



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 27 stycznia 2016r.

NK-KS.431.1.38.2015.MF

Pan
Zbigniew Łopusiewicz
Burmistrz Stronia Śląskiego

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.), a także art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.) w zw. z art. 34b ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 469) oraz imiennych upoważnień: o sygn. NK-KS.0300.126.2015.MF i NK-KS.0300.127.2015.MF udzielonych przez Wojewodę Dolnośląskiego dnia 9 listopada 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, przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Stroniu Śląskim z siedzibą przy ul. Kościuszki 55, 57 - 550 Stronie Śląskie, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez organ wykonawczy jst oraz prowadzenia ewidencji kąpielisk. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie Urzędu przeprowadzono w dniach 12-13 listopada 2015 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o plan kontroli na II półroczu 2015 r., zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 23 czerwca 2015 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. Kontrolę prowadzenia ewidencji kąpielisk przeprowadzono w zakresie kompletności wpisów w prowadzonej ewidencji kąpielisk.

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 Stroniu Śląskim 10 kwietnia 2008 r. Prowadzenie ewidencji kąpielisk nie było wcześniej przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Pan Zbigniew Łopusiewicz, który funkcję tę pełnił przez cały okres objęty kontrolą.

Podczas kontroli informacji udzielała oraz dokumenty udostępniała Pani Jadwiga Mościszko zatrudniona na stanowisku Inspektora ds. kadr oraz obsługi ludności oraz Pan Lech Sadowski Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej, Infrastruktury Technicznej i Ochrony Środowiska.

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 złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego pismem o sygnaturze SE.1710.14.2015 z dnia 2 grudnia 2015 r. (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 3 grudnia 2015 r.), stanowiące odpowiedź na pismo wystosowane w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 43-53]

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie Miejskim w Stroniu Śląskim został określony w Rozdziale 9 Zarządzenia Nr 851/14 Burmistrza Stronia Śląskiego z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Stroniu Śląskim. Zgodnie z ww. Zarządzeniem skargi i wnioski wpływające do Urzędu rejestrowane są w rejestrze prowadzonym przez Biuro Obsługi Klienta. Po zarejestrowaniu, skargę (wniosek) przekazuje się do wyjaśnienia właściwym komórkom lub jednostkom. Po uzyskaniu informacji i wyjaśnień, określona komórka lub jednostka przedstawia Burmistrzowi ostateczny projekt odpowiedzi.

Zgodnie z dyspozycją art. 253 §2 i §3 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.

W czasie trwania czynności kontrolnych godziny pracy Urzędu zostały wyznaczone codziennie od 7.30 do 15:30. W siedzibie organu oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu zamieszczono informację o przyjmowaniu interesantów w sprawach skarg i wniosków przez Burmistrza codziennie w godzinach pracy urzędu, a we wtorek w godzinach 14:00 – 16:00

W świetle powyższego stwierdzono, iż na dzień kontroli, organizacja przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków została ustalona zgodnie z dyspozycją art. 253 §3 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 widocznych miejscu w siedzibie organu, stosownie do dyspozycji art. 253 §4 k.p.a.

W wyniku kontroli ustalono, iż w kontrolowanej jednostce realizowana jest dyspozycja §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 którą przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonemu pracownikowi. Rejestrację skarg i wniosków wpływających oraz kierowanie do załatwiania skarg i wniosków składanych do Urzędu powierzono Pani Jadwidze Mościszko zatrudnionej na stanowisku inspektora ds. kadr oraz obsługi ludności, co potwierdza zapis w Rozdziale II pkt 4 zakresu czynności.

W toku kontroli ustalono, iż w Urzędzie Miejskim w Stroniu Śląskim prowadzony jest wspólny rejestr dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio przez organ oraz przekazywanych według właściwości. Prowadzony rejestr nie ułatwia w pełni kontroli przebiegu i 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 toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż w prowadzonym rejestrze nie zarejestrowano dwóch skarg (dot. skargi z dnia 15 listopada 2013 r., skargi z dnia 25 czerwca 2015r.) oraz czterech wniosków (dot. wniosku z dnia 7 listopada 2013 r., wniosku z dnia 5 czerwca 2014 r., wniosku z dnia 2 kwietnia 2014 r. wniosku z dnia 11 kwietnia 2014 r.), które wpłynęły do Urzędu w okresie objętym kontrolą. W piśmie z dnia 2 grudnia 2015 r. Burmistrz wyjaśnił, iż niezarejestrowanie skargi z dnia 15 listopada 2013 r. spowodowane było niedopatrzeniem pracownika merytorycznego. W ww. piśmie Burmistrz wskazuje także, iż skarga z dnia 25 czerwca 2015 r. zarejestrowana została w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Biurze Obsługi Rady Miejskiej, natomiast wnioski, o których mowa powyżej w rejestrze prowadzonym przez Sekretarza Gminy w wersji elektronicznej.

[Dowód: akta kontroli str.43-53, 54-55]

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uznane. Braki w rejestrze oraz ewidencjonowanie skarg i wniosków w różnych miejscach uniemożliwiają bieżące kontrolowanie przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg. Z prowadzonego rejestru powinno jednoznacznie wynikać jakie skargi i wnioski wpłynęły do Urzędu oraz w jakim terminie zostały załatwione. Mając na uwadze powyższe, nie można uznać rejestru skarg i wniosków prowadzonego w Urzędzie Miejskim w Stroniu Śląskim za spełniający warunki przewidziane w art. 254 k.p.a.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miejskiego w Stroniu Śląskim wpłynęło 7 skarg (4 w 2013 r., 2 w 2014 r. oraz 1 w 2015 r.) i 5 wniosków (1 w 2013 r. oraz 4 w 2014 r.). Kontroli poddano wszystkie przeprowadzone postępowania skargowe i wnioskowe w wyniku czego stwierdzono co następuje:

W oparciu o dokumentację ustalono, iż w większości spraw dokonano właściwej kwalifikacji otrzymanych pism. Niemniej jednak w przypadku pisma zaewidencjonowanego w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 2 w 2014 r. stwierdzono, iż mimo, że pismo zawierało zarówno znamiona skargi jak i wniosku zakwalifikowane zostało jedynie jako wniosek. W przedmiotowym piśmie zatytułowanym „Skarga” wnoszący wyrażał swoje niezadowolenie ze sposobu zachowania się pracowników PTTK w związku z ustawieniem płotu oraz umieszczenia na drodze dojazdowej do jego posesji znaku zakazu zatrzymywania się i postoju, a także wnosił o poprawę współpracy między Muzeum Ziemi a Oddziałem PTTK w Stroniu Śląskim oraz Gminą Stronie Śląskie. Sprawę przekazano w całości do Oddziału PTTK w Stroniu Śląskim. Jako podstawę prawną przekazania przywołany został art. 243 k.p.a. dotyczący wniosków. Odrębnym pismem zawiadomiono wnoszącego o przekazaniu pisma oraz udzielono odpowiedzi na wniosek dot. poprawy współpracy z Gminą Stronie Śląskie.

[Dowód: akta kontroli str.56 - 61]

W wyjaśnieniach z dnia 2 grudnia 2015 r. Burmistrz wskazał, iż cyt. „Pismo (...) zostało zakwalifikowane jako wniosek bowiem w przedmiotowym piśmie wnioskodawca podnosi, że współpraca na linii Muzeum Ziemi, którego jest właścicielem a Oddział PTTK w Stroniu Śląskim, na dzień złożenia przedmiotowego wniosku nie jest konstruktywna. Tym samym (...) wnosi o to, aby ulepszyć obecny stan rzeczy, jednocześnie odnosząc się do przyszłości. Jest o tym mowa choćby w kontekście zmiany zasad funkcjonowania pakietu turystycznego „atrakcje turystyczne Gminy Stronie Śląskie”, przyłączenia muzeum do struktury organizacyjnej Jaskini Niedźwiedziej. Wnioskodawca również wnosi o zmianę usytuowania płotu ustawionego przez pracowników PTTK oraz zmianę organizacji ruchu, na drodze dojazdowej do muzeum, poprzez likwidację znaku drogowego zakaz zatrzymywania się i postoju, który został zamontowany również przez pracowników PTTK, po wcześniejszym wyrażeniu zgody przez Burmistrza Stronia Śląskiego.”

[Dowód: akta kontroli str.43-53]

Przedmiotowe wyjaśnienia nie zostały uznane w całości. Zgodzić się należy iż w części dotyczącej jakości współpracy między Muzeum Ziemi a Oddziałem PTTK pismo można uznać za wniosek jednakże wnoszący wyraźnie wskazuje, iż jest niezadowolony z umiejscowienia znaku drogowego oraz zachowania pracowników PTTK. Zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy. Użyte w art. 227 k.p.a. sformułowanie » w szczególności« oznacza, iż przedmiotem skargi mogą być także inne okoliczności niewymienione w powyższym przepisie, z których wynika niezadowolenie z działania lub zaniechania organu (Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Warszawie z dnia 9 lipca 2012 r., VII SA/Wa 1427/12). Skarga stanowi środek tzw. kontroli społecznej, który ma za zadanie eliminować naruszenia prawnego i faktycznego interesu skarżących. Przedmiotem wniosku, zgodnie z art. 241 k.p.a., mogą być natomiast w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Dotyczy on chęci ulepszenia obecnego stanu rzeczy i odnosi się do przyszłości. Nie można zatem uznać, iż krytyka zachowania pracownika PTTK oraz umiejscowienia znaku drogowego wpisuje się w definicje wniosku.

Pismo, zarejestrowane pod poz. 2 w 2014 r., zostało przekazane do Oddziału PTTK w Stroniu Śląskim. Niemniej jednak podkreślenia wymaga, iż wnoszący w jednym piśmie może zawrzeć kilka odrębnych spraw, w tym treścią żądania może być wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. oraz skarga w rozumieniu art. 227 k.p.a. Przy czym skargę na działanie Burmistrza polegające na wyrażeniu zgody na ustawienie znaku drogowego rozpatrzyć powinna Rada Miejska, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisu art. 229 pkt 3 k.p.a. Zgodnie

z § 10 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) *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.* W przedmiotowej sprawie nie było przeciwwskazań, aby Burmistrz przekazał pismo do Oddziału PTTK w zakresie pozostającym we właściwości tej jednostki, do Rady Miejskiej w zakresie skargi na działanie Burmistrza oraz udzielił odpowiedzi na wniosek o poprawę współpracy między wnoszącym pismo a Gminą Stronie Śląskie. Ww. działanie skutkowało nienadaniem prawidłowego biegu pozostałym sprawom zawartym w piśmie.

W toku kontroli zwrócono się ponadto o udzielenie wyjaśnień jakie były przyczyny uznania za wniosek pisma z dnia 11 kwietnia 2014 r. wniesionego za pomocą poczty elektronicznej dot. przekazania wniosków do wszystkich placówek oświatowych podległych Gminie Stronie Śląskie. W piśmie z dnia 2 grudnia 2015 r. Burmistrz wskazał, iż cyt. *„Pismo z dnia 11 kwietnia 2014 r. (...) zostało złożone w trybie art. 241 k.p.a. i tak też zostało zakwalifikowane. Wnioskodawca zażądał również w trybie art. 244 § 2 k.p.a. o zwrotne potwierdzenie przesłania przedmiotowego wniosku do nadzorowanych placówek oświatowych, wraz z wyszczególnieniem ich nazw. Również i w tym zakresie zostało spełnione żądanie wnioskodawcy, poprzez doręczenie zawiadomienia znak SE.1510.4.2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r. o sposobie załatwienia wniosku”*

Przedmiotowe wyjaśnienia zostały przyjęte, a organ kontrolujący uznał, iż w powyższym przypadku pismo zostało zakwalifikowane prawidłowo.

W toku kontroli ustalono ponadto, iż do Burmistrza w dniu 28 stycznia 2013 r. wpłynęła skarga zarejestrowana pod poz. 1 w 2013 r. Przedmiotem skargi był sposób i tryb wymeldowania skarżącego z zajmowanego przez niego lokalu. Pismem z dnia 14 lutego 2013r. Zastępca Burmistrza poinformował skarżącego, iż skarga została przekazana do Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej celem rozpatrzenia. W wyjaśnieniach z dnia 2 grudnia 2015 r. wskazano, iż cyt. *„Informuję, że skarga (...) została zadekretowana w dniu 28 stycznia 2013 r. w elektronicznym systemie obiegu dokumentacji IntraDok do Biura Obsługi Rady*

Miejskiej, a następnie przekazana przez pracownika merytorycznego Przewodniczącemu Rady Miejskiej Stronia Śląskiego.”

[Dowód akta kontroli str.43-53]

W trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, iż wymeldowania skarżącego dokonano decyzją Burmistrza Stronia Śląskiego z dnia 24 lutego 2012 r., która w dniu wpływu skargi do Burmistrza była decyzją ostateczną.

Zgodnie z art. 235 § 1 k.p.a. Skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie.

Mając na uwadze treść powyższego przepisu stwierdzić należy, iż w ww. przypadku nie ma zastosowania art. 229 pkt 3 k.p.a. zatem nie było podstaw do przekazania skargi do Rady Miejskiej. Art. 235 § 1 k.p.a. wskazuje, iż skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną kwalifikuje się w jeden z czterech wymienionych w przepisie sposobów, tj. jako: żądanie wznowienia postępowania, żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, żądanie uchylecia decyzji lub żądanie jej zmiany. Wybór właściwego trybu uzależniony jest od treści żądania wnoszącego. Jak wskazał WSA w Lublinie w wyroku z 18 czerwca 2013 r., II SAB/Lu 14/13, LEX nr 1334941 cyt. „Precyzyjne określenie żądania strony jest niezwykle istotne, zakreśla bowiem materialnoprawne podstawy działania organu rozpoznającego skargę wniesioną w trybie art. 235 k.p.a. Wiedzę o tym, jaka jest treść żądania zawartego w takim podaniu, posiada jedynie strona wnosząca to podanie, a nie organ administracji publicznej, do którego zostało ono skierowane. Niedopuszczalne jest więc, by to organ administracji samodzielnie rozstrzygał wątpliwości dotyczące treści żądania strony. W razie gdy skarga złożona na podstawie art. 235 k.p.a. nie zawiera w swej treści jednoznacznego żądania, obowiązkiem organu administracji publicznej, do którego podanie wpłynęło, jest podjęcie z urzędu kroków zmierzających do sanowania tejże czynności procesowej strony”.

Ponadto zgodnie z art. 236 k.p.a. 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, a w przypadkach określonych w art. 235 - organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylecia lub zmiany.

Na mocy wskazanych powyżej przepisów ustawodawca przyjmuje zatem generalną zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym i transformacji skargi w odpowiedni środek postępowania jurysdykcyjnego.

Mając powyższe na uwadze uznano, iż właściwość w przypadku przedmiotowej skargi ustalona została nieprawidłowo. Skarga ta nie powinna zostać przekazana do Rady Miejskiej Stronia Śląskiego. W powyżej opisanym przypadku to Burmistrz był organem właściwym do rozpatrzenia skargi poprzez przekształcenie jej we właściwy środek procesowy.

W toku kontroli stwierdzono ponadto, iż w przypadku skargi z dnia 15 listopada 2013r. Burmistrz rozpatrzył skargę niezgodnie ze swoją właściwością. Z dokumentów zgromadzonych w toku kontroli wynika, iż w dniu 15 listopada 2013r. skarżący wniósł ustnie do protokołu skargę dot. wysokich stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki podatku od nieruchomości, które zostały uchwalone przez Radę Miejską Stronia Śląskiego. Pismem z dnia 27 listopada 2013 r. Burmistrz przekazał skargę jako skargę na

Radę Miejską Stronia Śląskiego do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. Pismem z dnia 19 grudnia 2013 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej zwróciła skargę Burmistrzowi Stronia Śląskiego wskazując, iż skarga dotyczyła sprawy załatwianej decyzją administracyjną zatem Izba nie ma kompetencji do jej rozpatrzenia. W dniu 15 stycznia 2014r. Burmistrz zawiadomił skarżącego o uznaniu skargi na działalność Rady Miejskiej Stronia Śląskiego za bezzasadną.

[Dowód akta kontroli str. 62-65]

Z treści wniesionego w dniu 15 listopada 2013 r. podania trudno jednoznacznie ustalić, czy intencją skarżącego było złożenie skargi na działanie Rady Miejskiej, czy wniosku

o wszczęcie postępowania administracyjnego mającego na celu zmianę wysokości ponoszonych przez niego opłat (np. umorzenie, rozłożenie na raty). Zgodnie z § 8 ust.2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków *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. Zaznaczenia wymaga, iż zgodnie z art. 222 k.p.a o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. O tym, jaki charakter ma mieć pismo wniesione przez stronę w postępowaniu administracyjnym decyduje ostatecznie strona (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 1993 r., SA/Kr 2342/92, niepubl.). Mając na uwadze powyższe Burmistrz zobowiązany był do wezwania skarżącego o sprecyzowanie jakiego działania oczekuje od organu w związku z wniesionym pismem.

W wyjaśnieniach z dnia 2 grudnia 2015 r. wskazano, iż cyt. „*Burmistrz Stronia Śląskiego nie wzywał skarżącego na podstawie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania skarg i wniosków (Dz.Urz. z 2002 r., Nr 5, poz. 46) o sprecyzowanie, czy jego skarga dotyczy obniżenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla mieszkańców gminy, czy jedynie indywidualnej sytuacji skarżącego. Z treści spisanego protokołu bowiem jasno wynika,*

że skarga dotyczy indywidualnej sytuacji skarżącego, o czym choćby świadczy stwierdzenie „wcześniej płacił za wywóz śmieci ponad 70 PLN za pół roku, obecnie płaci 510 PLN. To jest zdecydowanie za dużo, nie jest w stanie płacić tak wysokich opłat”. Zdaniem Burmistrza Stronia Śląskiego nie było podstaw do tego, aby wzywać skarżącego do sprecyzowania złożonej do protokołu skargi”. Wyjaśnienia te nie zostały uznane. Z przedmiotowych wyjaśnień wynika, iż Burmistrz zakwalifikował przedmiotowe pismo jako wniosek w indywidualnej sprawie. Niemniej jednak w piśmie z dnia 15 stycznia 2014r. stanowiącym odpowiedź na wniesione podanie wskazuje, iż cyt. „*skarga na działalność Rady Miejskiej Stronia Śląskiego dotycząca podjętej uchwały nr XXXVI/285/13 w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz uchwały dotyczącej określenia stawek „opłaty śmieciowej” jest bezzasadna*”. Z treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi wynika zatem, iż Burmistrz rozpatrzył skargę na działanie Rady i uznał ją za bezzasadną.

[Dowód akta kontroli str.65]

Zgodnie z art. 229 pkt 1 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady gminy jest wojewoda, a w zakresie spraw finansowych -

regionalna izba obrachunkowa. Burmistrz przekroczył zatem swoje kompetencje rozpatrując skargę na Radę Miejską.

Działanie Burmistrza uznane zostało w tym przypadku za nieprawidłowe zarówno w zakresie braku wezwania, o którym mowa w § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, jak i w zakresie rozpatrzenia skargi niezgodnie z właściwością.

W wyniku analizy zgromadzonej dokumentacji stwierdzono, iż skargi zarejestrowane pod poz. 3 w 2013 r., 1 w 2014 r. uznane zostały przez Burmistrza za bezzasadne. W każdym z wymienionych przypadków do skarżącego wystosowane zostało zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, jednakże zawiadomienia te nie zawierały pouczenia o treści art. 239 k.p.a.

[Dowód akta kontroli str.66-68, 72]

Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. *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..* Z powyższego przepisu wynika zatem, iż pouczenie o treści art. 239 k.p.a. jest elementem obligatoryjnym zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi.

W piśmie z dnia 2 grudnia 2015 r. Burmistrz wyjaśnił, iż cyt. „*Przyczyną niezastosowania dyspozycji art. 238 § 1 k.p.a. w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi pod poz. 3 w 2013 r. i 1 w 2014 r. było niedopatrzenie pracownika merytorycznego*”

Wyjaśnienia w zakresie przyczyn powstania nieprawidłowości zostały przyjęte.

W toku czynności kontrolnych ustalono, iż w rejestrze pod poz. 2/2013 zaewidencjonowano skargę z dnia 5 marca 2013 r. Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, iż do skarżącego nie skierowano zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi.

[dowód akta kontroli str.73]

W wyjaśnieniach z dnia 2 grudnia 2015 r. Burmistrz wskazał, iż cyt. „*Skarga (...) została rozpatrzona przez Burmistrza Stronia Śląskiego, zgodnie z art. 234 Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem w przedmiotowej sprawie toczyło się postępowanie administracyjne w sprawie wymeldowania z miejsca pobytu stałego (...) (skarga wpłynęła w toku postępowania). (...) Należy stwierdzić, iż skarga złożona przez stronę postępowania (...) dotyczyła w istocie sposobu prowadzonego postępowania dowodowego przez pracownika merytorycznego, o czym również świadczy fakt, że skarżący wniósł, aby skarga została włączona do akt sprawy znak ZK.5343.13.2012. Tym samym w decyzji organu I instancji z dnia 27.06.2013 r. znak ZK.5343.13.2012 nastąpiło odniesienie się do zarzutów podjętych przez stronę w przedmiotowej skardze, co do sposobu prowadzonego postępowania dowodowego, uznając, że prowadzone postępowanie nie posiadało wady prawnej.*”

Istotnie zgodnie z art. 234 pkt 1 k.p.a. w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu. Oznacza to, iż stosownie do okoliczności i stanu sprawy skarga wniesiona przez stronę powinna zostać uznana za określony rodzaj podania z zachowaniem zasady pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym. Niemniej jednak jeżeli treść skargi nie odpowiada żadnemu środkowi procesowemu

przewidzianemu przez k.p.a. należy ją rozpatrzyć w trybie skargowym. W opisywanym przypadku skarżący wyrażał swoje niezadowolenie ze sposobu w jaki pracownik Urzędu przeprowadził poszczególne czynności w postępowaniu administracyjnym. Mimo, że przedmiotowa skarga zarejestrowana została w rejestrze skarg i wniosków jako skarga na pracownika odpowiedź nie została udzielona w trybie skargowym. Brak jest również w rejestrze adnotacji o sposobie załatwienia skargi. Przy czym należy zauważyć, iż przez załatwienie skargi można rozumieć zarówno zwrot, oddalenie, odrzucenie, jak i wszystkie formy kwalifikacji. Zwrot odrzucenie oraz oddalenie będzie załatwieniem negatywnym, a wszelkie postacie kwalifikacji załatwieniem pozytywnym. Zgodnie z k.p.a. na sposób przeprowadzania czynności przez pracownika nie służy żaden środek odwoławczy. Zarzuty do tych czynności można podnieść dopiero w odwołaniu od decyzji kończącej postępowanie. Na podstawie art. 234 k.p.a. kwalifikacji sprawy dokonuje organ, do którego wpłynęło pismo zatytułowane jako skarga. Niemniej jednak zapisy rejestru powinny odzwierciedlać rzeczywisty sposób kwalifikacji i załatwienia sprawy.

W toku czynności kontrolnych ustalono, iż pismem z dnia 21 lipca 2015 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przekazała Burmistrzowi kopię skargi z dnia 25 czerwca 2015 r. dot. decyzji w sprawie przyznania specjalistycznych usług opiekuńczych. Stwierdzono, iż oryginał skargi wpłynął do Rady Miejskiej Stronia Śląskiego w dniu 25 czerwca 2015 r. Pismem z dnia 29 lipca 2015 r. Burmistrz przekazał skargę do Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej powołując się na treść art. 234 k.p.a. Z wyjaśnień przekazanych przez Burmistrza w toku kontroli wynika, iż skargę przekazano do Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej, gdyż to on prowadził postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie. Po ustaleniu, iż na dzień wpływu skargi postępowanie toczyło się przed organem II instancji tj. Samorządowym Kolegium Odwoławczym Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Stroniu Śląskim przekazał skargę do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu działając z upoważnienia Burmistrza. Pismem z dnia 31 lipca 2015 r. skarżąca została poinformowana przez Burmistrza o przekazaniu skargi.

Przedmiotowe wyjaśnienia zostały uwzględnione. Postępowanie Burmistrza w powyższej sprawie oceniono jako prawidłowe.

W zakresie terminowości załatwiania skarg i wniosków w oparciu o skontrolowane sprawy stwierdzono, iż wszystkie skargi i wnioski, do załatwienia których właściwy był kontrolowany organ zostały załatwione bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca do czego obliguje art. 237 § 1 k.p.a. W większości przypadków przestrzegano również 7 dniowego terminu na przekazanie skargi/wniosku do organu właściwego zgodnie z art. 231 k.p.a.

Niemniej jednak w dwóch przypadkach (tj. skarga 16 lipca 2014 r. oraz skarga z dnia 15 listopada 2013 r.) termin ten został przekroczone. W wyjaśnieniach z dnia 2 grudnia 2015r. Burmistrz wskazał, iż przekroczenie ustawowego terminu cyt. „*spowodowane było niedopatrzeniem pracownika merytorycznego*”.

Przedmiotowe wyjaśnienia zostały przyjęte i uznane za przyczynę powstania powyższej nieprawidłowości.

[Dowód akta kontroli str.43-53]

Realizację zadania dotyczącego prowadzenia ewidencji kąpielisk oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.

W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące prowadzenia ewidencji kąpielisk w jednostce kontrolowanej realizował Pan Lech Sadowski – Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej, Infrastruktury Technicznej i Ochrony Środowiska.

W toku kontroli stwierdzono, iż objęte kontrolą wpisy do ewidencji kąpielisk dokonane zostały z zachowaniem właściwości miejscowej organu ewidencyjnego.

Ustalono, iż w okresie objętym kontrolą, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 34a ust. 1 ustawy Prawo wodne, Rada Miejska Stronia Śląskiego podjęła następujące uchwały określające wykaz kąpielisk: Uchwała Nr XXIX/241/13 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie wykazu kąpielisk na terenie Gminy Stronie Śląskie (Dz. Urz. Woj. z 2013r., poz. 2861), Uchwała Nr XLII/332/14 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie wykazu kąpielisk na terenie Gminy Stronie Śląskie (Dz. Urz. Woj. z 2014 r., poz. 1963) oraz Uchwała Nr VI/40/15 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie wykazu kąpielisk na terenie Gminy Stronie Śląskie (Dz. Urz. Woj. z 2015r., poz. 1525).

W zakresie terminowości dokonywania wpisów do ewidencji ustalono, iż w ewidencji kąpielisk prowadzonej w Urzędzie Miejskim w Stroniu Śląskim nie jest umieszczana data dokonania wpisu. Zgodnie z art. 34 b ust. 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 469) *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta wpisuje kąpieliska lub aktualizuje wpis do ewidencji kąpielisk w terminie 14 dni od dnia podjęcia uchwały, o której mowa w art. 34a ust. 1.* Wystąpiono zatem do pracownika prowadzącego ewidencję o wskazanie terminów dokonania poszczególnych aktualizacji w latach 2013 – 2015. W piśmie z dnia 30 listopada 2015 r. pracownik odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji poinformował, iż cyt. „*rejestr w latach 2013 – 2015 był zaktualizowany w dniach 29.03.2013 r., 04.04.2014 r., 10.04.2015 r.*”

[Dowód akta kontroli str.34]

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia uznano, iż wpisy do ewidencji dokonywane były terminowo.

W okresie objętym kontrolą do Burmistrza Stronia Śląskiego wpłynęły trzy wnioski organizatorów o umieszczenie kąpieliska w wykazie kąpielisk. Na ich podstawie dokonano wpisów do ewidencji kąpielisk w latach 2013-2015. Nie wpłynął żaden wniosek organizatora o aktualizację wpisu figurującego w ewidencji kąpielisk, połączenie kąpielisk bądź ich podział.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Wykaz kąpielisk prowadzony jest zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie ewidencji kąpielisk oraz sposobu oznakowania kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpeli (Dz.U. z 2011 r., nr 91 poz. 527).

[Dowód akta kontroli str.74-79]

W wyniku analizy kompletności wprowadzonych do ewidencji kąpielisk danych stwierdzono, iż ewidencja zawiera większość wymaganych informacji.

Niemniej jednak w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych w tabeli II Karta kąpieliska, części A Informacje podstawowe, kolumnie 3, wierszu 3 stwierdzono brak oznaczenia granic kąpieliska za pomocą współrzędnych geograficznych.

[Dowód akta kontroli str.77]

Zgodnie z art. 34 b ust. 6 pkt 3 ustawy Prawo wodne w *ewidencji kąpielisk zamieszcza się w szczególności: opis granic kąpieliska za pomocą współrzędnych geograficznych w układzie WGS84, na obowiązującym podkładzie map topograficznych lub ortofotomap z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.*

W wyjaśnieniach z dnia 30 listopada 2015 r. pracownik prowadzący ewidencję wskazał, iż cyt. „*omyłkowo pominięto informacje o współrzędnych geograficznych kąpieliska. Informacja ta została uzupełniona w karcie kąpieliska w pkt 3 i na mapie topograficznej (w załączeniu)*”

Powyższe wyjaśnienia przyjęto jako przyczynę powstania nieprawidłowości. Jednocześnie w oparciu o załączony do pisma z dnia 30 listopada 2015 r. wydruk z ewidencji kąpielisk stwierdzono, iż Karta kąpieliska została uzupełniona o wskazane powyżej informacje.

[Dowód akta kontroli str.38]

Analiza kompletności wpisów do ewidencji wykazała ponadto, iż w tabeli II Karta kąpieliska, części A Informacje podstawowe, kolumnie 3, wierszu 12 nie są zamieszczone daty aktualizacji oraz informacje czego aktualizacja dotyczyła. Mając na uwadze, iż ewidencję kąpielisk prowadzi się na wzorze, który stanowi Załącznik do Rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ewidencji kąpielisk oraz sposobu oznakowania kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz fakt, iż w objaśnieniach do tabeli II Karta kąpieliska, części A Informacje podstawowe, kolumny 3, wiersza 12 zawartych w tym załączniku określono sposób wypełniania wskazanej rubryki, uznać należy, iż rubryki te powinny być wypełnione.

Zgodnie z art. 34e ust. 1 ustawy Prawo wodne Burmistrz ma obowiązek niezwłocznego zamieszczania w ewidencji kąpielisk informacji przekazanych przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego dot. oceny jakości wody w kąpielisku, klasyfikacji wody w kąpielisku oraz zakazu kąpieli.

Mając na uwadze treść powyższego przepisu pracownik odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji wyjaśnił, iż obowiązek ten jest realizowany a informacje otrzymywane od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kłodzku są na bieżąco wprowadzane do karty kąpieliska cz. B.

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

1. 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 w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio odnotowywane były wszystkie rozpatrzone skargi;
2. Jeżeli skarga/wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, wyodrębnić i rozpatrzyć zarzuty należące do właściwości organu zawiadamiając skarżącego o sposobie ich załatwienia, a w pozostałym zakresie odpis

skargi/wniosku przekazać do organów właściwych na podstawie § 10 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków;

3. Każdorazowo analizować treść skargi w celu ustalenia organu właściwego z uwzględnieniem treści art. 236 k.p.a.;
4. Bezwzględnie przestrzegać właściwości organu do rozpatrzenia skargi wynikającej z art. 229 k.p.a. W przypadku gdy z treści skargi nie można jednoznacznie ustalić czyjego działania dotyczy skarga wzywać skarżącego o sprecyzowanie zarzutów w oparciu o § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków;
5. 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.;
6. W przypadku stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia skargi przekazywać ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, do organu właściwego, zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a.;
7. W ewidencji kąpielisk w tabeli II Karta kąpieliska, części A Informacje podstawowe, kolumnie 3, wierszu 12 każdorazowo zamieszczać datę dokonania aktualizacji oraz informacje czego aktualizacja dotyczyła.

W terminie do dnia **26 lutego 2016 r.**, proszę o udzielenie informacji dotyczącej sposobu wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków z kontroli lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/ - /

Paweł Hreniak