



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 14 września 2018 r.

NK-KS.431.1.11.2018.MGS

Pan
Mirosław Graf
Burmistrz Szklarskiej Poręby

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 12 do 31 lipca 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 5 lipca 2018 r. o sygn. NK-KS.0030.53.2018.MGS, NK-KS.0030.54.2018.MGS, NK-KS.0030.55.2018.MGS zespół kontrolny w składzie: Monika Grzywalska – Świątek – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Monika Błądek – inspektor wojewódzki (członek zespołu), Natalia Gonet - inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Miejskim w Szklarskiej Porębie, z siedzibą przy ul. Granitowej 2, 58-580 Szklarska Poręba, 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 12 lipca 2018 r. Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 3 w 2018 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 5 czerwca 2018 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2018 r.

Kierownikiem kontrolowanej jednostki jest Pan Mirosław Graf - Burmistrz Szklarskiej Poręby, który objął to stanowisko po wygraniu wyborów w dniu 30 listopada 2014 r. oraz złożeniu ślubowania w dniu 9 grudnia 2014 r.

Podczas kontroli dokumenty udostępniała oraz udzielała informacji i wyjaśnień Pani Ewa Bartosik – podinspektor ds. administracji i sekretariatu.

Ostatnia kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie Miejskim w Szklarskiej Porębie została przeprowadzona w kwietniu 2007 r.

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 kontrolowanym organie został określony w Rozdziale IX Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie (zarządzenie nr 0151.172.2015 Burmistrza Szklarskiej Poręby z dnia 1 lipca 2015 roku zmienione zarządzeniem nr 0050.731A.2017 oraz nr 0050.658.2017).

Przyjmowanie, prowadzenie i ewidencjonowanie spraw w zakresie skarg i wniosków w Urzędzie Miejskim w Szklarskiej Porębie powierzono Pani Ewie Bartosik – podinspektorowi ds. administracji i sekretariatu w Referacie Organizacji i Spraw Społecznych (pkt 5 zadań szczegółowych zawartych w zakresie czynności i odpowiedzialności pracownika). Natomiast Sekretarz Miasta kieruje pracą Referatu Organizacji i Spraw Społecznych, ponadto przygotowuje projekty odpowiedzi na skargi dotyczące pracowników urzędu (§27 ust. 1 pkt 1 i 9 Regulaminu Organizacyjnego).

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Urzędzie Miejskim w Szklarskiej Porębie 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.

Burmistrz Szklarskiej Poręby przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w każdy poniedziałek od godziny 14.00 do godziny 16.00 oraz we wtorek od godziny 9.00 do godziny 12.00. Godziny pracy Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie określono: w poniedziałek od 8.00 do 16.00, od wtorku 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 Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie 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 Urzędzie Miejskim w Szklarskiej Porębie jest prowadzony od 2013 r. rejestr skarg i wniosków (oznaczony BM.1510), w którym ewidencjonowane są skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio przez organ. W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków zewidencjonowano łącznie 5 spraw – 3 skargi w 2016 r. oraz 1 skarga i 1 wniosek w 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 22-24]. Kontrolowany organ nie prowadzi odrębnego rejestru skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości. Kontrola wykazała, iż w okresie objętym kontrolą organ nie przekazał żadnej skargi/wniosku, do załatwienia według właściwości innemu organowi.

Ustalono, iż rejestr skarg i wniosków jest prowadzony czytelnie, rubryki są na bieżąco uzupełniane, niemniej jednak sposób ewidencjonowania danych zawartych w udostępnionym

podczas kontroli rejestrze skarg i wniosków nie ułatwia kontroli przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych spraw.

Kontrola wykazała, iż w rejestrze skarg i wniosków w sposób niezrozumiały dla kontrolerów odnotowane zostały daty w rubryce: *data zlecenia załatwienia (rubryka nr 6)*, *termin załatwienia (rubryka numer 8)* oraz *data zlecenia załatwienia (rubryka nr 11)*.

W wyjaśnieniach udzielonych pismem z dnia 3 sierpnia 2018 r. nr BM.005.44.2018 podpisanym z upoważnienia Burmistrza przez Sekretarza Miasta Pana Feliksa Rosik zwanych dalej wyjaśnieniami z 3 sierpnia 2018 r. [dowód: akta kontroli str. 28-29] wskazano, iż cyt.: „*odnosząc się do adnotacji dat w rubryce 6 i 8 Rejestru, wyjaśniam, że w rubryce 6 została wpisana data rozpoczęcia załatwiania przez właściwą rzeczowo komórkę organizacyjną Urzędu Miejskiego a w rubryce 8 wpisana została data/termin do ostatecznego załatwienia sprawy. Sprawa została załatwiona w terminie, tj. 23.09.2016 r. co odnotowano w rubryce 11 rejestru*”.

