



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2018 r.

NK-KS.431.1.8.2018.MK

Pan
Marcin Fluder
Starosta Lwówecki

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 14 do 29 czerwca 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), Monika Grzywalska – Świątek – starszy 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 Starostwie Powiatowym w Lwówku Śląskim z siedzibą przy ul. Szpitalnej 4, 59-600 Lwówek Śląski, 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 dniach od 14 do 15 czerwca 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 Lwóweckim jest Pan Marcin Fluder (uchwała Rady Powiatu Lwóweckiego z dnia 19 grudnia 2014 r. nr I/04/2014 w sprawie wyboru Starosty Lwóweckiego).

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 przez Panią Barbarę Rosochacką-Horanin – Sekretarza Powiatu Lwóweckiego (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – 19 lipca 2018 r.), zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 10 lipca 2018 r. [dowód: akta kontroli str. 87-88].

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 11 czerwca 2018 r. symbol NK-KS.0030.38.2018.MK, NK-KS.0030.39.2018.MK oraz upoważnienie z dnia 13 czerwca 2018 r. symbol NK-KS.0030.51.2018.MK.

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb rozpatrywania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym we Lwówku Śląskim określono w Rozdziale VIII zatytułowanym: *przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków* Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lwówku Śląskim³.

Prowadzenie rejestru skarg i wniosków Starostwa Powiatowego w Lwówku Śląskim powierzono Pani Magdalenie Szymańskiej – inspektowi ds. zamówień publicznych (pkt 2 części II zadań szczegółowych zawartych w zakresie czynności pracownika). Jednocześnie, zgodnie z przepisem § 37 ust. 2a Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lwówku Śląskim *naczelnicy wydziałów zobowiązani są do zapewnienia należytych warunków i organizacji przyjmowania, ewidencjonowania i załatwiania skarg i wniosków w Wydziałach*. Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Starostwie Powiatowym w Lwówku Śląskim 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 Starostę Lwóweckiego w godzinach od 15⁰⁰ do 16⁰⁰ w każdy poniedziałek. Mając na uwadze, iż Starostwo Powiatowe w Lwówku Śląskim czynne jest w poniedziałek od godziny 8⁰⁰ do godziny 16⁰⁰, a od wtorku do piątku od godziny 7³⁰ do godziny 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*.

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*.

W toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego udostępniono kontrolującą wydruk z prowadzonego w formie elektronicznej rejestru skarg i wniosków. Kontrola wykazała, iż w rejestrze skarg i wniosków za 2017 r. zarejestrowano zarówno sprawy oznaczone symbolem klasyfikacyjnym 1510, jak i skargi przekazywane do załatwienia według właściwości (pod symbolem 1511), mimo iż w *Jednolitym rzeczowym wykazie akt organów powiatu i starostw powiatowych*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* [dowód: akta kontroli str. 3-5,81,87]. Kontrola wykazała, iż pisma oraz

³ Załącznik do Uchwały Nr XXXVII/73/05 Rady Powiatu Lwóweckiego z dnia 22 września 2005 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lwówku Śląskim (ze zm.).

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).

⁵ Stanowiącym 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).

dokumenty z nimi związane były oznaczane w Starostwie Powiatowym w Lwówku Śląskim w klasie spraw 1510 – skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio oraz w klasie spraw 1511 – skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości.

W wyjaśnieniach z dnia 10 lipca 2018 r. wskazano, iż *w starostwie prowadzony jest rejestr skarg i wniosków, w którym rejestrowane są skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio przez Starostę oraz skargi i wnioski przekazywane do załatwienia według właściwości.* Jednocześnie z wyjaśnień wynika, iż skargi i wnioski przekazywane do archiwum zakładowego przechowywane są zgodnie z symbolem klasyfikacji archiwalnej [dowód: akta kontroli str. 87]. Złożone wyjaśnienia uwzględniono przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

W wyniku kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez Starostę Lwóweckiego zarejestrowano łącznie 8 spraw (1 w 2016 r., 6 w 2017 r., 1 w 2018 r.) [dowód: akta kontroli str. 3-5].

