



Joachim Brudziński

DKiN-M-092-2/2018
DKiN-M-092-3/2017

Warszawa, dnia 23 lutego 2018 r.

Egz. Nr 1

Pan
nadinsp. Jarosław Szymczyk
Komendant Główny Policji

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2017 r.*¹, na temat: *Przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków*, przeprowadzonej w terminie od 11 grudnia 2017 r. do 19 stycznia 2018 r. w Komendzie Głównej Policji² z siedzibą przy ul. Puławskiej 148/150, w Warszawie (02-624).

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*³ przez zespół kontrolerów:

- starszego specjalistę w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 127/2017 z 8 grudnia 2017 r.
- specjalistę w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 128/2017 z 8 grudnia 2017 r.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

1. Organizacja systemu przyjmowania skarg i wniosków, w tym ewidencjonowanie skarg i wniosków.
2. Przestrzeganie procedury rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.
3. Nadzór nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem oraz załatwianiem skarg i wniosków.

Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2017 r. do 11 grudnia 2017 r.

Celem kontroli była ocena funkcjonującego systemu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Komendzie Głównej Policji, w tym przestrzegania procedur prowadzenia postępowań skargowych/wnioskowych oraz sporządzania dokumentacji ewidencyjnej. Celem kontroli była również ocena sprawowania nadzoru przez Komendanta Głównego Policji nad przyjmowaniem, rozpatrywaniem

¹ Zatwierdzonym 21 grudnia 2016 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Błaszczaka.

² Zwanej dalej również KGP.

³ Dz. U. z 2011 r., Nr 185, poz. 1092, zwanej dalej ustawą *o kontroli*.

i załatwianiem skarg i wniosków oraz realizacją przez niego obowiązku zapewnienia obywatelom prawa do osobistego kontaktu w sprawach załatwiania skarg i wniosków.

W KGP w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r. zarejestrowano **3858 skarg**, z czego **3448** stanowiło skargi pozostające do załatwienia we właściwości innego organu, na podstawie art. 231 *Kpa*.

We własnym zakresie w KGP załatwionych zostało **410 skarg**, w tym:

- **16 skarg**, w których przedłużano termin załatwienia sprawy (na podstawie art. 237 § 4 *Kpa*),
- **32 skargi** pozostające bez rozpatrzenia (nie spełniających wymogów określonych w § 8 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴),
- **7 skarg** na pracowników/funkcjonariuszy KGP,
- **16 skarg** wniesionych przez skarżących do KGP ustnie do protokołu.

W analizowanym okresie w KGP zarejestrowano **49 wniosków**, tj. **13 wniosków** pozostających do załatwienia we właściwości innego organu oraz **36 wniosków** rozpatrzonych we własnym zakresie.

Próba została wybrana metodą celową w oparciu o wykaz skarg i wniosków, które wpłynęły do KGP w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2017 r. (z uwzględnieniem skarg, w których przedłużano termin załatwienia sprawy, skarg pozostających bez rozpatrzenia, skarg na pracowników/funkcjonariuszy KGP oraz skarg wniesionych przez skarżących ustnie do protokołu).

W zakresie skarg próbą objęto:

- **1%** skarg pozostających do załatwienia we właściwości innego organu, na podstawie art. 231 *Kpa*, tj. **34 skargi**
- **10%** skarg załatwionych przez Komendę Główną Policji we własnym zakresie, tj. **41 skarg**.

W zakresie wniosków próbą objęto:

- **10% wniosków** tj. **1 wniosek** zgłoszony do Komendy Głównej Policji pozostających do załatwienia we właściwości innego organu oraz **4 wnioski** rozpatrzone przez Komendę Główną Policji we własnym zakresie.

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli, tj. legalności, celowości, rzetelności, gospodarności.

W okresie objętym kontrolą stanowisko Komendanta Głównego Policji zajmował nadinsp. dr Jarosław Szymczyk.

1. Ocena ogólna

Na podstawie dokonanych ustaleń **pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁵** oceniono funkcjonujący w KGP system przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków. System ten zapewniał prawidłową realizację zadań przez jednostkę kontrolowaną, umożliwiał obywatelom złożenie skarg i wniosków w różnych formach oraz otrzymanie informacji o sposobie ich rozpatrzenia.

Dokumentacja ewidencyjna dotycząca skarg i wniosków sporządzana była w sposób umożliwiający ich identyfikację. Nie gwarantowała ona natomiast prowadzenia w stopniu wystarczającym działań

⁴ Dz. U. Nr 5, poz. 46, zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

⁵ Przyjęto następującą skalę ocen: ocena pozytywna, ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocena negatywna, ocena opisowa.

kontrolnych i nadzorczych nad przebiegiem skarg i wniosków w zakresie terminowości ich załatwiania, z uwagi na brak zamieszczania daty faktycznego wyływu korespondencji z organu, zarówno w elektronicznym dzienniku korespondencji, jak i w *Rejestrze Skarg i Wniosków* prowadzonych przez Wydział Skarg i Wniosków Biura Kontroli KGP, co uznano za **nieprawidłowość**.

Komendant Główny Policji, za pośrednictwem swoich zastępców, przyjmował obywateli w sprawach skarg i wniosków, realizując tym samym obowiązek wynikający z art. 253 *Kpa*.

