

Or. III, 0004. 82. 2020

Proszę przygotować
odpowiedź
21.12.2020r



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.III.431.59.2020

16.12.2020
P. Filipczak
Proszę przekazać
Pawłowskiemu
Rady
Pocisk

STANOWISKO PRAWOTNĄ
W OSTROWCU ŚWIĘTOKRZYSKIM
KANCELARIA OGÓLNA

Wpłynęło 16-12-2020

Ilość załączników

Podpis

22814

Kielce, dnia 14-12-2020

DO: OR. III. 1710. 6. 2020

Rada Powiatu Ostrowieckiego

Projekt wystąpienia pokontrolnego

Kontrolę problemową w Radzie Powiatu Ostrowieckiego, w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, w dniach 16-20 listopada 2020 r. przeprowadziły: Katarzyna Frąszczak – inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (kierownik zespołu kontrolnego), Magdalena Ściwiarska - inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (członek zespołu kontrolnego) na podstawie pisemnych upoważnień do przeprowadzenia kontroli Nr 580/2020 oraz Nr 579/2020 z dnia 3 listopada 2020 r. wydanych przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach z upoważnienia Wojewody Świętokrzyskiego.

Podstawa prawna kontroli:

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 i art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹, art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie² oraz art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego³.

Okres objęty kontrolą:

01.01.2019 r. – do 28.10.2020 r.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224

² t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., zwana dalej k.p.a.

KOPIA DOKUMENTU JEST ZGODNA
Z DOKUMENTEM ELEKTRONICZNYM
PODPISANYM BEZPIECZNYM PODPISEM
ELEKTRONICZNYM

W DNIU 16.12.20 PRZEZ Annę Jaworską
PP. 3094. 20
g. 11 58

Ocena działalności jednostki⁴:

Wykonywanie zadań w zakresie organizacji przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu Ostrowieckiego - **oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Ustalenia kontroli:

Organizacja przyjmowania oraz sposób i terminowość załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu Ostrowieckiego.

Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków regulują przepisy powszechnie obowiązujące w tym zakresie tj. przepisy działu VIII k.p.a. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵.

Rada Powiatu powołuje Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, (§ 53 pkt 1 Statutu Powiatu Ostrowieckiego⁶) realizując tym wymóg art. 16 a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷. Statut określa również sposób postępowania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji odnośnie wpływających skarg i wniosków (Rozdział 3 Działu III Statutu). Zgodnie ze Statutem przyjmowanie i koordynowanie procedury rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Rady należy do Przewodniczącego Rady Powiatu, zaś prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz podejmowanie czynności z tym związanych powierzono Wydziałowi Organizacyjno- Prawnemu.

Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz zamieszczanie wymaganych informacji (art. 253 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Art. 253 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego 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

⁴ Wojewoda Świętokrzyski stosuje, zgodnie z zarządzeniem Nr 132/2019 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli zewnętrznej przez pracowników Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, 4-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami i negatywna.

⁵ Dz. U. Nr 5, poz. 46, zwane dalej rozporządzeniem

⁶ Uchwała Nr XXVI /148/2019 Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Ostrowieckiego, zw. dalej: Statut

⁷ t.j Dz. U z 2020 r. poz. 920 zw. Dalej u.s.p

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.

Ustalono, że Przewodniczący oraz Wiceprzewodniczący Rady Powiatu przyjmują w sprawach skarg i wniosków we wtorki w godzinach 13.00-16.30. Zgodnie z informacją ze strony BIP Powiatu Ostrowieckiego godziny pracy Starostwa wyznaczono następująco: poniedziałek-piątek 7.30-15.30. Wyznaczenie dyżuru w sprawie skarg i wniosków we wtorki do godziny 16.30 pozwala stwierdzić, że został spełniony wymóg art. 253 § 2-3 k.p.a. Na podstawie nadesłanej dokumentacji zdjęciowej kontrolujący ustalili, że na terenie budynku, znajduje się informacja wizualna dotycząca przyjmowania interesantów przez przedstawicieli Rady Powiatu, tj. Przewodniczącego Rady oraz Wiceprzewodniczącego Rady.

