



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 25 maja 2018 r.

NK-KS.431.1.4.2018.MGS

Pan
Stanisław Laskowski
Starosta Jaworski

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 18 do 30 kwietnia 2018 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 ze zm.) zwanej dalej k.p.a. oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z 6 kwietnia 2018 r. o sygn. NK-KS.0030.28.2018.MGS oraz NK-KS.0030.29.2018.MGS zespół kontrolny w składzie: Monika Grzywalska – Świątek – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Starostwie Powiatowym w Jaworze z siedzibą przy ul. Wrocławskiej 26, 59-400 Jawor, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie kontrolowanego organu przeprowadzono w dniu 18 kwietnia 2018 r. Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 4 w 2018 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 11 grudnia 2017 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2018 r.

Starostą Powiatu Jaworskiego jest Pan Stanisław Laskowski (uchwała Rady Powiatu Jaworskiego z 1 grudnia 2014 r. nr I/4/14 w sprawie wyboru Starosty).

Podczas kontroli dokumenty udostępniała oraz udzielała informacji i wyjaśnień Pani Lucyna Jasińska – inspektor ds. organizacyjnych i zamówień publicznych.

Ostatnia kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Jaworze została przeprowadzona w październiku 2007 r. Wniosków pokontrolnych nie sformułowano.

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 Jaworze został określony w § 20, § 24, § 25 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jaworze (uchwała nr 58/2015 Zarządu Powiatu w Jaworze z dnia 3 września 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jaworze ze zmianami). Ponadto w Starostwie obowiązuje zarządzenie nr 24/2007 Starosty Jaworskiego z 4 czerwca 2007 r. w sprawie organizacji przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków.

Organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków kierowanych do Starosty Jaworskiego, w tym prowadzenie ich rejestru oraz sporządzanie informacji o sposobie ich realizacji powierzono Pani Lucynie Jasińskiej – inspektorowi ds. organizacyjnych i zamówień publicznych (pkt 5 szczegółowego zakres obowiązków pracownika). Natomiast nadzorowanie pracy Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, do którego zadań należy m. in. nadzór nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków obywateli wpływających do starostwa, powierzono Sekretarzowi Powiatu (§11 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jaworze).

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Starostwie Powiatowym w Jaworze 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.

Starosta Powiatu Jaworskiego przyjmuje klientów w sprawie skarg i wniosków we wtorki w godzinach od 12.00 do 16.00. Godziny pracy Starostwa Powiatowego w Jaworze określono: od poniedziałku do piątku od 7.30 do 15.30. 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 Jaworze 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 Jaworze jest prowadzony centralny rejestr skarg i wniosków (oznaczony OSO 151), w którym rejestrowane są skargi i wnioski wpływające do organu. W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków zewidencjonowano łącznie 3 skargi załatwiane bezpośrednio – wszystkie wpłynęły w 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 3-4, 18-20]. Jednocześnie kontrola wykazała, iż w okresie objętym kontrolą Starostwo Powiatowe w Jaworze nie przekazało żadnej skargi/wnioski, do załatwienia według właściwości innemu organowi.

Kontrola wykazała, iż rejestr skarg i wniosków jest prowadzony czytelnie, rubryki są na bieżąco uzupełniane, powyższe ułatwia kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych spraw.

Kontrolą objęto wszystkie 3 skargi zewidencjonowane w centralnym rejestrze skarg i wniosków (poz. 1/2016, 2/2016, 3/2016).

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

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kwalifikacji spraw. Kontrola wykazała ponadto, iż organ w zasadzie prawidłowo ustalał właściwość do załatwienia spraw, za wyjątkiem sprawy zarejestrowanej pod poz. 3/2016 w rejestrze skarg i wniosków. W powyższym przypadku Starosta Powiatu Jaworskiego wszczął postępowanie skargowe i zawiadomił o sposobie załatwienia skargi, mimo że skarga skierowana została do Rady Powiatu Jaworskiego¹ (tj. do Przewodniczącego Rady Powiatu Jaworskiego²) [dowód: akta kontroli str. 21- 26]. Z wyjaśnień z dnia 24 kwietnia 2018 r., podpisanych z upoważnienia Starosty Jaworskiego - przez Panią Bogumiłę Wendę (Sekretarza Powiatu Jaworskiego), wynika iż zaadresowana do Przewodniczącego Rady Powiatu Jaworskiego skarga cyt. „w swej treści wskazywała na zakres działalności jednego z wydziału Starostwa, a mianowicie na działalność Wydziału Komunikacji i Drogownictwa”. W związku z czym, jak podkreślono w złożonych wyjaśnieniach, cyt. „skargi na pracę wydziału, a tym samym pracowników Starostwa rozpatruje Starosta” [dowód: akta kontroli str. 36]. Mając na względzie fakt, iż skarga została skierowana do Rady Powiatu Jaworskiego, przedmiotowe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, bowiem skargi skierowane do konkretnego adresata powinny być załatwiane (w ramach swojej właściwości) przez ten organ, do którego zostały zaadresowane. Podkreślenia bowiem wymaga, iż zgodnie z § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46) *skargę lub wniosek adresowane do właściwego organu i przesłane w odpisie do innego organu rozpatruje i załatwia, w ramach swojej właściwości, organ, do którego były adresowane.*

