić należy, iż wyznaczone godziny przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków są zgodne z art. 253 § 3 k.p.a.

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

Czynności kontrolne przeprowadzone w siedzibie organu kontrolowanego wykazały, iż w siedzibie Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu nie umieszczono informacji o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków, mimo że zgodnie z art. 253 § 4 k.p.a. *informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych* [dowód: akta kontroli str. 113].

¹ Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 368/2016 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu.

W wyjaśnieniach z dnia 20 grudnia 2016 r. wskazano, iż cyt. „*informacja o przyjmowaniu skarg i wniosków w Urzędzie wywieszona jest w Biurze Obsługi Klienta. Ponieważ Urząd mieści się w kilku budynkach, tabliczki informacyjne rozmieszczone także w widocznych miejscach w każdym budynku administracyjnym Urzędu*” [dowód: akta kontroli str. 122].

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

W toku kontroli stwierdzono, iż w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu prowadzony jest rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez organ kontrolowany. Ponadto czynności kontrolne wykazały, iż skargi i wnioski przekazywane do załatwienia według właściwości ewidencjonowane są w spisie spraw.

W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio zarejestrowano łącznie 49 skarg: w tym w 2013 r. 9 skarg; w 2014 r. 22 skargi; w 2015 r. 16 skarg; w 2016 r. 2 skargi. Kontrola wykazała, iż w okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Wałbrzycha przekazał według właściwości 6 skarg. W okresie objętym kontrolą nie wpłynął żaden wniosek.

[dowód: akta kontroli str. 40-45]

Kontrolą objęto wszystkie postępowania skargowe ze skarg przekazanych do załatwienia według właściwości oraz 15 spraw zarejestrowanych w rejestrze skarg i wniosków załatwionych bezpośrednio, tj. następujące pozycje rejestru: 1,4,7 z 2013 r.; 1,5,9,13,17,21 z 2014 r.; 1,4,7,10,14 z 2015 r.; 1 z 2016.

[dowód: akta kontroli str. 46-49, 70-78, 88-93, 101-102]

Kontrola wykazała, iż skargi i wnioski oraz dokumenty z nimi związane były oznaczane i rejestrowane w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu 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 (oprócz jednej skargi przekazanej według właściwości, która prowadzona była pod symbolem BO.1510.6.2015)* [dowód: akta kontroli str. 40].

Ustalono, iż stosowane przez organ kontrolowany symbole i hasła klasyfikacyjne w zakresie skarg i wniosków wpływających do organu są zgodne z *Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki*, stanowiącym załącznik nr 2 do *Instrukcji kancelaryjnej*, będącej załącznikiem Nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie *instrukcji kancelaryjnej, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych* (Dz. U. Nr 14, poz. 67).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez organ kontrolowany zasadniczo prowadzony jest zgodnie z przepisem art. 254 k.p.a., tj. w sposób *umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków*.

Niemniej jednak w jednym przypadku (poz. 7/2013) w rejestrze skarg i wniosków błędnie zarejestrowano jako *skargę* w rozumieniu art. 227 k.p.a. skargę na działania Prezydenta Miasta Wałbrzycha – skierowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Podkreślić należy, iż sprawie prawidłowo nadano bieg sądowy [dowód: akta kontroli str. 48,66-69].

Zgodnie z art. 227 k.p.a. *przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw*. Z tym że postępowanie skargowe jako odrębny rodzaj postępowania zostanie uruchomione, gdy skarga nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego ani szczególnego, a także nie może stanowić podstawy wniesienia powództwa ani wniosku czy skargi zmierzających do wszczęcia postępowania sądowego. Skarga skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie jest skargą w rozumieniu art. 227 k.p.a., stanowi bowiem odrębny środek, w związku z czym nie może zostać zarejestrowana w rejestrze skarg i wniosków w rozumieniu działu VIII k.p.a.

W wyjaśnieniach z dnia 20 grudnia 2016 r. nie wskazano przyczyny rejestracji skargi w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez organ kontrolowany [dowód: akta kontroli str. 121].

Ponadto w dwóch przypadkach (poz. 10/2015, poz. 1/2016) zapisy rejestru skarg i wniosków nie odzwierciedlają sposobu załatwienia skargi, tj. nie wskazują o bezzasadności/zasadności złożonych skarg [dowód: akta kontroli str. 91,101].

Kontrola wykazała, iż w następujących przypadkach pod pismami skierowanymi przez organ kontrolowany do skarżących nie podpisał się Prezydent Miasta Wałbrzycha:

- w jednym przypadku (poz. 1/2014) pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi złożonej na Biuro Geodezji, Kartografii i Katastru Nieruchomości Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu podpisał się Pan Jerzy Kaliciński – kierownik Biura Geodezji, Kartografii i Katastru Nieruchomości;

- w jednym przypadku (poz. 17/2014) pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi złożonej w przedmiocie niewłaściwej lokalizacji i wyznaczonych godzin pracy Punktu Kasowego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu podpisał się Kierownik Biura Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu;

- w jednym przypadku (poz. 21/2014) pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi złożonej w zakresie nieprawdziwości podania przez Biuro Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej, Rolnictwa i Dowodów Osobistych Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu informacji o braku środków na program niskiej emisji dla miasta Wałbrzycha podpisał się Pan Wiesław Sójka – kierownik Biura Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej, Rolnictwa i Leśnictwa;

- w jednym przypadku (poz. 10/2015) pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi złożonej na pracownika Biura Infrastruktury i Nieruchomości Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu podpisała się Pani Aleksandra Winiarska – kierownik Biura Infrastruktury i Nieruchomości;

- w jednym przypadku (poz. 14/2015) pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi, w której podniesiono zarzut odnoszący się do jakości remontu boiska podpisała się Pani Marzena Karolewska – kierownik Biura Inwestycji Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu;

- w dwóch przypadkach (poz. 1/2016 – pismo z dnia 4 lipca 2016 r. oraz z dnia 26 lipca 2016 r.) pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi złożonej na kierownika Biura Infrastruktury i Nieruchomości podpisał się Pan Zygmunt Nowaczyk – Zastępca Prezydenta Miasta Wałbrzycha;

- w jednym przypadku (BO.1510.6.2015) pod zawiadomieniem o przekazaniu skargi podpisała się Pani Elżbieta Klisz – Sekretarz Miasta Wałbrzycha;

- w pięciu przypadkach (BO.1511.1.2016, BO.1511.2.2016 x 2, BO.1511.3.2016, BO.1511.4.2016) pod zawiadomieniem o przekazaniu skargi podpisała się Pani Joanna Stypułkowska – kierownik Referatu Organizacyjnego;

- w czterech przypadkach (poz. 4/2013, 13/2014, 4/2015, 7/2015) pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi złożonej na strażników straży miejskiej podpisał się Komendant Straży Miejskiej w Wałbrzychu.

[dowód: akta kontroli str. 79,85,86-87,98,106-107,110,40-45,63-64,83-84,96,97, 114-115].

Zgodnie z art. 228 k.p.a. *skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia (m.in. do rady gminy oraz do wójta, burmistrza, prezydenta miasta)*. Przy czym właściwość organów ustala się według treści skargi, czyli określonego żądania odpowiedniego zachowania się organu, zgodnie z art. 229 i 230 k.p.a. Zasadą jest, że przy określaniu właściwości tych organów (z wyjątkiem organizacji społecznych) pierwszeństwo mają przepisy szczególne. Mogą to być tylko przepisy ustawowe zarówno dotyczące zakresu działania organów, jak i określające kompetencje nadzorcze i zwierzchnictwo służbowe, natomiast akty wykonawcze mogą jedynie wskazywać na tryb rozpatrywania skarg i wniosków czy regulować inne tego typu kwestie.

W wyjaśnieniach z dnia 20 grudnia 2016 r., jako przepis stanowiący umocowanie wyżej wymienionych osób do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi/ przekazania skargi, wskazano § 33 ust. 1 i 2 pkt 8 *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu z dnia 2 stycznia 2013 r.*², w myśl których *Prezydent oraz członkowie Kierownictwa Urzędu podpisują dokumenty dotyczące zakresu ich działania w tym również odpowiedzi na wnioski, interpelacje i zapytania radnych oraz skargi i wnioski* (§ 33 ust. 1 Regulaminu). *Do podpisu Prezydenta zastrzega się odpowiedzi w sprawach skarg i wniosków dotyczących Zastępcy Prezydenta, Sekretarza, Skarbnika* (§ 33 ust. 2 pkt 8 Regulaminu) [dowód: akta kontroli str.120-121].

