



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 14 października 2021 r.

NK-KSE.431.2.4.2021.AP

Pan
Marek Kamiński
Dolnośląski Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Pożarnej

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 19 lipca do 10 września 2021 r. (z przerwami) na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹, art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie², a także na podstawie imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego³, zespół kontrolujący w składzie: Anna Piekoszewska – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Magdalena Gil – inspektor wojewódzki (członek zespołu) i Aleksandra Grzebieniowska – inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu z siedzibą przy ul. Borowskiej 138, 50-552 Wrocław. Tematem kontroli była:

- 1) Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków
– w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli;
- 2) Realizacja postanowień ustawy o petycjach
– w okresie od 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2021 r. Celem kontroli była ocena funkcjonującego systemu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków i petycji oraz zgodnego z prawem działania kontrolowanego w zakresie określonym tematami kontroli.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020, poz. 224.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2019, poz. 1464.

³ Upoważnienia z dnia 9 lipca 2021 r. znak NK-KS.0030.109.2021.AP, NK-KS.0030.110.2021.AP oraz NK-KS.0030.111.2021.AP.

Zgodnie z art. 47, w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224), w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*.

Przepisy prawne regulujące przedmiot kontroli:

- 1) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴;
- 2) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. *w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków*⁵;
- 3) Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. *o petycjach*⁶;
- 4) Zarządzenie nr 21 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 stycznia 2013 r. *w sprawie instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt dla Państwowej Straży Pożarnej*⁷.

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia kontrolowanego z dnia 9 sierpnia 2021 r. o znakach WO.095.2.3.2021 oraz WO.095.2.5.2021, przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj. legalności, celowości oraz rzetelności. [dowód: akta kontroli str. 756-767, 769-783]

W okresie objętym kontrolą funkcję Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej⁸ pełnił Pan Adam Konieczny. Aktualnie funkcję tę pełni Pan Marek Kamiński (od dnia 27 marca 2020 r.). [dowód: akta kontroli str. 49-52]

TEMAT I. Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.

Ocena ogólna: działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

A. Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oraz realizacja obowiązku z art. 226a k.p.a.

Organ kontrolowany wskazał, iż w zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków stosuje bezpośrednio przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Ustalono w toku kontroli, iż w okresie objętym kontrolą niektóre kwestie uregulowane zostały w Regulaminie Organizacyjnym Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu z dnia 25 października 2018 r.⁹, a następnie z dnia 22 września

⁴ Dz. U. z 2021, poz. 735, dalej: k.p.a.

⁵ Dz. U. z 2002, Nr 5, poz. 46, dalej: rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

⁶ Dz. U. z 2018, poz. 870, dalej: ustawa o petycjach.

⁷ Dz. Urz. Min. Spraw Wew. poz. 27, ze zm.

⁸ Dalej także: komendant wojewódzki lub kontrolowany.

⁹ Wprowadzonego Decyzją nr 7/2018 Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 25 października 2018 r. *w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu*, zatwierdzonego Zarządzeniem nr 14 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 19 listopada 2018 r. *w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu*.

2020 r.¹⁰. Zgodnie z postanowieniami omawianych Regulaminów Organizacyjnych załatwianie skarg i wniosków oraz odwołań i petycji należy do zadań wszystkich komórek organizacyjnych komendy wojewódzkiej, przy uwzględnieniu ich zakresów merytorycznych¹¹. W Regulaminie Organizacyjnym z dnia 22 września 2020 r. wyodrębniono ponadto jedną komórkę organizacyjną odpowiedzialną za koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków. Zgodnie z postanowieniem §18 ust. 2 pkt 1 - koordynowanie, ewidencjonowanie oraz nadzór nad trybem załatwiania skarg i wniosków oraz petycji składanych do komendy wojewódzkiej należy do zadań Sekcji Skarg i Wniosków Wydziału Organizacji i Nadzoru.

[dowód: akta kontroli str. 55, 63, 78]

Ponadto, w toku czynności kontrolnych zespołowi kontrolującemu przekazano dokumenty o nazwie *zakres czynności*, które potwierdzają, iż w okresie objętym kontrolą wyznaczono co najmniej jednego pracownika Wydziału Organizacji i Nadzoru, odpowiedzialnego za przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków oraz prowadzenie rejestru skarg i wniosków. Pracą ww. Wydziału kieruje naczelnik, zaś nadzór nad realizowanymi przez tę komórkę organizacyjną zadaniami sprawuje bezpośrednio komendant wojewódzki (§ 10 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego z dnia 22 września 2020 r.).

[dowód: akta kontroli str. 77, 99-111]

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*.

