



Szczecin, 27 maja 2021 r.

K-2.431.1.2.2021.1.8.TP

Pan
Piotr Jedliński
Prezydent Miasta Koszalina

STANOWISKO WOBEC WNIESIONYCH ZASTRZEŻEŃ

W odpowiedzi na zastrzeżenia, wniesione pismem z dnia 14 kwietnia 2021 r., (znak: OA-III-1.170.1.2021.MCz) do ustaleń zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego (znak: K-2.431.1.2.2021.1.6.TP) z dnia 30 marca 2021 r. poniżej przedstawiam następujące stanowisko w przedmiotowej sprawie.

Ad. 1

Zastrzeżenie: „[...] ustalenia i zapisy w protokole dotyczące klasyfikowania dokumentacji nie są przedmiotem kontroli, co jest niezgodne z kryterium legalności. [...] Stosowana w Urzędzie kwalifikacja dokumentacji zawierającej skargi i wnioski zapewnia realizację obowiązku wynikającego z art. 254 Kpa, bowiem dokumentacja jest rejestrowana i gromadzona w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania skarg i wniosków.”

Zgodnie z art. 254 Kpa¹: *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 związku z powyższym, wszystkie pisma składane i przekazywane do organów administracji publicznej powinny być przechowywane w sposób ułatwiający późniejszą weryfikację prawidłowości postępowania organu administracji w danej sprawie. Zasady postępowania w tej dziedzinie zostały unormowane w przepisach szczególnych, m.in. w rozporządzeniu².

Ww. rozporządzenie jest aktem pomocniczym oraz aktem niższego rzędu w stosunku do Kpa. Jego zadaniem jest uregulowanie i ujednoczenie zasad i trybu wykonywania czynności kancelaryjnych. Stosowanie się przez organy administracji publicznej do zapisów tego aktu prawnego w zakresie klasyfikowania i rejestrowania skarg oraz wniosków, zapewnia ich załatwienie zgodnie z obowiązującymi przepisami. W związku z powyższym właściwe klasyfikowanie i rejestrowanie skarg oraz wniosków jest elementem kontroli wskazanym w upoważnieniu, ponieważ inicjuje i definiuje przyjęcie przez organ odpowiedniego trybu postępowania administracyjnego wskazanego w Dziale VIII Kpa.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735), zwany dalej *Kpa*.

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 r. Nr 14 poz. 67), zwane dalej *rozporządzeniem*.

Ponadto sposób rejestracji i przechowania skarg i wniosków winien być określony przepisami wewnętrznymi obowiązującymi w danej jednostce organizacyjnej. Istotne jest jednak to, by sposób rejestracji i przechowania ułatwiał kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Kontrolę realizacji takich ustaleń może dokonać m.in. podmiot sprawujący nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków. W tym wypadku zgodnie z art. 258 § 1 ust. 5 Kpa: *Nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków sprawują: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie - gdy chodzi o skargi załatwiane przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne*.

Ogólne zasady ewidencji i przechowywania dokumentacji określone zostały w art. 6 ust. 1 ustawy³: *Organy państwowe oraz państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą: powstającej w nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw; nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji i uszczegółowione w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w którym wskazano m.in. sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt dla organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu [...]*.

Jednolity rzeczowy wykaz akt (zwany dalej „wykazem akt”) jest jednolitą, rzeczową, niezależną od struktury organizacyjnej urzędu, klasyfikacją akt powstających w toku działalności urzędu zawierającą ich kwalifikację archiwalną. Stanowi podstawę oznaczania, rejestracji i grupowania dokumentacji w organie lub jednostce organizacyjnej w chwili wszczynania spraw. Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia wykaz akt dla organów powiatu i starostw powiatowych wskazano w załączniku nr 3 do rozporządzenia zgodnie z którym: symbol „1511” nadawany jest skargom i wnioskom przekazanym do załatwienia według właściwości, a „1510” - skargom i wnioskom załatwianym bezpośrednio (w tym na jednostki podległe).

Analiza dokumentacji skargowej wykazała, iż w części spraw prowadzonych w 2018 r. i 2020 r. sygnatura 1510 została nadana zarówno skargom przekazanym do załatwienia według właściwości, jak i pismom przedstawiającym stanowisko Prezydenta Miasta Koszalina w sprawach prowadzonych przez inny organ. Powyższe zostało wykazane w projekcie wystąpienia pokontrolnego jako **uchybiecie**.

Wyjaśnienie w sprawie, pismem z dnia 23 lutego 2021 r. złożył Sekretarz Miasta, zgodnie z którym: *[...] przekazywane przez Radę Miejską w Koszalinie skargi należy zarejestrować i przechowywać w sposób zapewniający dostęp do tej dokumentacji oraz ułatwiający dokonanie analizy przebiegu i terminów ich rozpatrywania. Przyjęty w Urzędzie Miejskim w Koszalinie sposób spełnia ww. wymagania. Należy mieć przy tym na uwadze fakt, iż proponowana przez Zespół kontrolny klasyfikacja oznaczona symbolem z JRWA 1511 posiada kwalifikację archiwalną BE5, co oznacza, że po 5 latach powyższa dokumentacja powinna zostać poddana ekspertyzie archiwum państwowego i może ulec zniszczeniu. Natomiast przyjęta klasyfikacja oznaczona symbolem 1510 posiada kwalifikację archiwalną A. Jest to zatem materiał archiwalny nie podlegający brakowaniu. Moim zdaniem przyjęta klasyfikacja ww. dokumentacji jest rozwiązaniem lepszym*.

³ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 z późn. zm.), zwana dalej *ustawą*.

Zespół kontrolny nie uwzględnił powyższego wyjaśnienia, z uwagi na fakt, iż:

- **przyjęte rozwiązanie jest niezgodne z art. 6 ust. 2b pkt 2 ustawy** zgodnie z którym: *Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa lub wojewoda, w porozumieniu z dyrektorem właściwego dla ich siedziby archiwum państwowego, w drodze zarządzenia, mogą dokonać uzupełnienia jednolitych rzeczowych wykazów akt, jeżeli jest to niezbędne dla klasyfikacji nowych zadań i nie narusza konstrukcji klasyfikacji*;
- w myśl art. 254 Kpa nadanie w rejestrze skarg i wniosków należytego symbolu sprawy, określonego w rozporządzeniu ws. instrukcji kancelaryjnej ułatwia kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

Właściwe rejestrowanie skarg i wniosków porządkuje również system ich rozpatrywania, co przekłada się m.in. na terminowość ich załatwiania oraz wspomaga nadzór.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że stosowana praktyka przy kwalifikowaniu i rejestrowaniu pism była niezgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

Reasumując, uprzejmie informuję, iż brak jest podstaw do zmiany treści projektu wystąpienia pokontrolnego w powyższym zakresie. **Zastrzeżenie zostało oddalone.**

Ad. 2

Zastrzeżenie: „Stosownie do art. 253 § 1, 2, 3, 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późniejszymi zmianami określających realizację obowiązku organizacji przyjmowania mieszkańców w sprawach skarg i wniosków wyjaśniam, że obowiązek ten jest spełniony.”

W myśl art. 253 Kpa:

- § 1. Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach.
- § 2. Kierownicy organów wymienionych w § 1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu.
- § 3. 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.
- § 4. Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych.

W treści projektu wystąpienia pokontrolnego /PWP/ wskazano, iż: „[...] zgodnie z przepisem § 46 ust. 1 Regulaminu Prezydent przyjmował interesantów w sprawach skarg i wniosków w każdy poniedziałek wypadający w dniach pracy Urzędu od godziny 14.00, po uprzednim zgłoszeniu się w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym. Godziny pracy Urzędu w poniedziałki były następujące: 9.00-17.00.”

W przedmiotowym dokumencie zawarty został także zapis, że: „Powyższe ustalenia nie odpowiadały dyspozycji art. 253 § 3 Kpa, niemniej jednak ze względu na stan epidemii ogłoszony na terenie Rzeczypospolitej Polskiej⁴, zespół kontrolny nie wnosi uwag do sposobu organizacji przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków. Jednocześnie podkreśla się konieczność

⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491 z późn. zm.).

właściwej realizacji art. 253 § 3 Kpa niezwłocznie po zakończeniu epidemii, poprzez wskazanie godziny granicznej przyjmowania interesantów w przedmiotowym zakresie oraz zniesienie wymogu wcześniejszego zgłaszania w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym zamiaru osobistego spotkania z Prezydentem.”

Podmiot kontrolowany wyjaśnił, iż „[...] Zgodnie z § 47 ust. 1 i 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koszalinie stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 387/1325/21 Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 24 lutego 2021 r., Prezydent Miasta Koszalina, Zastępcy Prezydenta Miasta, Sekretarz i Skarbnika Miasta przyjmują klientów w sprawach skarg i wniosków w każdy pracujący poniedziałek od godz. 14, po uprzednim zapisaniu się w odpowiednich sekretariatach czy komórkach. Taka informacja jest podana do publicznej wiadomości, zarówno w siedzibie Urzędu Miejskiego w Koszalinie, jak również na stronie internetowej www.koszalin.pl i www.bip.koszalin.pl. Jest to spełnienie obowiązku wynikającego z art. 253 § 1 i 4. Zmieniając czas pracy całego Urzędu jeden dzień w tygodniu (poniedziałek 9⁰⁰ do 17⁰⁰) umożliwiono mieszkańcom realizację wszystkich usług w Urzędzie, w tym również spotkania się z Kierownictwem Urzędu po godzinach ich pracy.”

W świetle przytoczonych przepisów i złożonych wyjaśnień omówienia wymagają dwie kwestie:

- dni i godziny przyjęć obywateli.

Organ realizując dyspozycję art. 253 § 1 Kpa określił w Regulaminie Organizacyjnym oraz na stronie BIP Urzędu, iż: [...] Prezydent przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w każdy poniedziałek wypadający w dniach pracy Urzędu od godziny 14.00 [...]. Powyższa informacja nie zawiera godziny granicznej przyjmowania interesantów we wskazanym zakresie. Przy wykładni art. 253 § 3 Kpa przyjęć należy, iż wskazanie jedynie godziny początkowej przyjęcia interesantów bez podania godziny, do której można stawić się w Urzędzie celem osobistego spotkania z kierownikiem organu (lub wyznaczonym zastępcą), może budzić wątpliwości mając na względzie treść ww. przepisu.

Zespół kontrolny biorąc pod uwagę stan epidemii ogłoszony na terenie Rzeczypospolitej Polskiej nie wniósł uwag do sposobu organizacji przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków a jedynie wskazał na konieczność właściwej realizacji art. 253 § 3 Kpa niezwłocznie po zakończeniu epidemii, poprzez wskazanie godziny granicznej przyjmowania interesantów w przedmiotowym zakresie.

Mając powyższe na względzie uprzejmie informuję, iż brak jest podstaw do zmiany treści projektu wystąpienia pokontrolnego w powyższym zakresie. **Zastrzeżenie zostało oddalone;**

- zniesienie wymogu wcześniejszego zgłaszania w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym zamiaru osobistego spotkania z Prezydentem.

W złożonych zastrzeżeniach organ kontrolowany wskazał m.in. że: „[...] Forma zapisywania się na spotkanie w wyznaczonym miejscu (na konkretny dzień i godzinę) służy organizacji i możliwości przygotowania się do spotkania w celu umożliwienia rozwiązywania zgłaszanych problemów. Bardzo często bowiem zdarza się, że osoba zgłaszająca się oczekuje informacji o sposobie i miejscu załatwienia swojej sprawy, np. złożenie wniosku o przydział mieszkania, czy przyznania świadczenia z pomocy społecznej, itd. Zgłaszają się również osoby, które nie są zainteresowane złożeniem skargi czy wniosku lecz oczekują informacji o możliwości załatwienia swojej sprawy przy uwzględnieniu dodatkowych argumentów przekazanych podczas spotkania.” Po analizie powyższego stanowiska, mając na względzie, iż przyjęte działania wpływają na usprawnienie realizacji procesu przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków informuję, że kontrolujący **uwzględniają zastrzeżenie wniesione do niniejszej części.**

Ad. 3

Zastrzeżenie: „Wpisanie w protokole, jako uchybienie, nieodnotowanych w Rejestrze skarg i wniosków 3 pism, które zostały wniesione do Rady Miejskiej w Koszalinie i przekazane do załatwienia przez Prezydenta Miasta Koszalina z kwalifikacją ich jako skargi lub wnioszek (kwalifikacja dokonana bez analizy ich zasadności spełniających określone kryteria), a rozpatrzonych w innym trybie nie stanowią uchybienia.”

Wyjaśnienia wymaga fakt, że w PWP wskazano nieodnotowanie w rejestrze skarg i wniosków /RSiW/ 3 skarg i 1 wniosku. Powyższe było niezgodne z wymogami art. 254 Kpa i zostało zakwalifikowane jako **nieprawidłowość** a nie jak wskazał Prezydent Miasta Koszalina „uchybienie”. Organ kontrolowany w omawianym piśmie uznał, że 3 pisma, które zostały wniesione do Rady Miejskiej w Koszalinie a następnie przekazane do załatwienia przez Prezydenta Miasta Koszalina ze względu na swą treść nie są skargami ani wnioskami.

