

OR-IV.1711. 2 .2021

Pan
Marek Borkowski
p.o. Dyrektora Centrum Obsługi
Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych
w Opatowie

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę problemową w Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Opatowie, w zakresie sposobu przyjmowania, trybu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez jednostkę organizacyjną powiatu obejmującą następujące obszary tematyczne:

- 1) organizacja przyjmowania oraz sposób i terminowość załatwiania skarg i wniosków przez podmiot kontrolowany;
- 2) przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz zamieszczanie wymaganych informacji;
- 3) rejestr skarg i wniosków;
- 4) skargi i rozpatrzone i załatwione przez organ.

Przeprowadzona w dniach 8-12 listopada 2021 r. przez: Konrada Mendyka kierownika Referatu Administracyjno - Gospodarczego Starostwa Powiatowego w Opatowie (przewodniczący zespołu kontrolnego), Justynę Zdyb - inspektora w Wydziale Organizacji i Nadzoru Starostwa Powiatowego w Opatowie (członek zespołu kontrolnego), Sylwię Zakrzewską inspektora w Wydziale Organizacji i Nadzoru Starostwa Powiatowego w Opatowie (członek zespołu kontrolnego), na podstawie pisemnych upoważnień do przeprowadzenia kontroli Nr 104.2021, 105.2021 oraz 106.2021 z dnia 14 października 2021 r. wydanych przez Starostę Opatowskiego, które zostały przekazane w jednym egzemplarzu dla jednostki kontrolowanej.

[dowód: akta kontroli nr 1-3]

Podstawa prawna kontroli:

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 258 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 i 1491), art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 oraz z 2021 r. poz. 1038 i 1834) oraz poz. 1 planu kontroli na 2021 r. Powiatu Opatowskiego realizowanych przez komórki organizacyjne Starostwa Powiatowego w Opatowie i jednostki organizacyjne powiatu przyjętego uchwałą Nr 116.7.2021 Zarządu Powiatu w Opatowie z dnia 10 lutego 2021 r., zmienionym uchwałą Nr 130.35.2021 z dnia 26 maja 2021 r.

Okres objęty kontrolą:

01.01.2020 r. do 08.11.2021

Wpis w książkę kontroli:

Poz. 3 w 2021 r.

Wyjaśnień w trakcie kontroli udzielali:

- pan Kamil Majewski Główny Księgowy Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Opatowie,
- pani Monika Bine księgowa Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Opatowie, a zarazem pracownik odpowiedzialny od 20.11.2021 r. za skargi i wnioski.

Ocena działalności jednostki:

Wykonywanie zadań w zakresie organizacji przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków przez Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Opatowie, zwanego dalej „COP” - oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.

Ustalenia kontroli:

Organizacja przyjmowania oraz sposób i terminowość załatwiania skarg i wniosków przez podmiot kontrolowany.

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 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹.

Zgodnie ze zarządzeniem Nr 17/1/2020 Dyrektora COP z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie powierzenia, przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków, zakres obejmujący COP oraz pięć placówek Opiekuńczo - wychowawczych² został powierzony Pani Monice Bine, co też jest potwierdzone w zakresie czynności pracownika z dnia 20.11.2021 r.

[dowód: akta kontroli nr 4.1, 4.2]

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

Art. 253 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że 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. Kwestie te zostały unormowane w zarządzeniu Nr 17/2020 Dyrektora COP z dnia 20 listopada 2021 r. w sprawie: procedury przyjmowania, ewidencjonowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych oraz w obsługiwanych jednostkach tj.: POW w Tarłowie, POW w Ożarowie, POW Nr 1 w Opatowie, POW ST w Opatowie, POW w Nieskurzowie Nowym.

[dowód: akta kontroli nr 11]

Niewątpliwie tekst aktu prawnego jakim jest zarządzenie dyrektora jednostki organizacyjnej powiatu powinien rozpoczynać się od przytoczenia konkretnego przepisu nie tyle samej uchwały organu wykonawczego uchwały zawierającego upoważnienie statutowe czy regulaminowe, jako podstawy prawnej do jego wydania (np. § 15 i 39). Najdalej idącym naruszeniem dyrektyw poprawnego redagowania aktów prawnych przez lokalnych prawodawców jest całkowite pominięcie podstawy prawnej. W obowiązującym stanie prawnym nie przewidziano konsekwencji takiego stanu, niemniej jednak wydaje się, że fakt ten powinien prowadzić do nieważności całego aktu. Potwierdzenie powyżej tezy można czerpać z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), a także opisanych już powyżej funkcji jakie podstawa prawna powinna spełniać. W tym kontekście pominięcie podstawy prawnej stanowiłoby naruszenie zasady prawidłowej legislacji, jak również zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. W tym przypadku mamy do czynienia z nieujęciem konkretnej jednostki redakcyjnej w oparciu, o którą niniejszy akt normatywny dyrektor podjął. Stanowi to uchybienie.

Niniejszym zarządzeniem zostały wprowadzone:

- procedura przyjmowania, ewidencjonowania i rozpatrywania skarg i wniosków,
- wzór rejestru skarg i wniosków.

W przypadku wzoru rejestru, co zostało określone w §3 ust. 2 przedmiotowego zarządzenia, nie został załączony do akt kontroli, jako kompletność dokumentu, co stanowi uchybienie. Z informacji ustnej przekazanej w trakcie kontroli przez pracowników COP wynika, iż nie ma przedmiotowego załącznika.

¹ Dz. U. Nr 5, poz. 46, zwane dalej rozporządzeniem

² Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Nieskurzowie, Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza Nr 1 w Opatowie, Placówka Opiekuńczo - Wychowawcza typu Specjalistyczno - Terapeutycznego w Opatowie, Placówka Opiekuńczo - Wychowawcza w Ożarowie, Placówka Opiekuńczo - Wychowawcza w Tarłowie, zwane dalej POW w Tarłowie, POW w Ożarowie, POW Nr 1 w Opatowie, POW ST w Opatowie, POW w Nieskurzowie Nowym

Treści procedury powielają zapisy z rozporządzenia, doktryna orzecznicza jednoznacznie wskazuje, że aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym nie mogą regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującym rozporządzeniu. Ponadto powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście zarządzenia, w którym go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji pracodawcy. Ponadto warto zasygnalizować, że powyższe narusza §137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczych”, który stanowi o tym, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw i innych aktów normatywnych. Zakaz ten ma na celu budowanie systemu prawnego w sposób spójny, czytelny, ułatwiający wyszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, jak prawo reguluje określoną kwestię. Dlatego też system prawny powinien być budowany od ogółu do szczegółu, a to oznacza, że na poziomie bardziej szczegółowym nie powtarza się już zasad wyczerpująco wyrażonych na poziomie bardziej ogólnym.

Dodatkowo w §11 ust. 4 ww. procedury znajduje się zapis, cyt. „4. Jeżeli sposób załatwienia skargi przez Dyrektora budzi wątpliwości lub gdy skarga dotyczy bezpośrednio Dyrektora Centrum, skargę taką przekazuje się Staroście Opatowskiemu.”, który jest sprzeczny z art. 229 kpa regulującym kwestie organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności. Zgodnie z pkt 4 ustawa upatruje radę powiatu jako organ właściwy, a nie starostę. Powyższe stanowi **nieprawidłowość**.

Ponadto w art. 253 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). W wyniku działań kontrolnych ustalono, że Dyrektor COP przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków we wtorek w godzinach 9.00-15.00. Natomiast godziny pracy COP w dni powszechnie są następujące: poniedziałek - piątek 7.30-15.30. Brak wyznaczenia dyżuru w sprawie skarg i wniosków poza godzinami pracy stanowi nieprawidłowość, gdyż nie został spełniony wymóg art. 253 §2-3 kpa. W podjętym akcie normatywnym nie zapewniono wypełnienia tego obowiązku, co stanowi **nieprawidłowość**.

Zgodnie z art. 253 § 4, informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej. Na podstawie nadesłanej dokumentacji zdjęciowej kontrolujący ustalili, że na terenie budynków, znajduje się informacja wizualna dotycząca przyjmowania interesantów. Przedmiotowa informacja jest wywieszona zarówno w COP,, jak i POW w Tarłowie, POW w Ożarowie, POW Nr 1 w Opatowie, POW ST w Opatowie, POW w Nieskurzowie Nowym.

Zdjęcie tablicy ogłoszeń POW Ożarów [dowód: akta kontroli nr 5]

Zdjęcie tablicy ogłoszeń POW Tarłów [dowód: akta kontroli nr 6]

Zdjęcie tablicy ogłoszeń POW ST Opatów [dowód: akta kontroli nr 7]

Zdjęcie tablicy ogłoszeń POW Nr 1 Opatów [dowód: akta kontroli nr 8]

Zdjęcie tablicy ogłoszeń POW Nieskurzów Nowy [dowód: akta kontroli nr 9]

Zdjęcie tablicy ogłoszeń COP Opatów [dowód: akta kontroli nr 10]

Obowiązek ten został wypełniony prawidłowo.

Rejestr skarg i wniosków.

Jak wynika z treści przedłożonego rejestru w kontrolowanej jednostce prowadzony jest wspólny rejestr skarg i wniosków wpływających do COP, jak i POW w Tarłowie, POW w Ożarowie, POW Nr 1 w Opatowie, POW ST w Opatowie, POW w Nieskurzowie Nowym.

[dowód: akta kontroli nr 12.1-12.3]

Rejestr nie zawierał wpisu w żadnej pozycji. W ocenie zespołu kontrolującego winna znajdować się pozycja odrębna informująca o zamknięciu danego roku kalendarzowego. Procedura takowa nie jest unormowana w żadnym przepisie prawnym, zatem kontrolujący sugerują o dokonywaniu odrębnej adnotacji o zakończeniu roku np. na pozycji „0” w 2020 r., wstawieniu daty i złożeniu podpisu osoby dokonującej adnotacji. Ponadto rejestry winny być przedziurkowane, przesznurowane i ponumerowane. W tym przypadku również rejestr ich nie zawierał.

Dyrektor COP pan Marek Borkowski przedłożył pismo z dnia 04.11.2021 r., brak znaku sprawy, którym poinformował, cyt.: „*Nadmieniam, iż w dniu 21 maja 2020 w. otrzymałem na e-mail służbowy*

(copow.opatow@gmail.com) pismem „Zażalenie na działania Dyrektora COP”. W związku z faktem, iż e-mail był wysłany równocześnie do Pana Starosty Tomasza Stańka oraz Wicestarosty - Pani Małgorzaty Jalowskiej - moich bezpośrednich przełożonych, nie podjąłem żadnych działań w celu wyjaśnienia w/w sprawy.”.

[dowód: akta kontroli nr 13].

Zgodnie z przytoczonymi już powyżej przepisami odnoszącymi się do właściwości organów tj. art. 229 pkt 4 kpa oraz w zw. z art. 231 dyrektor COP posiadał ustawowy obowiązek przekazania skargi właściwemu organowi niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Z uwagi, że jak dyrektor COP napisał „nie podjąłem żadnych działań”, powyższe stanowi **nieprawidłowość**. Ponadto analiza treści przedłożonego e-maila pt. „Dodatkowe informacje do zażalenia na działania Dyrektora COP”, wskazuje, że dotyczy ono kwestii objętej zakresem przedmiotowym ujętym w art. 227 kpa, który reguluje, że 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. W tym przypadku poruszona kwestia dot. m.in. traktowania innego pracownika przez przełożonego.

[dowód: akta kontroli nr 14].

Skargi i rozpatrzone i załatwione przez organ.

Zgodnie z ustaleniami dokonanymi w powyżej opisanych działaniach kontrolnych oraz z wyjaśnień ustnych złożonych przez pracowników COP, jednostka kontrolna nie podejmowała się rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, w okresie kontrolowanym.

Z informacji ustnej wynika również, iż na stanowisku merytorycznym nie założono akt spraw: 051, 052, przypisanym w JRWA jako klasyfikacyjne dla „Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio” oraz „Skargi i wnioski przekazywane do załatwiania według właściwości”. Działanie powyższe pracownik wytłumaczył, iż chwilą wpłynięcia pisma i potrzeby założenia sprawy na bieżąco czynności są realizowane. Z przedmiotowym stanowiskiem zgodził się zespół kontrolujący, gdyż znajduje to odzwierciedlenie w §19 Instrukcji kancelaryjnej COP, wprowadzonej zarządzeniem Nr 5/1/2020 z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia przepisów kancelaryjno - archiwalnych.

[dowód: akta kontroli nr 15.1,15.2].

Kontrolujący stwierdzili również następujące **nieprawidłowości i uchybienia**:

1. Akt normatywny wprowadzający instrukcję kancelaryjną oraz JRWA dla jednostki kontrolowanej oraz podporządkowanych jej jednostek organizacyjnych,

Z analizy przedłożonej Instrukcji kancelaryjnej, wynika, że w §2 pkt 12 nie uwzględniono symbolu stanowiska księgowej. Dodatkowo nie uwzględniono rozróżnienia na wieloosobowych stanowiskach pracy jakimi są „Wychowawca Lider placówek”, np. poprzez zastosowanie cyfr rzymskim, stanowi **uchybienie**.

Jednostka nie w pełni stosuje zapisy Instrukcji kancelaryjnej, m.in.:

- §18 ust. 2 nie nanosi znaku sprawy w górnej części pisma na jego pierwszej stronie (brak takowej adnotacji w przedłożonym e-mailu do akt kontroli) - co stanowi **uchybienie**.

2. Link do strony internetowej oraz strony BIP jednostki kontrolowanej.

Zgodnie z treścią pisma z dnia 2.11.2021 r., brak znaku, cyt.: „Dyrektor Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Opatowie wypowiedział umowy na Biuletyn Informacji Publicznej we wszystkich podległych Placówkach Opiekuńczo - Wychowawczych, celem stworzenia jednego BIP na wszystkie Placówki Opiekuńczo - Wychowawcze oraz Centrum Obsługi Placówek Opiekuńczo - Wychowawczych w Opatowie.”.

[dowód: akta kontroli nr 16.1,16.2],

Obowiązek publikowania informacji za pomocą podmiotowej strony Biuletynu Informacji Publicznej, zwanego dalej „BIP” określony został w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, gdyż jak wskazuje ustawodawca dot. on podmiotów wykonujących zadania publiczne, takimi niewątpliwie są COP, jak i POW w Tarłowie, POW w Ożarowie, POW Nr 1 w Opatowie,

POW ST w Opatowie, POW w Nieskurzowie Nowym. Ważne z punktu widzenia nowego obowiązku dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych są przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazuje ona w art. 6 ust. 1 m.in., że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o majątku podmiotów reprezentujących państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Udostępnianie informacji publicznych, jak wynika z art. 7 ust. 1 ustawy, następuje m.in. w drodze ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej. Wskazanie konieczności ujawniania sprawozdań finansowych w BIP na podstawie rozporządzenia z 13 września 2017 r.³ jest rozszerzeniem powyższego obowiązku. Zgodnie z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.⁴ Obowiązek powstaje z chwilą objęcia kierownictwa w podmiocie. Powyższe stanowi nieprawidłowość.

Dodatkowo wspomnieć należy, że istnieje rządowa aplikacja - Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej, która umożliwia ujednoczenie wyglądu stron podmiotowych BIP dla poszczególnych kategorii instytucji wykonujących zadania publiczne, na której można nieodpłatnie założyć i prowadzić stronę podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej przez podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej na podstawie art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Przedstawiając powyższe ustalenia oraz stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia wnoszę o:

1. Dokonanie aktualizacji przepisów wewnętrznych jednostki, o których mowa w niniejszym wystąpieniu, w oparciu o zasady techniki prawodawczej, uzupełniając również o załącznik.
2. Usunięcie z procedury przyjmowania, ewidencjonowania i rozpatrywania skarg i wniosków, zapisu sprzecznego z kpa oraz powielone zapisy innych aktów prawa. ■
3. Wprowadzenie dyżuru w sprawie skarg i wniosków poza godzinami pracy zgodnie z art. 253 §2-3 kpa.
4. Bezwzględne przekazywanie w terminie 7 dni sprawy skarg i wniosków nienależących do właściwości jednostki, zgodnie z art. 231 kpa i stosowania zapisów kodeksowych.

Na podstawie art. 258 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, a także o przekazanie - w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego - informacji o sposobie wykorzystania ww. uwag i wniosków oraz o wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, iż od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Kontrolujący:

Konrad Mendyk

Justyna Zdyb

Sylwia Zakrzewska

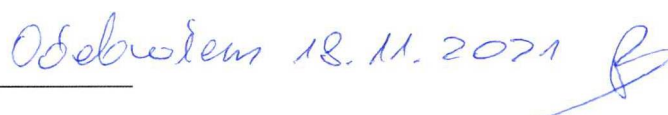

.....

.....

.....

Tomasz Staniek

"/Starosta Opatów ski


Odebrłem 18.11.2021

³ rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej

⁴ Idem: <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1414382,co-grozi-za-nieopublikowanie-sprawozdania.html>