Niemniej jednak czynności kontrolne przeprowadzone w Radzie Powiatu Lwóweckiego wykazały, iż do Starosty Lwóweckiego w 2016 r. wpłynęły dodatkowo 3 skargi (poz. 1-3 rejestru skarg prowadzonego przez Radę Powiatu Lwóweckiego za 2016 r.), które nie zostały zarejestrowane w prowadzonym przez Starostę Lwóweckiego *rejestrze skarg i wniosków*, także przedłożona przez Starostę Lwóweckiego dokumentacja nie potwierdza zarówno faktu wpłynięcia takich skarg, jak i faktu ich przekazania Radzie Powiatu Lwóweckiego. Jak wykazała kontrola, w dwóch przypadkach (poz.1-2 rejestru skarg prowadzonego przez Radę Powiatu Lwóweckiego) przekazanie nastąpiło poprzez adnotację dokonaną na dokumencie skargi, w jednym przypadku (poz. 3 rejestru skarg prowadzonego przez Radę Powiatu Lwóweckiego) skargę przekazano w załączeniu pisma z dnia 14 grudnia 2016 r. (IS.1510.3.6.2016), podpisanego przez Pana Zbigniewa Grzesków – Wicestarostę Lwóweckiego. 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 równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.* Jednocześnie 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.* W przypadku skarg przekazywanych za pomocą dokonanej na skardze adnotacji, w wyjaśnieniach z dnia 10 lipca 2018 r. wskazano, iż *pisma kierowane do Starosty i do Rady Powiatu przyjmowane są w jednej kancelarii*, co spowodowało, iż skargi zostały bezpośrednio skierowane do organu właściwego dla ich rozpatrzenia [dowód: akta kontroli str. 87]. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, iż obie skargi (poz.1-2 rejestru skarg prowadzonego przez Radę Powiatu Lwóweckiego) zostały skierowane bezpośrednio do Starosty Lwóweckiego, który powinien przekazać przedmiotowe skargi do organu właściwego. Przy czym przedmiotowe przekazanie powinno nastąpić w trybie przepisu art. 231 k.p.a., tak jak to zostało dokonane w przypadku trzeciej skargi (również niezarejestrowanej w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez Starostę Lwóweckiego – a zarejestrowanej pod poz. 3 w rejestrze skarg prowadzonym przez Radę Powiatu Lwóweckiego), w przypadku której ustalono iż przekazanie Radzie Powiatu Lwóweckiego przedmiotowej skargi nastąpiło w załączeniu pisma podpisanego przez Pana Zbigniewa Grzesków – Wicestarostę Lwóweckiego (dokumentacja udostępniona przez Radę Powiatu Lwóweckiego). Wskazać należy, iż organem właściwym do rozpatrzenia przekazanych skarg na *kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych* była Rada Powiatu Lwóweckiego, w związku z czym przedmiotowe przekazanie skarg nastąpiło zgodnie z właściwością organów do załatwiania skarg, o jakiej mowa w art. 229 (właściwość rady powiatu do rozpatrzenia skargi na

kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej wynika z przepisu art. 229 pkt 4 k.p.a.). Niemniej jednak należy stwierdzić, iż ww. skargi nie zostały zarejestrowane w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez Starostę Lwóweckiego. Jednocześnie na podstawie udostępnionej dokumentacji nie można stwierdzić, czy Starosta Lwówecki zawiadomił w ww. przypadkach skarżącego o przekazaniu Radzie Powiatu Lwóweckiego skargi, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 231 k.p.a.

