



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KS.431.1.4.2020.AP

Wrocław, dnia 24 września 2020 r.

**Pani
Małgorzata Sokołowska
Przewodnicząca Rady
Powiatu Zgorzeleckiego**

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 5 czerwca 2020 r. o symbolu NK-KS.0030.42.2020.MGS, NK-KS.0030.43.2020.MGS, zespół kontrolny, w składzie: Pani Monika Grzywalska-Świątek- główny specjalista (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Pani Anna Piekoszewska - inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego), w dniach od 8 czerwca 2020 r. do dnia 31 lipca 2020 r., przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Powiatu Zgorzeleckiego z siedzibą przy ul. Bohaterów II Armii Wojska Polskiego 8A, 59-900 Zgorzelec, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2017 r. do dnia kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o plan kontroli na I półrocze 2020 r., zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 13 grudnia 2020 r.

Zgodnie z art. 47, w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*², w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Pani *Wystąpienie pokontrolne*.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm).

² Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

Przewodniczącą Rady Powiatu Zgorzeleckiego jest Pani Małgorzata Sokołowska wybrana uchwałą Rady Powiatu Zgorzeleckiego z dnia 23 listopada 2018 r. (nr I/1/18) w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Zgorzeleckiego. W poprzedniej kadencji Przewodniczącym Rady Powiatu Zgorzeleckiego był Pan Stanisław Żuk wybrany uchwałą Rady Powiatu Zgorzeleckiego z dnia 29 listopada 2014 r. (nr I/1/14) w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Zgorzeleckiego.

[dowód: akta kontroli str. 39-41]

Wykonywanie zadań w przedmiocie organizacji przyjmowania skarg i wniosków przez organ kontrolowany oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz pisma i wyjaśnienia składane przez Przewodniczącą Rady Powiatu Zgorzeleckiego.

[dowód: akta kontroli str. 36]

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Organizacja przyjmowania skarg i wniosków

Procedura przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu Zgorzeleckiego została określona. Tryb przyjmowania, ewidencjonowania i rozpatrywania skarg i wniosków reguluje Statut Powiatu Zgorzeleckiego przyjęty uchwałą nr LI/342/2018 Rady Powiatu Zgorzeleckiego z dnia 26 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Zgorzeleckiego (ze zm.). Zgodnie z zapisem § 60 pkt 2 Statutu Powiatu Zgorzeleckiego, przyjmowanie i koordynowanie procedury rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków i petycji spoczywa na przewodniczącym rady. Skargi, wnioski i petycje są rejestrowane i przechowywane w komórce organizacyjnej starostwa (§ 62 pkt 1). Komisja skarg, wniosków i petycji została powołana uchwałą nr III/12/2018 Rady Powiatu Zgorzeleckiego z dnia 13 grudnia 2018 r.

[dowód: akta kontroli str. 36, 54-66]

Prowadzenie rejestru skarg i wniosków Rady Powiatu Zgorzeleckiego powierzono dwóm pracownikom Starostwa Powiatowego w Zgorzelcu zatrudnionym na stanowisku inspektor w Biurze Rady i Zarządu Powiatu (pkt 3 szczegółowego zakresu obowiązków podpisanego przez pracownika odpowiednio w dniu 20 czerwca 2016 oraz w dniu 17czerwca 2016).

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Radzie Powiatu Zgorzeleckiego realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³, zgodnie z którym

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).

przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.

[dowód: akta kontroli str. 36, 42-51, 53,]

W wyniku kontroli ustalono, iż interesanci w sprawach skarg i wniosków przyjmowani są przez Przewodniczącą Rady Powiatu lub Wiceprzewodniczącą Rady Powiatu w każdy poniedziałek od 14³⁰ do 15³⁰. Mając na uwadze, iż Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu czynne jest⁴: poniedziałek-piątek w godz. 7³⁰ do 15³⁰, ustalono, że nie wyznaczono godzin przyjmowania interesantów w sprawie skarg i wniosków po godzinach pracy urzędu, co stanowi naruszenie 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.*

Jak wskazano w wyjaśnieniach z dnia 13 lipca 2020 r. „*planowano dostosowanie godzin przyjęć do potrzeb ludności i ustalenie dyżuru po godzinach pracy urzędu, jednak sytuacja wywołana pandemią udaremniła ten zamiar. Ponadto Starosta Zgorzelecki zarządzeniem nr 26/2020 z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany zarządzenia Nr 23/2020 w sprawie wprowadzenia działań prewencyjnych w Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu w związku z ogłoszonym stanem zagrożenia epidemicznego w Polsce wstrzymał dyżur Starosty Zgorzeleckiego, Przewodniczącego Rady Powiatu Zgorzeleckiego oraz Wiceprzewodniczącego Rady Powiatu Zgorzeleckiego dla interesantów do odwołania. Wobec powyższego kwestia pełnienia dyżurów przewodniczącej i wiceprzewodniczących rady zostanie uregulowana zgodnie z normą prawną wynikającą z art. 253 § 3 k.p.a. niezwłocznie po odwołaniu stanu epidemii*”. Złożone wyjaśnienia uznane zostały za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia stwierdzić należy, iż organ zadeklarował podjęcie działań naprawczych.

