



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2015 r.

NK-KS.431.1.6.2015.MI

**Pan
Marek Długozima
Burmistrz Gminy Trzebnica**

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.0030.21.2014 i NK-KS.0030.22.2014 udzielonych przez Wojewodę Dolnośląskiego dnia 10 lutego 2015 r. zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Magdalena Iżykowska – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Katarzyna Raszkiewicz – inspektor wojewódzki z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Trzebnicy z siedzibą przy Pl. Marszałka J. Piłsudskiego 1, 55-100 Trzebnica 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 dniu 16 lutego 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 w trybie k.p.a. i przepisów szczególnych została przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Trzebnicy w dniu 28 lutego 2007 r. W wyniku przeprowadzenia kontroli zwrócono się do organu z zaleceniem pokontrolnym dotyczącym uporządkowania formy prowadzonych rejestrów w zakresie skarg i wniosków.

Kierownikiem kontrolowanej jednostki jest Pan Marek Długozima wybrany na Burmistrza Gminy Trzebnica w dniu 21 listopada 2010 r., a następnie w dniu 16 listopada 2014 r. (zaświadczenie z dnia 10 grudnia 2010 r. oraz 28 listopada 2014 r.).

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 poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny, mając na uwadze również wyjaśnienia Burmistrza Gminy Trzebnica złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego pismem o sygnaturze OR.1510.1.2015 z dnia 2 marca 2015 r. (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 2 marca 2015 r.), stanowiące odpowiedź na pismo skierowane do Burmistrza Gminy Trzebnica w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 14-17]

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie Miejskim w Trzebnicy został określony w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Trzebnicy (nadany Zarządzeniem nr 0050.59.2013 Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 3 czerwca 2013 r.). Stosownie do §26 pkt 7, 32 ww. Regulaminu, do zakresu działania Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich należy w szczególności: ewidencjonowanie spraw wniesionych przez obywateli do Urzędu w centralnym rejestrze skarg i wniosków oraz dbałość o terminową odpowiedź. Sekretarz Gminy w zakresie ustalonym przez Burmistrza zapewnia sprawne funkcjonowanie Urzędu, warunki jego działania oraz organizuje pracę Urzędu, w szczególności do jego zadań należy nadzór nad obsługą petentów i załatwianiem indywidualnych spraw obywateli, w tym skarg i wniosków (§53 pkt 11 ww. Regulaminu). Ponadto do zakresu działania i kompetencji drugiego Zastępcy Burmistrza należy w szczególności nadzór, koordynowanie i kontrola rozpatrywania skarg i wniosków w zakresie podległych jednostek i wydziałów (§52 pkt 8 ww. Regulaminu).

Zgodnie z dyspozycją art. 253 §2 k.p.a.: *Kierownicy organów wymienionych w §1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. 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* (art. 253 §3 k.p.a.).

W czasie trwania czynności kontrolnych godziny pracy Urzędu zostały wyznaczone w poniedziałki, wtorki i czwartki od 7:30 do 15:30, środy od 7:30 do 16:00, piątki od 7:30 do 15:00. W siedzibie organu oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu zamieszczono informację o przyjmowaniu interesantów w sprawach skarg i wniosków przez Burmistrza Gminy Trzebnica podczas dyżurów w środy w godzinach od 16:00 do 16:15. Jednocześnie w §4 pkt 3 Regulaminu Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Trzebnicy wskazano, iż Burmistrz Gminy Trzebnica przyjmuje w sprawach skarg i wniosków w środę w godzinach od 16:00 do 16:15.

W świetle powyższego stwierdzono, iż na dzień kontroli, organizacja przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków została ustalona zgodnie z dyspozycją art. 253 k.p.a., a dni i godziny przyjęć zostały ustalone tak, aby zapewnić interesantom możliwość złożenia skargi lub wniosku po godzinach pracy Urzędu.

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 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 przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonemu pracownikowi. Prowadzenie rejestru skarg i wniosków wpływających do Urzędu należy do zadań Wydziału

Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich (§26 pkt 7, 32 ww. Regulaminu Organizacyjnego). Nadzór nad obsługą petentów i załatwianiem indywidualnych spraw obywateli, w tym skarg i wniosków powierzono Sekretarzowi Gminy (§53 pkt 11 ww. Regulaminu).

Stosownie do pkt 10, 11 zakresu czynności z dnia 25 stycznia 2011 r., Pan Daniel Buczak - Sekretarz Gminy w zakresie ustalonym przez Burmistrza zapewnia sprawne funkcjonowanie Urzędu, warunki jego działania oraz organizuje pracę Urzędu, w szczególności do jego zadań należy nadzór nad obsługą petentów i załatwianiem indywidualnych spraw obywateli, w tym skarg i wniosków; prowadzenie rejestrów skarg i wniosków.

Ustalono, iż w Urzędzie Miejskim w Trzebnicy prowadzony jest rejestr dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez organ oraz przekazywanych według właściwości, oznaczony symbolem klasyfikacyjnym 1510. Kontrola wykazała, iż przedmiotowy rejestr skarg i wniosków prowadzony jest starannie, w sposób czytelny, umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, co jest zgodne z przepisem art. 254 k.p.a.

Należy zauważyć, iż jednolity rzeczowy wykaz akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki, stanowiący 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 (Dz. U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67), w uwagach do hasła 1510 Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe) wskazuje na obowiązek prowadzenia rejestru obejmującego wskazaną w haśle klasyfikacyjnym kategorię pism. Przepisy ww. instrukcji kancelaryjnej weszły w życie z dniem 20 stycznia 2011 r., z mocą wsteczną od 1 stycznia 2011 r.

Na podstawie wpisów w rejestrze skarg i wniosków ustalono, iż w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli, w rejestrze skarg i wniosków zarejestrowano jedną skargę w 2013 r. oraz trzy skargi w 2014 r. Spośród wszystkich zarejestrowanych skarg jedną przekazano zgodnie z właściwością (skarga zarejestrowana pod poz. 3/2014), co odzwierciedlają zapisy rejestru skarg i wniosków.

Jednocześnie na podstawie dokumentacji skargi zarejestrowanej pod poz. 1/2013 oraz wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza Gminy Trzebnica w dniu 2 marca 2015 r. ustalono, iż poinformowano skarżącego o właściwości sądu powszechnego w przedmiotowej sprawie w związku z zarzutem dotyczącym naruszenia dóbr osobistych (pismo z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. OR.1510.1.2013). W powyższym zakresie w rejestrze skarg i wniosków zamieszczono błędny zapis wskazujący na uznanie zarzutów przedmiotowej skargi za bezzasadne.

Na podstawie wpisów w rejestrze skarg i wniosków ustalono, iż w okresie objętym kontrolą nie wpłynął żaden wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. Kontroli poddano wszystkie skargi, które wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Trzebnicy w okresie objętym kontrolą.

[Dowód: akta kontroli str. 20-21]

W wyniku analizy dokumentacji skargowej stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

Na podstawie dokumentacji skargi zarejestrowanej pod poz. 3/2014 ustalono, iż pismem z 2 lipca 2014 r., sygn. OR.1510.3.2014 zawiadomiono skarżącego, iż skarga na działalność personelu obsługującego basen w Trzebnicy została przekazana Prezesowi Trzebnickiego Parku Wodnego „Zdrój”. Jednocześnie ustalono, iż w dokumentacji postępowania skargowego brak jest pisma przekazującego skargę do Prezesa Parku Wodnego, celem załatwienia zgodnie z właściwością. Okoliczność przekazania skargi ustalono

na podstawie dekretacji zamieszczonej na skardze, niemniej dekretacja nie określa celu jej przekazania ani terminu w jakim została przekazana. Ponadto w zakresie przedmiotowej skargi ustalono, iż zawiadomienie skarżącego o przekazaniu skargi nastąpiło z uchybieniem terminu 7 dni, bowiem miało miejsce dopiero 2 lipca 2014 r. (skarga wpłynęła 2 czerwca 2014 r.).

W wyjaśnieniach z dnia 2 marca 2015 r. Burmistrz Gminy Trzebnica odnosząc się do przyczyny niezastosowania się do dyspozycji art. 231 k.p.a. oraz uzasadniając brak w dokumentacji pisma przekazującego skargę do Prezesa Trzebnickiego Parku Wodnego „Zdrój” wskazał, iż cyt. „(...) w doktrynie prawa wskazuje się, że przekazanie skargi jest czynnością odformalizowaną i jest zwykłą czynnością techniczną (por. Małgorzata Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do art. 231 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX). W związku z powyższym powyższa w ocenie tut. Organu czynność nie wymaga sporządzenia dodatkowego pisma, a wystarczająca w tym względzie winna być sama dekretacja uczyniona na piśmie i sam bezsporny fakt przekazania skargi organowi osoby prawnej, tj. Prezesowi Zarządu Spółki Trzebnicki Park Wodny „Zdrój” Spółka z o.o. z siedzibą w Trzebnicy. Przekazanie skargi Prezesowi Zarządu Spółki Trzebnicki Park Wodny „Zdrój” Spółka z o.o. jako właściwemu do jej załatwienia nastąpiło w terminie określonym przepisem art. 231 k.p.a., a jedynie zawiadomienie skarżącego o powyższym nastąpiło w powyższym terminie, z uwagi na fakt, że Prezes Zarządu Spółki prowadził w sprawie postępowanie wyjaśniające i dysponował całością akt w sprawie, w tym oryginałem skargi – zawiadamiając skarżącego o jej załatwieniu pismem z dnia 26 czerwca 2014 roku”.

Powyższe wyjaśnienia Burmistrza Gminy Trzebnica w świetle art. 231 k.p.a. nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z zasadą odformalizowania, organ, który otrzymał skargę, powinien przekazać ją niezwłocznie organowi właściwemu, informując o tym skarżącego, albo winien wskazać mu właściwy organ (por. M. Jaśkowska: Komentarz Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el., 2015, Nr 430728). Podkreślenia wymaga, iż przekazanie skargi wraz z równoczesnym zawiadomieniem skarżącego odbywa się w drodze czynności faktycznej w oparciu o przepis art. 231 k.p.a.

Artykuł 231 k.p.a. stanowi, że przekazanie skargi organowi właściwemu i wysłanie zawiadomienia skarżącemu powinno nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Ustalenie treści skargi, określenie organu, który powinien ją rozpatrzyć, a następnie przekazanie skargi temu organowi oraz zawiadomienie skarżącego powinno być prowadzone bez zbędnej zwłoki, tj. bez zahamowań i przewlekłości i podjęte w najkrótszym możliwym terminie, nie dłużej jednak niż siedem dni. Termin siedmiodniowy w tym przypadku jest także terminem instrukcyjnym, co oznacza, że jego przekroczenie nie niesie za sobą konsekwencji w postaci bezskuteczności dokonanej czynności lub bezzasadności jej podjęcia (por. P. Kledzik: Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków, wydanie pierwsze str. 58).

Jednocześnie należy podkreślić, iż odformalizowanie czynności procesowych postępowania skargowego sprowadza się do przekazania skargi zwykłym pismem w drodze czynności materialno-technicznej, a nie zaskarżalnego aktu administracyjnego.

W zakresie terminowości załatwienia postępowań skargowych o sygn. OR.1510.1.2014 oraz OR.1510.2.2014 (data wpływu do Urzędu dnia 4 lutego 2014 r. oraz 21 marca 2014 r.) ustalono, iż nie został dochowany ustawowy termin przewidziany do załatwienia skargi, określony w art. 237 §1 k.p.a. O sposobie załatwienia skargi poinformowano skarżących odpowiednio pismem z dnia 6 marca 2014 r., sygn. OR.1510.1.2014 oraz pismem z dnia 22 kwietnia 2014 r., sygn. OR.1510.2.2014, z nieznacznym przekroczeniem miesięcznego terminu określonego dyspozycją art. 237 §1

k.p.a. Ponadto ustalono, iż Burmistrz Gminy Trzebnica nie informował skarżących o przyczynach zwłoki oraz nowym terminie załatwienia skargi.

Podkreślenia wymaga, iż określony w art. 237 §1 k.p.a. termin jednego miesiąca przeznaczony jest na rozpatrzenie skargi i wysłanie skarżącemu zawiadomienia. Zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym przez doktrynę, załatwienie skargi następuje przez ustalenie treści zawiadomienia kończącego postępowanie skargowe, a załatwienie sprawy może wymagać zupełnie innych działań lub czynności (por. A. Adamiak: Komentarz do postępowania administracyjnego, wydanie XIII, str. 743). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego, do czego zobowiązuje treść art. 237 §3 k.p.a. W przypadku braku możliwości załatwienia skargi w terminie określonym w art. 237 §1 k.p.a., zgodnie z art. 237 §4 k.p.a. w zw. z art. 36 k.p.a. organ powinien zawiadomić skarżącego o przyczynach zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia skargi.

W wyjaśnieniach z dnia 2 marca 2015 r. Burmistrz Gminy Trzebnica odnosząc się do przyczyny powstałej nieprawidłowości wskazał, iż cyt. „(...) z uwagi na nieznaczne przekroczenie miesięcznego terminu – w pierwszym przypadku o 2 dni, a w drugim przypadku o 1 dzień zaniechano uprzedniego wystosowywania do skarżących zawiadomień o nowym terminie załatwienia sprawy, tym bardziej że całe postępowanie wyjaśniające zostało w terminie przeprowadzone, projekty rozstrzygnięć w tych sprawach były już gotowe a jedynie czekały na podpis Burmistrza Gminy Trzebnica, który w nawale obowiązków służbowych podpisał je z nieznacznym opóźnieniem”.

Ponadto na podstawie dokumentacji ww. postępowań skargowych ustalono, iż wystosowane przez organ zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi, nie zawierało pouczenia o art. 239 k.p.a., do czego zobowiązuje dyspozycja art. 238 §1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym od dnia 17 czerwca 2010 r. (tj. dnia wejścia w życie ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230), wprowadzającej ww. zmianę przepisu art. 238 k.p.a.). Stosownie do art. 238 §1 k.p.a.: Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać (...) pouczenie o treści art. 239 k.p.a. Z dniem 11 kwietnia 2011 r. brzmienie art. 239 k.p.a. uległo zmianie. Obecnie w wyniku wejścia w życie art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18) art. 239 k.p.a. otrzymał następujące brzmienie: „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”.

W wyjaśnieniach z dnia 2 marca 2015 r., sygn. OR.1510.1.2015 wskazano, iż organ zaniechał przywoływania pouczenia o treści art. 239 k.p.a. cyt. „aby skarżących nie zniechęcać do korzystania z przyznanego im prawa do wnoszenia skarg tym bardziej, że skorzystanie przez organ z możliwości określonej przepisem art. 239 k.p.a. wymaga w każdym przypadku dogłębnej analizy, gdyż jak się wskazuje dotyczy jedynie skarg gdzie powtarza się w całości przedmiot skargi i jednocześnie gdy brak jest wskazania w sprawie nowych okoliczności”.

W związku z powyższymi wyjaśnieniami podkreślenia wymaga, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi ma sformalizowany charakter i musi zawierać treści określone przez ustawodawcę. Elementy formalne zawiadomienia wyszczególnione zostały w art. 238 §1 k.p.a., natomiast zgodnie ze zdaniem drugim ww. przepisu zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz

pouczenie o treści art. 239 k.p.a. Jednocześnie zaznaczenia wymaga, iż brzmienie przepisu art. 238 k.p.a. wskazuje, iż wszystkie składniki zawiadomienia powinny się w nim znaleźć obowiązkowo.

Podkreślenia wymaga, iż zawiadomienie zawiera informacje o czynnościach wewnętrznych organu załatwiającego skargę i ich rezultatach, a wywiera ono trojaki skutek prawny. Pierwszym jest zakończenie postępowania skargowego w odniesieniu do sprawy, która była jej przedmiotem, drugim – możliwość wniesienia przez wnoszącego kolejnej skargi, tym razem będącej wyrazem niezadowolenia z załatwienia skargi (art. 227 k.p.a.), skutkiem trzecim natomiast będzie możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 239 k.p.a. w odniesieniu do ponowionej skargi (por. A. Adamiak: Komentarz do postępowania administracyjnego, wydanie XIII, str. 762).

W przypadku powtórzenia poprzedniej skargi, nawet po wyczerpaniu przesłanek określonych w art. 239 k.p.a. uznaniu organu pozostaje sposób załatwienia skargi. W myśl art. 239 k.p.a. organ może zastosować uproszczony tryb postępowania, tj. „(...) *organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego*”.

[Dowód: akta kontroli str. 14-19]

Mając na uwadze ustalenia dokonane w wyniku kontroli należy podjąć następujące działania celem wyeliminowania wskazanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości oraz uchybień w wykonywaniu zadania z zakresu organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków:

1. W zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi zawierać pouczenie o treści art. 239 k.p.a., zgodnie z dyspozycją art. 238 § 1 k.p.a.
2. Dochowywać ustawowego terminu przewidzianego do załatwienia skargi, określonego w art. 237 §1 k.p.a.
3. W przypadku przekazania skargi właściwemu organowi, o powyższym fakcie zawiadomić skarżącego z zachowaniem terminu o którym mowa w art. 231 k.p.a. Przekazanie skargi w oparciu o art. 231 k.p.a. powinno mieć formę pisemną bądź formę dokumentu elektronicznego, tak aby z dokumentacji postępowania wynikał cel przekazania skargi oraz termin w jakim została przekazana.
4. Stosownie do dyspozycji art. 254 k.p.a. skargi i wnioski oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestrować i przechowywać w sposób ułatwiający kontrolę. W szczególności w rejestrze skarg i wniosków zamieszczać zapisy zgodne ze stanem faktycznym.

W terminie do dnia 17 kwietnia 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