



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 4 stycznia 2018 r.

NK-KS.431.1.12.2017.MGS

Pan
Sebastian Burdzy
Starosta Powiatu Średzkiego

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 16 do 31 października 2017 r. na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) zwanej dalej k.p.a. oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z 10 października 2017 r. o sygn. NK-KS.0030.78.2017.MGS oraz NK-KS.0030.79.2017.MGS zespół kontrolny w składzie: Monika Grzywalska – Świątek – 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 Starostwie Powiatowym w Środzie Śląskiej z siedzibą przy ul. Wrocławskiej 2, 55-300 Środa Śląska, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie kontrolowanego organu przeprowadzono w dniu 16 października 2017 r. Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 5 w 2017 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 9 czerwca 2017 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półroczu 2017 r.

Kierownikiem kontrolowanego organu jest Pan Sebastian Burdzy – Starosta Powiatu Średzkiego (uchwała Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z 28 listopada 2014 r. nr I/4/2014 w sprawie wyboru Starosty Powiatu Średzkiego).

Podczas kontroli dokumenty udostępniali oraz udzielali informacji: Pani Edyta Ziemichód – Kierownik Wydziału Inwestycji, Zamówień Publicznych i Organizacji Urzędu oraz Pan Mariusz Żałobniak – Sekretarz Powiatu.

Ostatnia kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Środzie Śląskiej została przeprowadzona w grudniu 2007 r. W wyniku przeprowadzenia kontroli skierowano do organu następujące zalecenia pokontrolne: dostosować godziny przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków do wymogów kodeksu postępowania administracyjnego;

stosować się do dyspozycji art. 237 § 4 k.p.a., w przypadku niedotrzymania terminu rozpatrzenia skargi; wnikliwie analizować wszystkie zarzuty zawarte w skardze.

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

Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Tryb rozpatrywania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Środzie Śląskiej nie został formalnie określony. Zgodnie ze złożonymi w toku czynności kontrolnych wyjaśnieniami [dowód: akta kontroli str. 24] skarga bądź wniosek wpływające do Starostwa są dekretowane przez Starostę do Sekretarza Powiatu, a następnie są rejestrowane w rejestrze skarg i wniosków. Wydziały merytoryczne udzielają wyjaśnień w sprawie, a następnie przygotowana jest odpowiedź do wnoszącego, którą podpisuje Starosta.

Organizację obsługi interesantów w zakresie skarg i wniosków – prowadzenie rejestru skarg i wniosków powierzono Pani Edycie Ziemiachód – Kierownikowi Wydziału Inwestycji, Zamówień Publicznych i Organizacji Urzędu (pkt 9 zadań szczegółowych zawartych w zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika podpisanym w dniu 1 lipca 2007 r.). Natomiast nadzorowanie pracy Wydziału Inwestycji, Zamówień Publicznych i Organizacji Urzędu należy do Sekretarza Powiatu (pkt 8 zadań szczegółowych zawartych w zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika podpisanym w dniu 30 stycznia 2003 r.).

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Starostwie Powiatowym w Środzie Śląskiej realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z 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.

Godziny przyjmowania klientów w sprawie skarg i wniosków przez Starostę Powiatu Średzkiego są uregulowane w następujący sposób: w każdy poniedziałek od godz. 13.00 do godz. 15.00 oraz w każdą środę od godz. 15.30 do godz. 16.30. Natomiast Wicestarosta przyjmuje klientów w sprawie skarg i wniosków w każdy wtorek i czwartek od godz. 8.00 do godz. 10.00. Godziny pracy Starostwa Powiatowego w Środzie Śląskiej określono: poniedziałek, wtorek, czwartek od 7.30 do 15.30, w środę od 7.30 do 17.00, piątek od 7.30 do 14.00. Zatem wyznaczone godziny przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków są zgodne z dyspozycją art. 253 § 1, 2 i 3 k.p.a.

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

Zgodnie z dyspozycją 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 toku kontroli stwierdzono, iż w Starostwie Powiatowym w Środzie Śląskiej jest prowadzony centralny rejestr skarg i wniosków, w którym rejestrowane są skargi i wnioski

wpływające do organu. W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków zewidencjonowano łącznie 5 spraw (w 2015 r. 2 sprawy, w 2016 r. 1 sprawę, w 2017 r. 2 sprawy) [dowód: akta kontroli str. 21-23].

