



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

Wrocław, dnia 28 kwietnia 2016 r.

NK-KS.431.1.5.2016.MI

**Pan  
Tomasz Frischmann  
Burmistrz Miasta Oława**

*Wystąpienie pokontrolne*

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) oraz imiennych upoważnień: o sygn. NK-KS.0030.5.2016.MI i NK-KS.0030.6.2016.MI udzielonych przez Wojewodę Dolnośląskiego dnia 3 lutego 2016 r. zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Magdalena Iżykowska – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Oławie z siedzibą przy Pl. Zamkowy 15 55-200 Oława kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez organ stanowiący jst. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie organu przeprowadzono w dniach 8-9 lutego 2016 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o plan kontroli na I półrocze 2016 r., zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 23 grudnia 2015 r.

Kontrolę organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadzono w zakresie: zgodności sposobu rejestracji i przechowywania skarg i wniosków z wymogami art. 254 k.p.a.; zgodności terminów przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków; analizy przebiegu załatwiania skarg i wniosków.

Ostatnia kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w trybie k.p.a. i przepisów szczególnych została przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Oławie w dniu 11 kwietnia 2008 r. W wyniku przeprowadzenia kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości oraz odstąpiono od kierowania do organu wniosków pokontrolnych.

Kierownikiem kontrolowanej jednostki jest Pan Tomasz Frischmann wybrany na Burmistrza Miasta Oława w dniu 30 listopada 2014 r. W okresie objętym kontrolą kierownikiem kontrolowanej jednostki był Pan Franciszek Październik wybrany na Burmistrza Miasta Oława w wyborach, które odbyły się w dniu 5 grudnia 2010 r.

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

Powyższej oceny dokonano w oparciu o poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny, mając na uwadze również wyjaśnienia Burmistrza Miasta Oława złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego pismem z dnia 29 lutego 2016 r., o sygnaturze Or.1710.1.2016 (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 4 marca 2016 r.), stanowiące odpowiedź na pismo skierowane przez kontrolerów do Burmistrza Miasta Oława w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 14-16]

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Burmistrza Miasta Oława został formalnie określony w procedurze przyjmowania i rozpatrywania skarg w Urzędzie Miejskim w Oławie, stanowiącej Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 18/0152/04 z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie ustalenia procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg w Urzędzie Miejskim w Oławie. Zgodnie z pkt 6.2 ww. procedury: *Burmistrz Miasta dokonuje analizy złożonego pisma i podejmuje decyzję czy ma ono charakter skargi. Jeżeli tak, wówczas przekazuje do Wydziału Organizacyjnego celem rejestracji i przekazania do wydziału merytorycznego, zgodnie z dekreacją Burmistrza. (...) Jeżeli Burmistrz uzna, że skarga została niewłaściwie skierowana – poleca pracownikowi wydziału organizacyjnego przekazanie skargi niezwłocznie nie później niż w terminie 7 dni do właściwego organu, zawiadamiając o tym skarżącego lub wskazuje skarżącemu właściwy organ do załatwienia skargi.* Naczelnik Wydziału Organizacyjnego dokonuje rejestracji złożonej skargi w rejestrze ogólnym i przekazuje do wydziału merytorycznego w celu przygotowania projektu odpowiedzi (pkt 6.3 ww. procedury). Stosownie do pkt 6.4 ww. procedury Naczelnik wydziału ustosunkowuje się do zarzutów oraz przygotowuje projekt odpowiedzi, a następnie przekazuje do Burmistrza Miasta celem podpisania. Dodatkowo stosownie do §34 pkt 7-8 Regulaminu Organizacyjnego, stanowiącego załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 3/120/2013 Burmistrza Miasta Oława z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Oławie: *Skargi i wnioski obywateli podlegają rejestracji w rejestrze skarg i wniosków w Wydziale Organizacyjnym, a następnie przekazywane są do załatwienia zgodnie z dekreacją. Po załatwieniu skargi lub wniosku przez wskazanego adresata – komplet akt sprawy przekazuje się do Wydziału Organizacyjnego, gdzie prowadzony jest centralny rejestr oraz teczki do przechowywania wyżej wymienionych akt.*

