



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KS.431.1.14.2017.NG

Wrocław, dnia 31 stycznia 2018 r.

Pan
Walery Czarnecki
Starosta Lubański

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), zwanej dalej k.p.a. oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 października 2017 r. o symbolach: NK-KS.0030.85.2017.NG oraz NK-KS.0030.86.2017.NG zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Natalia Gonet – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu) w dniach od 6 do 30 listopada 2017 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Starostwie Powiatowym w Lubaniu z siedzibą przy ul. A. Mickiewicza 2, 59-800 Lubań, 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 w dniach 6-7 listopada 2017 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o *Plan kontroli na II półrocze 2017 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 9 czerwca 2017 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.

Starostą Powiatu Lubańskiego jest Pan Walery Czarnecki (uchwała Nr I/3/2014 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 28 listopada 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Lubańskiego).

Podczas kontroli informacji udzielała oraz dokumenty udostępniała Pani Emilia Chojnowska – Poniżnik – Naczelnik Wydziału Organizacyjno - Prawnego.

Ostatnia kontrola dotycząca przedmiotowego zakresu została przeprowadzona w Starostwie Powiatowym w Lubaniu przez kontrolerów z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w październiku 2007 r. W wyniku kontroli 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 12 grudnia 2017 r. o sygn.: OR.1710.3.2017 (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego – 18 grudnia 2017 r.), podpisane przez Starostę – Pana Walerego Czarneckiego, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 12 grudnia, stanowiące odpowiedź na pismo, wystosowane w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 93-124]

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Lubaniu w okresie objętym kontrolą został formalnie określony Zarządzeniem Nr 40/04 Starosty Lubańskiego z dnia 31 grudnia 2004 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Lubaniu, Zarządzeniem Nr 62/2009 Starosty Lubańskiego z dnia 13 listopada 2009 roku w sprawie zmiany ww. Zarządzenia oraz Zarządzeniem Nr 33/2016 Starosty Lubańskiego z dnia 30 czerwca 2016 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Lubaniu.

[Dowód: akta kontroli str. 22-26]

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Starostwie Powiatowym w Lubaniu realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*. Prowadzenie spraw z zakresu postępowań skargowych Starostwa Powiatowego w Lubaniu powierzono Pani Emilii Chojnowskiej – Poniżnik – Naczelnikowi Wydziału Organizacyjno-Prawnego w zakresie nadzorowania organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, co wynika z § 6 ust. 1 oraz ust. 2 Zarządzenia Nr 33/2016 Starosty Lubańskiego z dnia 30 czerwca 2016 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Lubaniu oraz z pkt. 11 szczegółowego zakresu czynności, uregulowanego w zakresie czynności pracownika (data podpisania: 21 marca 2014 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 26, 30]

W wyniku kontroli ustalono, iż Starosta Lubański przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w każdy wtorek w godzinach od 15:00 do 17:00, o czym zawiadamia stosowna wywieszka w siedzibie organu.

[Dowód: akta kontroli str. 32]

W widocznym miejscu w siedzibie organu znajduje się informacja o dniach i godzinach przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków, realizowany jest więc obowiązek, wynikający z art. 253 § 4 k.p.a., ponadto należy wskazać, iż wyznaczone godziny przyjmowania interesantów 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*. Starostwo Powiatowe w Lubaniu jest czynne w poniedziałki, środy i czwartki od godziny 7:30 do 15:30, w piątki od 7:30 do 14:00, zaś we wtorki od 7:30 do 17:00, tak więc godziny przyjęć interesantów zostały ustalone również po godzinach pracy Urzędu.

W toku czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego przedłożono *rejestr skarg i wniosków*.

[Dowód: akta kontroli str. 15-19]

W toku kontroli stwierdzono prawidłowe oznaczenie prowadzonego rejestru skarg i wniosków symbolami, wynikającymi z *Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów powiatu i starostw powiatowych*, stanowiącego 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). Jednakże organ kontrolowany w przedłożonym rejestrze zarejestrował zarówno skargi załatwiane bezpośrednio, jak i skargi przekazane do załatwienia według właściwości, mimo iż z ww. wykazu wynika, iż pod symbolem 1510 sklasyfikowano *skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio, w tym na jednostki podległe (w tym ich rejestr)*, a pod symbolem 1511 sklasyfikowano *skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości*.