[dowód: akta kontroli str. 34-35, 36, 298]

Kontrola wykazała, iż na widocznym miejscu, w siedzibie organu kontrolowanego, znajduje się informacja o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków, tym samym realizowany jest więc obowiązek wynikający z art. 253 § 4 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 36, 37-38]

Kontrola wykazała, iż skargi i wnioski oraz dokumenty z nimi związane były oznaczane i rejestrowane w klasie spraw 1510 - skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio oraz w klasie spraw 1511 - skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości. W organie jest prowadzony rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz oddzielny spis spraw dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości. Ponadto w organie prowadzony jest spis spraw dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio.

⁴ <https://powiatzgorzelecki.pl/kontakt/>.

W toku wykonywania czynności kontrolnych udostępniono rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, a dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości - spisy spraw. Z zapisów rejestru skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (1510) oraz spisów spraw dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości (1511) wynika, iż w okresie objętym kontrolą Rada Powiatu Zgorzeleckiego zewidencjonowała łącznie 17 skarg i wniosków. W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (1510) zewidencjonowano łącznie 8 skarg/wniosków (w 2017 r. 3 skargi, w 2018 r. 1 skargę oraz 1⁵ wniosek, w 2019 r. 2 skargi oraz 1⁶ wniosek, w 2020 r. 0). Natomiast ze spisów spraw skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości wynika, że zewidencjonowano łącznie 9 skarg (w 2017 r. 2 skargi, 2018 r. 2 skargi, w 2019 r. 5 skarg). Ocenie poddano 14 postępowań prowadzonych przez organ kontrolowany. W trzech przypadkach odstąpiono od oceny spraw (znak: BRZ.1510.2.2019 - skarga wycofana przez skarżącego, BRZ.1510.1.2019, BRZ.1510.2.2018Z - błąd w ewidencjonowaniu).

[dowód: akta kontroli str. 68-70, 71, 184, 215, 247, 253, 269, 315-317]

Kontrola wykazała, iż rejestr skarg i wniosków oraz spisy spraw są prowadzone czytelnie, rubryki są co do zasady uzupełniane. Ustalono, iż akta skontrolowanych postępowań skargowych zasadniczo odzwierciedlają przebieg ich załatwiania i rozstrzygnięcia.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż rejestr skarg i wniosków oraz spisy spraw zasadniczo jest prowadzony zgodnie z przepisem art. 254 k.p.a., tj. w sposób *umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków*. Niemniej jednak w toku kontroli stwierdzono uchybienia w zakresie prowadzenia rejestru (1510) oraz spisu (1511). A mianowicie:

1. zapisy w rejestrze skarg, w rubryce sposób załatwienia są nieadekwatne do sposobu załatwiania spraw przez Radę Powiatu. W sprawie o znaku: 1510.2.2017 z zapisów rejestru skarg wynika, iż Rada Powiatu uchwałą nr XXXII/217/2017 z dnia 31.03.2017 r. skargę uznała za bezzasadną, natomiast z dokumentacji sprawy wynika, że Rada Powiatu podjęła uchwałą nr XXXII/217/2017 z dnia 31.03.2017 r. w sprawie przekazania wniosku i skargi według właściwości. Wyjaśnienia organu wskazują, iż „rozbieżności wynikają z omyłki pisarskiej”.
2. w rubryce *uwagi* spisu spraw 1511/2019 poz. 2-5 odnoszącej się do *sposobu załatwienia* zamiast wskazania *sposobu załatwienia skargi*, wskazano jedynie datę odbioru przez Skarżących uchwałą o przekazaniu skargi organowi właściwemu.

