



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 4 stycznia 2018 r.

NK-KS.431.1.15.2017.MK

Pani
Teresa Dudkiewicz-Kozań
Przewodnicząca Rady
Powiatu Lubańskiego

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy - *Kodeks postępowania administracyjnego*¹, zwanej dalej k.p.a., oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 października 2017 r. o symbolu NK-KS.0030.87.2017.NG, NK-KS.0030.88.2017.NG, zespół kontrolny w składzie: Natalia Gonet – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego), w terminie od 6 do 16 listopada 2017 r. (z przerwami), przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Powiatu Lubańskiego 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 od 6 do 7 listopada 2017 r.

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

Przewodniczącą Rady Powiatu Lubańskiego jest Pani Teresa Dudkiewicz-Kozań wybrana uchwałą Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 28 listopada 2014 r. nr I/1/2014 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Lubańskiego.

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

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

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 27 listopada 2017 r. (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – 28 listopada 2017 r.), podpisane przez Panią Teresę Dudkiewicz-Kozań – Przewodniczącą Rady Powiatu Lubańskiego (zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 27 listopada 2017 r.) [dowód: akta kontroli str. 66-99].

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu Lubańskiego określono w Rozdziale 5 *Statutu Powiatu Lubańskiego*².

Prowadzenie rejestru skarg i wniosków Rady Powiatu Lubańskiego powierzono Pani Annie Nieckarz – młodszemu referentowi w Referacie ds. Obsługi Organów Powiatu (pkt 8 obowiązków szczegółowych, zawartych w zakresie czynności pracownika, podpisanym przez pracownika w dniu 4 sierpnia 2008 r.).

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

W wyniku kontroli ustalono, iż Przewodnicząca Rady Powiatu Lubańskiego interesantów w sprawach skarg i wniosków przyjmuje we wtorek od godziny 14³⁰ do 15³⁰, a Wiceprzewodniczący w środy od godziny 14³⁰ do 15³⁰ oraz w piątki od godziny 12⁰⁰ do 13⁰⁰. Kontrola wykazała, iż Starostwo Powiatowe w Lubaniu jest czynne: poniedziałek: od 7³⁰ do 15³⁰; wtorek: od 7³⁰ do 17⁰⁰; środa od 7³⁰ do 15³⁰; czwartek od 7³⁰ do 15³⁰; piątek od 7³⁰ do 14⁰⁰. W myśl przepisu art. 253 § 3 k.p.a. *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*. W świetle powyższego należy wskazać, iż godziny przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków ustalono w sposób nieuwzględniający faktu, iż przyjęcia interesantów powinny odbywać się w ustalonym dniu tygodnia (choć w jednym z nich) po godzinach pracy.

[dowód: akta kontroli str. 15,61]

W wyjaśnieniach z dnia 27 listopada 2017 r. wskazano, iż cyt. *„Przewodnicząca Rady Powiatu podjęła decyzję, iż z dniem 28 listopada 2017 r. będzie pełnić dyżury we wtorki w godzinach 15⁰⁰ do 17⁰⁰.”* [dowód: akta kontroli str. 66].

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

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.

² Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XX/124/2011 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Lubańskiego.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

W toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego udostępniono kontrolującemu *książkę skarg i wniosków rok 2014-2018*, w której łącznie (za okres objęty kontrolą) zarejestrowano 13 spraw (8 w 2015 r., 4 w 2016 r., 1 w 2017 r.) [dowód: akta kontroli, str. 16-22].

W wyniku kontroli ustalono, iż sposób rejestracji skarg i wniosków generalnie ułatwia kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków (w przypadku spraw zarejestrowanych), 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*.

Czynności kontrolne wykazały, iż organ kontrolowany w rejestrze skarg za 2015 r. zarejestrował zarówno skargi załatwiane bezpośrednio przez organ, jak i skargę przekazaną przez Zarząd Powiatu Lubańskiego do załatwienia według właściwości, mimo iż z *Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów powiatu i starostw powiatowych*⁴, 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. 17-18,30,62].

