



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

Wrocław, dnia 20 kwietnia 2015 r.

NK-KS.431.1.4.2015.MK

Pan  
**Waldemar Wysocki**  
Starosta Powiatu Trzebnickiego

#### Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), zwanej dalej k.p.a., oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 lutego 2015 r. o sygn. NK-KS.0030.17.2015.MK oraz NK-KS.0030.18.2015.MK zespół kontrolny w składzie: Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Marek Sielicki – inspektor wojewódzki z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Starostwie Powiatowym w Trzebnicy, z siedzibą przy ul. Ks. Dziekana Bochenka 6, 55-100 Trzebnica, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie organu kontrolowanego przeprowadzono w dniu 16 lutego 2015 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 1 w 2015 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 29 grudnia 2014 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2015 r.

Kierownikiem kontrolowanej jednostki jest Pan Waldemar Wysocki wybrany uchwałą z dnia 18 grudnia 2014 r. nr II/5/2014 w sprawie wyboru Starosty Powiatu Trzebnickiego. W okresie objętym kontrolą funkcję Starosty pełnił również Pan Robert Adach wybrany uchwałą z dnia 1 grudnia 2010 r. nr I/2/2010 w sprawie wyboru Starosty Powiatu Trzebnickiego.

Ostatnia kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w trybie k.p.a. i przepisów szczególnych została przeprowadzona w Starostwie Powiatowym w Trzebnicy w dniu 4 czerwca 2007 r. W wyniku kontroli do Starosty Trzebnickiego wystosowano wystąpienie pokontrolne (pismo

NK.III.2.0931/8/07 z dnia 6 listopada 2007 r.), w którym sformułowano wnioski pokontrolne, zgodnie z którymi zobowiązano jednostkę kontrolowaną do: wprowadzenia jednolitego systemu rejestrowania oraz przechowywania skarg i wniosków wpływających do organu; stosowania przepisów instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu w zakresie oznaczenia rejestru i pism związanych z załatwieniem skarg i wniosków; przestrzegania terminów w zakresie załatwiania oraz przekazywania skarg i wniosków; rejestrowania w rejestrze skarg i wniosków pism w rozumieniu art. 227 k.p.a.

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

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 5 marca 2015 r. (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego – 11 marca 2015 r.) podpisane przez Pana Artura Kanię – Sekretarza Powiatu Trzebnickiego (zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 5 marca 2015 r.).

[dowód, akta kontroli, s. 46-52]

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb rozpatrywania i załatwiania skarg oraz wniosków w Starostwie Powiatowym w Trzebnicy nie został formalnie określony. [dowód, akta kontroli, s. 12]. W Regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Trzebnicy, stanowiącym załącznik do uchwały nr XIX/146/2012 Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Trzebnicy, uregulowano tryb przyjmowania interesantów w zakresie skarg i wniosków.

Czynności kontrolne w siedzibie organu kontrolowanego, przeprowadzone w dniu 16 lutego 2015 r. wykazały pewne rozbieżności pomiędzy godzinami przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków uregulowanymi w ww. Regulaminie (§ 4 ust. 2), a godzinami przyjmowania interesantów wynikającymi z wywieszki umieszczonej w siedzibie Starostwa. Z wywieszki wynika, iż Starosta w sprawach skarg i wniosków przyjmuje w środy w godzinach od 16<sup>00</sup> do 17<sup>15</sup>. Z Regulaminu Organizacyjnego wynika, iż Starosta w sprawach skarg i wniosków przyjmuje w środy w godzinach od 15<sup>00</sup> do 17<sup>00</sup>. W wyjaśnieniach z dnia 5 marca 2015 r. poinformowano, iż cyt. „*informacja umieszczona na tablicy informacyjnej w budynku starostwa zostanie niezwłocznie dostosowana do obowiązujących przepisów*” [dowód, akta kontroli, s. 46].

Mając na uwadze, iż Urząd Miejski w Świdnicy jest czynny w poniedziałki, wtorki, czwartki, piątki w godzinach od 7<sup>30</sup> do 15<sup>30</sup>, w środy w godzinach od 7<sup>30</sup> do 17<sup>00</sup> należy wskazać, iż wyznaczone godziny przyjmowania interesantów w sprawach 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*”.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż zgodnie z dyspozycją § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46) *przyjmowanie oraz koordynowanie skarg i wniosków* powierzono Panu Arturowi Kani zajmującemu stanowisko Sekretarza Powiatu, do zadań którego należy *przyjmowanie skarg i wniosków na podstawie*

*upoważnienia Starosty (poza godzinami pełnienia dyżurów przez Starostę) oraz prowadzenie dokumentacji związanej z rejestrowaniem i załatwianiem skarg i wniosków* (podpunkt 10 pkt II Zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności, podpisanego przez pracownika w dniu 2 lipca 2007 r.).

W toku kontroli ustalono, iż w Starostwie Powiatowym w Trzebnicy prowadzony jest *rejestr skarg i wniosków* załatwianych bezpośrednio, który został prawidłowo oznaczony symbolem 1510 (*skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio, w tym na jednostki podległe*).

Powyższy symbol i hasło klasyfikacyjne wynikają z *Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt Organów Powiatu i Starostw Powiatowych*, stanowiącego załącznik nr 3 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).

Rejestr prowadzony jest w postaci papierowej. Kontrola wykazała, iż ww. rejestr skarg i wniosków (1510) nie ułatwia w pełni kontroli terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego zobowiązuje przepis art. 254 k.p.a., zgodnie z którym *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 jednym przypadku (poz.1/2013) w ww. rejestrze skarg i wniosków nie wskazano terminu, w którym skarżącemu udzielono odpowiedzi na skargę [dowód, akta kontroli, s.14-15].

W wyjaśnieniach z dnia 5 marca 2015 r. wskazano, iż powyższa skarga została również zarejestrowana w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją SIDAS Starostwa Powiatowego w Trzebnicy pod sygn. JRWA: SP.1510.1.2013. W wyjaśnieniach podkreślono, iż w ww. systemie rejestruje się na bieżąco wszelkie pisma i inne dokumenty w sposób umożliwiający, ułatwiający a nawet wymuszający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw w tym skarg i wniosków. [dowód, akta kontroli, s. 48].

Ustawodawca dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez organ kontrolowany nałożył obowiązek prowadzenia *rejestru skarg i wniosków* pod symbolem i hasłem klasyfikacyjnym 1510 *skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio, w tym na jednostki podległe*. Powyższy obowiązek wynika z ww. *Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt Organów Powiatu i Starostw Powiatowych*.

Zgodnie z definicją wynikającą z § 7 pkt 8 Instrukcji Kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, rejestr to *narzędzie służące do rejestrowania pojedynczych przesylek lub pism określonego typu lub rodzaju, które w systemie tradycyjnym może być prowadzone w postaci elektronicznej lub papierowej, a w systemie EZD jako odrębny dokument elektroniczny lub automatycznie generowany raport*.

Ponadto należy odróżnić definicję rejestru od definicji spisu spraw, która zamieszczona została w § 7 pkt 12 Instrukcji Kancelaryjnej. Jednocześnie mając na uwadze, iż rejestr służy *do rejestrowania pojedynczych przesylek lub pism określonego typu lub rodzaju*, przebieg i terminowość załatwiania poszczególnych skarg powinna znaleźć odzwierciedlenie w

zapisach rejestru niezależnie od dokumentowania przebiegu załatwienia każdej sprawy w EZD.

W toku kontroli umożliwiono jedynie wgląd do akt sprawy JRWA: SP.1510.1.2013, prowadzonej w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją SIDAS, nie okazano natomiast rejestru skarg i wniosków prowadzonego w postaci *odrębnego dokumentu elektronicznego lub raportu automatycznie generowanego z systemu EZD SIDAS*.

W związku z czym ocenie pod kątem zgodności z przepisem art. 254 k.p.a. poddano okazany rejestr skarg i wniosków prowadzony w formie papierowej.

Jak wynika z ww. ustaleń prowadzony rejestr skarg i wniosków, w przypadku skargi zarejestrowanej pod poz.1/2013, nie ułatwia w pełni kontroli terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, bowiem nie wskazano w nim terminu, w którym skarżącemu udzielono odpowiedzi na skargę.

Stwierdzić należy, iż powyższe uchybienie nie miało istotnego wpływu na kontrolowane zagadnienie.