Wyjaśnienia organu wskazują, „zgodnie z JRWA pod symbolem 1511 klasyfikowane są skargi i wnioski przekazane do załatwienia wg właściwości. Organ, który nie jest właściwy do rozpatrzenia skargi lub wniosku, w tym wypadku Rada Powiatu Zgorzeleckiego, przekazuje skargę lub wniosek do rozpatrzenia organowi właściwemu. A zatem ostatecznie sposób załatwienia skargi lub wnioski określi organ rozpatrujący, stąd w spisie spraw (z uwagi na ograniczoną ilość miejsca na dokonywanie wpisów) ograniczono się do

⁵ BRZ.1510.2.2018

⁶ BRZ.1510.1.2019

sporządzenia w poz. 2-5 adnotacji o terminie odbioru przez skarżących uchwały o przekazaniu skargi organowi właściwemu”. Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonego uchybienia. Należy zgodzić się z organem, że zgodnie z JRWA pod symbolem 1511 klasyfikowane są skargi i wnioski przekazane do załatwienia wg właściwości. Niemniej jednak wskazać należy, iż zapisy spisu spraw (1511) skierowanych do Rady Powiatu powinny odzwierciedlać działania Rady Powiatu, a nie innych organów. Skoro sprawa nie mieściła się w kompetencjach Rady, winno to zostać odnotowane w spisie spraw w rubryce sposób załatwienia np. poprzez sformułowanie przekazano zgodnie z właściwością. Brak wskazania sposobu załatwienia sprawy narusza przepis art. 254 k.p.a. w zakresie obowiązku rejestrowania skarg w sposób ułatwiających kontrolę przebiegu załatwienia poszczególnej skargi na podstawie zapisów samego rejestru, bez posiłkowania się dokumentacją każdej sprawy.

3. we wskazanych poniżej 5 postępowaniach data wpływu pisma do Rady Powiatu oznaczona na pieczęciach wpływu nie jest tożsama z datą wpływu odnotowaną w prowadzonym przez kontrolowanego spisie spraw 1511/2019 (skargi i wnioski przekazywane do załatwienia wg właściwości):

- w sprawie o znaku: 1511.1.2019, pismo z 15 stycznia 2019 r.: w spisie spraw jako datę wpływu ww. skargi wskazano 23 stycznia 2019 r., natomiast naklejka wpływu umieszczona na piśmie potwierdza wpływ do Starostwa Powiatowego w dniu 17 stycznia 2019 r.;

Z wyjaśnień organu wynika, że w sprawie o znaku: BRZ.1511.1.2019 „pismo z dnia 15 stycznia 2019 wpłynęło do Starostwa Powiatowego w Zgorzelcu w dniu 17 stycznia 2019 r., natomiast data przekazania pisma do Biura Rady i zarządu to 23 stycznia 2019 r.”(...). Kontrola wykazała, iż w spisie spraw, jako datę wpływu skargi do organu kontrolowanego, wpisywano datę wynikającą z pieczęci wpływu skargi do Biura Rady Powiatu, zamiast daty wpływu wynikającej z pieczęci wpływu skargi do Starostwa Powiatowego. Podkreślenia bowiem wymaga, iż w myśl przepisu § 7 pkt 7 Instrukcji kancelaryjnej⁷ przez punkt kancelaryjny obsługujący dany organ administracji publicznej należy rozumieć komórkę organizacyjną, w tym sekretariat, kancelarię lub stanowisko pracy, których pracownicy są uprawnieni do przyjmowania lub wysyłania przesyłek. W toku kontroli nie wykazano, że Rada Powiatu posiada odrębny punkt kancelaryjny. Zatem przyjęto, że organy posiadają wspólny punkt kancelaryjny.

- w sprawach o znaku: 1511.2.2019, 1511.3.2019, 1511.4.2019, 1511.5.2019: skargi z dnia 30 kwietnia 2019 r.: w spisie spraw jako datę wpływu ww. skarg wskazano 7 maj 2019 r., natomiast naklejka wpływu umieszczona na piśmie potwierdza wpływ w dniu 6 maja 2019 r.

Wyjaśnienia wskazują, iż w sprawach o znaku: 1511.2.2019, 1511.3.2019, 1511.4.2019, 1511.5.2019 w spisie spraw omyłkowo wpisano datę wpisu do Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków zamiast daty wpływu do urzędu”. Wyjaśnienia uznano za przyczynę uchybienia.

⁷ Załącznik Nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67).

- w sprawie o znaku: BRZ.1510.1.2018: skarga: w rejestrze jako datę wpływu wskazano dzień 1 sierpnia 2018, natomiast akta sprawy wskazują że wpłynęły do Biura Rady i Zarządu Powiatu Zgorzeleckiego dwie skargi (od skarżącego oraz jego pełnomocnika) w dniu 10 sierpnia 2018 r. przy piśmie Starostwa Powiatowego z dnia 9 sierpnia 2018 r. o znaku: PO.1510.10.2018.

