



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 16 sierpnia 2017 r.

NK-KS.431.1.7.2017.MK

Pan
Dariusz Kłonowski
Przewodniczący Rady
Powiatu Kłodzkiego

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego¹, zwanej dalej k.p.a., oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 maja 2017 r. o symbolu NK-KS.0030.56.2017.MGS, NK-KS.0030.57.2017.MGS, zespół kontrolny w składzie Monika Grzywalska – Świątek – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego), w terminie od 7 do 30 czerwca 2017 r. (z przerwami), przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Powiatu Kłodzkiego z siedzibą przy ul. Okrzei 1, 57-300 Kłodzko, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie organu kontrolowanego przeprowadzono od 7 do 8 czerwca 2017 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o plan kontroli na I półrocze 2017 r., zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 15 grudnia 2016 r.

Przewodniczącym Rady Powiatu Kłodzkiego jest Pan Dariusz Kłonowski wybrany uchwałą Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 1 grudnia 2014 r. nr X/87/2014 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Kłodzkiego.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).

Ostatnia kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Radzie Powiatu Kłodzkiego została przeprowadzona w marcu 2007 r. W wyniku przeprowadzenia kontroli nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości i nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

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

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 27 czerwca 2017 r. (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego - 5 lipca 2017 r.) podpisane przez Pana Dariusza Kłonowskiego – Przewodniczącego Rady Powiatu Kłodzkiego (zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 27 czerwca 2017 r.) [Dowód: akta kontroli str. 223-239].

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu Kłodzkiego określono w Procedurze: *Postępowanie w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Rady Powiatu Kłodzkiego*, obowiązującej od dnia 14 kwietnia 2017 r., w ramach *Zintegrowanego Systemu Zarządzania* [Dowód: akta kontroli str. 15, 18-23].

Prowadzenie spraw z zakresu postępowań skargowo-wnioskowych, w tym prowadzenie rejestru skarg i wniosków Rady Powiatu Wrocławskiego powierzono Pani Jadwidze Gołek – kierownikowi Biura Rady Powiatu Kłodzkiego (pkt 18 obowiązków szczegółowych, zawartych w zakresie czynności pracownika, podpisanym przez pracownika w dniu 18 sierpnia 2010 r.). Przy czym, w następujących okresach: od 9 maja 2016 r. do dnia 31 października 2016 r.; od 3 listopada do 24 listopada 2016 r.; od 16 stycznia 2017 r. (do nadal) Panią Jadwigę Gołek odpowiednio zastępowała/zastępuje Pani Marta Paprocka [Dowód: akta kontroli str. 16].

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Radzie Powiatu Kłodzkiego realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków², zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*.

W wyniku kontroli ustalono, iż Przewodniczący Rady Powiatu Kłodzkiego przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w każdy wtorek od 14⁰⁰ do 16⁰⁰. Mając na uwadze, iż Starostwo Powiatowe w Kłodzku czynne jest od poniedziałku do piątku w godz. 7³⁰ do 15³⁰, należy wskazać, iż wyznaczone godziny przyjmowania interesantów w sprawie skarg i wniosków są zgodne z art. 253 § 3 k.p.a., w myśl 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 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

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

W toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego udostępniono kontrolującemu następujące rejestry skarg i wniosków: za 2015 r. (14 skarg); 2016 r. (18 skarg); 2017 (14 skarg) [Dowód: akta kontroli, str. 24-51].

W wyniku kontroli ustalono, iż organ kontrolowany w rejestrze skarg za lata 2015-2017 zarejestrował zarówno skargi załatwiane bezpośrednio przez organ, jak i skargi przekazywane do załatwienia według właściwości, mimo iż z *Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów powiatu i starostw powiatowych*³, wynika, iż osobno pod symbolem 1510 sklasyfikowano *skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio, w tym na jednostki podległe (w tym ich rejestr)*, a pod symbolem 1511 *skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości* [Dowód: akta kontroli str. 24-51]. Jednocześnie należy podkreślić, iż w latach 2015-2017 organ kontrolowany prowadził wszystkie postępowania skargowe stosując jedynie symbol 1510, mimo że w niektórych przypadkach skargi zostały przekazane do załatwienia według właściwości (przykładowo poz. 1/2016, 1/2017), dla których ustawodawca przyporządkował odrębny symbol, tj. symbol 1511 [Dowód: akta kontroli str. 34,45].