Funkcjonujący w KGP system obsługi korespondencji pomimo, że zapewniał sprawną rejestrację i dyspozycję skarg i wniosków pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Komendy, nie gwarantował jednak terminowego przekazywania spraw do innych organów lub zawiadomiania skarżącego o sposobie ich rozstrzygnięcia, a zatem nie był dostosowany w stopniu wystarczającym do potrzeb jednostki i skali zjawiska (ilości korespondencji wyływającej z Komendy), co uznano za **nieprawidłowość**.

W toku analizy próby objętej kontrolą stwierdzono **1 przypadek** przekazania skargi do niewłaściwego organu, co uznano za **nieprawidłowość**. Ponadto, zdiagnozowano **2 przypadki** niezachowania terminu przekazywania spraw do właściwego organu na podstawie art. 231 *Kpa*, **1 przypadek** niezachowania terminu zawiadomienia skarżącego o sposobie rozstrzygnięcia sprawy na podstawie art. 237 *Kpa*, **1 przypadek** niepowiadomienia skarżącego o przekazaniu sprawy do innego organu oraz **1 przypadek** podpisania zawiadomienia o sposobie rozstrzygnięcia skargi przez osobę do tego nieupoważnioną.

Mając na uwadze sprawy, w których stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości, uznano, że nadzór nad rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków w Komendzie nie był wystarczający. Prawidłowo natomiast prowadzono działania nadzorcze podjęte w stosunku do biur KGP oraz jednostek organizacyjnych Policji.

W trakcie trwania czynności kontrolnych w Biurze Kontroli KGP wprowadzono *Procedurę przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków* mającą na celu *zapewnienie stałego, bieżącego nadzoru nad dokumentacją związaną z przyjmowaniem, rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków*.

II. Ustalenia dokonane w toku kontroli

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

1) Prawidłowość uregulowania w przepisach wewnętrznych (procedury, instrukcje, wytyczne) systemu przyjmowania skarg i wniosków w Komendzie Głównej Policji.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Komendant Główny Policji powierzył rozpatrywanie skarg i wniosków wyodrębnionej komórce organizacyjnej, tj. Biurze Kontroli Komendy Głównej Policji⁶, a także innym biurom KGP w zakresie ich właściwości, realizowanych w ramach wspólnych zadań dla wszystkich komórek organizacyjnych Komendy, co zostało określone w regulaminie Komendy Głównej Policji, wprowadzonym zarządzeniem nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji⁷ oraz w decyzji nr 247 z dnia 9 października 2017 r. w sprawie upoważnienia do rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oraz wydawania postanowień w sprawach ponagłeń wnoszonych przez skarżących.

⁶ Zwanemu dalej również Biurem.

⁷ Dz. U. KGP poz. 13, z późn. zm. - zwany dalej regulaminem organizacyjnym Komendy.

Stosownie do postanowień ww. regulaminu do zadań Biura Kontroli KGP należało, m.in. przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków kierowanych do Komendanta, koordynowanie załatwiania skarg przez biura KGP, nadzorowanie i kontrolowanie organizacji przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków przez te biura, oraz inne jednostki organizacyjne Policji, a także przyjmowanie i rozpatrywanie petycji kierowanych do Komendanta Głównego Policji, we współpracy z innymi biurami KGP, oraz przyjmowanie interesantów zgłaszających się do KGP w sprawach skarg i wniosków.

Zadania z zakresu działalności skargowej bezpośrednio realizował Wydział Skarg i Wniosków w Biurze Kontroli Komendy Głównej Policji⁸. Zostały one uwzględnione w *Kartach opisu stanowisk pracy* naczelnika Wydziału oraz osób w nim zatrudnionych.

Bezpośredni nadzór nad wykonywaniem zadań przez Wydział, w zakresie sposobu przyjmowania, organizowania rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków wpływających do Komendanta Głównego Policji został przypisany zastępcy dyrektora Biura (z wyłączeniem spraw osobiście nadzorowanych przez dyrektora Biura).

Dowód: akta kontroli Tom I, str.163-164

Zgodnie z zakresem obowiązków zawartym w *Karcie Opisu Stanowiska* naczelnik Wydziału nadzorował, m.in.: realizację zadań dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków przez podległych mu funkcjonariuszy i pracowników oraz inne komórki organizacyjne KGP, przyjmowanie interesantów w sprawach skarg i wniosków w KGP, prowadzenie rejestrów skarg i wniosków w Biurze Kontroli KGP, rozpatrywanie i załatwianie petycji kierowanych do Komendanta Głównego Policji, a także sporządzanie dla Komendanta Głównego Policji informacji i analiz dotyczących działalności skargowej.

Ponadto, naczelnik Wydziału był odpowiedzialny za współpracę z innymi komórkami do spraw skarg i wniosków MSWiA, innych ministerstw i urzędów centralnych.

Dowód: akta kontroli Tom I, str.159-160

W okresie objętym kontrolą skargi i wnioski rozpatrywane były w KGP na zasadach ogólnych określonych w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁹ oraz w rozporządzeniu w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Ponadto, w KGP w trakcie trwania czynności kontrolnych tj. 15 stycznia 2018 r. wprowadzono *Procedurę organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków* skierowaną do wszystkich komórek organizacyjnych Biura Kontroli KGP, mającą na celu usystematyzowanie/usprawnienie działań prowadzonych w ramach działalności skargowej urzędu.