Jednocześnie kontrola wykazała rozbieżności polegające na tym, iż w rejestrze skarg i wniosków wskazano, iż skarga zarejestrowana pod poz. 1/2013 do Starosty Powiatu Trzebnickiego wpłynęła w dniu 6 sierpnia 2013 r. [dowód, akta kontroli, s. 14-15], natomiast Przewodniczący Rady Powiatu Trzebnickiego przekazał przedmiotową skargę skierowaną do Rady Powiatu Trzebnickiego dopiero pismem z dnia 7 sierpnia 2013 r. (BRP.1511.3.2013). [dowód, akta kontroli, s. 31-36].

W prowadzonym rejestrze skarg i wniosków bezpośrednio załatwianych przez organ kontrolowany w okresie objętym kontrolą zarejestrowano łącznie 2 skargi (1 w 2013 r., 1 w 2014 r.). W ww. rejestrze skarg i wniosków za lata 2013 – do dnia kontroli nie odnotowano wpływu żadnego wniosku. W okresie objętym kontrolą organ kontrolowany nie przekazywał skarg innym organom celem rozpatrzenia [dowód, akta kontroli, s. 2, 13-15].

Kontroli poddano wszystkie przeprowadzone postępowania skargowe.

Kontrola wykazała, iż w jednym przypadku (poz. 1/2014) organ kontrolowany rozpatrzył złożoną skargę po upływie miesiąca od dnia jej wpływu do organu kontrolowanego (art. 237 § 1 k.p.a.) [dowód, akta kontroli, s. 18-26].

Organ kontrolowany zawiadomił skarżącego o niezakończonym skargi w terminie, z czego sporządzona została notatka służbowa. Niemniej jednak biorąc pod uwagę złożone wyjaśnienia oraz przedstawione dokumenty stwierdzono uchybienie związane z ww. zawiadomieniem.

Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 237 § 4 k.p.a. *w razie niezakończonym skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38*. W myśl przepisu art. 36 § 1 k.p.a. *o każdym przypadku niezakończonym skargi w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu* (art. 36 § 1 k.p.a.).

Ze sporządzonej notatki służbowej nie wynika, iż skarżący został poinformowany również o nowym terminie załatwienia skargi, mimo że w myśl art. 36 k.p.a. w zawiadomieniu o niezakończonym skargi w terminie organ administracji publicznej powinien m.in. wskazać nowy termin załatwienia skargi [dowód, akta kontroli, s. 19-20]. O okolicznościach poinformowania skarżącego o nowym terminie załatwienia skargi na przeprowadzonym w dniu 22 grudnia 2014 r. spotkaniu świadczą jedynie wyjaśnienia złożone

pismem z dnia 5 marca 2015 r. [dowód, akta kontroli, s. 46], tj. wyjaśnienia złożone w związku z przeprowadzoną kontrolą. Podkreślenia wymaga, iż jedynie zawiadomienie o niezłażwieniu skargi w terminie zawierające wszystkie elementy, o jakich mowa w art. 36 k.p.a., wywołuje skutki prawne z nim związane. W judykaturze przeważa poglą, iż zawiadomienie o niezłażwieniu sprawy terminie (w ogólnym postępowaniu administracyjnym) powinno przybiera postać postanowienia, które w przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 k.p.a., może być stronie ogłaszane ustnie, tj. w przypadku, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Przy czym treść oraz istotne motywy takiego złażwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu (podpisanego przez stronę – art. 68 § 2 k.p.a.) lub podpisanej przez stronę adnotacji (art. 14 § 2 k.p.a.). Jednocześnie z ustnego ogłoszenia postanowienia powinno się sporządzić protokół (art. 67 § 2 pkt 5 k.p.a.).

Treść notatki sporządzonej na okoliczność spotkania ze skarżącym nie odzwierciedla, iż na spotkaniu skarżący został powiadomiony o nowym terminie złażwienia skargi. Ponadto nie można obiektywnie stwierdzić, czy zawiadomienie o niezłażwieniu skargi w terminie rzeczywiście dotarło do skarżącego, bowiem przedmiotowa notatka nie została przez niego podpisana. [dowód, akta kontroli, s. 19-20].

Za wiarygodne przyjęto złożone wyjaśnienia w zakresie poinformowania skarżącego o nowym terminie złażwienia skargi, a jako uchybienie potraktowano jedynie brak wskazania takiej okoliczności w treści sporządzonej notatki służbowej.

Kontrola wykazała, iż skargi zostały rozpatrzone zgodnie z właściwością organu kontrolowanego.