[Dowód: akta kontroli str. 16-19]

W wyjaśnieniach z dnia 12 grudnia odniesiono się do wyników kontroli problemowych z zakresu organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, przeprowadzonych przez kontrolerów Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w lipcu 2002 r. oraz października 2007 r., w wyniku których nie wystosowano zaleceń pokontrolnych w tym zakresie. Należy wskazać, iż czynności kontrolne trwającej kontroli obejmują okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli, tj. 6 listopada 2017 r. i tym samym ocenie podlega prowadzenie rejestru skarg i wniosków tylko we wskazanym okresie. Mając na uwadze sklasyfikowanie skarg załatwianych bezpośrednio i skarg przekazywanych różnymi symbolami klasyfikacyjnymi, należy stwierdzić, iż powinny być one ewidencjonowane odrębnie.

W prowadzonym rejestrze skarg, w okresie objętym kontrolą, zarejestrowano łącznie 9 skarg: 6 skarg w 2015 r. (w tym 3 skargi, przekazane innym organom, celem załatwienia zgodnie z właściwością) oraz 3 skargi w 2016 r. (w tym jedna skarga, przekazana innemu organowi). W okresie objętym kontrolą do organu nie wpłynął żaden wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a.

Kontroli poddano wszystkie postępowania skargowe.

[Dowód: akta kontroli str. 16-19]

Podczas czynności kontrolnych stwierdzono, iż prowadzony rejestr 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.* Z regulacji ustawowej postępowania skargowego wynika, że powinno ono toczyć się jako pewien ciąg czynności wewnętrznych, zmierzających do ustalenia zasadności czy nietrafności zarzutów skargi, a wynik końcowy powinien być przedłożony skarżącemu lub podmiotom pośredniczącym we wniesieniu skargi w formie czynności materialno-technicznej, jaką stanowi zawiadomienie przewidziane w art. 238 k.p.a. albo zastosowanie art. 239 przy bezprzedmiotowym ponowieniu skargi [zob. komentarz do art. 238 kodeksu postępowania administracyjnego w: B. Adamiak, B. Borkowski: Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, str. 726]. Kontrola wykazała, iż w przypadku większości skarg załatwianych bezpośrednio (oprócz skargi zarejestrowanej pod poz. 1 w 2015 r. – „skarga bez rozpoznania”) w rejestrze nie została odnotowana informacja o sposobie załatwienia skargi. W wyjaśnieniach z dnia 12 grudnia nie odniesiono się do powyższej kwestii oraz przyczyn braku ww. informacji w rejestrze.

Kontrola wykazała, iż większość wpływających do organu skarg została zarejestrowana w rejestrze. Jednakże w dokumentacji Rady Powiatu Lubańskiego znajdowało się pismo o sygn.: PS.1511.1.2015.AU.2 z dnia 28 września 2015 r., podpisane przez Przewodniczącą Rady Gminy Lubań, w załączeniu którego przekazano Starostwu Powiatowemu w Lubaniu skargę Pana S.G. Mając na uwadze powyższe, zespół kontrolny zwrócił się z prośbą o wskazanie przyczyn braku rejestracji ww. pisma w rejestrze oraz przekazanie uwierzytelnionej kopii skargi oraz zawiadomienia o załatwieniu skargi. W wyjaśnieniach z dnia 12 grudnia wskazano, iż cyt.: *Pismo o sygn.. PA.1511.1.2015.AU.2 z dnia 28 września 2015 roku wraz z załączoną skargą Pana S.G. zadekretowałem do Biura Rady Powiatu Lubańskiego z datą 5 października 2015 roku, bowiem skarga w swej treści dotyczyła działalności Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu, a tę według właściwości rozpatruje Rada Powiatu Lubańskiego. Skargę poddano opinii prawnej, w wyniku której pozostawiono ją w aktach sprawy – zgodnie z art. 239 k.p.a., bowiem skarżący podnosił już przedmiotowy problem w skardze z dnia 17 sierpnia 2015 roku, którą Rada Powiatu Lubańskiego uchwałą Nr XI/84/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 roku uznała za bezzasadną (...). Ze względu na w/w okoliczności skarga nie została zarejestrowana w Rejestrze skarg i wniosków Starostwa Powiatowego w Lubaniu.*