Z wyjaśnień przekazanych do sprawy o znaku: BRZ.1510.1.2018, wynika, że obie skargi wpłynęły do BRZ w dniu 10 sierpnia 2018 r. rozbieżność z zapisem w rejestrze wynika z omyłki pisarskiej. Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonego uchybienia.

[dowód: akta kontroli str. 68-71, 247, 253, 269, 298-303]

Kontrola wykazała, że 2 sprawy nie podlegały ewidencjonowaniu w rejestrze skarg i wniosków (BRZ.1510.1.2019, BRZ.1510.2.2018). Ustalenia kontroli wskazują, iż błędnie zarejestrowano sprawę pod poz. 1/2019 w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, bowiem jak wynika ze złożonych wyjaśnień z dnia 30 lipca 2020 r., pismo zatytułowane jako *Petycja w interesie publicznym - List otwarty (...)* nie zostało zakwalifikowane jako skarga lub wniosek w rozumieniu działu VIII k.p.a. Wyjaśnienia wskazują, iż przyczyną zaewidencjonowania pisma w rejestrze skarg i wniosków był fakt, iż *pracownicy Biura Rady i Zarządu Powiatu są zobowiązani do rejestracji wpływającej poczty i wstępnej oceny treści składanych pism. Ostateczne stanowisko należy jednak wyłącznie do organu, który samodzielnie dokonuje kwalifikacji prawnej wniesionego pisma.*

Podobnie w sprawie zaewidencjonowanej pod poz. 2/2018 w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, stwierdzono, iż pismo zatytułowane jako *List otwarty w sprawie zmiany zabudowy projektowanych budynków przy ul. Lubańskiej Nova-Północ w Zgorzelcu* nie zostało zakwalifikowane jako skarga lub wniosek w rozumieniu działu VIII k.p.a. Rada Miasta Zgorzelec, pismem z dnia 2 października 2018 r. o znaku: WOP.0004.16.2018 przekazała Radzie Powiatu Zgorzeleckiego list otwarty Pana Józefa Czernego wraz z protokołem wniosku przyjętego ustnie do protokołu, w sprawie zmiany zabudowy projektowanych budynków przy ul. Lubańskiej Nova-Północ w Zgorzelcu. Następnie, Wiceprzewodniczący Rady Miasta Zgorzelec zwrócił się pismem z dnia 15 października 2018 r. o znaku: WOP.0004.16.2018, z prośbą o wycofanie pisma z dnia 2 października 2018 r. o znaku: WOP.0004.16.2018, *gdyż zagadnienie nie dotyczy Rady Powiatu Zgorzeleckiego.*

Zauważyć należy, iż ewidencji w rejestrze skarg i wniosków podlegają skargi i wnioski, o których mowa w Dziale VIII k.p.a. Pisma, które zostały omyłkowo zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków mogą być opatrzone adnotacją w rejestrze „błąd rejestracji lub anulowano tryb skargowo/wnioskowy”. Wobec powyższego stwierdzono uchybienie w zakresie prowadzenia rejestru skarg i wniosków, a przedmiotowe sprawy nie podlegają ocenie w ramach niniejszej kontroli.

[dowód: 216-220, 207-214, 315-317]

Postępowania skargowo-wnioskowe:

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku, 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 stwierdzono, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zawiera większość elementów określonych w przepisie art. 238 k.p.a. Zgodnie z przywołanym wyżej art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać pouczenie o treści art. 239 k.p.a. W oparciu o skontrolowane sprawy ustalono, że skargi zewidencjonowane pod poz.1/2017, 3/2017, 1/2018 (BRZ.1510.1.2017, BRZ.1510.3.2017, BRZ.1510.1.2018), zostały uznane za bezzasadne, niemniej jednak zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawiera pouczenia o treści art. 239 k.p.a., co stanowi naruszenie.

W wyjaśnieniach z dnia 13 lipca 2020 r. wskazano, iż cyt.” *Zawiadomienia o odmownym załatwieniu spraw: BRZ.1510.1.2017, BRZ.1510.3.2017, BRZ.1510.1.2018 nie zawierały pouczenia o treści art. 239 kpa, wobec powyższego zobowiązuje się do zamieszczenia ww. pouczenia w przypadku kolejnych skarg rozpatrywanych przez radę, uznanych za bezzasadne*”. Stwierdzono jednocześnie, że zadeklarowano podjęcie działań naprawczych.