Przy czym w jednym przypadku (poz. 1/2013) w zawiadomieniu z dnia 30 sierpnia 2013 r. o sposobie złażwienia skargi poinformowano skarżącego, iż na podstawie przepisu art. 234 pkt 1 k.p.a. skarga została włączona do akt postępowania prowadzonego przez jeden z wydziałów Starostwa Powiatowego w Trzebnicy z uwagi na toczące się postępowanie na wniosek z dnia 12 kwietnia 2013 r. Z udostępnionej dokumentacji, jak i ze złożonych wyjaśnień wynika, iż postępowanie administracyjne odnoszące się do przedmiotu, o jakim mowa w skardze, zostało przez Starostę Powiatu Trzebnickiego wszczęte z urzędu dopiero w dniu 4 września 2013 r., czyli po dniu sporządzenia zawiadomienia o sposobie złażwienia skargi. Jak wynika z dokumentacji skarżący został uznany za stronę wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego. [dowód, akta kontroli, s. 19-20, 29-30].

Jednocześnie z wyjaśnień z dnia 5 marca 2015 r. wynika, iż skarżący w dniu 4 marca 2013 r. (czyli przed dniem złożenia skargi) złożył do Starosty Powiatu Trzebnickiego pismo zatytułowane jako wniosek, w którym wniósł o wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego odnoszącego się do przedmiotu, o jakim mowa w przedmiotowej skardze, w tym również złożył wniosek o rozgraniczenie działek. Jak wynika z wyjaśnień z dnia 5 marca 2015 r. Starosta Powiatu Trzebnickiego pismem z dnia 19 marca 2013 r. przekazał Burmistrzowi Miasta i Gminy Prusice złożony wniosek o rozgraniczenie działek, który został następnie przez skarżącego wycofany w dniu 15 kwietnia 2013 r.

W wyjaśnieniach z dnia 5 marca 2015 r. wskazano również, iż cyt. „z uwagi na fakt, że sprawa faktycznie była rozpatrywana od marca uznano wówczas wspólnie ze służbami prawnymi starostwa, że właściwszą kwalifikacją będzie ta zawarta w art. 234 pkt 1 k.p.a.”. [dowód, akta kontroli, s. 46-47]. Niemniej jednak z ustaleń kontroli wynika, iż postępowanie administracyjne odnoszące się do przedmiotu skargi zostało wszczęte dopiero po dniu sporządzenia zawiadomienia o sposobie złażwienia skargi, bowiem w toku kontroli nie przedłożono dowodów o prowadzeniu innego postępowania administracyjnego, niż te wszczęte z urzędu w dniu 4 września 2013 r. Natomiast zgodnie z przepisem art. 234 pkt 1

k.p.a. skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu jedynie w sprawie w której toczy się postępowanie administracyjne.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 233 k.p.a. *skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony.*

W przypadkach określonych w art. 233 i 234 organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ przed którym toczy się postępowanie (art. 236 k.p.a.).

Należy stwierdzić, iż organ kontrolowany rozpatrzył przedmiotową skargę w ramach posiadanej właściwości, biorąc pod uwagę fakt ostatecznego wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego odnoszącego się do przedmiotu, o jakim była mowa w złożonej skardze (poz. 1/2013), a stwierdzone uchybienie nie wywołało negatywnych następstw dla kontrolowanego zagadnienia.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ kontrolowany we wszystkich przypadkach zawiadomił skarżących o sposobie załatwienia złożonych skarg, zgodnie z przepisem art. 237 § 3 k.p.a. Zawiadomienia o sposobie załatwiania skargi zawierały wszystkie elementy, o jakich mowa w art. 238 k.p.a. [dowód, akta kontroli, s. 18,29].

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

1. Skargi (wnioski) rejestrować w sposób umożliwiający zarówno kontrolę przebiegu, jak i terminów załatwiania poszczególnych skarg (wniosków) w myśl przepisu art. 254 k.p.a.
2. Dokumentować fakt zawiadomienia skarżącego o niezałatwieniu skargi w terminie w taki sposób, aby można było jednoznacznie stwierdzić, iż zawiadomienie o niezałatwieniu skargi w terminie zawierało wszystkie elementy, o jakich mowa w art. 36 k.p.a.

O sposobie wykorzystania materiałów pokontrolnych i podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu, a także o przyczynach ich niepodjęcia, proszę mnie poinformować w terminie do dnia **18 maja 2015 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Tomasz Smolarz*