[Dowód: akta kontroli str. 94-95]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. W dokumentacji Rady Powiatu Lubańskiego znajdowało się pismo z dnia 6 października 2015 r. o sygn.: BR.1511.3.2015, podpisane przez Starostę Powiatu Lubańskiego, w którym poinformowano skarżącego, że sprawa podniesiona w złożonej skardze była już przedmiotem postępowania skargowego, prowadzonego przez Radę Powiatu Lubańskiego oraz poinformowano wnoszącego o treści art. 239 k.p.a. W związku z powyższym należałoby uznać, iż przedmiotowe pismo było skargą i podlegało obowiązkowi rejestracji w rejestrze skarg przekazywanych do załatwienia według właściwości. Ponadto podkreślenia wymaga, iż Starosta Lubański oraz Rada Powiatu Lubańskiego to odrębne organy samorządu terytorialnego i załatwienie skargi powinno odbywać się oddzielnie przez każdy

organ, bez względu na okoliczności powołane przez Starostę Lubańskiego w przedmiotowych wyjaśnieniach.

Wskazuje się, że zapisy rejestru powinny odzwierciedlać stan faktyczny, wynikający z posiadanej dokumentacji. Jednakże kontrola wykazała, iż skarga zarejestrowana pod poz. 1 w 2015 r. o sygn.: OR.KD.1510.1.2015 wpłynęła do Starostwa Powiatowego drogą elektroniczną na adres: sekretariat@powiatluban.pl, a następnie została przekazana z tego adresu na adres m.in.: organizacyjny@powiatluban.pl. Na przedmiotowym wydruku nie odnotowano daty wpływu skargi – brak pieczęci, lecz jednocześnie wydruk wskazuje, iż wiadomość została wysłana na adres: sekretariat@powiatluban.pl w dniu 23 lutego 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 36]

Mając na uwadze, iż w rejestrze skarg data wpływu została oznaczona na dzień 26 lutego 2015 r., zespół kontrolny zwrócił się z prośbą o wskazanie przyczyn rozbieżności oraz braku oznaczenia daty wpływu pisma do Starostwa Powiatowego.

W wyjaśnieniach z dnia 12 grudnia wskazano, iż cyt.: *Skarga o sygn. OR.KD.1510.1.2015 wpłynęła na adres: organizacyjny@powiatluban.pl 26 lutego 2015 roku i tę datę przyjęto jako datę jej wpływu (datę tę przyjęto też jako potwierdzenie wydruku elektronicznego – w prawnym dolnym roku pisma). Nie przyłożono natomiast pieczętki daty wpływu na piśmie, przyjmując potwierdzenie wydrukuj elektronicznego jako wystarczające.*

[Dowód: akta kontroli str. 93]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Zgodnie z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków: *Skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.* Biuletyn Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Lubaniu wskazuje adres poczty elektronicznej: sekretariat@powiatluban.pl (stan na dzień 4 stycznia 2017 r.), tak więc dzień wpływu skargi na wskazany wyżej adres powinien zostać uznany za datę wpływu skargi do Starostwa Powiatowego.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż prawidłowe udokumentowanie daty wpływu skargi do organu kontrolowanego ma kluczowe znaczenie dla dokonania oceny terminowości spraw, załatwianych przez organ.

Kontrola wykazała, iż organ kontrolowany przestrzegał właściwości organu do rozpatrywania skarg, ponadto sprawy były kwalifikowane prawidłowo, jednakże w jednym przypadku należy stwierdzić, iż skarga nie została załatwiona przez Starostę Lubańskiego w zakresie zarzutów, dotyczących jego właściwości. W dniu 12 listopada 2015 r. do Starostwa Powiatowego w Lubaniu wpłynęło pismo Pana S.G., zatytułowane SKARGA.