Kontrola wykazała, iż rejestr skarg i wniosków jest prowadzony czytelnie, rubryki są na bieżąco uzupełniane, niemniej jednak dane zawarte w udostępnionym podczas kontroli rejestrze skarg i wniosków nie ułatwiają kontroli przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych spraw. Przede wszystkim wskazać należy, iż przywoływany art. 254 k.p.a. wskazuje na obowiązek rejestracji i przechowywania zarówno skarg jak i wniosków, zatem niezbędne jest określenie w rejestrze czy pismo zostało zakwalifikowane jako skarga czy jako wniosek. W oparciu o prowadzony przez Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej rejestr skarg i wniosków stwierdzono, iż w 2 przypadkach określono sposób kwalifikacji pisma (poz. 2 w 2015 r. - pismo zakwalifikowano jako petycję; poz. 1 w 2017 r. - pismo zakwalifikowano jako skargę). W przypadku spraw zarejestrowanych pod poz. 1 w 2015 r., poz. 1 w 2016 r., poz. 2 w 2017 r. w rejestrze nie wskazano sposobu kwalifikacji pisma - skarga czy wniosek [dowód: akta kontroli str. 21-23]. W wyjaśnieniach udzielonych pismem z dnia 17 listopada 2017 r. nr ORG.S.1710.8.2017 podpisanym przez Starostę Powiatu Średzkiego zwanych dalej wyjaśnieniami z 17 listopada 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 31-33] wskazano cyt.: *W oparciu o prowadzony przez Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej rejestr skarg i wniosków wynika sposób kwalifikacji sprawy przez organ - skarga czy wniosek. Wszystkie sprawy z okresu 2015-2017, za wyjątkiem poz. 2 z 2015 r. (petycja Kancelarii Prawnej „Świeca i Wspólnicy” Sp. K.), były kwalifikowane jako skargi*”. Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione albowiem udostępniony podczas kontroli rejestr skarg i wniosków nie zawiera, w przypadku spraw zarejestrowanych pod poz. 1 w 2015 r., poz. 1 w 2016 r., poz. 2 w 2017 r., określenia kwalifikacji pisma jako skargi. Przyjęto natomiast wyjaśnienia, iż wszystkie sprawy objęte kontrolą zostały zakwalifikowane jako skargi.

Ponadto w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków nie odnotowywano informacji o sposobie załatwienia skargi. Brak w rejestrze powyższej informacji uniemożliwia m. in. ustalenie, w oparciu o prowadzony rejestr, czy sprawa została załatwiona w terminie. I tak w przypadku spraw zewidencjonowanych pod poz. 1 i 2 w 2017 r., ustalenie ustawowego terminu na załatwienie wymienionych spraw nie było możliwe w oparciu o dane zawarte w rejestrze. W przypadku sprawy zewidencjonowanych pod poz. 1 w 2017 r. nie wskazanie w rejestrze informacji o sposobie załatwienia sprawy (organ stwierdził brak właściwości do rozpatrzenia skargi) uniemożliwiło ustalenie, w oparciu o zapisy rejestru, iż ustawowy termin na załatwienie sprawy to 7 dni (art. 231 k.p.a), a nie miesiąc (art. 237 § 1 k.p.a.). Podobnie w przypadku sprawy zewidencjonowanej pod poz. 2 w 2017 r. brak zapisu w rejestrze, iż skarga została złożona przez radnego, uniemożliwia ustalenie, w oparciu o zapisy rejestru, że ustawowy termin na załatwienie sprawy to 14 dni (art. 237 § 2 k.p.a.), a nie miesiąc (art. 237 § 1 k.p.a.).

W toku kontroli stwierdzono również, iż w centralnym rejestrze skarg i wniosków pod poz. 2 w 2015 r. zewidencjonowano petycję, którą rozpatrywał kontrolowany organ. W piśmie z 17 listopada 2017 r. kontrolowany organ wyjaśnił cyt. *„Odnosząc się do ujęcia w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków pod poz. 2 w 2015 r. petycji, która wpłynęła do organu w dniu 16.11.2015 r. informuję, że jednolity rzeczowy wykaz akt organów powiatu i starostw powiatowych nie określa symbolu, pod którym klasyfikuje się wpływające petycje. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2017 r., poz.1123), która weszła w życie w dniu 6.09.2015 r., w art. 16 nadała nowe brzmienie art. 221 k.p.a. wprowadzając do jego treści obok już funkcjonujących instytucji skarg i wniosków, instytucję petycji. Zatem skoro prawodawca wprowadza nową instytucję prawną petycji obok już funkcjonujących w systemie prawnym instytucji skarg i wniosków, nie dokonując jednocześnie zmian w symbolach klasyfikacyjnych dla organów powiatu i starostw powiatowych określonych w rozporządzeniu*