W wyjaśnieniach z dnia 27 listopada 2017 r. wskazano, iż cyt. „*skargi i wnioski kierowane do Rady przyjmowane są przez Przewodniczącego, rejestrowane są w rejestrze skarg i wniosków (...). Fakt przekazania według właściwości skargi odnotowany jest w rejestrze skarg. Dokumentacja spraw przekazanych według właściwości znajduje się pod symbolem 1511*” [dowód: akta kontroli str. 66]. Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonego uchybienia.

W wyniku kontroli ustalono, iż w jedynym przypadku (poz. 8/2015) w *książce skarg i wniosków rok 2014-2018*, prowadzonej przez Radę Powiatu Lubańskiego, zarejestrowano sprawę prowadzoną przez Zarząd Powiatu Lubańskiego (pismo z dnia 23 września 2015 r. – BR.1511.2.2015 - skierowane do skarżącego – podpisał Wicestarosta – członek Zarządu Powiatu Lubańskiego) [dowód: akta kontroli str. 30].

W wyjaśnieniach z dnia 27 listopada 2017 r., jako przyczynę zarejestrowania w *Księżce skarg i wniosków (Rok 2014-2018)* sprawy (wszczętej ze skargi) prowadzonej przez Zarząd Powiatu Lubańskiego, czyli przez organ wykonawczy Powiatu Lubańskiego (a nie przez Radę Powiatu Lubańskiego), wskazano fakt, iż w Referacie ds. Obsługi Organów Powiatu prowadzony jest jeden rejestr skarg i wniosków pod symbolem 1510 [dowód: akta kontroli str. 66]. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, iż zarejestrowanie skargi prowadzonej przez Zarząd Powiatu Lubańskiego w *rejestrze skarg i wniosków Rady Powiatu Lubańskiego* sugeruje, iż sprawa prowadzona jest przez Radę Powiatu Lubańskiego, a nie przez Zarząd Powiatu Lubańskiego, bowiem co innego nie wynika z zapisu poz.8/2015 *Książki skarg i wniosków (Rok 2014-2018)*, prowadzonej przez Radę Powiatu Lubańskiego [dowód: akta kontroli str.16-18].

W toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego stwierdzono, iż w dokumentacji Rady Powiatu Lubańskiego znajdowały się następujące pisma (sprawy niezarejestrowane w *Księżce skarg i wniosków - Rok 2014-2018*) :

⁴ 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).

- skarga przekazana *Starostwu Powiatowemu w Lubaniu*, pismem z dnia 28 września 2015 r. symbol PA.1511.1.2015.AU2, przez Radę Gminy Lubań (data wpływu – 5 października 2015 r.). W przekazanej dokumentacji znajdowało się pismo z dnia 6 października 2015 r. 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.;
- trzy skargi z datą wpływu: 1 grudnia 2015 r. (jedna skarga)/2 grudnia 2015 r. (dwie skargi). Czynności kontrolne wykazały, iż w aktach skargowych Rady Powiatu Lubańskiego, udostępnionych podczas wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu, brakowało dokumentacji świadczącej o sposobie załatwienia wniesionych skarg. Jedynie z wyjaśnień udzielonych pismem z dnia 27 listopada 2017 r. wynika, iż w przypadku ww. skarg podtrzymano na podstawie art. 239 k.p.a. stanowisko poprzednio wyrażone w uchwale. Do złożonych wyjaśnień nie dołączono jednak dokumentacji świadczącej o tym, który z organów Powiatu Lubańskiego skorzystał w ww. z uproszczonego trybu załatwienia skargi. Podkreślenia wymaga, iż skargi zostały skierowane do Wojewody Dolnośląskiego/Starostwa Powiatowego w Lubaniu (skarga z datą wpływu 1 grudnia 2015 r.) do Prezesa Rady Ministrów/Starosty Powiatu Lubańskiego (skarga z datą wpływu – 2 grudnia 2015 r.) [dowód: akta kontroli str. 97]; do Wojewody Dolnośląskiego/Starosty Powiatu Lubańskiego (skarga z datą wpływu – 2 grudnia 2015 r.);
- skarga z datą wpływu – 9 listopada 2016 r. oraz skarga z datą wpływu - 15 listopada 2016 r. Skargi zostały skierowane do Starosty Powiatu Lubańskiego/Starostwa Powiatowego w Lubaniu. Czynności kontrolne wykazały, iż skarżący w dniu 24 listopada 2016 r. wycofał wniesione skargi.