[Dowód: akta kontroli str. 69]

Powyższe pismo Pana S.G. zostało następnie przekazane pismem z dnia 19 listopada 2015 r. do Wójta Gminy Lubań. Wójt Gminy Lubań zwrócił przedmiotową skargę pismem z dnia 30 listopada 2015 r., która została następnie ponownie przekazana przez Starostę Lubańskiego do Wójta Gminy Lubań pismem z dnia 4 grudnia 2015 r. Ostatecznie, skarga została zwrócona do Starosty Lubańskiego przez Wójta Gminy Lubań pismem z dnia 15 grudnia 2015 r. Mając na uwadze powyższe, zespół kontrolny zwrócił się z prośbą o wskazanie, na jakiej podstawie została ustalona właściwość Wójta Gminy Lubań do załatwienia ww. skargi. W wyjaśnieniach

z dnia 12 grudnia wskazano, iż cyt.: *Skarga Pana S.G. z dnia 12 listopada 2015 roku była wielowątkowa i dotyczyła m.in. zarzutów w zakresie braku kanalizacji i oczyszczalni ścieków w m. Henryków Lubański, Gmina Lubań. Uwzględniając w/w okoliczności skargę w tym zakresie przesłano wg właściwości Wójtowi Gminy Lubań, zgodnie z art. 231 k.p.a. (...). Natomiast zespół ds. oceny drożności przepustu w pasie drogi powiatowej w m. Henryków Lubański powołał Starosta Lubański zarządzeniem Nr 46/2015 z dnia 12 października 2015 roku (...). Komisja z udziałem Pana S.G. w dniu 26 października 2015 roku dokonała wizji lokalnej w w/w sprawie. Protokół ustaleń, celem zapoznania, przesłano Panu S.G. z pismem Nr RŚ.7125.1.2015 z dnia 5 listopada 2015 roku.*

[Dowód: akta kontroli str. 70-73]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. W przedmiotowym piśmie wnoszący stawia zarzuty, dotyczące pracy Komisji, powołanej przez Starostę Lubańskiego, której zadaniem była ocena drożności przepustów w pasie drogi powiatowej oraz wnosi o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i karnego wobec pracowników Starostwa. W przypadku wielowątkowości sprawy należy zastosować przepisy § 10 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, w myśl którego: jeżeli skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek.

Natomiast w przypadku skargi zarejestrowanej pod poz. 4 w 2015 r. stwierdzono, iż odpowiedzi na skargę udzielił Starosta Lubański, mimo że pismo było skierowane do Rady Powiatu Lubańskiego. Kontrola wykazała, iż w dniu 1 września 2015 r. do Starostwa Powiatowego wpłynęło pismo Pani J. L. z dnia 28 sierpnia 2015 r., skierowane do Starosty Lubańskiego, zatytułowane: *Zawiadomienie o nieprawidłowościach geodezyjnych*. Następnie w dniu 19 października 2015 r. wpłynęło pismo z dnia 18 października 2015 r., skierowane do Rady Powiatu Lubańskiego, w którym wnosząca powołuje się na wcześniej złożone pismo z dnia 28 sierpnia 2015 r. i wnosi zarzuty dotyczące braku odpowiedzi na pismo przez Starostę Lubańskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 52, 55]

Odpowiedź na pismo wnoszącej z dnia 18 października 2015 r. została udzielona przez Starostę Lubańskiego pismem z dnia 29 października 2015 r. o sygn.: OR.GK.1510.2.2015.

[Dowód: akta kontroli str. 58-59]

W wyjaśnieniach z dnia 12 grudnia wskazano, iż cyt.: *Odpowiedzi na skargę o sygn. OR.GK.1510.2.2015 z dnia 18 października 2015 roku, zaadresowanej do Rady Powiatu Lubańskiego, udzielił Starosta Lubański, kierując się opinią prawną rady prawnego (...) o treści: „skarga nie dotyczy działalności Starosty tylko pracownika – Naczelnika Wydziału. Właściwym do jej rozpatrzenia jest kierownik jednostki – Starosta”.*

[Dowód: akta kontroli str. 94]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Należy wskazać, że Starosta Lubański i Rada Powiatu Lubańskiego to oddzielne organy samorządu terytorialnego, a w myśl art. 231 k.p.a.: jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. W powyższych wyjaśnieniach nie odniesiono się do przyczyn braku zawiadomienia o sposobie załatwienia pisma z dnia 1 września 2015 r., które wpłynęło do Starostwa Powiatowego i które było skierowana przez wnoszącą do Starosty Lubańskiego.