[dowód: akta kontroli str.107, 206, 180, 298-303]

Ustalenia kontroli wskazują, iż w sprawie o znaku: BRZ.1510.3.2019, Starosta Zgorzelecki pismem z dnia 7 października 2019 r. o znaku: PO.1510.11.2019 przekazał Radzie Powiatu Zgorzeleckiego, kopię skargi z dnia 2.10.2019 r. na bezczynność Starosty Zgorzeleckiego, w sprawie zgłaszanej od lipca 2018 r. niewykonalności obecnego projektu osiedla Nova-Północ w Zgorzelcu. Tożsama skarga została przekazana przez Urząd Miasta Zgorzelec, przy piśmie z dnia 7 października 2019 r. o znaku: S.1511.1.2019. W aktach sprawy brak jest stanowiska Rady Powiatu Zgorzeleckiego w niniejszej sprawie. Dokumenty przekazane kontrolującym zawierają odręcną adnotację Pani adwokat sporządzoną w dniu 24.10.2019 o treści „*po dokonaniu ponownej analizy przekazanych dokumentów dotyczących skargi J.Cz. z dnia 1.10.2019 r. proszę o przekazanie kompletu dokumentów do rozpoznania według właściwości Wojewodzie Dolnośląskiemu*” wraz z pieczęcią wpływu dnia 25.10.2019 r. do Starostwa Powiatowego w Zgorzelcu. Wyjaśnienia organu wskazują, iż „*dokumenty sprawy przekazano Wydziałowi Architektury i Budownictwa w celu rozpatrzenia w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego dotyczącego budowy osiedla Nova-Północ w Zgorzelcu.* Wyjaśnienia Rady Powiatu przedstawione przy piśmie z dnia 30 lipca 2020 r.

wskazują, iż z uwagi na fakt, iż pismo to powinno podlegać rozpoznaniu w trybie art. 234 k.p.a. właściwa komisja Rady i sama Rada nie zajmowała się już dalej sprawą z uwagi na oczywistą bezprzedmiotowość.

Podkreślenia wymaga, iż nawet jeśli pismo pochodzi od innych osób niż strona, stanowiąc skargę właściwą z art. 227 k.p.a., i powinno zostać rozpatrzone w postępowaniu ogólnym z urzędu, organ, do którego została skierowana taka skarga powinien nadać jej właściwy bieg z zachowaniem zasad określonych w Dziale VIII k.p.a.

Ustalenia kontroli wskazują, iż skarga została przekazana do Starostwa Powiatowego bez informacji skierowanej do Skarżącego (art. 231 k.p.a.) oraz z naruszeniem zasady pisemności, o której mowa w art. 14 k.p.a. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości jest brak możliwości oceny terminowości postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 241-246, 315-316]

W sprawie o znaku: BRZ.1510.1.2018 nie zawiadomiono Skarżącego o sposobie załatwienia skargi, co stanowi naruszenie art. 237 § 3⁸ k.p.a.

Zgodnie z art.221 § 3 k.p.a, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. W dniu 10 sierpnia 2018 r. przy piśmie Starostwa Powiatowego z dnia 9 sierpnia 2018 r. o znaku: PO.1510.10.2018 wpłynęły do Biura Rady i Zarządu Powiatu Zgorzeleckiego - dwie skargi z dnia 18 lipca 2018 r. na nienależyte wykonywanie zadań Starosty Zgorzeleckiego, w zakresie błędnej kwalifikacji nieruchomości i nieprawidłowego prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. Skargi zostały złożone odrębnie: przez Skarżącego w interesie własnym oraz przez pełnomocnika Skarżącego w interesie Skarżącego za jego zgodą wyrażoną w formie pełnomocnictwa. Rada Powiatu Zgorzeleckiego, pismem z dnia 28 września 2018 r. o znaku: BRZ.1510.1.2018 zawiadomiła o sposobie załatwienia skargi tylko pełnomocnika Skarżącego, co potwierdzają wyjaśnienia organu.

[dowód: akta kontroli str. 185-194, 206, 302]

Kontrola wykazała, że 1 skarga spośród 4 skarg została rozpatrzona i załatwiona przez Radę niezgodnie z właściwością wynikającą z art. 229 pkt 4 k.p.a. Natomiast wszystkie sprawy w których Rada Powiatu uznała się za niewłaściwą były przekazywane zgodnie z właściwością.

W sprawie (BRZ.1510.1.2018) Rada Powiatu Zgorzeleckiego rozpatrzyła skargę niezgodnie z właściwością, co stanowi naruszenie art. 223 w zw. z art.229 pkt 4 k.p.a. Przedmiotem skargi było nienależyte wykonywanie zadań przez Starostę w zakresie prowadzenia bazy ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z art. 7 d pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 276), prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów należy

⁸ O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.

do zadań starosty, który wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej (art. 6a ust. 3 w zw. z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne). Z uwagi na powyższe, jeżeli skarga dotyczy działalności starosty w zakresie nienależytego wykonania zadań z zakresu administracji rządowej w dziedzinie geodezji i kartografii (prowadzenie ewidencji gruntów i budynków) właściwym do jej rozpatrzenia jest wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego a nie Rada Powiatu Zgorzeleckiego na podstawie art. 229 pkt 4 k.p.a.

