



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 14 kwietnia 2021 r.

NK-KSE.431.1.3.2021.AW

Pan
Wiesław Świerczyński
Starosta Złotoryjski

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 19 stycznia 2021 r.², zespół kontrolujący z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Anna Weiman – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu) oraz Monika Grzywalska-Świątek – główny specjalista (członek zespołu), w dniach od 19 stycznia do 15 marca 2021 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Starostwie Powiatowym w Złotoryi, z siedzibą przy pl. Niepodległości 8, 59-500 Złotoryja.

Tematyka kontroli obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2018 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 2021 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 21 grudnia 2020 r.

W czasie prowadzenia czynności kontrolnych Starostą Złotoryjskim³ był Pan Wiesław Świerczyński, wybrany na tę funkcję w drodze uchwały nr I/3/2018 Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Złotoryjskiego. W okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnił także Pan Ryszard Raszkievicz (wybrany

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

² Upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego o symbolach NK-KSE.0030.5.2021.AW i NK-KSE.0030.6.2021.AW.

³ Zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920), starosta jest przewodniczącym zarządu powiatu, który jest organem wykonawczym powiatu.

uchwałą nr II/3/2014 Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Złotoryjskiego).

[dowód: akta kontroli str. 137 i 138]

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 25 stycznia, 12 lutego i 23 lutego 2021 r.⁴, stanowiące odpowiedzi na pisma wystosowane w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi. Dokumenty i wyjaśnienia przekazywane były przez Starostę Złotoryjskiego lub Wicestarostę Złotoryjskiego.

[dowód: akta kontroli str. 29-164]

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵, w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*.

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 jednostce kontrolowanej *Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Złotoryi*⁶ nie wprowadza procedury rozpatrywania skarg i wniosków uszczegóławiającej zapisy powszechnie obowiązującego prawa. Akt ten przewiduje jednak właściwość Wydziału Organizacyjnego do prowadzenia rejestru skarg i wniosków powszechnych wpływających do Starostwa Powiatowego w Złotoryi⁷, które załatwiane są przez poszczególne komórki organizacyjne Starostwa zgodnie z właściwością merytoryczną i przedmiotem pisma⁸. Do zadań Wydziału Organizacyjnego przypisano także nadzór i koordynację załatwiania skarg i wniosków powszechnych⁹. Bezpośredni nadzór i kontrolę nad funkcjonowaniem tej komórki organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Złotoryi sprawuje Sekretarz Powiatu Złotoryjskiego¹⁰. Funkcjonujące w jednostce kontrolowanej w pozostałym okresie objętym kontrolą akty regulujące tę tematykę określały podział zadań w sposób analogiczny do wyżej opisanego¹¹. Ponadto, przedstawione w trakcie czynności kontrolnych *Karty zakresu obowiązków służbowych* sporządzone dla pracownika zatrudnionego na

⁴ Zwane dalej – odpowiednio – wyjaśnieniami z dnia 25 stycznia, 12 lutego i 23 lutego 2021 r.

⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

⁶ Uchwała nr 17/2019 Zarządu Powiatu Złotoryjskiego z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Złotoryi, z późn. zm.

⁷ § 40 ust. 5 ww. aktu.

⁸ § 40 ust. 6 oraz § 41 pkt 8 omawianego aktu.

⁹ § 42 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Złotoryi.

¹⁰ § 19 pkt 1 lit. a ww. aktu, a od 12 marca 2019 r. - § 19 ust. 2 aktu (zmiana podjęta uchwałą nr 20/2019 Zarządu Powiatu Złotoryjskiego z dnia 12 marca 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Złotoryi).

¹¹ Uchwała nr 65/2015 Zarządu Powiatu Złotoryjskiego z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Złotoryi, z późn. zm.; oraz uchwała nr 293/2018 Zarządu Powiatu Złotoryjskiego z dnia 14 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Złotoryi, z późn. zm.

stanowisku głównego specjalisty wskazują, iż od dnia 15 maja 2017 r. do zadań tego pracownika należy między innymi nadzór i koordynowanie załatwiania skarg i wniosków powszechnych.