Kontrola wykazała, iż w rubryce *rejestru skarg i wniosków* zatytułowanej „*treść skargi*” każdorazowo wskazywano jedynie przedmiot sprawy nie wskazywano podmiotu którego ten przedmiot dotyczył, ponadto w rubryce zatytułowanej „*sposób załatwienia*” wpisano: *wyjaśnienie sprawy przez PUP w Lwówku Śląskim/odpowiedź*, nie dookreślając jednoznacznego sposobu załatwienia wniesionych spraw [dowód: akta kontroli str.82]. W wyjaśnieniach z dnia 10 lipca 2018 r. podkreślono, iż *brak jest szczegółowych wytycznych w/s sposobu prowadzenia rejestru skarg i wniosków (co należy wpisywać w poszczególne rubryki rejestru w formie tabeli), co powoduje dowolność interpretacji zapisu art. 254 k.p.a. Niemniej jednak należy uznać, iż zapisy w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków są nieprecyzyjne dlatego też zostaną zmienione i przy rejestracji następnej skargi lub wniosku zostaną tak sformułowane, aby jasno wynikało z nich w jaki sposób skarga lub wniosek zostały załatwione*” [dowód: akta kontroli str.87].

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

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

Niemniej jednak kontrola wykazała, iż w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 1/2017, wnoszący do organu kontrolowanego złożył dwa pisma nazwane *wnioskami o stwierdzenie stanu bezprawia III RP lub PRL bis* (tj. pismo z dnia 2 stycznia 2017 r. oraz pismo z dnia 28 lutego 2017 r.). W wyniku kontroli stwierdzono, iż pismo z dnia 2 stycznia 2017 r. zostało przekazane na podstawie art. 65 k.p.a. Gminie Szemud, celem załatwienia zgodnie z właściwością. Ponadto ustalono, iż organ kontrolowany udzielił wnoszącemu odpowiedzi na wniesione pismo z dnia 28 lutego 2017 r. (tj. zawiadomiono skarżącego o powodach nieotrzymania przez niego odpowiedzi na pismo z dnia 2 stycznia 2017 r.). W prowadzonym przez Starostę Lwóweckiego rejestrze skarg i wniosków zarejestrowano jedynie sprawę przekazanego Gminie Szemud wniosku (tj. pisma z dnia 2 stycznia 2017 r.). Przy czym z zapisów rejestru, ani z treści pisma przekazującego Gminie Szemud *wnioskowi* nie wynika jednoznacznie, w jaki sposób organ kontrolowany zakwalifikował przedmiotowe pismo z dnia 2 stycznia 2017 r. Przy czym sam fakt zarejestrowania przedmiotowego pisma z dnia 2 stycznia 2017 r. w *rejestrze skarg i wniosków* (środki prawne, o jakich mowa w dziale VIII k.p.a.), przy uwzględnieniu sposobu dokonanej rejestracji, świadczyłby o tym, że przedmiotowe pismo zostało zakwalifikowane przez organ kontrolowany jako *skarga* w rozumieniu art. 227 k.p.a./ bądź wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. Jednakże powołanie się przy przekazywaniu pisma na przepis art. 65 k.p.a. świadczyć może o tym, że organ kontrolowany przekazał Gminie Szemud przedmiotowe pismo jako *podanie* w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a. Wskazać należy, iż przekazanie skargi organowi właściwemu do jej załatwienia powinno nastąpić w trybie art. 231 k.p.a. (przepis procesowy), z kolei przekazując wniosek organ powinien wskazać na art. 243 k.p.a. (przepis procesowy). Podobnie z treści pisma stanowiącego odpowiedź na pismo z dnia 28 lutego 2017 r. nie wynika również sposób kwalifikacji wniesionego pisma. Także wniesione wyjaśnienia nie wskazują jednoznacznie sposobu kwalifikacji przez organ kontrolowany wniesionych pism nazwanych przez