Dowód: akta kontroli Tom I, str. 598-624

2) Prawdopodobieństwo rejestracji skarg i wniosków wnoszonych pisemnie, telegraficznie lub za pomocą telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

W okresie objętym kontrolą skargi/wnioski były wnoszone do KGP listownie (za pośrednictwem operatora pocztowego), osobiście (w Biurze Przepustek KGP), za pośrednictwem faksu, platformy teleinformatycznej ePUAP, drogą elektroniczną, a także ustnie do protokołu.

Sprawy objęte próbą rejestrowano zgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną¹⁰

⁸ Zwanego dalej również Wydziałem.

⁹ Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168, z późn. zm. - zwany dalej *Kpa*.

¹⁰ Tj. stanowiącą załącznik do decyzji nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 lutego 2001 r. w sprawie *metod i form pracy kancelaryjnej w Komendzie Głównej Policji, Wyższej Szkole Policji i szkołach policyjnych* (Dz. Urz. KGP Nr 3, poz.28-29, z późn. zm.).

Korespondencja wpływająca do KGP była rejestrowana w pierwszej kolejności przez Kancelarię Gabinetu KGP w dzienniku podawczym. Następnie była ona przekazywana (w zależności od adresata i treści tej korespondencji), Komendantowi Głównemu Policji, jego zastępcom lub Dyrektorowi Gabinetu KGP, którzy po uprzedniej weryfikacji, wyznaczali komórkę organizacyjną KGP właściwą do jej realizacji.

Sprawy zadekretowane na Biuro Kontroli KGP były rejestrowane w (prowadzonym przez Biuro), dzienniku podawczym, a następnie weryfikowane w Wydziale Skarg i Wniosków pod kątem aktualnej informacji wniesionej w przedmiocie sprawy i etapu jej realizacji. Z taką adnotacją korespondencję przekazywano Dyrektorowi Biura lub jego zastępcy. Kierownictwo Biura po zapoznaniu się ze sprawą i naniesieniu odpowiednich dekretacji, co do dalszego sposobu jej załatwienia, przekazywało korespondencję ponownie do kancelarii Biura, skąd była ostatecznie rozdysponowywana pomiędzy właściwe sekretariaty poszczególnych wydziałów.

Sprawy wykazujące cechy skarg lub/i wniosków, a także inne dotyczące działalności skargowej przekazywano do sekretariatu Wydziału Skarg i Wniosków, gdzie były rejestrowane w prowadzonym w formie elektronicznej dzienniku korespondencji. Dodatkowo, na bieżąco sporządzano wydruki z dziennika, na których referenci wyznaczeni do realizacji danych spraw, składali podpisy potwierdzające tym samym ich pobranie.

Zewidencjonowanie skarg i wniosków wpływających do Wydziału polegało, m.in. na wpisaniu w poszczególnych pozycjach dziennika korespondencji: danych nadawcy lub adresata pisma, liczby z dziennika podawczego nadaną przez kancelarię Biura Kontroli KGP, liczby dziennika korespondencyjnego (w przypadku pism wpływających z innych jednostek/komórek organizacyjnych Policji), informacji o liczbie stron i załącznikach, imienia i nazwiska referenta, w przypadku anonimów – również skróconego opisu sprawy, a także na oznaczeniu dokumentu w dolnej, wolnej od zapisów części pierwszej strony pieczęcią formularzową wpływu i wpisaniu numeru ewidencyjnego dokumentu oraz jego daty rejestracji w Wydziale.

Dodatkowo, sprawy realizowane przez Wydział były oznaczane symbolem literowym „Is” zgodnie z decyzją nr 6 Dyrektora Biura Kontroli KGP z dnia 21 kwietnia 2016 r. w *sprawie nadania komórkom organizacyjnym Biura Kontroli Komendy Głównej Policji oznaczeń literowych do stosowania w korespondencji*.

Każdy wpływający dokument posiadał swój *indywidualny* numer ewidencyjny pochodzący z dziennika korespondencji Wydziału, a zakres informacji w urzędzeniu kancelaryjnym umożliwiał identyfikację sprawy.

Dokumentacja dotycząca postępowań skargowych i wnioskowych znajdowała się w Wydziale Skarg i Wniosków Biura Kontroli KGP, gdzie dla każdej sprawy zakładana była odrębna teczka.

Z analizy przypadków objętych kontrolą wynika, że funkcjonujący w KGP obieg korespondencji gwarantował prawidłową rejestrację skarg i wniosków, umożliwiał sprawne rozdysponowywanie dokumentów pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi KGP od momentu wpływu do KGP do chwili przekazania jej wskazanemu referentowi. Nie zapewniał jednak w stopniu wystarczającym sprawnego wpływu korespondencji z urzędu, o czym świadczą 3 przypadki nieterminowego załatwienia sprawy (szczegółowo opisane w dalszej części dokumentu) w rozumieniu art. 231 i art. 237 *Kpa*, co uznano za **nieprawidłowość**. Należy podkreślić, że w ww. przypadkach, daty zawarte na pismach skierowanych do skarżących/innych organów świadczyły o terminowym opracowaniu odpowiedzi przez referentów. Z wyjaśnień udzielonych przez jednostkę kontrolowaną wynika, że przyczyną powstałej nieprawidłowości, był m.in. brak wiedzy i doświadczenia pracownika sekretariatu Wydziału, do którego obowiązków należało

przekazywanie korespondencji wychodzącej z Wydziału do kancelarii realizującej jej wysyłkę. Odpowiedzialność za powyższą sytuację ponosi Naczelnik Wydziału Skarg i Wniosków sprawujący bezpośredni nadzór nad realizacją zadań przez podległych mu funkcjonariuszy i pracowników.

