



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 15 września 2020 r.

NK-KS.431.1.5.2020.AW

Pan

Piotr Machaj

Wójt Gminy Zgorzelec

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 czerwca 2020 r.², zespół kontrolujący z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Anna Weiman – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Magdalena Kremienowska – główny specjalista (członek zespołu), w dniach od 9 czerwca 2020 r. do 31 lipca 2020 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Gminy Zgorzelec z siedzibą przy ul. Tadeusza Kościuszki 70, 59-900 Zgorzelec.

Tematyka kontroli obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia kontroli. Kontrolę przeprowadzono w zakresie zgodności sposobu rejestracji i przechowywania skarg i wniosków z wymogami art. 254 k.p.a., prawidłowości terminów przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz przebiegu załatwiania skarg i wniosków.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o *Plan kontroli na I półrocze 2020 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego 13 grudnia 2019 r.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³, w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*.

W czasie prowadzenia czynności kontrolnych oraz przez cały okres objęty kontrolą kierownikiem kontrolowanej jednostki był Pan Piotr Machaj – Wójt Gminy Zgorzelec, który objął to stanowisko po wygraniu wyborów w dniu 30 listopada 2014 r., a następnie – po wyborach, które odbyły się w dniu 21 października 2018 r.

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm., dalej: k.p.a.

² Upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego o symbolach NK-KS.0030.44.2020.AW i NK-KS.0030.45.2020.AW.

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 15 czerwca, 30 czerwca i 20 lipca 2020 r.⁴, stanowiące odpowiedzi na pisma wystosowane w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi. Wszystkie ww. dokumenty i wyjaśnienia przekazywane były bezpośrednio przez Wójta Gminy Zgorzelec. Dodatkowo, oceny realizacji kontrolowanego zadania dokonano w oparciu o dokumentację uzyskaną w toku równoległe prowadzonej kontroli problemowej w Radzie Gminy Zgorzelec, której tematem jest organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków oraz realizacja zadania wyboru ławników do sądów powszechnych⁵.

[dowód: akta kontroli str. 23-182]

Wykonywanie zadań w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez kontrolowaną jednostkę oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.

Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Obowiązujący w Urzędzie Gminy Zgorzelec *Regulamin Organizacyjny*⁶ nie wprowadza procedury rozpatrywania skarg i wniosków uszczegóławiającej zapisy powszechnie obowiązującego prawa, przewiduje jednak właściwość Wydziału Organizacyjnego Urzędu Gminy Zgorzelec w zakresie organizowania przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków przez Wójta, Zastępcę Wójta i Sekretarza Gminy, a także prowadzenia ewidencji skarg i wniosków wpływających do Urzędu Gminy Zgorzelec. Przedstawiona w trakcie czynności kontroli *Karta zakresu obowiązków i uprawnień* sporządzona dla pracownika zatrudnionego na stanowisku starszego referenta w Wydziale Organizacyjnym Urzędu Gminy Zgorzelec potwierdza, iż do zadań tego pracownika należą między innymi ww. czynności. Ponadto, zgodnie z zapisami *Regulaminu Organizacyjnego*, bezpośredni nadzór nad pracą wspomnianego Wydziału Organizacyjnego sprawuje Sekretarz Gminy, do którego zadań należy między innymi koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków związanych z pracą Urzędu Gminy Zgorzelec. Kontrolowany przekazał także *Pełnomocnictwo 10 A/OD/2015* z dnia 1 kwietnia 2015 r., upoważniające Panią Annę Demuth-Majdę – pełniącą w całym okresie objętym kontrolą funkcję Sekretarza Gminy – do prowadzenia w imieniu Wójta Gminy Zgorzelec postępowań skargowych i wnioskowych, w tym do podpisywania wszelkiej korespondencji w ich toku.

Niezależnie od powyższych regulacji, zasady realizacji omawianych obowiązków uregulowane zostały w zarządzeniu Wójta Gminy Zgorzelec nr 42/W/20 z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przyjmowania, ewidencjonowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w sprawach należących do kompetencji Wójta Gminy

⁴ Zwane dalej – odpowiednio – wyjaśnieniami z dnia 15 czerwca, 30 czerwca i 20 lipca 2020 r.

⁵ Znak sprawy: NK-KS.431.1.6.2020.

⁶ Zarządzenie Wójta Gminy Zgorzelec nr 21/W/19 z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Zgorzelec.

Zgorzelec⁷. Zapisy tego aktu powtarzają omówione wyżej rozwiązania oraz wskazują na kompetencje Sekretarza Gminy do przekazania kopii skargi lub wniosku do odpowiedniej komórki merytorycznej Urzędu Gminy Zgorzelec celem ustosunkowania się do podnoszonych w danym piśmie kwestii; Sekretarz Gminy umocowany został także do sporządzenia projektu odpowiedzi na skargę lub wniosek.

[dowód: akta kontroli str. 29-36, 40-45]

Wobec powyższych ustaleń stwierdzono, iż w Urzędzie Gminy Zgorzelec realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego⁸, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

Analiza wspomnianej wyżej *instrukcji* wykazała jednak, iż zgodnie z jej treścią wymagania formalne skarg i wniosków powinny odpowiadać wymogom określonym w art. 63 k.p.a., dotyczącym podań (żądań, wyjaśnień, odwołań, zażaleń)⁹. Tymczasem regulacje działu VIII k.p.a. oraz rozporządzenia wykonawczego, przytoczone przez kontrolowanego w pozostałych normach omawianej *instrukcji*, wskazują charakterystyczne dla postępowań skargowo-wnioskowych rozwiązania w zakresie wymagań formalnych skarg i wniosków, wyłączające stosowanie art. 63 k.p.a. Odnosząc się do powyższych ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2020 r. wskazano, iż w ocenie kontrolowanego powołane wyżej normy prawne „nie wyłączają stosowania art. 63 k.p.a. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nadto art. 63 k.p.a. w brzmieniu obecnie obowiązującym wskazuje na formy wnoszenia podań, techniczne aspekty związane z podpisywaniem podobne są formy wnoszenia skarg i wniosków. Przepisy działu VIII lub ww. rozporządzenia nie regulują tego w sposób odmienny (por. rozdział II oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia oraz w relacji do art. 64 § 1 i § 2 k.p.a.). W związku z powyższym tut. organ stoi na stanowisku, iż regulacja § 7 ust. 2 instrukcji jest prawidłowa”.

W nawiązaniu do cytowanych wyżej wyjaśnień należy podkreślić, iż zastosowanie „podobnych” rozwiązań prawnych nie oznacza ich tożsamości. Wspomniane normy odmiennie regulują kwestię form wnoszenia skarg i wniosków, dopuszczając między innymi wnoszenie ich za pomocą poczty elektronicznej lub dalekopisu, oraz wymagając podpisu wnoszącego jedynie pod protokołem przyjęcia skargi lub wniosku składanych ustnie (więcej na ten temat w dalszej części dokumentu). Przepisy regulujące postępowanie skargowo-wnioskowe mają charakter szczególny względem norm postępowania ogólnego, w związku z czym, jako *lex specialis*, wyłączają ich stosowanie.

Podobnie, brzmienie art. 237 § 1 k.p.a. wskazuje, iż *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.* W treści § 11 *instrukcji* powtórzono cytowany wyżej zapis, dodając jednocześnie, iż „w sprawach szczególnie skomplikowanych wymagających zebrania materiału dowodowego rozpatrzenie sprawy powinno nastąpić w terminie 2 miesięcy”. Zespół kontrolujący zwrócił się z prośbą o wskazanie przyczyny i podstawy prawnej przyjęcia omawianej procedury w zakresie

⁷ Dalej: *instrukcja*.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

⁹ § 7 ust. 2 *instrukcji*.

terminu załatwienia wpływających do kontrolowanego skarg. W wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2020 r. podano, iż „*zapis § 11 instrukcji ma charakter techniczny – skierowany do pracowników. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej w aktach niższego rzędu nie powieła się zapisów ustawowych, a więc wskazanie jest zindywidualizowane i stanowi przepis techniczny o charakterze wewnętrznym niewyluczający art. 237 § 1 k.p.a.*”.

[dowód: akta kontroli str. 41-45 oraz 141]

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, iż wewnętrzny charakter przyjętych regulacji nie wyłącza obowiązku ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Powyższe stanowi jedną z form gwarancji zgodnego z prawem załatwiania skarg i wniosków. Przyjęte przez Wójta Gminy Zgorzelec rozwiązanie przewidujące dłuższy termin rozpatrzenia skargi stanowi zaś naruszenie przepisów art. 237 § 1 k.p.a.

Wobec powyższych ustaleń stwierdzono, iż przyjęty przez kontrolowany organ tryb załatwiania skarg i wniosków narusza przepisy procesowe regulujące tę tematykę.

Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami z dnia 15 czerwca 2020 r., Wójt Gminy Zgorzelec przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w miarę możliwości codziennie, po uprzednim umówieniu wizyty. Zapisy przekazanej zespołowi kontrolującemu *instrukcji* wskazują ponadto, iż Wójt Gminy Zgorzelec przyjmuje skargi i wnioski w godzinach pracy urzędu (§ 5 pkt 1 tego aktu). Powyższe potwierdza treść informacji wywieszanej – zgodnie z dyspozycją art. 253 § 4 k.p.a. – w siedzibie organu [dowód: akta kontroli str. 28, 37-39 oraz 41-45]. Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków odbywa się zatem w godzinach pracy Urzędu Gminy Zgorzelec. Jak wskazuje natomiast przepis art. 253 § 3 k.p.a., *dni i godziny przyjęć obywateli powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny odbywać się w ustalonym dniu po godzinach pracy.*

W wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2020 r. wskazano, iż „*(...) przedmiotowe zarządzenie z dnia 19 marca 2020 r. było podejmowane w okresie epidemii COVID19 a więc okresie wzmożonych reżimów sanitarnych związanych m.in. z dostępem do Urzędu. Ww. obostrzenia obowiązują również w chwili obecnej – godziny pracy urzędu i wstęp na jego teren jest ograniczony z uwagi na stale trwający stan epidemii. Na ww. rozwiązania ograniczające dostęp interesantów i ich wizyty w siedzibie urzędu zezwalają regulacje określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1066). Ponadto, jak wynika z informacji umieszczonej na stronie internetowej oraz wywieszanej na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu Wójt praktycznie codziennie w godzinach pracy urzędu jest do dyspozycji interesantów, nie limitując im czasu ani dni na załatwienie nie tylko skarg i wniosków ale i innych spraw będących w gestii organu. Tym niemniej niezwłocznie zrealizujemy wskazanie zawarte w pkt 1 pisma dokonując zmiany treści zarządzenia Wójta poprzez ustalenie dnia w tygodniu umożliwiającego załatwienie skarg i wniosków poza godzinami otwarcia Urzędu*”.

[dowód: akta kontroli str. 141]

W kontekście przywołanych wyżej wyjaśnień podkreślenia wymaga, iż cytowany przepis art. 253 § 3 k.p.a. wprost wskazuje na obowiązek ustalenia – czyli wyznaczenia – dnia przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków po godzinach pracy urzędu obsługującego dany organ administracji publicznej. Przy czym należy uwzględnić, że dniem tym może być

dzień, w którym dany urząd pracuje w godzinach późniejszych niż w pozostałe dni tygodnia – w zakresie tych godzin. Ponadto należy mieć na uwadze, iż realizacja omawianego obowiązku nie wyklucza stosowania opisanej przez kontrolowanego praktyki „stałej dostępności” Wójta Gminy Zgorzelec w godzinach pracy Urzędu Gminy Zgorzelec. Cytowane wyjaśnienia uznane zostały za przyczynę powstania omawianej nieprawidłowości. Jednocześnie stwierdzono, iż kontrolowany zadeklarował podjęcie działań naprawczych.

Jak wskazuje art. 254 k.p.a., *skargi i wnioski oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków*. W toku czynności kontrolnych zespołowi kontrolującemu przekazano rejestry skarg i wniosków prowadzone w Urzędzie Gminy Zgorzelec (oddzielnie dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz przekazywanych zgodnie z właściwością).

[dowód: akta kontroli str. 147-149]

Ustalono, że prowadzony przez kontrolowanego *Rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio* nie odzwierciedla w pełni przebiegu i terminów prowadzenia postępowań objętych kontrolą. Stwierdzono, iż w ramach postępowania pod poz. 1 z 2017 r. wskazano nieprawidłową datę wszczęcia postępowania (odnotowano datę 4 kwietnia 2017 r. zamiast 23 marca 2017 r.). W ramach ewidencjonowania wspomnianego postępowania nie odnotowano również stosownej informacji w rubryce „*data wysłania zawiadomienia*”. W przypadku pozostałych postępowań w rubryce tej wskazywano natomiast datę odbioru przez skarżącego/wnioskodawcę zawiadomienia o sposobie załatwienia sprawy. W postępowaniach zarejestrowanych pod poz. 1 z 2017 r., 3 z 2017 r. i 1 z 2020 r. nie podano też sposobu załatwienia skargi (tj. nie określono, czy rozpatrywane pismo zostało uznane za zasadne czy bezzasadne), w rubryce „*sposób załatwienia*” wskazując jedynie znak pisma kończącego postępowanie.

Ponadto, zgodnie z ustaleniami w trakcie czynności kontrolnych, pismo odnotowane w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio* pod poz. 1 z 2018 r. ostatecznie zakwalifikowane zostało jako skarga pozostająca poza właściwością kontrolowanego¹⁰. Mimo błędnego odnotowania przedmiotowego pisma w omawianym rejestrze, wpis ten nie został wykreślony. Omawiane postępowanie nie zostało również odnotowane w *Rejestrze skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia zgodnie z właściwością*.

W toku prowadzonej kontroli zespół kontrolujący stwierdził także, iż w prowadzonym przez kontrolowanego rejestrze nie zostały odnotowane dwa postępowania, które zgodnie z oceną kontrolowanego zakwalifikowane zostały jako skargi powszechne, a następnie przekazane – zgodnie z ustaloną właściwością – do Rady Gminy Zgorzelec¹¹.

[dowód: akta kontroli str. 150-162, 170]

Zważywszy na ww. ustalenia w pierwszej kolejności należy podkreślić, iż zgodnie z cytowanym wyżej art. 254 k.p.a., jedną z funkcji prowadzonego przez kontrolowany organ rejestru jest ułatwienie kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Jest on zatem instrumentem dedykowanym tylko i wyłącznie dla żądań będących

¹⁰ Więcej na ten temat w dalszej części dokumentu.

¹¹ Więcej na ten temat w dalszej części dokumentu.

skargami i wnioskami powszechnymi, i w przypadku zarejestrowania w nim pism, których kwalifikacja uległa następnie zmianie, należy taki wpis wykreślić bądź dokonać odpowiedniej adnotacji w zakresie zmiany kwalifikacji danego pisma (tak jak kontrolowany uczynił to w przypadku postępowania zewidencjonowanego pod poz. 2 z 2017 r. w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio*). Ponadto, w przypadku prowadzenia *Rejestru skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia zgodnie z właściwością*, należy w nim odnotowywać wszelkie postępowania z tego zakresu.

Mając na uwadze powyższe ustalenia stwierdzono, iż prowadzone przez kontrolowanego rejestry nie odzwierciedlają rzeczywistej ilości rozpatrywanych i przekazywanych skarg i wniosków ani faktycznego przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych postępowań objętych zakresem kontroli. W konsekwencji, sposób rejestracji skarg i wniosków nie ułatwia kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego zobowiązuje przepis art. 254 k.p.a. Należy podkreślić, iż stwierdzone nieprawidłowości wpłynęły na przebieg czynności kontrolnych poprzez brak przekazania zespołowi kontrolującemu wszystkich skarg i wniosków, jakie wpłynęły do kontrolowanego w okresie objętym kontrolą.

Zgodnie z deklaracją kontrolowanego z dnia 3 czerwca 2020 r., w okresie objętym kontrolą do Wójta Gminy Zgorzelec wpłynęło łącznie 5 skarg. Taką samą ilość przeprowadzonych postępowań wskazują udostępnione w załączeniu do wyjaśnień z dnia 15 czerwca 2020 r. Spisy spraw i akta postępowań. W toku prowadzonej równolegle kontroli problemowej w Radzie Gminy Zgorzelec, której tematem jest organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków oraz realizacja zadania wyboru ławników do sądów powszechnych¹², uzyskano dokumentację wskazującą na wpływ do Wójta Gminy Zgorzelec dwóch pism spełniających wymagania formalne skarg powszechnych. Dokumenty te zostały przekazane – zgodnie z właściwością określoną w art. 229 pkt 3 k.p.a. – do Rady Gminy Zgorzelec (pismami z dnia 27 marca 2017 r. oraz z dnia 29 lipca 2019 r.). W wyjaśnieniach z dnia 20 lipca 2020 r. kontrolowany potwierdził, iż omawiane pisma zostały zakwalifikowane jako skargi powszechne i przekazane w trybie działu VIII k.p.a. do organu właściwego w sprawie, jednak ze względu na błąd pracownika merytorycznego nie dokonano ich rejestracji w odpowiednim rejestrze. Jak zaznaczono, „*ww. działania nie były celowe a wynikły z nieuwagi i dużej ilości rozpatrywanych w tym czasie spraw, w tym koniecznością ich terminowego załatwienia przed planowanym sezonem urlopowym pracowników*”. W zakresie skargi przekazanej do załatwienia pismem z dnia 27 marca 2017 r. wskazano także, że „*całość materiału dowodowego została przekazana do dokumentacji Rady, dlatego też prawdopodobnie pracownik merytoryczny poprzez nieuwagę nie odnotował wpływu omawianej korespondencji w rejestrze skarg podlegających przekazaniu jak i nie pozostawił kopii dokumentów w odpowiednim spisie spraw i rejestrze*”. Mimo prośby ze strony zespołu kontrolującego, Wójt Gminy Zgorzelec nie podał przyczyny braku przekazania omawianej dokumentacji w toku czynności prowadzonych w ramach niniejszej kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 6, 150-170]

¹² Znak sprawy: NK-KS.431.1.6.2020.

Wobec powyższego, w zakresie przebiegu załatwiania skarg i wniosków kontrolą objęto 7 postępowań skargowych ujawnionych w toku czynności kontrolnych, z czego trzy skargi zostały rozpatrzone przez Wójta Gminy Zgorzelec i ocenione jako bezzasadne (1 i 3 z 2017 r. oraz 1 z 2020 r. w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio*), w jednym postępowaniu skargowym zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami poinformowano o organach właściwych w sprawie (poz. 1 z 2018 r. w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio*), oraz w trzech sprawach skargi zostały przekazane zgodnie z właściwością (poz. 1 z 2017 r. w *Rejestrze skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia zgodnie z właściwością*, dwa postępowania niezarejestrowane).

Jak wskazuje brzmienie § 5 ust. 2 i 3 pkt 3 instrukcji kancelaryjnej, znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy i zawiera oznaczenie komórki organizacyjnej, symbol klasyfikacyjny z JRWA¹³, kolejny numer sprawy (wynikający ze spisu spraw) oraz cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym dana sprawa się rozpoczęła. Znak sprawy stanowi więc obowiązkowy i niezmienny element pism tworzonych w ramach danego postępowania, pozwalając tym samym na jednoznaczne odtworzenie jego przebiegu.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że pisma w sprawie zarejestrowanej pod poz. 1 z 2017 r. w *Rejestrze skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia zgodnie z właściwością* oznaczone zostały znakiem PS.1510.1.2017, a więc symbolem klasyfikacyjnym z JRWA dedykowanym dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (w tym na jednostki podległe). Zastosowany przez kontrolowanego symbol klasyfikacyjny z JRWA wprowadza zatem w błąd co do kwalifikacji pisma, które wpłynęło do kontrolowanego organu w dniu 5 lipca 2017 r. Ponadto, tym samym znakiem sprawy oznaczone zostały pisma w postępowaniu zewidencjonowanym pod poz. 1 z 2017 r. w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio*. W konsekwencji, w toku dwóch postępowań pisma oznaczane były tożsamym znakiem sprawy. Podkreślić należy, iż skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości oznaczone powinny być symbolem klasyfikacyjnym 1511.

Podobnie, pisma tworzone przez kontrolowanego w postępowaniu niezarejestrowanym w żadnym z rejestrów skarg i wniosków, zainicjowanym wiadomością e-mail z dnia 23 marca 2017 r., oznaczone zostały znakiem sprawy (PS.1511.1.2017) przewidzianym wg Spisu spraw dla postępowania zarejestrowanego pod poz. 1 z 2017 r. w *Rejestrze skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia zgodnie z właściwością*.

Dodatkowo, jak ustalono, skarga zarejestrowana w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio* pod poz. 1 z 2018 r. została zewidencjonowana w Spisie spraw oznaczonym symbolem klasyfikacyjnym przeznaczonym dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości. W toku postępowania pisma oznaczane zostały symbolem klasyfikacyjnym 1510, czyli właściwym dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (a więc zgodnie z zapisami *Rejestru skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio*). Jednocześnie wyjaśnienia kontrolowanego wskazują, iż przedmiot omawianej skargi był poza właściwością kontrolowanego, a skarżący został poinformowany o organach właściwych w sprawie.

¹³ Załącznik nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.).

Stwierdzono także, że w postępowaniu wszczętym na skutek skargi z dnia 25 lipca 2019 r. pismo przekazujące skargę zgodnie z właściwością oznaczone zostało symbolem klasyfikacyjnym 0147, właściwym dla *prowadzenia i koordynacji działań w systemie zarządzania jakością*. Jak wskazano w wyjaśnieniach z dnia 20 lipca 2020 r., „*sprawie nadano niewłaściwy numer klasyfikacyjny z JRWA i nie odnotowano go w spisie skarg przekazanych do załatwienia innemu organowi co stanowi oczywisty błąd pracownika*”.

Jednocześnie, w przekazanych aktach postępowań skargowych znajdują się pisma bez żadnego oznaczenia znakiem sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 50-130, 147-149, 150-162]

Wobec powyższych ustaleń stwierdzono naruszenie norm instrukcji kancelaryjnej, w konsekwencji skutkujące również brakiem realizacji normy art. 254 k.p.a.

Czynności kontrolne wykazały, iż kontrolowany każdorazowo prawidłowo kwalifikował wpływające pisma jako skargi powszechnie¹⁴. Wątpliwości kontrolowanego wzbudził jednak sposób kwalifikacji pisma wszczynającego postępowanie zarejestrowane pod poz. 1 w 2018 w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio*. Zgodnie z dokonanymi ustaleniami, pismo kończące to postępowanie oznaczone zostało znakiem sprawy WO.1510.1.2018/2 i stanowiło odpowiedź organu na wiadomość e-mail z dnia 18 marca 2018 r., która – zgodnie z pieczęcią wpływu – zarejestrowana została w rejestrze korespondencji przychodzącej 19 marca 2018 r. W treści pisma, w zakresie różnych poruszanych przez wnoszącego kwestii, wskazano, iż „*skarga nie może ulec rozpatrzeniu*”, oraz że podniesione zarzuty nie znajdują uzasadnienia, a także wskazano organy właściwe w zakresie przyjęcia zgłoszenia kradzieży. W celu wyjaśnienia powyższych rozbieżności, Wójt Gminy Zgorzelec wskazał, iż „*pismo zostało błędnie zaklasyfikowane pod nr 1510 i zarejestrowane w ww. rejestrze, ponieważ posiadało znamiona skargi, przy czym nie dokonano zmian klasyfikacji ww. pisma w JRWA i numer został ten sam. Po dokonaniu merytorycznego sprawdzenia zarzutów strony i stwierdzeniu niewłaściwości organu przygotowano pismo informacyjne do adresata, w którym organ poinformował skarżącego o swojej niewłaściwości w sprawie oraz o konieczności powzięcia przez skarżącego dodatkowych działań – w tym zawiadomieniu organów ścigania*”. Na prośbę zespołu kontrolującego powyższe wyjaśnienia uzupełniono, wskazując, iż „*nie dokonano zmian w klasyfikacji i nie przypisano sprawie nowego znaku JRWA, a sprawę zakończono pozostając przy wcześniej nadanym numerze sprawy, z uwagi na jej błędne zaklasyfikowanie. (...) Organ nie prowadził postępowania wyjaśniającego a jedynie odniósł się do wszystkich kwestii zawartych w piśmie strony*”.

[dowód: akta kontroli str. 89-95, 143 oraz 170]

Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione przy formułowaniu oceny za omawiane zagadnienie.

Wątpliwości zespołu kontrolującego wzbudził także tryb, w jakim Wójt Gminy Zgorzelec udzielił informacji w przedmiocie podstawy prawnej udostępnienia dyrektorowi

¹⁴ Aktualność zachowują przy tym ustalenia w zakresie nieprawidłowości dotyczących rejestrowania skarg i wniosków oraz stosowanych symboli klasyfikacyjnych.

placówki oświatowej danych osobowych niezbędnych do rozpoczęcia procesu rekrutacji. Przedmiotowej informacji organ udzielił w ramach prowadzenia postępowania skargowego niezarejestrowanego w żadnym z rejestrów skarg i wniosków (część pism w sprawie oznaczona została symbolem PS.1511.1.2017), w toku którego skargę na dyrektora gminnej jednostki organizacyjnej przekazano zgodnie z właściwością do Rady Gminy Zgorzelec. W skierowanej do wnoszącej odpowiedzi nie przywołano podstawy prawnej udzielenia informacji, co wskazuje na brak dokonania jednoznacznej kwalifikacji sprawy w omawianym zakresie. Podkreślić należy, iż obowiązkiem organu, do którego wpływa pismo, jest dokonanie jego kwalifikacji z uwagi na osobę je wnoszącą oraz sprawę, której dotyczy. Zespół kontrolujący zwrócił się z prośbą o wskazanie podstawy prawnej, w oparciu o którą kontrolowany uznał się za właściwy do udzielenia ww. informacji oraz trybu, w jakim prowadzono postępowanie w tym zakresie (w tym o wskazanie, czy w omawianym zakresie prowadzone było postępowanie skargowo-wnioskowe regulowane normami działu VIII k.p.a.).

W wyjaśnieniach z dnia 20 lipca 2020 r. wskazano, że *„organ jest zobligowany przestrzegać swojej właściwości z urzędu, co wynika m.in. z treści art. 222 i art. 223 k.p.a. Udzielenie wnioskodawcy informacji o podstawie prawnej udostępnienia danych osobowych rodziców dzieci mieści się w kompetencji Wójta (to od niego skarżąca żądała omawianej odpowiedzi) – nie stanowi natomiast samoistnej skargi na omawiany organ wykonawczy. Stronie została udzielona informacja we wnioskowanym zakresie i takowa informacja została również załączona do akt skargi rozpatrywanej przez Radę Gminy w celu posiadania przez ww. organ całości materiału dowodowego w rozpatrywanej sprawie”*.

[dowód: akta kontroli str. 150-158, 171]

Mając na uwadze treść cytowanych wyżej wyjaśnień należy wskazać, iż kontrolowany, mimo prośby ze strony zespołu kontrolującego, nie określił trybu, w jakim prowadził postępowanie w sprawie udzielenia omawianej informacji. Choć zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy Zgorzelec w omawianym zakresie pismo wnoszącej nie stanowiło skargi powszechnej, z udzielonej odpowiedzi nie wynika, czy prośbę o przekazanie informacji o podstawach prawnych działania potraktowano jako na przykład wniosek powszechny czy wniosek o udostępnienie informacji publicznej¹⁵. Cytowane wyjaśnienia wskazują, iż kontrolowany nie dokonał jednoznacznej kwalifikacji przedmiotowego pisma w zakresie omawianego żądania. W konsekwencji niemożliwe jest dokonanie oceny w zakresie zasadności ewentualnego zastosowania trybu określonego w dziale VIII k.p.a. oraz w rozporządzeniu wykonawczym (w tym § 10 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym *jeżeli skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek*). Zespół kontrolujący nie może także odnieść się do poprawności wezwania do uzupełnienia braków formalnych pisma, wystosowanego przez Wójta Gminy Zgorzelec w toku omawianego postępowania.

¹⁵ W trybie regulowanym normami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429, z późn. zm.).

Kontrolowany co do zasady poprawnie identyfikował organy właściwe w sprawie. Jak jednak ustalono, przedmiotem skargi wszczynającej postępowanie prowadzone pod znakiem WO.1510.1.2020¹⁶ jest – obok zarzutów dotyczących kompetencji i wiedzy merytorycznej pracowników Urzędu Gminy Zgorzelec – między innymi kwestia „opieszalności” i przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie o zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych. Jak wskazał sam kontrolowany w zawiadomieniu o sposobie załatwienia przedmiotowej skargi, wnoszący „wniósł skargę na sposób prowadzenia sprawy dotyczącej wydania decyzji administracyjnej”. We wspomnianym piśmie Wójt Gminy Zgorzelec ocenił terminowość prowadzonego postępowania ogólnego, odwołując się do obowiązujących przepisów prawa oraz ich interpretacji wskazywanej przez sądy administracyjne. Na formę decyzji administracyjnej w zakresie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego wskazuje wprost art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁷. Jednocześnie, zgodnie z brzmieniem art. 234 pkt 1 oraz art. 235 § 1 k.p.a., skarga złożona przez stronę w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zaś skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany.

W wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2020 r. wskazano, iż „skarga w przedmiotowej sprawie – z uwagi na jej treść została uznana za skargę na pracownika Urzędu, nie zaś na Wójta jako organ administracji publicznej. W związku z powyższym skargę rozpoznał Kierownik Urzędu czyli Wójt Gminy. Skarżący nigdy nie kwestionował tego faktu. Należy w tym miejscu wskazać, iż postępowanie prowadził upoważniony pracownik Urzędu nie zaś Wójt, a skarga była adresowana do Wójta. Skarga nie stanowiła również ponaglenia w rozumieniu art. 37 k.p.a, w związku z czym postanowiono o zastosowaniu powyższego trybu w sprawie”.

[dowód: akta kontroli str. 97-98, 121-127, 144]

Odnosząc się do cytowanych wyjaśnień należy zauważyć, iż kontrolowany nie wskazał na konkretne zapisy omawianej skargi, na podstawie których uznał, iż dotyczy ona w całości pracowników Urzędu Gminy Zgorzelec. Brak kwestionowania przez skarżącego działań podejmowanych przez Wójta Gminy Zgorzelec, wskazany w piśmie adresat, a także prowadzenie czynności w sprawie przez pracowników Urzędu Gminy Zgorzelec, również nie stanowią przesłanek legitymizujących działanie organu. Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 222 k.p.a. o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Powyższe wskazuje nie tylko na ogólną zasadę kwalifikacji pisma, ale także na zasady określania właściwości i trybu rozpatrzenia skargi. Skarżący w piśmie z dnia 16 marca 2020 r. wskazał jednoznacznie, iż jednym z zarzutów jest nie tylko sposób zachowania pracowników Urzędu Gminy Zgorzelec, ale też zbyt długi czas trwania postępowania. W konsekwencji uznać należy, iż w zakresie zarzutu naruszenia terminowości prowadzenia ogólnego postępowania administracyjnego organ powinien zastosować wskazaną wyżej regulację art. 234 pkt 1 oraz art. 235 § 1 k.p.a., celem odpowiedniej kwalifikacji w oparciu o akta postępowania administracyjnego. Powyższe ma szczególne znaczenie w kontekście ochrony praw procesowych strony ogólnego postępowania administracyjnego.

¹⁶ Sprawa zarejestrowana w Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio pod poz. 1 z 2020 r.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 470, z późn. zm.

Wobec powyższego cytowane wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, lecz zostały uznane za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie oceny właściwości do rozpatrzenia przedmiotowej skargi.

Kontroli poddano także prawidłowość działań kontrolowanego w zakresie ustalenia zawarcia przez skarżących niezbędnych elementów formalnych skargi. Analiza postępowania zewidencjonowanego w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio* pod poz. 3 z 2017 r. wykazała, iż zarówno w treści skargi jak i dołączonych załącznikach wnosząca nie wskazała adresu do korespondencji. Zgodnie zaś z regulacją § 8 ust. 1 rozporządzenia, *skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania*. Jak wynika z przekazanej dokumentacji, kontrolowany organ podjął się rozstrzygnięcia wspomnianego pisma, a zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi przekazano wnoszącej za pośrednictwem Poczty Polskiej na tradycyjny adres korespondencyjny. Odnosząc się do powyższych ustaleń w wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2020 r. Wójt Gminy Zgorzelec wskazał, iż „osoba wnosząca skargę była w omawianym czasie pracownikiem gminnej jednostki organizacyjnej – Szkoły Podstawowej w Trójcy, stąd adres wnoszącej jest organowi znany z «urzędu»”.

[dowód: akta kontroli str. 74-85 oraz 142]

Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie omawianego zagadnienia.

Ustalono także, że anonimowe pismo wszczynające postępowanie zarejestrowane w *Rejestrze skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia zgodnie z właściwością* pod poz. 1 z 2017 r. zostało przekazane pismem z dnia 6 lipca 2017 r. do Rady Gminy Zgorzelec. Mając na uwadze zapisy wspomnianego wyżej § 8 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, a także normę art. 231 § 1 k.p.a., zgodnie z którą *jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ*, zespół kontrolujący zwrócił się z prośbą o złożenie wyjaśnień w zakresie sposobu załatwienia powyższej skargi. W wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2020 r. wskazano, że „w oparciu o dyspozycję zawartą w art. 229 pkt 3 i art. 231 § 1 k.p.a. omawianą skargę przekazano do Rady Gminy Zgorzelec, z uwagi na fakt, iż dotyczyła ona sprawy będącej w gestii Rady Gminy. Tutejszy organ nie dokonywał weryfikacji jej wymogów formalnych i omawianą kwestię pozostawił w gestii Rady jako organu właściwego. Takie postępowanie nie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami. Ponadto przyczynia się do transparentności działania organu wykonawczego, zapobiega zarzutom «krycia informacji» oraz umożliwia podjęcie działań z urzędu, co przeciwdziała sporom mogącym powstać na linii Rada i Wójt, zwłaszcza w przypadku istnienia w radzie radnych będących w opozycji”.

[dowód: akta kontroli str. 86-87 oraz 142]

W nawiązaniu do powyższego podkreślić należy, iż z uwagi na brak imienia, nazwiska oraz adresu wnoszącego przedmiotowe pismo powinno być pozostawione bez rozpoznania. Przepisy rozporządzenia wykonawczego stanowią bowiem jednoznaczną dyspozycję w zakresie anonimowych skarg i wniosków powszechnych. Poza tym z uwagi na anonimowość

osoby wnoszącej pismo nie można wypełnić dyspozycji art. 231 § 1 k.p.a., tj. zawiadomić skarżącego o przekazaniu pisma. Jednocześnie podkreślić należy, iż pozostawienie anonimowej skargi bez rozpoznania nie stoi na przeszkodzie wykorzystaniu informacji w niej zawartych, bądź przekazaniu tych informacji innym organom w celu ewentualnego wykorzystania. Działanie to nie może jednak stanowić przekazania skargi na podstawie ww. art. 231 § 1 k.p.a.

W toku analizy przebiegu postępowania zarejestrowanego w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio* pod poz. 1 z 2017 r. ustalono, że skarga wszczynająca to postępowanie została wniesiona w jednej z form przewidzianych w treści § 5 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym *skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu*. Wnosząca w treści wiadomości podała swoje imię i nazwisko oraz adres do korespondencji. Powyższe spełnia warunki formalne, jakie musi spełniać skarga i wniosek, wskazane w § 8 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego. Wskazane przepisy nie wymieniają innych wymagań formalnych, jakie powinno spełnić pismo będące skargą lub wnioskiem w rozumieniu norm działu VIII k.p.a., w tym – co uzasadnione możliwymi formami wnoszenia skarg i wniosków powszechnych – podpisu skarżącego. Jak wynika jednak z treści pisma z dnia 3 kwietnia 2017 r., przesłanego do skarżącej w ramach omawianego postępowania, została ona wezwana do opatrzenia wniesionego przez nią pisma kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, uwierzytelnienia pisma w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej lub opatrzenia jego treści osobistym podpisem złożonym na wydruku omawianego dokumentu. Mając na uwadze przytoczone wyżej regulacje prawne, zwrócono się do kontrolowanego z prośbą o wskazanie przyczyny podjęcia opisanych wyżej działań.

W wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2020 r. Wójt Gminy Zgorzelec wskazał, iż *„w ocenie organu rozpatrującego skargę personalną winna być ona opatrzona podpisem, zwłaszcza, że dotyczy zarzutów formułowanych względem pracownika urzędu gminy. Niektóre podniesione zarzuty musiały ulec weryfikacji również poprzez potwierdzenie, że skarga pochodzi w rzeczywistości od wskazanej osoby i nie stanowi wymysłu czy tzw. «fake newsu» rozumianego jako nieprawdziwego doniesienia. Technika informatyczna staje się coraz bardziej zaawansowana i praktycznie na dzień dzisiejszy każdy może sobie założyć dowolny adres e-mail, podawać się za daną osobę bez jej wiedzy czy wbrew jej woli oraz wysyłać korespondencję o różnej treści, także o charakterze antyspołecznym, w tym ośmieszającą, obrażającą i zawierającą nieprawdziwe informacje w szczególności w stosunku do organów administracji publicznej i ich przedstawicieli. Weryfikacja danej osoby na tym etapie pozwala na eliminację takich sytuacji do minimum. Ponadto stanowiska w sprawie dokonywania weryfikacji wnioskodawców w postępowaniu skargowym są podzielone i zarówno doktryna jak i orzecznictwo prezentują w tej kwestii zbieżne poglądy, łącznie z dopuszczeniem wzywania do uzupełnienia podpisu”*.

[dowód: akta kontroli str. 52-73, 142-143]

Odnosząc się do cytowanych wyżej wyjaśnień podkreślić należy, iż możliwość wniesienia skargi za pośrednictwem poczty elektronicznej stanowi wyraz odformalizowania i uproszczenia postępowania skargowo-wnioskowego uregulowanego normami działu VIII k.p.a. Żądanie uiszczenia podpisu pod tak złożoną skargą należy zaś rozumieć jako

działanie nadmierne, wykraczające poza przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Przyjmując, iż ustawodawca świadomie odformalizował omawiane postępowanie w zakresie form wnoszenia skarg powszechnych, brak konieczności ich podpisania stanowi tego naturalną konsekwencję. Wobec powyższego, przyjęto treść § 6 ust. 1 oraz § 8 rozporządzenia wykonawczego, jako regulując odrębną od norm art. 63 § 2 i 3 k.p.a., stanowiącą samodzielną normę prawną. Mając na uwadze charakter postępowań skargowo-wnioskowych należy przyjąć, iż prawodawca uznał wymóg podania imienia, nazwiska i adresu wnoszącego skargę jako wystarczającą formę weryfikacji (uwiarygodnienia) skarżącego. Za nieuzasadnione uznać również należy usprawiedliwienie wystosowania omawianego żądania rodzajem zarzutów podniesionych w skardze. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie wprowadzają bowiem szczególnego trybu rozpatrywania skarg i wniosków dotyczących osób pełniących funkcje publiczne czy pracowników organów administracji publicznej. W omawianym kontekście należy mieć także na uwadze normę art. 225 § 1 k.p.a., zgodnie z którą *nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych*.

Mając powyższe na uwadze, złożone przez kontrolowanego wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, a ich treść, wskazująca na błędną interpretację prawa, uznana została za przyczynę wystąpienia omawianej nieprawidłowości.

Kontrola wykazała ponadto, iż w omawianym wyżej przypadku skarżącą wezwano również do przedłożenia umocowania do wystąpienia w imieniu pozostałych osób wskazanych w skardze (tj. o zgodę na złożenie skargi w interesie innej osoby). W tym kontekście podkreślić należy, iż § 8 rozporządzenia wykonawczego do uchybień formalnych powodujących pozostawienie skargi bez rozpoznania nie zalicza wprost braku zgody na złożenie skargi w imieniu innej osoby. Niemniej jednak zarówno art. 63 Konstytucji RP jak i art. 221 k.p.a. wprost wskazują, że skarga w interesie innej osoby niż skarżący może być wniesiona tylko za zgodą osoby, której ta skarga dotyczy. Według przedstawicieli doktryny w przypadku braku potwierdzenia zgody osoby, w interesie której składana jest skarga, organ zobowiązany jest do wezwania składającego pismo do przedstawienia dowodu wyrażania zgody przez osobę zainteresowaną¹⁸. Mając na względzie fakt, iż posiadanie zgody na wystąpienie w interesie osoby trzeciej warunkują przepisy prawa powszechnie obowiązującego, za prawidłowe uznać należy działanie organu kontrolowanego w postaci wezwania skarżącej do uzupełnienia zgody (w terminie 7 dni) pod rygorem pozostawienia skargi bez rozpoznania.

W zakresie omawianego wyżej wezwania do uzupełnienia braków formalnych skargi ustalono także, że wnosząca pismo za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej w treści wiadomości podała swoje imię i nazwisko oraz adres do korespondencji. Wspomniane wezwanie z dnia 3 kwietnia 2017 r. wysłane natomiast zostało za pośrednictwem poczty e-mail. Tymczasem, jak wynika z brzmienia art. 39 i 39¹ k.p.a., organ administracji publicznej doręcza pisma w sposób tradycyjny – za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez swoich

¹⁸ Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz red. prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski, Rok: 2020: komentarz do art. 221 k.p.a.: Źródło Legalis.

pracowników lub inne upoważnione osoby lub organy – bądź elektronicznie – za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej; wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny; lub wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny. Ponadto, zgodnie z treścią art. 46 § 1 i 3 k.p.a., odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. W przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3 tego artykułu (w tym poprzez podpisanie urzędowego poświadczenia odbioru). W myśl zaś § 15 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych¹⁹, adresat dokumentu elektronicznego potwierdza jego odebranie przez podpisanie poświadczenia doręczenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, albo przez zapewnienie możliwości potwierdzenia pochodzenia oraz integralności danych zawartych w tym poświadczeniu przy użyciu technologii, o których mowa w art. 20a ust. 2 ustawy.

Z uwagi na treść ww. regulacji prawnych, zwrócono się do Wójta Gminy Zgorzelec z prośbą o wskazanie przyczyny przesłania przedmiotowego wezwania za pośrednictwem poczty elektronicznej w sytuacji posiadania przez organ adresu do korespondencji umożliwiającego doręczenie pisma w formie tradycyjnej. Ponadto, mając na uwadze, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi przesłane zostało na tradycyjny adres korespondencyjny²⁰, poproszono także o wskazanie przyczyn zastosowania w ramach jednego postępowania różnych sposobów doręczeń.

Zgodnie z treścią wyjaśnień z dnia 30 czerwca 2020 r., „strona wypełniła dyspozycję art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a. i wniosła skargę drogą elektroniczną. W tym trybie została również wezwana do dokonania uzupełnień braków formalnych wniosku. (...) Kwestia doręczenia zawiadomienia o załatwieniu skargi poprzez operatora pocztowego wiązała się ściśle z kwestią dowodową – w przypadku doręczenia zawiadomienia poprzez doręczenie pisma elektroniczne na tzw. zwykłą skrzynkę mailową adresata organ nie posiada potwierdzenia otrzymania przez adresata ww. korespondencji (adresat w tym przypadku nie posiadał skrzynki ePUAP). Natomiast doręczenie zawiadomienia przez operatora pocztowego jest udokumentowane stosownym zwrotnym potwierdzeniem doręczenia przesyłki poleconej. Omawiana okoliczność ma kluczowe znaczenie dowodowe i pozwala uchronić się organowi przed ewentualnym zarzutem bezczynności. Potwierdzenie odbioru korespondencji – zawiadomienia kończącego postępowanie skargowe znajduje się w aktach przedmiotowej sprawy”.

[dowód: akta kontroli str. 52-73, 142-143]

Odnosząc się do treści ww. wyjaśnień należy wskazać, iż nie odnoszą się one do kwestii skuteczności doręczenia wezwania do uzupełnienia braków formalnych skargi; nie wskazują

¹⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 180.

²⁰ Więcej na temat zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi w dalszej części dokumentu.

też przyczyn zastosowania w ramach jednego postępowania różnych sposobów doręczeń. W zakresie merytorycznym należy zaś podkreślić, iż znaczenie dowodowe prawidłowego doręczenia każdej korespondencji w toku postępowań skargowo-wnioskowych jest takie samo. Te same normy prawa mają zastosowanie zarówno do doręczeń wezwań do uzupełnienia braków formalnych skargi, jak i zawiadomień o sposobie ich załatwienia. Zespół kontrolujący podziela twierdzenia kontrolowanego w zakresie doniosłości doręczenia zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, jednocześnie wskazując na analogiczne stosowanie tych zasad do każdej innej korespondencji doręczanej w toku prowadzonych spraw. Podkreślić także należy, iż z uwagi na wadliwość doręczenia omawianego dokumentu, niemożliwa może być ocena terminowości uzupełnienia braków przez skarżącego (zgodnie z regulacją § 8 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, *jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania*).

W powyższym kontekście należy także wskazać, iż adres poczty elektronicznej (nazwa indywidualnego konta konkretnego adresata indywidualnego lub zbiorowego) pozwala nadawcy na wysyłanie przesyłek elektronicznych, które przez adresata traktowane będą analogicznie jak zwykła przesyłka pocztowa, a więc nie nakładają na niego obowiązku potwierdzenia otrzymania przesyłki. Zatem aby nadawca uzyskał pewność doręczenia (przedłożenia) elektronicznej przesyłki, powinien skorzystać z elektronicznej skrzynki podawczej (ESP), która automatycznie generuje Urzędowe Poświadczenie Odbioru (UPO). Jest to elektroniczna analogia tradycyjnej przesyłki poleconej z potwierdzeniem odbioru. Ponieważ zgodnie z art. 39¹ k.p.a. usługobiorca może wybrać sposób komunikowania się z usługodawcą, musi mieć jednocześnie świadomość konsekwencji swojego wyboru. Jeśli wybierze komunikowanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, to informację tę powinien przekazać usługodawcy za pośrednictwem ESP, by umożliwić wykorzystanie zaimplementowanych w niej mechanizmów obustronnych potwierdzeń doręczenia i umożliwić zwrotne przesłanie odpowiedzi tą samą drogą. W takim przypadku elektroniczny adres doręczenia nie będzie adresem zwykłego konta poczty elektronicznej, lecz adresem skrytki użytkownika danego systemu doręczeń. Takim systemem jest np. system ePUAP²¹.

Mając na uwadze powyższe, udzielone przez kontrolowanego wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Za przyczynę wystąpienia stwierdzonej nieprawidłowości uznano zaś niewłaściwą interpretację przepisów prawa.

W trakcie kontroli ustalono, iż kontrolowany organ, przekazując skargi zgodnie z właściwością do Rady Gminy Zgorzelec, co do zasady zawiadamiał o tym osoby wnoszące skargi, zgodnie z regulacją art. 231 k.p.a. wskazującą, że w przypadku braku właściwości do rozpatrzenia skargi przez organ, do którego wpłynęła skarga, może on albo *przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ*. Wyjątek stanowi jednak omówione wyżej postępowanie zarejestrowane w *Rejestrze skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia zgodnie z właściwością* pod poz. 1 z 2017 r., w którym do Rady Gminy Zgorzelec przekazano skargę niezawierającą

²¹ Zob. ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r., poz. 344).

imienia, nazwiska i adresu wnoszącego. Wobec powyższego uznano, iż kontrolowany organ dopuścił się nieprawidłowości w zakresie procedury regulowanej ww. przepisem.

[dowód: akta kontroli str. 87, 152-153, 159]

W zakresie postępowania odnotowanego w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio* pod poz. 1 z 2018 r., ostatecznie zakwalifikowanego jako skarga pozostająca poza właściwością kontrolowanego, ustalono także, że do akt tej sprawy dołączone zostało pismo z dnia 26 marca 2018 r., w którym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazało korespondencję skarżącego, jaka wpłynęła do Ministerstwa w dniach 17-19 marca 2018 r. (3 pisma). Na przedmiotowym piśmie nie odnotowano daty jego wpływu do kontrolowanego organu. Zgodnie zaś z treścią pisma kontrolowanego z dnia 28 marca 2018 r., stanowiło ono odpowiedź organu jedynie na wiadomość e-mail z dnia 18 marca 2018 r. Z akt sprawy nie wynika sposób kwalifikacji ww. pism przekazanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ani przebieg postępowania przeprowadzonego w wyniku ich wpływu do kontrolowanego organu.

Odnosząc się do powyższych ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2020 r. kontrolowany wskazał, iż *„załączniki w formie plików do pisma MSWiA kierowanego do tutejszego organu drogą elektroniczną zawierały praktycznie taką samą treść jaką [...] skierował do tutejszego organu wysyłając maila datowanego na dzień 18.03.2018 r., różniły się adresatami [...]. W związku z powyższym pismo z MSWiA załączono do akt tej samej sprawy i w ramach jej ostatecznego załatwienia «skarżącemu» udzielono kompleksowej odpowiedzi na wszystkie kwestie poruszane w ww. korespondencji, łącznie ze wskazaniem organów właściwych do których powinny zostać skierowane. Przez niedopatrzenie pracownik Biura Obsługi Interesantów nie opatrzył maila pieczęcią wpływu do urzędu, natomiast datę wpływu potwierdza wydruk z systemu w którym zostało zarejestrowane pismo”*.

[dowód: akta kontroli str. 89-95, 143-144]

Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione, a w zakresie braku odnotowania daty wpływu pisma przekazującego wiadomości skarżącego uznane zostały za przyczynę wystąpienia stwierdzonego uchybienia. Należy jednak zwrócić uwagę, iż wskazując skarżącemu organy właściwe w sprawie należy przywołać wszystkie pisma i zarzuty, do których odnosi się dane zawiadomienie. Powyższe wynika między innymi z regulacji art. 254 k.p.a., obligującego do prowadzenia dokumentacji skargowo-wnioskowej w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Rzetelne informowanie skarżącego o pismach, na które organ udziela odpowiedzi, mieści się także w zakresie realizacji zasad ogólnych k.p.a., w tym zasady pogłębiania zaufania do uczestników postępowania (art. 8 k.p.a.), zasady informowania (art. 9 k.p.a.) oraz zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.). Mając powyższe na uwadze, brak wskazania skarżącemu, iż udzielona mu odpowiedź dotyczy również pism przekazanych Wójtowi Gminy Zgorzelec przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, uznano za nieprawidłowość.