Ponadto w jednym przypadku (skarga zarejestrowana pod poz. 3/2016 w rejestrze skarg i wniosków) Starosta Powiatu Jaworskiego zawiadomił skarżącego o sposobie załatwienia skargi (pismo podpisane przez Pana Arkadiusza Baranowskiego – Wicestarostę Jaworskiego), wskazując w zawiadomieniu, iż cyt. „nie sposób (...) uznać, że Starosta Jaworski pozostawał w beczynności”, mimo że zgodnie z art. 229 pkt 4 k.p.a. *organem właściwym do rozpatrzenia skargi złożonej na starostę jest rada powiatu (z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej- w przypadku których organem właściwym do rozpatrzenia skargi złożonej na starostę jest wojewoda)* [dowód: akta kontroli str. 23-24]. Z wyjaśnień z dnia 24 kwietnia 2018 r., podpisanych z upoważnienia Starosty Jaworskiego - przez Panią Bogumiłę Wendę (Sekretarza Powiatu), wynika iż cyt. „użyte w odpowiedzi sformułowanie – nie sposób zatem uznać, że Starosta Jaworski pozostawał w beczynności - odnosiło się do działań podejmowanych przez Wydział w celu wyjaśnienia sprawy i udzielenia skarżącemu odpowiedzi. Wszelkie działania podejmowane przez Wydział i pracowników Starostwa, są jednocześnie działaniami Starosty, ponieważ to Starosta podpisuje odpowiedzi będące wynikiem podjętych czynności. Skarga w swej treści dotyczyła działalności Wydziału Komunikacji i Drogownictwa, odpowiedź wskazywała, że pracownicy wydziału dołożyli wszelkich starań, aby wyjaśnić wątpliwości skarżącego i udzielili wyczerpującej odpowiedzi. Sformułowanie użyte w odpowiedzi odnosi się tylko i wyłącznie do potwierdzenia, że pracownicy merytorycznego wydziału podjęli wszelkie możliwe kroki, aby sprawę wyjaśnić, nie można więc uznać, iż Starosta, czyli Wydział wykonujący w jego imieniu te czynności pozostawał w beczynności” [dowód: akta kontroli

¹ Organ stanowiący i kontrolny powiatu – art. 8 ust. 2 pkt 1 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.).

² Rolą przewodniczącego rady powiatu jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady - art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

str. 36]. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, iż zgodnie z art. 228 k.p.a. *skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia* (m.in. do rady powiatu oraz do zarządu powiatu). Przy czym właściwość organów ustala się według treści skargi, czyli określonego żądania odpowiedniego zachowania się organu, zgodnie z art. 229 i 230 k.p.a. Przy czym zasadą jest, że przy określaniu właściwości tych organów (z wyjątkiem organizacji społecznych) pierwszeństwo mają przepisy szczególne. Mogą to być tylko przepisy ustawowe zarówno dotyczące zakresu działania organów, jak i określające kompetencje nadzorcze i zwierzchnictwo służbowe (skargi na pracowników). Podkreślenia wymaga, iż z treści omawianej skargi oraz z treści zawiadomienia o sposobie jej załatwienia nie wynika, iż przedmiotowa skarga została złożona i załatwiona w zakresie zarzutów, które w swej treści odnosiłyby się do pracowników Starostwa Powiatowego w Jaworze. Ponadto z treści samego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi wynika wprost, iż organ kontrolowany nie mógł uznać (na podstawie przeprowadzonego postępowania), iż to właśnie Starosta Jaworski (a nie, jak to podkreślono w złożonych wyjaśnieniach - pracownicy Starostwa Powiatowego w Jaworze) pozostawał w bezczynności. W związku z czym nie można jednoznacznie stwierdzić, iż zarówno sama skarga, jak i zawiadomienie o sposobie jej załatwienia, odnosi się w swej treści do działań pracowników Starostwa Powiatowego w Jaworze. W świetle powyższego wniesione wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Natomiast w zakresie dwóch skarg, które wpłynęły do Starosty Jaworskiego (zewidencjonowanych pod poz. 1/2016 oraz 2/2016) ustalono, iż obydwie skargi były anonimowe – nie zawierały nazwiska i adresu osoby wnoszącej skargę, przy czym w przypadku skargi prowadzonej pod sygn. OSO.1510.1.2016 pismo wnoszącej wpłynęło drogą mailową [dowód: akta kontroli str. 30, 32-33]. Podkreślenia wymaga, iż w myśl § 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) *Skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania*. Jednocześnie wskazać należy, że podstawą do pozostawienia skargi bez rozpoznania jest każda z obu przesłanek samodzielnie, jak również obie łącznie. Uznać należy, że pismo nie zawiera imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu podmiotu składającego skargę lub wniosek nie tylko wtedy, gdy w ogóle brak jest w nim tych elementów, ale także wówczas, gdy zostały one ujęte w sposób nieczytelny lub wieloznaczny, bądź zamiast pełnego imienia lub nazwiska zawiera ona jedynie inicjał. U podstaw przyjętego w § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia rozwiązania leży założenie, że skoro dana osoba formułuje pewne zarzuty lub wnioski pod adresem organu, to musi brać odpowiedzialność za swoje twierdzenia.

