



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
*Aleksander Marek Skorupa*

Wrocław, dnia 9 lipca 2012 r.

NK-KS.431.28.2012

Pan  
**Wiesław Wabik**  
Burmistrz Polkowic

*Wystąpienie pokontrolne*

W dniu 23 maja 2012 r. zespół kontrolny w składzie: Magdalena Kremienowska – inspektor wojewódzki – przewodnicząca zespołu oraz Magdalena Iżykowska - inspektor wojewódzki z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, na podstawie upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego odpowiednio nr NK-KS.0030.56.2012 oraz nr NK-KS.0030.58.2012 z dnia 18 maja 2012 r., przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Gminy Polkowice z siedzibą Rynek 1, 59-100 Polkowice, której tematyka obejmowała organizację przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków. Kontrolą objęto okres roku 2011 i 2012 do dnia kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o plan okresowy kontroli zewnętrznych w jednostkach podporządkowanych Wojewodzie Dolnośląskiemu oraz samorządu terytorialnego, realizowanych przez Wydziały Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w I półroczu 2012 r., zatwierdzony w dniu 2 stycznia 2012 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego.

W okresie objętym kontrolą kierownikiem podmiotu kontrolowanego był Pan Wiesław Wabik, który objął to stanowisko po wygraniu wyborów w dniu 21 listopada 2010 r., oraz złożeniu ślubowania w dniu 3 grudnia 2010 r.

[Dowód: akta kontroli: str. 12-13].

Skontrolowane zagadnienie oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Ostatnia kontrola w przedmiotowym zakresie przeprowadzona została w dniu 6 października 2006 r. przez inspektorów Wydziału Prawnego i Nadzoru Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości uzasadniających formułowanie wniosków pokontrolnych.

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Burmistrza Polkowic został formalnie określony w Rozdziale X (§66-69) pt. „*Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania indywidualnych spraw obywateli*” Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Polkowice, który stanowi załącznik do Zarządzenia nr 910/08 Burmistrza Polkowic z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Polkowice.

W Urzędzie Gminy Polkowice obowiązuje również zatwierdzony w dniu 26 marca 2008 r. przez Burmistrza Polkowic „*Proces – Załatwianie Skarg i Wniosków*” (P 4.1.03). Z „*procesu*” wynika, iż skarga/wniosek, która wpływa do Urzędu Gminy Polkowice kierowana jest do Burmistrza, który następnie dekretuje pismo bądź na szefa pionu, dyrektora wydziału lub kierownika biura. Odpowiedzialność za czynność wpisania pisma do centralnego rejestru skarg i wniosków; za wyznaczenie terminu załatwiania sprawy oraz za sprawdzenie prawidłowości postępowania i projektu odpowiedzi na skargę/wniosek ponosi koordynator procesu. Następnie projekt odpowiedzi na skargę/wniosek zatwierdza osoba upoważniona do załatwienia skargi/wniosku. Koordynator/kancelaria wysyła skarżącemu/wnioskodawcy odpowiedź na skargę/wniosek.

[Dowód: akta kontroli: str.14-17].

Prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków, koordynowanie ich rozpatrywania oraz monitorowanie procesu „*załatwianie skarg i wniosków*” należy do zadań Pani Jolanty Szpilskiej – inspektora ds. organizacyjnych i zarządzania jakością, zgodnie z podpisaną w dniu 30 marca 2011 r. kartą zakresu czynności na ww. stanowisku pracy.

[Dowód: akta kontroli: str.18-19].

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, iż w kontrolowanej jednostce realizowany jest przepis § 3 ust. 1 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), zgodnie z którym cyt. „*przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*”.

Burmistrz Polkowic przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w każdy wtorek w godzinach od 13<sup>00</sup> do 16<sup>00</sup>. Jak ustalono, Urząd Gminy Polkowice czynny jest od poniedziałku do piątku w godzinach od 7<sup>30</sup> do 15<sup>30</sup>.

Tak ustalone godziny przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków zgodne są z przepisem art. 253 §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej k.p.a., z którego wynika, że cyt. „*dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym raz w tygodniu przyjęcia powinny odbywać w ustalonym dniu tygodnia po godzinach pracy*”, a także zgodne są z § 69 ust. 1 ww. Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Polkowice.

Poza tym stosownie do dyspozycji art. 253 § 4 k.p.a. informacja o terminie przyjęć interesantów w sprawie skarg i wniosków umieszczona jest w widocznych miejscu w siedzibie organu. Przy tym ustalono również, iż Burmistrz Polkowic przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków zgodnie z wymogiem przepisu art. 253 § 2 k.p.a., tj. cyt. „*co najmniej raz w tygodniu*”.

W wyniku kontroli ustalono, iż od 2011 r. w Urzędzie Gminy Polkowice prowadzony jest w formie elektronicznej Centralny Rejestr (oznaczony symbolem klasyfikacyjnym 1510) skarg i wniosków wpływających zarówno do Burmistrza Polkowic, jak i do Rady Miejskiej w Polkowicach. Z zapisów przedmiotowego rejestru wynika, iż w *rejestrze* w 2011 r. zewidencjonowano wpływ 2 skarg, natomiast w 2012 r. 4 skarg. Nie odnotowano natomiast wpływu żadnego wniosku.

[Dowód: akta kontroli: str. 20-21].

Należy wskazać, iż przedłożony do kontroli rejestr zawierał, m.in. informacje dotyczące: imienia, nazwiska oraz adresu zamieszkania wnoszącego skargę, daty wpływu i przedmiotu skargi, sposobu oraz terminu jej załatwienia.

Poza tym z dokumentacji postępowań skargowych udostępnionej w toku kontroli wynika, iż pięć skarg (1.OK.1510.Rc-1.2011, 2. OK.1510(Rc-2)/2011, 3.OK.1510(Rc-1)/2012, 4. OK.1510(Rc-2)/2010, 5. OK.1510.3.2012) wpłynęło bezpośrednio do Burmistrza Polkowic, z czego 3 skargi (1. OK.1510 (Rc-2)/2011, 2.OK.1510(Rc-1)/2012, 3. OK.1510(Rc-2)/2012) zostały przekazane przez Burmistrza Polkowic na podstawie art. 231 k.p.a. Radzie Miejskiej w Polkowicach, natomiast dwie skargi (1. OK.1510.Rc-1.2011, 2. OK.1510.3.2012) Burmistrz Polkowic załatwił w ramach swojej właściwości rzeczowej. Ponadto ustalono, iż jedna skarga (OK.1510(Rc-4)2012) została przez Radę Miejską w Polkowicach przekazana na podstawie art. 231 k.p.a. Burmistrzowi Polkowic, celem załatwienia. W dniu kontroli postępowanie skargowe odnośnie przekazanej Burmistrzowi Polkowic przez Radę Miejską w Polkowicach skargi było w toku.

Stwierdzono, iż zapisy przedmiotowego rejestru skarg i wniosków nie odzwierciedlają w sposób czytelny ww. stanu faktycznego, bowiem z *rejestrze* nie wynika do którego organu bezpośrednio wpłynęły skargi (czy do Burmistrza Polkowic, czy do Rady Miejskiej w Polkowicach). Poza tym na podstawie analizy rejestru nie można ustalić stanu faktycznego w postaci przekazywania skarg pomiędzy organami, tj. Radą Miejską w Polkowicach a Burmistrzem Polkowic, co wpływa także na to, iż nie można również ustalić daty dokonanego przekazania.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, iż przyjęta forma prowadzenia jednego rejestru skarg i wniosków dla dwóch odrębnych organów uniemożliwia w sposób czytelny kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków zarówno przez Burmistrza Polkowic, jak przez Radę Miejską w Polkowicach, co jest niezgodne z przepisem art. 254 k.p.a., zgodnie z którym cyt. *„skargi i wnioski składane i przekazywane do (...) organów samorządu terytorialnego (...) oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków”*.

Zaznaczenia wymaga, iż od dnia 1 stycznia 2011 r., zgodnie z § 7 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), hasło klasyfikacyjne „skargi i wnioski” zostało oznaczone pod symbolem klasyfikacyjnym 151, zgodnie z Jednolitym Rzeczowym Wykazem Akt Organów Gminy i Związków Międzygminnych oraz Urzędów Obsługujących te Organy i Związki. Z tym, że pod symbolem 1510 sklasyfikowano „skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe), w tym ich rejestr”, a pod symbolem klasyfikacyjnym 1511 sklasyfikowano „skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości”. Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt Organów Gminy i Związków Międzygminnych oraz Urzędów Obsługujących te Organy i Związki stanowi załącznik Nr 2 do Instrukcji Kancelaryjnej, stanowiącej Załącznik Nr 1 do ww. Rozporządzenia Prezesa

W wyniku analizy dokumentacji przeprowadzonych postępowań skargowych stwierdzono, co następuje:

We wszystkich przypadkach (1.OK.1510(Rc-2)/2011, 2.OK.1510(Rc-1)/2012, 3.OK.1510(Rc-2)/2012) Burmistrz Polkowic prawidłowo przekazał skargi do właściwego organu, tj. Rady Miejskiej w Polkowicach. Z tym, że właściwość Rady Miejskiej w Polkowicach w dwóch przypadkach (1.OK.1510(Rc-2)/2011, 2.OK.1510(Rc-2)/2012) wynikała z art. 229 pkt 3 k.p.a., natomiast w jednym przypadku (OK.1510(Rc-1)/2012) z art. 18a ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Poza tym we wszystkich przypadkach (1.OK.1510.RC-1.2011, 2. OK. 1510.3.2012) Burmistrz Polkowic prawidłowo rozpatrzył i załatwił skargi w ramach swoje właściwości (wynikającej z art. 33 ust. 3 i 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym), bowiem złożone skargi dotyczyły pracy imiennie wskazanych pracowników Urzędu Gminy Polkowice.

Ponadto postępowanie w zakresie rozpatrzenia i załatwienia jednej skargi (OK.1510 (Rc-4)2012) w dniu wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego było w toku.

Jednakże analiza dokumentacji przeprowadzonych postępowań wykazała następujące **nieprawidłowości**:

W dwóch przypadkach (skarga zewidencjonowana pod poz. 1 w 2011 r. oraz pod poz. 3 w 2012 r.) przedmiotowe zawiadomienia o sposobie załatwiania skargi nie zawierały jednoznacznie sposobu jej załatwiania.

Z treści pism, w których udzielono skarżącemu odpowiedzi na skargę, nie wynika jednoznacznie sposób załatwienia skargi, który stanowi niezbędny element „zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi”, o jakim mowa w przepisie art. 238 §1 k.p.a. Z treści skargi można jedynie domniemać, iż stawiane przez skarżących zarzuty nie potwierdziły się. Niemniej jednak stosownie do art. 238 k.p.a. cyt.” (...) zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać (...) pouczenie o treści art. 239 k.p.a.”.

[Dowód: akta kontroli: str.22-23,40].

W jednym przypadku (skarga zewidencjonowana pod poz. 2 w 2012 r.) stwierdzono, iż skarga skierowana bezpośrednio do Burmistrza Polkowic do Urzędu Gminy w Polkowicach wpłynęła w dniu 9 marca 2012 r. Natomiast Burmistrz Polkowic pismem z dnia 21 marca 2012 r. (OK.1510 Rc-2/2012) przekazał Radzie Miejskiej w Polkowicach przedmiotową skargę. Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, iż organ przekazał skargę z przekroczeniem 7-dniowego terminu na dokonanie powyższej czynności, co jest niezgodne z przepisem art. 231 k.p.a., zgodnie z którym cyt. „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”.

[Dowód: akta kontroli: str. 37-38].

Poza tym w przypadku skargi zewidencjonowanej pod poz. 1 w 2012 r. organ nie poinformował skarżącej o właściwości sądu powszechnego w zakresie poruszanych spraw mających charakter cywilny (tj. zarzut dot. rozsiewania fałszywych plotek, znieważania, obmawiania, prowokowania kłótni, domniemanego zgłoszenia kradzieży drzewa) i nie dotyczyło zadań jakie wykonuje sołtys.

[Dowód: akta kontroli: str. 34-36].

Należy zaznaczyć, iż skarga, w której połączono różne sprawy, powinna być rozpatrzona zgodnie z jej treścią przez właściwe organy, czyli powinna być potraktowana jako zawierająca odrębne skargi, wymagające nadania im osobnego biegu. Skarżący powinien być powiadomiony o osobnym rozpatrywaniu różnych zarzutów skargi. [B. Borkowski w B. Adamiak, B. Borkowski, komentarz do art. 228 k.p.a. wydanie 10 z 2009 r.].

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego reguluje kodeks postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 2 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego cyt. „do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy”.

Z przepisu art. 240 k.p.a. wynika, iż cyt. „gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 §1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-238 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy”.

Należy podkreślić, iż przepis art. 240 k.p.a. odsyła do przepisów postępowań odrębnych tylko w odniesieniu do czynności procesowych wszczęcia postępowania, czynności procesowych stron i uczestników postępowania w jego toku, oraz do zaskarżania wydanych rozstrzygnięć. Wskazania wymaga, iż postępowanie skargowe nie może być konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury stosowanej przed organami państwowymi lub społecznymi. Przepis art. 240 k.p.a. dotyczy także odesłania do sądów powszechnych [zob. komentarz do art. 240 k.p.a., B. Adamiak. B. Borkowski, wydanie 10, 2009 r.].

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, iż Burmistrz Polkowic powinien zawiadomić skarżącą, iż w sprawach cywilnych poruszanych w skardze właściwy jest sąd powszechny z uwagi na odesłanie w art. 240 k.p.a. do odpowiedniego stosowania art. 238 k.p.a.

[Dowód: akta kontroli: str. 32].

Przyczyną ww. nieprawidłowości było niezastosowanie się przez organ do ww. przepisów prawa. Niemniej jednak takie działanie organu nie powoduje zasadniczych następstw dla kontrolowanego zagadnienia.

W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono również następujące **uchybień**:

W trzech przypadkach (skargi zarejestrowane pod poz. 2 w 2011 r.; pod poz. 1 w 2012 r.; poz. 2 w 2012 r.) w piśmie przekazującym Radzie Miejskiej w Polkowicach skargę do załatwienia według właściwości Burmistrz Polkowic powołał jedynie przepis art. 231 k.p.a. bez wskazania normatywnej podstawy prawnej wskazującej właściwość rzeczową organu, któremu skarga zostaje przekazana.

[Dowód: akta kontroli: str.28,32,37].

Poza tym należy stwierdzić, iż symbol i hasło klasyfikacyjne prowadzonego od 2011 r. rejestru „skarg i wniosków”(1510) nie zostało dostosowane do symboli i haseł klasyfikacyjnych wynikających z ww. Jednolitego Rzeczonego Wykazu Akt Organów Gminy i Związków Międzygminnych oraz Urzędów Obsługujących te Organy i Związki, bowiem w jednym rejestrze ewidencjonowane są zarówno „skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio”, jak i skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości. W tym miejscu zaznaczenia wymaga, iż zgodnie z ww. „Rzeczonego Wykazem” symbol 1510 „skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe), w tym ich rejestr oznaczono kategorią archiwalną A, natomiast symbol 1511 „skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości” kategorią archiwalną BE5. Wskazanie na odrębne hasła klasyfikacyjne oznacza określenie odrębnych symboli oraz rozdzielenie skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez organ od skarg i wniosków przekazywanych.

Jednakże powyższe uchybienia mają wyłącznie charakter formalny i nie powodują negatywnych następstw dla prawidłowości kontrolowanego zadania.

Powyższą kontrolę odnotowano w książce kontroli pod pozycją nr 6/2012.

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

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. Prowadzić rejestr skarg i wniosków zgodnie z dyspozycją art. 254 k.p.a., w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, w tym celu należy wprowadzić odrębną ewidencję skarg i wniosków załatwianych przez Burmistrza Polkowic oraz Radę Miejską w Polkowicach. Ponadto przedmiotowy rejestr skarg i wniosków prowadzić zgodnie symbolami klasyfikacyjnymi dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (w tym na jednostki podległe) – symbol klasyfikacyjny 1510 oraz przekazywanych do załatwienia według właściwości – symbol klasyfikacyjny 1511, określonymi jednolitym rzeczowym wykazem akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki, stanowiącym załącznik nr 2 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.

2. Wskazywać jednoznacznie sposób załatwienia skargi, pamiętając przy tym, że zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać m.in. pouczenie o treści art. 239 § 1 k.p.a., zgodnie z którym cyt. „w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego”.

3. Dochowywać wynikającego z art. 231 k.p.a. 7-dniowego terminu na przekazanie skargi organowi właściwemu do jej rozpatrzenia.

4. Traktować skargę, która dotyczy kilku spraw, jako zawierającą odrębne skargi wymagające nadania im osobnego biegu. Ponadto z uwagi na odesłanie w art. 240 k.p.a.

do odpowiedniego stosowania art. 238 k.p.a. zawiadamiać o właściwości innego organu niż organ administracji publicznej (np. sądu powszechnego) w przypadku, kiedy skarga dotyczy spraw należących do właściwości tego organu.

5. W piśmie przekazującym skargę do organu właściwego wskazywać normatywną podstawę prawną określającą właściwość rzeczową organu, któremu skarga została przekazana.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) zwracam się o poinformowanie do dnia 31 lipca 2012 r. o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

wz. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO  
/ /  
Ewa Mańkowska  
WICEWOJEWODA