W wyjaśnieniach z dnia 27 czerwca 2017 r. wskazano, iż na etapie rejestrowania skargi nie można stwierdzić, czy organem właściwym do jej rozpatrzenia jest Rada Powiatu Kłodzkiego, czy też inny organ. Jednocześnie w wyjaśnieniach wskazano, iż podjęto działania mające na celu klasyfikowanie i prowadzenie wpływających skarg zgodnie z instrukcją kancelaryjną [Dowód: akta kontroli str. 223].

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

Z udostępnionych rejestrów skarg i wniosków wynika, iż w okresie objętym kontrolą do organu kontrolowanego wpłynęło łącznie 46 spraw.

Kontroli poddano sprawy zarejestrowane od pozycji 1 do 5 w rejestrach odpowiednio za 2015 r.; 2016 r.; 2017 r., łącznie 15 spraw.

W wyniku kontroli ustalono, iż sposób rejestracji skarg i wniosków generalnie ułatwia kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego zobowiązuje przepis art. 254 k.p.a., zgodnie z którym *skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków*.

Przy czym kontrola wykazała, iż w rejestrze, jako datę wpływu skargi do organu kontrolowanego, wpisywano datę wynikającą z pieczęci wpływu skargi do Biura Rady Powiatu Kłodzkiego [Dowód: akta kontroli str. 231], zamiast daty wpływu wynikającej z pieczęci wpływu skargi do Biura Obsługi Klientów. Podkreślenia bowiem wymaga, iż w myśl przepisu § 7 pkt 7 Instrukcji kancelaryjnej⁴ przez *punkt kancelaryjny* obsługujący dany organ administracji publicznej należy rozumieć *komórkę organizacyjną, w tym sekretariat, kancelarię lub stanowisko pracy, których pracownicy są uprawnieni do*

³ Załącznik nr 3 do Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik Nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67).

⁴ Załącznik Nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67).

przyjmowania lub wysyłania przesyłek. Z przepisu § 24 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku⁵, wynika, iż komórką organizacyjną uprawnioną do prowadzenia kancelarii Starostwa zgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną jest Wydział Organizacyjny (pkt 2), do zakresu którego należy również obsługa Rady Powiatu prowadzona przez Biuro Rady Powiatu (pkt 1), oraz prowadzenie Biura Obsługi Klientów (pkt 14)⁶.

Z udzielonych pismem z dnia 27 czerwca 2017 r. wyjaśnień wynika, iż rejestry w zakresie odnoszącym się do daty wpływu skargi do organu kontrolowanego zostaną ujednolicone [Dowód: akta kontroli str. 231].

W wyniku kontroli ustalono, iż w dwóch przypadkach (1/2015, 2/2015) organ kontrolowany, jako skargę w rozumieniu art. 227 k.p.a., rozpatrzył, złożoną przez stronę *skargę na bezczynność Zarządu Dróg Powiatowych w Kłodzku* w zakresie rozpatrzenia odwołania od wcześniej wydanej decyzji administracyjnej, zezwalającej stronie na zajęcie pasa drogowego drogi powiatowej, złożonego przez stronę postępowania (odpowiednio decyzje TT.3.4210-08/09, TT.3.4210-10/09) [Dowód: akta kontroli str. 183-202]. Podkreślenia wymaga, iż w myśl art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych *zezwole nie na zajęcie pasa drogowego drogi (w tym powiatowej) następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydanej przez zarządcę drogi.* Jednocześnie w myśl art. 133 k.p.a. *organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132.* Natomiast na bezczynność organu pierwszej instancji lub przewlekłe prowadzenie postępowania w zakresie wykonania obowiązku ustawowego określonego w art. 133 k.p.a., służy stronie skarga do sądu administracyjnego, wniesiona na podstawie art. 3 § 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), po uprzednim wykorzystaniu środka przewidzianego w art. 52 § 3 ustawy p.p.s.a. - tj. po wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa⁷.