Zgodnie z art. 253 §3 ustawy z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego: *Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym raz w tygodniu przyjęcia powinny odbywać w ustalonym dniu tygodnia po godzinach pracy.*

W czasie trwania czynności kontrolnych godziny pracy Urzędu zostały wyznaczone w poniedziałki, wtorki, czwartki oraz piątki w godzinach od 7:30 do 15:30, natomiast w środy od godziny 7:30 do 17:00. W siedzibie organu oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu zamieszczono informację o przyjmowaniu interesantów w sprawach skarg i wniosków przez Burmistrza Miasta podczas dyżurów w czwartki w godzinach od 10:00 do 12:00, I Zastępcy Burmistrza w czwartki w godzinach od 12:00 do 14:00 oraz II Zastępcy Burmistrza w środy w godzinach od 10:00 do 17:00.

W świetle powyższego stwierdzono, iż na dzień kontroli, organizacja przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków została ustalona zgodnie z dyspozycją art. 253 k.p.a., a dni i godziny przyjęć zostały ustalone tak, że zapewniają interesantom możliwość złożenia skargi lub wniosku po godzinach pracy Urzędu.

W wyniku kontroli potwierdzono, iż informacja o terminie dyżurów w zakresie przyjęć interesantów w sprawie skarg i wniosków umieszczona jest w widocznych miejscach w siedzibie organu, stosownie do dyspozycji art. 253 §4 k.p.a.

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w kontrolowanej jednostce realizowany jest przepis §3 ust. 1 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 wyznaczonemu pracownikowi. Stosownie do pkt 3 szczegółowych obowiązków służbowych (zakres podpisany w dniu 20 listopada 2012 r.) Pani Małgorzaty Popowicz – Naczelnika Wydziału w Wydziale Organizacyjnym, do zadań pracownika należy: *prowadzenie rejestru skarg i wniosków, kontrola terminowości ich załatwiania oraz przechowywanie całości dokumentacji związanej z rozpatrywaniem i załatwianiem skarg.*

Zgodnie z pkt 5.2 procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg w Urzędzie Miejskim w Oławie, Naczelnik Wydziału Organizacyjnego jest odpowiedzialny za nadzór nad terminowością udzielenia odpowiedzi oraz rejestracją skargi.

Ustalono, iż w Urzędzie Miejskim w Oławie prowadzony jest rejestr skarg i wniosków, w którym rejestrowane są skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio przez organ, jak również przekazywane do załatwienia według właściwości do innych organów. Przedłożony do kontroli rejestr zawiera m.in. informacje dotyczące: imienia, nazwiska oraz adresu zamieszkania wnoszącego skargę, przedmiotu skargi, daty wpływu skargi oraz terminu zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi, daty przekazania do załatwienia oraz sposobu jej załatwienia. Rejestr skarg i wniosków składa się z pojedynczych stron drukowanych dla każdego roku oddzielnie. Karty umieszczone są w teczce oznaczonej symbolem i hasłem klasyfikacyjnym wynikającym z Jednolitego rzeczowego wykazu akt.

Kontrola wykazała, iż przedmiotowy rejestr skarg i wniosków prowadzony jest starannie, w sposób czytelny, umożliwiający kontrolę przebiegu załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Stosownie do art. 254 k.p.a.: 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.

Ustalono, iż w rejestrze skarg za okres objęty kontrolą (tj. za lata 2013-2016) zarejestrowano zarówno skargi załatwiane bezpośrednio przez organ, jak i skargi przekazywane do załatwienia według właściwości, mimo iż z ww. Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki wynika, iż ustawodawca odrębnie sklasyfikował skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio oraz skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości.

