



Wrocław, dnia 21 lipca 2015 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-KS.431.1.15.2015.MF

Pani
Adrianna Mierzejewska
Wójt Gminy Nowa Ruda

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) oraz imiennych upoważnień: o sygn. NK-KS.0300.50.2015.MK i NK-KS.0300.51.2015.MK udzielonych przez Wojewodę Dolnośląskiego dnia 29 kwietnia 2015 r. zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Matylda Furmanek – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Magdalena Iżykowska – inspektor wojewódzki z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził w Urzędzie Gminy Nowa Ruda z siedzibą przy ul. Niepodległości 1,57-400 Nowa Ruda kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez organ wykonawczy jst. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie Urzędu przeprowadzono w dniach 14 – 15 maja 2015 r.

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

Kontrolę organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadzono w zakresie: zgodności sposobu rejestracji i przechowywania skarg i wniosków z wymogami art. 254 k.p.a.; zgodności terminów przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków; analizy przebiegu załatwiania skarg i wniosków.

Ostatnia kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, została przeprowadzona w kontrolowanej jednostce w grudniu 2008 r. przy czym odstępiono od formułowania wniosków pokontrolnych.

Kierownikiem kontrolowanego organu jest Pani Adrianna Mierzejewska. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 listopada 2014 r. Wójtem Gminy Nowa Ruda był Pan Sławomir Karwowski.

Podczas kontroli informacji udzielała oraz dokumenty udostępniała Pani Iwona Sudoł zatrudniona na stanowisku Sekretarza Gminy Nowa Ruda.

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

Powyższej oceny dokonano w oparciu o przedstawiony poniżej stan faktyczny i prawny, mając na uwadze również wyjaśnienia złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego pismem z dnia 22 maja 2015 r. o sygnaturze OSOOC.1710.5.2015 (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 27 maja 2015 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 35 - 36]

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Urząd Gminy Nowa Ruda został określony w Rozdziale IX Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Nowa Ruda stanowiącego Załącznik do Zarządzenia nr 157/15 Wójta Gminy Nowa Ruda z dnia 23 lutego 2015r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Nowa Ruda. Zgodnie z Regulaminem skargi i wnioski wpływające do Urzędu podlegają zarejestrowaniu w Rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez Referat Organizacyjny, Spraw Obywatelskich i Obrony Cywilnej. Po zarejestrowaniu skargę (wniosek) przekazuje się do właściwej komórki organizacyjnej Urzędu. Kopię udzielonych odpowiedzi w sprawach skarg i wniosków kierownicy referatów przekazują kierownikowi Referatu Organizacyjnego, Spraw Obywatelskich i Obrony Cywilnej.

W czasie trwania czynności kontrolnych godziny pracy Urzędu zostały wyznaczone w poniedziałki w godz. od 8:00 do 17:00, we wtorki, środy i czwartki w godzinach 7:30 do 15:30 oraz w piątki w godzinach 7:30 do 14:30. Ustalono, iż Wójt Gminy Nowa Ruda przyjmuje interesantów podczas dyżurów w poniedziałki w godzinach 8:30 – 13:00 oraz 14:00 – 17:00. Godziny przyjęć ustalono zatem zgodnie z wymaganiami wynikającymi z art. 253 § 1-3 k.p.a.

Informacja o terminie dyżurów w zakresie przyjęć interesantów w sprawie skarg i wniosków umieszczona jest w widocznym miejscu w siedzibie organu, stosownie do dyspozycji art. 253 § 4 k.p.a.

W wyniku kontroli ustalono, iż w kontrolowanej jednostce realizowany jest zapis §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 przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie

wyznaczonemu pracownikowi. Rejestrację skarg i wniosków wpływających do Urzędu Gminy powierzono imiennie wskazanym pracownikom. Od 26 lutego 2015 r. za koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków oraz prowadzenie rejestru odpowiedzialna jest Pani Iwona Sudoł - Sekretarz Gminy pełniąca również funkcję Kierownika Referatu Organizacyjnego, Spraw Obywatelskich i Obrony Cywilnej, co potwierdza zapis w zakresie czynności. Stosownie do Rozdział II ust 2 pkt 6 do zadań pracownika zatrudnionego na stanowisku Kierownika Referatu Organizacyjnego, Spraw Obywatelskich i Obrony Cywilnej należy cyt. „*Prowadzenie rejestru skarg i wniosków wpływających do Urzędu, kierowanie ich do komórek merytorycznych oraz kontrola terminowości udzielanych odpowiedzi*” W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 26 lutego 2015 r. koordynacja rozpatrywania skarg i wniosków była powierzona Pani Urszuli Król zatrudnionej na stanowisku Kierownik Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich.

W toku kontroli ustalono, iż w Urzędzie Gminy Nowa Ruda prowadzony jest wspólny rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, w którym rejestrowane są skargi wpływające zarówno do Wójta jak i do Rady Gminy. Rejestr prawidłowo oznaczony został symbolem i hasłem klasyfikacyjnym 1510 (skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio, w tym na jednostki podległe).

[Dowód: akta kontroli str. 16 - 23]

Powyższe symbole i hasła klasyfikacyjne wynikają z Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki, stanowiącego załącznik nr 2 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).

Mając na uwadze, iż Wójt i Rada Gminy to odrębne organy samorządu terytorialnego prowadzenie wspólnego rejestru skarg i wniosków uniemożliwia w sposób czytelny kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Zgodnie z 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 wyjaśnieniach z dnia 22 maja 2015 r. wskazano, iż cyt. „*Rejestr skarg i wniosków prowadzony jest w tut. Urzędzie przez obecny Referat Organizacyjny, Spraw Obywatelskich i Obrony Cywilnej wspólnie dla dwóch organów tj. Wójta Gminy Nowa Ruda oraz Rady Gminy Nowa Ruda od kilkunastu lat. Taki sposób prowadzenia rejestru wynika z przyczyn organizacyjnych (technicznych), ponieważ dla obydwu w/w organów funkcjonuje jedna kancelaria (sekretariat), w której składane są wszystkie pisma przychodzące z zewnątrz. Korespondencja wpływająca do sekretariatu Urzędu dekretowana jest przez Wójta Gminy lub Zastępcę Wójta do komórek merytorycznych (referatów). Pisma zakwalifikowane jako skargi lub wnioski dekretowane są do kierownika Referatu Organizacyjnego, Spraw obywatelskich i Obrony Cywilnej bądź do Rady Gminy Nowa Ruda. Kierownik w/w referatu, w przypadku otrzymania*

skargi lub wniosku zadekretowanego do Rady Gminy, przekazuje je pracownikowi obsługującemu biuro Rady Gminy. Pracownik obsługujący biuro Rady Gminy zatrudniony jest również w Referacie Organizacyjnym, Spraw Obywatelskich i Obrony Cywilnej. Wewnętrzna struktura Urzędu Gminy Nowa Ruda nie pozwala na wyodrębnienie odrębnej kancelarii dla obsługi Rady Gminy, gdyż faktycznie biuro Rady Gminy funkcjonuje w ramach Referatu OSOOC prowadzącego rejestr skarg i wniosków.”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uznane. Zgodnie z przywołanym powyżej art. 254 k.p.a. rejestr powinien być prowadzony w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg. Co za tym idzie z rejestru musi jednoznacznie wynikać, jaki organ rozpatrywał skargę. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia zauważyć należy, iż nie ma przeszkód, aby rejestry skarg i wniosków załatwianych przez Wójta i Radę Gminy prowadziła ta sama komórka merytoryczna, a nawet ta sama osoba. Niemniej jednak każdy organ powinien mieć swój odrębny rejestr.

Ponadto, w dwóch przypadkach (poz. 3 i 5 w 2914 r.) w rejestrze skarg i wniosków zaewidencjonowano pisma nie będące skargą ani wnioskiem w rozumieniu Działu VIII k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 22 maja 2015 r. wskazano, iż pisma te zostały błędnie zakwalifikowane przez pracownika merytorycznego, odpowiedzialnego wówczas za prowadzenie rejestru.

[Dowód: akta kontroli str. 16 - 23]

Mając na uwadze powyższe, nie można uznać rejestru skarg i wniosków prowadzonego w Urzędzie Gminy Nowa Ruda za spełniający warunki przewidziane art. 254 k.p.a.

W okresie objętym kontrolą, do Urzędu Gminy Nowa Ruda wpłynęły 3 skargi w 2013 r., 2 skargi w 2014 r. oraz 3 skargi w 2015 r., z czego 3 skargi zostały przekazane do organów właściwych. Do Urzędu Gminy Nowa Ruda w kontrolowanym okresie nie wpłynął żaden wniosek.

W oparciu o dokumentację ustalono, iż we wszystkich skontrolowanych przypadkach dokonano właściwej kwalifikacji otrzymanych pism. Ponadto, wszystkie skargi, do których załatwienia właściwy był kontrolowany organ zostały załatwione, a do skarżących wysyłano zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi.

Jednakże w przypadku skarg zaewidencjonowanych w rejestrze pod poz. 1 i 6 w 2013 r., 4 w 2014 r. oraz 1 i 3 w 2015 r. do skarżącego skierowane zostało zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi niespełniające wymogów przewidzianych art. 238. § 1 k.p.a. Zgodnie z powołanym przepisem *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 każdym z wymienionych powyżej przypadków skarga uznana została przez Wójta

Gminy Nowa Ruda za bezzasadną. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawierało jednak uzasadnienia prawnego oraz pouczenia o treści art. 239 k.p.a.

W piśmie z dnia 22 maja 2015 r. wyjaśniono, iż w przedmiotowych zawiadomieniach cyt. *„omyłkowo nie umieszczono uzasadnienia prawnego oraz pouczenia o treści art. 239 k.p.a. Kodeksu postępowania administracyjnego”*

[Dowód: akta kontroli str. 35 -36]

Wyjaśnienia zostały uznane za przyczynę powstania powyższej nieprawidłowości.

Większość skarg załatwianych bezpośrednio przez Wójta została rozpatrzona zgodnie z właściwością organu kontrolowanego wynikającą z przepisu art. 229 pkt 3 k.p.a.

Niemniej jednak w dniu 28 października 2014 r. do Wójta Gminy Nowa Ruda wpłynęła skarga, zaewidencjonowana pod poz. 4 w 2014 r., dotycząca nieprawidłowości w postępowaniu meldunkowym przeprowadzonym w Urzędzie Gminy Nowa Ruda. Wójt uznał się za organ właściwy do rozpatrzenia tej skargi i pismem z dnia 30 października 2014 r. zawiadomił skarżącego o uznaniu jego skargi za bezzasadną. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 388) *Organy gminy wykonują zadania określone w ustawie jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej*. Na podstawie art. 229 pkt 2 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest wojewoda lub organ wyższego stopnia. W myśl powyższych przepisów organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej obowiązku meldunkowego będzie zatem Wojewoda Dolnośląski.

W toku kontroli, pismem z dnia 19 maja 2015 r., wystąpiono do Sekretarza Gminy Nowa Ruda o wskazanie podstawy prawnej zgodnie z którą ustalona została właściwość Wójta Gminy Nowa Ruda. W wyjaśnieniach z dnia 22 maja 2015 r. wskazano jedynie, iż cyt. *„pismo zakwalifikowane zostało jako skarga związana bezpośrednio z obowiązkiem meldunkowym i stąd zostało rozpatrzone przez Wójta Gminy”*.

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uznane. W powyższym przypadku właściwość organu do rozpatrzenia skargi została ustalona nieprawidłowo.

[Dowód: akta kontroli str. 24 -31]

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy Nowa Ruda wpłynęły 3 skargi, które przekazane były do innych organów zgodnie z właściwością.

Z zapisów w rejestrze wynika, iż skarga zarejestrowana pod poz. 1 w 2014 r. wpłynęła do Urzędu 26 maja 2014r. i została przekazana do Rady Gminy w dniu 2 czerwca 2014 r. W dokumentacji brak jest jednak pisma, którym skarga została przekazana do organu właściwego. 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.

W wyjaśnieniach z dnia 22 maja 2015 r. wskazano, iż skarga przekazana została przez Kierownika Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich podległemu mu pracownikowi, który zajmuje się obsługą biura Rady Gminy. Wyjaśnienia te nie zostały uznane. Przekazanie skargi do organu właściwego powinno być dokonane w formie pisemnej. Jednocześnie z art. 231 k.p.a. wprost wynika obowiązek poinformowania skarżącego o przekazaniu skargi, który nie został w tym przypadku dopełniony.

[Dowód: akta kontroli str. 35 - 36]

W zakresie terminowości załatwiania skarg i wniosków przez Wójta Gminy Nowa Ruda stwierdzono, iż w większości spraw załatwianych bezpośrednio zachowany został termin przewidziany w art. 237 § 1 k.p.a.

Z dokumentów zebranych w toku kontroli wynika jednakże, iż w dniu 10 lutego 2015 r. do Urzędu Gminy Nowa Ruda wpłynęła skarga zaewidencjonowana w rejestrze pod poz. 1 w 2015 r. Pismem z dnia 16 lutego 2015 r. skarżący poinformowany został, że z uwagi na urlop pracownika, którego działań dotyczy skarga, zostanie ona rozpatrzona po powrocie pracownika z urlopu wypoczynkowego. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zostało do skarżącego skierowane w dniu 17 marca 2015 r., tj. po przekroczeniu miesięcznego terminu od daty wpływu skargi. Zgodnie z art. 36. § 1 k.p.a. *o każdym przypadku niezakończona sprawa 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.* Z istoty terminu wynika wymóg jego konkretności. Wskazanie nowego terminu to określenie konkretnego przedziału czasowego (jednostki czasowej – np. 1 tydzień) bądź oznaczonej daty kalendarzowej (np. do dnia 15 maja określonego roku). Nie jest zaś dopuszczalne uzależnianie terminu załatwienia sprawy od określonych zdarzeń, ziszczenia się warunku, wykonania przez inne podmioty przyszłych czynności procesowych czy innych działań (np. od otrzymania przez organ określonych dokumentów, od wejścia w życie przepisów prawnych). [vide Grzegorz Łaszczyca, Tytuł: Postanowienie o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.); w: Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Lex online].

W wyjaśnieniach z dnia 22 maja 2015 r. wskazano, iż cyt. *„Uzależnienie terminu rozstrzygnięcia skargi od powrotu pracownika z urlopu wypoczynkowego było następstwem błędnej interpretacji przepisu art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego”*. Przedmiotowe wyjaśnienia zostały przyjęte, niemniej jednak, aby sygnalizacja, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a. była skuteczna musi zawierać wszystkie elementy określone tym przepisem, w tym właściwie oznaczony termin załatwienia sprawy. Przedmiotową skargę należy uznać zatem za rozpatrzoną z uchybieniem terminu z art. 237 § 1 k.p.a.

[Dowód: akta kontroli str. 35 - 36]

W zakresie terminowości ustalono ponadto, iż skarga zaewidencjonowana pod poz. 2 w 2015 r., która wpłynęła do Urzędu w dniu 12 marca 2015 r. przekazana została do Rady Gminy Nowa Ruda w dniu 14 kwietnia 2015 r. Zgodnie z treścią 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. W przedmiotowej sprawie przekazanie skargi nastąpiło zatem z przekroczeniem wskazanego powyżej terminu.

W piśmie z dnia 22 maja 2015 r. wyjaśniono, iż cyt. „Przekazanie skargi do Rady Gminy Nowa Ruda w dniu 14.04.2015 roku spowodowane było trwającym w tym czasie przejmowaniem i przekazywaniem spraw pomiędzy pracownikami, będącym skutkiem przeprowadzonej wewnętrznej reorganizacji Urzędu”. Przedmiotowe wyjaśnienia zostały przyjęte i uznane za przyczynę powstania nieprawidłowości w postaci przekroczenia terminu wynikającego z art. 231 k.p.a.

[Dowód: akta kontroli str. 35 -36]

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

1. Założyć odrębny rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez Wójta Gminy Nowa Ruda i prowadzić go w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków do czego obliguje art. 254 k.p.a. W szczególności w rejestrze skarg i ewidencjonować jedynie skargi i wnioski z Działu VIII k.p.a.
2. W zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi każdorazowo umieszczać pouczenie o treści art. 239 k.p.a., zgodnie z dyspozycją art. 238 § 1 k.p.a.
3. Bezwzględnie przestrzegać właściwości organu do rozpatrzenia skargi. Zwrócić szczególną uwagę na prawidłowe ustalenie organu właściwego w oparciu o art. 229 k.p.a.
4. W przypadku stwierdzenia braku właściwości organu do rozpatrzenia skargi przekazywać je właściwemu organowi w trybie art. 231 k.p.a. w formie pisemnej z zachowaniem 7 dniowego terminu. O przekazaniu skargi każdorazowo informować wnoszącego.
5. W przypadku braku możliwości załatwienia skargi w terminie, bezwzględnie stosować sygnalizację wskazującą przyczyny zwłoki oraz nowy termin załatwienia sprawy w myśl art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 k.p.a. Szczególną uwagę zwracać na prawidłowe określenie nowego terminu załatwienia sprawy.

W terminie do dnia **24 sierpnia 2015 r.**, proszę o udzielenie informacji dotyczącej sposobu wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków z kontroli lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/ - /

Tomasz Smolarz