[dowód: akta kontroli str. 83-85,89-99]

W świetle powyższego, za prawidłowe należy uznać działanie Rady Powiatu Lubańskiego, w postaci braku rejestracji przedmiotowych skarg w *Księżce skarg i wniosków - Rok 2014-2018* prowadzonej przez Radę Powiatu Lubańskiego, mając na względzie fakt, iż sprawa skargi z datą wpływu – 5 października 2015 r. nie była załatwiana przez Radę Powiatu Lubańskiego oraz to, że pozostałe skargi nie zostały bezpośrednio skierowane do Rady Powiatu Lubańskiego, a zgromadzona w sprawie dokumentacja nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, iż to Rada Powiatu Lubańskiego wszczęła przedmiotowe postępowania ze złożonych skarg i zdecydowała o takim, a nie innym sposobie ich załatwienia. Także z udzielonych pismem z dnia 27 listopada 2017 r. wyjaśnień nie wynika, który z organów Powiatu Lubańskiego wszczął przedmiotowe postępowania i zdecydował o sposobie zakończenia konkretnej sprawy. W przedmiotowych wyjaśnieniach wskazano jedynie przyczynę niezarejestrowania ww. spraw w *Księżce skarg i wniosków - Rok 2014-2018*, mianowicie: *wycofanie skargi przez skarżącego, oraz okoliczność podtrzymania poprzedniego stanowiska* w związku z faktem ponowienia skargi przez skarżącego [dowód: akta kontroli str. 67]. W świetle udzielonych wyjaśnień należy podkreślić, iż w myśl 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*. Z brzmienia przepisu art. 254 k.p.a. wynika, iż obowiązkiem rejestracji objęto wszystkie skargi jakie zostały skierowane do organu.

Kontroli poddano wszystkie sprawy zarejestrowane w *Księżce skarg i wniosków Rok 2014-2018*, tj. 13 spraw (8 w 2015 r., 4 w 2016 r., 1 w 2017 r.) oraz dokumentację spraw, które nie zostały zarejestrowane, a znajdowały się w aktach prowadzonych przez Radę Powiatu Lubańskiego [dowód: akta kontroli str. 17-22]. W wyniku kontroli ustalono, iż w dwóch przypadkach (poz. 8/2015; skarga z datą wpływu – 5 października 2015 r.) można jednoznacznie stwierdzić, iż sprawa nie była prowadzona przez Radę Powiatu Lubańskiego, tylko przez Zarząd Powiatu Lubańskiego. [dowód: akta kontroli str. 30]. W związku z czym przedmiotowe postępowania skargowe nie były przedmiotem niniejszej kontroli.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż w pięciu przypadkach (skargi z datą wpływu: 1 grudnia 2015 r. - jedna skarga /2 grudnia 2015 r. - dwie skargi; dwie skargi wycofane) nie można jednoznacznie wskazać, który z organów Powiatu Lubańskiego wszczął przedmiotowe postępowania i zdecydował o sposobie zakończenia sprawy wszczętej ze złożonej skargi. Podkreślenia jednak wymaga, iż obie wycofane skargi zostały przez skarżącego wycofane przed upływem miesiąca od daty ich wpływu do Starostwa Powiatowego w Lubaniu.