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 ze zm.) w celu klasyfikowania tam petycji, a jednocześnie od momentu wejścia w życie tego rozporządzenia istnieje symbol klasyfikacyjny 152 - Petycje, postulaty i inicjatywy obywateli, ale przypisany organom gminy (a nie powiatu) oznacza to, że stosując zasadę racjonalnego prawodawcy, podmioty zobowiązane do stosowania przepisów prawa muszą je realizować w zapisach jakie funkcjonują w tym zakresie, a nie posługiwać na zasadzie analogii przepisami stosowanymi przez organy gminy. Zatem organ kontrolowany zastosował przy rejestracji tej petycji symbolikę właściwą dla skarg i wniosków uznając, że jest ona najwłaściwsza". Odnosząc się do złożonych wyjaśnień wskazać należy, iż w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 6 września 2015 r. (tj. do dnia wejścia w życie ustawy o petycjach) zagwarantowane każdemu w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji realizowane było na zasadach określonych przepisami działu VIII k.p.a. - Skargi i wnioski, o czym stanowił art. 221 k.p.a., w treści obowiązującej w powyższym okresie. Natomiast w dniu 6 września 2015 r. weszła w życie ustawa o petycjach, która wyodrębniła petycje, określając zasady ich składania i rozpatrywania oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji. Z uwagi na powyższe wyodrębnienie przez ustawodawcę petycji z działu skarg i wniosków, wskazane jest ich odrębne ewidencjonowanie, a nie rejestrowanie w rejestrze skarg i wniosków organu.

Kontrolą objęto wszystkie skargi zewidencjonowane w centralnym rejestrze skarg i wniosków (poz. 1/2015, 1/2016, 1/2017, 2/2017). Ustalono, iż sprawy zewidencjonowane pod poz. 1/2015, 1/2017, 2/2017 zostały oznaczone i zarejestrowane w Starostwie w klasie spraw 1510 (skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio), a sprawa zewidencjonowana pod poz. 1/2016 została oznaczona i zarejestrowana w klasie spraw 6840 [dowód: akta kontroli str. 34-36]. Zgodnie z ww. Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów powiatu i starostw powiatowych, skargi i wnioski klasyfikuje się pod symbolem – 151. Nadanie postępowaniu skargowemu zewidencjonowanemu pod poz. 1/2016 sygn. 6840 wynikało, jak wskazano w wyjaśnieniach z 17 listopada 2017 r., z niezachowania przez pracownika kontrolowanego organu prowadzącego sprawę, właściwego trybu rozpatrzenia sprawy.

Jednocześnie ustalono, iż skarga zewidencjonowana pod poz. 1 w 2017 (dotyczy skargi, w której organ uznał brak właściwości do rozpatrzenia skargi i poinformował skarżącego w trybie art. 231 k.p.a. o organach właściwych) była prowadzona pod sygn. akt 1510 (skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio), a nie w klasie spraw 1511 (skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości) [dowód: akta kontroli str. 37-38]. W wyjaśnieniach z 17 listopada 2017 r. poinformowano, iż cyt. (...) organ kontrolowany nie przekazywał tej skargi innemu organowi do załatwienia według właściwości, ale zgodnie z art. 231 k.p.a. poinformował osobę składającą skargę o organach właściwych do rozpatrzenia tej skargi. Organ kontrolowany interpretuje opis przy symbolu klasyfikacyjnym 1511 skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości, w taki sposób, że pod tym symbolem umieszczamy skargi, które faktycznie zostaną przekazane do innego organu, celem rozpatrzenia według właściwości, tj. zgodnie z brzmieniem pierwszej części art. 231 k.p.a. („... przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego...”), a nie w przypadku poinformowania składającego skargę o właściwym organie do jej rozpatrzenia według właściwości rzeczowej, zatem z brzmienia drugiej części art. 231 k.p.a. („...albo wskazać mu właściwy organ.”). Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonego uchybienia. Zauważyć należy, iż w przypadku wniesienia skargi do organu niewłaściwego do jej rozpatrzenia, organ ten przekazuje ją organowi właściwemu bądź wskazuje skarżącemu organ właściwy, a powyższe działanie stanowi czynność

techniczną. Organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi nie podejmuje żadnych działań związanych z załatwieniem skargi, bowiem stwierdzając brak właściwości do rozpatrzenia skargi jej załatwienie przenosi na organ właściwy w sprawie. Zatem w powyższym przypadku nie należy stosować symbolu klasyfikacyjnego 1510 - skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio, a symbol 1511 - skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości.