3) Prawidłowość prowadzenia rejestru skarg i wniosków oraz sposób wykorzystywania go do monitorowania terminowości ich załatwiania.

W przypadku pism zakwalifikowanych jako skarga lub wniosek, każdorazowo rejestrowano je w odrębnej, pomocniczej ewidencji, tj. *Rejestrze skarg i wniosków*, prowadzonym przez Wydział. *Rejestr skarg i wniosków (RSW)* został – jako zbiór, w którym przetwarzane są dane osobowe – zgłoszony do *Rejestru Zbiorów Danych Osobowych* prowadzonego przez Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w czerwcu 2014 r.

Zasady dotyczące ochrony danych osobowych określone zostały w *Polityce bezpieczeństwa rejestru skarg i wniosków Biura Kontroli KGP*, jednokrotnie aneksowanej¹¹, zatwierdzonej w listopadzie 2013 r. przez Komendanta Głównego Policji, a także w *Instrukcji zarządzania systemem informatycznym przetwarzającym dane osobowe Rejestru Skarg i Wniosków* zatwierdzonej przez Komendanta Głównego Policji.

Dowód: akta kontroli Tom II, str.539-541

Zgodnie z przyjętą praktyką w Wydziale, z uwagi na ilość spraw wpływających do KGP, przedmiotowy *Rejestr* prowadzono oddzielnie dla każdego garnizonu. W rejestrze tym ewidencjonowano również inne sprawy niebędące skargami lub wnioskami, tj. anonimy i listy, których zakres obejmował działalność skargową Wydziału.

W poszczególnych kolumnach *Rejestru* zamieszczano m.in. następujące dane: liczbę porządkową (numer sprawy), datę wpływu korespondencji do organu, numer sprawy, imię i nazwisko (nazwę) oraz adres wnoszącego skargę lub wniosek, numer i datę pisma otrzymanego, syntetyczną informację o przedmiocie skargi/wniosku lub innych spraw zamieszczanych w rejestrze, w przypadku skarg - kategorię zarzutów, zgodnie z obowiązującym w Policji *Katalogiem Kategorii Skarg*, a także opis sposobu załatwienia skargi/wniosku tj. w zależności od rodzaju sprawy, wskazywano organ właściwy do załatwienia sprawy lub wynik jej rozpatrzenia. Ponadto, stosowane były specjalne oznaczenia, oddzielne dla każdego rodzaju spraw tj.: W1 – dla skarg przekazanych według właściwości do innych komórek /jednostek organizacyjnych policji lub/i podmiotów pozapolicyjnych, W2 – dla skarg przekazanych według właściwości do innych komórek/jednostek organizacyjnych Policji lub/i podmiotów pozapolicyjnych i objętych nadzorem (w tym przypadku organy będące komórkami/jednostkami organizacyjnymi Policji miały obowiązek poinformowania Biura Kontroli KGP o sposobie załatwienia skargi i przekazania kopii udzielonej skarżącemu odpowiedzi, W3 – dla skarg przekazanych według właściwości do innych komórek/jednostek organizacyjnych Policji lub/i podmiotów pozapolicyjnych i objętych nadzorem (w tym przypadku od organu właściwego do rozpatrzenia sprawy będącego komórką/jednostką organizacyjną Policji - poza informacjami wymaganymi w sprawach oznaczonych symbolem W2 - wymagano przekazania kopii sprawozdania z prowadzonego postępowania skargowego), a symbolem W4 oznaczano skargi rozpatrzone we własnym zakresie. Od listopada 2017 r. wprowadzono nowe oznaczenia dla ww. spraw, odpowiednio: S1, S2, S3 i S4.

¹¹ Aneks do ww. dokumentu został zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji w czerwcu 2014 r.

Jak ustalono, w *Rejestrze* nie wpisywano daty faktycznego wpływu korespondencji z KGP, a jedynie termin załatwienia sprawy przez referenta, która z punktu widzenia monitorowania terminowości załatwiania spraw wynikającej z przepisów *Kpa*, stanowiła kluczową informację.

Z uwagi na fakt, że ww. rejestr został wskazany przez jednostkę kontrolowaną jako jedno z głównych narzędzi wykorzystywanych do sprawowania nadzoru nad terminowością załatwiania spraw, a w toku czynności kontrolnych stwierdzono 3 przypadki niezachowania terminu, to powyższe uznano za **nieprawidłowość**.

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości było nieegzekwowanie od referentów prowadzenia rejestrów w sposób prawidłowy, uwzględniający wszystkie wymagane informacje (w tym datę załatwienia sprawy w rozumieniu art. 231 i 237 *Kpa*) przez osoby dokonujące cotygodniowego przeglądu *Rejestru Skarg i Wniosków* (realizowanego w ramach działań nadzorczych), tj. przez Naczelnika Wydziału Skarg i Wniosków oraz jego zastępcę.

4) Prawidłowość wypełnienia obowiązków informacyjnych i technicznych w zakresie przyjmowania skarg i wniosków (m.in. § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, art. 253 *Kpa*) oraz w zakresie prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej. Zapewnienie adekwatnych udogodnień dla osób o specjalnych potrzebach, wnoszących skargi i wnioski.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny wykazały, że zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, informacja o dniach i godzinach przyjęć w sprawach skarg i wniosków w KGP była wywieszona w widocznym miejscu tj. w holu, obok recepcji, przy głównym wejściu do Komendy, od ul. Puławskiej 148/150 w Warszawie.

Zgodnie z podaną informacją, w okresie objętym kontrolą, interesanci przyjmowani byli przez Kierownictwo KGP w poniedziałki w godzinach 15.00 - 17.00, po uprzednim zgłoszeniu telefonicznym lub osobistym, w ramach przyjęć interesantów podczas dyżuru skargowego pełnionego przez funkcjonariuszy Wydziału Skarg i Wniosków Biura Kontroli KGP w siedzibie Komendy mieszczącej się przy ul. Puławskiej 148/150 w Warszawie.

Informacja o przyjęciach interesantów w zakresie skarg i wniosków znajduje się również na stronie internetowej Policji oraz Biuletynu Informacji Publicznej KGP.

W odniesieniu do obowiązku wynikającego z § 2 art. 253 *Kpa*, Komendant Główny Policji, decyzją nr 306 z dnia 1 września 2016 r.¹² wyznaczył swoich zastępców do przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków.

Interesantom, którzy wyrazili wolę rozmowy z Komendantem Głównym Policji przekazywano informacje o ogólnych zasadach spotkania, a następnie wstępnie określano jego datę. O ostatecznym terminie spotkania byli oni powiadamiani drogą pisemną.

W tych spotkaniach uczestniczyli także: dyrektor Biura Kontroli KGP i jego zastępca, naczelnik Wydziału Skarg i Wniosków oraz oficer skargowy pełniący danego dnia dyżur w sprawach skarg i wniosków.

Zgodnie z praktyką przyjętą w KGP, w przypadku, gdy inne zadania służbowe uniemożliwiały zastępcom Komendanta Głównego Policji uczestnictwo w ww. spotkaniach, w pierwszej kolejności informowano skarżących/wnioskujących o zaistniałych okolicznościach, a następnie wyznaczano inny termin spotkania lub też - w zależności od charakteru i treści wnoszonej przez interesanta sprawy -

¹² Zmieniającą decyzję w sprawie podziału zadań między Komendantem Głównym Policji a I Zastępcą Komendanta Głównego Policji i zastępcami Komendanta Głównego Policji oraz upoważnień do podejmowania decyzji w imieniu Komendanta Głównego Policji.

zastępcy Komendanta Głównego Policji wydawali polecenie przyjęcia interesanta przez dyrektora Biura Kontroli KGP lub jego zastępcę.

W okresie objętym kontrolą odnotowano dwa przypadki przyjęć interesantów, w których rozmowy zostały przeprowadzone przez zastępcę dyrektora Biura Kontroli KGP. Powyższe przypadki zostały stosownie udokumentowane.

W odniesieniu zaś do przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków przez funkcjonariuszy KGP, zgodnie z treścią § 6 pkt 2 decyzji nr 5 Dyrektora Biura Kontroli KGP z dnia 18 kwietnia 2016 r. *w sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej i schematu organizacyjnego Biura Kontroli Komendy Głównej Policji, podziału zadań między dyrektorem a jego zastępcą oraz katalogu zadań komórek organizacyjnych*, byli oni przyjmowani przez funkcjonariuszy Wydziału Skarg i Wniosków Biura Kontroli KGP w dni robocze, w godzinach 9.00 - 15.00 (w poniedziałki do godz. 17.00). Udzielano im także informacji drogą telefoniczną, w ramach pełnionego przez funkcjonariuszy Wydziału dyżuru skargowego. Spotkania/rozmowy każdorazowo były właściwie dokumentowane.

Dni i godziny przyjęć osób składających skargi były dostosowane do potrzeb obywateli i nie stanowiły ograniczenia konstytucyjnego prawa do składania wniosków, petycji i skarg oraz nie naruszały zasady pogłębiania zaufania do organów państwa.

W zakresie spełnienia wymogów określonych w art. 253 § 2 Kpa czynności kontrolne wykazały, że przyjęte w KGP rozwiązania wewnętrzne gwarantują przyjmowanie osób zgłaszających się osobiście do KGP w sprawie złożenia skargi lub wniosku.

W celu umożliwienia skorzystania ze strony internetowej Policji przez osoby z niepełnosprawnościami wzrokowymi (stosownie do wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. *w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*) przyjęto w KGP rozwiązania polegające na możliwości powiększenia informacji (obrazu) oraz wprowadzono *wersję kontrastową*. Na stronie internetowej znajdowała się *Informacja o usługach wspierających komunikowanie się*, w której zawarte zostały informacje w sprawie realizacji uprawnienia wynikającego z ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. *o języku migowym i innych środkach komunikowania się*¹³.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny wykazały, że w KGP zapewniono adekwatne udogodnienia dla wnoszących skargi i wnioski osób niepełnosprawnych o zróżnicowanych potrzebach. Budynek KGP zlokalizowany przy ul Puławskiej 148/150 w Warszawie jest dostosowany do ich potrzeb tzn. został wyposażony w podjazd dla niepełnosprawnych przy wejściu do obiektu. Ponadto, na parterze, przy głównym wejściu wyznaczone zostały 2 pokoje, w których przyjmowani są interesanci, co daje możliwość przeprowadzenia takiego spotkania bez konieczności poruszania się po obiekcie, w tym korzystania z wind i schodów. Na terenie KGP, przy recepcji znajdują się również toalety przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

2. Przestrzeganie procedury dotyczącej rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków

1) Prawidłowość kwalifikowania jako skarg i wniosków pism wpływających do Komendy Głównej Policji.