Natomiast w przypadku zastosowanych uproszczonych trybów zakończenia postępowania, ustalono, iż w jednym przypadku (pismo z datą wpływu 1 grudnia 2015 r.) skarga została wniesiona na *Radę Powiatu Lubańskiego* oraz na *Radę Gminy Lubań*, którym zarzucono *brak podjęcia uchwał dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz brak wybudowania kanalizacji czy oczyszczalni ścieków* [dowód: akta kontroli str. 89-92]. Z wyjaśnień złożonych pismem z dnia 27 listopada 2017 r. wynika, iż w przypadku wniesionej skargi zastosowano tryb uproszczony zakończenia sprawy wynikający z przepisu art. 239 k.p.a. Niemniej jednak, czynności kontrolne wykazały, iż przedmiotowa skarga została złożona w zupełnie innym przedmiocie (skarga została wniesiona na Radę Powiatu Lubańskiego oraz na Radę Gminy Lubań, którym zarzucono brak podjęcia uchwał dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz brak wybudowania kanalizacji czy oczyszczalni ścieków), niż ta wcześniej rozpatrzona przez Radę Powiatu Lubańskiego w drodze uchwały Nr XI/84/2015, w przedmiotowej uchwale rozpatrywano bowiem zarzuty wniesione nie na Radę Powiatu Lubańskiego, czy też Radę Gminy Lubań, lecz na Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu [dowód: akta kontroli str. 89-92]. Należy wskazać, iż ponownie wniesiona skarga tylko wtedy może być załatwiona w uproszczony sposób, gdy jej przedmiot w pełni pokrywa się z poprzednio wniesioną skargą i tylko przez organ, który prowadził przedmiotowe postępowanie zakończone podjęciem rozstrzygnięcia w postaci uznania bezzasadności podniesionych zarzutów [zob. komentarz do art. 239 k.p.a., B. Adamiak 2017, wyd. 15/Borkowski/Adamiak (w:) Legalis]. W świetle powyższego należy wskazać, iż w przypadku skargi z datą wpływu – 1 grudnia 2015 r. – przepis art. 239 k.p.a. nie powinien mieć w ogóle zastosowania, bowiem przedmiot ponowionej skargi nie pokrywała się z przedmiotem skargi, której zarzuty zostały rozpatrzone w drodze uchwały Rady Powiatu Lubańskiego Nr XI/84/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Lubaniu, złożonej w przedmiocie zaniedbania w udrożnieniu przepustów wodnych na drodze powiatowej (której zarzuty uznano za bezzasadne).

[dowód: akta kontroli str. 23-29,84-99]

W przypadku skarg zarejestrowanych w *Księżce skarg i wniosków (Rok 2014-2018)*, i załatwianych przez Radę Powiatu Lubańskiego kontrola wykazała, iż jednym przypadkiem (skarga zarejestrowana pod poz. 2/2015) Rada Powiatu Lubańskiego, w drodze uchwały Nr IX/69/2015 z dnia 25 czerwca 2015 r., podtrzymała stanowisko zawarte w uchwale

Nr V/43/2015 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Lubaniu, której zarzuty uznano za bezzasadne. Podkreślenia wymaga, iż przedmiot skargi ponowionej w pełni pokrywa się z przedmiotem poprzednio wniesionej skargi. W związku z czym należy stwierdzić, iż organ kontrolowany prawidłowo skorzystał z uproszczonej formy załatwienia ponowionej skargi, o której mowa w art. 239 k.p.a.

W wyniku kontroli ustalono, iż w ośmiu przypadkach (poz. 1/2015, 3/2015, 6/2015, 1/2016, 2/2016, 3/2016, 4/2016, 1/2017) skarżących zawiadomiono o bezzasadności zarzutów podniesionych w skargach, natomiast w trzech przypadkach (poz. 4/2015, 5/2015, 7/2015) skarżący zostali zawiadomieni o zasadności podniesionych przez nich zarzutów [dowód: akta kontroli str.17-22].