Podkreślenia wymaga, iż w myśl przepisu art. 222 k.p.a. o tym, czy wnoszone pismo jest skargą albo wnioskiem, *decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.* Przy czym przepis art. 222 k.p.a. należy rozpatrywać w łączności z art. 233-235 i 240 k.p.a., bowiem pismo wpływające do organu musi być zakwalifikowane z uwagi na osobę je wnoszącą oraz sprawę, której dotyczy. Może ono zawierać skargę, gdy odpowiada w swej treści przepisowi art. 227 k.p.a., może być wnioskiem – art. 241, a może być również pismem procesowym strony, któremu należy nadać bieg stosownie do art. 233-235 lub art. 240, gdy chodzi o postępowanie inne niż administracyjne. Przepisy te tworzą treść zasady jednotorowości proceduralnej, która wyklucza możliwość stosowania różnych procedur równolegle lub kolejno po sobie, w tożsamej sprawie, jak również zapobiega uchylaniu się od rygorów procesowych. Tylko poprawne ustalenie charakteru pisma pozwala na skierowanie skargi lub wniosku do właściwego organu. Z mocy art. 222 k.p.a. to na organie, do którego wpływa pismo, spoczywa obowiązek ustalenia, co ono zawiera, petycję, skargę, wniosek, pismo procesowe. [komentarz do art. 221, 222 kodeksu postępowania administracyjnego, (w) B. Adamiak, J. Borkowski, Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, wydanie 12, Wydawnictwo C.H. Beck]. Zasadniczo bowiem w całym tym postępowaniu

⁵ Uchwała Nr 45/2016 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku.

⁶ Tak samo w § 23 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku wprowadzonego uchwałą Nr II/20/2012 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 7 marca 2012 r., z którego wynikało, iż komórką organizacyjną uprawnioną do prowadzenia kancelarii Starostwa zgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną był również Wydział Organizacyjny (pkt 2), do zakresu którego należała również obsługa Rady Powiatu prowadzona przez Biuro Rady Powiatu (pkt 1), oraz prowadzenie Biura Obsługi Klientów (pkt 12).

⁷ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SAB/Po 106/16.

wnoszący nie musi znać prawa, nie musi prawidłowo nazywać składanych przez siebie pism, to organ dokonuje kwalifikacji, mając na względzie jednoznacznie wyrażoną przez wnoszącego treść wniesionego żądania. Ciężar kwalifikacji prawnej pisma spoczywa zawsze na jego adresacie. Przy czym, w przypadku zaistnienia wątpliwości, co do przedmiotu wniesionego żądania, na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wezwania wnoszącego w trybie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków w terminie 7 dni spowoduje pozostawienie skargi bądź wniosku bez rozpoznania.

W wyjaśnieniach z dnia 27 czerwca 2017 r. wskazano, iż rozpatrzenie przez Radę Powiatu Kłodzkiego przedmiotowych skarg potwierdzone było opiniami prawnymi w tym zakresie, które wskazywały, iż zgodnie z art. 227 k.p.a. pisma są skargami i podlegają rozpatrzeniu przez Radę Powiatu Kłodzkiego [Dowód: akta kontroli str. 225]. Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę wykazanego uchybienia w postaci nadania sprawie biegu skargowego, bez jednoznacznego ustalenia ze stroną przedmiotu żądania, mając na względzie zarówno zasadę jednotorowości proceduralnej, która wyklucza możliwość stosowania różnych procedur równoległe lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie, jak również zapobiega uchylaniu się od rygorów procesowych, jak i to, że wnoszący skargę nie musi znać prawa, nie musi też prawidłowo nazywać składanych przez siebie pism.