W oparciu o skontrolowaną dokumentację stwierdzono, iż akta postępowań skargowych odzwierciedlają przebieg ich załatwiania i rozstrzygania.

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kwalifikacji spraw. Kontrola wykazała ponadto, iż Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej prawidłowo ustalało właściwość organu do załatwienia sprawy.

W oparciu o sprawy objęte kontrolą ustalono, iż wszystkie skargi, do których załatwienia właściwy był kontrolowany organ zostały załatwione, a do skarżących 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/wniosku, obligatoryjnych elementów wynikających z art. 238 § 1 k.p.a., w myśl którego: *Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.* W oparciu o skontrolowane sprawy ustalono, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi każdorazowo zawierało oznaczenie organu, od którego pochodzi, i podpisywane było przez Pana Sebastiana Burdzy - Starostę Powiatu Średzkiego. Zgodnie z przywołanym wyżej art. 238 § 1 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona. Z uwagi na fakt, iż z zawiadomień o sposobie załatwienia skargi, w przypadku postępowań skargowych zewidencjonowanych pod poz. 1 w 2015 r. oraz 1 w 2016 r., nie wynika wprost, czy skarga została uznana za zasadną czy też bezzasadną, [dowód: akta kontroli str. 39-44, 34-36] kontrolerzy wystąpili o złożenie wyjaśnień w powyższym zakresie. W wyjaśnieniach z 17 listopada 2017 r. poinformowano w przypadku skargi zewidencjonowanej pod poz. 1 w 2015 r. (zawiadomienie z dnia 8 maja 2015 r. nr IZPO.1510.1.2015) cyt. (...) *skarga była zasadna, co wprost wynika z całości treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi i w związku z tym przyjęto rozwiązania, celem usunięcia tych uchybień*". Natomiast w przypadku skargi zewidencjonowanej pod poz. 1 w 2016 r. w wyjaśnieniach z 17 listopada 2017 r. wskazano cyt. „*W odpowiedzi do wnoszącego skargę wskazano w jaki sposób skarga została załatwiona poprzez zapis w treści pisma „... prosimy o przyjęcie naszych przeprosin z powodu zaistniałej sytuacji”, a tym samym uznano skargę za zasadną*”. Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie kontrolowanego zagadnienia, niemniej jednak zauważyć należy, iż precyzyjne określenie w zawiadomieniu, w jaki sposób skarga została załatwiona, ma istotne znaczenie chociażby z uwagi na fakt, że zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi, w przeciwieństwie do zawiadomienia pozytywnego, powinno zawierać obligatoryjnie takie elementy jak: uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.

Organ rozpatrujący skargę w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi powinien odnieść się do wszystkich poruszonych w skardze zagadnień. W przypadku skargi zewidencjonowanej pod poz. 1 w 2016 r. kontrolerzy wystąpili do kontrolowanego organu o złożenie wyjaśnień w zakresie nie odniesienia się w zawiadomieniu z 12 stycznia 2016 r. nr MiD.6840.4.2015 do poruszonej przez skarżącego kwestii cyt. „wyciągnięcia konsekwencji służbowych od osoby opracowującej ogłoszenie przetargowe”. W wyjaśnieniach z 17 listopada 2017 r. nie wskazano przyczyny braków w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi, poinformowano natomiast, iż cyt. „(...) organ przeprowadził z E.M. rozmowę służbową, w której zobowiązał pracownika do przestrzegania przepisów prawa w zakresie spraw przypisanych temu pracownikowi oraz zachowywania trybów postępowania wskazanych przez osoby zwierzchnie”.

Podczas kontroli ustalono ponadto, że skarga zewidencjonowana pod poz. 2 w 2017 r. została uznana za nieuzasadnioną, a mimo to zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawiera pouczenia o treści art. 239 k.p.a., do czego obliguje dyspozycja art. 238 § 1 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 45-49]. W wyjaśnieniach z 17 listopada 2017 r. poinformowano, że cyt.: „Brak pouczenia o treści art. 239 k.p.a. w związku z art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a. wynika z niedopatrzenia”. Powyższe wyjaśnienia zostały uznane jako przyczyna stwierdzonej nieprawidłowości.

Zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków *Skarga dotycząca określonej osoby nie może być przekazana do rozpatrzenia tej osobie ani osobie, wobec której pozostaje ona w stosunku nadrzędności służbowej*. W toku kontroli stwierdzono, iż odpowiedź na skargę zewidencjonowaną pod poz. 1 w 2016 r. cyt. „na osobę opracowującą ogłoszenie pierwszego przetargu pisemnego ograniczonego na sprzedaż nieruchomości niezabudowanej położonej w obrębie miasta Środa Śląska przy ul. Strzeleckiej” została przygotowana przez pracownika, na którego wnoszący złożył skargę. Powyższe wynika z zapisów zawartych w zawiadomieniu z dnia 12 stycznia 2016 r. nr MiD.6840.4.2015 - *sprawę prowadzi E.M* [dowód: akta kontroli str. 34], oraz zostało potwierdzone wyjaśnieniami z dnia 17 listopada 2017 r., w których wskazano cyt. *W dekretacji tej skargi do pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za prowadzenie tej sprawy (E. M. - Z-ca Kierownika Wydziału Mienia i Infrastruktury Drogowej), Sekretarz Powiatu Średzkiego wyraźnie wskazał tryb postępowania w sprawie, który winien być zachowany, w następującej treści „Proszę o pisemne stanowisko w poniższej sprawie w terminie do 15.01.2016 r. i przekazanie go Sekretarzowi”. Jednakże tryb ten nie został zachowany przez E. M., która przygotowała bezpośrednio odpowiedź do Z. W. (pismo MiD.6840.4.2015 z 12.01.2016 r.), używając błędnej opisując całą sprawę, w tym błąd popełniony przez pracownika merytorycznie prowadzącego sprawę i sposób naprawy tego postępowania. W dniu 15.01.2016 r. E.M. przedstawiła Sekretarzowi Powiatu Średzkiego swoje stanowisko wyjaśniające tę sprawę (MiD.6840.4.2015 z 14.01.2016 r.), które zostało odzwierciedlenie w odpowiedzi skierowanej w piśmie z 12.01.2016 r. do Z.W.”*. Rozpatrywanie skargi przez osobę, której ta skarga dotyczy jest niezgodne z przywołanym wyżej § 11 ww. rozporządzenia.

W przypadku skargi, w której kontrolowany organ uznał się za niewłaściwy w sprawie i poinformował wnoszącego o organach właściwych (poz. 1 w 2017 r.) ustalono, iż wnosząca w swym piśmie stawia zarzuty dotyczące pracy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Środzie Śląskiej oraz wnosi o jego usunięcie ze stanowiska [dowód: akta kontroli str. 38]. Pismem z dnia 1 marca 2017 r. nr IZPO.1510.1.2017 kontrolowany organ

poinformował skarżącą na podstawie art. 231 k.p.a. między innymi, iż cyt. *organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Środzie Śląskiej w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest Wojewoda Dolnośląski (art. 229 pkt 2 kpa)*. Jednocześnie w piśmie do wnoszącej nie odniesiono się do żądania usunięcia ze stanowiska Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Środzie Śląskiej. W wyjaśnieniach z 17 listopada 2017 r. poinformowano cyt. *„W nawiązaniu do skargi A. Ł. z 30.01.2017 r. na działalność M.K. - Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Środzie Śląskiej należy na wstępie wskazać, że po nieudanej próbie doręczenia odpowiedzi pismem z dnia 01.03.2017 r. (sygn. IZP0.1510.1.2017) na adres wskazany jedynie na kopercie w której zawarta była skarga (...) ustalono, że pod podanym adresem osoba taka nie zamieszkuje i jest to adres Spółdzielni Mieszkaniowej w Środzie Śląskiej, zatem adres i dane tej osoby były nieprawdziwe. Tym samym post factum wynikało, że „skargę” złożyła osoba nieistniejąca i nie zamieszkała pod wskazanym przez siebie adresem, a zatem kwalifikująca się w ramach § 8 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 ze zm.). Mając na uwadze, że faktycznie skarga była anonimem, nie istniała możliwość podjęcia korespondencji z osobą skarżącą, celem ewentualnego wyjaśnienia charakteru skargi. M. K. zajmuje stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Środzie Śląskiej i z całej treści skargi na działalność M. K., kierowanej przez skarżącego do Zarządu-Starostwa Powiatowego, wynika jednoznacznie, że dotyczy ona wykonywanych zadań przez ten organ (innych zadań wzmiankowana osoba nie wykonuje), które są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Starosta Średzki nie odnosił się w swojej odpowiedzi na „skargę” w zakresie „żądania usunięcia ze stanowiska Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Środzie Śląskiej, gdyż lakoniczność i brak jakichkolwiek konkretów wynikających z pisma, nie dawał podstaw do zajęcia merytorycznego stanowiska w tej sprawie”*.

