



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-KS.431.1.3.2017.MI

Wrocław, dnia 21 czerwca 2017 r.

**Rada Powiatu Wołowskiego**  
**Plac Piastowski 2**  
**56-100 Wołów**

### ***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 ze zm.) oraz imiennych upoważnień: o sygn. NK-KS.0030.26.2017.NG i NK-KS.0030.27.2017.NG udzielonych przez Wojewodę Dolnośląskiego dnia 1 marca 2017 r. zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Natalia Gonet – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Magdalena Iżykowska – inspektor wojewódzki z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził w Radzie Powiatu Wołowskiego z siedzibą przy pl. Piastowski 2 56-100 Wołów 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 2015 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie organu przeprowadzono w dniach 28-30 marca 2017 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o *plan kontroli na I półrocze 2017 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 15 grudnia 2016 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 Radzie Powiatu Wołowskiego w grudniu 2007 r. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze.

Przewodniczącą Rady Powiatu Wołowskiego w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 14 grudnia 2016 r. była Pani Teresa Maślanka (uchwała Nr I/2/2014 Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Wołowskiego), natomiast osobą pełniącą funkcję Przewodniczącego Rady Powiatu od 15 grudnia 2016 r. do dnia kontroli, tj. 28 marca 2017 r. jest Pan Ryszard Mirytiuk. [Dowód: akta kontroli str. 21]

**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 Wiceprzewodniczącego Rady Powiatu Wołowskiego złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego pismem z dnia 27 kwietnia 2017 r., o sygnaturze BRZ.1710.1.2017 (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 4 maja 2017 r.), stanowiące odpowiedź na pismo skierowane przez Wojewodę Dolnośląskiego do Rady Powiatu Wołowskiego w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi. [Dowód: akta kontroli str. 15-21]

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu Wołowskiego został formalnie określony uchwałą nr XII/82/2007 Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie trybu rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Powiatu Wołowskiego. Zgodnie z §1,2 ww. uchwały: *Rada Powiatu rozpatruje na sesji wnioski i skargi na Zarząd Powiatu oraz Starostę, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych dotyczące ich działalności w zakresie zadań własnych powiatu. Treść skargi/wniosku analizuje Komisja Rewizyjna, która może zwrócić się o opinię do właściwej merytorycznie komisji stałej Rady Powiatu. Stosownie do zapisów §3-7 ww. uchwały: Po rozpoznaniu skargi/wniosku Komisja Rewizyjna przedstawia Radzie Powiatu swoje stanowisko w przedmiocie zasadności skargi/wniosku. Rada Powiatu rozpatruje skargę/wniosek na pierwszej sesji następującej po posiedzeniu Komisji Rewizyjnej, na którym rozpoznano skargę. Rada Powiatu podejmuje uchwałę w przedmiocie skargi/wniosku w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów. Uchwałę Rada Powiatu niezwłocznie przekazuje się skarżącemu wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym.* [Dowód: akta kontroli str. 22]

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 Starostwa zostały wyznaczone od poniedziałku do piątku w godzinach od 7:45 do 15:45. W siedzibie organu oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa zamieszczono informację o przyjmowaniu interesantów w sprawach skarg i wniosków przez Przewodniczącego Rady Powiatu Wołowskiego podczas dyżurów w środy w godzinach od 14:30 do 15:30. W świetle powyższego stwierdzono, iż na dzień kontroli, organizacja przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków została ustalona niezgodnie z dyspozycją art. 253 k.p.a., a dni i godziny przyjęć zostały ustalone tak, że uniemożliwiają interesantom złożenie skargi lub wniosku po godzinach pracy Starostwa. W wyjaśnieniach z dnia 27 kwietnia 2017 r. wskazano na następujące okoliczności: *Godziny przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków zostały wyznaczone przez Przewodniczącą Rady Powiatu p. Teresę Maślankę. Mimo wyznaczonych godzin dyżurowania od godz. 14:30 do godz. 15:30 Przewodnicząca Rady Powiatu faktycznie przebywała na dyżurze do godz. 16:00. Pragnę zaznaczyć, że Przewodnicząca Rady pozostawała dodatkowo w stałym kontakcie telefonicznym z pracownikami Biura Rady i Zarządu Powiatu i była do dyspozycji dla interesantów bezpośrednio po otrzymaniu telefonu lub w każdym innym dogodnym terminie wskazanym przez zainteresowanego. Jednakże informuję, że godziny przyjęć obywateli zostaną dostosowane do treści art. 253 §3 k.p.a.* [Dowód: akta kontroli str. 19, 23]