wnoszącego wnioskami o stwierdzenie stanu bezprawia III RP lub PRL bis [dowód: akta kontroli str. 33-40,82-83]. W wyjaśnieniach z dnia 10 lipca 2018 r. wskazano jedynie, iż wniosek zarejestrowany pod poz. 1/2017 (...) o stwierdzenie stanu bezprawia z dnia 02.01.2017r., adresowany był do Gminy Szemud i nie dotyczył spraw prowadzonych przez Starostwo Powiatowe we Lwówku Śląskim. Po analizie załączonych dokumentów w których między innymi znajdowała się kopia pisma Burmistrza Gminy i Miasta Lwówek Śląski uznano, że nie przez przypadek pismo trafiło do wiadomości Starostwa we Lwówku Śląskim. Z tego powodu nie udzielono na niego odpowiedzi i nie wysłano go wg właściwości do gminy Szemud. Po otrzymaniu w dniu 28 lutego 2017 r. w którym – wnoszący - podnosi zarzut nieudzielenia odpowiedzi na wniosek z dnia 2 stycznia 2017r. udzielono odpowiedzi wyjaśniającej i przesłano wniosek wg właściwości do Gminy Szemud. Przedmiotowego pisma z dnia 28.02.2017r. nie przekazano Radzie Powiatu ponieważ w piśmie (...) skarżącego poinformowano o przyczynie nieudzielenia odpowiedzi i następnie przekazaniu go wg właściwości do Gminy Szemud [dowód: akta kontroli str.87-88]. Jednocześnie w wyjaśnieniach wskazano, iż po ponownej analizie dokumentacji należy stwierdzić, że postępowanie w tej sprawie nie było przeprowadzone prawidłowo, a powodem było nieprecyzyjne sformułowanie wniosku przez wnoszącego [dowód: akta kontroli str.88]. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, iż to na organie administracji publicznej ciąży obowiązek odpowiedniej kwalifikacji wnoszonych do organu pism. W związku z czym w przypadku, kiedy wniesione żądanie jest nieprecyzyjne, organ administracji publicznej zobowiązany jest wezwać wnoszącego o sprecyzowanie wniesionego żądania. Przy czym, w przypadku skarg i wniosków stosuje się przy tym przepis § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, w myśl którego jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania.

W dwóch przypadkach (poz. 2/2017, 3/2017) ustalono, iż zarejestrowano skargi w sprawach⁶ prowadzonych przez Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Lwówku Śląskim, działającego z upoważnienia Starosty Lwóweckiego. W wyjaśnieniach z dnia 10 lipca 2018 r. wskazano, iż pismo (sprawa 2/2017) zakwalifikowano jako skargę na niepomysłne dla skarżącej rozstrzygnięcie w sprawie przyznania stypendium. Organem właściwym do rozpatrzenia w tej sprawie był Starosta, ponieważ w tym przypadku postępowanie było prowadzone co prawda przez Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy, działał on jednak z upoważnienia Starosty. Również w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 3/207 w złożonych wyjaśnieniach podkreślono, iż wniesione pismo zostało

⁶ Sprawy dotyczyły: - poz.2/2017 wznowienia przez Powiatowy Urząd Pracy w Lwówku Śląskim postępowania w sprawie przyznanego stypendium z tytułu odbywania szkolenia – w myśl art. 9 ust.1 pkt 14 b i c ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.) do zadań samorządu powiatu należy wydawanie decyzji o: przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, stypendium i innych finansowanych z Funduszu Pracy świadczeń niewynikających z zawartych umów (art. 9 ust.1 pkt 14 b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy); obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, stypendium, innych nienależnie pobranych świadczeń lub kosztów szkolenia i przygotowania zawodowego dorosłych finansowanych z Funduszu Pracy (art. 9 ust.1 pkt 14 c ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy): - poz. 3/2017 - negatywnego rozpatrzenia wniosku w sprawie skierowania na kurs - w judykaturze utrwalił się pogląd, zgodnie z którym zarówno skierowanie, jak i odmowa skierowania na wskazane przez bezrobotnego szkolenie rozstrzyga konkretną sprawę należącą do spraw z zakresu administracji publicznej (patrz wyrok NSA z 20 lipca 1981 r. sygn. SA 1163/81, OSPIKA 1982, Nr 9-10, poz. 169) [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2014 r., sygnatura IV SA/Wr 101/14]. i instytucjach rynku pracy organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia jest wojewoda.

zakwalifikowane jako skarga [dowód: akta kontroli str. 88]. Złożone wyjaśnienia, w powyższym zakresie, uwzględniono z uwagi na fakt, iż to *organ prowadzący postępowanie/ organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylecia lub zmiany* powinien dokonać odpowiedniej kwalifikacji pism składanych do organu w toku prowadzonego postępowania/ bądź po jego zakończeniu.

W przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 5/2017 w rejestrze skarg i wniosków ustalono, iż pismem z dnia 7 września 2017 r. przekazano Wojewodzie Dolnośląskiemu skargę na nienależyte wykonywanie obowiązków służbowych przez pracowników Wydziału Infrastruktury Starostwa Powiatowego w Lwówku Śląskim. Jednocześnie ustalono, iż pismem z dnia 15 września 2017 r. Wojewoda Dolnośląski przekazał przedmiotową skargę z powrotem Staroście Lwóweckiemu jako skargę złożoną w toku prowadzonego przez Starostę Lwóweckiego postępowania, wszczętego z wniosku o wydanie pozwolenia na rozbudowę hali produkcyjnej. Jak wykazały czynności kontrolne, Starosta Lwówecki ostatecznie udzielił skarżącemu odpowiedzi na wniesioną skargę. W wyjaśnieniach z dnia 10 lipca 2018 r. wskazano, iż *przedmiotowa skarga została przekazana do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego zgodnie z nazwą adresata* [dowód: akta kontroli str.88], co potwierdza przedłożona dokumentacja (wnoszący w skardze wskazał Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu jako adresata wnoszonej skargi). Złożone wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie, mając na względzie fakt, iż zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków *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 kontrola wykazała, iż w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 6/2017 jako wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. zarejestrowano wezwanie przedprocesowe *o wypłacenie odszkodowania - tytułem braku jakiegokolwiek odszkodowania za wywłaszczenie dokonane w 1954 r.* [dowód: akta kontroli str. 77]. W wyjaśnieniach z dnia 10 lipca 2018 r. potwierdzono fakt kwalifikacji przedmiotowego pisma jako wniosku z art. 241 k.p.a. [dowód: akta kontroli str.88]. Wskazać należy, iż pismem z dnia 23 listopada 2017 r. odmówiono wnoszącemu wypłaty odszkodowania - *jako pozbawionego podstaw prawnych i faktycznych* [dowód: akta kontroli str.79]. Zgodnie z art. 241 k.p.a. *przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności*. W odróżnieniu od skargi wniosek nie stanowi więc 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 przyszłość⁷. Z uwagi jednak na dość ogólnikowo i przykładowo sformułowany katalog przyczyn stanowiących uzasadnienie wniosków konieczne jest wnikliwe kwalifikowanie pism składanych przez obywateli, stosownie do art. 222 k.p.a.⁸ Przy czym dość szerokie określenie przedmiotu wniosku ogranicza jednak zasada jednotorowości proceduralnej. Wynika z niej subsydiarny charakter tego środka w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego, postępowania podatkowego oraz innych postępowań regulowanych prawem, w tym – procedur sądowych [zob. J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks..., 2012, s. 704, 708; P. Kledzik, Postępowanie..., s. 36]. W konsekwencji przedmiotem wniosku nie mogą być jakiegokolwiek

⁷ Zob. E. Stefańska, Instytucje petycji, skarg i wniosków – wybrane zagadnienia, s. 763; E. Wyporska-Frankiewicz, J.P. Tarno, M. Stahl, Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, w: B. Dolnicki (red.), Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, LEX/el. 2014, pkt II.3.1; M. Florczak-Wątor, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, s. 1453).