Jak ustalono podczas kontroli, w oparciu o rejestr skarg i wniosków jak również akta postępowań skargowych nr: OSO.1510.1.2016 i OSO.1510.2.2016, w powyższych sprawach zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające oraz przygotowane zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, uznające skargę za zasadną. Podkreślenia wymaga, iż przepisy regulujące postępowanie ze skargami i wnioskami nakazują pozostawianie anonimowych skarg bez rozpoznania, co oznacza, iż taka skarga nie może wszcząć postępowania skargowego. W złożonych w powyższej kwestii wyjaśnieniach [protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 18 kwietnia 2018 r. - dowód: akta kontroli str. 34], Pani Lucyna Jasińska wskazała, iż cyt.: „Z uwagi na fakt, iż skarga dotyczyła pracownika Starostwa oraz ze względu na wagę zarzutów postanowiono rozpatrzyć skargę. W związku z przeprowadzeniem całej procedury wyjaśniającej obowiązującej przy rozpatrywaniu skarg, skarga ostatecznie została wpisana omyłkowo jako zasadna zamiast pozostawiona bez rozpoznania”. Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

W oparciu o sprawy objęte kontrolą ustalono, iż wszystkie skargi, które wpłynęły do kontrolowanego organu zostały załatwione.

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, wskazanie w jaki sposób skarga została załatwiona i podpisywane było przez Starostę Jaworskiego/ Wicestarostę Jaworskiego. Zgodnie z przywołanym wyżej art. 238 § 1 k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.

W jednym przypadku (skarga zarejestrowana pod poz. 3/2016 w rejestrze skarg i wniosków) zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi (w zawiadomieniu wskazano, iż cyt. „nie sposób zatem uznać, że Starosta Jaworski pozostawał w bezczynności”) nie zawierało 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 [dowód: akta kontroli str. 23-24]. W protokole z przyjęcia ustnego oświadczenia, złożonego w dniu 18 kwietnia 2018 r. przez Panią Lucynę Jasińską – inspektora ds. organizacyjnych i zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Jaworze, wskazano iż brak przedmiotowego pouczenia wynika, z cyt. „faktu, iż każda skarga, bez względu na to, czy jest to skarga pierwsza, czy kolejna, wpływająca do Starostwa jest rozpatrywana zgodnie z przyjętym trybem, a skarżący zawsze otrzymuje pełną odpowiedź. Nieujęcie w odpowiedzi na skargę informacji z art. 239 kpa stanowi niedopatrzenie” [dowód: akta kontroli str. 37]. Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

W zakresie terminowości załatwiania skarg, w oparciu o skontrolowane sprawy stwierdzono, iż zostały one załatwione w terminach określonych w art. 237 § 1 k.p.a. tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca.

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 zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a., zgodnie z brzmieniem art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a.;
- 2) Skargi niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawiać bez rozpoznania;
- 3) Przestrzegać właściwości organu do załatwiania skarg;

- 4) Zapewnić aby skargi kierowane do konkretnego adresata były załatwiane przez organ, do którego zostały zaadresowane.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej wnoszę o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, w terminie do dnia 12 czerwca 2018 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Paweł Hreniak

wz. DYREKTORA WYDZIAŁU
Nadzoru i Kontroli
Marcin Gardas
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU