



DKSIW-E-093-6-1/2014

Warszawa, dnia 25 września 2014 r.

Egz. Nr 2

Pan
Wiesław Leśniakiewicz
Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na 2014 r., na temat *Trybu przyjmowania, rozpatrywania i zatwierdzenia skarg i wniosków*, przeprowadzonej w terminie od dnia 26 maja 2014 r. do dnia 23 czerwca 2014 r. w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej z siedzibą przy ul. Podchorążych 38, 00-463 w Warszawie.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w jednostce kontrolowanej, na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*¹, przez zespół kontrolny w składzie:

- kierownik zespołu – Janina Kruszyńska, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSW, posiadająca upoważnienie Nr 66/2014 z dnia 21 maja 2014 r.
- członek zespołu – Paweł Tymczyński, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSW, posiadający upoważnienie Nr 65/2014 z dnia 21 maja 2014 r.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

1. Organizacja systemu przyjmowania skarg i wniosków, w tym ewidencjonowanie skarg/wniosków.
2. Przestrzeganie procedury rozpatrywania i zatwierdzenia skarg i wniosków.

¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

3. Nadzór nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem oraz załatwianiem skarg i wniosków.

Kontrolą objęty został okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 28 lutego 2014 r.

Celem kontroli była ocena funkcjonującego systemu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej², w tym przestrzegania procedur prowadzenia postępowań skargowych/wnioskowych oraz sporządzania dokumentacji ewidencyjnej. Celem kontroli była również ocena sprawowania nadzoru przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej³ nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków oraz realizacja przez niego obowiązku zapewnienia obywatelom prawa do osobistego kontaktu w sprawach załatwiania skarg i wniosków.

W okresie objętym kontrolą, ogólna liczba skarg wykazanych przez jednostkę kontrolowaną wyniosła 156⁴, tj.:

- 12 skarg przekazano organom właściwym w sprawie na podstawie art. 231 *Kodeksu postępowania administracyjnego* (dalej *Kpa*),
- 81 skarg rozpatrzono we własnym zakresie, w tym 7 skarg, w których przedłużono termin załatwienia sprawy na podstawie art. 237 § 4 *Kpa* oraz 3 skargi na pracowników KG PSP,
- 63 skargi przekazano do załatwienia organowi niższego stopnia na podstawie art. 232 *Kpa*,

W okresie objętym kontrolą odnotowano wpływ 21 wniosków⁵, o których mowa w art. 241 *Kpa*, w tym na 20 wniosków udzielono odpowiedzi we własnym zakresie, a jeden przekazano na podstawie art. 243 *Kpa*.

Czynnościami kontrolnymi w zakresie przedmiotowym niniejszej kontroli objęto 120 skarg, co stanowiło 77 % ogólnej liczby skarg wykazanych przez jednostkę kontrolowaną w ww. okresie, w tym skontrolowano wszystkie skargi przekazane organom właściwym w sprawie na podstawie art. 231 *Kpa* (11⁶) i przekazane do załatwienia organowi niższego stopnia na podstawie art. 232 *Kpa* (63) oraz 46 skarg rozpatrywanych we własnym zakresie (w tym 7 skarg, w których przedłużono termin załatwienia sprawy oraz 3 skargi na pracowników KG PSP).

W trakcie czynności kontrolnych zostały skontrolowane wszystkie wnioski:

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj. legalności, celowości, rzetelności, gospodarności, oraz, mając na uwadze *Standardy kontroli w administracji rządowej*, przy użyciu kryterium efektywności rozumianego jako zastosowanie rozwiązań organizacyjnych adekwatnych do skali i potrzeb jednostki.

² Zwaną dalej też KG PSP.

³ Zwanego dalej też komendantem Głównym PSP.

⁴ W piśmie KG PSP z dnia 5 kwietnia 2014 r. (znak: BKS-W-III-0360/Z-1/2-16/14) poinformowano Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSW o ogólnej liczbie 156 skarg.

⁵ W ww. piśmie KG PSP podano błędną ogólną liczbę wniosków, które wpłynęły do KG PSP, podając jednocześnie sygnatury 21 wniosków.

⁶ Jedną ze skarg przedstawionych do kontroli jako skargi przekazane organom właściwym w sprawie na podstawie art. 231 *Kpa* w rzeczywistości wpłynęła do wiadomości KG PSP.

Mając na uwadze przyjętą w programie kontroli skalę ocen⁷, na podstawie analizy dokumentacji źródłowej, jak również otrzymanych wyjaśnień, działalność jednostki kontrolowanej w zakresie trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków **oceniono pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.**

Uznano, że system przyjmowania skarg i wniosków zapewniał obywatelom/klientom możliwość złożenia w różnych formach skarg/wniosków oraz otrzymania informacji o sposobie ich rozpatrzenia. Dokumentacja ewidencyjna dotycząca skarg i wniosków sporządzana była w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminowości ich załatwienia.

