



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 13 kwietnia 2021 r.

NK-KSE.431.1.4.2021.MGS

Pan  
**Łukasz Horodyski**  
Przewodniczący Rady  
Powiatu Złotoryjskiego

### *Wystąpienie pokontrolne*

W dniach od 19 stycznia do 15 marca 2021 r. na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, zwanej dalej k.p.a. oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 stycznia 2021 r. o sygn. NK-KSE.0030.7.2021.AW, NK-KSE.0030.8.2021.AW, zespół kontrolny w składzie: Anna Weiman - inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Monika Grzywalska – Świątek – główny specjalista (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Radzie Powiatu Złotoryjskiego, z siedzibą przy pl. Niepodległości 8, 59-500 Złotoryja, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 21 grudnia 2020 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2021 r.

Zgodnie z art. 47, w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup>, w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*.

Przewodniczącym Rady Powiatu Złotoryjskiego jest Pan Łukasz Horodyski (uchwała nr I/1/2018 Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Złotoryjskiego). W okresie objętym kontrolą Przewodniczącym Rady Powiatu Złotoryjskiego był ponadto Pan Ireneusz Żurawski<sup>3</sup> (uchwała nr XXV/109/2016 Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Złotoryjskiego).

[dowód: akta kontroli str. 30-31]

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 256, ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 224).

<sup>3</sup> Od 9 listopada 2016 r. do 19 listopada 2018 r.

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 analizy przebiegu załatwiania skarg i wniosków.

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z 25 stycznia 2021 r., 18 lutego 2021 r., 4 marca 2021 r., nazywane w dalszej części dokumentu odpowiednio wyjaśnieniami z dnia 25 stycznia 2021 r., 18 lutego 2021 r. i 4 marca 2021 r. [dowód: akta kontroli str. 28-29, 121-125, 132]

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

Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Tryb rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków w kontrolowanym organie został uregulowany w rozdziale 2 Statutu Powiatu Złotoryjskiego zatytułowanym *Komisja Skarg, Wniosków i Petycji*.<sup>4</sup> [dowód: akta kontroli str. 39-41]

W myśl zapisów Statutu Powiatu Złotoryjskiego za organizowanie pracy w zakresie związanym z przyjmowaniem, koordynowaniem i rozpatrywaniem skarg, wniosków i petycji odpowiada przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, a w przypadku jego nieobecności jego zastępca. Przewodniczący Komisji dokonuje wstępnej kwalifikacji skargi, wniosku lub petycji w szczególności w zakresie właściwości podmiotowej Rady w danej sprawie i niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni roboczych od daty jej wpływu, zwołuje posiedzenie Komisji. Stan faktyczny, będący przedmiotem skargi, wniosku lub petycji, ustala się na podstawie dowodów zebranych w toku postępowania sprawdzającego, prowadzonego przez Komisję. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji rozpatruje skargi składane przez obywateli oraz przygotowuje projekt stosownej uchwały wraz z uzasadnieniem, który przedstawia przewodniczącemu Rady celem wprowadzenia do porządku obrad.

Rejestracja skarg i wniosków kierowanych do Rady Powiatu oraz dbałość o ich terminowe załatwienie została powierzona pracownikowi Biura Obsługi Rady i Zarządu Powiatu.<sup>5</sup> [dowód: akta kontroli str. 32-35]

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w kontrolowanym organie realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46) zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie skarg i wniosków, zgodnie z którym

<sup>4</sup> Uchwała nr XXII/75/2011 Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 28 października 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Złotoryjskiego.

<sup>5</sup> Zapisy Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Złotoryi, odpowiednio: § 40 ust. 2 pkt 4 z dnia 21 sierpnia 2015 r. nr 65/2015; § 41 ust. 2 pkt 4 z dnia 14 listopada 2018 r. nr 293/2018; § 42 ust. 2 pkt 4 z dnia 19 lutego 2019 r. nr 17/2019.

przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż kontrolowany organ wywiązał się z obowiązku określonego w art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,<sup>6</sup> dalej u.s.p., w zw. z art. 15 ustawy z 11 stycznia 2018 r.<sup>7</sup> i powołał w dniu 30 listopada 2018r. Komisję Skarg, Wniosków i Petycji.<sup>8</sup> [dowód: akta kontroli str. 38]

Zgodnie z brzmieniem art. 253 § 1, 2, 3 k.p.a. *Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Kierownicy organów wymienionych w § 1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy.* Kontrola wykazała, iż Rada Powiatu Złotoryjskiego nie wywiązał się z wymienionego wyżej obowiązku. Pismem z dnia 25 stycznia 2021 r. nr WO.1710.2.1.2021 Starosta Złotoryjski poinformował, iż cyt. „W Statucie Powiatu Złotoryjskiego nie określono godzin przyjęć interesantów przez Przewodniczącego Rady Powiatu. Spotkania organizowane są po wcześniejszym umówieniu telefonicznym.” Natomiast w wyjaśnieniach z 4 marca 2021 r. kontrolowany organ poinformował cyt. „Odnosząc się do art. 253 § 1, 2 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego Rada Powiatu Złotoryjskiego nie wyznaczyła dni i godziny przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków. Rada Powiatu Złotoryjskiego nie uregulowała zasad realizacji obowiązków określonych w art. 253 § 1, 2 i 3 k.p.a. w statucie, ani w żadnej innej uchwale o charakterze wewnętrznym.”

[dowód: akta kontroli str. 28, 132]

Kontrolujący pismem z dnia 11 lutego 2021 r. wystąpili do Rady Powiatu Złotoryjskiego o wskazanie przyczyny niewypełnienia obowiązku określonego w art. 253 § 2 i 3 k.p.a. tj. wyznaczenia dni i godzin przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków, co najmniej raz w tygodniu, po godzinach pracy przez Przewodniczącego Rady lub wyznaczonych zastępców. [dowód: akta kontroli str. 114]

Rada Powiatu Złotoryjskiego pismem z dnia 18 lutego 2021 r. złożyła następujące wyjaśnienia cyt.: „Pod pojęciem organów samorządu terytorialnego na gruncie art. 5 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) rozumie się organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze. Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że przewodniczący rady powiatu nie jest organem powiatu, a tym samym nie jest organem samorządowym w rozumieniu

<sup>6</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920.

<sup>7</sup> Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.).

<sup>8</sup> Uchwała Rady Powiatu Złotoryjskiego nr II/9/2018 z dnia 30 listopada 2018 r.

art. 253 w związku z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Dlatego też, w Statucie Rady Powiatu Złotoryjskiego nie określono dni i godzin przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków. Jednakże, Przewodniczący Rady Powiatu Złotoryjskiego w przypadku zgłoszenia przez mieszkańca powiatu chęci spotkania się celem m.in. złożenia skargi lub wniosku do Rady Powiatu, ustala termin spotkania dogodny dla obu stron, również poza godzinami pracy Starostwa Powiatowego w Złotoryi”. [dowód: akta kontroli str. 121]

Złożone wyjaśnienia nie zostały uwzględnione.

Podkreślić należy, iż dyspozycja normy zawartej w art. 253 k.p.a. adresowana jest również do rady powiatu, która zgodnie z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. jest organem samorządu terytorialnego. Powyższy organ powinien ustalić zasady realizacji ciążących na nim obowiązków wynikających z art. 253 k.p.a. Uregulowanie powyższe może być zawarte w statucie powiatu bądź w uchwale o charakterze wewnętrznym. Rada powiatu powinna zdecydować, czy to radni będą przyjmować obywateli w sprawie skarg i wniosków w oparciu o ustalony harmonogram dyżurów, czy też obowiązek powyższy zostanie nałożony na Przewodniczącego/Wiceprzewodniczącego rady. Istotą regulacji zawartej w art. 253 k.p.a. jest zagwarantowanie obywatelom możliwości osobistego stawiennictwa celem złożenia skargi lub wniosku w godzinach pracy organu, a co najmniej raz w tygodniu poza godzinami jego pracy. W myśl bowiem § 5 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej ale także ustnie do protokołu. Przyjmowanie obywateli w sprawie skarg i wniosków należy rozumieć jako ustawowo zagwarantowaną możliwość bezpośredniego złożenia skargi w ustalonych dniach i godzinach. Termin „po godzinach pracy urzędu” należy rozumieć jako czas po zakończeniu pracy w urzędzie obsługującym organy samorządu terytorialnego.

Kontrola wykazała, iż na widocznym miejscu w siedzibie kontrolowanego organu znajduje się tabliczka informacyjna o treści: „Przewodniczącego Rady Powiatu przyjmuje interesantów po wcześniejszym umówieniu pod numerem telefonu (...)”, w ten sposób realizowany jest obowiązek wynikający z art. 253 § 4 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 36]

Zgodnie z dyspozycją art. 254 k.p.a. skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

W toku kontroli ustalono, iż w Radzie Powiatu Złotoryjskiego jest prowadzony papierowy rejestr skarg i wniosków, w którym ewidencjonowane są skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio przez organ (*sprawy oznaczone symbolem klasyfikacyjnym 1510 z jednolitego rzeczowego wykazu akt organów powiatu i starostw powiatowych*<sup>9</sup> zwanym dalej *JRWA*). [dowód: akta kontroli str. 42, 43]

<sup>9</sup> Załącznik nr 3 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 ze zm.).

Jednocześnie ustalono, iż kontrolowany organ nie prowadzi rejestru skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia według właściwości, a powyższe sprawy są rejestrowane w spisie spraw 1511. W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, albowiem obowiązek prowadzenia rejestru został określony jedynie dla spraw sklasyfikowanych pod symbolem 1510. Dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości, sklasyfikowanych pod symbolem 1511, nie nałożono obowiązku prowadzenia rejestru, powinno się natomiast prowadzić spis spraw, co kontrolowany organ czyni. [dowód: akta kontroli str. 44-46, 125]

Kontrola wykazała, iż w okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio zewidencjonowano łącznie 6 skarg, w tym 2 skargi w 2019 r. oraz 4 skargi w 2020 r., nie zewidencjonowano żadnego wniosku. Ustalono również, że kontrolowany organ w okresie objętym kontrolą w spisie spraw *skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości (1511)* zewidencjonował 3 skargi (2 skargi w 2019 r. oraz 1 skargę w 2020 r.).

W toku kontroli stwierdzono, iż rejestr skarg i wniosków jest prowadzony czytelnie, rubryki są na bieżąco uzupełniane.

Niemniej jednak kontrola wykazała opisane poniżej uchybienia w zakresie rejestrowania skarg:

- rubryka rejestru *Data załatwienia* jest uzupełniana w sposób niejednolity<sup>10</sup>;
- w przypadku skargi zewidencjonowanej pod poz. 1 w 2019 r. w rejestrze nie odnotowano faktu zawiadomienia skarżącego o niezakończonym skargi w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia skargi;
- w przypadku skargi zewidencjonowanej pod poz. 2 w 2020 r. w rejestrze wskazano datę wpływu skargi 16.11.2020 r., mimo iż skarga wpłynęła 13.11.2020 r.

[dowód: akta kontroli str. 42,43, 102]

W toku kontroli stwierdzono ponadto, iż spis spraw dla *Skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości (1511)*<sup>11</sup> nie zawiera danych dotyczących daty wszczęcia sprawy oraz daty ostatecznego załatwienia sprawy (wymóg § 53 ust. 1 pkt 2 f i g Instrukcji kancelaryjnej<sup>12</sup>), a w przypadku skargi zarejestrowanej pod poz. 1 w 2020 r. - nazwy podmiotu, od którego sprawa wpłynęła (wymóg § 53 ust. 1 pkt 2 c Instrukcji kancelaryjnej). W toku kontroli kontrolujący zwrócili się do Rady Powiatu Złotoryjskiego

<sup>10</sup> W przypadku poz. 1 w 2019 r. w rubryce *Data załatwienia* wskazano datę pisma zawiadamiającego o sposobie załatwienia skargi (przy czym w rejestrze wskazano, iż jest to data przesłania odpowiedzi).

W przypadku poz. 2 w 2019 r., poz. 2 w 2020 r., poz. 3 w 2020 r. w rubryce *Data załatwienia* wskazano datę podjęcia uchwały o sposobie załatwienia skargi.

Mając na uwadze, iż rejestr ma ułatwiać kontrolę terminów załatwienia skarg i wniosków, a stosownie do art. 237 § 3 k.p.a. postępowanie skargowe kończy się zawiadomieniem skarżącego o sposobie załatwienia skargi w rubryce *Data załatwienia* wskazywać należy datę zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi.

<sup>11</sup> Dotyczy spisu spraw z 2019 r. i 2020 r.

<sup>12</sup> Załącznik nr 1 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).

o wyjaśnienia dlaczego powyższe spisy nie są uzupełniane o wskazane wyżej dane. W wyjaśnieniach z dnia 18 lutego 2021 r. potwierdzono, iż spisy spraw nie zawierają wszystkich danych, niemniej jednak nie wskazano przyczyny powyższych uchybień.

[dowód: akta kontroli str. 44-47, 125]

Opisany sposób rejestrowania skarg nie ułatwia kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego obliguje art. 254 k.p.a.

Kontrolą objęto wszystkie skargi zewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (łącznie 6 skarg) oraz wszystkie sprawy (łącznie 3 skargi) zarejestrowane w spisie spraw *1511 - skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości*.

W oparciu o akta skontrolowanych postępowań skargowych ustalono, iż spośród 6 skarg, do których załatwienia właściwa była Rada Powiatu Złotoryjskiego: 4 skargi zostały uznane za bezzasadne<sup>13</sup>, 1 skarga została pozostawiona bez rozpoznania<sup>14</sup>; 1 skarga na dzień rozpoczęcia kontroli była w toku rozpatrywania.<sup>15</sup>

[dowód: akta kontroli str. 62-64, 72-74, 88-89, 94-97, 106-109, 112]

W zakresie skargi, która została pozostawiona bez rozpoznania ustalono, iż powyższa skarga wpłynęła na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą organu w dniu 19 sierpnia 2020 r. Rada Powiatu Złotoryjskiego, na dzień rozpoczęcia kontroli tj. 19 stycznia 2021 r., nie podjęła uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi ani nie zawiadomiła skarżącego o sposobie załatwienia skargi. W toku kontroli ustalono, iż pismem znak BR.1510.1.2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r., Starosta Złotoryjski poinformował skarżącego, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 27 sierpnia 2020 r. uznała, że pismo skarżącego z dnia 19 sierpnia 2020 r. nie spełnia warunków formalnych określonych w § 8 rozporządzenia sprawie skarg i wniosków, w związku z czym skargę pozostawiono bez rozpatrzenia. W piśmie z dnia 31 sierpnia 2020 r. Starosta Złotoryjski poinformował ponadto skarżącego, iż uznając zasadność zgłoszenia skarżącego, wystosowano pismo do dyrektorów powiatowych jednostek organizacyjnych zobowiązujące ich m.in. do posiadania i udostępniania elektronicznej skrzynki podawczej.

Działania podejmowane przez kontrolowany organ w zakresie rozpatrzenia opisywanej skargi były przedmiotem postępowania skargowego prowadzonego przez Wojewodę Dolnośląskiego.<sup>16</sup>

[dowód: akta kontroli str. 79-93]

<sup>13</sup> Następujące pozycje rejestru skarg i wniosków: w 2019 r. poz. 1, 2; w 2020 r. poz. 2, 3.

<sup>14</sup> Poz. 1 rejestru skarg i wniosków z 2020 r.

<sup>15</sup> Poz. 4 rejestru skarg i wniosków z 2020 r. – skarga wpłynęła do kontrolowanego organu w dniu 28 grudnia 2020 r., termin jej załatwienia upływał w dniu 28 stycznia 2021 r., a więc po terminie objętym kontrolą obejmującym okres od 1 stycznia 2018 r. do dnia 19 stycznia 2021 r.

<sup>16</sup> Postępowanie prowadzone pod nr sprawy NK-KS.1410.98.2020.AG. Skarżący złożył do Wojewody Dolnośląskiego skargę na nierozpatrzenie przez Radę Powiatu Złotoryjskiego skargi z dnia 19 sierpnia 2020 r.

W toku prowadzonego postępowania skargowego Rada Powiatu Złotoryjskiego w piśmie z dnia 4 grudnia 2020 r. nr BR.1510.1.1.2020 przedstawiła stanowisko, że skargę pozostawiono bez rozpatrzenia z powodu braku adresu skarżącego. Złożone w toku postępowania skargowego nr NK-KS.1410.98.2020.AG wyjaśnienia nie zostały uwzględnione albowiem pod pojęciem adresu, o którym mowa w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, należy rozumieć konkretne miejsce, gdzie zawiadomienie może być przesłane w sposób tradycyjny (pisemny) lub teleinformatyczny, tak by mogło dotrzeć do adresata. W powyższej sprawie taka możliwość istniała, ponieważ skarżący wskazał adres skrytki ePUAP. Właśnie na adres teleinformatyczny skarżącego kontrolowany organ skierował pismo BR.1510.1.2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r. o pozostawieniu skargi z dnia 19 sierpnia 2020 r. bez rozpatrzenia. [dowód: akta kontroli str. 89]

Jednocześnie ustalono, iż kontrolowany organ podjął działania naprawcze, albowiem w dniu 4 marca 2021 r. do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Powiatu Złotoryjskiego w sprawie rozpatrzenia opisywanej skargi z dnia 19 sierpnia 2020 r.<sup>17</sup> Z uwagi na okres objęty kontrolą<sup>18</sup>, treść podjętej uchwały oraz zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi nie podlegały ocenie w powyższej kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 134-138]

W oparciu o udostępnioną w toku kontroli dokumentację postępowań skargowych ustalono, że Rada Powiatu Złotoryjskiego prawidłowo kwalifikowała skargi do niej wnoszone, oraz należycie ustalała organ właściwy do ich załatwienia.

Zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a. *O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego*. Przy czym w przypadku gdy skargę rozpatruje organ kolegialny jakim jest Rada, zgodnie z art. 12 u.s.p. powinna ją rozpatrzyć na sesji podejmując uchwałę, a następnie zawiadomić wnoszącego o sposobie załatwienia skargi.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczania w treści zawiadomień o sposobie załatwienia skargi obligatoryjnych elementów wynikających z 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*. Ustalono, iż Rada Powiatu Złotoryjskiego każdorazowo podejmowała uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi, a kierowane do skarżącego zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zawierało wszystkie elementy określone w art. 238 § 1 k.p.a.

---

<sup>17</sup> Uchwała z 25 lutego 2021 r. nr XXX/155/2021 w sprawie skargi na dyrektorów placówek oświatowych prowadzonych przez Powiat Złotoryjski.

<sup>18</sup> Od 1 stycznia 2018 r. do dnia 19 stycznia 2021 r.

W zakresie doręczania zawiadomień o sposobie załatwienia skargi, w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość w przypadku sprawy BR.1510.1.1.2019.<sup>19</sup> Jak ustalono w oparciu o udostępnioną dokumentację, skarżąca wniosła skargę za pośrednictwem poczty elektronicznej, nie wskazując adresu do korespondencji. Kontrolowany organ zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi wraz z podjętą w sprawie uchwałą przesłał w formie odwzorowania cyfrowego (skan) na adres poczty elektronicznej skarżącej.

[dowód: akta kontroli str. 62-64]

Pismem z dnia 11 lutego 2021 r. zwrócono się do kontrolowanego organu o wskazanie przyczyny niezastosowania w powyższej sprawie przepisów dotyczących doręczeń określonych w art. 39-49b k.p.a. W wyjaśnieniach z 18 lutego 2021 r. wskazano cyt. „*Skargi zgodnie z trybem art. 226 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) i § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków* wydany na podstawie ww. przepisu k.p.a. niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Jednakże zapis ten jest wątpliwy w odniesieniu do § 5 rozporządzenia Rady Ministrów, który stanowi, że skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Skarga z dnia 22 lipca 2019 r. (poz. 1 w rejestrze skarg i wniosków w roku 2019) została wniesiona pocztą elektroniczną. Dlatego też, zawiadomienie nr BR.1510.1.1.2019 z dnia 3 września 2019 r. dotyczące sposobu załatwienia sprawy zostało przesłane do skarżącej w sposób teleinformatyczny wraz z uchwałą Rady Powiatu Złotoryjskiego Nr XI/54/2019 z dnia 29 sierpnia 2019 r. opatrzoną kwalifikowanym podpisem elektronicznym”.

[dowód: akta kontroli str. 122-123]

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień stwierdzić należy, iż kontrolowany organ nie przekazał w toku kontroli dokumentów potwierdzających złożenie podpisu elektronicznego pod skierowanym do skarżącej zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi oraz uchwałą. Udostępniona w toku kontroli dokumentacja wskazuje, iż opisywane dokumenty<sup>20</sup> zostały podpisane własnoręcznie przez Przewodniczącego Rady Powiatu Złotoryjskiego.

[dowód: akta kontroli str. 62-64]

Zgodnie z art. 39 k.p.a. *Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2188 oraz z 2019 r. poz. 1051, 1495 i 2005), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.*

Natomiast doręczenie drogą elektroniczną tj. za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a. *następuje jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków: 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; wyrazi zgodę na doręczanie pism*

<sup>19</sup> Poz. 1 rejestru skarg i wniosków z 2019 r.

<sup>20</sup> Pismo z dnia 3 września 2019 r. nr BR.1510.1.1.2019, uchwała Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 29 sierpnia 2019 r. nr XI/52/2019 w sprawie odpowiedzi na skargę.



w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny. Zauważyć przy tym należy, iż zgodnie z art. 46 § 3 k.p.a. doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3. W celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające: 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego; 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma; 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w określony sposób (art. 46 § 4 k.p.a.).

Zatem wysłanie skanu zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi wraz z uchwałą w sprawie rozpatrzenia skargi na adres mailowy skarżącej należy uznać za działanie nieprawidłowe. Podkreślić należy, iż instytucja skarg i wniosków została ustanowiona po to by osoba niezadowolona mogła złożyć skargę, otrzymać zwrotną informację – zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, skutecznie doręczoną. Organ dysponując jedynie adresem e-mail skarżącego nie ma możliwości skutecznego doręczenia zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi spełniającego wymagania określone w art. 238 § 1 k.p.a.

Zgodnie z art. 231 § 1 k.p.a. 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.

W toku kontroli ustalono, iż w okresie objętym kontrolą w spisie spraw 1511 (*Skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości*) kontrolowany organ zewidencjonowała 3 sprawy, w tym 2 w 2019 r. i 1 w 2020 r.

[dowód: akta kontroli str. 44-47]

W przypadku 2 skarg zarejestrowanych w 2019 r.<sup>21</sup> kontrolowany organ uznał się za niewłaściwy do rozpatrzenia skargi i przekazał skargę do organu właściwego w sprawie zawiadamiając o tym skarżącego, czym wypełniono dyspozycję art. 231 k.p.a. Niemniej jednak kontrola wykazała, że zawiadomienie z dnia 24 września 2019 r. nr BR.1511.1.2019 przekazujące zgodnie z właściwością Staroście Złotoryjskiemu skargę z dnia 17 września 2019 r. podpisała Przewodnicząca Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Złotoryjskiego.

[dowód: akta kontroli str. 48]

W złożonych pismem z dnia 18 lutego 2021 r. wyjaśnieniach poinformowano cyt. „Podanie, które wpłynęło w dniu 17 września 2019 r. skierowane zostało do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Złotoryjskiego powołanej na podstawie art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920).

<sup>21</sup> Dotyczy sprawy BR.1511.1.2019 oraz BR.1511.2.2019.

*Komisja jako organ wewnętrzny Rady Powiatu działała zgodnie z uregulowaniami zawartymi w Statucie Powiatu Złotoryjskiego przyjętym uchwałą Nr XII/75/2011 z dnia 28 października 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2011 r. Nr 269, poz. 5093 ze zm.). § 38b ust. 1 przywołanego Statutu stanowi, że: za organizowanie pracy w zakresie związanym z przyjmowaniem, koordynowaniem i rozpatrywaniem skarg, wniosków i petycji odpowiada przewodniczący Komisji Skarg, a w przypadku jego nieobecności jego zastępca. Wobec powyższego, Przewodnicząca Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wypełniając zapis aktu prawa miejscowego podpisała pismo o przekazaniu skargi (zawiadomienie nr BR.1511.1.2019 z dnia 24 września 2019 r.).”* [dowód: akta kontroli str. 122-123]

Złożone wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Przede wszystkim zauważyć należy, iż to do zadań przewodniczącego rady należy organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 14 ust. 3 u.s.p.), jak również podpisywanie uchwał Rady (art. 43 ust. 3 u.s.p.). Komisja skarg, wniosków i petycji stanowi jedynie aparat pomocniczy rady powiatu, zatem adresatem skarg kierowanych do ww. komisji jest rada powiatu. Komisja skarg, wniosków i petycji nie ma żadnych własnych uprawnień decyzyjnych, które mogą odnosić skutki na zewnątrz. Rola ww. komisji ogranicza się do dokonania czynności sprawdzających lub dokonania ustaleń co do zasadności skargi, wniosku czy petycji oraz do przedstawienia ustaleń radzie, natomiast zatwierdzenie tych ustaleń należy zawsze do rady powiatu.<sup>22</sup>

W przypadku skargi zewidencjonowanej pod poz. 1 w spisie spraw 1511 z 2020 r. ustalono, iż w aktach postępowania znajduje się skarga z dnia 7 lutego 2020 r. zaadresowana do Przewodniczącego Rady Powiatu Złotoryjskiego oraz pismo Starosty Złotoryjskiego z dnia 10 lutego 2020 r. nr WO.1510.1.2020 skierowane do Przewodniczącego Rady Powiatu Złotoryjskiego, wskazujące iż cyt. „(...) Rada Powiatu Złotoryjskiego nie jest właściwa do rozpatrzenia przedmiotowej skargi. Wobec powyższego postępowanie wyjaśniające w sprawie ww. skargi zostało wszczęte przez Starostę Złotoryjskiego”. [dowód: akta kontroli str. 56-61]

Pismem z dnia 11 lutego 2021 r. kontrolujący zwrócili się do kontrolowanego organu o wskazanie, czy Rada Powiatu Złotoryjskiego podejmowała w powyższej sprawie jakiegokolwiek działania. W wyjaśnieniach z 18 lutego 2021 r. kontrolowany organ poinformował, iż „Skarga wpłynęła do tutejszego Urzędu w dniu 7 lutego 2020 r. i adresowana była do Przewodniczącego Rady Powiatu Złotoryjskiego. Z tytułu podania oraz jego treści jednoznacznie wynikało, że jest to skarga na kierownika wydziału Starostwa Powiatowego w Złotoryi do rozpatrzenia, której właściwym był Starosta Złotoryjski (...) Przewodniczący Rady Powiatu Złotoryjskiego pismem nr WO.1510.1.2020 z dnia 10 lutego 2020 r. został poinformowany o wszczęciu przez Starostę Złotoryjskiego postępowania wyjaśniającego w ww. sprawie, dlatego też, zarejestrował otrzymaną korespondencję w teczce skarg i wniosków przekazanych według właściwości. Jednocześnie w toku kontroli ustalono,<sup>23</sup> iż oryginał skargi trafił do Biura Obsługi Rady i Zarządu Powiatu, a następnie został przekazany do Starostwa Powiatowego w Złotoryi, z uwagi na właściwość Starosty Złotoryjskiego do rozpatrzenia przedmiotowej skargi”. [dowód: akta kontroli str. 139-140]

<sup>22</sup> S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawy samorządowe, komentarz (2018).

<sup>23</sup> Wyjaśnienia Starosty Złotoryjskiego z dnia 23 lutego 2021 r. nr WO.1710.3.3.2021 złożone w toku prowadzonej równolegle kontroli w Starostwie Powiatowym w Złotoryi, notatka służbowa sporządzona w dniu 23 lutego 2021 r. przez pracownika Biura Obsługi Rady i Zarządu Powiatu Panią A.Ł.

Podkreślić należy, iż organ, do którego wpływa skarga, a który nie jest właściwy do jej rozpatrzenia powinien przekazać skargę w formie pisemnej, do organu właściwego do jej rozpatrzenia, o czym należy zawiadomić skarżącego<sup>24</sup>. W opisywanej sprawie powyższe działania nie zostały podjęte, mimo że Rada Powiatu Złotoryjskiego dysponowała oryginałem opisywanej skargi.

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a o każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy, oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a.). Kontrola wykazała, iż kontrolowany organ w większości przypadków, za wyjątkiem spraw nr: BR.1510.1.2019, BR.1510.2.2019<sup>25</sup>, skargi załatwiał w terminach określonych w art. 237 § 1 k.p.a., tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca. Natomiast skargi prowadzone pod nr BR.1510.1.2019 i BR.1510.2.2019 nie zostały załatwione w terminie miesiąca, jednakże skarżący został zawiadomiony o niezakończonym terminie. Kontrola wykazała, iż w przypadku sprawy o nr BR.1510.2.2019 zawiadomienie o niezakończonym terminie zawierało wszystkie elementy określone w art. 36 § 1 k.p.a. tj. wskazywało przyczyny zwłoki i nowy termin załatwienia sprawy, oraz zawierało pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia. Niemniej jednak powyższe zawiadomienie<sup>26</sup> podpisała Przewodnicząca Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Złotoryi. [dowód: akta kontroli str. 75]

W wyjaśnieniach z 18 lutego 2021 r. wskazano cyt.: „Zawiadomienie z dnia 12 września 2019 r. wydane w toku postępowania nr BR.1510.2.2019 na podstawie art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) zostało podpisane przez Przewodniczącą Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w oparciu o § 38b ust. 5 Statutu Powiatu Złotoryjskiego, w którym to Rada Powiatu Złotoryjskiego zobowiązała przewodniczącego Komisji Skarg do zachowania terminów i trybu rozpatrywania skargi, wniosku lub petycji określonych w odrębnych ustawach”.

[dowód: akta kontroli str. 124]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. o niezakończonym terminie zawiadamia organ administracji publicznej. Ponownie wskazać należy, iż komisja skarg, wniosków i petycji stanowi jedynie aparat pomocniczy rady powiatu i nie ma żadnych własnych uprawnień decyzyjnych, które mogą odnosić skutki na zewnątrz. To do zadań Przewodniczącego Rady należy organizowanie pracy rady, prowadzenie obrad rady (art. 14 ust. 3 u.s.p.), jak również podpisywanie uchwał Rady (art. 43 ust. 3 u.s.p.).

<sup>24</sup> Obowiązek wynikający z art. 231 k.p.a.

<sup>25</sup> Poz. 1 i 2 w rejestrze skarg i wniosków z 2019 r.

<sup>26</sup> Z dnia 12 września 2019 r. nr BR.1510.2.2019.

Natomiast zawiadomienie o niezłaatwieniu skargi w terminie w sprawie o nr BR.1510.1.2019<sup>27</sup> nie wskazuje nowego terminu załaatwienia skargi oraz nie zawiera pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia. [dowód: akta kontroli str. 65]

Kontrolujący pismem z dnia 11 lutego 2021 r. wystąpili do Rady Powiatu Złotoryjskiego o wskazanie przyczyny powyższych braków w zawiadomieniu. Pismem z 18 lutego 2021 r. kontrolowany organ złożył następujące wyjaśnienia: „Zawiadomienie nr BR.1510.1.2019 z dnia 5 sierpnia 2019 r. zostało wystosowane do skarżącej w związku z niemożnością dopełnienia obowiązku wynikającego z art. 237 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.). Sesje Rady Powiatu Złotoryjskiego odbywają się raz w miesiącu, natomiast w lipcu zgodnie z uchwalonym przez Radę Powiatu Złotoryjskiego planem pracy na II półroczu 2019 r. sesji nie zaplanowano. Najbliższe obrady były planowane w dniu 29 sierpnia 2019 r. i o takim terminie rozpatrzenia skargi poinformowano skarżącą”. [dowód: akta kontroli str. 124]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Podkreślić bowiem należy, iż stosownie do art. 237 § 3 k.p.a. postępowanie skargowe kończy się zawiadomieniem skarżącego o sposobie załaatwienia skargi. Przyjąć zatem należy, że określony w art. 237 § 1 k.p.a. termin miesiąca obejmuje nie tylko rozpatrzenie skargi (w przypadku organu kolegiального podjęcie uchwały), ale powinno się w nim mieścić także nadanie do skarżącego zawiadomienia przewidzianego w art. 237 § 3 k.p.a.<sup>28</sup> Podstawowym uprawnieniem skarżącego w postępowaniu skargowym jest bowiem uzyskanie zawiadomienia od organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie załaatwienia skargi w terminie określonym w k.p.a., a obowiązkiem organu jest rozpoznać i załaatwić skargę w tym terminie. Kontrolowany organ w zawiadomieniu z dnia 5 sierpnia 2019 r. nr BR.1510.1.2019 wskazał skarżącemu planowany termin sesji Rady Powiatu, nie wskazał natomiast terminu załaatwienia sprawy tj. sporządzenia zawiadomienia o sposobie załaatwienia skargi.

Jednocześnie w złożonych pismem z dnia 11 lutego 2021 r. wyjaśnieniach nie odniesiono się do przyczyny braku w zawiadomieniu o niezłaatwieniu skargi w terminie pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

W odniesieniu do terminowości załaatwiania skarg przekazanych do innych organów zgodnie z właściwością stwierdzono, iż kontrolowany organ dochowywał terminu określonego w art. 231 k.p.a. tj. skargę przekazywał niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni. [dowód: akta kontroli str. 48-55]

---

<sup>27</sup> Zawiadomienie z dnia 5 sierpnia 2019 r.

<sup>28</sup> Sebastian Gajewski, Aleksander Jakubowski, Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz.

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

- 1) Realizować obowiązek przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych dniach i godzinach. Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy;
- 2) Rejestrować skargi i wnioski w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego obliguje art. 254 k.p.a.;
- 3) Zapewnić skuteczne doręczanie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, w sposób określony przepisami k.p.a., z uwzględnieniem zasad doręczania dokumentów elektronicznych;
- 4) W przypadku gdy do organu wpływa skarga, a nie jest on właściwy do jej rozpatrzenia, przekazywać skargę w formie pisemnej, do organu właściwego oraz zawiadamić o powyższym skarżącego;
- 5) Załatwiać skargi w terminach określonych w art. 237 k.p.a., a o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie zawiadamić skarżącego na podstawie art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a., podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy, oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia;
- 6) Zapewnić, aby zawiadomienia kierowane do skarżącego były podpisywane przez osobę do tego upoważnioną.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej wnoszę o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, w terminie do dnia 7 maja 2021 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
Jarosław Obremski