Jednocześnie kontrola wykazała, iż w jednym przypadku (poz. 1/2017) Rada Powiatu Kłodzkiego przekazała Staroście Kłodzkiemu pismo zakwalifikowane przez organ kontrolowany jako zażalenie na przewlekłość postępowania wszczętego na skutek złożonego przez osobę bezrobotną wniosku o jednorazowe dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej, z prośbą o przekazanie Wojewodzie Dolnośląskiemu przedmiotowego pisma w trybie art. 37 k.p.a. [Dowód: akta kontroli str. 52-59]. Podkreślenia wymaga, iż w myśl § 7 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (w brzmieniu obowiązującym w dniu przekazania zażalenia)⁸ *o uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia wniosku o dofinansowanie starosta powiadamia bezrobotnego, absolwenta CIS lub absolwenta KIS w formie pisemnej, w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku. W przypadku nieuwzględnienia wniosku starosta podaje przyczynę odmowy.* W świetle powyższego przepisu wniosek o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej nie wszczyna postępowania administracyjnego [vide Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt I OSK 413/14]. Ze złożonych pismem z dnia 27 czerwca 2017 r. wyjaśnień wynika, iż początkowo wniesione pismo zostało zakwalifikowane jako skarga w rozumieniu art. 227 k.p.a. Niemniej jednak, organ kontrolowany zakwalifikował wniesione pismo jako zażalenie w rozumieniu art. 37 k.p.a., bezpośrednio po otrzymaniu informacji, iż Wojewoda Dolnośląski uznał się za organ właściwy do rozpatrzenia tożsamego żądania (odrębne pismo wniesione bezpośrednio przez skarżącą do Wojewody Dolnośląskiego) jako zażalenia w rozumieniu art. 37 k.p.a. [Dowód: akta kontroli str. 225-226, 336-339]. Wniesione wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie, biorąc pod uwagę zasadę jednotorowości proceduralnej i pierwszeństwa postępowania administracyjnego przed skargowym.

⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1041 ze zm.).

W wyniku kontroli ustalono, iż w trzech przypadkach (poz. 1/2015, 2/2015, 1/2017) skarga została skierowana bezpośrednio do Starosty Kłodzkiego. Jak ustalono, skargi wpłynęły zarówno do Biura Obsługi Klienta Starostwa Powiatowego w Kłodzku, jak i do Biura Rady Powiatu Kłodzkiego. W dokumentacji każdej z ww. spraw brakowało pisma Starosty Kłodzkiego przekazującego Radzie Powiatu Kłodzkiego przedmiotowe skargi celem załatwienia zgodnie z właściwością.

Z udzielonych pismem z dnia 27 czerwca 2017 r. wyjaśnień wynika, iż skargi zostały zadekretowane przez Sekretarza Powiatu do kierownika Biura Rady Powiatu, celem realizacji [Dowód: akta kontroli str. 227]. Przedmiotowe wyjaśnienia uwzględniono przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

Kontrola wykazała, iż w trzech przypadkach (poz. 3/2016, 4/2016, 5/2016) organ kontrolowany rozpatrzył skargę, mimo że skarga nie zawierała adresu wnoszącego (skargi wniesione emailem). Zgodnie z § 8 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków *skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania* [Dowód: akta kontroli str. 155-182].

W wyjaśnieniach z dnia 27 czerwca 2016 r. wskazano, iż organ kontrolowany ustalił adresy w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego [Dowód: akta kontroli str. 224].

Wniesione wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie, mając na względzie uproszczony charakter prowadzonych powstępowania skargowo-wnioskowych oraz fakt, iż w ogólnym postępowaniu administracyjnym pozostawia się wniesione podanie bez rozpoznania w przypadku, kiedy w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego, jednakże po ziszczeniu się warunku, iż adresu wnoszącego nie można było ustalić na podstawie posiadanych danych (art. 64 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania*).

W oparciu o skontrolowane sprawy stwierdzono, iż w większości przypadków (1/2015, 2/2017, 2/2015, 3/2015, 3/2017, 4/2017, 4/2015, 2/2016, 3/2016) skarżących zawiadomiono o sposobie załatwienia skarg z naruszeniem terminu, o którym mowa w przepisie art. 237 § 1 k.p.a., tj. po upływie miesiąca od dnia wpływu każdej skargi do organu kontrolowanego (data wpływu wynikająca z pieczęci wpływu skargi do Biura Obsługi Klienta⁹).