Stwierdzono natomiast przypadki nadawania niewłaściwych symboli archiwizacyjnych skargom i wnioskom rozpatrywanym przez jednostkę kontrolowaną oraz brak w okresie objętym kontrolą umieszczonej w widocznym miejscu informacji wskazującej komórkę organizacyjną przyjmującą skargi i wnioski oraz dni i godziny przyjęć. Brak było również, przy wejściu do siedziby KG PSP, informacji o przyjmowaniu przez Komendanta Głównego PSP lub przez jego upoważnionego zastępcę w sprawach skarg i wniosków. Informacja taka znajdowała się jedynie na stronie internetowej KG PSP. W związku z powyższym oceniono, że Komendant Główny PSP w okresie objętym kontrolą w sposób ograniczony zapewniał obywatelom prawo do osobistego kontaktu w sprawach załatwiania skarg i wniosków.

Na podstawie przeprowadzonych czynności kontrolnych uznano, że funkcjonujący w KG PSP system obsługi korespondencji przychodzącej i wychodzącej, w tym korespondencji zawierającej odpowiedzi na skargi/wnioski, nie w każdym przypadku zapewniał terminowe ich załatwienie. Zatem przyjęte rozwiązania wewnętrzne nie w pełni gwarantowały sprawny i prawidłowy przepływ korespondencji w urzędzie, dostosowany do potrzeb jednostki i skali zadania.

Na podstawie przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania procedur prowadzenia postępowań skargowych/wnioskowych, w tym przypadki niezachowania terminu rozpatrywania skarg i wniosków, niepowiadomienia wnoszących skargi o przekazaniu sprawy organowi niższego stopnia oraz braku pouczeń o treści art. 239 *Kpa*.

Mając na uwadze powyższe uznano, że nadzór sprawowany przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków jest niewystarczający.

Stwierdzone i szczegółowo opisane poniżej nieprawidłowości miały charakter powtarzalny i mogły mieć wpływ na rzetelne rozpatrywanie oraz załatwianie skarg i wniosków w KG PSP, ale nie miały negatywnych skutków dla działalności jednostki kontrolowanej.

Powyższa ogólna ocena działalności jednostki kontrolowanej wynika z następujących ocen częściowych, odnoszących się do poszczególnych obszarów stanowiących przedmiot kontroli:

1. Organizacja systemu przyjmowania skarg i wniosków, w tym ich ewidencjonowanie.

Pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono system przyjmowania skarg i wniosków zorganizowany w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

⁷ MSW stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 268a Kpa i § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie *organizacji przyjmowania skarg i wniosków*⁸, Komendant Główny PSP powierzył rozpatrywanie skarg i wniosków wyodrębnionej komórce organizacyjnej, tj. Biuru Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP. Stosownie do postanowień *regulaminu organizacyjnego Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej* z dnia 30 grudnia 2008 r. stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 20 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie *podania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej* (z późn. zm.)⁹ do zadań Biura Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP należy między innymi przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów i jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej kierowanych do KG PSP oraz nadzór nad przyjmowaniem i rozpatrywaniem skarg i wniosków w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Zadanie to, zgodnie z *wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Biura Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP*, przypisano Wydziałowi Skarg i Wniosków. W związku z tym kontrolę nad czynnościami oraz jakością (w tym ilością i terminowością) załatwiania spraw przez pracowników Wydziału Skarg i Wniosków KG PSP wykonywał naczelnik tego Wydziału. Do zakresu czynności naczelnika Wydziału Skarg i Wniosków należało również koordynowanie załatwiania i rozpatrywania skarg i wniosków przez właściwe komórki organizacyjne (zgodnie z *regulaminem organizacyjnym Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej* rozpatrywanie skarg i wniosków w KG PSP należało również do Biura Rozpoznawania Zagrożeń i Biura Kadr i Organizacji). Bezpośredni nadzór nad wykonywaniem zadań przez Wydział Skarg i Wniosków sprawował zastępca dyrektora Biura Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP.

Ponadto, rozpatrywanie skarg i wniosków w KG PSP zostało uregulowane w Procedurze P-26 *Rozpatrywanie skarg i wniosków*.

W ramach kontroli ustalono, że Komendant Główny PSP dekretował skargi na komórki organizacyjne KG PSP inne niż wyżej wymienione w *regulaminie organizacyjnym Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej*. Z wyjaśnień udzielonych przez jednostkę kontrolowaną wynika, że na podstawie § 4 ust. 2 pkt 12 ww. *regulaminu organizacyjnego* każda komórka organizacyjna, oprócz zadań określonych dla niej w rozdziale 3 *regulaminu organizacyjnego*, w ramach swojej właściwości obowiązana jest do realizacji innych zadań powierzonych Komendantowi Głównemu PSP. W związku z powyższym, sprawy wnoszone do Komendanta Głównego PSP, w tym sprawy skargowe, incydentalnie są przez niego dekretowane – do realizacji – na poszczególne komórki organizacyjne KG PSP, właściwe do ich rozstrzygnięcia w zakresie merytorycznym.

W trakcie kontroli ustalono, że ponad 80 % skontrolowanych skarg i wniosków, wnoszonych pisemnie, telegraficznie lub za pomocą telefaksu lub poczty elektronicznej, była klasyfikowana i rejestrowana zgodnie z instrukcją kancelaryjną¹⁰ oraz jednolitym rzeczowym wykazem akt¹¹

⁸ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

⁹ Zmiany zawarto w Zarządzeniu Nr 22 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 21 grudnia 2009 r. *zmieniającym zarządzenie w sprawie podania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej* oraz w Zarządzeniu Nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 25 marca 2011 r. *zmieniającym zarządzenie w sprawie podania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej*.

¹⁰ tj. Zarządzenie Nr 21 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt (Dz. Urz. Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 stycznia 2013 r., poz. 27).

¹¹ tj. *Jednolitym rzeczowym wykazem akt Państwowej Straży Pożarnej*, stanowiącym załącznik nr 3 do Zarządzenia Nr 21 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie *jednolitego rzeczowego wykazu akt Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. Urz. Min. Spraw Wew. z 2013 r. poz. 27).

obowiązującymi w KG PSP (czynności kontrolne nie wykazały w okresie objętym kontrolą skarg i wniosków wnoszonych ustnie do protokołu). Stwierdzono natomiast przypadki nadawania niewłaściwych symboli archiwizacyjnych skargom i wnioskom załatwianym przez KG PSP¹². Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez jednostkę kontrolowaną spowodowane to było przez pomyłki wynikające najprawdopodobniej z incydentalności zajmowania się bezpośrednim rozpatrywaniem skarg przez inne niż Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków komórki organizacyjne KG PSP, w szczególności gdy sprawy dotyczyły zagadnień związanych ze stosunkiem służbowym strażaków, albo zostały przekazane według właściwości, a następnie po zaleceniu organu nadzorującego udzielano na nie odpowiedzi, nie zmieniając kwalifikacji pism w przyjętej pierwotnie kategorii. Za przychylną nadawania niewłaściwych symboli archiwizacyjnych skargom i wnioskom załatwianym przez jednostkę kontrolowaną uznać należy niewystarczającą znajomość, przez referentów spraw, przepisów regulujących przedmiotową problematykę. Zastrzeżona sytuacja, poza formalną niezgodnością z instrukcją kancelaryjną oraz jednolitym rzeczowym wykazem akt, nie pociągała jednak za sobą negatywnych skutków.

Na przedstawionych do kontroli dokumentach wpływających do jednostki kontrolowanej widniały pieczęcie z datą wpływu pisma do organu, z wyjątkiem pism, które wpływały faksem do sekretariatu Komendanta Głównego PSP i jego zastępców. Z wyjaśnień jednostki kontrolowanej wynika, że pieczęć z datą wpływu pisma do organu znajduje się na wyposażeniu Kancelarii Ogólnej KG PSP oraz sekretariatów Biur KG PSP, natomiast sekretariat Komendanta Głównego PSP oraz sekretariat jego zastępców nie posiada ww. pieczęci. W przypadku bezpośredniego wpływu pisma nadesłanego faksem, pracownik sekretariatu rejestruje pismo w elektronicznym systemie obiegu dokumentów, ale nie znakuje pisma pieczęcią z datą, ponieważ urządzenie automatycznie nadaje datę i godzinę odbioru pisma. Pracownicy sekretariatów na ww. korespondencji wpisują numer, pod którym została zarejestrowana i datę wpływu. Korespondencja wpływająca do Kancelarii Ogólnej jest również rejestrowana w elektronicznym systemie obiegu dokumentów. Natomiast korespondencja adresowana imiennie do Komendanta Głównego i jego zastępców nie jest otwierana w Kancelarii Ogólnej, a stemplowane są jedynie koperty tej korespondencji. Powyższe jest zgodne z instrukcją kancelaryjną.

Skargi i wnioski wpływające do jednostki kontrolowanej są rejestrowane w elektronicznym systemie obiegu dokumentów. Spis skarg i wniosków prowadzony jest w formie elektronicznej, oddzielnie dla każdej teczki założonej według jednolitego rzeczowego wykazu akt. Powyższe jest zgodne z instrukcją kancelaryjną. Ponadto, Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP prowadzi rejestr skarg i wniosków w wersji papierowej. Papierowy rejestr skarg i wniosków zawiera wszystkie elementy określone w instrukcji kancelaryjnej oraz jest prowadzony prawidłowo i czytelnie.