Podkreślenia wymaga, iż regulacja z § 33 ust. 2 pkt 8 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu z dnia 2 stycznia 2013 r. została powtórzona odpowiednio w § 33 pkt 8 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu z dnia 18 kwietnia 2014 r.³ oraz w § 37 pkt 8 obecnie obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu z dnia 18 maja 2016 r.

Jednocześnie podkreślić należy, iż z § 32 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu odpowiednio z dnia 2 stycznia 2013 r./ 18 kwietnia 2014 r./ 18 maja 2016 r. wynika, iż *czynności w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków w tym przyjmowania, badania zasadności, udzielania odpowiedzi i przestrzegania terminów załatwiania, realizowane są przez kierowników merytorycznych komórek organizacyjnych*.

Ponadto w ww. *procedurze rozpatrywania skarg wpływających do UM w Wałbrzychu* dookreślono, iż Zastępca Prezydenta, Sekretarz i Skarbnik są odpowiedzialni za podpisywanie odpowiedzi na skargi dotyczące kierowników podległych komórek organizacyjnych oraz samodzielnych stanowisk, natomiast kierownicy komórek organizacyjnych są odpowiedzialni za podpisanie odpowiedzi na skargi dotyczące zadań należących do ich właściwości, w tym skarg na pracowników bezpośrednio im podległych.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż powyżej wskazane osoby były przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha umocowane odpowiednio do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi/przekazania skargi oraz do zawiadomienia skarżącego o jej przekazaniu.

² Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 5/2013 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu.

³ Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 365/2014 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu.

Odnosząc się natomiast do umocowania Komendanta Straży Miejskiej w Wałbrzychu do zawiadamiania o sposobie załatwienia skargi złożonej na strażników należy wskazać, iż przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 706) nie wskazują trybu oraz podmiotów właściwych do prowadzenia postępowań skargowych w przypadku skarg złożonych na strażników straży miejskiej.

Jak to już zostało wskazane powyżej, przy określaniu właściwości organów do rozpatrzenia skargi pierwszeństwo przyznaje się przepisom szczególnym. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w doktrynie mogą to być przepisy ustawowe zarówno o zakresie organów, jak i określające kompetencje nadzorcze i zwierzchnictwo służbowe.

Wskazać należy, iż w myśl art. 9 ust. 1 ustawy o strażach gminnych *nadzór nad działalnością straży sprawuje wójt, burmistrz (prezydent miasta)*. Nadzór nad działalnością straży sprawuje również wojewoda, przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, działającego w jego imieniu, niemniej wojewoda sprawuje nadzór jedynie w zakresie wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 12, użycia broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego, ewidencji, o której mowa w art. 9a ust. 1 (art. 9 ust. 2 ustawy o strażach gminnych). Przy czym, w myśl art. 9 ust. 3 ustawy o strażach gminnych, Wojewoda sprawuje nadzór przez: *1) okresowe lub doraźne kontrole, obejmujące całokształt lub część spraw poddanych nadzorowi; 2) wydawanie zaleceń pokontrolnych oraz kontrolę prawidłowości i terminowości ich realizacji; 3) podejmowanie innych czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu*.

Podkreślenia wymaga, iż w myśl art. 33 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) Wójt, burmistrz (prezydent miasta), jako kierownik Urzędu, *wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych*.

Z treści przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o strażach gminnych wynika, iż straż jest jednostką organizacyjną gminy, i jako taka może być umiejscowiona w strukturze urzędu gminy lub poza strukturą urzędu. Mając na uwadze przyjęte w ustawie o strażach gminy rozwiązania o umiejscowieniu straży gminnych w strukturze organizacyjnej gminy można przyjąć stanowisko, że organem uprawnionym do rozpatrywania skarg na działania strażników gminnych jest Wójt, burmistrz (prezydent miasta), który w świetle art. 232 § 2 k.p.a. może skargę na pracownika przekazać do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu (tj. komendantowi straży), z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia. Jeżeli natomiast straż jest jednostką organizacyjną gminy odrębną od urzędu gminy – właściwym do rozpatrywania skarg na strażników jest komendant straży⁴.