⁸ J. Borkowski (aktualizacja B. Adamiak), w: B. Adamiak, J. Borkowski, Komentarz, 2017, s. 1043.

sprawy, które mogłyby być załatwiane w innym postępowaniu regulowanym prawem. W konsekwencji organ właściwy do jego załatwienia obowiązany jest każdorazowo badać, czy żądanie zawarte we wniosku – w tym w powiązaniu z sytuacją prawną wnoszącego - taki środek – nie może być przedmiotem innego postępowania, a zatem w szczególności, czy nie ma waloru sprawy cywilnej, administracyjnej lub sądownoadministracyjnej.⁹ Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, iż przedmiotowe pismo nie wyczerpało przesłanek wniosku w rozumieniu art. 241 k.p.a., bowiem stanowiło ono instytucję procesową regulowaną odpowiednimi przepisami Kodeksu Cywilnego¹⁰.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność 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 zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg zawierały elementy określone w przytoczonym przepisie, z wyjątkiem spraw zarejestrowanych pod poz. 2/2017 i 3/2017, gdzie mimo, że organ uznał bezzasadność zarzutów skargi, zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawierało pouczenia o treści art. 239 k.p.a., do czego obliuguje dyspozycja art. 238 § 1 k.p.a. [dowód: akta kontroli str.41-42,51-52,88]. W wyjaśnieniach z dnia 10 lipca 2018 r. jako przyczynę ww. nieprawidłowości wskazano *przeoczenie* [dowód: akta kontroli str. 88].

W wyniku kontroli stwierdzono, iż większość skarg (za wyjątkiem sprawy zarejestrowanej pod poz. 5/2017), do których załatwienia właściwy był Starosta Lwówecki, załatwiono w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a. tj. *bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca.* W przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 5/2017 ustalono, iż skarżący został zawiadomiony o sposobie załatwienia skargi z przekroczeniem maksymalnego miesięcznego terminu na jej załatwienie (art. 237 § 1 k.p.a.). Jednocześnie kontrola wykazała, iż skarżącego nie zawiadomiono o niez załatwieniu skargi w terminie, mimo takiego obowiązku wynikającego z przepisu art. 36 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 10 lipca 2018 r., jako przyczynę przekroczenia terminu wskazano *zawiłość sprawy (uzyskanie opinii radcy prawnego)* [dowód: akta kontroli str. 88].

W odniesieniu do terminowości załatwiania spraw, które Starosta Lwówecki przekazał do rozpatrzenia właściwemu organowi, 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*).

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Staroście Lwóweckiemu.

⁹ Petycje, skargi i wnioski Gajewski 2015, wyd. 1/S. Gajewski [w:] Legalis.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.).

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

Jednocześnie w celu usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. W prowadzonym rejestrze skarg i wniosków rejestrować wszystkie skargi (w rozumieniu art. 227 k.p.a.) jakie zostały skierowane do Starosty Lwóweckiego.
2. Przekazywać skargi Radzie Powiatu Lwóweckiego w trybie art. 231 k.p.a., w myśl przepisu 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.*
3. Jednoznacznie kwalifikować składane do organu pisma. W przypadku nieprecyzyjnie wniesionego żądania, wezwać wnoszącego o jego sprecyzowanie (w przypadku skarg i wniosków stosować przepis § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, w myśl którego: *jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania).*
4. Jako wnioski w rozumieniu art. 241 k.p.a. kwalifikować wyłącznie pisma, które wyczerpują przesłanki wniosku w rozumieniu powołanego powyżej przepisu.
5. W zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi pouczać skarżącego o treści art. 239 k.p.a., zgodnie z dyspozycją art. 238 § 1 k.p.a.
6. Przestrzegać terminowości w przypadku załatwiania skarg. W przypadku braku załatwienia skargi w terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 k.p.a., na podstawie art. 237 § 4 k.p.a., *zawiadomić skarżącego o niezalutwieniu sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, wypełniając tym samym dyspozycję art. 36 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 **10 września 2018 r.**

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/...../

Kamil Krzysztof Zieliński