Czynności kontrolne wykazały, że w KG PSP istnieje możliwość złożenia skargi lub wniosku w dniach i godzinach dostosowanych do potrzeb ludności (w tym raz w tygodniu - poniedziałek, w godz. 16.15-17.15 - przyjęcia interesantów odbywają się po godzinach pracy, co spełnia wymagania wynikające z postanowień art. 253 § 3 *Kpa*). Ustalono również, że informacja o przyjmowaniu skarg i wniosków znajdowała się na stronach internetowych KG PSP, na których zamieszczono także informacje w sprawie przyjęć obywateli przez Komendanta Głównego PSP lub upoważnionego zastępcę oraz przez

¹² Dotyczy zmiany symboli archiwizacyjnych skarg oznaczonych numerami: BK-1-110/424d/2013, BKS.W-III-052/15-5/13, BKS.W-III-051/32-2/13, BKS.W-III-051/4-2/14, BP.025/143-2/13, CKR-III-013A/18-1/13, CKR-III-075A/7-2/14, CKR-VI-0756/2-1/14, BS-1-052/6-3/13; BS-1-052/8-1/13; BS-1-052/10-2/13; BS-1-052/11-2/13; BS-1-052/13-2/13; BS-1-052/16-2/13; BS-1-052/25-2/13, GK-1-077/11-1/13, GK-1-0754/10-1/13, GK-1-077/11-1/13, GK-1-077/3-3/13, GK-1-077/3-4/13, GK-1-077/3-6/13, GK-1-077/5-7-1/13, GK-1-077/3-7/13, GK-1-077/7-8-1/13, GK-1-077/12-1/12, GK-1-077/1-2/14, GK-1-077/1-4/14.

pracowników Wydziału Skarg i Wniosków Biura Kontroli, Skarg i Wniosków. Niemniej jednak wykazano, że, w zakresie spełnienia wymogów określonych w art. 253 § 4 *Kpa* i § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, w siedzibie KG PSP nie było wywieszzonej informacji wskazującej komórkę organizacyjną przyjmującą skargi i wnioski oraz dni i godziny przyjęć. Nie było także informacji o przyjmowaniu w sprawach skarg i wniosków przez Komendanta Głównego PSP lub jego upoważnionego zastępcę. Z wyjaśnień udzielonych przez jednostkę kontrolowaną w przedmiotowym zakresie wynikało, że omawiane informacje zostały chwilowo zdjęte na czas trwania prac konserwacyjnych i remontowych rozpoczętych w IV kwartale 2012 r., które – z krótkimi przerwami – prowadzone są nadal. Skutkiem zaistniałej sytuacji mogło być utrudnienie realizacji przez wnoszących przysługującego im konstytucyjnie prawa do wnoszenia skargi wniosków. Odpowiedzialność za tę nieprawidłowość należy przypisać naczelnikowi Wydziału Skargi Wniosków Biura Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP oraz zastępcy dyrektora tego biura.

W trakcie czynności kontrolnych, tj. w dniu 29 maja 2014 r. została umieszczona w gablocie ogłoszeń przy wejściu do siedziby KG PSP – miejscu do tego przeznaczonym - informacja wskazująca komórkę organizacyjną przyjmującą skargi i wnioski oraz dni i godziny przyjęć zarówno przez pracowników Wydziału Skarg i Wniosków Biura Kontroli, Skargi Wniosków KG PSP, jak i Komendanta Głównego PSP i upoważnionego zastępcę.

Mając jednak na uwadze brak, w okresie objętym kontrolą, umieszczonej w widocznym miejscu informacji wskazującej komórkę organizacyjną przyjmującą skargi i wnioski oraz dni i godziny przyjęć uznać należy, że możliwość realizacji przez wnoszących przysługującego im konstytucyjnie prawa do wnoszenia skarg i wniosków (np. ustnie do protokołu w ustalonym dniu po godzinach pracy) była w rzeczywistości ograniczona. Na taki stan rzeczy może wskazywać również to, że w okresie objętym kontrolą w prowadzonej w tym celu *Księżce ewidencji osób wchodzących na teren zakładu* odnotowano przyjęcie tylko jednego interesanta¹³.

Ponadto czynności kontrolne w przedmiotowym zakresie wykazały, że przedstawiona do kontroli książka ewidencji osób zawierająca listę osób wchodzących na teren KG PSP i przyjętych w sprawach skarg i wniosków nie odpowiadała wzorowi rejestru przyjęć interesantów zamieszczonemu na stronie internetowej: http://www.straz.gov.pl/data/other/rejestr_interasantow_zal.4.doc (nie zawierała np. kolumny *Przedmiot skargi/wniosku*).

Z wyjaśnień udzielonych przez jednostkę kontrolowaną w przedmiotowym zakresie nie wynikało, co było przyczyną zaistniałej rozbieżności, a jedynie to, że w *Rejestrze przyjęć interesantów* polecono uwzględnić dodatkową kolumnę *Przedmiot skargi/wniosku*. Za przyczynę niezgodności prowadzonej w KG PSP książki ewidencji osób, zawierającej listę osób wchodzących na teren KG PSP i przyjętych w sprawach skarg i wniosków, z wzorem rejestru przyjęć interesantów zamieszczonym na stronie internetowej jednostki kontrolowanej uznano niewystarczący nadzór ze strony naczelnika Wydziału Skarg i Wniosków Biura Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP oraz zastępcy dyrektora tego biura. W ocenie MSW przedmiotowe uchybienie nie pociągało za sobą konkretnych skutków prawnych.

2. Przestrzeganie procedury rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.

¹³ Dotyczy przyjęcia dowodcy zastępcu z Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej Nr 1 Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach.

Pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono przestrzeganie procedur rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w jednostce kontrolowanej.

Czynności kontrolne wykazały, że, z wyjątkiem jednego przypadku niedotrzymania 7-dniowego terminu określonego w art. 231 *Kpa*¹⁴, prawidłowo przekazywano skargi/wnioski organom właściwym, z jednoczesnym zawiadomieniem o tym wnoszących. Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez jednostkę kontrolowaną w przedmiotowym zakresie, termin na przekazanie sprawy organowi właściwemu do jej rozpatrzenia nie został dochowany ze względu na bardzo specyficzny i dotąd nierozpatrywany charakter skargi oraz wątpliwości, co do wskazania organu właściwego do jej rozpatrzenia. Wyjaśnienia te należy uznać za niewystarczające. W ocenie MSW specyficzny i dotąd nierozpatrywany charakter skargi lub wątpliwości, co do wskazania organu właściwego, nie mogą stanowić uzasadnienia do naruszenia terminu określonego w art. 231 *Kpa*. Za przyczynę tej nieprawidłowości uznać należy niewystarczający nadzór nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów w zakresie przekazania skargi organowi właściwemu w sprawie. Skutkiem zaistniałej sytuacji było naruszenie terminu określonego w art. 231 *Kpa*. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość należy przypisać z tytułu nadzoru zastępcy Komendanta Głównego PSP, który przed przekazaniem sprawy do organu właściwego polecił dokonać w KG PSP weryfikacji prawnej treści zawartych w przedmiotowej dokumentacji, co w efekcie skutkowało naruszeniem terminu jej przekazania¹⁵.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono również, że, z wyjątkiem jednego przypadku wskazania skarżącemu organu właściwego po upływie miesiąca od daty wpływu skargi do KG PSP¹⁶, prawidłowo wskazywano organy właściwe do załatwienia skarg i wniosków w razie braku właściwości jednostki kontrolowanej. Z wyjaśnień udzielonych przez jednostkę kontrolowaną wynikało, że zaistniała sytuacja była spowodowana zbiegiem zdarzeń skutkujących opóźnieniem w przekazaniu sprawy z sekretariatu Komendanta Głównego PSP do Biura Kontroli, Skarg i Wniosków, a następnie do Biura Rozpoznawania Zagrożeń KG PSP oraz odstąpieniem od jej rozpatrzenia po uznaniu, że Komendant Główny PSP nie jest organem właściwym do jej rozpatrzenia. Za przyczynę tej nieprawidłowości uznać należy niewystarczający nadzór nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów w zakresie wskazania organu właściwego w sprawie, co skutkowało naruszeniem terminu określonego w art. 231 *Kpa*. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość należy przypisać referentom spraw w ww. komórkach organizacyjnych KG PSP i osobom ich nadzorującym.

W trakcie kontroli nie stwierdzono natomiast niedotrzymania 7-dniowego terminu określonego w art. 243 *Kpa* na przekazanie wniosku organowi właściwemu.

Prawidłowo również, co do zasady, przekazywano skargi do organu niższego stopnia, zgodnie z art. 232 § 1 *Kpa*, z jednoczesnym zawiadomieniem o tym skarżącego. Czynności kontrolne w przedmiotowym zakresie wykazały jednak jeden przypadek niepowiadomienia wnoszącego o przekazaniu sprawy organowi niższego stopnia¹⁷. Z wyjaśnień udzielonych przez jednostkę kontrolowaną wynikało, że przyczynami powyższej nieprawidłowości była nierzetelność w wypełnianiu obowiązków służbowych oraz niewystarczający nadzór przełożonych. W ocenie MSW przedmiotowa nieprawidłowość nie pociągała za sobą skutków i nie miała wpływu na rozpatrzenie skargi.

¹⁴ Dotyczy sprawy nr: BKSW-III-052/8/14.

¹⁵ Jak wynika z pieczęci i dekretacji widniejących na pismach nr BKSW-III-052/8-1/14 i BKSW-III-052/8-2/14.

¹⁶ Dotyczy sprawy nr: BKSW-III-052/A3/13 (pismo nr BZ-III-052/18-2/13 z dnia 14 listopada 2013 r., wysłane w dniu 15 listopada 2013 r.).

¹⁷ Dotyczy pisma nr: CKR-III-0134/18-1/13.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość należy przypisać referentowi sprawy i osobom go nadzorującym.

Czynności kontrolne nie wykazały, aby jednostka kontrolowana rozpatrzyła skargę lub wniosek niezgodnie ze swoją właściwością. W przypadku zaś stwierdzenia właściwości Komendanta Głównego PSP, skargi i wnioski rozpatrywano rzetelnie, przy wykorzystaniu wielu źródeł informacji w celu potwierdzenia stanu faktycznego.

Jednostka kontrolowana, co do zasady, prawidłowo przygotowywała zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg i wniosków. Analiza przedstawionych do kontroli dokumentów wykazała, że:

- zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg i wniosków zawierały elementy określone w art. 238 *Kpa* oraz odnosiły się do wszystkich stawianych zarzutów;
- zawiadomienia o odmownym załatwianiu skarg i wniosków zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne;
- w przypadku potwierdzenia zarzutów zawartych w skargach, do podległych jednostce kontrolowanej jednostek organizacyjnych były kierowane wystąpienia dyscyplinujące.

Jednakże czynności kontrolne wykazały trzy przypadki braku w kierowanych do skarżących zawiadomieniach o uznaniu ich skarg za bezzasadne pouczeń o treści art. 239 *Kpa* pomimo, że obowiązek taki wynikał z postanowień art. 238 § 1 *Kpa*¹⁸. Stosownie do wyjaśnień udzielonych przez jednostkę kontrolowaną przedmiotowe skargi nie posiadały stosownych pouczeń gdyż *nie nosiły znamion skargi pieniackiej* (jedna z nich tylko w części dotyczyła organu PSP, a inna była pierwszą odpowiedzią KG PSP udzieloną skarżącemu w sprawie). Powyższe wyjaśnienia jednostki kontrolowanej należy uznać za nieuzasadnione. W ocenie MSW w każdym przypadku uznania skargi za bezzasadną, stosownie do postanowień art. 238 § 1 *Kpa*, w kierowanych do skarżących zawiadomieniach powinno być zawarte także pouczenie o treści art. 239 *Kpa*. Za przyczynę tej nieprawidłowości uznać należy niewłaściwą interpretację obowiązujących przepisów, co skutkowało ich faktycznym nieprzestrzeganiem. Odpowiedzialność za brak w skierowanych do skarżących zawiadomieniach o uznaniu ich skarg za bezzasadne pouczeń o treści art. 239 *Kpa*, należy przypisać referentom spraw i osobom ich nadzorującym.

Osoby podpisujące w KG PSP zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg posiadały stosowne upoważnienia Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, a skargi na pracowników były rozpatrywane przez ich przełożonych.

Niemniej jednak przy załatwianiu skarg i wniosków rozpatrywanych we własnym zakresie dochodziło do przypadków niedotrzymywania miesięcznego terminu określonego w art. 237 § 1 *Kpa* i art. 244 § 1 *Kpa*¹⁹. Czynności kontrolne wykazały aż 17 przypadków tego rodzaju nieprawidłowości (co stanowiło prawie 30 % skontrolowanych skarg i wniosków rozpatrzonych we własnym zakresie), w których stwierdzono również, że wnoszący otrzymujący odpowiedzi na poszczególne skargi i wnioski nie byli zawiadamiani o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy oraz o przyczynach opóźnienia

¹⁸ Dotyczy spraw nr: BKSW-II-051/6/13, BKSW-III-051/15/13 i BKSW-III-051/45/13.

¹⁹ Dotyczy pism nr: BKSW-III-051/19-6/13, BKSW-III-051/37-4/13, BZ-II-051/8-5/13 (sprawa nr BKSW-III-051/30/13), BZ-II-051/40-4/13 (sprawa nr BKSW-III-051/34/13), BS-I-052/2-2/13 (sprawa nr BKSW-III-051/1/13), GK-I-077/78-1/13, BZ-II-051/12-2/13, KR-VI-075/62-1/14, BKSW-III-051/2-4/14, BZ-II-051/5-4/13, BZ-II-051/2-4/14, BKSW-III-051/40-2/13, BS-I-052/10-2/13, BS-I-052/11-2/13, BS-I-052/16-3/13, GK-I-077/3-6/13, GK-I-075/4/10-1/13.

- stosownie do art. 237 § 4 *Kpa*. Średnie opóźnienie jednostki kontrolowanej w udzielaniu odpowiedzi na skargę lub wniosek wynosiło 11 dni, maksymalne opóźnienie wynosiło 34 dni, zaś najmniejsze wyniosło 1 dzień. Powyższe oceniono negatywnie.

Z wyjaśnień udzielonych przez jednostkę kontrolowaną w przedmiotowym zakresie wynikało m.in., że opóźnienia spowodowane były wydłużonym czasem obiegu dokumentów, natłokiem spraw, delegacjami służbowymi referenta, Jego przeoczeniem, lub też złożonością sprawy. Nie zawiadamiano natomiast wnoszących o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy oraz o przyczynach opóźnienia m.in. przez niedopatrzenie lub ponieważ cyt.: *skarżący byli zawiadamiani o przedłużeniu terminów załatwienia ich skarg, w formie przekazania im do wiadomości pisma, wysyłanego do organów niższego szczebla o przesłanie akt spraw i własnych stanowisk w sprawie, co wskazywało na istotny powód zwłoki w załatwieniu sprawy*. Powyższe wyjaśnienia jednostki kontrolowanej należy uznać za niewłaściwe. W ocenie MSW nie mogą one stanowić uzasadnienia do naruszenia określonego w *Kpa* terminu załatwienia skarg i wniosków, lub też niezawiadamiiania o wyznaczeniu nowego terminu wysyłanych do organów niższego stopnia z prośbą o przesłanie akt spraw i własnych stanowisk, nie może być traktowane jako przedłużenie terminów załatwienia skarg i wniosków. Za przyczynę tej nieprawidłowości uznać należy niewłaściwą interpretację obowiązujących przepisów w zakresie udzielenia odpowiedzi na skargi i wnioski oraz niewystarczający nadzór nad przestrzeganiem tych przepisów. Skutkiem zaistniałej sytuacji było naruszenie terminów określonych w art. 237 § 1 i art. 244 § 1 *Kpa* oraz niewykonanie postanowień art. 237 § 4 *Kpa*. Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości należy przypisać referentom poszczególnych spraw i osobom ich nadzorującym.

W trakcie kontroli ustalono, że w przypadku 7 skarg, w których przedłużano termin załatwienia sprawy, nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości w zakresie zawiadamiania wnoszących o wyznaczeniu nowego terminu, wskazania przyczyn opóźnienia, stosownie do art. 237 § 4 *Kpa*, w przypadku niemożności załatwienia skarg w terminie określonym w art. 237 § 1 *Kpa*. Po analizie przedstawionych do kontroli spraw, w których przedłużano termin ich załatwienia, stwierdzono, że zarówno przedłużanie przez KG PSP terminów na rozpatrywanie skarg lub wniosków, jak i długość wyznaczanych terminów była uzasadniona z uwagi na skomplikowany charakter spraw oraz konieczność uzyskiwania dodatkowych informacji od podległych jednostek organizacyjnych.

W trakcie czynności kontrolnych nie stwierdzono przypadków wygenerowania w KG PSP dodatkowych kosztów w zakresie postępowań sądowych dotyczących bezczynności organu lub też związanych ze złą kwalifikacją prawną skargi.

3. Nadzór nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem oraz załatwianiem skarg i wniosków.

Nadzór służbowy nad rozpatrywaniem skarg i wniosków w KG PSP i w podległych jednostkach organizacyjnych PSP w ocenianym okresie realizowany był poprzez m.in.:

- sporządzanie w Wydziale Skarg i Wniosków Biura Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP cotygodniowych *Informacji na temat zadań realizowanych przez Wydział Skarg i Wniosków za okres od dnia – do dnia*, okresowych analiz przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków

przesyłanych do MSW oraz sporządzanie corocznie informacji w omawianym zakresie do Biuletynu informacyjnego KG PSP,

- sporządzanie przez Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP za każdy kwartał bieżącego roku okresowej analizy dotyczącej przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, zawierającej liczbę spraw, ich przedmiot, sposób rozpatrzenia oraz terminowość ich załatwienia (zamieszczanej również na stronie internetowej jednostki kontrolowanej);
- przeprowadzanie przez Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP kontroli w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków w podległych jednostkach organizacyjnych PSP²⁰;
- ządanie informacji o sposobie załatwienia sprawy (przesłanie kopii odpowiedzi) od podległych jednostek organizacyjnych PSP, do których, zgodnie z właściwością, przesłane zostały skargi do załatwienia;
- analizowanie przez Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP przekazywanych Komendantowi Głównemu PSP przez komendy wojewódzkie PSP informacji o zrealizowanych kontrolach planowych oraz zarządzanych w trybie uproszczonym.

W trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że w okresie objętym kontrolą w KG PSP w celu usprawnienia i udoskonalenia systemu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadzono warsztaty szkoleniowe z udziałem funkcjonariuszy i pracowników z podległych jednostek organizacyjnych PSP (w tym naczelników i zastępców naczelników wydziałów) zajmujących się rozpatrywaniem skarg i wniosków w tych jednostkach (w 2013 r. w Bornem Sulimowie, na szkoleniu omówione zostały, na różnych przykładach, błędy popełniane przez jednostki podległe przy rozpatrywaniu skarg i wniosków), co oceniono pozytywnie.

Czynności kontrolne oraz uzyskane podczas kontroli wyjaśnienia wykazały, że kierownictwo KG PSP w ramach sprawowanego nadzoru nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem oraz załatwianiem skarg i wniosków wykorzystywało informacje zawarte w skargach w zakresie stosowanych narzędzi nadzorczych, planowania kontroli (informacje zawarte w skargach i wnioskach wpływających do Biura Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP stanowią między innymi podstawę do sformułowania tematów kontroli planowanych na dany rok), rozwiązań organizacyjnych oraz zarządzania zasobami ludzkimi (ustalenia z kontroli przeprowadzanych na skutek wnoszonych skarg były podstawą formułowania wniosków naprawczych w celu wyeliminowania nieprawidłowości w przyszłości, np. w 2013 r. na skutek skargi anonimowej przeprowadzono kontrolę w trybie uproszczonym w Komendzie Powiatowej PSP w Parczewie, która następnie została przekształcona w tryb zwykły, a ustalenia kontroli zostały przekazane do Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków MSW), co oceniono pozytywnie.

W związku z powyższym oraz biorąc pod uwagę opisane nieprawidłowości, w szczególności w zakresie zachowania terminowości załatwiania skarg i wniosków, uznać należy, że nadzór nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem i załatwianiem skarg/wniosków w KG PSP nie był w pełni skuteczny. Ponadto, stosowane przez kierownictwo jednostki kontrolowanej narzędzia nadzorcze uznano za niewystarczające.

²⁰ W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 2 kontrole: w Komendzie Wojewódzkiej PSP w Szczecinie oraz Komendzie Powiatowej PSP w Parczewie.

Wobec powyższego **pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości** oceniono działania Komendanta Głównego PSP w zakresie nadzoru nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem oraz załatwianiem skarg i wniosków w KG PSP i w podległych jej jednostkach organizacyjnych.

4. Zalecenia i wnioski.

Mając na uwadze przedstawione wyżej wyniki kontroli, wnoszę o:

- 1) wprowadzenie w terminie do dnia 31 października 2014 r. skutecznego mechanizmu nadzorczych w celu wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, w tym wdrożenie rozwiązań umożliwiających monitorowanie i rozliczanie osób odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru;
- 2) podjęcie skutecznego działań w terminie do dnia 31 października 2014 r., zmierzających do wprowadzenia rozwiązań zarządczych zapewniających przestrzeganie procedury załatwiania skarg i wniosków, w tym:
 - terminowe rozpatrywanie wniesionych skarg i wniosków,
 - terminowe przekazywanie skarg zgodnie z właściwością lub wskazywanie wnoszącym organów właściwych,
 - informowanie wnoszących o przekazaniu skargi lub wniosku organowi niższego stopnia,
 - terminowe informowanie wnoszących o przyczynach wyznaczenia nowego terminu załatwiania skarg i wniosków, w szczególności zaniechanie, stwierdzonej podczas kontroli praktyki, traktowania przekazywania wnoszącym do wiadomości pism wysłanych do organów niższego stopnia z prośbą o przesłanie akt spraw i własnych stanowisk jako przedłużenia terminów załatwiania skarg i wniosków,
 - wskazywanie w kierowanych do skarżących zawiadomieniach o uznaniu ich skarg za bezzasadne pouczeń o treści art. 239 *Kpa*,
 - nadawanie właściwych symboli archiwizacyjnych zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt,
 - nieograniczenie w żaden sposób możliwości realizacji przez wnoszących przysługującego im konstytucyjnie prawa do wnoszenia skarg i wniosków, w szczególności spełnianie wymogów określonych w obowiązujących przepisach prawa w zakresie wywieszania w siedzibie KG PSP informacji wskazującej komórkę organizacyjną przyjmującą skargi i wnioski oraz dni i godziny przyjęć, jak również informacji o przyjmowaniu w sprawach skarg i wniosków przez Komendanta Głównego PSP lub jego upoważnionego zastępcę;
- 3) rozważenie podjęcia działań zmierzających do wypracowania i wprowadzenia rozwiązań zarządczych zapewniających, w przypadku dekretacji skarg/wniosków do kilku komórek organizacyjnych, skuteczną możliwość wykonywania funkcji koordynujących proces rozpatrywania skarg i wniosków przez Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków KG PSP;
- 4) uzupełnienie w terminie do dnia 31 października 2014 r. *Rejestru przyjęć interesantów* o kolumnę *przedmiot skargi/wniosku*.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przedstawienie przez Pana Komendanta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

MINISTER
SPRAW WZMAGNIERZNYCH
z up. POL. SŁACHAŃCZYK
Sejmowa 31A

Wykonano w dwóch egzemplarzach:

Egz. Nr 1 – KG PSP,

Egz. Nr 2 - aa.

NACZELNIK WYDZIAŁU
SKARG I WNIOSKÓW
Departamentu Kontroli Skarg i Wniosków MSW
Marek PUCHNOWSKI

ul. Stefana Batoroego 5

02-591 Warszawa, Polska

msw.gov.pl

22.09.2014
tel: +48 22 601 43 66
faks +48 22 601 53 23

DYREKTOR
Departamentu Kontroli Skarg i Wniosków
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
Danuta GŁOWACKA-MAZUR

24.09.2014

12/12