[dowód: akta kontroli str. 31-59]

Wobec powyższych ustaleń stwierdzono, iż w Starostwie Powiatowym w Złotorzy realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego¹², zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

Zgodnie z brzmieniem *Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Złotorzy*, Starosta Złotoryjski przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków we wtorki, w godzinach 11:30-15:30¹³. Powyższe potwierdza treść informacji wywieszanej – zgodnie z dyspozycją art. 253 § 4 k.p.a. – w siedzibie organu. Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków przez Starostę Złotoryjskiego odbywa się zatem w godzinach pracy Starostwa Powiatowego w Złotorzy, które od poniedziałku do piątku czynne jest w godzinach 7:30-15:30. Zgodnie zaś z normą 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 12 lutego 2021 r. wskazano, iż „(...) jeżeli zachodzi taka potrzeba, Starosta przyjmuje mieszkańców w pozostałe dni tygodnia. Spotkania ze Starostą możliwe są również poza godzinami pracy Starostwa Powiatowego w Złotorzy. Jednakże mieszkańcy powiatu złotoryjskiego nie zgłaszają zainteresowania”.

[dowód: akta kontroli str. 29, 48, 60, 61 i 148; <http://www.bip.powiat-zlotoryja.pl/>]

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 opisanego przez kontrolowanego praktyki „stałej dostępności” Starosty Złotoryjskiego w godzinach pracy Starostwa Powiatowego w Złotorzy. Cytowane wyjaśnienia uznane zostały za przyczynę powstania omawianej nieprawidłowości.

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.* Zgodnie zaś z JRWA¹⁴, symbolem klasyfikacyjnym 1510 oznacza się *skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki*

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

¹³ § 40 ust. 1 omawianego aktu.

¹⁴ Jednolity rzeczowy wykaz akt organów powiatu i starostw powiatowych – 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, z późn. zm.).

podległe), w tym ich rejestr, a symbolem klasyfikacyjnym 1511 – skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości.

W toku czynności kontrolnych zespołowi kontrolującemu przekazano kopię prowadzonego w formie papierowej rejestru skarg i wniosków rozpatrywanych zgodnie z właściwością (w którym w okresie objętym kontrolą odnotowano łącznie 6 pozycji) oraz spis spraw dla postępowań prowadzonych pod symbolem klasyfikacyjnym z JRWA 1511 (w którym wskazano 3 skargi przekazane zgodnie z właściwością). Dokumenty te prowadzone są w sposób czytelny i co do zasady odzwierciedlają przebieg i sposób załatwienia poszczególnych spraw. Stwierdzono jednak, iż w prowadzonym przez kontrolowanego rejestrze w żaden sposób nie ujęto informacji o ponowieniu przez skarżącą skargi odnotowanej pod poz. 1 w 2019 r., a także trybu, sposobu i daty zakończenia postępowania wszczętego w tym zakresie. Ponadto, analiza ww. spisu spraw wykazała, iż w ramach postępowania odnotowanego pod poz. 2 z 2019 r. nie przywołano daty wpływu pisma wszczynającego tę sprawę do jednostki kontrolowanej oraz w żadnej ze spraw nie wskazano podmiotu, do którego przekazano daną skargę zgodnie z właściwością. Ujęcie w spisie spraw ww. elementów przewiduje norma § 53 ust. 1 pkt 2 lit. f i h instrukcji kancelaryjnej¹⁵.

[dowód: akta kontroli str. 62-65]

Powyższe uznano za uchybienie w zakresie rejestracji i ewidencjonowania skarg i wniosków powszechnych, czym naruszono normę art. 254 k.p.a.

Zgodnie z dokonanyymi ustaleniami, w okresie objętym kontrolą do Starosty Złotoryjskiego wpłynęło łącznie 6 skarg, do których rozpatrzenia jednostka kontrolowana uznała się za właściwą¹⁶. Wśród powyższego jedna skarga została pozostawiona bez rozpoznania¹⁷ oraz jedna skarga została wycofana przed upływem terminu na jej rozpatrzenie¹⁸. W toku jednej z tych spraw prowadzono także postępowanie w wyniku ponowienia skargi¹⁹. Ponadto, od 1 stycznia 2018 r. do dnia wszczęcia czynności kontrolnych przekazano zgodnie z właściwością 3 skargi powszechne²⁰. W toku niniejszej kontroli ocenie poddano prawidłowość podejmowanych działań w odniesieniu do wszystkich ww. spraw.

Czynności kontrolne wykazały, iż kontrolowany każdorazowo prawidłowo kwalifikował wpływające pisma jako skargi powszechne. Ustalono także, iż wszystkie skargi, w odpowiedzi na które podejmowano działania w sprawie, zawierały niezbędne elementy

¹⁵ 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, z późn. zm.).

¹⁶ Sprawy znak OP.1510.1.2018, OP.1510.2.2018, WO.1510.1.2019, WO.1510.1.2020, WO.1511.2.2020 (znak sprawy na notatce służbowej) oraz skarga Pana B.G. (na dokumentacji postępowania nie odnotowano znaku sprawy).

¹⁷ Postępowanie znak WO.1511.2.2020 (znak sprawy na notatce służbowej).

¹⁸ Skarga Pana B.G. wpłynęła do kontrolowanego za pośrednictwem poczty e-mail (wiadomość wysłana w dniu 24 lipca 2020 r.) i została wycofana wiadomością e-mail z dnia 4 sierpnia 2020 r. Analiza przebiegu omawianego postępowania nie wykazała żadnych nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą [dowód: akta kontroli str. 108-110].

¹⁹ Dot. postępowania WO.1510.1.2019.

²⁰ Dot. spraw BR.0124.14.2019, WO.1511.2.2019 oraz WO.1511.1.2021.

formalne wskazane w § 8 rozporządzenia wykonawczego. Stwierdzono jednak, iż Starosta Złotoryjski nie zawsze poprawnie identyfikował organy właściwe w sprawie rozpatrzenia skarg powszechnych wniesionych w toku toczących się postępowań administracyjnych ogólnych.

Analiza akt spraw znak BR.0124.14.2019 oraz WO.1511.2.2019 wykazała, iż skargi wszczynające te postępowania mają tożsamą treść i przedmiot (obie dotyczą postępowania prowadzonego przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Złotoryi pod znakiem 5160.2.2018.W.11). W zakresie merytorycznym pisma te różnią się jedynie wskazaniem imienia i nazwiska pracownika prowadzącego postępowanie będące ich przedmiotem. Ponadto, skarga w sprawie znak WO.1511.2.2019, jako że została złożona później, uzupełniona została o informacje uaktualniające stan postępowania. W pismach przekazujących omawiane skargi zgodnie z właściwością powołano te same przepisy prawa (art. 231 § 1 k.p.a. w związku z art. 234 pkt 1 k.p.a.), jednak skargę wniesioną w toku postępowania BR.0124.14.2019 przekazano do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Złotoryi, zaś skargę oznaczoną znakiem sprawy WO.1511.2.2019 – do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W zakresie tego postępowania w piśmie przekazującym skargę powołano dodatkowo normę art. 229 pkt 2 k.p.a.²¹.

[dowód: akta kontroli str. 111-133]

Odnosząc się do powyższych ustaleń, w wyjaśnieniach z dnia 23 lutego 2021 r. wskazano, iż „sprawa prowadzona w teczce 1511 pod poz. 1 została przekazana do rozpatrzenia Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Złotoryi na podstawie art. 231 § 1 w związku z art. 234 pkt 1 (...) [k.p.a.]. Skarga z dnia 30 lipca 2019 r. dotyczyła pracownika Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Złotoryi i została wniesiona w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym dotyczącym skarżącego, dlatego też, w myśl art. 234 pkt 1 k.p.a., który stanowi, iż: w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu, skargę przekazano organowi prowadzącemu postępowanie w sprawie. Z przytoczonego wyżej przepisu wynika zakaz prowadzenia odrębnego postępowania, którego przedmiotem byłoby rozpoznanie wniesionej przez stronę skargi administracyjnej w toku trwającego postępowania administracyjnego. Powyższe postępowanie znajduje potwierdzenie w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 kwietnia 2020 r. I SAB/Sz 5/20.

Skarga pod nr WO.1511.2.2019 została przekazana do załatwienia Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu, gdyż sprawy związane z nadzorem budowlanym będące przedmiotem działania samego inspektora powiatowego, są sprawami zleconymi z zakresu administracji rządowej. W związku z powyższym to podmiot wskazany w art. 229 pkt 2 k.p.a., będący organem wyższego stopnia w stosunku do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Złotoryi był organem właściwym do rozpatrzenia skargi z dnia 28 listopada 2018 r. (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego II OW 92/15 z dnia 2 października 2015 r.)”.

[dowód: akta kontroli str. 161-162]

²¹ Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda lub organ wyższego stopnia.

W nawiązaniu do powyższych wyjaśnień zauważyć należy, iż kontrolowany nie wskazał w sposób jednoznaczny różnicy w treści obu omawianych pism, które zadecydowały o odmiennej ich kwalifikacji, tym samym nie podważył opisanej powyżej tożsamości zarzutów podniesionych w obu ww. skargach. Ponadto, powołane przez Starostę Złotoryjskiego postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego odnosi się do sytuacji, w której zarzuty skargi na powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nie dotyczą *stricte* toczącego się postępowania administracyjnego. Jak wskazano w treści ww. postanowienia, „*jeśli bowiem skarga zawiera zarzuty, sformułowane tak, jak to ma miejsce w skardze wywołującej spór, mimo, że należy je [zarzuty] oddzielić od kwestii prowadzenia konkretnego postępowania administracyjnego, to jednak należy je traktować jako nakierowane na działania danej osoby mające przedmiotowy związek z pełnioną przez tę osobę funkcją (organ nadzoru budowlanego), których skutki dotyczyć mogą, bezpośrednio lub pośrednio, sytuacji prawnej osoby formułującej skargę*”. Analiza treści pisma wszczynającego postępowanie prowadzone pod znakiem WO.1511.2.2019 wskazuje zaś, iż podniesione w nim zarzuty są nierozzerwalnie związane z przebiegiem postępowania administracyjnego ogólnego i dotyczą instytucji prawnych stosowanych w jego toku. W związku z powyższym, w omawianej sprawie należało zastosować normę ww. art. 234 pkt 1 k.p.a., stanowiącą przepis szczególnie względem unormowań art. 229 k.p.a. (którego treść wprost wskazuje, iż ma on zastosowanie jedynie w przypadku, gdy *przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg*). W konsekwencji, przedmiotową skargę należało przekazać do organu prowadzącego postępowanie administracyjne będące przedmiotem tej skargi, w celu zakwalifikowania w oparciu o akta sprawy administracyjnej jako właściwy środek procesowy (tak jak to uczyniono w toku postępowania znak BR.0124.14.2019).

Wobec powyższego, opisane wyżej odmienne postępowanie w sprawie znak WO.1511.2.2019 uznano za nieprawidłowość, której przyczyną wystąpienia była błędna interpretacja przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

W toku czynności kontrolnych ustalono, iż skarga z dnia 7 lutego 2020 r., wszczynająca postępowanie prowadzone pod znakiem WO.1510.1.2020, skierowana została do Przewodniczącego Rady Powiatu Złotoryjskiego. Również treść przedmiotowego pisma potwierdza, iż skarżący zwrócili się do Rady (radnych) Powiatu Złotoryjskiego. Ponadto, na omawianym dokumencie dokonano dekretacji wskazującej równocześnie dwie komórki organizacyjne Starostwa Powiatowego w Złotoryi – „BR” i „WO”. W aktach sprawy znajduje się także pismo Starosty Złotoryjskiego z dnia 10 lutego 2020 r., kierowane do Przewodniczącego Rady Powiatu Złotoryjskiego. W piśmie tym wskazano, iż „(...) Rada Powiatu Złotoryjskiego nie jest właściwa do rozpatrzenia przedmiotowej skargi. Wobec powyższego postępowanie wyjaśniające w sprawie ww. skargi zostało wszczęte przez Starostę Złotoryjskiego”. Powyższe wskazuje, iż kontrolowany podjął się rozpatrzenia skargi, która nie została do niego skierowana (zaadresowana) ani przekazana mu do załatwienia w jednym z trybów przewidzianych w k.p.a. lub rozporządzeniu wykonawczym.

[dowód: akta kontroli str. 92-96a]

W wyjaśnieniach z dnia 12 lutego i 23 lutego 2021 r. potwierdzono, iż omawiana skarga nie była przedmiotem analizy Rady Powiatu Złotoryjskiego, a w przekazanych aktach sprawy znajduje się oryginał pisma z dnia 7 lutego 2020 r. Ponadto w ww. wyjaśnieniach podano,

iż omawiane postępowanie wszczęte zostało na podstawie art. 229 pkt 4 k.p.a. (który wskazuje, iż rada powiatu jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi na zarząd powiatu oraz starostę, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych) oraz art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²² (zgodnie z którym *starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży*).

[dowód: akta kontroli str. 149 i 161]

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, iż w przedmiotowych wyjaśnieniach nie wskazano podstaw prawnych uprawniających jednostkę kontrolowaną do podjęcia omawianego postępowania bez uprzedniej kwalifikacji pisma przez jego adresata (tj. Radę Powiatu Złotoryjskiego) i ewentualnego przekazania skargi do Starosty Złotoryjskiego zgodnie z właściwością. W omawianej sprawie uznać należy, iż pismo z dnia 7 lutego 2020 r. powinno, zgodnie z intencją skarżących, zostać przekazane do jego adresata. Prowadzenie jednego punktu kancelaryjnego dla obu organów powiatu²³ nie upoważnia do swobodnego przekazywania między nimi dokumentów wbrew adresatom wskazanym w treści wpływających pism, a co za tym idzie – naruszania przewidzianego prawem toku przekazywania spraw zgodnie z właściwością. Wymiana korespondencji między niezależnymi organami (w tym organami powiatu²⁴) powinna odpowiadać zasadzie pisemności (art. 14 k.p.a.) i oficjalności doręczeń (art. 39 k.p.a.), a w zakresie przekazywania skarg powszechnych – musi zapewniać także możliwość realizacji obowiązku zawiadomienia skarżącego o przekazaniu skargi zgodnie z właściwością (art. 231 § 1 k.p.a.). Podkreślić należy, iż powyższe stanowi dla skarżącego gwarancję procesową, zapewniającą, iż w terminie 7 dni od otrzymania pisma zostanie on powiadomiony o tym, że podmiot, do którego skierował skargę, uznał się za niewłaściwy w sprawie.

W świetle powyższego, złożone przez kontrolowanego wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, a podjęcie przez Starostę Złotoryjskiego opisanych wyżej działań uznano za nieprawidłowość, której przyczyną wystąpienia była błędna interpretacja przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

W toku niniejszej kontroli analizie poddano także przesłanki, w oparciu o które jednostka kontrolowana pozostawiła bez rozpoznania skargę w toku postępowania zarejestrowanego w *rejestrze* pod poz. 2 z 2020 r. W aktach sprawy znajduje się notatka służbowa z dnia 24 lutego 2020 r., oznaczona znakiem WO.1511.2.2020, wskazująca na pozostawienie wspomnianej skargi bez rozpoznania wraz z informacją, iż „*skarżący nie był stroną w sprawie, którą zaskarżył*”. W wyjaśnieniach z dnia 12 lutego 2021 r. potwierdzono, iż powyższe uznano za podstawę prawną takiego zakończenia postępowania. Jak wskazał Wicestarosta Złotoryjski, „*sprawa zarejestrowana pod znakiem WO.1510.2.2020 została*

²² Dz. U. z 2020 r., poz. 920.

²³ Zgodnie z normą § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenie 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.) zadania w zakresie postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w stosunku do organów stanowiących powiatu realizuje starosta i kierowany przez niego urząd.

²⁴ Art. 8 ust. 2 ww. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920).

pozostawiona bez rozpatrzenia z uwagi na fakt, iż przedsiębiorca, od którego wpłynęła datowana na dzień 7 lutego 2020 r. skarga nie był stroną postępowania prowadzonego w Wydziale Komunikacji Starostwa Powiatowego w Złotorzy – art. 28 (...) [k.p.a.]. Obowiązek prawny wynikający z art. 78 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2020, ze zm.) ciążył na właścicielu pojazdu, który zgodnie z przywołanym przepisem zawiadomił tutejszy Urząd o jego zbyciu. Natomiast przedsiębiorca, który zaskarżył przeprowadzoną procedurę, nie był w tej sprawie stroną i nie miał interesu prawnego w żądaniu wszczęcia postępowania. Wobec powyższego postępowanie skargowe nie zostało rozpoczęte a wniesione podanie pozostawiono bez rozpatrzenia”.

[dowód: akta kontroli str. 105, 106 oraz 149]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, a wynikająca z nich błędna interpretacja norm prawa powszechnie obowiązującego uznana została za przyczynę wystąpienia omawianej nieprawidłowości. W kontekście podjętych przez kontrolowanego działań podkreślić należy, iż postępowanie skargowo-wnioskowe ma charakter odformalizowanego i uproszczonego postępowania jednoinstancyjnego, które polega m.in. na braku stron postępowania w rozumieniu wskazanego przez kontrolowanego art. 28 k.p.a. Norma art. 221 § 3 k.p.a. reguluje zaś w sposób jednoznaczny, iż *skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą*. Co więcej, realizacja obowiązku, którego dotyczy skarga (przyjęcie zgłoszenia zbycia pojazdu) również nie następuje w wyniku prowadzenia postępowania administracyjnego ogólnego (lecz poprzez czynność materialno-techniczną), a co za tym idzie – nie występują w niej strony postępowania administracyjnego. W konsekwencji, powołane przez kontrolowanego przesłanki pozostawienia omawianej skargi bez rozpoznania nie miały zastosowania, a organ zobowiązany był do określenia w prawidłowy sposób interesu skarżącego oraz podjęcia postępowania zgodnie z normami działu VIII k.p.a. oraz rozporządzenia wykonawczego.

W oparciu o akta skontrolowanych spraw ustalono, iż w ramach rozpatrywanych przez jednostkę kontrolowaną skarg 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 obowiązkowych elementów wynikających z treści art. 238 § 1 k.p.a. W wyniku podjętych czynności ustalono, iż:

- a) Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi rozpatrywanej w toku postępowania znak OP.1510.1.2018 nie wskazuje wprost sposobu załatwienia skargi. Z zapisów przedstawionego do kontroli rejestru wynika, iż skarga uznana została za zasadną.

[dowód: akta kontroli str. 62 i 67]

- b) W toku załatwiania sprawy prowadzonej pod znakiem OP.1510.2.2018 w zawiadomieniu z dnia 30 lipca 2018 r. wskazano, iż „nie stwierdzono uchybień proceduralnych”, co sugeruje uznanie skargi za bezzasadną (taka sama kwalifikacja zarzutów skargi wynika z zapisów rejestru). W dokumencie tym nie wskazano jednak podstawy rozstrzygnięcia, zaś przedstawione (jednozdanowe) uzasadnienie faktyczne nie odnosi się do sposobu zachowania i kompetencji merytorycznych

pracownika, którego działanie było przedmiotem skargi. W zawiadomieniu tym nie pouczono także wnoszącej o treści art. 239 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 63 i 72]

- c) W zawiadomieniu wystosowanym w ramach postępowania WO.1510.1.1.2019 (pismo z dnia 21 października 2019 r.), mimo uznania skargi za bezzasadną, nie zawarto pouczenia o treści art. 239 k.p.a.²⁵.

[dowód: akta kontroli str. 83 i 84]

W wyjaśnieniach z dnia 12 lutego 2021 podniesiono, iż „(...) należy zauważyć, że przepisy te [art. 238 i 239 k.p.a.] odnoszą się do organów właściwych do rozpatrywania skarg enumeratywnie wymienionych w art. 229 k.p.a. W związku z nieuwzględnieniem przez ustawodawcę w art. 229 k.p.a. starosty jako organu rozpatrującego skargi m.in. na pracowników urzędu, podania wnoszone przez skarżących rozpatrywane były w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 marca 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5 poz. 46) wydane na podstawie art. 226 k.p.a.”.

[dowód: akta kontroli str. 149]

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy podkreślić, iż normy k.p.a. nie zawierają sugerowanego przez kontrolowanego ograniczenia w zakresie stosowania norm art. 238 i 239 k.p.a. W konsekwencji, omówione wyżej elementy powinny zostać zawarte w każdym zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi powszechnej. Ponadto, skargi na pracowników urzędu obsługującego organ administracji publicznej rozpatrywane są zgodnie z właściwością określoną w art. 223 § 1 k.p.a. Normy rozporządzenia wykonawczego nie wskazują innych rozwiązań w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż w omówionych wyżej zawiadomieniach nie wypełniono dyspozycji art. 238 § 1 k.p.a. w zakresie obligatoryjnych elementów zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi. Przyczyną wystąpienia omawianych nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa.

W toku kontroli w omawianym zakresie nie stwierdzono innych nieprawidłowości.

W zakresie prowadzonych przez jednostkę kontrolowaną postępowań ustalono także, iż w odpowiedzi na zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wystosowane w toku postępowania WO.1510.1.1.2019 skarżąca wniosła pismo z dnia 5 listopada 2019 r., zatytułowane jako „*podanie do Starostwa Powiatowego ze skargą (...)*”, w którym wskazuje, iż zwraca się „*ze skargą drugi raz*”, oraz podaje nowe okoliczności sprawy. Starosta Złotoryjski, pismem z dnia 4 grudnia 2019 r. (znak WO.1510.1.2.2019) udzielił skarżącej odpowiedzi na powyższe pismo. Analiza treści tego dokumentu wykazała, iż nie wskazano w nim podstawy prawnej działania ani sposobu kwalifikacji podniesionych przez skarżącą zarzutów, a w przypadku uznania ich za bezzasadne – uzasadnienia odnoszącego się do wszystkich podniesionych przez skarżącą kwestii oraz pouczenia o treści art. 239 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 86-89]

²⁵ Analogiczny brak stwierdzono w toku zawiadomienia wystosowanego w toku postępowania znak WO.1510.1.2020 (pismo z dnia 28 lutego 2020 r.), jednak – z uwagi na wcześniej stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie – kwestia ta nie podlegała ocenie zespołu kontrolującego [dowód: akta kontroli str. 100-102].

W odpowiedzi na prośbę zespołu kontrolującego, w wyjaśnieniach z dnia 12 lutego 2021 r. wskazano, iż „*skarga pod nr WO.1510.1.2.2019 wniesiona pismem z dnia 5 listopada 2019 r. została zakwalifikowana jako skarga ponowiona ponieważ dotyczyła już wcześniej rozpatrywanej przez Starostę Złotoryjskiego kwestii niewłaściwego funkcjonowania (...), a zarzuty w niej stawiane były w znacznej części powieleniem podania skarżącej z dnia 17 września 2020 r. Jednakże w celu rozwiązania konfliktu pomiędzy skarżącą a dyrektorem placówki problem został skierowany pod obrady (...) jednakże skarżąca, pomimo zaproszenia, nie wzięła w nim udziału co może świadczyć o braku zaangażowania i stoi w sprzeczności z twierdzeniami przedstawianymi w podaniu z dnia 5 listopada 2019 r. Wobec powyższego Starosta Złotoryjski pismem z dnia 4 grudnia 2019 r. poinformował skarżącą o takim rozpatrzeniu sprawy*”.