Kontrola wykazała, iż organ kontrolowany generalnie przestrzegł właściwości organów do rozpatrywania skarg. Podkreślenia wymaga, iż właściwość Rady Powiatu Lubańskiego do rozpatrzenia skargi wynikała z przepisu art. 229 pkt 4 k.p.a., w myśl przepisu którego rada powiatu jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi *dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg.*

Niemniej jednak, w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 1/2017 ustalono, iż z treści uchwały Nr XXXVIII/287/2017 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 28 września 2017 r. wynika, iż skarga złożona na Dyrektora Zespołu Placówek Resocjalizacyjnych w Smolniku została uznana za bezzasadną, ze względu na to, iż cyt. „*organem właściwym do jej rozpatrzenia - był - sąd pracy*”. Z treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, wynika iż na dzień sporządzenia pisma, sprawa stanowiąca przedmiot skargi była przedmiotem toczącego się postępowania sądowego na skutego wniesienia przez skarżącego do Sądu Rejonowego w Lubaniu pozwu o uznanie zatrudnienia na stanowisku nauczyciela wychowawcy jako umowy zawartej na czas nieokreślony.

[dowód: akta kontroli str.54-61]

Zgodnie z art. 240 k.p.a. *gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy.* Odesłanie do art. 233–239 k.p.a. oznacza, że jeżeli skargę można zakwalifikować jako żądanie wszczęcia postępowania nieuregulowanego w k.p.a. lub innego rodzaju pozakodeksowy środek prawny, lub może zostać wykorzystana w postępowaniu pozakodeksowym, to jej wniesienie powinno wywierać skutki w sferze odpowiedniego postępowania. Przez to zbędne staje się prowadzenie równoległego postępowania skargowego [zob. komentarz do art. 240 k.p.a. red. Hauser 2017, wyd. 4/Wojciechowska, źródło Legalis], bowiem postępowanie skargowe nie może być konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury stosowanej przed organami państwowymi lub społecznymi. Będzie to odesłanie do przepisów o postępowaniu administracyjnym szczególnym przed niektórymi organami administracji publicznej, a więc w sprawach podatkowych, w sprawach celnych czy w niektórych sprawach wykroczeń i oczywiście przed wszystkimi sądami [zob. komentarz do art. 240 k.p.a. Adamiak 2017, wyd. 15/Borkowski/Adamiak, źródło Legalis]. Podkreślenia wymaga, iż w literaturze⁵ wskazuje się, iż skargę powinno się odrzucić, jeżeli

⁵ Przemysław Kledzik, Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków, Wydawnictwo Presscom sp. z o.o., Wrocław, str. 83.

nie ma przesłanek do wszczęcia postępowania skargowego w danej sprawie. Przesłanką uzasadniającą odrzucenie skargi będzie m.in. sytuacja, w której w danej sprawie toczy się już postępowanie przed innym organem. Przy czym wskazać należy, iż odrzucenie skargi będzie załatwieniem negatywnym.

W świetle powyższego, rozpatrzenie przez Radę Powiatu Lubańskiego przedmiotowej skargi (a tym samym również zawiadomienie skarżącego o sposobie jej załatwienia) narusza przepisy regulujące właściwość organów do rozpatrywania skarg, bowiem organem właściwym do rozstrzygania sporów o roszczenia ze stosunku pracy jest sąd pracy. W wyjaśnieniach z dnia 27 listopada 2017 r. nie wskazano przyczyny rozpatrzenia skargi i zawiadomienia o sposobie jej załatwienia, mimo właściwości sądu do oceny przedmiotu złożonej skargi [dowód: akta kontroli str. 64,67].

W oparciu o skontrolowane sprawy stwierdzono, iż w większości przypadków (poz. 1/2015, 3/2015, 4/2015, 5/2015, 6/2015, 7/2015, 4/2016) skarżących zawiadomiono o sposobie załatwienia skarg z zachowaniem terminu, o którym mowa w przepisie art. 237 § 1 k.p.a., tj. przed upływem miesiąca od dnia wpływu każdej skargi do organu kontrolowanego.