Jak wynika ze zdjęć tabliczki z informacją dotyczącą przedmiotowych dyżurów, przedstawiciele Rady Powiatu przyjmują po wcześniejszym telefonicznym ustaleniu terminu spotkania. Taki zapis może sugerować, że bez wcześniejszego umówienia się, nie ma możliwości spotkania się z reprezentantami Rady, co jest sprzeczne z nałożonym na Radę obowiązkiem pełnienia dyżurów wynikającym z art. 253 § 1 k.p.a., dlatego powyższe stanowi **uchybie**.

[dowód: akta kontroli nr 11.1]

Rejestr skarg i wniosków

Jak wynika ze skanów nadesłanych w dniu 2 listopada 2020 r. w kontrolowanej jednostce prowadzony jest wspólny rejestr skarg i wniosków wpływających do Rady Powiatu oraz do Starosty.

[dowód: akta kontroli nr 3]

Mając na uwadze, że Rada Powiatu Ostrowieckiego i Starosta Ostrowiecki to dwa odrębne organy samorządu terytorialnego⁸, w ocenie organu nadzoru każdy z organów powiatu (Rada Powiatu oraz Starosta) powinien prowadzić własny rejestr skarg i wniosków. Prowadzenie wspólnego rejestru skarg i wniosków może utrudniać realizację 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. Brak założenia oddzielnego rejestru dla skarg i wniosków wpływających do Rady Powiatu Ostrowieckiego stanowi **uchybie**.

⁸ Art. 8 u.s.p

[dowód: akta kontroli nr 3]

Stwierdzono także błędne odnotowywanie w przedmiotowym rejestrze dat wpływu skarg. Z analizy skanów skarg wpływających do Rady Powiatu Ostrowieckiego wynika, że daty wpływu skarg do urzędu nie są tożsame z faktycznymi datami wpływu skarg do Biura Rady. W rejestrze umieszczane są daty z pieczęci wpływu do Kancelarii Ogólnej Starostwa, co stanowi **uchybienie**.

[dowód: akta kontroli nr 3,11.2].

Ponadto okazany rejestr zawiera w rubryce o nazwie „termin ostatecznego załatwienia skargi/wniosku” daty sesji, w czasie których Rada podjęła uchwały dotyczące skarg, zamiast daty wysyłki informacji o sposobie załatwienia sprawy do skarżącego. Na tej podstawie nie jest możliwe ustalenie, kiedy sprawa została ostatecznie załatwiona. W ocenie kontrolujących w rejestrze w w/w rubryce należałoby zatem wpisywać datę wysyłki pisma z informacją o rozstrzygnięciu w sprawie.

[dowód: akta kontroli nr 3].

Z wyjaśnień (pismo z dnia 27.10.2020, znak: Or.III.0004.64.2020) wynika, że: *z chwilą utworzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Ostrowieckiego tj. 06.12.2018 r. nastąpiła błędna interpretacja nowo powstałego przepisu, w związku z czym w 2019 roku rejestr skarg i wniosków został prowadzony w teczce pracy komisji. Uchybienie to zostało usunięte w 2020 roku, jednak sprawy dotyczące skarg w 2019 r. prowadzone były pod znakami: OR.III.0012.6.1-28.2019.*

[dowód: akta kontroli nr 2a].

Skargi rozpatrzone i załatwione przez Radę Powiatu Ostrowieckiego

Zgodnie z informacją przedkontrolną, która wpłynęła do tutejszego Urzędu w dniu 28 października 2020 r. w kontrolowanym okresie do Rady Powiatu Ostrowieckiego wpłynęło 23 skargi (w 2019 r.-18, w 2020 r.-5). Kontroli poddano 40 % z wszystkich spraw, tj. pierwsze 7 z 18 skarg z 2019 r. oraz pierwsze 2 z 5 skarg z 2020 r.⁹

[dowód: akta kontroli nr 2].