Z wyjaśnień z dnia 20 grudnia 2016 r. oraz z dołączonego do wyjaśnień *Regulaminu Straży Miejskiej w Wałbrzychu* z dnia 24 stycznia 2012 r.⁵ (§ 2 ust. 3 Regulaminu) wynika, iż Straż Miejska jest komórką organizacyjną Urzędu Gminy (§ 21/§ 19 odpowiednio *Zakresu działania komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu* z dnia 2 stycznia 2013 r./z dnia 18 kwietnia 2014 r.⁶), którą w myśl § 6 Regulaminu Straży Miejskiej w Wałbrzychu z dnia 24 stycznia 2012 r., kieruje Komendant. Jednocześnie z § 32 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu dnia 2 stycznia 2013 r./ 18 kwietnia 2014 r./ 18 maja 2016 r. wynika, iż *czynności w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków w tym przyjmowania, badania zasadności, udzielania odpowiedzi*

⁴ Podobnie stanowisko wyraziło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w piśmie z dnia 21 lipca 2009 r. (symbol: DAiN-VI-026/1246/10).

⁵ Załącznik do Zarządzenia Nr 66/2012 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej w Wałbrzychu.

⁶ Załącznik Nr 2 do Zarządzenia w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu z dnia 2 stycznia 2013 r. / z dnia 18 kwietnia 2014 r.

i przestrzegania terminów załatwiania, realizowane są przez kierowników merytorycznych komórek organizacyjnych.

Podkreślić należy również fakt, iż z udzielonych pismem z dnia 20 grudnia 2016 r. wyjaśnień wynika, iż *przekazanie* skarg Komendantowi Straży Miejskiej w Wałbrzychu nie nastąpiło w trybie art. 231 k.p.a., ani w trybie art. 232 k.p.a., z uwagi na umiejscowienie Straży Miejskiej w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu [dowód: akta kontroli str.120].

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż Komendant Straży Miejskiej w Wałbrzychu był przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha umocowany do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

W oparciu o skontrolowane postępowania skargowe stwierdzono, iż organ kontrolowany prawidłowo ustalił właściwość organu do rozpatrzenia skargi. Czynności kontrolne nie wykazały nieprawidłowości w zakresie kwalifikacji skontrolowanych spraw.

Wszystkie skontrolowane skargi, do których załatwienia właściwy był organ kontrolowany organ (tj. 15 postępowań skargowych) zostały załatwione, a do skarżących wysłano zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczania w treści zawiadomień o sposobie załatwienia skargi, 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 zawierały *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.*

Przy czym w jedenastu przypadkach (1/2014, 5/2014, 9/2014, 17/2014, 21/2014, 10/2015, 1/2016 oraz w przypadkach zawiadomień podpisanych przez Komendanta Straży Miejskiej w Wałbrzychu – poz. 4/2013, 13/2014, 4/2015, 7/2015) zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawierało jednoznacznego sposobu rozpatrzenia skargi oraz jednoznacznego sposobu jej załatwienia (oprócz skarg uznanych za zasadne), mimo że zgodnie z art. 238 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać m.in. *wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona* [dowód: akta kontroli str.79,81,82,85,86, 98,103,64,83-84,96,97].

W wyjaśnieniach z dnia 20 grudnia 2016 r. wskazano, iż cyt. „*skargi o numerach: 1/2014, 5/2014, 9/2014, 13/2014, 21/2014 i 10/2015 uznane zostały za bezzasadne. Natomiast skargi o numerach 17/2014, 1/2016 uznano za skargi zasadne*” [dowód: akta kontroli str.121].

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, iż zapisy rejestru skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez organ kontrolowanych (oprócz poz. 10/2015, 1/2016) odzwierciedlają wskazany w wyjaśnieniach sposób załatwienia skargi. Jednocześnie w przypadkach zawiadomień podpisanych przez Komendanta Straży Miejskiej w Wałbrzychu

(poz. 4/2013, 13/2014, 4/2015, 7/2015) zapisy rejestru skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez organ kontrolowanych wskazują, iż skargi zostały uznane za bezzasadne.

Złożone wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie, niemniej jednak zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno jednoznacznie wskazywać sposób załatwienia skargi.