Z analizy dokumentów podlegających kontroli wynika m.in. , że:

- skarga z dnia 26 marca 2018 r. /znak: BRM-4.1511.1.2018.AN/ na pracownika Urzędu dotyczyła nieprawidłowo doręczonej korespondencji.

Pismem z dnia 23 lutego 2021 r. Sekretarz Miasta wyjaśnił, iż: *Pismem datowanym dnia 03 marca 2018 r. została udzielona odpowiedź skarżącemu na kolejne pismo w sprawie **skargi** [...]. Jest to odpowiedź na pismo z dnia 22 marca 2018 r. wniesione do Rady Miejskiej w Koszalinie w dniu 26 marca 2018 r.;*

- skarga z dnia 15 marca 2019 r. /znak: BRM-1511.1.2019.MS/ na pracownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koszalinie, który nie przeprowadził wywiadu środowiskowego.

Pismem z dnia 17 lutego 2021 r. Prezydent poinformował, iż: *Pismo Rady Miejskiej z dnia 19 marca 2019 r. znak: BRM.1511.1.2019 przekazujące skargę do rozpatrzenia przez Prezydenta Miasta Koszalina nie zostało zakwalifikowane jako skarga. Zostało uznane jako pismo w sprawie toczącego się postępowania i przekazane do Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koszalinie. MOPR rozpatrzył ww. pismo w toku prowadzonego postępowania. Udzielona została wnoszącemu odpowiedź. Dlatego też wskazane pismo, nazwane jako skarga nie zostało ujęte w Rejestrze skarg i wniosków.*

Wskazania wymaga fakt, że zgodnie z art. 234 Kpa skarga w ramach toczącego się postępowania administracyjnego podlega rozpatrzeniu w toku tego postępowania zgodnie z przepisami kodeksu;

- wniosek z dnia 15 czerwca 2020 r. /znak: BRM-6.1511.2.2020.MB/ Rady Społecznej Szpitala Wojewódzkiego w Koszalinie „o podjęcie rozmów z wójtami i burmistrzami okolicznych gmin w celu znalezienia pomieszczeń na świadczenie rehabilitacji dla osób starszych”.

W omawianym przypadku jednoznacznie stwierdzić należy, że zostały spełnione przesłanki wynikające z art. 241 Kpa - *przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy: [...] lepszego zaspokajania potrzeb ludności.*

Organ kontrolny w PWP zwrócił uwagę, że udzielone wyjaśnienia w powyższych sprawach nie korespondują z treścią pisma złożonego dnia 16 lutego 2021 r. przez Prezydenta Miasta Koszalina w zakresie trybu rejestrowania skarg i wniosków zgodnie z którym: *Wszystkie skargi i wnioski wpisywane są do Rejestru skarg i wniosków niezależnie od sposobu ich rozpatrzenia. Przyjęte rozwiązanie poprzez wpisanie ich do rejestru gwarantuje przechowywanie dokumentacji w jednej*

teczce aktowej utworzonej dla danego roku kalendarzowego. [...] W rejestrze Skarg i Wniosków prowadzonym w Urzędzie Miejskim w Koszalinie odnotowywane są wszystkie skargi i wnioski wpływające do Urzędu niezależnie od przekazującego skargę i sposobu ich rozpatrzenia. Skargi wniesione do Prezydenta Miasta, w tym również przekazane przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Koszalinie o zajęcie stanowiska, ewidencjonowane są w tym rejestrze, pomimo, że organem właściwym do ich rozpatrzenia może być np. Rada Miejska w Koszalinie. [...] Dokumentacja w tym zakresie jest tworzona, gromadzona i przechowywana, zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt, jako skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio.

Reasumując, z treści powyższych skarg i wniosku wynika, że winny one być załatwione w ramach przepisów określonych w Dziale VIII Kpa i zaewidencjonowane w RSiW zgodnie z ustaleniami Rozdziału XI Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koszalinie oraz udzielonymi wyjaśnieniami w trakcie trwania kontroli.
Zastrzeżenie zostało oddalone.

Wydział Kontroli
Dyrektor wydziału
Marta Zagórska