



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 7 lipca 2016 r.

NK-KS.431.1.13.2016.MK

Pan
Ryszard Jaroń
Przewodniczący Rady
Powiatu Wrocławskiego

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 23), zwanej dalej k.p.a., oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 marca 2016 r. o symbolu NK-KS.0030.36.2016.MGS, NK-KS.0030.38.2016.MGS, zespół kontrolny w składzie Monika Grzywalska – Świątek – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu) oraz Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki, w dniach od 7 do 29 kwietnia 2016 r. (z przerwami), przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Powiatu Wrocławskiego z siedzibą przy ul. T. Kościuszki 131, 50-440 Wrocław, 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 od 7 do 12 kwietnia 2016 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o plan kontroli na I półroczu 2016 r., zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 23 grudnia 2015 r.

Przewodniczącym Rady Powiatu Wrocławskiego jest Pan Ryszard Jaroń wybrany uchwałą Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 1 grudnia 2014 r. nr I/1/14 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Wrocławskiego. W okresie objętym kontrolą funkcję Przewodniczącego Rady Powiatu Wrocławskiego pełnili również: Pan Michał Trębacz (uchwała nr I/1/10 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Wrocławskiego) oraz Pani Maria Wilk (uchwała nr XX/171/13 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 15 listopada 2013 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Wrocławskiego).

Ostatnia kontrola w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Radzie Powiatu Wrocławskiego została przeprowadzona w październiku 2008 r. W wyniku przeprowadzenia kontroli skierowano do organu kontrolowanego następujące zalecenia pokontrolne: dostosować tryb rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków do przepisów Działu VIII Kodeksu Postępowania Administracyjnego; przestrzegać właściwości rzeczowej wynikającej z treści art. 229 k.p.a. oraz z przepisów szczególnych; przestrzegać przepisu art. 237 § 1 k.p.a., a w przypadku braku możliwości rozpatrzenia skargi (wniosku) w terminie nakreślonym przez ten przepis, stosować odpowiednio art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 k.p.a.; zawiadamiać skarżącego o sposobie załatwienia skargi, które zgodne powinno być z wymogiem art. 238 § 1 k.p.a. Jednocześnie poproszono organ kontrolowany o: bezwzględne przestrzeganie zasady, iż jedyną formą wyrażania woli przez Radę Powiatu jest uchwała; przestrzeganie przepisu art. 231 k.p.a., zwracając przy tym szczególną uwagę na terminowość przekazania skargi w przypadku braku właściwości organu oraz na obowiązek zawiadomienia skarżącego o przekazaniu skargi właściwemu organowi; formalne przekazywanie do Zarządu Powiatu, jako odrębnego organu, skarg podlegających rozpatrzeniu przez Zarząd; przekazywanie do odpowiednich organów spraw zakwalifikowanych jako skargi w sprawie indywidualnej (art. 233 k.p.a.) lub skargi w toku postępowania (art. 234), zgodnie z dyspozycją art. 236 k.p.a.

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

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 10 maja 2016 r. (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego - 16 maja 2016 r.) podpisane przez Panią Monikę Kłodnicką – Głównego Specjalistę w Biurze Rady Powiatu Wrocławskiego (zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 10 maja 2016 r.). [Dowód: akta kontroli str. 94-110]

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu Wrocławskiego określono w rozdziale 5 Statutu Powiatu Wrocławskiego, stanowiącego załącznik do Obwieszczenia Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Powiatu Wrocławskiego (t.j. Dz. Urz. Woj. Doln. z 2014, poz. 5022).

Prowadzenie spraw z zakresu postępowań skargowo-wnioskowych, w tym prowadzenie rejestru skarg i wniosków Rady Powiatu Wrocławskiego powierzono Pani Monice Kłodnickiej – Głównemu Specjaliście w Biurze Rady Powiatu Wrocławskiego – (pkt 8 zadań szczegółowych zawartych w zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracownika).

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Radzie Powiatu Wrocławskiego 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. Nr 5, poz. 46), zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

W wyniku kontroli ustalono, iż Przewodniczący Rady Powiatu Wrocławskiego przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w każdy wtorek od 15³⁰ do 16³⁰. Mając na uwadze, iż Starostwo Powiatu we Wrocławiu czynne jest od poniedziałku do piątku w godz. 7⁴⁵ do godz. 15⁴⁵ należy wskazać, iż wyznaczone godziny przyjmowania interesantów w sprawie 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.*

Kontrola wykazała, iż na widocznym miejscu w siedzibie organu kontrolowanego znajduje się informacja o dniach i godzinach przyjęć mieszkańców w sprawach skarg i wniosków, realizowany jest więc obowiązek wynikający z art. 253 § 4 k.p.a.

W toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego udostępniono kontrolującym następujące rejestry skarg i wniosków: za rok 2013 (jeden rejestr oznaczony: *SP-BR.151.1.2013 - SP-BR.151.16.2013*); za rok 2014 (jeden rejestr oznaczony symbolem: *SP-BR.1510.1.2014 - SP-BR.1510.5.2014 SP-BR.1511.1.2014 - SP-BR.1511. 5.2014*); za rok 2015 (jeden rejestr oznaczony symbolem: *SP-BR.1510.1.2015 - SP-BR.1510.4.2015 SP-BR.1511.1.2015 - SP-BR.1511.6.2015*); za rok 2016 (jeden rejestr oznaczony symbolem *SP-BR.1510, SP-BR.1511*). ”. [Dowód: akta kontroli str. 15-25]

Kontrola wykazała, iż w rejestrze skarg i wniosków za 2013 r. zarejestrowano sprawy oznaczone symbolem klasyfikacyjnym 1510. Natomiast w rejestrze skarg i wniosków za lata 2014-2015 zarejestrowano zarówno skargi/wnioski załatwiane bezpośrednio przez organ (pod symbolem 1510), jak i skargi/wnioski przekazywane do załatwienia według właściwości (pod symbolem 1511), mimo iż w *Jednolitym rzeczowym wykazie akt organów powiatu i starostw powiatowych*, stanowiącym załącznik nr 3 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), pod symbolem 1510 sklasyfikowano *skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio, w tym na jednostki podległe (w tym ich rejestr)*, a pod symbolem 1511 *sklasyfikowano skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości.*