Przyjmując powyższe wyjaśnienia, należy zauważyć, iż w przypadku skargi zarejestrowanej pod poz. 1 w rejestrze skarg i wniosków z 2017 r. nieprawidłowo określono termin do ostatecznego załatwienia sprawy (rubryka nr 8). Z rejestru wynika, iż termin do ostatecznego załatwienia sprawy (rubryka nr 8) jest określony na ten sam dzień, co wpływ skargi do organu, tj. 02.04.2017 r. Określenie daty w rubryce 8 na dzień 02.04.2017 r. skutkuje tym, że z rejestru wynika, iż sprawa została załatwiona po terminie, gdyż z rubryce 11 - data faktycznego załatwienia sprawy została określona na dzień 05.05.2017 r. Również w przypadku sprawy zewidencjonowanej pod poz. 3 w 2016 r. występuje niezgodny zapis dat w rubrykach: *data zlecenia załatwienia (rubryka nr 6)*, *termin załatwienia (rubryka numer 8)*, albowiem figuruje w nich data tj. *14 listopad 2016 r.* - data załatwienia sprawy przez organ.

Natomiast w przypadku spraw zewidencjonowanych pod poz. 1 w 2016 r. oraz pod poz. 2 w 2017 r. nieprawidłowo określono datę/termin do ostatecznego załatwienia sprawy (rubryka nr 8) wskazując w powyższej rubryce odpowiednio datę: *14.01.2016 r.* (dot. poz. 1 w rejestrze z 2016 r.) oraz *19.05.2017 r.* (dot. poz. 2 w rejestrze z 2017 r.). W przypadku sprawy 1/2016 miesięczny termin na załatwienie skargi upływał w dniu 4 lutego 2016 r., a w przypadku sprawy 2/2017 czternastodniowy termin na załatwienia sprawy radnego gminy upływał w dniu *22 maja 2017 r.*

W toku czynności kontrolnych ustalono również, iż w przypadku pisma zarejestrowanego pod poz. 1 w rejestrze skarg i wniosków z 2017 r., data wpływu podana w rejestrze nie jest tożsama z faktyczną datą wpływu do Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie [dowód: akta kontroli str. 34-35]. Mianowicie, w rejestrze w rubryce data wpływu widnieje data: *02.04.2017 r.*, natomiast na piśmie widnieje pieczęć wpływu do Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie z datą: *18.04.2017 r.*

W wyjaśnieniach Burmistrza wskazano, iż cyt.: „*(...) jako datę wpływu w rubryce 2, osoba prowadząca ewidencję wpisała datę sporządzenia pisma skarżącego zamiast daty wpływu do Urzędu Miejskiego*”.

Powyższe wyjaśnienia zostały uznane za przyczynę stwierdzonego uchybienia.

Kontrola wykazała ponadto, iż w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 2 w 2017 r. dane w rejestrze skarg i wniosków dotyczące sposobu kwalifikacji sprawy są niejednoznaczne. W rubryce nr 5 rejestru *Przedmiot odwołania skargi i zażalenia* figuruje zapis: „*dot. skargi droga na PSZOK*”, a rubryka sposób załatwienia zawiera zapis: „*odpowiedź na pismo*”. Natomiast w wyjaśnieniach z dnia 3 sierpnia 2018 r. wskazano, iż powyższa sprawa została zakwalifikowana jako wniosek. Wskazać należy, iż przywoływany wyżej 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.

Podkreślenia jednocześnie wymaga, iż zapisy rejestru skarg i wniosków powinny odzwierciedlać stan faktyczny, wynikający z prowadzonej dokumentacji skargowej/wnioskowej. Z zapisów rejestru powinno wynikać, kto i kiedy złożył pismo, jak zostało ono zakwalifikowane - skarga czy też wniosek, jaki jest przedmiot pisma, oraz jak i kiedy zostało ono załatwione.

Kontrolą objęto wszystkie 5 spraw zewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków (poz. 1 – 3 w 2016 r. oraz poz. 1-2 w 2017 r.). W oparciu o akta skontrolowanych postępowań skargowo-wnioskowych ustalono, iż wszystkie skargi i wnioski, które wpłynęły do kontrolowanego organu w okresie objętym kontrolą zostały załatwione. Stwierdzono również, że akta postępowań skargowo-wnioskowych odzwierciedlają przebieg ich załatwiania i rozstrzygania.

W wyniku kontroli ustalono, że Burmistrz Szklarskiej Poręby zasadniczo właściwie kwalifikuje pisma wnoszone do organu oraz prawidłowo ustala organ właściwy do ich załatwienia. Niemniej jednak kontrola wykazała, iż w przypadku sprawy zewidencjonowanej w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 2 w 2017 r. pismo wnoszącego z 6 maja 2017 r. zatytułowane „skarga”, w którym wnoszący cyt.: „(...) składa skargę na jakość wykonanej tymczasowej drogi dojazdowej, oraz warunków panujących na dojeździe do punktu” [dowód: akta kontroli str. 30-31] zostało zakwalifikowane jako wniosek. W wyjaśnieniach z 3 sierpnia 2018 r. wskazano cyt.: „Treść pisma Pana R. G. – Radnego Rady Miejskiej z 06.05.2017 oznaczonego przez wnioskodawcę „SKARGA”, ze względu na jego treść zakwalifikowano jako wniosek”.