W wyniku kontroli potwierdzono, iż informacja o terminie dyżurów w zakresie przyjęć interesantów w sprawie skarg i wniosków umieszczona jest w widocznych miejscu 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 9 części II zadań szczegółowych - Zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności Pani Alicji Baganc (podpisany w dniu 4 stycznia 2008 r.) – kierownika w Biurze Rady Powiatu i Zarządu Powiatu, w zakresie zadań pracownika pozostaje: *prowadzenie rejestru skarg i wniosków, kierowanych do Rady Powiatu.*

Należy zauważyć, iż jednolity rzeczowy wykaz akt organów powiatu i starostw powiatowych, stanowiący załącznik nr 3 do instrukcji kancelaryjnej - 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. 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 haśle klasyfikacyjnym kategorię pism. Przepisy ww. instrukcji kancelaryjnej weszły w życie z dniem 20 stycznia 2011 r., z mocą wsteczną od 1 stycznia 2011 r.

Ustalono, iż w Radzie Powiatu Wołowskiego prowadzona jest analiza rozpatrywania skarg i wniosków dla 2015 r. i 2016 r., wspólna dla skarg załatwianych bezpośrednio oraz przekazywanych zgodnie z właściwością, która określa treść skargi oraz sposób załatwienia. Podczas czynności kontrolnych w Radzie Powiatu Wołowskiego założony został rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez Radę Powiatu Wołowskiego (sygn. 1510 – skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio, w tym na jednostki podległe) oraz rejestr skarg i wniosków przekazanych do załatwienia zgodnie z właściwością (sygn. 1511 – skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości). [Dowód: akta kontroli str. 24-32]

Powstałe rejestry zawierają m.in. informacje dotyczące: imienia, nazwiska oraz adresu zamieszkania wnoszącego skargę/wniosek, przedmiotu skargi/wniosku, sposobu załatwienia, daty rozstrzygnięcia, terminu zawiadomienia skarżącego. Kontrola wykazała, iż przedmiotowy rejestr skarg i wniosków prowadzony jest starannie, w sposób czytelny, umożliwiający kontrolę przebiegu załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, a na podstawie wpisów można ustalić datę wpływu skargi oraz termin zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi, co jest zgodne z przepisem art. 254 k.p.a.

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.*

W okresie objętym kontrolą, w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio zewidencjonowano 12 skarg (2015 r. – 5 skarg; 2016 – 7 skarg), przy czym w zakresie następujących spraw Rada Powiatu Wołowskiego realizując swoje ustawowe kompetencje wynikające z przepisów prawa podjęła rozstrzygnięcie w sprawie rozpatrzenia skargi w formie uchwały (w 2015 r.: poz. 2 – uchwała nr XIV/73/15 z dnia 29 września 2015 r.; poz.

3 – uchwała nr XXI/105/16 z dnia 25 lutego 2016 r.; poz. 4 – uchwała nr XXI/106/16 z dnia 25 lutego 2016 r.; poz. 5 – uchwała XV/78/16 z dnia 29 października 2015 r.; w 2016 r.: poz. 1 – uchwała nr XXXIII/114/16 z dnia 28 kwietnia 2016 r.; poz. 2 – uchwała nr XXVII/131/16 z dnia 14 września 2016 r.; poz. 3 – uchwała nr XXX/147/16 z dnia 29 listopada 2016 r.; poz. 7 – uchwała nr XXXIV/174/16 z dnia 24 lutego 2016 r.). W przypadku skargi zarejestrowanej pod poz. 1 w 2015 r. Rada Powiatu Wołowskiego uznała skargę za bezprzedmiotową; skargi zarejestrowane pod poz. 5 i 6 w 2016 r. zostały wycofane przez wnoszących, a skarga zaewidencjonowana pod poz. 4 w 2016 r. w dniu czynności kontrolnych w siedzibie organu pozostawała w toku. [Dowód: akta kontroli str. 26-29]

Natomiast w rejestrze skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości do innego organu zewidencjonowano cztery skargi (2015 r. – 1 skarga; 2016 r. – 2 skargi; 2017 r. – 1 skarga). [Dowód: akta kontroli str. 30-32]

