



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 1 października 2018 r.

NK-KS.431.1.13.2018.MK

Pani
Renata Surma
Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 6 do 8 sierpnia 2018 r. na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy- Kodeks postępowania administracyjnego¹, zwanej dalej k.p.a., oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego² zespół kontrolny w składzie: Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Natalia Gonet – inspektor wojewódzki (członek zespołu), Monika Błądek - inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej, 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 6 sierpnia 2018 r.

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

Burmistrzem Bystrzycy Kłodzkiej jest Pani Renata Surma (zaświadczenie o wyborze Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 24 listopada 2014 r.).

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

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia złożone z upoważnienia Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej przez Pana Tadeusza Zielińskiego – Sekretarza Gminy (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – 20 sierpnia 2018 r.), zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 17 sierpnia 2018 r. [dowód: akta kontroli str.62].

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

² Upoważnienia z dnia 1 sierpnia 2018 r. symbol NK-KS.0030.59.2018.MK, NK-KS.0030.60.2018.MK oraz NK-KS.0030.61.2018.MK.

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej uregulowany został w Rozdziale 11 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej³.

Prowadzenie rejestru skarg i wniosków powierzono Pani Agnieszce Kotrys – specjalistce w Urzędzie Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej (pkt 10 obowiązków szczegółowych zawartych w zakresie czynności pracownika z dnia 16 stycznia 2012 r.). Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Urzędzie Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*.

W wyniku kontroli ustalono, iż interesanci w sprawach skarg i wniosków przyjmowani są przez Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej oraz Zastępcę Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej w każdy wtorek w godzinach 10¹⁵ do 15⁴⁵. Mając na uwadze, iż Urząd Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej czynny jest od poniedziałku do piątku w godz.: 7³⁰ do 15³⁰ należy wskazać, iż wyznaczone godziny przyjmowania interesantów w sprawie skarg i wniosków 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*.

[dowód: akta kontroli str. 23]

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., zgodnie z którym *informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych*.

[dowód: akta kontroli str. 23]

W toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego udostępniono kontrolującemu *rejestr skarg i wniosków*.

³ Wprowadzonego w drodze Zarządzenia Nr 0050.201.2015 Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej, stanowiącego Załącznik do Obwieszczenia Nr 1/2016 Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 27 października 2016 r. sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej.

⁴ 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 wyniku kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą w *rejestrze skarg i wniosków* prowadzonym przez Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej zarejestrowano łącznie 5 skarg (3 w 2016 r., 1 w 2017 r., 1 w 2018 r.) [dowód: akta kontroli str. 24-30]. W jednym przypadku (poz. 1/2017) organ kontrolowany zawiadomił skarżącą o sposobie załatwienia skargi (art. 237 § 1 i 3 k.p.a.), natomiast w czterech przypadkach (poz. 1/2016, 2/2016, 3/2016, 1/2018) organ kontrolowany przekazał skargi innym organom, celem załatwienia (art. 231 k.p.a.).

Kontrola wykazała, iż w rejestrze skarg i wniosków (za okres objęty kontrolą) zarejestrowano zarówno skargi załatwiane bezpośrednio przez organ kontrolowany, jak i skargi przekazywane do załatwienia według właściwości, mimo iż w *Jednolitym rzeczowym wykazie akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki*⁵ 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*. Jednocześnie stwierdzono, iż *rejestr* nie został oznaczony żadnym symbolem klasyfikacyjnym. Ponadto kontrola wykazała, iż wszystkie sprawy zostały oznaczone symbolem 1510, mimo że w czterech przypadkach (poz. 1/2016, 2/2016, 3/2016, 1/2018) skargi zostały, na podstawie art. 231 k.p.a., przekazane innym organom, celem załatwienia, w związku z czym ww. sprawy powinny być prowadzone pod symbolem 1511.

[dowód: akta kontroli str. 24-58]

W wyjaśnieniach z dnia 17 sierpnia 2018 r. wskazano, iż rejestr został już oznaczony symbolem 1510, ponadto w wyjaśnieniach dookreślono, iż cyt. „*istotnie nieprawidłowo dotąd oznaczaliśmy skargi kierowane do załatwienia według właściwości. Począwszy od dnia kontroli skargi będą klasyfikowane pod symbolem 1511*”.