Jednocześnie w jednym przypadku (poz. 1/2016) z treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (pismo z dnia 26 sierpnia 2016 r.) nie wynika wprost, iż Prezydent Miasta Wałbrzycha rozpatrzył również zarzuty podniesione w stosunku do Pana Zygmunta Nowaczyka – Zastępcy Prezydenta Miasta Wałbrzycha, w stosunku do którego skarżąca podniosła zarzut niewłaściwego sposobu rozpatrzenia skargi złożonej na zachowanie kierownika Biura Infrastruktury i Nieruchomości Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu. Z przedmiotowego pisma nie wynika wprost sposób załatwienia wniesionej skargi. W piśmie z dnia 26 sierpnia 2016 r. Pan Roman Szelemej - Prezydent Miasta Wałbrzycha poinformował skarżącą o tym, że nie znalazł podstaw do cyt. „zakwestionowania sposobu załatwienia skargi”, jednocześnie przy tym przeprosił oraz poinformował wnoszącą o dołożeniu wszelkich starań, aby opisana przez wnoszącą sytuacja nie miała miejsca [dowód: akta kontroli str. 103].

W wyjaśnieniach z dnia 20 grudnia 2016 r. wskazano cyt. „w odniesieniu do skargi zarejestrowanej pod poz. 1/2016 Zastępca Prezydenta w odpowiedziach z dnia 4 oraz 26 lipca 2016 r. odniósł się do zarzutów skarżącej dotyczących kierownika Biura Infrastruktury i Nieruchomości. Skarga w tej części została uznana za zasadną i poinformowano skarżącą, iż udzielono kierownikowi Biura Infrastruktury i Nieruchomości ustnego upomnienia. W następnych pismach skarżąca bez wskazania nowych okoliczności domagała się wymierzenia kary dla kierownika Biura Infrastruktury i Nieruchomości i ukarania Zastępcy Prezydenta za podpisanie odpowiedzi na skargę. Prezydent Miasta udzielił skarżącej odpowiedzi podtrzymującej stanowisko prezentowane w poprzednich skargach” [dowód: akta kontroli str. 121].

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień wskazać należy, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno jednoznacznie wskazywać sposób jej załatwienia, jak i również w stosunku do kogo organ rozpatrywał podniesione zarzuty. Z treści pisma z dnia 26 sierpnia 2016 r. nie wynika wprost sposób załatwiania skargi, ani w stosunku do kogo organ rozpatrywał podniesione zarzuty [dowód: akta kontroli str. 103].

Kontrola wykazała, iż w 10 na 15 przypadków (poz. 4/2013, 1/2014, 5/2014, 9/2014, 13/2014, 21/2014, 1/2015, 4/2015, 7/2015, 10/2015) organ kontrolowany zawiadomił wnoszących o bezzasadności podniesionych zarzutów [dowód: akta kontroli str. 63-64,79,81,82,83-84,86-87,94,96,97,98].

Czynności kontrolne wykazały, iż wszystkie zawiadomienia o bezzasadności (niezasadności) podniesionych zarzutów nie zawierały pouczenia o treści art. 239 k.p.a., zgodnie z którym *zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*

W wyjaśnieniach z dnia 20 grudnia 2016 r. wskazano, iż cyt. „uznanie skargi za bezzasadną jest jej oddaleniem i nie jest tożsame z odmową załatwienia skargi, która w myśl art. 238 § 1 winna zawierać pouczenie o treści art. 239 k.p.a. Tryb przewidziany w art. 239 jest stosowany, w przypadku gdy skarżący ponowi skargę uznaną za bezzasadną” [dowód: akta kontroli str. 121].

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień zgodzić się należy z tym, że w przepisie art. 238 § 1 k.p.a. ustawodawca posługuje się pojęciem *odmownego załatwienia skargi* (nie mówi natomiast wprost o bezzasadności/niezasadności skargi). Jednakże o *bezzasadności* zarzutów złożonej skargi ustawodawca wspomina już w przepisie art. 239 k.p.a.

W literaturze⁷ wskazuje się, że przez załatwienie skargi należy rozumieć „zarówno zwrot, odrzucenie, oddalenie, jak i wszystkie formy kwalifikacji. Zwrot, odrzucenie oraz oddalenie będzie załatwieniem negatywnym, natomiast wszelkie postaci kwalifikacji załatwieniem pozytywnym”. Podkreślenia wymaga, iż ustawodawca nie zdefiniował wprost, co należy rozumieć przez *odmowne załatwienie skargi*, nie określił więc wyraźnie sposobu wyrażania negatywnego stanowiska organu rozpatrującego skargę. Przy czym należy wskazać, iż między uznaniem skargi za bezzasadną a jej odmownym załatwieniem nie ma istotnych różnic. Wyrażenia te można zaliczyć do tej samej kategorii semantycznej, a ich znaczenie w gruncie rzeczy sprowadza się do nieuwzględnienia skargi. Za stosowaniem sformułowania o uznaniu skargi za *bezzasadną* (nieuzasadnioną) zamiast sformułowania o odmownym załatwieniu skargi może przemawiać jedynie to, że ustawodawca posłużył się takim pojęciem w art. 239 k.p.a., zgodnie z przepisem którego, w *przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego*.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż zawiadomienie o bezzasadności zarzutów podniesionych we wniesionej skardze (jako forma *odmowego załatwienia skargi*) powinno zawierać pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