[Dowód: akta kontroli str. 17-20]

W wyjaśnieniach z dnia 29 lutego 2016 r., sygn. Or.1710.1.2016 wskazano, iż cyt.: *Z przepisów nie wynika obowiązek prowadzenia rejestru skarg przekazanych do załatwienia według właściwości. Dlatego nie jest prowadzony dla nich odrębny rejestr. Skargi te mają kategorię archiwalną BE5 i po uzgodnieniu z Archiwum Państwowym podlegają wybrakowaniu. Aby zachować informację o tego typu skargach wpisujemy je do rejestru skarg i wniosków oznaczonych symbolem 1510, które mają kategorię archiwalną A. W rejestrze skarg i wniosków zamieszczono kolumnę „Przekazano według właściwości (art. 231 lub art. 232)”, która informuje o rodzaju skargi.*

Należy zauważyć, iż jednolity rzeczowy wykaz akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki, stanowiący załącznik nr 2 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. z 2011 r., Nr 14, poz. 67), w uwagach do hasła 1510 Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe) wskazuje na obowiązek prowadzenia rejestru obejmującego wskazaną w hasle klasyfikacyjnym kategorię pism.

Z ww. Wykazu 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 przekazane do załatwienia według właściwości. Przepisy ww. instrukcji kancelaryjnej weszły w życie z dniem 20 stycznia 2011 r., z mocą wsteczną od 1 stycznia 2011 r. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż przyjęty system rejestracji skarg i wniosków umożliwia kontrolę przebiegu załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

[Dowód: akta kontroli str. 16]

Na podstawie wpisów w rejestrze skarg i wniosków ustalono, iż w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli, w rejestrze skarg i wniosków zarejestrowano jedną skargę w 2014 r. oraz trzy skargi w 2015 r. Spośród wszystkich zarejestrowanych skarg jedną przekazano zgodnie z właściwością (skarga zarejestrowana pod poz. 2/2015) do innego organu w trybie art. 231 k.p.a., co odzwierciedlają zapisy rejestru skarg i wniosków. Natomiast skargę, której zarzuty dotyczyły pracownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oławie, zarejestrowaną pod poz. 4/2015, skierowano do Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej celem załatwienia w trybie art. 232 §2 k.p.a.

Na podstawie wpisów w rejestrze skarg i wniosków ustalono, iż w okresie objętym kontrolą wpłynął jeden wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. Kontroli poddano wszystkie skargi i wnioski, które wpłynęły do kontrolowanego organu w okresie objętym kontrolą, zewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków.

[Dowód: akta kontroli str. 17-20]

Zgodnie z art. 231 k.p.a. przekazanie skargi organowi właściwemu i wysłanie zawiadomienia skarżącemu powinno nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Ustalenie treści skargi, określenie organu, który powinien ją rozpatrzyć, a następnie przekazanie skargi temu organowi oraz zawiadomienie skarżącego powinno być prowadzone bez zbędnej zwłoki, tj. bez zahamowań i przewlekłości i podjęte w najkrótszym możliwym terminie, nie dłużej jednak niż siedem dni. W przypadku skargi przekazanej do rozpatrzenia innemu organowi zgodnie z właściwością ustalono, iż organ kontrolowany dokonał przekazania w terminie, o którym mowa w art. 231 k.p.a., tj. nie później niż w ciągu 7 dni od dnia wpływu skargi do organu kontrolowanego (dot. skargi zarejestrowanej pod poz. 2/2015)

W oparciu o objętą kontrolą sprawy w zakresie terminowości załatwiania skarg i wniosku ustalono, iż we wszystkich przypadkach zostały załatwione bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca, zgodnie z art. 237 §1 k.p.a.

Ustalono, iż wszystkie skargi w zakresie których Burmistrz Miasta Oława uznał się za organ właściwy zostały załatwione, a do skarżącego wysyłano 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. Zgodnie z ww. powołanym przepisem: 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 dokumentację skontrolowanych skarg ustalono, iż w zakresie skargi zarejestrowanej pod poz. 1/2014, 3/2015 do skarżącego wystosowane zostało zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, jednakże zawiadomienia te nie zawierały 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. (tj. dnia wejścia w życie ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230), wprowadzającej ww. zmianę przepisu art. 238 k.p.a.). Stosownie do art. 238 §1 k.p.a.: Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać (...) pouczenie o treści art. 239. Z dniem 11 kwietnia 2011 r. brzmienie art. 239 k.p.a. uległo zmianie. Obecnie w wyniku wejścia w życie art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18) art. 239 k.p.a. otrzymał następujące brzmienie: „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 powyższym zakresie w wyjaśnieniach z dnia 29 lutego 2016 r. wskazano, iż: *Brak pouczenia o treści art. 239 k.p.a. w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg zarejestrowanych w rejestrze pod nr 1/2014 i 3/2015 wynika z przeoczenia.* W wyjaśnieniach potwierdzono również, iż Urząd Miejski jest w trakcie tworzenia procedury zawierającej wzór zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi uznanej za bezzasadną, w którym elementem stałym będzie pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