Na podstawie przekazanej do kontroli dokumentacji ustalono, że:

- w przypadku skarg załatwionych przez Radę Powiatu bezpośrednio, Przewodniczący Rady Powiatu każdorazowo kierował wpływające skargi do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu,
- skarżący byli informowani pismem o terminie sesji, na której będzie podejmowana uchwała w sprawie rozpatrzenia skargi,

⁹ Sprawy znak: OR.III.0012.6.4,5,6,8-9,10,12.2019 oraz OR.III.1510.2,3.2020

- Przewodniczący Rady Powiatu zawiadamiał skarżących o niemożności załatwienia skarg w terminie miesiąca i wskazywał nowy termin załatwienia skargi, podając przyczyny zwłoki oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia,
- Rada Powiatu w Ostrowcu Świętokrzyskim każdorazowo podejmowała uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w każdym przypadku zawierało oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie w jaki sposób skarga została załatwiona a także było podpisane przez Przewodniczącą Rady Powiatu,
- wszystkie zawiadomienia o odmownym załatwieniu skarg zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

W trakcie kontroli skarg stwierdzono następujące **nieprawidłowości**:

- 1) w przypadku skargi znak: OR.III.0012.6.5.2019 niewłaściwie zakwalifikowano złożone pismo jako skargę, która podlega rozpatrzeniu bezpośrednio przez Radę Powiatu, przedłużono termin na jej rozpatrzenie i w konsekwencji nie dotrzymano wskazanego w art. 231 k.p.a. terminu jej przekazania do organu właściwego (7 dni),

[dowód: akta kontroli nr 11.2.b].

- 2) skarga OR.III.0012.6.5.2019 została przekazana do rozpatrzenia według właściwości innym organom bez podjęcia przez Radę Powiatu stosownej uchwały (pismo Przewodniczącego Rady Powiatu z załączoną Uchwałą Nr 4/2019 Komisji Skarg, Wniosków i Petycji z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie przekazania pisma według właściwości).

Rozpatrzenie przez Radę Powiatu powyższej skargi nie przybrało odpowiedniej formy. Stosownie do art. 15 u.s.p., Rada Powiatu obraduje na sesjach, czyli wspólnych posiedzeniach ogółu radnych danego powiatu, poświęconych przeprowadzeniu obrad nad określonymi zagadnieniami (wskazanymi w porządku obrad) i podjęciu w tych sprawach wiążących rozstrzygnięć - uchwał. Oznacza to, że formą, w jakiej organ kolegialny - Rada Powiatu - wyraża swoją wolę, jest uchwała. Jednocześnie podkreślić należy, że Komisja skarg, wniosków i petycji nie może samodzielnie rozstrzygać o zasadności skarg czy też decydować o tym, czy Rada jest właściwa do rozpatrzenia danej skargi. Wskazana wyżej Komisja nie ma żadnych własnych uprawnień decyzyjnych, które mogą odnosić skutki zewnętrzne. Jej rola ogranicza się przede wszystkim do dokonania czynności sprawdzających oraz do przedstawienia tych ustaleń Radzie. Natomiast zatwierdzenie tych ustaleń należy zawsze do Rady Powiatu.

[dowód: akta kontroli nr 11.2.b].

3) w przypadku skargi (znak sprawy wynikający ze skanu skargi OR.III.0012.6.9.2019), która wpłynęła do Kancelarii Ogólnej Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim w dniu 17 maja 2020 r. brak jest rozstrzygnięcia w tej sprawie. Z wyjaśnień załączonych do dokumentacji wynika, że uznano, iż sprawa ta dotyczy tych samych treści, co skargi od tego samego nadawcy przekazane według właściwości przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 13 maja 2020 (znak sprawy naniesiony na skan pisma przekazującego skargi: OR.III.0012.6.8.2019). Wszystkie pisma wysyłane do skarżącego mają wspólny znak: OR.III.0012.6.8-9.2019. Z pism informujących o przebiegu sprawy nie można wywnioskować, że sprawy te połączono z przyczyn wskazanych powyżej. Inna jest data wpływu obu skarg oraz adresat. Natomiast z zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi oraz z uzasadnienia do uchwały numer XVII/85/2019 wynika, że Rada zajmowała się jedynie pismami przekazanymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Ponadto podkreślić należy, że nawet jeżeli organ rozstrzygający uznałby, że skarga została ponowiona bez wskazania nowych okoliczności, to podstawa prawna takiego działania dotyczy sytuacji, gdy wcześniejsza skarga została rozpatrzona i uznana za bezzasadną. Dodatkowo w kwestii podtrzymania poprzedniego stanowiska Rady należy podjąć uchwałę, ponieważ jest to jedyna forma wyrażania woli przez organ kolegialny.

[dowód: akta kontroli nr 11.2.d]

4) w przypadku 3 skarg organ nie dochował ustawowego terminu określonego w art. 237 § 1 k.p.a. na ich rozpatrzenie, ponieważ:

a) W przypadku skargi znak: OR.III.0012.6.4.2019 wprowadzie organ poinformował skarżącego o nowym terminie załatwienia sprawy: zgodnie z art. 36 § 1 w związku z art. 35 k.p.a. i w związku z wcześniejszym pismem w tej sprawie z dnia 23.04.2019 r., informując o przyczynach zwłoki i możliwości wniesienia ponaglenia, jednak informację z dnia 31.05.2019 r. wysłano z kilkudniowym naruszeniem terminu tj. 3.06.2019 r.;

[dowód: akta kontroli nr 11.2.a]

b) W przypadku skargi znak: OR.III.0012.6.6.2019 poinformowano skarżącego o nowym terminie załatwienia sprawy tj. do 24 czerwca 2019 r., zaś pismo informujące o sposobie załatwienia sprawy wraz z uchwałą podjętą na sesji w dniu 26 czerwca 2019 r. wysłane było w dniu 27 czerwca 2020 r.

[dowód: akta kontroli nr 11.2.c]

c) W przypadku skargi znak: OR.III.0012.6.10.2019 dwukrotnie poinformowano skarżącego o nowym terminie załatwienia sprawy. Pierwsze pismo z dnia 19 czerwca 2020 r. wysłano tego samego dnia, jednak na skutek omyłki pracownik Urzędu, adresując kopertę, wpisał

niewłaściwe nazwisko, lecz skierował list pod dobry adres. W efekcie skarżąca nie przyjęła korespondencji. W dniu 2 lipca 2019 roku ponownie wysłano pismo, które skarżąca odebrała. [dowód: akta kontroli nr 12]. Ostatecznie, kolejnym pismem, przedłużono termin do 20 sierpnia 2019 r., zaś pismo informujące o sposobie załatwienia sprawy wraz z uchwałą podjętą na sesji w dniu 23 sierpnia 2019 r. wysłane było w dniu 30 sierpnia 2020 r.

[dowód: akta kontroli nr:11.2.e,12]

Dodać należy, że w ocenie kontrolujących pisma z dnia 19 czerwca 2019 r. (dot. sprawy znak: OR.III.0012.6.6.2019) oraz z 14 sierpnia 2019 r. (dot. sprawy znak: OR.III.0012.6.10.2019) zawierające informację o terminie sesji, na których zapadnie rozstrzygnięcie w/w sprawach nie noszą znamion przedłużenia terminu.

[dowód: akta kontroli nr:11.2.c, 11.2.e]

Kontrolujący stwierdzili również następujące **uchybień**:

- a) we wszystkich pismach przedłużających termin na załatwienie sprawy nie wskazano: pełnej podstawy prawnej przedłużenia terminu (tj.: art. 237 § 1 i § 4 k.p.a. w związku z art. 36 § 1 k.p.a.) oraz pełnej podstawy prawnej prawa do wniesienia ponaglenia (tj.: art. 37 § 3 k.p.a. w związku z art. 36 § 1 k.p.a.). W pismach: w sprawie terminu powoływano się na art. 36 § 1 w związku z art. 35 k.p.a., a pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia przywoływano ponownie art. 36 § 1. Zgodnie z art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamienia prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek,

[dowód: akta kontroli nr 11.2]

- b) w przypadku skargi znak OR.III.0012.6.5.2019 pismo przekazujące skargę według właściwości nie wskazywało podstawy prawnej jej przekazania do innego organu. Podstawa prawna wskazywana przez organ w pismach powinna umożliwiać skarżącym identyfikację przepisów, na których organ opiera się przekazując sprawy do innego organu.