W oparciu o akta skontrolowanych spraw ustalono, iż w ramach skarg rozpatrywanych przez Wójta Gminy Zgorzelec do skarżących każdorazowo wysyłano zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a. W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi

obligatoryjnych elementów wynikających z treści art. 238 § 1 k.p.a., w myśl którego *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.*

W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 70-72, 82-84, 121-127]

W myśl przepisu art. 237 § 1 k.p.a. *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.* Przywołany przepis stanowi konkretyzację zasady szybkości i wnikliwości postępowania wyrażonej w art. 12 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.* Ponadto, zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 237 § 4 k.p.a., w razie niezakończona skargi w terminie miesiąca od jej wpływu do organu właściwego, stosuje się przepisy art. 36-38 k.p.a. Przywołany art. 36 k.p.a. mówi o konieczności zawiadomienia o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, wraz z podaniem przyczyn zaistniałej zwłoki i pouczeniem o prawie złożenia ponaglenia, a także wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Przy czym należy mieć na uwadze, iż omawiany obowiązek ciąży na organie prowadzącym postępowanie również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn od niego niezależnych (np. w sytuacji wstrzymania załatwiania skargi z uwagi na konieczność uzupełnienia przez skarżącego braków formalnych skargi). Do realizacji normy art. 36 k.p.a. dochodzi zatem w każdym przypadku braku załatwienia skargi powszechnej zgodnie z regulacją art. 237 § 1 k.p.a., niezależnie od przyczyny braku dochowania tak liczonego terminu²².

Jak ustalono, w ramach postępowania zarejestrowanego pod poz. 1 z 2017 r. w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio*, pismem z dnia 3 kwietnia 2017 r. skarżąca wezwana została do uzupełnienia braków formalnych skargi z dnia 23 marca 2017 r., co uczyniła pismem, które wpłynęło do kontrolowanego organu w dniu 6 kwietnia 2017 r. Zawiadomienie o sposobie załatwienia sprawy datowane jest zaś na dzień 5 maja 2017 r.

[dowód: akta kontroli str. 52-72]

Mając na uwadze przedstawione wyżej regulacje prawne należy stwierdzić, iż w toku omawianego postępowania doszło do naruszenia terminu na załatwienie sprawy liczonego w sposób określony w art. 237 § 1 k.p.a., w związku z czym zastosowana powinna zostać regulacja art. 36 k.p.a. W przekazanych zespołowi kontrolującemu aktach przedmiotowej sprawy nie zawarto jednak dokumentów wskazujących na wykonanie omawianego obowiązku.

²² Więcej na temat stosowania art. 36 k.p.a.: zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt III SAB/GI 183/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2017 r., sygn. akt III SA/Wa 324/16; www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

W konsekwencji stwierdzono nieprawidłowość w zakresie terminowości prowadzenia omawianego postępowania skargowego.

Czynności kontrolne wykazały ponadto, że w postępowaniu zarejestrowanym w *Rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio* pod poz. 1 z 2018 r. (pismo wszczynające to postępowanie ostatecznie zakwalifikowane zostało jako skarga pozostająca poza właściwością kontrolowanego) Wójt Gminy Zgorzelec nie dotrzymał ustawowego terminu na poinformowanie skarżącego o organach właściwych w sprawie, co zgodnie z brzmieniem art. 231 k.p.a. powinno nastąpić *niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni* liczonych od daty wpływu skargi do organu. Jak wynika z akt postępowania, przedmiotowa skarga wpłynęła do Urzędu Gminy Zgorzelec w dniu 19 marca 2018 r. Termin 7 dni upływał zatem 26 marca 2018 r., zaś pismo informujące organach właściwych w sprawie datowane jest na 28 marca 2018 r. Mimo prośby ze strony zespołu kontrolującego, w wyjaśnieniach z dnia 20 lipca 2020 r. nie wskazano przyczyn niezrealizowania ww. normy prawnej w zakresie terminu zakończenia postępowania. Kontrolowany wskazał jedynie, iż „*pismo zostało wysłane z przekroczeniem ustawowego terminu – w dziewiątym dniu od dnia jego wpływu do organu*”.

[dowód: akta kontroli str. 89-90, 95, 170]

Ustosunkowując się do powyższego wskazać należy, że choć przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują bezskuteczności czynności podjętych po upływie ww. terminu, wszystkie organy administracji publicznej zgodnie z cytowanym wyżej art. 7 Konstytucji RP mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. Ustalony w ustawie termin jest więc dla organu wiążący, a jego przekroczenie stanowi naruszenie prawa. Wobec powyższego stwierdzono wystąpienie nieprawidłowości w zakresie terminowości prowadzenia postępowań skargowo-wnioskowych.

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, należy podjąć następujące działania celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w ramach realizowanych zadań:

1. Dokonać zmiany treści obowiązujących w jednostce przepisów wewnętrznych dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków, tak by przyjęte regulacje umożliwiły prowadzenie postępowań w sposób zgodny normami prawa powszechnie obowiązującego.
2. Wyznaczyć godziny przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków zgodnie z regulacją art. 253 § 3 k.p.a.
3. Prowadzić rejestr skarg i wniosków oraz dokumentację z tego zakresu zgodnie z przepisem art. 254 k.p.a., w myśl którego *skargi i wnioski (...) oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków*.
4. Zapewnić oznaczanie wszystkich pism w danej sprawie tym samym znakiem sprawy, oraz stosowanie danego znaku wyłącznie w ramach jednego postępowania, zgodnie z zasadą, iż *znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy*.
5. Prawidłowo i jednoznacznie kwalifikować wpływające do organu pisma, w celu nadania sprawom właściwego biegu.

6. Wyznaczać organ właściwy do załatwienia skargi zgodnie z art. 229-236 k.p.a.
7. Zaprzestać przekazywania celem rozpatrzenia zgodnie z właściwością anonimowych skarg/wniosków z uwagi na dyspozycję § 8 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, w myśl którego anonimową skargę/wniosek pozostawia się bez rozpoznania, albowiem nie wszczyna ona postępowania skargowego/wnioskowego.
8. Mając na uwadze normy § 5 i 8 rozporządzenia wykonawczego, zaprzestać wzywania osób wnoszących skargę za pomocą poczty elektronicznej do opatrzenia skargi podpisem tradycyjnym lub elektronicznym.
9. Zrezygnować z wysyłania wezwań o uzupełnienie braków formalnych skarg na adres poczty elektronicznej, z uwagi na brak technicznych możliwości potwierdzenia odbioru pisma przez skarżącego w sposób, o którym mowa w art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a.
10. Każdorazowo odnotowywać daty wpływu korespondencji do organu kontrolowanego, w celu umożliwienia odtworzenia przebiegu i oceny terminowości postępowania.
11. Rzetelnie informować skarżących o pismach, na które organ udziela odpowiedzi, zgodnie z treścią zasad ogólnych k.p.a.
12. Rozpatrywane skargi załatwiać w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a., a w razie niezałatwienia skargi w terminie miesiąca od jej wpływu, stosować przepisy art. 36-38 k.p.a.
13. Dotrzymywać terminu określonego w art. 231 k.p.a., zgodnie z którym jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest do podjęcia odpowiednich czynności niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej²³, proszę o udzielenie informacji dotyczącej sposobu wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków z kontroli lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w terminie **do dnia 30 października 2020 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/
Jarosław Obremski

²³ Patrz przypis 3.