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

W toku kontroli ustalono, iż w ewidencji skarg i wniosków przekazywanych według właściwości (dot. poz. 2/2016) zarejestrowano sprawę nie będącą skargą/wnioskiem w rozumieniu działu VIII k.p.a., która przez organ nie była rozpatrywana w takim trybie, co stanowi naruszenie art. 254 k.p.a. W powyższym zakresie ustalono, iż w ewidencji zarejestrowano zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Starostę Powiatu Wołowskiego, w zakresie którego Rada Powiatu Wołowskiego pismem z dnia 25 października 2016 r., sygn. BRZ.1511.3.2016 na podstawie art. 65 ust. 1 k.p.a. przekazała zażalenie do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. W omawianym zakresie należy uznać, iż przedmiotowa sprawa stanowiła środek ochrony prawnej odrębny od środka przewidzianego odpowiednio w art. 227 k.p.a. bądź art. 241 k.p.a. oraz nie wyczerpywała przesłanek skargi/wniosku określonego tymi przepisami. W wyjaśnieniach z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. BRZ.1710.1.2017 wskazano na następującą przyczynę powstałej nieprawidłowości: Przedmiotowa skarga (dot. poz. 3/2016) została prawidłowo przekazana zgodnie z właściwością do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Jednakże omyłkowo kopie skargi wpisano również do rejestru skarg i wniosków Rady Powiatu. [Dowód: akta kontroli str. 20]

Jednocześnie ustalono, iż w przypadku pisma zarejestrowanego pod poz. 3/2015 i 4/2015 w rejestrze skarg i wniosków, data wpływu podana w rejestrze nie jest tożsama z faktyczną datą wpływu do Rady Powiatu. W powyższym zakresie w wyjaśnieniach wskazano na następującą przyczynę rozbieżności pomiędzy wpisem w rejestrze, a datą wpływu skargi do organu: (...) *informuję, iż przedmiotowa sprawa wpłynęła do Rady Powiatu w dniu 15 września 2015 r. Mylnie podano datę 9 września 2015 r. sugerując się datą wpływu do Starostwa Powiatowego.* [Dowód: akta kontroli str. 20-21]

W zakresie wszystkich objętych kontrolą skarg przekazanych do innego organu, zastosowano tryb wynikający z art. 231 k.p.a. Stosownie do 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 kontrolowanych spraw przekazanych do rozpatrzenia innemu organowi 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. postępowania skargowego – dot. poz. 1/2015, poz. 1/2016, poz. 1/2017).

Jednocześnie kontrola wykazała, iż skarga zarejestrowana pod poz. 1/2016 – rejestr skarg i wniosków przekazanych do innego organu (data wpływu 18 sierpnia 2016 r. – pismo przekazujące z dnia 23 sierpnia 2016 r., sygn. BRZ.1511.2.2016), powinna zostać przekazana zgodnie z właściwością do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a została przekazana do Wojewody Dolnośląskiego za pośrednictwem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W związku z powyższym, zespół kontrolny zwrócił się z prośbą o wskazanie przyczyn powstałego uchybienia. W wyjaśnieniach z dnia 27 kwietnia 2017 r. wskazano, że działanie to było wynikiem omyłki. [Dowód: akta kontroli str. 21]

W toku kontroli ustalono, iż każdorazowo Rada Powiatu Wołowskiego przekazując sprawę do rozpatrzenia według właściwości innemu organowi zawiadamiała skarżącego o przekazaniu sprawy, realizując obowiązek wynikający z art. 231 k.p.a. Podkreślenia wymaga, iż przekazane skargi wraz z równoczesnym zawiadomieniem skarżącego odbywa się w drodze czynności faktycznej w oparciu o ww. przepisy.

W odniesieniu do skontrolowanych spraw w których Rada Powiatu uznała się za niewłaściwą i przekazała sprawy do rozpatrzenia innym organom ustalono, iż właściwość organu, do którego przekazano skargę została ustalona prawidłowo.

W oparciu o akta skontrolowanych spraw, w zakresie których Rada Powiatu Wołowskiego uznała się za organ właściwy, 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. 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym. 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 skarg zarejestrowanych pod poz. 2/2015, poz. 3/2015, poz. 4/2015, poz. 5/2015, poz. 2/2016 do skarżącego wystosowane zostało zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, jednakże zawiadomienia te nie zawierały pouczenia o treści art. 239 k.p.a. (odpowiednio zawiadomienie z dnia 1 października 2015 r., sygn. BRZ.0008.32.2015.1.; zawiadomienie z dnia 29 lutego 2016 r., sygn. BRZ.0008.3.2016 r. – dot. poz. 3/2015 i 4/2015; zawiadomienie z dnia 29 października 2015 r., sygn. BRZ.0008.35.2015, zawiadomienie z dnia 16 września 2016 r., sygn. BRZ.0008.20.2016).

Z udzielonych pismem z dnia 24 kwietnia 2017 r. wyjaśnień wynika, iż organ kontrolowany w przyszłości będzie zawierał w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi pouczenie o treści art. 239 k.p.a.: *Brak odpowiedniego pouczenia w treści zawiadomień (dot. poz. 2/2015, poz. 3/2015, poz. 4/2015, poz. 5/2015, poz. 2/2016) o odmownym załatwieniu skargi uznają za zasadne. Jednocześnie informuję, że w momencie ponownego odmownego załatwienia skargi, stosowne pouczenie zostanie uwzględnione w zawiadomieniu zgodnie z treścią art. 238 §1 k.p.a. w związku z art. 239 k.p.a.* [Dowód: akta kontroli str. 19].

W jednym przypadku (dot. 2/2016 – pismo z dnia 16 września 2016 r., sygn. BRZ.0008.20.2016) zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi nie zawierało

uzasadnienia prawnego, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 238 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 27 kwietnia 2017 r. wskazano, iż uzasadnienie prawne do zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi zostało: *uzupełnione pismem z dnia 18.11.2016 r., które zostało skierowane również do skarżącej*. Powyższe wyjaśnienia zostaną uwzględnione przy ocenie kontrolowanego zagadnienia. [Dowód: akta kontroli str. 20]

W oparciu o akta skontrolowanych postępowań stwierdzono, iż nie wszystkie sprawy zostały prawidłowo zakwalifikowane jako skargi w rozumieniu działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

W rejestrze skarg i wniosków pod poz. 1/2015 zarejestrowano skargę w zakresie nienależytego wykonywania zadań przez Starostę Wołowskiego, której zarzut w części dotyczy naruszenia prawa do informacji publicznej, tj. nieudzielenia informacji. Na podstawie dokumentacji przedmiotowej sprawy ustalono, iż na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 12 czerwca 2015 r. oraz 29 czerwca 2015 r. omawiano zarzuty skargi, uznając iż: *skarga jest w tym momencie bezprzedmiotowa*. [Dowód: akta kontroli str. 20]

Mając na uwadze podniesiony w treści skargi zarzut nieudostępnienia informacji, kontrolerzy zwrócili się do kontrolowanego organu o wskazanie działań podjętych przez Radę Powiatu Wołowskiego w zakresie rozpatrzenia zarzutów skargi w trybie przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.) wojewódzki sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, a 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 2016 r., poz. 718 ze zm.) kontrola obejmuje również bezczynność organów. Pismem z dnia 27 kwietnia 2017 r. wskazano na następujące okoliczności związane z rozpatrzeniem przedmiotowej skargi: *Skarga (...) została skierowana do Rady Powiatu Wołowskiego. Rada Powiatu przekazała skargę do Komisji Rewizyjnej w celu przeanalizowania sprawy. W toku postępowania przez Komisję informacja publiczna, o którą wnioskował skarżący została mu udostępniona zgodnie z wnioskiem. Oczekiwania skarżącego zostały spełnione, w związku z tym Komisja Rewizyjna uznała sprawę za zakończoną bez konieczności kierowania pod obrady Rady*. Mając na uwadze podniesiony w treści skargi zarzut odmowy udzielenia informacji publicznej, należy uznać, iż w niniejszej sprawie należało pouczyć zainteresowanego o przysługujących mu uprawnieniach wynikających z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1764): *Do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...)*.

W zakresie właściwości organu do rozpatrzenia skargi 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).

W zakresie skargi z dnia 8 września 2015 r. (dot. postępowania skargowego zakończonego podjęciem uchwały nr XXI/105/16 oraz nr XXI/106/16 w dniu 25 lutego 2016 r. – poz. 3 i 4 w rejestrze skarg i wniosków załatwianych według właściwości) w toku czynności kontrolnych zwrócono się do Rady Powiatu Wołowskiego z pismem o wskazanie na jakiej podstawie organ uznał się za właściwy do rozpatrzenia zarzutu dotyczącego działalności dyrektora Powiatowego Zespołu Szkół w Brzegu Dolnym oraz zarzutu dotyczącego działalności dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych w Brzegu Dolnym w zakresie odmowy przyjęcia do publicznej szkoły, bowiem w myśl przepisu art. 20zc ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym w dacie wpływu pisma do Rady Powiatu Wołowskiego: *Dyrektor publicznego przedszkola, publicznej szkoły lub publicznej placówki rozpatruje odwołanie od rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej, o którym mowa w ust. 8, w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania. Na rozstrzygnięcie dyrektora danego publicznego przedszkola, publicznej szkoły lub publicznej placówki służy skarga do sądu administracyjnego.* W wyjaśnieniach z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. BRZ.1710.1.2017 udzielonych kontrolerom w toku czynności kontrolnych, jako podstawę rozpatrzenia przez Radę Powiatu ww. zarzutu wskazano: *Właściwość Rady Powiatu Wołowskiego do rozpatrzenia skargi (...) ustalono na podstawie treści skargi i sporządzonej w tym celu opinii prawnej.* [Dowód: akta kontroli str. 21]

W zakresie właściwości organów do rozpatrzenia skargi należy zauważyć, iż wyliczenie zawarte w art. 229 k.p.a. spełnia rolę pomocniczą w określaniu właściwości organów, ponieważ pierwszeństwo przyznaje się przepisom szczególnym w tym przepisom art. 233-236 oraz 240 k.p.a. Powyższe przepisy wskazują na pierwszeństwo postępowania jurysdykcyjnego i sądowego przed postępowaniem skargowym. W świetle powyższego 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 bowiem 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).

W omawianym zakresie podkreślenia wymaga, iż zasada jednotorowości proceduralnej wyklucza możliwość wykorzystywania różnych procedur równoległe lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie. Niedopuszczalne jest bowiem prowadzenie czynności postępowania skargowego, które zastępowałyby procedurę sądową, administracyjną bądź podważały trwałość orzeczeń sądowych czy decyzji administracyjnych. W przypadku gdy przedmiotem skargi jest sprawa, która zgodnie z prawem jest załatwiana w postępowaniu administracyjnym bądź postępowaniu sądowym to załatwiana jest ona w tych postępowaniach z udziałem stron i tym samym niedopuszczalne jest prowadzenie równoległego postępowania skargowego.

W myśl przepisu art. 237 §1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. Podkreślenia wymaga, iż określony w art. 237 §1 k.p.a. termin jednego miesiąca przeznaczony jest na rozpatrzenie skargi i wysłanie skarżącemu zawiadomienia. Zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym przez doktrynę, załatwienie skargi następuje przez ustalenie treści zawiadomienia kończącego postępowanie skargowe, a załatwienie sprawy może wymagać zupełnie innych działań lub czynności (por. A. Adamiak: Komentarz do postępowania administracyjnego, wydanie XIII, str. 743).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego, do czego zobowiązuje treść art. 237 §3 k.p.a. W przypadku braku możliwości załatwienia skargi w terminie określonym w art. 237 §1 k.p.a., zgodnie z art. 237 §4 k.p.a.

w zw. z art. 36 k.p.a. organ powinien zawiadomić skarżącego o przyczynach zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia skargi. Obowiązek sygnalizowania skarżącemu o niezakończonym w terminie postępowaniu w sprawie w terminie określonym w art. 237 §1 k.p.a. powstaje zarówno wtedy, gdy zaistniały przeszkody niezależne od organu, które uniemożliwiły terminowe załatwienie sprawy, jak i w przypadku zwłoki wynikającej z winy organu prowadzącego postępowanie. Należy zaznaczyć, iż przyczyny powinny zostać określone precyzyjnie.

W oparciu o objętą kontrolą sprawę w zakresie terminowości załatwiania skarg ustalono, iż w zakresie postępowań skargowych: poz. 1/2016, 6/2016, 7/2016 w rejestrze skarg i wniosków, do skarżącego zostało wystosowane pismo informujące o przyczynach zwłoki i wskazujące nowy termin załatwienia skargi (odpowiednio pismo z dnia 23 marca 2016 r. – dot. 1/2016; pismo z dnia 20 grudnia 2016 r. oraz 24 stycznia 2017 r. – dot. 6/2016; pismo z dnia 20 grudnia 2016 r. oraz 24 stycznia 2017 r. – dot. 7/2016), stosownie do obowiązku wynikającego z art. 237 §4 k.p.a. w zw. z art. 36 k.p.a.

Na podstawie udostępnionej dokumentacji w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 5/2015 (data wpływu do Biura Rady Powiatu 17 września 2015 r.) w rejestrze skarg i wniosków stwierdzono, iż przedmiotowa sprawa została rozpatrzona z uchybieniem terminu określonego dyspozycją art. 237 §1 k.p.a. Pismem z dnia 29 października 2015 r., sygn. BRZ.0008.35.2015 poinformowano skarżącego o sposobie załatwienia skargi, przesyłając Uchwałę nr XV/78/15 Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 29 października 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi. Zaznaczenia wymaga, iż w zakresie przedmiotowej sprawy do skarżącego nie zostało wystosowane pismo informujące o przyczynach zwłoki i wskazujące nowy termin załatwienia skargi, pomimo obowiązku wynikającego z art. 237 §4 k.p.a. w zw. z art. 36 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. BRZ.1710.1.2017 wskazano na następujące przyczyny powstałej nieprawidłowości: *W przypadku sprawy pod poz. 5/2015 w rejestrze skarg i wniosków (...) nie zostało zastosowane zawiadomienie informujące skarżącego o przyczynach zwłoki oraz nowym terminie załatwienia skargi. Jednocześnie informuję, iż w dniu 29.10.2015 r. sprawa została zakończona i poinformowano skarżącego o sposobie rozpatrzenia skargi.* [Dowód: akta kontroli str. 21]

Natomiast w zakresie terminowości załatwiania skarg - dot. 2/2015, 3/2015, 4/2015 2/2016, 3/2016, ustalono, iż rozpatrzenie sprawy nastąpiło z uchybieniem terminu określonego dyspozycją art. 237 §1 k.p.a. Zaznaczenia wymaga, iż w zakresie powyższych spraw do skarżących nie zostało wystosowane pismo informujące o przyczynach zwłoki i wskazujące nowy termin załatwienia skargi, pomimo obowiązku wynikającego z art. 237 §4 k.p.a. w zw. z art. 36 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 27 kwietnia 2017 r. wskazano na następujące okoliczności dotyczące zaniechania zawiadomienia skarżącego o niezakończonym w terminie, określonym w art. 237 §1 k.p.a.: *Organ nie zawiadomił skarżącej o niezakończonym w terminie, określonym w art. 237 §1 k.p.a. sprawy uznając, że skarżąca otrzymała informację o zawieszeniu postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Prokuraturę (dot. postępowania skargowego 2/2015); Organ nie zawiadomił skarżącej o niezakończonym w terminie, określonym w art. 237 §1 k.p.a. sprawy uznając, iż informacja o zawieszeniu postępowania jest wystarczająca (dot. postępowania skargowego 2/2016 oraz 3/2016).* Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione jako przyczyna powstałej nieprawidłowości.

Jednocześnie w powyższym zakresie w wyjaśnieniach organ wskazał na powody, którymi kierował się zawieszając postępowanie: *Postępowanie skargowe zostało zawieszone przez Komisję do czasu rozstrzygnięcia przez Prokuraturę Rejonową w Wołowie, o czym skarżąca została pisemnie poinformowana (dot. postępowania skargowego 2/2015); Postępowanie skargowe w sprawie zostało zawieszone na podstawie art. 97 §1 pkt 4 kpa z uwagi na konieczność prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie postępowań wszczętych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wołowie. Zdaniem Rady Powiatu Komisja Rewizyjna prawidłowo uznała, że rozpatrzenie złożonej (...) skargi na Starostę*



Wołowskiemu jest uzależnione od wyniku postępowań toczących się przed Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego. Zatem tak długo jak nie zostały prawomocnie zakończone postępowania w tej sprawie istniała podstawa do zawieszenia postępowania skargowego w wyżej opisanej sprawie (dot. postępowania skargowego 2/2016); W przypadku sprawy pod poz. 3/2016 w rejestrze skarg i wniosków Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Wołowskiego nie wskazała wprost podstawy prawnej. Jednak z dokumentacji wynika, że postępowanie skargowe w sprawie zostało zawieszone z uwagi na konieczność prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie postępowań wszczętych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wołowie. [Dowód: akta kontroli str. 20]. Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, bowiem zawieszeniem postępowania w trybie art. 97 k.p.a. nie są objęte uproszczone postępowanie o charakterze administracyjnym dotyczące skarg i wniosków uregulowane w dziale VIII k.p.a. (art. 221-256 k.p.a.).

W sprawie terminu załatwienia wniosków, szczególna regulacja dotyczy posłów na Sejm, senatorów i radnych, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby. Zaznaczenia wymaga, iż stosownie do art. 237 §2 k.p.a. *Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień - także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania.* W świetle zapisów ww. dyspozycji ustalono, iż w dokumentacji skargi wniesionej przez Radnych Powiatu Wołowskiego (dot. poz. 4/2016 – data wpływu 14 września 2016 r.) nie znajdowało się zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, a jedynie uchwała nr XXIX/141/16 Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 14 października 2016 r. w sprawie powołania Komisji Doraźnej. Na podstawie wpisów w rejestrze skarg i wniosków ustalono, iż rozpatrzenie przedmiotowej skargi pozostaje w toku, przy czym w zakresie terminowości rozpatrzenia przedmiotowej skargi stwierdzono, iż radni nie zostali poinformowani o stanie rozpatrzenia skargi, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 237 §2 k.p.a. W powyższym zakresie Rada Powiatu Wołowskiego wskazała na następujące działania podjęte w przedmiotowej sprawie oraz wskazała na przyczyny zwłoki w rozpatrzeniu skargi: *Przewodnicząca Rady Powiatu podjęła stosowne działania w zakresie skargi (dot. poz. 4/2016) złożonej w dniu 14 września 2016 r. przez Radnych Powiatu Wołowskiego na bezprawne działania Starosty Wołowskiego Pana Macieja Nejmana. Ww. działania polegały na skierowaniu skargi do Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wołowskiego, a następnie na zwróceniu skargi przez Komisję (ze względu na wyłączenie się większości członków komisji będących jednocześnie adresatami skargi) i powołaniu w dniu 13 października 2016 r. Komisji Doraźnej celem rozpatrzenia skargi. Przewodniczącą Komisji Doraźnej została ówczesna Przewodnicząca Rady p. Teresa Maślanka. Jednak ze względu na pogarszający się stan zdrowia Przewodniczącej i niemożność zwołania posiedzenia komisji doraźnej w stosownym terminie, skarżący nie zostali pisemnie powiadomieni o stanie rozpatrzenia skargi. Ponadto na skutek śmierci Przewodniczącej Rady czynności dotyczące rozpatrywania skargi nie były kontynuowane. W dniu 24 lutego br. Rada Powiatu Wołowskiego powołała nowego Przewodniczącego Komisji Doraźnej w osobie p. Dariusza Olejniczaka, w związku z czym dalsze prace komisji w przedmiocie rozpatrzenia skargi zostały wznowione i będą kontynuowane.* [Dowód: akta kontroli str. 19].

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 celu usprawnienia organizacji przyjmowania skarg i wniosków należy dostosować godziny przyjęć interesantów w sprawie skarg i wniosków do wymogów art. 253 §3 k.p.a., według którego „*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*”.
2. Stosownie do dyspozycji art. 254 k.p.a., skargi oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestrować w sposób ułatwiający kontrolę. W szczególności w rejestrze skarg i wniosków zamieszczać zapisy zgodne ze stanem faktycznym.
3. Zwrócić uwagę aby przekazanie skargi w oparciu o art. 231 k.p.a. nastąpiło bezpośrednio do właściwego organu.
4. W zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi zawierać pouczenie o treści art. 239 k.p.a.
5. Zwrócić szczególną uwagę na kwalifikację wpływających pism, tak by prawidłowo ustalić właściwość organu.
6. Dochowywać ustawowego terminu przewidzianego do załatwienia skargi, określonego w art. 237 §1 k.p.a. W przypadku braku możliwości dotrzymania terminu na załatwienie skargi zawiadomić o powyższym fakcie wnoszącego przed upływem terminu przewidzianego do załatwienia skargi, wskazując przyczyny zwłoki oraz nowy termin załatwienia sprawy.
7. Przestrzegać czternastodniowego terminu, wynikającego z art. 237 §2 k.p.a., na zawiadomienie Radnego o stanie rozpatrzenia wniosku.

W terminie do dnia 15 lipca 2017 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