[dowód: akta kontroli str. 62]

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

Wskazać należy, 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*.

Należy stwierdzić, iż organ kontrolowany generalnie rejestruje i przechowuje skargi w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminu załatwienia poszczególnych skarg. Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, iż w pięciu przypadkach (poz. 1/2016, poz. 2/2016, 3/2016, 1/2017, 1/2018) w rubryce rejestru skarg i wniosków zatytułowanej termin załatwienia skargi wpisano inną datę załatwienia skargi, niż ta, która wynika z pisma kończącego postępowanie skargowe (odpowiednio z zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi /z zawiadomienia o przekazaniu skargi) [dowód: akta kontroli str. 59-60].

⁵ stanowiącym załącznik nr 2 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).

W wyjaśnieniach z dnia 17 sierpnia 2018 r. wskazano, iż cyt. „*błędne określenie daty załatwienia skargi w rejestrze wynika z przyjętej interpretacji że z chwilą przekazania skargi innemu podmiotowi zgodnie z właściwością skarga ta w zakresie obowiązków ciążących na tut. Urzędzie jest załatwiona. Prawidłową datę załatwienia skargi wpisywano w spisie spraw w rubryce data, zakończenie sprawy. Od dnia kontroli ustalono, iż te daty będą jednakowe (data pisma kończącego sprawę)*” [dowód: akta kontroli str. 62].

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

Ponadto ustalono, iż w jednym przypadku (poz. 1/2018) w rubryce rejestru zatytułowanej – sposób załatwienia skargi – wskazano: *informacyjnie*. Jak wynika z zapisów rejestru skarga została przekazana do Prezesa Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej (sp. z o.o.) [dowód: akta kontroli str. 27,56,59-60]. W złożonych wyjaśnieniach z dnia 17 sierpnia 2018 r. nie odniesiono się do powyższego [dowód: akta kontroli str. 62]. Podkreślić należy, iż zapisy rejestru powinny odzwierciedlać w pełni cały przebieg postępowania skargowego, bez posiłkowania się przy analizie rejestru dokumentacją poszczególnych spraw. Z zapisu rejestru powinno jasno wynikać, kiedy skarga wpłynęła, jakie były jej zarzuty (w tym podmiot, w stosunku do którego wniesiono zarzuty), czy dochowano terminu (czy zastosowano przepis art. 36 k.p.a. w zw. z art. 237 § 4 k.p.a., jeśli tak to kiedy/ czy art. 231 k.p.a., jeśli tak to kiedy) oraz jak się zakończyła sprawa (tj. czy sprawę przekazano na podstawie art. 231 k.p.a./czy zawiadomiono o sposobie załatwienia skargi na podstawie art. 237 § 1 k.p.a. ze wskazaniem sposobu załatwienia). Zdaniem kontrolujących powyższy zapis nie wskazuje jednoznacznego sposobu jej załatwienia skargi, do czego obliuguje przepis art. 254 k.p.a.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej zasadniczo właściwie kwalifikuje pisma wnoszone do niego oraz prawidłowo ustala organ właściwy do ich załatwienia.

Niemniej jednak kontrola wykazała, iż w przypadku dwóch spraw (zarejestrowanych pod poz. 2/2016, 3/2016)⁶ organ kontrolowany przekazał Radzie Nadzorczej Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej (sp. z o.o.), zamiast Radzie Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, skargę na Prezesa Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej sp. z o.o. (który jest jednostką organizacyjną Gminy Bystrzyca Kłodzka– KRS 0000206350), mimo że zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a., *organem właściwym do rozpatrzenia skargi złożonej na kierownika gminnej jednostki organizacyjnej⁷ jest rada gminy (za wyjątkiem skarg składanych*

⁶ W przypadku skargi zarejestrowanej pod poz. 2/2016 organ kontrolowany przekazał Radzie Nadzorczej Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej (sp. z o.o.) skargę w części dotyczącej sposobu postępowania Pana Kazimierza Solotwińskiego Prezesa ZUK sp. z o.o. wobec Skarżącej. W przypadku skargi zarejestrowanej pod poz. 3/2016 ustalono, iż organ kontrolowany przekazał Radzie Nadzorczej Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej (sp. z o.o.), zamiast Radzie Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, skargę na Prezesa Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej (sp. z o.o.), złożoną w przedmiocie braku udzielania odpowiedzi na pismo wniesione do Prezesa.