W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. zakwestionowano powyższe ustalenia, podnosząc, iż na dany rok założona została teczka, w której cyt. *„równoległe prowadzone są dwa rejestry: pod symbolem SP-BR.1510 znakowane są skargi/wnioski załatwiane bezpośrednio, natomiast pod symbolem: SP –BR. 1511 – skargi/wnioski przekazane do załatwienia wg właściwości. Dla w/w dwóch kategorii spraw nadawane są kolejne numery. I tak w roku 2014 zarejestrowano 5 spraw pod symbolem: SP-BR.1510 i 5 spraw pod symbolem: SP-BR.1511, zaś w roku 2015 zarejestrowano 4 sprawy pod symbolem: SP-BR.1510 i 6 spraw pod symbolem: SP-BR.1511”*. [Dowód: akta kontroli str. 94]

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, iż z analizy zapisów rejestrów przedłożonych w toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego wynika, iż zarówno w 2014 r., jak i w 2015 r. skargi/wnioski załatwiane/przekazywane rejestrowano w każdym roku w sposób ciągły w jednym rejestrze. W rejestrze za 2014 r. od pozycji 1 rejestru do pozycji 5 rejestru zarejestrowano sprawy załatwiane bezpośrednio przez organ kontrolowany, a od pozycji 6 do pozycji 10 zarejestrowano sprawy przekazywane przez organ kontrolowany innym organom według właściwości. Podobnie sprawa się przedstawia w przypadku rejestru za 2015 r., w którym od pozycji 1 rejestru do pozycji 4 zarejestrowano sprawy załatwiane bezpośrednio przez organ kontrolowany, a od pozycji 5 do pozycji 10 zarejestrowano sprawy przekazywane przez organ

kontrolowany innym organom według właściwości. Ciągła rejestracja skarg/wniosków załatwianiach / przekazywanych do załatwienia świadczy o prowadzeniu jednego rejestru za dany rok, a nie jak to wskazano w wyjaśnieniach w dwóch.

Podkreślenia wymaga, iż w wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż z uwagi na to, że cyt. „ *istotnie tzw. liczba porządkowa – rejestru - może sugerować łączne rejestrowanie spraw, dlatego, uwzględniając spostrzeżenia Pań kontrolujących, rejestry te zostały przeniesione na oddzielne arkusze, na których sprawy znalazły się pod liczbami porządkowymi odpowiadającymi numerom spraw*”.

Do złożonych wyjaśnień z dnia 10 maja 2016 r. dołączono wydruki następujących rejestrów skarg i wniosków:

- 1) jeden rejestr za 2013 r. oznaczony symbolem: *SP-BR.151.1.2013 - SP-BR.151.16.2013*;
- 2) dwa odrębne rejestry za 2014 r. oznaczone symbolem:
 - a. *SP-BR.1510.1.2014 - SP-BR.1510.5.2014*,
 - b. *SP-BR.1511.1.2014 - SP-BR.1511.5.2014*;
- 3) dwa odrębne rejestry za 2015 r. oznaczone symbolem:
 - a. *SP-BR.1510.1.2015 - SP-BR.1510.4.2015*,
 - b. *SP-BR.1511.1.2015 - SP-BR.1511.6.2015*;
- 4) jeden rejestr za 2016 r. oznaczony symbolem *SP-BR.1511*.

W świetle powyższego należy zauważyć, iż organ kontrolowany wyodrębnił dwa odrębne rejestry (1510 i 1511), z czego pierwszy dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, drugi dla skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia według właściwości. [Dowód: akta kontroli str. 100-110]

W związku z czym należy wskazać, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze.

Jednocześnie należy podkreślić, iż w latach 2014-2016 organ kontrolowany prowadził postępowania skargowo - wnioskowe stosując prawidłowe symbole klasyfikacyjne wynikające z ww. *Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów powiatu i starostw powiatowych*. Niemniej jednak, co potwierdzają również wyjaśnienia z dnia 10 maja 2016 r., w 2013 r. organ prowadził wszystkie postępowania skargowo – wnioskowe pod symbolem 1510, mimo że w przypadku poddanych kontroli spraw przekazywał pisma innym organom, celem załatwienia zgodnie z właściwością. [Dowód: akta kontroli str. 15-17, 94]

Z udostępnionych rejestrów wynika, iż w okresie objętym kontrolą do organu kontrolowanego wpłynęło łącznie 38 spraw zakwalifikowanych jako skargi bądź wnioski w rozumieniu działu VIII k.p.a. (10 wniosków i 28 skarg).

Kontroli poddano wszystkie sprawy zakwalifikowane jako wnioski (zarejestrowane w rejestrach udostępnionych w toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego pod poz.: 2/2013, 4/2013, 7/2013, 13/2013, 15/2013, 16/2013, 7/2014, 5/2015, 10/2015, 1/2016) oraz 10 spraw zakwalifikowanych jako skargi (tj. poz. 1/2013, 6/2013, 10/2013, 14/2013, 3/2014, 6/2014, 9/2014, 3/2015, 6/2015, 9/2015).

[Dowód: akta kontroli str. 15-25]

W wyniku kontroli ustalono, iż sposób rejestracji skarg i wniosków ułatwia kontrolę 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*.

Przy czym czynności kontrolne przeprowadzone w siedzibie organu kontrolowanego wykazały, iż w przypadku spraw zarejestrowanych pod poz.:

a. 15/2013 w rubryce rejestru zatytułowanej „*sposób załatwienia*” wpisano inną datę niż data faktycznego zawiadomienia wnoszącego o przekazaniu, mianowicie w rubryce rejestru jako datę przekazania wpisano „19.12.2013”, zamiast „9.12.2013”;

b. 7/2014 w rubryce dot. sposobu załatwienia wskazano, iż cyt. „wnioskodawcy zostali poinformowani pismem nr SP-DT.7134.127.2014 z dn. 21.08.14 r.”. Powyższy zapis sugeruje, iż o sposobie załatwienia wniosku Rada Powiatu Wrocławskiego poinformowała w ww. piśmie. Niemniej jednak z analizy ww. pisma wynika, iż o sposobie załatwienia wniosku poinformował wz. Dyrektora pracownik Wydziału Dróg i Transportu Starostwa Powiatowego we Wrocławiu;

c. 5/2015 w rubryce rejestru zatytułowanej cyt. „*numer sprawy data wpływu*” wpisano cyt. „04.02.2015 r.”, mimo iż wniosek do Starostwa Powiatowego we Wrocławiu/Biura Rady Powiatu Wrocławskiego wpłynął w dniu 5 lutego 2015 r. ;

d. 5/2015, 6/2015, 10/2015 w rejestrze nie wskazano terminu przekazania wniosku/skargi do innego organu;

e. 1/2013 w rubryce rejestru zatytułowanej cyt. „*numer sprawy data wpływu*” wpisano cyt. „25.01.13 r.”, mimo iż z pieczęci wpływu do Starostwa Powiatowego we Wrocławiu - z *zakreśleniem BR* wynika, iż skarga do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego wpłynęła w dniu 11 stycznia 2013 r. Na dokumencie skargi widnieje dodatkowa pieczęć, z której wynika, iż skarga do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego wpłynęła w dniu 25.01.2013 r. Podobnie w przypadku skargi zarejestrowanej pod poz. 6/2013 w rubryce rejestru zatytułowanej cyt. „*numer sprawy data wpływu*” wpisano cyt. „27.05.13 r.”, mimo iż z pieczęci wpływu do Starostwa Powiatowego we Wrocławiu z *zakreśleniem BR* wynika, iż skarga wpłynęła w dniu 24.05.2013 r. Na dokumencie skargi widnieje dodatkowa pieczęć, z której wynika, iż skarga do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego wpłynęła w dniu 27.05.2013 r.;

f. 10/2013 z zapisów rejestru oraz z przedłożonej dokumentacji wynika, iż postępowanie skargowe prowadził Zarząd Powiatu Wrocławskiego, a Rada Powiatu Wrocławskiego przedmiotową skargę dostała jedynie do wiadomości. W myśl art. 254 k.p.a. rejestracji podlegają jedynie skargi i wnioski przekazywane bądź załatwiane przez organ;

g. 1/2016 w rubryce rejestru zatytułowanej cyt. „*numer sprawy data wpływu*” wpisano cyt. „23.01.16 r.”, mimo iż z pieczęci wpływu do Starostwa Powiatowego we Wrocławiu - z *zakreśleniem BR* wynika, iż wniosek do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego wpłynął w dniu 23.02.2016 r.

h. 1/2016 w rubryce rejestru zatytułowanej „*sposób załatwienia*” wpisano inną datę niż data faktycznego zawiadomienia wnoszącego o przekazaniu, mianowicie w rubryce rejestru jako datę przekazania wpisano „29.01.16”, zamiast 29.02.2016 r.

Mając na względzie powyższe podkreślenia wymaga, iż zapisy rejestru powinny odzwierciedlać stan faktyczny wynikający z posiadanej dokumentacji, ponadto z zapisów rejestru powinno wynikać kiedy skarga/wniosek wpłynął do organu oraz jak i kiedy został załatwiony, ponadto w przypadku braku możliwości załatwienia skargi/wniosku w terminie z zapisów rejestru powinno również wynikać czy organ zawiadomił o przyczynach zwłoki.

W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż w przypadkach, o których mowa w ww. punktach *a,c,h,g*, dokonano skorygowania wykazanych w toku kontroli błędów, w zakresie stanu faktycznego opisanego w punktach: *d,e*, doprecyzowano: informację dot. terminu przekazania skargi-wniosku do innego organu (punkt *d*)/zapisy dot. daty wpływu skargi do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego (punkt *e*). W przypadku sprawy opisanego w punkcie *b*, w wyjaśnieniach wskazano, iż to nie Rada Powiatu Wrocławskiego

powiadomiła wnoszącego pismem nr SP-DT.7134.127.2014 z dn. 21.08.14 r., przedmiotowego zawiadomienia dokonał Zarząd Powiatu Wrocławskiego, sprawa została osobiście przekazana przez Przewodniczącą Rady Powiatu Wrocławskiego do Zarządu Powiatu bez pisemnego powiadomienia wnoszącego. Ponadto w wyjaśnieniach wskazano, że skarga zarejestrowana pod poz. 10/2013 (punkt f) została omyłkowo zarejestrowana w rejestrze skarg i wniosków Rady Powiatu Wrocławskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 95-96]

Ponadto w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 14/2013 jako cyt. „*zażalenie na próbę utajnienia obrad komisji rewizyjnej*” zarejestrowano pisma złożone przez dziennikarzy, w których wyrażono prośbę o wyjaśnienie zachowania członków komisji rewizyjnej podczas obrad komisji rewizyjnej oraz o zajęcie stanowiska, co do dalszego postępowania. Z analizy dokumentacji sprawy wynika, iż wnoszącym odpowiedzi udzielił e-mailem Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wrocławskiego. W wyjaśnieniach wskazano, iż cyt. „*w przypadku pism skierowanych drogą e-mailową do Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej przez dziennikarzy (sprawa zarejestrowana pod poz. 14/2013) nastąpiło błędne zakwalifikowanie ich jako wniosku/skargi w myśl art. 227/241 k.p.a. Nie zmienia to faktu, że Przewodniczący Komisji Rewizyjnej niezwłocznie udzielił odpowiedzi na pisma, również w formie elektronicznej. Tego rodzaju pisma nie były rejestrowane w kolejnych latach*”. Mając na względzie udzielone wyjaśnienia oraz treść złożonego żądania uznano powyższe działanie jako błąd rejestracji sprawy w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków. [Dowód: akta kontroli str. 99]

Mając na względzie powyższe należy wskazać, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze w zakresie odnoszącym się do zapisów prowadzonych rejestrów skarg i wniosków.

W wyniku kontroli należy stwierdzić, iż w niektórych przypadkach organ kontrolowany dokonał niewłaściwej kwalifikacji sprawy przed nadaniem jej biegu. Powyższe zaniechanie skutkowało nadaniem niewłaściwego biegu następującym sprawom:

1. W przypadku sprawy prowadzonej pod numerem SP-BR.1510.16.2013 (poz. 16/2013) organ kontrolowany przekazał wniesione pismo jako *wniosek*. Wnoszący wniósł o doręczenie odpisu opinii Komisji Rewizyjnej, ponadto poprosił o udzielenie pomocy i poinformowanie, gdzie można zapoznać się z: protokołami Sesji Rady Powiatów; Postanowieniami Starosty bieżącej kadencji; wysokością wynagrodzenia Starosty. Ponadto wniósł o podjęcie stosownych działań z urzędu celem wyjaśnienia braku na stronie internetowej Starostwa wskazanych przez niego informacji. [Dowód: akta kontroli str. 35-37]

W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż cyt. „*Pani Przewodnicząca Rady Powiatu Wrocławskiego (...), po konsultacji prawnej, ze względu na złożony charakter pisma zatytułowanego jako – Wniosek -, przekazała sprawę Staroście PW celem rozpatrzenia. Strona BIP, na której znajdują się (czy też powinny znajdować się, zdaniem Wnioskującego), jest prowadzona przez upoważniony przez Starostę PW zespół pracowników Starostwa, którzy w rzetelny i wyczerpujący sposób mogli odpowiedzieć na wniosek*”. [Dowód: akta kontroli str. 96].

Analizując treść pisma, w ocenie organu kontrolującego, nie można uznać, iż wniesione pismo powinno zostać zakwalifikowane jako wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. Faktem jest, iż art. 241 k.p.a. zawiera katalog otwarty, więc jego zakres przedmiotowy jest szeroki, niemniej jednak przedmiotem wniosku nie może być jakiś zarzut (skarga – art. 227 k.p.a), lecz chęć ulepszenia istniejącego stanu rzeczy (por. J. Starościak (w:) E. Iserzon, J. Starościak, Komentarz, 1964, s. 249). Może on dotyczyć zarówno

działania, jak i zaniechania, odnosi się jednak do przyszłości (J. Lang, Wnioski obywatelskie w administracji państwowej, Warszawa 1976, s. 132) [zob. Małgorzata Jaśkowska, Tytuł: Komentarz aktualizowany do art.241 Kodeksu postępowania administracyjnego, Stan prawny: 2015.09.25, źródło LEX ONLINE]. Jednocześnie 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., skarga w rozumieniu art. 227 k.p.a., bądź jakikolwiek inny środek procesowy.

2. W przypadku sprawy prowadzonej pod symbolem SP-BR.1510.13.2013 (poz. 13/2013) kontrola wykazała, iż wnoszącego poinformowano o braku możliwości nadania biegu wniesionej sprawie. W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż cyt. *„pismo miało bardzo złożony charakter, zostało zatytułowane: - WNIOSEK-, niemniej zawierało szereg zarzutów skierowanych pod adresem różnych podmiotów, stąd wymagało dogłębnej analizy i wystąpienia do Starosty PW o wyjaśnienia w sprawach w nim poruszonych”*. [Dowód: akta kontroli str. 97]

Podkreślenia wymaga, iż z przepisów regulujących postępowanie skargowe i wnioskowe wynika, iż organ, który otrzymał skargę bądź wniosek powinien zawiadomić o sposobie załatwienia skargi/wniosku albo przekazać według właściwości bądź alternatywnie poinformować wnoszącego o właściwym organie. Żaden przepis regulujący postępowanie skargowe bądź wnioskowe nie uprawnia do poinformowania wnoszącego o braku możliwości nadania sprawie dalszego biegu.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż wniesione pismo zawierało również szereg zarzutów skierowanych wobec różnych podmiotów, co również potwierdzono w złożonych piśmie z dnia 10 maja 2016 r. wyjaśnieniach. Wskazać należy, iż wnoszący w jednym piśmie może zawrzeć kilka odrębnych spraw, w tym treścią żądania może być wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a., skarga w rozumieniu art. 227 k.p.a., bądź jakikolwiek inny środek procesowy.

3. W przypadku sprawy SP-BR.1511.1.2015 (poz. 5/2015 rejestru udostępnionego w toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie kontrolowanego organu) ustalono, iż wniesione pismo zakwalifikowano jako wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. W wyjaśnieniach wskazano, iż pismo stanowiło cyt. *„zawiadomienie o rozpoczęciu prac budowlano – drogowych i wniosek, jak zostało sformułowane - o wydanie – zlecenie podjęcia decyzji administracyjnej z urzędu*. Ponadto w wyjaśnieniach wskazano, iż *wobec tego, że wniosek był lakoniczny, bez wskazania jakiego typu decyzji oczekuje wnoszący Przewodniczący Rady, po konsultacji prawnej zakwalifikował jako wniosek w myśl art. 241 k.p.a., zgodnie z zapisem tego artykułu, mówiącym, że przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy - zapobiegania nadużyciom”*. [Dowód: akta kontroli str. 97]. Podkreślenia wymaga, iż obowiązkiem organu administracji jest dokładne ustalenie treści żądania strony, która wyznacza rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania. Organ bowiem jest tym żądaniem związany. Treść żądania wyznacza stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania. Natomiast, jeśli powstają jakiegokolwiek wątpliwości co do treści wniosku, w szczególności co do zawartych w nim żądań, organ ma obowiązek zwrócenia się do wnioskodawcy, aby ten sprecyzował swoje żądania, mając na względzie, iż o niniejszym decyduje strona. Dopiero jednoznaczne ustalenie treści żądania zawartego w piśmie strony uprawnia organ do zajęcia stanowiska w danej sprawie [vide: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 578/14; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt

I SA/Wa 1339/10]. Ponadto wskazać należy, iż pierwszeństwo przed postępowaniem skargowym/wnioskowym w rozumieniu przepisów działu VIII k.p.a. ma postępowanie szczególne. Tylko poprawne ustalenie charakteru pisma pozwala na skierowanie skargi lub wniosku do właściwego organu na podstawie art. 231/243 k.p.a.

4. W jednym przypadku (sprawa symbol SP-BR.1511.1.2016, poz. 1/2016) czynności kontrolne wykazały, iż organ kontrolowany przekazał sprawę Staroście Powiatu Wrocławskiego, niemniej jednak na podstawie przedłożonej dokumentacji (w tym przede wszystkim z analizy pisma przekazującego) nie można ustalić jak organ zakwalifikował wniesione pismo, jedynie z zapisów rejestru skarg i wniosków wynikało, iż wniesione pismo zostało zakwalifikowane jako cyt. „wniosek o rozgraniczenie nieruchomości”. [Dowód: akta kontroli str. 25]. Podkreślenia wymaga, iż rozgraniczenia nieruchomości dokonują w drodze decyzji administracyjnej (art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne – t.j. Dz.U. z 2015, poz. 520 ze zm.) wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) oraz, w wypadkach określonych w ustawie, sądy (art. 29 ust. 3 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne – t.j. Dz.U. z 2015, poz. 520 ze zm.).

W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż cyt. „przewodniczący Rady nie zakwalifikował pisma jako wniosek o rozgraniczenie nieruchomości. W piśmie przekazującym sprawę Staroście PW, zawarł jedynie sformułowanie, że dotyczy ono wniosku o rozgraniczenie nieruchomości”. Ponadto w wyjaśnieniach dodano, iż cyt. w swoim meritum pismo z dn. 17.02.16 r. (SP-BR.1511.1.2016) dotyczyło zarzutów wobec działań pracowników Starostwa Powiatowego we Wrocławiu i PZK we Wrocławiu, zdaniem Skarżącej krzywdzących ją i narażających na ponoszenie kosztów”. [Dowód: akta kontroli str. 97].

Podkreślenia wymaga, iż każde pismo wpływające do organu musi być zakwalifikowane, mając na uwadze osobę je wnoszącą oraz sprawę, której dotyczy. Może ono zawierać skargę, gdy odpowiada w swej treści przepisowi art. 227 k.p.a., może być wnioskiem – art. 241, a może być również pismem procesowy strony, któremu należy nadać bieg stosownie do art. 233-235 lub art. 240 k.p.a., gdy chodzi o postępowanie inne niż administracyjne.

Odnosząc się do powyższych ustaleń należy wskazać, iż w myśl przepisu art. 222 k.p.a. o tym, czy wnoszone pismo jest skargą albo wnioskiem, *decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna*. Przy czym przepis art. 222 k.p.a. należy rozpatrywać w łączności z art. 233-35 i 240 k.p.a., bowiem pismo wpływające do organu musi być zakwalifikowane z uwagi na osobę je wnoszącą oraz sprawę, której dotyczy. Może ono zawierać skargę, gdy odpowiada w swej treści przepisowi art. 227 k.p.a., może być wnioskiem – art. 241, a może być również pismem procesowy strony, któremu należy nadać bieg stosownie do art. 233-235 lub art. 240, gdy chodzi o postępowanie inne niż administracyjne. Przepisy te tworzą treść zasady jednotorowości proceduralnej, która wyklucza możliwość stosowania różnych procedur równoległe lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie, jak również zapobiega uchylaniu się od rygorów procesowych. Tylko poprawne ustalenie charakteru pisma pozwala na skierowanie skargi lub wniosku do właściwego organu. Z mocy art. 222 k.p.a. to na organie, do którego wpływa jakieś pismo, spoczywa obowiązek ustalenia, co ono zawiera, petycję, skargę, wniosek, pismo procesowe. [komentarz do art. 221,222 kodeksu postępowania administracyjnego, (w) B.Adamiak, J. Borkowski, Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, wydanie 12, Wydawnictwo C.H. Beck]. Zasadniczo bowiem w całym tym postępowaniu wnoszący nie musi znać prawa, nie musi prawidłowo nazywać składanych przez siebie pism, to organ dokonuje kwalifikacji, mając na względzie jednoznacznie wyrażoną przez wnoszącego treść wniesionego żądania. Ciężar kwalifikacji

prawnej pisma spoczywa zawsze na jego adresacie. Przy czym w przypadku zaistnienia wątpliwości, co do przedmiotu wniesionego żądania, na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wezwania wnoszącego w trybie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków w terminie 7 dni spowoduje pozostawienie skargi bądź wniosku bez rozpoznania.

Czynności kontrole wykazały, iż w jednym przypadku (SP-BR.1511.6.2015 poz. 10/2015 - rejestru udostępnionego w toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie kontrolowanego organu) wniosek został złożony w imieniu innej osoby, niemniej jednak w aktach sprawy brakowało zgody podmiotu, w imieniu którego wniesiono pismo.

W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż przy ustalaniu umocowania reprezentanta podmiotu, w imieniu którego wniesiono *wniosek*, skorzystano z *zasady notoryjności*, biorąc pod uwagę fakt, iż reprezentant był cyt. „*znanym w tutejszym urzędzie Sołtysem, reprezentującym Sołectwo (...) w różnych sprawach*”. [Dowód: akta kontroli str. 96].

Odnosząc się do udzielonych wyjaśnień należy wskazać, iż zgodnie z art. 221 § 3 k.p.a. *skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą*. Skargi i wnioski stanowią rodzaj tzw. *actionis popularis*, czyli środka procesowego przysługującego każdemu, a nie tylko osobie, której interesy prawne zostały naruszone. Osoba ta nie musi uzasadniać swojego interesu. Może bowiem występować również w interesie publicznym czy interesie innej osoby. Jedynym ograniczeniem jest to, że kiedy skarga czy wniosek dotyczą innej osoby, trzeba posiadać jej zgodę.

W świetle powyższego, każdorazowo, organ administracji publicznej powinien, ponad wszelką wątpliwość, ustalić, czy reprezentant wnoszącego posiada jego *zgodę* na wniesienie wniosku/skargi. Fakt, iż konkretna osoba wcześniej w innych sprawach przed danym organem administracji publicznej reprezentowała wnoszącego, sam w sobie nie świadczy o wyrażonej zgodzie na złożenie skargi/wniosku w imieniu reprezentowanego podmiotu, choć temu też nie zaprzecza.

Kontrola wykazała, iż w dwóch przypadkach (SP-BR.1510.2.2013 – poz. 2/2013, SP-BR.1510.15.2013 – poz. 15/2013), mimo że wniosek nie zawierał adresu wnoszącego, sprawom nadano bieg. [Dowód: akta kontroli str. 51-55].

Zgodnie z § 8 ust. 1 ww. Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków *skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania*.

W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż adresy wnioskodawców (Sołtysów oraz Radnej Gminy) zostały ustalone telefonicznie. [Dowód: akta kontroli str. 96]

Wniesione wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie, mając na względzie uproszczony charakter prowadzonych powstępowania skargowo-wnioskowych oraz fakt, iż w ogólnym postępowaniu administracyjnym pozostawia się wniesione podanie bez rozpoznania w przypadku, kiedy w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego, jednakże po ziszczeniu się warunku, iż adresu wnoszącego nie można było ustalić na podstawie posiadanych danych (art. 64 § 1 k.p.a.).

Przy czym w przypadku ww. postępowania SP-BR.1510.15.2013, kontrola wykazała, iż zawiadomienie o przekazaniu wniosku Zarządowi Powiatu Wrocławskiego wysłano jedynie jednemu wnoszącemu, mimo że pod wnioskiem podpisały się dwie osoby. [Dowód: akta kontroli str. 53-55].

W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż telefonicznie ustalono sposób doręczenia zawiadomienia wszystkim wnioskodawcom. Podkreślenia wymaga, iż o sposobie załatwienia skargi/wniosku zawiadamia się wszystkich wnoszących, chyba że wskazali jeden adres do korespondencji. Niemniej jednak, mając na względzie fakt, iż złożone do organu kontrolowanego wnioski nie zawierały adresu (podstawa pozostawienia wniosku bez rozpoznania), wniesione wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie. [Dowód: akta kontroli str. 96]

W wyniku kontroli ustalono, iż w dwóch przypadkach (1511.2.2014, 1511.4.2014 odpowiednio poz. 7/2014 / 9/2014 - rejestru udostępnionego w toku wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie kontrolowanego organu) w dokumentacji spraw brakowało dowodów świadczących o sposobie załatwienia przez Radę Powiatu Wrocławskiego pism wniesionych do kontrolowanego organu.

Odnosząc się do sprawy numer 1511.2.2014 w wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż cyt. *„Pani Przewodnicząca Rady niezwłocznie przekazała sprawę osobiście do Zarządu PW. O sposobie załatwienia sprawy świadczy pismo nr SP-DT.7134.127.2014.MP z dn. 21.08.14 r. przekazane do wiadomości Pani Przewodniczącej Rady, która poinformowała Radę Powiatu Wrocławskiego o sprawie podczas XXVIII Sesji Rady PW w dn. 9.09.14 r. Brak odpowiedzi pisemnej Przewodniczącej Rady PW do wnioskodawców świadczącej o podjętych przez nią działaniach wynikał z niedopatrzenia ze strony zastępującego pracownika odpowiedzialnego za przygotowywanie projektów pism i miał charakter incydentalny. Nie wpłynął na jej załatwienie zgodnie z właściwością”*. [Dowód: akta kontroli str. 95, 97].

Zgodzić się należy, iż sprawa wniosku ostatecznie została załatwiona przez organ właściwy, niemniej jednak wniosek został skierowany do Rady Powiatu Wrocławskiego i do tego organu też wpłynął, co potwierdzają złożone wyjaśnienia. Zgodnie z przepisem art. 243 k.p.a. *jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę*. Brak poinformowania skarżącego o fakcie przekazania sprawy do organu Zarządu Powiatu Wrocławskiego stanowi naruszenie art. 243 k.p.a., ponadto w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organ administracji publicznej obowiązuje zasada pisemności (art. 14 k.p.a.), w związku z czym wszelkie działania podejmowane przez organ powinni znaleźć swoje odzwierciedlenie w aktach prowadzonej sprawy.

Z powyższego wynika, iż organ kontrolowany przekazał przedmiotowy wniosek organowi właściwemu do jego załatwienia.

Odnosząc się natomiast do sprawy numer 1511.4.2014 w wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż cyt. *„sprawa (...) została przekazana przez Panią Przewodniczącą Rady Powiatu Wrocławskiego, stosownie do zapisów § 48 ust 1 Statutu PW, Staroście PW w dn. 27.08.14 r. celem wyjaśnienia. Przewodnicząca poinformowała o sprawie Radę Powiatu Wrocławskiego na XXVIII Sesji w dniu 9.09.14 r. W dniu 7.11.14 r., który zbiegł się z terminem ostatniej Sesji Rady Powiatu Wrocławskiego IV kadencji, wpłynęła do Przewodniczącej Rady odpowiedź informująca o sprawie”*. [Dowód: akta kontroli str. 98-99].

Z udzielonych wyjaśnień oraz z przedłożonych w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumentów nie wynika, jakie działania podjęła Rada Powiatu Wrocławskiego po otrzymaniu wyjaśnień od Starosty Powiatu Wrocławskiego. Przypomnieć należy, iż sposobem załatwienia wnoszonych do organu administracji publicznej skarg/wniosków jest zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/wniosku bądź o przekazaniu skargi/wniosku

innemu organowi, celem załatwienia (alternatywnie zawiadomienie wnoszącego o właściwym organie).

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, iż Rada Powiatu Wrocławskiego powinna załatwić sprawę wniesionej skargi, zgodnie z przepisami regulującymi problematykę skarg, tj. zawiadomić skarżącego o sposobie załatwienia skargi bądź o przekazaniu skargi innemu organowi, celem załatwienia (alternatywnie zawiadomić o właściwym organie). Na podstawie udostępnionych w toku kontroli dokumentów oraz złożonych wyjaśnień nie można ustalić sposobu załatwienia wniesionej skargi przez Radę Powiatu Wrocławskiego (tj. nie można stwierdzić, czy Rada Powiatu Wrocławskiego zawiadomiła skarżącego o sposobie skargi czy też przekazała skargę właściwemu organowi).

W oparciu o skontrolowane sprawy stwierdzono, iż większość skarg rozpatrywanych bezpośrednio przez organ załatwiono bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wpływu skargi do organu kontrolowanego, zgodnie z przepisem art. 237 § 1 k.p.a. W przypadku skarg przekazywanych do rozpatrzenia innym organom zgodnie z właściwością ustalono, iż organ kontrolowany w większości przypadków dokonywał przekazania w terminie, o którym mowa w art. 231 k.p.a., tj. nie później niż w ciągu 7 dni od dnia wpływu skargi do organu kontrolowanego.

W dwóch przypadkach (poz. 1/2013 - sprawa symbol SP-BR.1510.1.2013: poz. 6/2013 - sprawa symbol SP-BR.1510.6.2013) nie można obiektywnie stwierdzić, iż organ dochował terminowości zarówno przy załatwianiu skarg, jak i w zakresie ich przekazywania, z uwagi na stosowanie podwójnych pieczęci wpływu dokumentujących różne daty wpływu każdej skargi do organu kontrolowanego. W jednym przypadku (poz. 3/2014 rejestru udostępnionego w siedzibie organu kontrolowanego, sprawa symbol: SP-BR.1510.3.2014) doszło do naruszenia terminowości przy załatwianiu skargi.

W przypadku skargi zarejestrowanej pod poz. 1/2013 (sprawa symbol SP-BR.1510.1.2013) z pieczęci wpływu do *Starostwa Powiatowego we Wrocławiu - z zakreśleniem BR* wynika, iż skierowana do Rady Powiatu Wrocławskiego skarga do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego wpłynęła w dniu 11 stycznia 2013 r. Niemniej jednak na dokumencie skargi widnieje dodatkowa pieczęć, z której wynika, iż skarga do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego wpłynęła w dniu 25.01.2013 r. W związku z czym, przyjmując datę 11 stycznia 2013 r. za datę wpływu skargi do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego, należy stwierdzić, iż organ kontrolowany przekroczył termin na przekazanie skargi innemu organowi, o którym mowa w art. 231 k.p.a., bowiem skargę przekazano Wojewodzie Dolnośląskiemu dopiero pismem z dnia 25 stycznia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 56-59].

W przypadku skargi zarejestrowanej pod poz. 6/2013 (sprawa symbol SP-BR.1510.6.2013) z pieczęci wpływu do *Starostwa Powiatowego we Wrocławiu - z zakreśleniem BR* wynika, iż skierowana do Przewodniczącego Rady Powiatu Wrocławskiego skarga do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego wpłynęła w dniu 24.05.2013 r. Niemniej jednak na dokumencie skargi widnieje dodatkowa pieczęć, z której wynika, iż skarga do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego wpłynęła w dniu 27.05.2013 r. W związku z czym, przyjmując datę 24 maja 2013 r. za datę wpływu skargi do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego, należy stwierdzić, iż organ kontrolowany przekroczył termin na załatwienie skargi, o którym mowa w art. 237 § 1 k.p.a., bowiem o sposobie załatwienia skargi skarżącego zawiadomiono pismem z dnia 27 czerwca 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 60-66].

W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż cyt. „zgodnie z obowiązującym w Starostwie Powiatowym we Wrocławiu obiegiem korespondencji przychodzącej i wychodzącej, każde pismo zewnętrzne rozpoczynające daną sprawę jest przyjmowane

i rejestrowane w Wydziale Obsługi. Następnie przekazywane jest do dekretacji Staroście PW lub osobie przez Niego upoważnionej. Po zadekretowaniu, pismo jest rejestrowane i przekazywane w elektronicznym systemie obiegu dokumentów LOTUS NOTES, po czym przekazywane w wersji papierowej do odpowiedzialnej komórki organizacyjnej zgodnie z dekretacją. Z tego powodu mogą wynikać rozbieżności pomiędzy oficjalną datą wpływu do tutejszego Urzędu, a wpływem do Biura Rady Powiatu, czyli faktyczną datą przyjęcia skargi/wniosku przez Przewodniczącego Rady. Przy sprawach bardziej skomplikowanych lub mylnej dekretacji zdarzało się (szczególnie w roku 2013), że proces ten trwał kilka lub kilkanaście dni, stąd pojawiała się sugestia Przewodniczącego Rady o podawaniu rzeczywistej daty wpływu do Rady PW pisma”. [Dowód: akta kontroli str. 95].

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, iż w myśl przepisu § 7 pkt 7 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik Nr 1 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. Nr 14, poz. 67) przez punkt kancelaryjny obsługujący dany organ administracji publicznej należy rozumieć komórkę organizacyjną, w tym sekretariat, kancelarię lub stanowisko pracy, których pracownicy są uprawnieni do przyjmowania lub wysyłania przesyłek.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, iż komórką organizacyjną uprawnioną do przyjmowania przesyłek skierowanych do Rady Powiatu Wrocławskiego jest Wydział Organizacyjny Starostwa Powiatowego we Wrocławiu. W związku z czym, w ocenie organu kontrolującego, za datę wpływu pisma (w tym skarg i wniosków) skierowanego do Rady Powiatu Wrocławskiego należy przyjąć datę wpływu danej przesyłki do Starostwa Powiatowego we Wrocławiu.

Złożone wyjaśnienia zostały uwzględnione z uwagi na przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości (tj. obieg dokumentacji).

W wyniku kontroli ustalono, iż w dokumentacji skargowej skargi zarejestrowanej pod poz. 6/2013 brakowało zawiadomienia o niezłażwieniu skargi, spełniającego wymagania o jakich mowa w art. 36 k.p.a., które powinno wskazywać również nowy termin złażwienia sprawy, mając na względzie fakt, iż myśl art. 237 § 4 k.p.a. w razie niezłażwienia skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38. W dokumentacji znajdowało się pismo, w którym poinformowano skarżącego o przyczynach zwłoki (pismo SP-BR.1510.6.2.2013 z dnia 27 maja 2013 r.). [Dowód: akta kontroli str. 62]. Przy czym poinformowanie skarżącego o tym, że skarga zostanie cyt. „przedstawiona na najbliższej Sesji Rady Powiatu Wrocławskiego”, w ocenie organu kontrolowanego, nie stanowi o wskazaniu nowego terminu złażwienia sprawy, zgodnie bowiem z wyrokiem NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 1996 r., I SAB 28/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 97, nowy termin złażwienia sprawy może być uznany za skutecznie wyznaczony w trybie art. 36 § 1, jeżeli zostanie wskazany przez organ właściwy do złażwienia sprawy zgodnie z art. 57 (tj. w dniach, tygodniach lub miesiącach) i z zachowaniem ogólnej zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 k.p.a.

W jednym przypadku (poz. 3/2014 sprawa symbol SP-BR.1510.3.2014) kontrola wykazała, iż organ kontrolowany zawiadomił skarżącego o sposobie złażwienia skargi z przekroczeniem maksymalnego terminu na złażwienie skargi, o którym mowa w art. 237 § 4 k.p.a., przyjmując jako datę wpływu zarówno dzień 23 czerwca 2014 r., jak i dzień 18 czerwca 2014 r., bowiem o sposobie złażwienia skargi zawiadomiono skarżącego dopiero pismem z dnia 10 września 2014 r. Podkreślenia wymaga, iż w omawianym przypadku, tak jak w przypadkach opisanych powyżej, na dokumencie skargi widnieją dwie pieczęcie dokumentujące dwie różne daty wpływu skargi do Biura Rady Powiatu Wrocławskiego, wspomniana data 18 czerwca 2014 r. (pieczęć wpływu do Starostwa Powiatowego we

Wrocławiu - z zakreśleniem BR) oraz data 23 czerwca 2014 r. (Biuro Rady Powiatu Wrocławskiego) [Dowód: akta kontroli str. 67-85].

W myśl przepisu art. 237 § 4 k.p.a. w razie niezalatwienia skargi w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a. stosuje się przepisy art. 36-38 k.p.a. Zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. o każdym przypadku niezalatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zalatwienia sprawy.

W dokumentacji skargowej skargi zarejestrowanej pod poz. 3/2014 znajdowało się zawiadomienie o niezalatwieniu skargi zawierające wszystkie elementy, o jakich mowa w art. 36 k.p.a., tj. przyczyny zwłoki i nowy termin rozpatrzenia sprawy (pismo z dnia 1 września 2014 r.) [Dowód: akta kontroli str. 71]. Niemniej jednak zawiadomienie o niezalatwieniu skargi w terminie, zostało wydane (podpisane) po upływie miesiąca od dnia wpływu skargi do organu kontrolowanego, w związku z czym nie wywołało skutku z nim związanego, ponadto kontrola wykazała, iż organ i tak o sposobie zalatwienia skargi zawiadomił skarżącą po upływie nowego terminu wskazanego w piśmie stanowiącym zawiadomienie o niezalatwieniu skargi.

Wobec powyższego należy wskazać, iż przesłane skarżącemu zawiadomienie o niezalatwieniu skargi w terminie nie wywołało skutków prawnych z nim związanych, tj. nie przedłużyło terminu na zalatwienie skargi.

W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż cyt. „w momencie zawiadamiania skarżącego, Przewodniczący nie jest w stanie podać konkretnej daty rozpatrzenia skargi przez Radę”, mając na względzie sesyjny tryb pracy Rady Powiatu Wrocławskiego oraz brak z góry ustalonego na dany rok harmonogramu sesji z wyznaczeniem dat. [Dowód: akta kontroli str. 98].

Złożone wyjaśnienia uznano jako przyczynę naruszenia terminowości przy zalatwianiu skarg.

Kontrola wykazała, iż większość wniosków (za wyjątkiem pisma zakwalifikowanego przez organ kontrolowany jako wniosek – sprawa prowadzona pod symbolem: SP – BR.1510.16.1.2013 – poz. 16/2013 rejestru) jakie wpłynęły do kontrolowanego przekazano organowi właściwemu z zachowaniem terminu wynikającego z art. 231 k.p.a.

Odnosząc się do sprawy numer 1510.16.1.2013 w wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż cyt. „przekroczenie siedmiodniowego terminu zawiadomienia wnoszącego w w/w sprawie (w rozumieniu art. 243 k.p.a.) nastąpiło w związku z koniecznością uzyskania dodatkowych wyjaśnień przez Panią Przewodniczącą, przed ostatecznym przekazaniem Staroście PW”. [Dowód: akta kontroli str. 97].

Złożone wyjaśnienia uznano jako przyczynę naruszenia terminowości przy przekazywaniu wniosku (sprawa symbol 1510.16.1.2013).

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczania w treści zawiadomień o sposobie zalatwienia skargi, obligatoryjnych elementów wynikających z art. 238 § 1 k.p.a., w myśl którego: *Zawiadomienie o sposobie zalatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została zalatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do zalatwienia 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 zalatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.* W oparciu o skontrolowane sprawy ustalono,

iż zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (dwa przypadki: poz. 6/2013 i 3/2014) zawierały elementy określone w przytoczonym przepisie, z wyjątkiem pouczenia o treści art. 239 k.p.a., do czego obowiązuje dyspozycja art. 238 § 1 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 10 maja 2016 r. wskazano, iż cyt. *brak prawnego pouczenia o treści art. 239 o możliwości podtrzymania swego stanowiska przez organ w przypadku uznania skargi za bezzasadną bez powiadamiania skarżącego, wyniknął z niedopatrzenia osób przygotowujących projekty uchwał*". W wyjaśnieniach wskazano ponadto, iż cyt. *„mając na uwadze wskazanie organu kontrolującego, w przyszłości zostanie dolożona większa staranność przy uwzględnianiu w uzasadnieniu rozstrzygnięć wszelkich wymaganych prawem zapisów*". [Dowód: akta kontroli str. 98].

W związku z czym należy wskazać, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze.

Kontrola wykazała, iż organ kontrolowany przestrzegał właściwości przy załatwianiu skarg, jak i przy przekazywaniu skarg i wniosków właściwym organom.

Biorąc pod uwagę fakt poinformowania o podjęciu przez organ kontrolowany działań eliminujących stwierdzone nieprawidłowości w zakresie prowadzonego rejestru skarg i wniosków oraz w zakresie elementów formalnych zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi odstępuje się od formułowania wniosków pokontrolnych w ww. zakresie.

Jednocześnie w celu usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. Przed nadaniem biegu sprawie właściwie dokonywać kwalifikacji wnoszonych pism, pamiętając o tym, że o treści żądania świadczy treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Przy czym w przypadku zaistnienia wątpliwości, co do przedmiotu wniesionego żądania wezwać wnoszącego w trybie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków w terminie 7 dni spowoduje pozostawienie skargi bądź wniosku bez rozpoznania.
2. Przestrzegać przepisu art. 221 § 3 k.p.a., zgodnie z którym *skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą*.
3. Utrwalać wszelkie czynności dokonywane w toku prowadzonych postępowań skargowo – wnioskowych w sposób umożliwiający ich weryfikację.
4. Zawiadamiać wnoszących o sposobie załatwienia wnoszonych pism bądź o ich przekazaniu właściwym organom, celem załatwienia.
5. Przestrzegać terminowości zarówno przy załatwianiu skarg, jak i przy ich przekazywaniu właściwym organom, celem załatwienia. W razie niezałatwienia skargi w ustawowym terminie zawiadomić skarżącego o niezałatwieniu skargi w terminie, podając przy tym przyczyny zwłoki oraz nowy termin załatwienia skargi.

O sposobie wykorzystania materiałów pokontrolnych w podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, a także o przyczynach ich niepodjęcia, proszę mnie poinformować w terminie do dnia **11 sierpnia 2016 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
/...../
Paweł Hreniak