[Dowód: akta kontroli str. 16]

W zakresie właściwości organu do rozpatrzenia skargi ustalono, iż w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 1/2014 zarejestrowano skargę w zakresie działalności Ośrodka Kultury w Oławie, której jeden z trzech zarzutów dotyczy naruszenia prawa do informacji publicznej, tj. odmowy udzielenia informacji. Mając na uwadze podniesiony w treści skargi zarzut nieudostępnienia informacji, kontrolerzy zwrócili się do Burmistrza Miasta Oława z prośbą o wskazanie przyczyny rozpatrzenia przez Burmistrza Miasta Oława przedmiotowej sprawy w trybie przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, pomimo, iż zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.) wojewódzki sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Stosownie do art. 3 §2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) kontrola obejmuje również bezczynność organów.

W wyjaśnieniach z dnia 29 lutego 2016 r. wskazano, iż cyt. *W skardze zarejestrowanej pod poz. 1/2014 skarżący m.in. informuje Urząd Miejski w Oławie o „naruszeniu prawa do dostępu do informacji publicznej” przez Ośrodek Kultury w Oławie. Ustalono, iż informacja została udzielona i nie doszło do naruszenia prawa. Wniosek o informację publiczną został wystosowany 24 marca 2014 r. Odpowiedź została sporządzona 2 kwietnia 2014 r., a więc nie*

*ma podstaw również do zarzutu bezczynności. Dlatego też uznano, że nie ma podstaw do przekazania skargi w tym zakresie do wojewódzkiego sądu administracyjnego.*

Należy zauważyć, iż stosownie do art. 223 §1 k.p.a. organy rozpatrują i załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. Sposób ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia skargi normuje art. 229 k.p.a. Niemniej zgodnie z zasadą pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego i sądowego przed postępowaniem skargowym, postępowanie skargowe może zostać uruchomione jako odrębny rodzaj postępowania, gdy skarga nie daje podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego lub nie stanowi podstawy wniesienia powództwa czy skargi zmierzających do wszczęcia postępowania sądowego. Postępowanie skargowe nie może być konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury stosowanej przed organami państwowymi lub społecznymi (komentarz B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, H. Beck 2009 r., wyd. 10, s. 690).

Mając na uwadze podniesiony w treści skargi zarzut odmowy udzielenia informacji publicznej, należy uznać, iż działania Burmistrza Miasta Oława w zakresie rozpatrzenia przedmiotowej sprawy w trybie przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego były nieprawidłowe, bowiem zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych wojewódzki sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W niniejszej sprawie należało zatem pouczyć zainteresowanego o przysługujących mu uprawnieniach. Jednocześnie powołane wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 16, 21-22]

Mając na uwadze ustalenia dokonane w wyniku kontroli należy podjąć następujące działania celem wyeliminowania wskazanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości oraz uchybień w wykonywaniu zadania z zakresu organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków:

1. W zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi zawierać pouczenie o treści art. 239 k.p.a., zgodnie z dyspozycją art. 238 § 1 k.p.a.
2. Prawidłowo ustalić właściwość organu w przypadku pism załatwianych jako skargi lub wnioski w rozumieniu działu VIII k.p.a. zawierających kilka spraw.

W terminie do dnia 15 maja 2016 r., proszę o udzielenie informacji dotyczącej sposobu wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków z kontroli lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

*WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI*

*/.../*

*Paweł Hreniak*