[dowód: akta kontroli str. 150]

Nawiązując do cytowanych wyjaśnień należy wskazać, iż instytucja skargi ponowionej uregulowana została w art. 239 k.p.a. Co istotne, norma ta ma zastosowanie jedynie w sytuacji, *gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności*. Przesłanką uznania skargi za ponowioną jest więc powtórzenie wszystkich zarzutów podniesionych we wcześniejszej skardze. Wymogu tego nie spełnia pismo z dnia 5 listopada 2019 r., którego zarzuty, jak wskazał sam kontrolowany, były jedynie „*w znacznej części powieleniem podania skarżącej z dnia 17 września 2020 r.*”. Ponadto, omawiany przepis reguluje możliwość podtrzymania poprzedniego stanowiska organu z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez zawiadamiania skarżącego. Nie normuje zaś sytuacji, w której organ decyduje się rozpatrzyć daną skargę i przesłać do skarżącego (ponowne) zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi. W konsekwencji, w przypadku podjęcia postępowania i „*poinformowania skarżącą o rozpatrzeniu sprawy*”, organ zobowiązany jest do zastosowania normy omawianego wyżej art. 238 k.p.a. i zawarcia w takim piśmie wszystkich elementów wymienionych w tej normie.

Wobec powyższego, stwierdzono nieprawidłową kwalifikację przez kontrolowanego pisma z dnia 5 listopada 2019 r., skutkującą brakiem realizacji normy art. 238 § 1 k.p.a. w zakresie obowiązkowych elementów zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi. Przyczyną wystąpienia stwierdzonych nieprawidłowości była błędna interpretacja norm powszechnie obowiązującego prawa.

Ustalono, iż podejmując się rozpatrzenia skargi zgodnie z właściwością, kontrolowany każdorazowo wypełniał dyspozycję art. 237 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca*. Czynności kontrolne wykazały ponadto, że przekazując skargi zgodnie z właściwością, kontrolowany każdorazowo dochowywał wynikającego z art. 231 § 1 k.p.a. terminu na dokonanie tej czynności (7 dni od daty wpływu skargi do organu), a o przekazaniu skargi zgodnie z właściwością informował osoby wnoszące daną skargę.

[dowód: akta kontroli str. 66-136]

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

1. Wyznaczyć godziny przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków zgodnie z regulacją art. 253 § 3 k.p.a.
2. Prowadzić rejestr skarg i wniosków oraz dokumentację z tego zakresu zgodnie z przepisem art. 254 k.p.a. oraz normami instrukcji kancelaryjnej.
3. Określając organ właściwy do załatwienia sprawy, każdorazowo prawidłowo stosować regulację art. 229 oraz art. 233-236 k.p.a.
4. Przestrzegać zasad dotyczących obiegu dokumentów oraz przekazywania korespondencji, podejmując się rozpatrzenia jedynie tych skarg, które zostały skierowane (zaadresowane) lub przekazane do kontrolowanego w jednym z trybów przewidzianych w k.p.a. lub rozporządzeniu wykonawczym.
5. Zaprzestać stosowania normy art. 28 k.p.a. w toku postępowań skargowych oraz prawidłowo określać podmioty uprawnione do występowania ze skargami powszechnymi oraz interes, w jakim skargi mogą być składane.
6. W zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi każdorazowo zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 238 § 1 k.p.a.
7. Prawidłowo stosować normę art. 239 k.p.a. w zakresie skarg, których zarzuty zostały w całości ponowione, bez wskazania nowych okoliczności sprawy.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej²⁶, 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 20 maja 2021 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/
Jarosław Obremski

²⁶ Patrz przypis 5.