Jednocześnie w sześciu przypadkach (poz. 1/2015, 2/2015, 3/2015, 2/2017, 3/2017, 4/2017) w przedłożonej dokumentacji brakowało zawiadomień o niezakończonym skargi w ustawowym terminie (*art. 36 w związku z art. art. 237 § 4 k.p.a.*), w których byłyby wskazany nowy termin załatwienia skargi (tj. termin dłuższy niż ustawowy), mimo że zgodnie z przepisem art. 36 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym na dzień wpływu ustawowego terminu na zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi) *o każdym przypadku niezakończonym skargi w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej obowiązany był zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy*.

⁹ § 7 pkt 7 Instrukcji kancelaryjnej przez punkt kancelaryjny obsługujący dany organ administracji publicznej należy rozumieć komórkę organizacyjną, w tym sekretariat, kancelarię lub stanowisko pracy, których pracownicy są uprawnieni do przyjmowania lub wysyłania przesyłek. Z przepisu § 24 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku (Uchwała Nr 45/2016 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku) wynika, iż komórką organizacyjną uprawnioną do prowadzenia kancelarii Starostwa zgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną jest Wydział Organizacyjny (pkt 2), do zakresu którego należy również obsługa Rady Powiatu prowadzona przez Biuro Rady Powiatu (pkt 1), oraz prowadzenie Biura Obsługi Klientów (pkt 14).

W przypadku następujących spraw zarejestrowanych w rejestrze skarg ustalono, co następuje:

- a) poz. 1/2015 - pismo do organu kontrolowanego wpłynęło w dniu 31 grudnia 2014 r. (pismo zakwalifikowane i rozpatrzone jako skarga w rozumieniu art. 227 k.p.a.), a o sposobie załatwienia *skargi* zawiadomiono skarżącą dopiero pismem z dnia 4 lutego 2015 r.;
- b) poz. 2/2015 – pismo do organu kontrolowanego wpłynęło w dniu 31 grudnia 2014 r. (pismo zakwalifikowane i rozpatrzone jako skarga w rozumieniu art. 227 k.p.a.), natomiast o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącą dopiero pismem z dnia 4 lutego 2015 r.;
- c) poz. 3/2015 - skarga do organu kontrolowanego wpłynęła w dniu 2 stycznia 2015 r., natomiast o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącego dopiero pismem z dnia 4 lutego 2015 r.;
- d) poz. 2/2017 - skarga została przyjęta do protokołu na sesji Rady Powiatu Kłodzkiego w dniu 25 stycznia 2017 r., a o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącą dopiero pismem z dnia 27 lutego 2017 r.;
- e) poz. 3/2017 - skarga do organu kontrolowanego wpłynęła w dniu 25 stycznia 2017 r., natomiast o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącą dopiero pismem z dnia 27 lutego 2017 r.;
- f) poz. 4/2017 - skarga do organu kontrolowanego wpłynęła w dniu 25 stycznia 2017 r., natomiast o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącą dopiero pismem z dnia 27 lutego 2017 r.

Z udzielonych pismem z dnia 27 czerwca 2017 r. wyjaśnień wynika, iż za datę załatwienia skargi uznawano dzień podjęcia uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi [Dowód: akta kontroli str. 228, 230]. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, iż w doktrynie¹⁰ podkreśla się, iż użyty przez ustawodawcę zwrot *rozpatrzenie skargi* dotyczy czynności przygotowawczych zmierzających do ustalenia treści i przedmiotu skargi, jak również przygotowania materiału niezbędnego do załatwienia sprawy, natomiast *załatwienie skargi* polega na podjęciu środków mających na celu zakończenie postępowania skargowego oraz na zawiadomieniu skarżącego o wynikach jej załatwienia zgodnie z art. 238 k.p.a. Rozpatrzenie skargi (zapoznanie się ze stanem faktycznym, określenie prawnych następstw i sposobów rzeczowego załatwienia) zmierza jedynie do załatwienia skargi, nie przesądza jednak o jej merytorycznym załatwieniu. Podkreślenia więc wymaga, iż dla zachowania terminowości (a więc zarówno terminu ustawowego, jak i nowego terminu) przy załatwianiu skarg nie jest ważna sama data rozpatrzenia zarzutów skargi, kluczowe znaczenie ma data zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