Kontrola wykazała ponadto, iż w dniu 13 lutego 2015 r. do Starostwa Powiatowego wpłynęła skarga Pana K.M. na Wydział Komunikacji Starostwa Powiatowego w Lubaniu. Pismem z dnia 18 lutego 2015 r. o sygn.: OR.KD.030.2.2015 zwrócono się do wnoszącego z wnioskiem o usunięcie braków formalnych w ww. skardze, polegających na braku podpisów oraz o doprecyzowanie przedmiotu skargi tzn. cyt.: „*terminu opisanego w niej zdarzenia i pojazdu, którego skarga dotyczy*”. Następnie skarżący złożył ponownie skargę drogą elektroniczną w dniu 23 lutego 2015 r. (brak daty wpływu na wydruku), zawierającą zarzuty dotyczące pracy Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego w Lubaniu oraz odmowy wyrejestrowania pojazdu. W wyjaśnieniach z dnia 12 grudnia wskazano, iż cyt.: *Skarga złożona w dniu 13 lutego 2015 roku przez Pana K.M. nie spełniała wymagań wynikających z przepisu art. 64 § 2 k.p.a., dlatego też wezwano skarżącego do usunięcia braków wskazanych w piśmie Nr OR.KD.030.2.2015 z dnia 18 lutego 2015 roku (...) z pouczeniem, że nieusunięcie braków w terminie 7 dni od daty wezwania spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpatrzenia. Następnie skarżący złożył ponownie skargę w dniu 23 lutego 2015 roku. Na skargę udzielono odpowiedzi pismem Nr OR.KD.1510.1.2015 w dniu 5 marca 2015 roku (...) informując, że w związku z nieusunięciem braków skargę pozostawiono bez rozpoznania. Pouczono również skarżącego, jakie niezbędne dokumenty wraz z wnioskiem winien złożyć w organie rejestracyjnym właściwym ze względu na miejsce ostatniej rejestracji pojazdu celem jego wyrejestrowania (...). W trakcie rozpatrywania skargi, w sprawie wyrejestrowania pojazdu o nr rej. (...), nie toczyło się postępowanie administracyjne.*

[Dowód: akta kontroli str. 94]

Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione. Zgodnie z art. 233 k.p.a.: *Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę.* Postępowanie w sprawie wyrejestrowania pojazdu zostało uregulowane w art. 79 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.) Zgodnie z ust. 1 tego artykułu pojazd podlega wyrejestrowaniu przez organ właściwy ze względu na miejsce ostatniej rejestracji pojazdu, na wniosek jego właściciela, w przypadku spełnienia jednej z przesłanek wymienionych w pkt 1-7. Jak postanowiono w uchwale Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 1999 r. (sygn. akt OPK 24/99) rejestracji pojazdu na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym dokonuje się w formie decyzji administracyjnej. W zakresie właściwości organów do rozpatrzenia skargi należy zauważyć, iż 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 jednorodności proceduralnej wyklucza możliwość wykorzystywania różnych procedur równolegle 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.

Ponadto w toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w treści zawiadomienia 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.* Skarga zarejestrowana pod poz. 3 w 2016 r. o sygn.: OR.GK.1510.2.2016 uznana została Starostę Lubańskiego pismem z dnia 20 września 2016 r. za bezzasadną, jednakże zawiadomienie o sposobie skargi nie zawierało pouczenia o treści art. 239 k.p.a. Ponadto w piśmie, wystosowanym do skarżącego, nie odniesiono się do zarzutów, dotyczących skargi na pracownika Starostwa Powiatowego. Podkreślenia wymaga, iż przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników. Zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników w rozumieniu art. 227 k.p.a. należy interpretować jako podejmowanie działań przez określone organy lub ich pracowników bez dołożenia należytej staranności lub ich realizację niezgodną z określonymi wytycznymi o charakterze prawnym lub pozaprawnym, co w konsekwencji, w ocenie skarżącego, prowadzi do niewłaściwej realizacji zadania publicznego [P. Kledzik: *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 37]. W powyższym zakresie kontrola wykazała brak uzasadnienia faktycznego i prawnego w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi oraz wskazania, w jaki sposób skarga została załatwiona.