Jednocześnie kontrola wykazała, iż w czterech przypadkach (poz. 1/2016, 2/2016, 3/2016, 1/2017) skarżącego o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono po upływie terminu wyznaczonego w *zawiadomieniu o niezakończonym skargi w terminie*, wystosowanym do skarżących na podstawie art. 237 § 4 w związku z art. 36 k.p.a.

W zawiadomieniu o niezakończonym skargi w terminie każdorazowo wskazywano datę sesji, na której zostaną rozpatrzone zarzuty skargi, natomiast zawiadomienie sporządzano dzień/ kilka dni po terminie sesji, i tak w przypadku skargi zarejestrowanej pod poz.:

- 1/2016 ustalono, iż skarga do Biura Rady Powiatu w Lubaniu wpłynęła w dniu 18 marca 2016 r., a o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącą pismem z dnia 5 maja 2016 r, mimo że w zawiadomieniu o niezakończonym skargi w terminie wskazano datę 28 kwietnia 2016 r. jako nowy termin rozpatrzenia skargi;
- 2/2016 ustalono, iż skarga do Biura Rady Powiatu w Lubaniu wpłynęła w dniu 16 maja 2016 r., a o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącą pismem z dnia 5 lipca 2016 r, mimo że w zawiadomieniu o niezakończonym skargi w terminie wskazano datę 30 czerwca 2016 r. jako nowy termin rozpatrzenia skargi;
- 3/2016 ustalono, iż skarga do Biura Rady Powiatu w Lubaniu wpłynęła w dniu 25 sierpnia 2016 r., a o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącą pismem z dnia 4 listopada 2016 r, mimo że w zawiadomieniu o niezakończonym skargi w terminie wskazano datę 27 października 2016 r. jako nowy termin rozpatrzenia skargi;
- 1/2017 ustalono, iż skarga do Biura Rady Powiatu w Lubaniu wpłynęła w dniu 24 sierpnia 2017 r., a o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącą pismem z dnia 29 września 2017 r, mimo że w zawiadomieniu o niezakończonym skargi w terminie wskazano datę 28 września 2017 r. jako nowy termin rozpatrzenia skargi.

[dowód: akta kontroli str. 19-21,63,72-75]

Zauważyć należy, iż przez załatwienie skargi należy uznać zawiadomienie skarżącego o sposobie jej załatwienia, które powinno nastąpić przed upływem terminu wyznaczonego w sygnalizacji [Autor: B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, W-wa 2009, str. 685].

W wyjaśnieniach z dnia 27 listopada 2017 r. nie wskazano przyczyny zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi, w każdym z ww. przypadków, po upływie terminu wskazanego w sygnalizacji o niezakończonym skargi w ustawowym terminie [dowód: akta kontroli str.67].

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość 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 w większości przypadków (poz. 1/2015, 3/2015, 6/2015, 1/2016, 2/2016, 3/2016, 4/2016) zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (tj. zawiadomienia o bezzasadności zarzutów) nie zawierały uzasadnienia faktycznego i prawnego, mimo że zgodnie z art. 238 k.p.a. *zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne* [dowód: akta kontroli str. 63].

W wyjaśnieniach z dnia 27 listopada 2017 r. wskazano, iż cyt. *„uwagi dotyczące zakresu uzasadnienia faktycznego i prawnego w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg przyjęte zostały do natychmiastowego zastosowania”* [dowód: akta kontroli str. 67].

W świetle powyższego należy wskazać, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze w zakresie wskazanym w wyjaśnieniach.

W wyniku kontroli ustalono, iż w trzech przypadkach (4/2015, 5/2015, 7/2015) w zawiadomieniu skarżącego o sposobie załatwienia skargi nie wskazano *sposobu* jej załatwienia, mimo że zgodnie z art. 238 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać sposób jej załatwienia. Podkreślenia wymaga, iż w zawiadomieniach wskazano jedynie, iż skarga została uznana za zasadną.