Powyższe wyjaśnienia zostały przyjęte niemniej jednak podkreślenia wymaga, iż ciężar kwalifikacji prawnej pisma spoczywa zawsze na jego adresacie. Pismo wpływające do określonego organu powinno być zakwalifikowane z uwagi na osobę je wnoszącą oraz sprawę, której dotyczy. To na organie ciąży obowiązek dołożenia należytej staranności co do kwalifikacji prawnej pisma. Przy tym organ, do którego wpłynęło pismo jest zobowiązany odnieść się do wszystkich kwestii zawartych w piśmie. W przypadku wątpliwości w tym zakresie organ, do którego zostało skierowane pismo, powinien zwrócić się do wnoszącego o wyjaśnienie intencji zawartych w piśmie (§ 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków). Jednocześnie wskazać należy, iż postępowanie skargowe powinno się toczyć jako pewien ciąg czynności wewnętrznych nakierowanych na załatwienie istoty skargi tj. zweryfikowanie zasadności i trafności zarzutów skargi [zob. J. Borkowski, B. Adamiak, Kodeks postępowania administracyjnego s. 726]. Organ administracji publicznej ma obowiązek załatwić skargę, ustalić dokładnie stan faktyczny sprawy, w tym rzeczywistą treść żądania skarżącego oraz prawdziwość stanu, do którego skarga się odnosi [J.P. Tarno, W. Chróścielewski, Postępowanie s. 260]. W powyższej sprawie, z uwagi na, jak to wskazał organ w wyjaśnieniach z 17 listopada 2017 r. cyt. *„lakoniczność i brak jakichkolwiek konkretów wynikających z pisma”* należało wezwać wnoszącego w trybie przywołanego wyżej § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, do złożenia wyjaśnień/uzupełnienia pisma.

W zakresie terminowości załatwiania skarg, w oparciu o skontrolowane sprawy stwierdzono, iż większość skarg, do których załatwienia właściwe było Starostwo Powiatowe

w Środzie Śląskiej zostało załatwionych w terminach określonych w art. 237 § 1 k.p.a. tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca. Natomiast skarga zewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 2 w 2017 r. nie została załatwiona w terminie [dowód: akta kontroli str. 45-49]. W toku kontroli stwierdzono, iż powyższą skargę złożył radny zatem zastosowanie w powyższej sprawie miały terminy, o których mowa w 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.* Powyższa skarga wpłynęła do Starosty Powiatu Średzkiego w dniu 4 kwietnia 2017 r., a zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi ma datę 25 kwietnia 2017 r., a więc przekroczony został 14-dniowy termin określony w art. 237 § 2 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 17 listopada 2017 r. wskazano, iż cyt. *Skarżący nie został zawiadomiony o stanie rozpatrzenia skargi w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia albo przekazania z powodu niedopatrzenia.* Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

W odniesieniu do terminowości załatwiania sprawy, w której Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej uznało się za niewłaściwe (sprawa zewidencjonowana w 2017 r. pod poz. 1) stwierdzono, iż wnoszący skargę został poinformowany o właściwych organach, zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a. tj. niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni.

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

- 1) Dochować obowiązku zamieszczania w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi wszystkich wymaganych art. 238 § 1 k.p.a. elementów, w szczególności pouczenia o treści art. 239 k.p.a. Zapewnić aby w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi odnoszono się do wszystkich zarzutów zawartych w skardze;
- 2) Załatwiać skargi posłów na Sejm, senatorów i radnych bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia, a gdy załatwienie skargi wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień, w powyższym terminie zawiadamiać wnoszącego skargę o stanie jej rozpatrzenia;
- 3) Zapewnić aby skarga nie była rozpatrywana przez osobę, której dotyczy;
- 4) Prowadzić rejestr skarg i wniosków w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków do czego obliguje art. 254 k.p.a. Zaprzestać ewidencjonowania w nim spraw nie będących skargami bądź wnioskami;
- 5) Klasyfikować skargi i wnioski zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt organów powiatu i starostw powiatowych.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej wnosząc o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, w terminie do dnia 25 stycznia 2018 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Paweł Hreniak

DYREKTOR WYDZIAŁU


Małgorzata Hasiewicz


07.01.2017.