[Dowód: akta kontroli str. 84]

Mając na uwadze, iż są to elementy obligatoryjne zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, wymagane przywołanym powyżej przepisem, zespół kontrolny zwrócił się z prośbą o wskazanie przyczyn niezastosowania dyspozycji art. 238 § 1 k.p.a. w ww. zakresie. W wyjaśnieniach z dnia 12 grudnia wskazano iż cyt.: *W odniesieniu do skargi Pana K.K. o sygn. OR.GK.1510.2.2016 z dnia 24 sierpnia 2016 roku (...) odebrałem wyjaśnienia od Pana (...) – Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Gruntami – Geodety Powiatowego w Lubaniu w tej sprawie (kserokopia w załączeniu). W oparciu o w/w informacje oraz okoliczności ustalone w postępowaniu wyjaśniającym uznałem skargę za bezzasadną w piśmie do skarżącego z dnia 20 września 2016 roku, przedstawiając uzasadnienie faktyczne i prawne. Skarżący w piśmie z dnia 29 września 2016 roku stwierdził, iż moje wyjaśnienia są niesatysfakcjonujące (...). Wobec powyższego udzieliłem mu ponownej odpowiedzi z dnia 11 października 2016 roku w piśmie Nr OR.GK.1510.2.2016 (...).*

[Dowód: akta kontroli str. 93]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Zdaniem zespołu kontrolującego zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi z dnia 20 września 2016 r. nie zawiera uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz wskazania, w jaki sposób skarga została załatwiona w zakresie zarzutów, dotyczących skargi na pracownika Starostwa Powiatowego. Ponadto w powyższych wyjaśnieniach nie odniesiono się do przyczyn braku w zawiadomieniu o załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a.

Kontrola wykazała, iż zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi i pisma przekazujące skargę do organu właściwego do rozpatrzenia sprawy podpisywane były przez Starostę Powiatu bądź przez Pana Konrada Rowińskiego – etatowego członka zarządu, który został upoważniony do podpisywania pism wychodzących na zewnątrz, nie będących decyzjami administracyjnymi, w przypadku nieobecności Starosty lub Wicestarosty, spowodowanej chorobą, urlopem lub innymi okolicznościami (upoważnienie Nr 2/15 Starosty Lubańskiego z dnia 16 stycznia 2015 r.)

[Dowód: akta kontroli str. 27]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż we wszystkich przypadkach skargi bezpośrednio rozpatrywane przez organ załatwiono w terminie miesiąca od dnia ich wpływu do organu.

Zgodnie z art. 231 k.p.a.: *Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając o tym równocześnie skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.* Kontrola wykazała, iż wszystkie skargi przekazywane innym organom (skargi o sygn.: OR.1511.1.2015, OR.1511.2.2015, OR.1511.3.2015 oraz OR.1511.1.2016) zostały przekazane nie później niż w terminie siedmiu dni. Ponadto we wszystkich powyższych przypadkach organ zawiadamiał skarżącego o przekazaniu sprawy, realizując obowiązek, wynikający z art. 231 k.p.a.

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

1. Odrębnie ewidencjonować skargi załatwiane bezpośrednio i skargi przekazywane według właściwości.
2. Prowadzić rejestr skarg i wniosków zgodnie z przepisem art. 254 k.p.a., w myśl którego *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.* Jednocześnie w rejestrze ewidencjonować wszystkie skargi i wnioski, wpływające do organu.
3. Rzetelnie dokumentować datę wpływu skargi do organu.

4. Jeśli skarga dotyczy kilku spraw, podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, wyodrębnić i rozpatrzyć zarzuty, należące do właściwości organu, zawiadamiając o tym skarżącego.
5. Załatwiać tylko te skargi, które zostały skierowane do organu.
6. W zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona oraz pouczać skarżącego o treści art. 239 k.p.a.

W terminie do dnia 19 lutego 2018 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