Mając na względzie złożone wyjaśnienia, za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości uznano niejednoznaczność przepisów odnoszących się do zawiadomień o sposobie załatwienia skargi.

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

Ponadto czynności kontrolne wykazały, iż większość spraw przekazywanych według właściwości (oprócz skarg o symbolu BO.1511.3.2016, BO.1511.4.2016) przekazano w terminie zgodnym z przepisem art. 231 k.p.a., tj. *nie później niż w ciągu 7 dni od dnia wpływu skargi* do organu kontrolowanego. Jak wykazała kontrola, obie skargi do organu kontrolowanego wpłynęły w dniu 19 września 2016 r., natomiast przekazanie skargi nastąpiło dopiero pismem z dnia 28 września 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 143-150,121,44,45].

W złożonych pismem z dnia 20 grudnia 2016 r. wyjaśnieniach zakwestionowano ustaloną datę wpływu skargi do organu (tj. datę 19 września 2016 r.), wskazując jako datę wpływu do organu kontrolowanego dzień 22 września 2016 r., tj. dzień wpływu obu skarg do Biura Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu, które obsługuje Prezydenta Miasta Wałbrzycha w zakresie skarg i wniosków. W związku z czym, według organu kontrolowanego, to od dnia wpływu skargi do Biura Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu biegnie termin na przekazanie skargi, zgodnie z właściwością. Jednocześnie w złożonych wyjaśnieniach podkreślono, iż data wpływu 19 września 2016 r. dotyczy wpływu obu skarg do Biura Obsługi Klienta Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu. [dowód: akta kontroli str. 121].

⁷ Przemysław Kledzik (w:) Postępowanie administracyjne w spraw skarg i wniosków, wydawnictwo PRESSCOM Sp. z o.o., Wrocław 2012 r., str. 83-85.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, iż w myśl przepisu § 38 ust. 1 pkt 1b *Zakresu działania komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu*⁸ to Biuro Obsługi Klienta realizuje zadania w zakresie prowadzenia kancelarii ogólnej Urzędu, w tym rejestrowania i skanowania korespondencji wpływającej do Urzędu.

Mając na względzie fakt, iż Biuro Obsługi Klienta jest komórką organizacyjną Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu, realizującą przy tym zadania *kancelarii ogólnej Urzędu*, za datę wpływu skargi do organu kontrolowanego (tj. Prezydenta Miasta Wałbrzycha) należy uznać datę wpływu skargi do Biura Obsługi Klienta (tj. dzień 19 września 2016 r.), a nie datę wpływu do Biura Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu (tj. dzień 22 września 2016 r.).

W świetle powyższego wniesione wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Prezydentowi Miasta Wałbrzycha.

Biorąc pod uwagę fakt poinformowania o podjęciu przez organ kontrolowany działań eliminujących stwierdzone nieprawidłowości w zakresie braku umieszczenia w siedzibie organu kontrolowanego wywieszki informującej o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych w ww. zakresie.

Jednocześnie w celu usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. W prowadzonym rejestrze skarg i wniosków rejestrować wyłącznie skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a. Ponadto stosownym byłoby wskazać w rejestrze skarg i wniosków w jaki sposób została załatwiona zarejestrowana skarga.
2. W zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi jednoznacznie wskazywać zarówno sposób załatwienia skargi, jak i również w stosunku do kogo organ rozpatrywał podniesione zarzuty, jednocześnie w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi należy pouczać skarżącego o treści art. 239 k.p.a., zgodnie z dyspozycją art. 238 § 1 k.p.a.
3. Przestrzegać terminowości w przypadku przekazywania skarg właściwym organom, celem ich załatwienia.

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 **28 lutego 2017 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/...../

Paweł Hreniak

⁸ Załącznik Nr 2 do Zarządzenia Nr 368/2016 Prezydenta Miasta Wałbrzych z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu.