



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.III.431.48.2015

Kielce, dnia 20-11-2015

Pan
Bogusław Włodarczyk
Starosta Opatowski

Pan
Zbigniew Wolcerz
Przewodniczący
Rady Powiatu Opatowskiego

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Opatowie w dniu 8 października 2015 roku przeprowadzili: Katarzyna Rabajczyk – inspektor wojewódzki w Oddziale Nadzoru i Kontroli w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (kierownik zespołu kontrolnego) oraz Hanna Janiszewska-Karcz – inspektor wojewódzki w Oddziale Nadzoru i Kontroli w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli (członek zespołu kontrolnego) na podstawie upoważnień: Nr 827/2015 oraz 828/2015 wystawionych w dniu 5 października 2015 roku przez Joannę Wiśniewską-Martynowicz - Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach - z upoważnienia Wojewody Świętokrzyskiego.

Zakres kontroli i okres objęty kontrolą:

Przedmiotem kontroli było sprawdzenie czy organy Powiatu przestrzegają wymagań określonych w przepisach ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a) oraz w przepisach wykonawczych w odniesieniu do organizacji przyjmowania oraz sposobu i terminowości rozpatrywania i załatwiania przez organy Powiatu skarg i wniosków w okresie 2013 - 2015 rok (do dnia kontroli).

Wykonywanie zadań w zakresie:

- organizacji przyjmowania oraz sposobu i terminowości rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez Starostę Opatowskiego - **oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami**,
- organizacji przyjmowania oraz sposobu i terminowości rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu Opatowskiego - **oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Ustalenia kontroli:

Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków regulują przepisy powszechnie obowiązujące w tym zakresie tj. przepisy działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego¹ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków².

W kontrolowanej jednostce przedmiotowy zakres regulują również:

1. dla skarg i wniosków przyjmowanych i rozpatrywanych przez Starostę Opatowskiego:
 - rozdział VI Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Opatowie przyjętego uchwałą XXXVIII.67.2013 z dnia 23 grudnia 2013 r. ze zm., zgodnie z którym kierownik Wydziału Organizacji i Nadzoru sprawuje bezpośredni nadzór nad terminowością i sposobem załatwiania skarg i wniosków oraz przygotowuje roczną analizę w przedmiotowym zakresie,
 - § 29 pkt 8 i 9, ww. Regulaminu, zgodnie z którym do zadań Wydziału Organizacji i Nadzoru należy prowadzenie głównej ewidencji skarg i wniosków wpływających do Starosty, oraz kontrola terminowego załatwiania skarg i wniosków załatwianych przez wydziały starostwa, jednostki organizacyjne powiatu, oraz opracowanie zbiorowych analiz i sprawozdań,
 - Zarządzenie Nr 20.2013 Starosty Opatowskiego z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad przyjmowania skarg i wniosków obywateli w Starostwie Powiatowym w Opatowie,
2. dla skarg i wniosków rozpatrywanych przez Radę Powiatu w Opatowie:
 - tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu Opatowskiego określono w Statucie Powiatu Opatowskiego³. Zgodnie z § 13 ust. 2 pkt 8 Statutu, w ramach organizowania pracy rady przewodniczący przyjmuje skargi i wnioski mieszkańców oraz kieruje je do właściwych organów. Postępowanie wyjaśniające dotyczące skarg na działalność: zarządu, starosty i kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych skierowanych do rady powiatu przeprowadza komisja rewizyjna. Przewodniczący rady przedkłada treść skargi skierowanej do rady powiatu przewodniczącemu komisji rewizyjnej oraz podmiotowi, którego działalność dotyczy skarga, z wnioskiem o ustosunkowanie się do niej na piśmie w terminie nie dłuższym niż 7 dni w korespondencji adresowanej do przewodniczącego komisji rewizyjnej. Po uzyskaniu wyjaśnień od

¹ t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

² Dz. U. Nr 5, poz. 46.

³ Przyjęty uchwałą Nr XXII.40.2012 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 26 września 2012 r. (zmieniony uchwałą Nr IV.4.2015 Rady Powiatu w Opatowie z dnia 28 stycznia 2015 r.), zwany dalej Statutem

podmiotu, którego skarga dotyczy i przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, komisji rewizyjna przedkłada radzie projekt uchwały zawierającej stanowisko w sprawie skargi⁴.

1. Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz zamieszczanie wymaganych informacji.

Art. 253 § 1 k.p.a. stanowi, że organy samorządu terytorialnego obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Kierownicy organów wymienionych w § 1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu, zaś 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 (§ 2 i § 3 ww. przepisu). Zgodnie z paragrafem 4, informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej.

Jak ustalili kontrolujący, informacja graficzna dotycząca możliwości składania skarg i wniosków przez interesantów znajduje się na terenie budynku, w którym mieści się kontrolowana jednostka. Tym samym spełniony został obowiązek wynikający z przepisu art. 253 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Starosta Opatowski, zgodnie z postanowieniami Załącznika nr 1 Zarządzenia 20.2013 ma obowiązek przyjmowania interesantów w ramach skarg i wniosków we wtorek w godzinach od 11:00 do 14:00. Wicestarosta, sekretarz i kierownicy komórek organizacyjnych przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków w każdy wtorek od godziny 9:00 do 14:00. Przewodniczący i Wiceprzewodniczący Rady Powiatu przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków w środę w godzinach od 10:00 do 13:00. Godziny pracy Starostwa Powiatowego w Opatowie wyznaczono na 7:30-15:30.

Wskazane powyżej wyznaczone godziny przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków świadczą o niezrealizowaniu wymogów nałożonych przez art. 253 § 3 k.p.a, Niedostosowanie godzin przyjęć interesantów do wymogów ww. artykułu stanowi **nieprawidłowość**.

2. Skargi rozpatrzone i załatwione przez Starostę Opatowskiego

Osobą odpowiedzialną za właściwe rozpatrywanie skarg i wniosków przez Starostę Opatowskiego jest Pani Ewa Masternak – Sekretarz Powiatu Opatowskiego, będąca jednocześnie kierownikiem Wydziału Organizacji i Nadzoru.

Rejestr skarg i wniosków oznaczony jest symbolem 1510 z kategorią archiwalną A, zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt dla organów powiatu i starostw powiatowych, stanowiącym załącznik Nr 3 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

⁴ § 40 ust. 6-8 Statutu

archiwów zakładowych⁵. Teczki aktowe zawierające dokumentację skargową oznaczone były symbolami: 1510 – dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz 1511 – dla skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia według właściwości, co jest zgodne z wyżej wskazaną instrukcją kancelaryjną.

W okresie objętym kontrolą odnotowano łącznie wpływ 21 skarg i wniosków do Starosty Opatowskiego w tym: 8 skarg w 2013 r., 2 skargi w 2014 r. oraz 11 skarg w 2015 roku do dnia kontroli. Spośród wymienionych spraw, 5 skarg przekazano - według właściwości - innym organom (2013- 4, 2014- 0, 2015- 1). Kontrolą objęto 50% wszystkich spraw załatwianych przez Starostę⁶

- Skargi rozpatrzone we własnym zakresie:

Kontrolujący sprawdzili 8 spośród 16 skarg rozpatrzonych we własnym zakresie. Skargi zostały załatwione w terminie wynikającym z art. 237 § 1 k.p.a. Wszystkie skontrolowane odpowiedzi na skargi zawierały informację o sposobie ich załatwienia, zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a

Po zbadaniu dokumentacji stwierdzono następującą:

nieprawidłowość:

- odpowiedzi na skargi, które zostały uznane za bezzasadne nie zawierały pouczenia, iż w przypadku ponowienia przez skarżącego skargi bez wskazania nowych okoliczności, zgodnie z art. 239 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego. Przyczyną takiego stanu rzeczy, jak wyjaśniła Pani Ewa Masternak - Sekretarz Powiatu jest niedopatrzenie, pomimo wiedzy na temat obowiązujących w tym względzie uregulowań prawnych.

uchybiecie:

- w przypadku wniosku o niezatrudnienie na staż (zarejestrowany pod sygnaturą 1510.1.2013), stwierdzono, że pismo nie nosi znamion wniosku określonego w art. 241 z k.p.a.⁷ i nie powinno zostać zarejestrowane w rejestrze skargowym.

- Skargi przekazane według właściwości.

Kontrolujący sprawdzili 3 spośród 5 skarg przekazanych według właściwości. W przypadku skargi z dnia 11 czerwca 2015 r., skargę przekazano wg. właściwości do Burmistrza Miasta i Gminy Opatów w dniu 24 czerwca 2015 r. , czym naruszono 7-dniowy termin wynikającego z art. 231 k.p.a. Jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Gminy powyższa **nieprawidłowość**, wynika, z faktu, iż początkowo skarga została

⁵ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

⁶ kontrolą objęto co drugą skargę rozpatrzoną we własnym zakresie , jak i przekazaną wg. właściwości

⁷ Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

zakwalifikowana jako właściwa do rozpatrzenia we własnym zakresie. Pozostałe, zbadane skargi przekazano zgodnie z przepisami prawa.

W trakcie kontroli stwierdzono, że na pismach będących odpowiedziami na skargi i przekazującymi skargi według właściwości nanoszona jest właściwa sygnatura 1510 i 1511, jak stanowi instrukcja kancelaryjna. Ponadto stwierdzono, że wszystkie pisma przekazywano listami poleconymi za potwierdzeniem odbioru.

3. Skargi rozpatrzone i załatwione przez Radę Powiatu Opatowskiego

Przyjmowaniem oraz koordynowaniem rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Rady Powiatu Opatowskiego zajmuje się od stycznia 2015 roku Pani Justyna Zdyb, zatrudniona jako inspektor ds. obsługi rady i zarządu w Wydziale Organizacji i Nadzoru⁸. Ze względu na nieobecność ww. pracownika w pracy w dniu kontroli, informacji w przedmiotowym zakresie udzielała oraz dokumenty udostępniała Pani Ewa Masternak – Kierownik Wydziału Organizacji i Nadzoru, pełniąca jednocześnie funkcję Sekretarza Powiatu.

W Starostwie Powiatowym w Opatowie prowadzony jest oddzielny⁹ rejestr dla skarg i wniosków wpływających do Rady Powiatu w Opatowie. Rejestr posiada właściwy symbol klasyfikacyjny wynikający z rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej¹⁰ tj. 1510 z kategorią archiwalną A. W przedmiotowym rejestrze odnotowane były zarówno skargi załatwiane bezpośrednio, jak i skarga przekazana według właściwości. Wpisanie do przedmiotowego rejestru skargi przekazanej według właściwości stanowi **uchybiecie**, albowiem w jednolitym rzeczowym wykazie akt organów powiatu i starostw powiatowych pod symbolem klasyfikacyjnym 1510 sklasyfikowano skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe) w tym ich rejestr, a pod symbolem 1511 skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości.

Z uwagi na powyższe w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków powinny być wpisywane tylko skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio przez Radę Powiatu Opatowskiego, zaś dla skarg przekazywanych według właściwości powinien być prowadzony osobny spis spraw.

Dokumentacja skargowa znajdowała się w teczkach opisanych prawidłowo tj. 1510 z kat. archiw. A - dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio i 1511 z kat. archiw. Be5 - dla skarg i wniosków przekazanych według właściwości. W obu teczkach znajdowały się spisy spraw.

W kontrolowanym okresie do Rady Powiatu w Opatowie wpłynęły 4 pisma, które zaewidencjonowano w rejestrze skarg i wniosków i przechowywano w teczkach aktowych. Badaniu poddano wszystkie ww.

⁸ Wcześniej przedmiotowe zadanie realizowała Pani Milena Gatkowska – podinspektor w Wydziale Organizacji i Nadzoru.

⁹ Od rejestru skarg wpływających do Starosty Opatowskiego.

¹⁰ Jednolity rzeczowy wykaz akt organów powiatu i starostw powiatowych stanowiący załącznik Nr 3 do Rozporządzenia 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 ze zm.), zwana dalej instrukcją kancelaryjną

sprawy. Ustalono, że 1 skargę przekazano innemu organowi do załatwienia według właściwości, a pozostałe 3 skargi Rada Powiatu zakwalifikowała jako skargi do rozpatrzenia we własnym zakresie.

Po zbadaniu oznaczenia dokumentacji skargowej znajdującej się w teczkach aktowych kontrolujący odnotowali następujące **uchybieńia**:

- w korespondencji skarg załatwianych bezpośrednio nie zamieszczano oznaczenia wynikającego z rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej tj. 1510 oraz właściwego numeru z rejestru skarg i wniosków np. przy skardze zarejestrowanej w rejestrze skarg pod poz. 1/2013 na zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi widnieje znak: Or.II.0004.22.2013 zamiast 1510.1.2013, podobnie przy skardze 1/2015 widnieje znak: Or.II.0004.8.2015 zamiast 1510.1.2015,
- w zawiadomieniu o przekazaniu skargi według właściwości kontrolujący odnotowali znak: Or.II.0004.24.2013 zamiast 1511.1.2013.

Powyższym działaniem naruszono przepis 254 k.p.a.¹¹ w związku z § 5 instrukcji kancelaryjnej.

W wyniku kontroli okazanej dokumentacji skargowej kontrolujący stwierdzili następujące:

nieprawidłowości:

- w skardze¹² zarejestrowanej w rejestrze skarg i wniosków pod. poz. 1/2013, zakwalifikowanej jako skarga do załatwienia bezpośrednio, Rada Powiatu Opatowskiego podjęła rozstrzygnięcie w formie uchwały z dnia 15 lipca 2013 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność kierownika i pracowników Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie, uznając skargę za bezzasadną. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi ma sformalizowany charakter i musi zawierać treści określone przez ustawodawcę w art. 238 § 1 k.p.a. Zgodnie ze zdaniem drugim ww. przepisu, zawiadomienie o odmownym załatwienia skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

Na podstawie dokumentacji ww. skargi ustalono, że wystosowane przez organ zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi nie zawierało pouczenia o art. 239 k.p.a.

- rozpatrzenie skargi zarejestrowanej w rejestrze skarg i wniosków pod. poz. 1/2015, zakwalifikowanej jako skarga do załatwienia bezpośrednio - z przekroczeniem miesięcznego terminu. Przedmiotowa skarga wpłynęła w dniu 29 czerwca 2015 r. zarówno do Starosty Opatowskiego, jak i do Rady Powiatu Opatowskiego. W dniu 25 sierpnia br. skarżąca złożyła kolejne pismo do Przewodniczącego Rady Powiatu wobec braku odpowiedzi na ww. pismo. Dzień później Przewodniczący Rady Powiatu przekazał skargę do rozpatrzenia Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Opatowie, zaś w dniu 10 września 2015 r. Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. wyznaczyła skarżącej nowy termin na załatwienie sprawy do

¹¹ 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.

¹² Data wpływu skargi - 2.07.2013 r., data wysłania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi – 16.07.2015 r. – nie naruszono terminowości załatwienia skargi.

24 października 2015 r. Wystosowanie przedmiotowego pisma przez Przewodniczącą Komisji Rewizyjnej, a nie przez Przewodniczącą Rady Powiatu w Opatowie należy uznać za uchybienie,

uchybienie:

- w przypadku skargi zarejestrowanej w rejestrze skarg i wniosków pod. poz. 3/2013, niewłaściwie dokonano kwalifikacji pisma jako skarga do załatwienia bezpośrednio. Jak ustalili kontrolujący ww. korespondencja stanowiła prośbę Wojewody Świętokrzyskiego skierowaną do Rady Powiatu w Opatowie o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i zajęcia stanowiska w sprawie mandatu radnej Powiatu Opatowskiego.

Powyższym działaniem naruszono art. 222 w związku z art. 227 k.p.a., zgodnie z którymi o tym, czy pismo jest skargą (...), decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna, 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.

Ponadto, kontrolujący sprawdzili skargę zarejestrowaną w rejestrze skarg i wniosków pod. poz. 2/2013, którą przekazano według właściwości – na podstawie art. 231 k.p.a. do innego organu. Skarga wpłynęła w dniu 16.07.2014 r., a jak wynika ze zwrotnego potwierdzenia odbioru zawiadomienie o przekazaniu skargi wysłano w dniu 18.07.2013 r., zachowując 7-dniowy termin wskazany w ww. przepisie. O przekazaniu skargi poinformowano również skarżącego.

Jak wyjaśniła Pani Ewa Masternak – Kierownik Wydziału Organizacji i Nadzoru, pełniąca jednocześnie funkcję Sekretarza Powiatu wskazane powyżej nieprawidłowości powstały w wyniku niedopatrzenia ze strony pracownika wykonującego kontrolowane zadanie, skutkiem zaś było prowadzenie postępowań skargowych z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

Dokonano wpisu do książki kontroli pod pozycją Nr 15/2015.

Mając na uwadze powyższe oceny i uwagi w zakresie organizacji przyjmowania oraz sposobu i terminowości rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez organy Powiatu Opatowskiego wnoszę o:

1. Dostosowanie godzin przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków przez Starostę Opatowskiego oraz Przewodniczącą Rady Powiatu do wymogów określonych w art. 253 § 3 k.p.a.
2. Wzmocnienie przez organy Powiatu Opatowskiego nadzoru nad formalną poprawnością przygotowywanych zawiadomień o sposobie załatwienia skarg (art. 238 k.p.a.) poprzez stosowanie -

w każdym przypadku odmownego załatwienia sprawy – w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a.

3. Klasyfikowanie przez organy Powiatu spraw zgodnie z art. 222 w związku z art. 227 i art. 241 k.p.a.
4. Każdorazowe przestrzeganie przez Starostę Opatowskiego 7 dniowego terminu przekazania skarg według właściwości, zgodnie z art. 231 k.p.a.
5. Każdorazowe przestrzeganie przez Radę Powiatu Opatowskiego miesięcznego terminu na załatwienie sprawy – zgodnie z art. 237 k.p.a.
6. Rejestrowanie skarg w rejestrze skarg i wniosków wpływających do Rady Powiatu zgodnie z ich symbolem klasyfikacyjnym.
7. Stosowanie przez Radę Powiatu w korespondencji skarg załatwianych bezpośrednio oznaczenia wynikającego z § 5 instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. (poz. 67)

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień, a także o przekazanie poprzez platformę e-PUAP - **w terminie do dnia 4 grudnia 2015 roku** - informacji o sposobie wykorzystania ww. uwag i wniosków oraz o wykonaniu zaleceń przez Starostę Opatowskiego jak i Przewodniczącego Rady Powiatu Opatowskiego, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, iż zgodnie z art. 48 ww. ustawy od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Podpis
Bożentyna Pałka-Koruba
Wojewoda Świętokrzyski