W związku z czym w ww. przypadkach skarżący zostali zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi po upływie ustawowego terminu wynikającego z 237 § 1 k.p.a., tj. po upływie miesiąca od dnia wpływu skargi do organu kontrolowanego. Przy czym, jak wykazały czynności kontrolne, ustawowy termin załatwienia skargi został jedynie nieznacznie przekroczony. Ponadto z udzielonych pismem z dnia 27 czerwca 2017 r. wyjaśnień wynika, iż skarżący w większości z ww. przypadków (oprócz 3/2015) byli na sesji, na której Rada Powiatu Kłodzkiego podjęła rozstrzygnięcie w sprawie złożonych skarg, w związku z czym, zdaniem Przewodniczącego Rady Powiatu Kłodzkiego, skarżący, już

¹⁰ Tomasz Moll, Konstytucyjne uprawnienie do wnoszenia skarg jako forma kontroli społecznej (w:) Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 4 (16)/2013, str. 54, 66.

w dniu sesji (tj. przed upływem ustawowego terminu), znali rozstrzygnięcie w przedmiocie złożonych skarg. [Dowód: akta kontroli str. 228, 230]. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień wskazać należy, iż w myśl art. 14 § 2 k.p.a. *sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie*. Niemniej jednak z powyższego przepisu wynika równocześnie, iż *treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji*. Jak już wyżej wskazano, *rozpatrzenie skargi* zmierza jedynie do załatwienia skargi, nie przesądza jednak o jej merytorycznym załatwieniu. W związku z czym udział skarżącego w sesji, na której jedynie rozpatrzono zarzuty skargi nie może zostać uznane, samo w sobie, jako ustne zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi. Można by było przyjąć, iż jedynie w przypadku wykazania bezzasadności podniesionych w skardze zarzutów rozpatrzenie skargi jest równocześnie sposobem jej załatwienia (przy jednoczesnym zawiadomieniu skarżącego o sposobie załatwienia skargi). Niemniej jednak, w wyniku kontroli stwierdzono, iż w każdym ze skontrolowanych przypadków, w udostępnionych aktach brakowało stosownych dokumentów, podpisanych przez skarżącego, które świadczyłyby o ustnym zawiadomieniu każdego ze skarżących o sposobie załatwienia skargi. W świetle powyższego nie można uwzględnić złożonych wyjaśnień w powyższym zakresie. Jednocześnie w przedmiotowych wyjaśnieniach wskazano, iż cyt. *„w przyszłości osoba skarżąca będzie informowana zarówno o terminie rozpatrzenia skargi (data sesji Rady Powiatu Kłodzkiego), jak również o terminie przekazania informacji o sposobie jej załatwienia (czyli niezwłocznie po sesji)”* [Dowód: akta kontroli str. 229]. W świetle powyższego, należy wskazać, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze. Niemniej jednak podkreślić należy, iż nowy termin załatwienia sprawy może być uznany za skutecznie wyznaczony w trybie art. 36 § 1, jeżeli zostanie wskazany przez organ właściwy do załatwienia sprawy zgodnie z art. 57 (tj. w dniach, tygodniach lub miesiącach) i z zachowaniem ogólnej zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 k.p.a.¹¹

Ponadto kontrola wykazała, iż w trzech przypadkach (poz. 2/2016, 3/2016, 4/2015) organ kontrolowany zawiadomił skarżących o sposobie załatwienia skargi po upływie nowego (wyznaczonego) terminu na załatwienie skargi.