[dowód: akta kontroli nr 11.2.b]

- c) w przypadku uchwał podejmowanych przez Radę Powiatu Ostrowieckiego w sprawach wyznaczonych do kontroli zauważono, że treść uchwały podpisywana jest przez Przewodniczącą Rady Powiatu, natomiast treść uzasadnienia podpisuje Przewodniczący

Komisji, Skarg, Wniosków i Petycji. Choć brak jest podstaw prawnych dotyczących podpisywania uchwał i uzasadnień, to, jeżeli Przewodniczący Rady Powiatu decyduje się złożyć podpis pod uchwałą, która posiada uzasadnienie to powinien on dla realizacji zasady budowania zaufania obywatela do administracji publicznej podpisać uzasadnienie. Dopuszczalne jest również podpisanie samej uchwały i pozostawienie uzasadnienia bez podpisu, gdyż podpisy te nie są obligatoryjne. Trzeba też zaznaczyć, że w takiej sytuacji Przewodniczący Rady Powiatu „reprezentuje” Radę, która kolegialnie podjęła uchwałę, której dotyczy uzasadnienie. To Rada bierze na siebie odpowiedzialność za podjętą uchwałę, a zatem to Przewodniczący jako reprezentant Rady powinien złożyć podpis w jej imieniu pod uchwałą i uzasadnieniem, przy uwzględnieniu powyższych wyjaśnień dotyczących prawnego znaczenia tych podpisów.

[dowód: akta kontroli nr 11.2]

- d) w przypadku skargi znak OR.III.1510.2.2020 nie wyznaczono nowego terminu- daty dziennej ostatecznego załatwienia skargi; poinformowano jednak, że w związku ze stanem epidemii i zawieszeniem biegu terminów skarżący uzyska odpowiedź na skargę w ciągu 9 dni od wejścia w życie przepisów zmieniających tą sytuację,

[dowód: akta kontroli nr 11.2.g]

- e) pismo, które wpłynęło do Biura Rady Powiatu w dniu 19 lutego 2020 r, na skutek błędnej wstępnej kwalifikacji zostało zarejestrowane jako skarga znak: OR.III.1510.3.2020,

[dowód: akta kontroli nr 11.2.h]

- f) organ zawiadamiając o sposobie załatwienia sprawy zawarł w piśmie pouczenie o treści art. 239 k.p.a., pomimo iż z treści tego zawiadomienia jak również z uchwały¹⁰ podjętej w sprawie znak: OR.III.1510.3.2020 wynika, że po analizie uznano, iż pismo, które wpłynęło do Biura Rady Powiatu w dniu 19 lutego 2020 r. nie nosi znamion skargi.

[dowód: akta kontroli nr 11.2.h]

POUCZENIE

Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo do zgłoszenia umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego¹¹.

¹⁰ Uchwała Rady Powiatu Ostrowieckiego nr XXXI/186/2020 z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie rozpatrzenia „skargi” na działalność Starosty Ostrowieckiego

¹¹ Art. 40 ustawy o kontroli w administracji rządowej

Zastrzeżenia należy zgłosić Dyrektorowi Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach w **terminie 7 dni roboczych** od dnia otrzymania projektu wystąpienia – za pośrednictwem platformy e-PUAP.

Kierownik jednostki kontrolowanej, może złożyć przed upływem terminu zgłoszenia zastrzeżeń, wniosek o przedłużenie terminu wniesienia zastrzeżeń. Termin ten może być przedłużony na czas oznaczony przez Wojewodę Świętokrzyskiego.

Kontrolujący:
Katarzyna Frąszczak
Magdalena Ściwiarska

z up. Wojewody Świętokrzyskiego
Anna Jaworska-Dąbrowska
Dyrektor Wydziału Prawnego,
Nadzoru i Kontroli