¹³ Dz.U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.

We wszystkich badanych przypadkach, pisma wpływające do jednostki kontrolowanej były prawidłowo klasyfikowane jako skargi lub wnioski.

Sprawy, które nie spełniały wymogów określonych w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków były pozostawiane bez rozpoznania. Zgodnie z praktyką stosowaną w KGP, były one przesyłane - w zależności od ich treści - do służbowego wykorzystania lub weryfikacji właściwym komórkom organizacyjnym KGP lub kierownikom jednostek organizacyjnych policji podległych Komendantowi.

2) Prawidłowość załatwiania skarg i wniosków niepozostających we właściwości Komendanta Głównego Policji.

KGP w większości przypadków prawidłowo przekazywała skargi i wnioski organowi właściwemu i zawiadamiała o tym skarżących i wnioskujących. W kontrolowanej próbie w większości przypadków informowano ww. osoby o miejscu (organie) przekazania ich spraw.

Stwierdzono 1 przypadek błędnego przekazania skargi¹⁴, co należy uznać za **nieprawidłowość**. Skarga, która powinna zostać rozpatrzona przez KGP została błędnie przekazana do komendy wojewódzkiej. Dopiero w wyniku kolejnej skargi skierowanej do KGP, m. in. na błędne przekazanie poprzedniej, skargę w tym zakresie uznano za zasadną i uwzględniono to w zawiadomieniu skierowanym do zainteresowanego. Wobec funkcjonariuszy odpowiedzialnych za popełnienie ww. błędu podjęto działania wskazane w § 11 Zarządzenia nr 30 KGP z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji¹⁵, poprzez przeprowadzenie z nimi indywidualnej rozmowy instruktażowej. Kwestię rzetelnego ustalania stanu faktycznego w sprawie, w tym prawidłowego kwalifikowania podnoszonych zarzutów w zakresie właściwości organów je rozpatrujących omówiono jednocześnie na odprawie służbowej Wydziału, a fakt ten odnotowano w *Księżce odpraw*.

W skutek błędnego przekazania sprawy doszło do rozpatrzenia jej przez niewłaściwy organ. Za powstanie ww. nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Naczelnik Wydziału Skarg i Wniosków Biura Kontroli KGP sprawujący bezpośredni nadzór nad podległymi mu pracownikami i funkcjonariuszami.

Dowód: akta kontroli CD Tabela skargi i wnioski

Czynności kontrolne wykazały, że w przypadku 2 spraw nie dotrzymano 7-dniowego terminu określonego w art. 231 Kpa na przekazanie skarg organowi właściwemu¹⁶. W obu przypadkach termin przekazania skarg do organu właściwego wynosił 8 dni. Stwierdzony stan rzeczy został uznany za **uchybie** niemające wpływu na dalszy przebieg procedury skargowej.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono 1 przypadek braku zawiadomienia skarżącego o przekazaniu jego sprawy organowi właściwemu¹⁷, co było niezgodne z art. 231 Kpa. Stwierdzony stan rzeczy został uznany za **uchybie** niemające wpływu na dalszy przebieg procedury skargowej.

Dowód: akta kontroli CD Tabela skargi i wnioski

W przypadkach, w których stwierdzono braki formalne w skardze lub wniosku, niezwłocznie występowano do skarżącego lub wnioskującego o ich uzupełnienie, a po otrzymaniu stosownej odpowiedzi nadawano sprawie odpowiedni bieg.

¹⁴ Dotyczy skargi Is-6698/6518/17, co stanowi 2,8 % wszystkich kontrolowanych skarg i wniosków posiadających inny właściwy do załatwienia skarg organ.

¹⁵ Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 99.

¹⁶ Dotyczy skarg nr Is-17337/17109/17/PS i Is-11140/17, co stanowi 5,7 % wszystkich kontrolowanych skarg i wniosków posiadających inny właściwy do załatwienia skarg organ.

¹⁷ Dotyczy skargi nr Is-5790/17/SM, co stanowi 2,8 % wszystkich kontrolowanych skarg i wniosków przekazanych właściwemu organowi.

W pismach kierowanych do jednostek podległych zwracano się z prośbą o przekazanie informacji zwrotnej o sposobie załatwienia danej sprawy. Pisma takie kierowano jedynie w sprawach uznanych przez jednostkę kontrolowaną jako istotne.

3) Prawidłowość załatwienia skarg i wniosków pozostających we właściwości Komendanta Głównego Policji.

Czynności kontrolne nie wykazały, aby jednostka kontrolowana rozpatrzyła skargę lub wniosek niezgodnie ze swoją właściwością. W przypadku zaś stwierdzenia właściwości Komendanta Głównego Policji, skargi i wnioski rozpatrywano rzetelnie, przy wykorzystaniu wielu źródeł informacji, w celu potwierdzenia stanu faktycznego. W tym też zakresie występowano o stanowisko do kierowników komórek organizacyjnych KGP, a także komendantów jednostek organizacyjnych Policji.