Podkreślenia wymaga, iż o tym, czy pismo jest skargą powszechną, wnioskiem lub innym pismem decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Sugerowanie się wyłącznie tytułem pisma t. j. „Skarga” jest niezgodne z art. 222 k.p.a. 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. W przypadku wątpliwości w tym zakresie organ, do którego zostało skierowane pismo, powinien zwrócić się do wnoszącego o wyjaśnienie intencji zawartych w tym piśmie (§ 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46). W przedmiotowej sprawie wnoszący stawia następujące zarzuty cyt.: „Droga wykonana została z płyt drogowych w sposób skandaliczny. Byle jak ułożone płyty, z licznymi ubytkami i wystającymi prętami zbrojeniowymi zagrażają bezpieczeństwu dojeżdżających do punktu, oraz powodują możliwość uszkodzenia samochodu (...). Sam dojazd i teren PSZOK-u to jedno wielkie błoto nanesione z terenu sąsiedniej budowy. Mieszkańcy dojeżdżając do punktu mają samochody nadające się do myjni, obuwie do prania, a wewnątrz samochodu do sprzątnięcia (...)”. Zauważyć należy, iż w myśl art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454) utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy. Zatem zadanie

opisywane w piśmie z 6 maja 2017 r. zewidencjonowanym w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 2 w 2017 r. należy do ustawowych kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skarga powinna odpowiadać łącznie następującym przesłankom: nie mieć cech środka prawnego uregulowanego w KPA lub innych procedurach oraz zawierać zarzut wadliwej działalności organu lub jego pracownika (J. Starościk, w: E. Iserzon, J. Starościk, Komentarz, 1970, s. 305). Skarga ma za przedmiot naganne sytuacje, które już powstały, ponieważ chodzi o ocenę skutków działania już podjętego. Skarga niesie za sobą ujemną ocenę zdarzeń i działań przeszłych, dokonanych (por. J. Lang, Z rozważań nad istotą postępowania w sprawie wniosku s. 118). Natomiast przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241 k.p.a.). W odróżnieniu od skargi wniosek nie stanowi reakcji o charakterze negatywnym (B. Banaszak, Prawo obywateli, s. 20). W założeniu przedmiotem wniosku jest dążenie do ulepszeń, w szczególności w sferze realizacji zadań przez organy administracji publicznej. Wniosek nakierowany jest więc na przyszłość (vide: E. Stefańska, Instytucje petycji, skarg i wniosków – wybrane zagadnienia, s. 763).

Mając na uwadze treść pisma z 6 maja 2017 r. oraz zawarte w nim zarzuty, stwierdzić należy, iż wyczerpywało ono przesłanki skargi w rozumieniu art. 227 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/wniosku każdorazowo zawierało oznaczenie organu, od którego pochodzi i podpisywane było przez Burmistrza Szklarskiej Poręby bądź przez Zastępcę Burmistrza działającego z upoważnienia Burmistrza. W większości przypadków zawiadomienie zawierało również wskazanie, w jaki sposób sprawa została załatwiona. Niemniej jednak w przypadku sprawy nr BM.1510.1.2016 zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie wskazuje jednoznacznie w jaki sposób została ona załatwiona [dowód: akta kontroli str. 32-33]. W wyjaśnieniach z 3 sierpnia 2018 r. nie wskazano przyczyny braku jednoznacznej informacji o sposobie załatwienia sprawy, wskazano natomiast, iż powyższa sprawa została zakwalifikowana jako skarga i została załatwiona jako bezzasadna. W powyższych wyjaśnieniach poinformowano ponadto, iż odpowiedź udzielona skarżącemu nie zawierała pouczenia z powodu przeoczenia.

Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie braku pouczenia o treści art. 239 w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi. Jednocześnie stwierdzono, że nieprawidłowość polegająca na nieumieszczeniu w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 wystąpiła

ponadto w postępowaniu skargowym nr: BM.1510.2.2016, BM.1510.3.2016, BM.1510.1.2017 [dowód: akta kontroli str. 34, 36, 37].

W zakresie terminowości załatwiania skarg i wniosków, w oparciu o skontrolowane sprawy stwierdzono, iż zostały one załatwione zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. tj. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

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


- 1) 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.;
- 2) Zapewnić prawidłową kwalifikację pism wpływających do organu;
- 3) Dochować obowiązku zamieszczania w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi niezbędnych elementów określonych w art. 238 § 1 k.p.a., w szczególności zawiadomienie powinno wskazywać sposób załatwienia skargi, a zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

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 2 października 2018 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Paweł Hreniak

DYREKTOR WYDZIAŁU


Małgorzata Hastewicz