[dowód: akta kontroli str. 33-35,41-43,50-52]

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 albo zastosowanie art. 239 przy bezprzedmiotowym ponowieniu skargi. Przy czym wskazać należy, iż rozpatrzenie skargi (tj. zapoznanie się ze stanem faktycznym, określenie prawnych następstw i sposobów rzeczowego załatwienia) zmierza jedynie do załatwienia sprawy, nie przesądza jednak o jej merytorycznym załatwieniu [zob. Tomasz Moll, *Konstytucyjne uprawnienie do wnoszenia skarg jako forma kontroli społecznej (w:) Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” Nr 4 (16)/2013].

Czynności kontrolne wykazały, iż w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 1/2016 zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zostało wysłane do jednej osoby, mimo że skargę podpisali inni rodzice oraz uczniowie. W przedłożonej podczas wykonywania czynności kontrolnych dokumentacji brakowało pisma wskazującego na możliwość wysłania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi jedynie do jednej osoby.

[dowód: akta kontroli str.64]

W wyjaśnieniach z dnia 27 listopada 2017 r. wskazano, iż cyt. „*skarga zarejestrowana pod poz. 1/2016 została podpisana przez rodziców i uczniów. Na dokumencie skargi nie ma żadnego adresu skarżących. Adres do doręczeń został ustalony na podstawie adresu nadawcy na kopercie oraz pisma WNP.1410.14.2016 z dnia 29.01.2016 r. z Kuratorium Oświaty we Wrocławiu.*” [dowód: akta kontroli str. 67].

Wniesione wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Przewodniczącej Rady Powiatu Lubańskiego.

Biorąc pod uwagę fakt poinformowania o podjęciu przez organ kontrolowany działań eliminujących stwierdzone nieprawidłowości w zakresie: ustalonych przez organ kontrolowany godzin przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków; zawierania w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi uzasadnienia faktycznego i prawnego, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych w ww. zakresie.

Jednocześnie w celu usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. Wpływające do organu skargi rejestrować pod odpowiednim symbolem klasyfikacyjnym, wynikającym z *Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów powiatu i starostw powiatowych*, w myśl przepisów którego 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*.
2. Zaprzestać rejestracji w *rejestrze skarg i wniosków* prowadzonym przez Radę Powiatu Lubańskiego skarg przyjmowanych, rozpatrywanych i załatwianych przez organ wykonawczy Powiatu Lubańskiego.
3. Postępować zgodnie z dyspozycją przepisu art. 254 k.p.a., zgodnie z którą obowiązkiem rejestracji należy objąć wszystkie skargi jakie zostały skierowane do organu (tj. do Rady Powiatu Lubańskiego).
4. Postępowanie skargowe prowadzić w sposób umożliwiający jednoznaczne stwierdzenie, który z organów Powiatu Lubańskiego wszczął przedmiotowe postępowanie i zdecydował o sposobie zakończenia sprawy wszczętej ze złożonej skargi.
5. Mieć na uwadze, iż ponownie wniesiona skarga tylko wtedy może być załatwiona w uproszczony sposób (art. 239 k.p.a.), gdy jej przedmiot w pełni pokrywa się z poprzednio wniesioną skargą i tylko przez organ, który prowadził przedmiotowe postępowanie zakończone podjęciem rozstrzygnięcia w postaci uznania bezzasadności podniesionych zarzutów.

6. Przestrzegać właściwości organów do rozpatrywania skarg i wniosków, mając na względzie zasadę jednotorowości proceduralnej, która uniemożliwia równoległe prowadzenie postępowania skargowego wraz z innym prawnie uregulowanym postępowaniem.
7. Skarżącego o sposobie załatwienia skargi zawiadamiać przed upływem terminu wyznaczonego w zawiadomieniu o niezałatwieniu skargi w terminie, wystosowanym do skarżącego na podstawie art. 237 § 4 w związku z art. 36 k.p.a.
8. Stosownie do przepisu art. 238 k.p.a. w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi wskazywać sposób jej załatwienia.

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 **9 lutego 2018 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/.../

Paweł Hreniak