Jednostka kontrolowana, prawidłowo - poza 1 badanym przypadkiem - przygotowywała zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg i wniosków. W wyniku analizy przedstawionych do kontroli dokumentów stwierdzono, że zawierały one elementy określone w art. 238 i art. 247 *Kpa* oraz odnosiły się do wszystkich stawianych zarzutów. Zawiadomienia o odmownym załatwianiu skarg i wniosków zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 *Kpa*. W jednym z badanych przypadków stwierdzono podpisanie zawiadomienia przez osobę do tego nieupoważnioną, co uznano za **uchybie**¹⁸. Przypadek, o którym mowa, dotyczył zawiadomienia stanowiącego odpowiedź na skargę na sposób rozpatrzenia sprawy przez Radcę Wydziału Skarg i Wniosków, które zostało podpisane przez Naczelnika ww. Wydziału, a nie - jak wskazuje § 3 decyzji nr 1 Dyrektora Biura Kontroli KGP z dnia 16 stycznia 2017 r. *w sprawie upoważnienia do podpisywania korespondencji w sprawach załatwianych przez Wydział Skarg i Wniosków Biura Kontroli KGP* - przez zastępcę Dyrektora Biura Kontroli KGP.

Dowód: CD *Tabela skargi i wnioski*

W przypadku potwierdzenia zarzutów zawartych w skargach, wystąpienia o tym informujące były kierowane do jednostek organizacyjnych KGP, których te zarzuty dotyczyły.

W dwóch badanych przypadkach¹⁹, w których nie było możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 237 *Kpa* wnoszący był informowany o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy i o przyczynach opóźnienia. Czynności kontrolne nie wykazały przypadków nieuzasadnionego przedłużania terminów załatwiania skarg i wniosków w jednostce kontrolowanej. Stwierdzono, że zarówno przedłużanie przez KGP terminów na rozpatrywanie skarg lub wniosków, jak i długość wyznaczanych terminów były uzasadnione z uwagi na skomplikowany charakter spraw.

Przy załatwianiu skarg i wniosków rozpatrywanych we własnym zakresie odnotowano jeden przypadek niedotrzymywania terminu określonego w art. 237 § 1 *Kpa*, co uznano za **uchybie**, które nie miało wpływu na dalszy przebieg procedury skargowej²⁰.

Osoby podpisujące w KGP zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg i wniosków²¹ posiadały stosowne upoważnienia organu.

¹⁸ Dotyczy skargi nr IS-2123/1019/17/RN, co stanowi 2% wszystkich kontrolowanych skarg i wniosków rozpatrzonych przez Komendanta Głównego Policji.

¹⁹ Dotyczy skarg nr: IS-2887/830/17/CW oraz IS-2071/17/TM.

²⁰ Dotyczy skargi nr IS-6492/1843/17/SM, co stanowi 2% wszystkich kontrolowanych skarg i wniosków rozpatrzonych przez Komendanta Głównego Policji.

²¹ Tj. Naczelnik Wydziału Skarg i Wniosków Biura Kontroli KGP i jego zastępcę oraz zastępcę dyrektora Biura Kontroli KGP.

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

Zadania w zakresie przyjmowania, koordynowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków pozostających we właściwości Komendanta Głównego Policji były realizowane przez Wydział Skarg i Wniosków Biura Kontroli KGP zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego Komendy.

W okresie objętym kontrolą działania nadzorcze i kontrolne nad procesem przyjmowania i załatwiania skarg/wniosków realizowane były na kilku szczeblach kierowania, tj. przez naczelnika lub upoważnionego radcę Wydziału Skarg i Wniosków, zastępcę dyrektora, a także dyrektora Biura Kontroli KGP. Powyższe działania w zakresie spraw załatwianych bezpośrednio przez inne komórki organizacyjne KGP realizowane były poprzez obowiązek przekazywania do Biura Kontroli informacji (w systemie miesięcznym) o liczbie odnotowanych skarg i wniosków wraz z podaniem ich kategorii skargowych oraz informacji o sposobie ich rozpatrzenia. Informacje te były analizowane i weryfikowane w Wydziale Skarg i Wniosków oraz prezentowane kierownictwu Biura. Ponadto, w przypadku skarg wpływających bezpośrednio do innych komórek organizacyjnych KGP, komórki te miały obowiązek przekazywać kserokopie skargi oraz udzielonej odpowiedzi do Biura Kontroli. Natomiast w przypadku skarg objętych nadzorem i załatwianych w zakresie innej jednostki organizacyjnej KGP, referent przedmiotowej sprawy z Wydziału Skarg i Wniosków dokonując analizy zgromadzonych materiałów sporządzał *Arkusze nadzoru* nad postępowaniem skargowym, który następnie przedkładał naczelnikowi/radcy Wydziału do akceptacji. Nadzór w zakresie spraw załatwianych bezpośrednio przez Biuro Kontroli był realizowany przez kierownictwo Biura od momentu wpływu korespondencji do jednostki, poprzez zapoznanie się z jej treścią, wydanie poleceń co do dalszego biegu sprawy, aż do momentu udzielenia odpowiedzi skarżącemu/wnioskodawcy. Natomiast przyjmowanie skarg i wniosków od interesantów osobiście zgłaszających się do KGP było realizowane przez oddelegowanego pracownika Wydziału i odbywało się w monitorowanym pomieszczeniu, co również umożliwiało nadzór nad ww. procesem.