W przypadku następujących spraw zarejestrowanych w rejestrze skarg ustalono, co następuje:

- a) poz. 2/2016 – skarga do organu kontrolowanego wpłynęła w dniu 14 marca 2016 r., natomiast o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącą dopiero pismem z dnia 24 czerwca 2016 r. Z akt sprawy wynika, iż skarżącą zawiadomiono o niezakończonym załatwieniu skargi w terminie (przed upływem ustawowego terminu) – wskazując przy tym nowy termin załatwienia skargi – a de facto dzień jej rozpatrzenia (tj. dzień 27 kwietnia 2016 r.). Podkreślenia wymaga, iż w aktach sprawy znajduje się kolejne zawiadomienie o nowym terminie załatwienia skargi (tj. dniu 22 czerwca 2016 r.), niemniej jednak pismo informujące skarżącą o nowym terminie załatwienia skargi zostało sporządzone dopiero w dniu 2 czerwca 2016 r, tj. po upływie nowego terminu na załatwienie skargi (tj. po dniu 27 kwietnia 2016 r.), w związku z czym nie może ono wywołać skutku prawnego z nim związanego;
- b) poz. 3/2016 - skarga do organu kontrolowanego wpłynęła w dniu 25 marca 2016 r., natomiast o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącego dopiero pismem z dnia 28 kwietnia 2016 r. Z akt sprawy wynika, iż skarżącego zawiadomiono o niezakończonym załatwieniu skargi w terminie – wskazując przy tym nowy

¹¹ zob. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 1996 r., I SAB 28/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 97.

termin załatwienia skargi - a de facto dzień jej rozpatrzenia (tj. dzień 27 kwietnia 2016 r.);

- c) poz. 4/2015 - skarga do organu kontrolowanego wpłynęła w dniu 9 lutego 2015 r., natomiast o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącego pismem z dnia 25 czerwca 2015 r. Z akt sprawy wynika, iż skarżącego zawiadomiono o niezałatwieniu skargi w terminie – wskazując przy tym nowy termin załatwienia skargi - a de facto dzień jej rozpatrzenia (tj. marzec 2015 r.). Podkreślenia wymaga, iż w aktach sprawy znajduje się kolejne zawiadomienie o nowym terminie załatwienia skargi (tj. dniu 24 czerwca 2015 r.), niemniej jednak pismo informujące skarżącego o nowym terminie załatwienia skargi zostało sporządzone dopiero w dniu 16 czerwca 2015 r., tj. po upływie przedłużonego terminu na załatwienie skargi określonego jako marzec 2015 r., w związku z czym nie może ono wywołać skutku prawnego z nim związanego.

W wyjaśnieniach z dnia 27 czerwca 2017 r. wskazano, iż cyt. *„zawiadomienie skarżących o kolejnym, nowym terminie rozpatrzenia skargi, nie jest możliwe wcześniej niż po sesji, na której rada rozpatrywała skargę. Rada, jako organ kolegialny, podejmuje uchwały w drodze głosowania. Jego wynik jest nie do przewidzenia, w związku z tym nie jest wiadome, czy rozpatrywanie skargi przez Radę Powiatu się wydłuży. W związku z tym nie jest możliwe wysyłanie pism z kolejnym, nowym terminem rozpatrzenia skargi przed dniem sesji, na której zaplanowane jest jej załatwienie”*. Jednocześnie w złożonych wyjaśnieniach Przewodniczący Rady Powiatu Kłodzkiego poinformował, iż w pismach skarżących o niezałatwieniu skargi w terminie (a de facto *nierozpatrzeniu*) skargi w terminie zgodnym z art. 237 § 1 k.p.a., będą zawierały następujący zapis, cyt. *„w przypadku nierozpatrzenia skargi przez Radę Powiatu Kłodzkiego w nowo wyznaczonym terminie, skarżących zostanie w najbliższym możliwym czasie poinformowany o kolejnym terminie załatwienia skargi”* [Dowód: akta kontroli str. 233]. W świetle powyższego należy wskazać, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze. Niemniej jednak, podkreślić należy, iż przekroczenie terminów wskazanych w art. 35 k.p.a. lub terminów przedłużonych, oznacza stan bezczynności¹², w związku z czym skarżący powinien zostać ponownie zawiadomiony o niezałatwieniu skargi w terminie (z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy) przed upływem przedłużonego terminu, a nie po jego upływie, bowiem zawiadomienie skarżącego o niezałatwieniu skargi, zarówno po upływie ustawowego terminu, jak i po upływie nowego terminu, nie wywołuje skutku prawnego z nim związanego, (tj. nie przedłuża terminu załatwienia skargi). Przy czym w przypadku, kiedy w art. 36 k.p.a. mówi się o nowym terminie załatwienia sprawy, to musi to być termin konkretny, określony zgodnie z zasadami przyjętymi w k.p.a., a więc określony w dniach, tygodniach i miesiącach (art. 57 k.p.a.)¹³.