⁷ Pojęcie "gminnej jednostki organizacyjnej" obejmuje zarówno jednostki organizacyjne gminy oraz gminne osoby prawne. Każdy z tych podmiotów spełnia bowiem kryteria pozwalające na objęcie go mianem jednostki organizacyjnej. Wykonuje on zadania publiczne, jest uprawniony do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, został wyposażony w zespół składników osobowych, rzeczowych itd. Pojęcie "gminna osoba prawna" to gminna jednostka organizacyjna, która została utworzona przez gminę i ma nadany przymiot

w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej), w przypadku których organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest wojewoda lub organ wyższego stopnia (art. 229 pkt 2 k.p.a.).

W wyjaśnieniach z dnia 17 sierpnia 2018 r. wskazano, iż przekazanie Radzie Nadzorczej Zakładu Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej (sp. z o.o.) skarg złożonych na Prezesa Zakładu nastąpiło w oparciu o opinię prawną radcy prawnego. [dowód: akta kontroli str.62-63].

Złożone wyjaśnienia zostały uznane za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczania w treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (poz. 1/2017) obowiązkowych 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 wyniku kontroli ustalono, iż zawiadomienie o odmownym sposobie załatwienia skargi (poz. 1/2017) zawierało większość elementów określonych w przytoczonym przepisie, za wyjątkiem *pouczenia o treści art. 239 k.p.a.*, do czego obliguje dyspozycja art. 238 § 1 k.p.a., w myśl którego *zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać m.in. pouczenie o treści art. 239 k.p.a.* [dowód: akta kontroli str. 51,61-62].

W wyjaśnieniach z dnia 17 sierpnia 2018 r. jako przyczynę ww. nieprawidłowości wskazano *przeoczenie*. Jednocześnie w przedmiotowych wyjaśnieniach wskazano, iż *w przyszłości podobne przypadki nie będą miały miejsca* [dowód: akta kontroli str. 62].

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

W wyniku kontroli stwierdzono, iż sprawę, wszczętą ze skargi zarejestrowanej pod poz. 1/2017, załatwiono w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a. tj. *bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca* (a o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono wnoszącego).

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie sprawy zostały przekazane terminowo (tj. w terminie wynikającym z przepisu art. 231 k.p.a. w myśl którego *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*), a przekazaniu poinformowano skarżących.

osobowości prawnej, ponadto ma ona możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Jest to podmiot wydzielony organizacyjnie, posiadający odrębne składniki majątkowe i osobowe, realizujący zadania określone odpowiednimi przepisami [vide Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009, sygn. akt II SA/Bd 878/08].

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Burmistrzowi Bystrzycy Kłodzkiej.

Biorąc pod uwagę fakt poinformowania o podjęciu przez organ kontrolowany działań eliminujących stwierdzone nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rejestru skarg i wniosków oraz formułowania zawiadomień o sposobie załatwienia skargi, odstępuję od formułowania wniosków pokontrolnych w ww. zakresie.

Jednocześnie w celu usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. Respektować zasadę, zgodnie z którą zapisy rejestru powinny odzwierciedlać w pełni cały przebieg postępowania skargowego, bez posilkowania się przy analizie rejestru dokumentacją poszczególnych spraw. Z zapisu rejestru powinno jasno wynikać, kiedy skarga wpłynęła, jakie były jej zarzuty (w tym podmiot, w stosunku do którego wniesiono zarzuty), czy dochowano terminu (czy zastosowano przepis art. 36 k.p.a. w zw. z art. 237 § 4 k.p.a., jeśli tak to kiedy/ czy art. 231 k.p.a.), oraz jak się zakończyła sprawa.
2. Prawidłowo ustalać właściwość organów do rozpatrywania skarg, o jakiej mowa w art. 229 pkt 3 k.p.a.

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 31 października 2018 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/...../

Paweł Hreniak