W odniesieniu do nadzoru nad terminowością załatwiania spraw naczelnik Wydziału Skarg i Wniosków na koniec każdego tygodnia pracy uzyskiwał od referentów drogą e-mailową informację o rozpatrywanych przez nich sprawach, których termin załatwienia upływał w kolejnym tygodniu pracy oraz tych, o których terminowe przekazanie zwróciły się uprawnione podmioty (np. MSWiA). Naczelnik Wydziału cotygodniowo dokonywał również przeglądu *Rejestru Skarg i Wniosków* prowadzonego przez podległych mu pracowników w zakresie wszystkich garnizonów Policji. Fakt ten dokumentowany był poprzez złożenie imiennej pieczęci, podpisu i daty przeglądu. Wszelkie uwagi i zastrzeżenia do ww. rejestru na bieżąco przekazywane były konkretnym referentom. Funkcjonujący w KGP system nadzoru nad terminowością załatwiania skarg i wniosków gwarantował terminowe opracowanie odpowiedzi przez referentów, jednakże nie zapewniał wypływu korespondencji z organu zgodnie z przepisami *Kpa*, co m.in. przyczyniło się do powstania nieprawidłowości w obszarach opisanych we wcześniejszej części dokumentu.

W odniesieniu do nadzoru nad prawidłowością rozpatrywania skarg i wniosków przez Biuro Kontroli KGP, przedmiotowej weryfikacji dokonywano w ramach akceptacji sprawozdań z przeprowadzonego postępowania skargowego, zapoznania się z materiałami prowadzonych postępowań skargowych oraz formułowania zawiadomień kierowanych do skarżących/wnioskodawców. Zgodnie z przyjętą w Biurze Kontroli KGP praktyką, naczelnik Wydziału przeprowadzał cykliczne odprawy dla podległych pracowników w zakresie trybu postępowania oraz uchybień i nieprawidłowości zidentyfikowanych w prowadzonych przez nich sprawach. Podczas przeprowadzania ww. odpraw podejmowane były również działania profilaktyczno-zapobiegawcze, których celem była poprawa jakości pracy pracowników wydziału.

W kontrolowanej próbie stwierdzono jednak przypadki błędnego przekazania skarg/wniosków, co zostało opisane i ocenione we wcześniejszej części dokumentu.

Dowód: akta kontroli Tom II, str. 536-537

KGP w okresie objętym kontrolą potwierdzono 1 przypadek wniesienia skargi na działalność skargową KGP dotyczącą niewłaściwego przekazania sprawy do organu niższej instancji, co zostało opisane we wcześniejszej części dokumentu.

Działania nadzorcze podejmowane w stosunku do jednostek podległych Komendantowi Głównemu Policji, którym zgodnie z właściwością przekazywano skargi i wnioski, polegały m.in. na akceptacji dokumentów przez Naczelnika Wydziału lub Dyrektora/Zastępcę Dyrektora Biura w sprawach objętych nadzorem. Powyższa akceptacja odbywała się na podstawie sporządzonego przez referenta *Arkusza Nadzoru* nad postępowaniem skargowym lub notatki służbowej z dokonanej oceny sposobu załatwienia danej sprawy. Działania nadzorcze obejmowały skargi, których przedmiot dotyczył kierownictwa służbowego średniego szczebla, a czynności w ramach prowadzonego postępowania skargowego wykonywała Komenda Wojewódzka/Stołeczna Policji. Istotną przesłanką przy podejmowaniu decyzji o objęciu danej sprawy nadzorem był również przedmiot wnoszonej skargi, m. in. o charakterze medialnym, dotyczący niehumanitarnego lub poniżającego traktowania obywateli przez funkcjonariuszy Policji czy też naruszenia prawa do wolności. Objęcie nadzorem jedynie wyżej opisanej tematyki skarg wydaje się wystarczające. W przypadku stwierdzenia uchybień czy nieprawidłowości podczas przeprowadzania działań nadzorczych kierownicy jednostek podległych byli zobowiązani do przekazania informacji zwrotnej odnośnie podjętych działań profilaktyczno-zapobiegawczych. Biuro Kontroli KGP organizowało również odprawy szkoleniowe, indywidualne instruktaże oraz zajęcia doskonalenia zawodowego z obszaru problematyki skarg i wniosków.

Dowód: akta kontroli Tom I, str. 345-376

Kolejnym narzędziem nadzoru sprawowanego przez Komendanta Głównego Policji w zakresie załatwiania skarg i wniosków były cykliczne kontrole prawidłowości i sposobu realizacji tych zadań w podległych jednostkach organizacyjnych Policji, które przeprowadzano w trybie ustawy *o kontroli w administracji rządowej*.

Komendant Główny Policji dokonywał ponadto okresowej oceny²² przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez podległe jednostki organizacyjne Policji. Powyższa ocena stanowiła podstawę do sformułowania rekomendacji przekazywanych do służbowego wykorzystania jednostkom organizacyjnym Policji, w celu podniesienia poziomu realizowanych zadań służbowych.

Dowód: akta kontroli Tom II, str. 553-597

4. Zalecenia i wnioski.

W celu usunięcia nieprawidłowości i uchybień oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanej jednostki wnoszę o:

- 1) usprawnienie systemu obiegu korespondencji wychodzącej z KGP oraz wzmocnienie sprawowanego w tym zakresie nadzoru,
- 2) przestrzeganie regulacji wewnętrznych dotyczących przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg w KGP oraz podpisywania dokumentów przez osoby do tego upoważnione.

²² Ocenę okresową realizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez podległe organy i jednostki organizacyjne Policji zawierał dokument pn. „*Sprawozdanie z zakresu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Policji*”.

Na podstawie art. 49 ustawy o *kontroli* wnoszę o przedstawienie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Joachim B. B. B.

Wykonano w 2 egz.:

Egz. nr 1 – Komenda Główna Policji

Egz. nr 2 – aa

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.