W wyjaśnieniach wskazano, iż *„uchwałę nr L/337/2018 z dnia 28 września 2018 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Starosty Zgorzeleckiego, Rada Powiatu Zgorzeleckiego podjęła na skutek dokonania oceny treści skargi, w wyniku czego uznano, iż skarga nie dotyczy działań starosty w ramach zadań z zakresu administracji rządowej, lecz jest to skarga na działania starosty związane z funkcjonowaniem podległego mu wydziału, co ustanowiło kompetencje po stronie rady zgodnie z art. 229 pkt 4 k.p.a.”*. Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, bowiem inny był przedmiot skargi.

[dowód: akta kontroli str. 203-206, 302]

Wskazać należy, iż organ kontrolowany w sprawie o znaku:BRZ.1511.2.2017 nie dokonał rzetelnej analizy w zakresie odnoszącym się do charakteru wniesionych ustnie do protokołu spraw, czym naruszył przepis art. 222 k.p.a. oraz § 10 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Z akt sprawy wynika, że w dniu 19.10.2017 r. został sporządzony przez Wiceprzewodniczącego Rady Powiatu protokół z ustnego przyjęcia skargi, w którym zaznaczono, iż Pan Z.B. składa „skargę”. Jak wynika z treści przyjętej skargi oraz załączonych do niej przez wnoszącego dokumentów - pismo z dnia 18.10.2017 r. adresowane do Rady Powiatu Zgorzeleckiego- przedmiotem niezadowolenia wnoszącego jest odpowiedź Zarządu Powiatu jako zarządcy drogi, w związku ze złożonym wnioskiem o wypłatę odszkodowania. Jednocześnie wnoszący wnosi o ponowne rozpatrzenie wniosku o odszkodowanie.

Rada Powiatu Zgorzeleckiego zakwalifikowała sprawę pierwotnie jako wniosek i pismem z dnia 20 października 2017 r. o znaku: BRZ.1511.2.2017 na podstawie art. 243 k.p.a. przekazała wniosek Staroście Zgorzeleckiemu, nie wskazując jednak co uznano za przedmiot wniosku. Niemniej jednak, jak wynika z akt sprawy, omawiany protokół przyjęcia skargi sporządzonej w dniu 19.10.2017 r., mimo, iż został przekazany do Starosty Zgorzeleckiego był podstawą do wszczęcia postępowania skargowego przez Radę, które zakończyło się podjęciem uchwały nr XLII/270/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. (BRZ.1510.3.2017). Organ kontrolowany zapytany o powyższe wyjaśnił, iż *wniosek (...) zgłoszony do protokołu Wiceprzewodniczącemu Rady Powiatu Zgorzeleckiego w dniu 19.10.2017 wrócił do ponownego rozpatrzenia, ponieważ po przekazaniu w dniu 20.10.2017 r. przedmiotowego wniosku do rozpatrzenia według właściwości Staroście Zgorzeleckiemu, Pan (...) w rozmowie telefonicznej odbytej podczas dyżuru Wiceprzewodniczącego Rady zmienił swoją dyspozycję i prosił o potraktowanie jego wcześniejszego wniosku jako skargi*

na Starostę Zgorzeleckiego. W związku z tym Wiceprzewodniczący Rady Powiatu Zgorzeleckiego polecił skierować sprawę do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez Komisję Rewizyjną.

Ustalenia w sprawie wskazują, iż Rada Powiatu pomimo, iż była właściwa do rozpatrzenia zarzutów wobec Zarządu Powiatu, sprawę przekazała w całości Staroście Zgorzeleckiemu, celem rozpatrzenia wniosku zgodnie z kompetencjami (BRZ.1511.2.2017). Podkreślenia wymaga, iż w sytuacji w której Skarżący porusza sprawy, które podlegają rozpatrzeniu przez różne organy, organ winien mieć na uwadze § 10 rozporządzenia⁹, który wskazuje, że jeżeli skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek. Natomiast w sytuacji wątpliwości co do treści wniosku lub skargi zastosowanie będzie miał § 8 pkt 2 rozporządzenia, zgodnie z którym 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. Stwierdzona nieprawidłowość nie wywołała istotnych następstw, bowiem ostatecznie Rada Powiatu rozpatrzyła skargę zgodnie z właściwością zajmując stanowisko w formie uchwały.

[dowód: akta kontroli str.121-122, 132, 181-183, 315-317]

Terminowość w zakresie skarg i wniosków

Zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a o każdym przypadku niezakończonym w terminie jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy, oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a.)

W jednym przypadku sprawa o znaku: BRZ.1510.1.2017 zawiadomiono skarżącego o sposobie załatwienia skargi po terminie przewidzianym w art. 237 § 1 k.p.a. oraz nie podjęto działań wynikających z art. 237 § 4 k.p.a., co stanowi naruszenie. Z akt sprawy wynika, że skarga wpłynęła do Starostwa Powiatowego w dniu 22.02.2017 r. natomiast Rada Powiatu zawiadomiła skarżącego pismem z dnia 3 kwietnia 2017 r. o sposobie załatwienia skargi. Wyjaśnienia organu z dnia 13 lipca 2020 r. wskazują, iż niedochowanie miesięcznego terminu rozpatrzenia skargi wynikało z konieczności przeprowadzenia postępowania przez Komisję Rewizyjną. Posiedzenie Komisji z osobistym udziałem stron zostało zwołane przez przewodniczącego Komisji Rewizyjnej na dzień 21 marca 2017 r. Rada Powiatu

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków z dnia 8 stycznia 2002 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 46), zwane rozporządzeniem

Zgorzeleckiego rozpatrzyła skargę, podejmując uchwałę na najbliższej sesji w dniu 31 marca 2017 r. Wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 72-107, 298-303]

Ustalono, że w jednym przypadku w sprawie o znaku: BRZ.3.1510.2017, nie zachowano terminu na rozpatrzenie skargi przedłużonego na podstawie art. 36 k.p.a w zw. z 237 k.p.a. W przywołanej sprawie pismem z dnia 14 listopada 2017 r. zawiadomiono skarżącego o nowym terminie *rozpatrzenia skargi* – tj. grudzień 2017 r. Jakkolwiek Rada Powiatu podjęła uchwałę XLII/270/2017 w dniu 29 grudnia 2017 r., to organ kontrolowany zawiadomił skarżącego o sposobie załatwienia skargi pismem z dnia 2 stycznia 2018 r., czyli po terminie wskazanym w ww. piśmie. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż skarżący został zawiadomiony o załatwieniu skargi po upływie wyznaczonego terminu. Określony w art. 237 § 1 k.p.a. termin miesiąca (a tym samym również wyznaczony nowy termin załatwienia skargi) obejmuje nie tylko rozpatrzenie skargi, ale powinno się w nim mieścić także nadanie do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, przewidzianego w art. 237 § 3 k.p.a.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, iż *skarga z dnia 19 października 2017 r. nie została załatwiona w terminie przewidzianym w art. 237 § 1 k.p.a ze względu na konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez Komisję Rewizyjną*. Wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 136, 180-183, 301-302]

Zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca*. Natomiast zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 237 § 4 k.p.a. *o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy*, a od 1 czerwca 2017 r. - pouczając także o prawie do wniesienia ponaglenia. Powyższy obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn od niego niezależnych (art. 36 k.p.a.).

W przypadku dwóch postępowań zawiadomiono skarżącego o niezakończonym w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (sprawa BRZ.1510.3.2017, BRZ.1510.1.2018). Niemniej jednak ustalono, że skierowane do skarżącego zawiadomienie o niezakończonym w terminie (pismo z dnia 14 listopada 2017 r., pismo z dnia 14 sierpnia 2018 r.) nie zawierało pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowi naruszenie art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a. Wyjaśnienia organu nie wskazują przyczyny nieprawidłowości, jednocześnie zadeklarowano podjęcie działań naprawczych, poprzez stosowanie pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

[dowód: akta kontroli str. 136,195,298-303]

W 7 przypadkach naruszono termin w zakresie przekazywania skargi innym organom, celem załatwienia, o jakim mowa w przepisie art. 231 k.p.a. W przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 1/2017 (BRZ.1511.1.2017) ustalono, iż skargę w części przekazano Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Zgorzlecu pismem z dnia 9 marca 2017 r., mimo że skarga do organu kontrolowanego wpłynęła w dniu 22 lutego 2017 r., a zatem termin upłynął w dniu 1 marca 2017 r. Wyjaśnienia wskazują, iż w sprawie o znaku: BRZ.1511.1.2017, przekazanie skargi według właściwości z naruszeniem terminu wskazanego w art. 231 kpa wynikało z nieobecności Przewodniczego Rady Powiatu spowodowanej ważnymi obowiązkami służbowymi.

W przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 2/2018 (BRZ.1511.2.2018) ustalono, iż skargę przekazano Dyrektorowi Powiatowego Urzędu Pracy pismem z dnia 26 października 2018 r., mimo że skarga do organu kontrolowanego wpłynęła w dniu 17 października 2018 r., a zatem termin upłynął w dniu 24 października 2018 r.

W przypadku spraw zarejestrowanych pod poz. 2-5/2019 (BRZ.1511.2.2019, BRZ.1511.3.2019, BRZ.1511.4.2019, BRZ.1511.5.2019) ustalono, iż skargę przekazano Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego pismem z dnia 3 czerwca 2019 r., mimo że skargi do organu kontrolowanego wpłynęły w dniu 6 maja 2019 r., a zatem termin upłynął w dniu 13 maja 2019 r.

W wyjaśnieniach wskazano, że w sprawach: BRZ.1511.2.2018, BRZ.1511.2.2019, BRZ.1511.3.2019, BRZ.1511.4.2019, BRZ.1511.5.2019 cyt. „*przekazanie skargi organowi właściwemu w ciągu 7 dni przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest możliwe, ponieważ do jej przekazania niezbędne jest podjęcie uchwały przez radę powiatu, a to z kolei uzależnione jest od terminu zwołania sesji, do czego wyłącznie uprawnienie posiada przewodniczący rady*””. Wyjaśnienia zostały uznane za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

W sprawie zarejestrowanej pod poz. 2/2017 (BRZ.1510.2.2017) ustalono, iż skargę/wniosek przekazano Burmistrzowi Miasta Zgorzelec pismem z dnia 3 kwietnia 2017 r., mimo że skarżąca sprecyzowała zarzuty w dniu 21.03.2017. W wyjaśnieniach wskazano, iż *przekazanie skargi nastąpiło z naruszeniem terminu wynikającego z art. 231 k.p.a, ponieważ przekazanie skargi organowi właściwemu w ciągu 7 dni przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest możliwe, ponieważ do jej przekazania niezbędne jest podjęcie uchwały przez radę powiatu, a to z kolei uzależnione jest od terminu zwołania sesji, do czego wyłącznie uprawnienie posiada przewodniczący rady*”.

[dowód: akta kontroli str.68-70, 298-303]

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

1. Dostosować godziny przyjęć obywateli w sprawie skarg i wniosków do wymogów art. 253 § 3 k.p.a zgodnie z którym „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”;
2. 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., w szczególności zapewnić aby zapisy rejestru odzwierciedlały sposób załatwienia sprawy przez organ oraz były zgodne z aktami prowadzonych postępowań skargowych/wnioskowych;
 3. Zaprzestać ewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków spraw niebędących skargami/wnioskami z działu VIII k.p.a., a w przypadku omyłkowej rejestracji anulować zapisy poprzez adnotację „błąd rejestracji lub anulowano tryb skargowo/wnioskowy”;
 4. W zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi pouczać skarżącego o treści art. 239 k.p.a., zgodnie z dyspozycją art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a.;
 5. Każdorazowo informować pisemnie skarżącego, o przekazaniu skargi do organu właściwego;
 6. W przypadku złożenia skargi w tożsamym przedmiocie zarówno przez skarżącego w imieniu własnym, jak i przez osobę występującą za zgodą skarżącego, zawiadamiać każdego wnoszącego odrębnie o sposobie załatwienia skargi mając na uwadze art. 221 § 1 k.p.a.;
 7. Przestrzegać właściwości organu do rozpatrzenia skarg, a w przypadku stwierdzenia braku właściwości stosować się do zapisów art. 231 k.p.a. i nie później jednak niż w terminie 7 dni, przekazywać skargę do organu właściwego zawiadamiając o tym skarżącego, albo wskazywać skarżącemu właściwy organ;
 8. Rzetelnie analizować charakter wniesionych ustnie do protokołu spraw, a w razie wątpliwości co do przedmiotu skargi/wniosku, wzywać wnoszącego o uzupełnienie przedmiotu sprawy;
 9. Załatwiać skargi w terminach określonych w art. 237 k.p.a., a w przypadku braku możliwości załatwienia skargi w terminie, stosować zawiadomienie o niezakończonym w terminie w sprawie w terminie zawierające wszystkie elementy wymienione w art. 36 k.p.a, w tym pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia;
 10. O sposobie załatwienia skargi zawiadamiać wnoszącego w terminie wyznaczonym w trybie art. 36 k.p.a.; a przy wyznaczeniu nowego terminu uwzględnić czas na udzielenie ostatecznej odpowiedzi na skargę.

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 30 października 2020 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Jarosław Obremski