W przypadku skarg przekazywanych do rozpatrzenia innym organom zgodnie z właściwością ustalono, iż organ kontrolowany dokonywał 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. Ponadto w wyniku kontroli ustalono, iż skarżący został poinformowany o fakcie przekazania skargi innemu organowi celem załatwienia. Przy czym, przedmiotową kontrolą, w zakresie oceny terminowości, nie objęto sprawy zażalenia rozpatrywanego w trybie art. 37 k.p.a. (poz. 1/2017), z uwagi na fakt, iż przedmiotem kontroli objęto jedynie

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2011 r., sygn. akt II SAB/Kr 128/11; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 419/14.

¹³ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2015 r., sygn. akt IV SAB/Wa 356/15

przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwienie skarg i wniosków w rozumieniu odpowiednio art. 227/241 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 większość zawiadomień o sposobie załatwienia skargi zawierały elementy określone w przytoczonym przepisie (za wyjątkiem 3/2015, 4/2015), do czego obliguje dyspozycja art. 238 § 1 k.p.a.

W dwóch ww. przypadkach (3/2015, 4/2015) zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi nie zawierały pouczenia o treści art. 239 k.p.a., mimo że zgodnie z art. 238 k.p.a. *zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.* W wyjaśnieniach z dnia 27 czerwca 2017 r. wskazano, iż cyt. „*odnośnie nie ujęcia w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a., w dwóch przypadkach (poz. 3/2015 i 4/2015) informuję, iż sytuacje te były jednostkowe, a w późniejszych czasie nie miały miejsca. Informuję, iż zobowiązałem pracownika zajmującego się przyjmowaniem i koordynowaniem rozpatrywania skarg i wniosków do przygotowania pism – zawiadomień o sposobie załatwienia skarg przez Radę Powiatu Kłodzkiego zgodnie z zapisem art. 238 § 1 k.p.a.*”. [Dowód: akta kontroli str. 234-235].

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

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Przewodniczącemu Rady Powiatu Kłodzkiego.

Biorąc pod uwagę fakt poinformowania o podjęciu przez organ kontrolowany działań eliminujących stwierdzone nieprawidłowości w zakresie: klasyfikowania i rejestrowania skarg zgodnie z instrukcją kancelaryjną; prowadzenia rejestru skarg i wniosków w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminu załatwiania poszczególnych skarg i wniosków; obligatoryjnych elementów zawiadomień o niezakończonym załatwieniu skargi w terminie; zawierania w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a., odstępuję od formułowania wniosków pokontrolnych w ww. zakresie.

Jednocześnie w celu usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. Wpływające do organu kontrolowanego pisma kwalifikować zgodnie z ich treścią, a nie formą zewnętrzną, jednocześnie w przypadku braku jednoznaczności wniesionego żądania należy wezwać wnoszącego o jego sprecyzowanie.

2. Przestrzegać terminowości przy załatwianiu skarg, natomiast w przypadku braku możliwości załatwienia skargi w ustawowym terminie należy zawiadomić wnoszącego o niezałatwieniu skargi w terminie, w którym należy wskazać nowy termin załatwiania skargi oraz podać przyczyny zwłoki.
3. Nowy termin załatwienia skargi wskazywać w dniach, w tygodniach lub w miesiącach, z zachowaniem ogólnej zasady szybkości postępowania.

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 **15 września 2017 r.**

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Kamil Krzysztof Zieliński