W toku kontroli stwierdzono, iż organizacja przyjęć w sprawach skarg i wniosków w organie kontrolowanym została ustalona zgodnie z dyspozycją art. 253 § 2 i 3¹² k.p.a. Jak stanowi § 7 ust. 6 Regulaminu Organizacyjnego *komendant wojewódzki lub upoważniony zastępca komendanta wojewódzkiego przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków raz w tygodniu. Dzień i godziny przyjęć interesantów komendant wojewódzki podaje do powszechnej wiadomości przez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy informacyjnej w budynku komendy wojewódzkiej*. Ustalono, iż przyjęcia w sprawie skarg i wniosków odbywają się w każdy wtorek od 14⁰⁰ do 16⁰⁰. Powyższa informacja zamieszczona została w Biuletynie Informacji Publicznej Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, dostępnej w dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych pod adresem <https://www.gov.pl/web/kwpsp-wroclaw/przyjmowanie-i-zalatwianie-spraw>, w zakładce „*przyjmowanie i załatwianie spraw*”. Powyższe potwierdza również informacja wywieszona - zgodnie z normą art. 253 § 4 k.p.a. - w siedzibie kontrolowanego. W świetle powyższego stwierdzono, iż dni i godziny przyjęć interesantów – stosownie do treści art. 253

¹⁰ Wprowadzonego Decyzją nr WO.0221.7.2020 Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 22 września 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, zatwierdzonego Zarządzeniem nr 16 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 16 października 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu.

¹¹ § 9 ust. 5 pkt 7 Regulaminu Organizacyjnego z dnia 25 października 2018 r., § 15 ust. 5 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego z dnia 22 września 2020 r.

¹² 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;

§ 3 k.p.a. – dostosowane są do potrzeb ludności, a raz w tygodniu przyjęcia odbywają po godzinach pracy.

[dowód: akta kontroli str. 48, 53-54, 56, 75-76]

W toku wykonywania czynności kontrolnych udostępniono kontrolującym *rejestr przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków*, prowadzony od dnia 1 stycznia 2019 r. W prowadzonym rejestrze nie odnotowano przyjęć interesantów, co wskazuje, iż komendant wojewódzki nie przyjmował interesantów w sprawach skarg i wniosków.

[dowód: akta kontroli str. 65-66]

Zgodnie z regulacją 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 kopię prowadzonego *rejestru skarg* oraz *rejestru wniosków*. Ustalono, iż omawiane rejestry prowadzone są w komendzie wojewódzkiej w tej formie od dnia 1 stycznia 2019 r.¹³.

[dowód: akta kontroli str. 112-141]

Analiza prowadzonego *rejestru skarg* wykazała, iż ewidencjonowane są w nim zarówno skargi załatwiane bezpośrednio, skargi przekazane innym organom według właściwości oraz anonimy. Jak ustalono w toku kontroli, zgodnie z obowiązującym jednolitym rzeczowym wykazem akt Państwowej Straży Pożarnej¹⁴ skargi i wnioski rozpatrywane wg działu VIII k.p.a. ewidencjonuje się odpowiednio: skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio - pod symbolem klasyfikacyjnym 051; skargi i wnioski przekazane do załatwienia wg właściwości - pod symbolem 052; anonimy - pod symbolem 053. W świetle powyższego, zespół kontrolujący zwrócił się o udzielenie wyjaśnienia przyczyny ewidencjonowania wspólnie w jednym *rejestrze skarg* - skarg załatwianych bezpośrednio, skargi przekazanych do załatwienia wg właściwości oraz anonimów, a także przyczyny wyodrębnienia wniosków do osobnego dokumentu.

[dowód: akta kontroli str. 68-69]

Kontrolowany odnośnie przyjętej praktyki ewidencjonowania skarg i wniosków wyjaśnił, iż *„JRWA obowiązujący w PSP nie wskazuje sposobu ewidencjonowania pism noszących znamiona skargi, odnosi się jedynie do ich klasyfikowania w zależności od treści. Sposób prowadzenia rejestrów jest kwestią wewnętrzną ustaleń należy jednocześnie wskazać, że zewnętrzne kontrole tego obszaru nie zakwestionowały formy prowadzenia rejestru. Rejestr skarg i wniosków to zbiór wszystkich skarg i wniosków które wpłynęły do KW PSP we Wrocławiu (...). Rejestr wniosków prowadzony jest oddzielnie z uwagi na ilość skarg wpływających do Komendy. Taki podział ułatwia sprawniejsze i szybsze wyszukiwanie wniosków oraz wskazywanie ich ilości w ramach sprawozdawczości prowadzonej przez Komendę Główną PSP. Działanie takie ułatwia wyszukiwanie poszczególnych spraw pracownikowi odpowiedzialnemu za prowadzenie rejestru”*.

[dowód: akta kontroli str. 756-757]

Wyjaśnienie nie zostały uwzględnione. Zgodzić się należy, iż jednolity rzeczowy wykaz akt nie wskazuje sposobu ewidencjonowania skarg i wniosków, wyróżniając jedynie symbol

¹³ Założono nowe rejestry realizując zalecenie pokontrolne z przeprowadzonej kontroli przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z zakresu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków i petycji, zawarte w wystąpieniu pokontrolnym znak DKiN-M-093-7/2019 z dnia 15 maja 2019 r.

¹⁴ Stanowiącej załącznik nr 3 do Zarządzenia nr 21 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt dla Państwowej Straży Pożarnej (poz. 27).

klasyfikacyjny „054” - *rejestr skarg i wniosków*. Niemniej jednak zauważyć należy, iż sposób prowadzenia rejestru skarg i wniosków musi spełniać wymogi art. 254 k.p.a. Natomiast w toku kontroli stwierdzono, iż sposób prowadzenia rejestru skarg utrudnia szybką i sprawną kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg na podstawie zapisów samego rejestru, bez posiłkowania się dokumentacją każdej ze spraw.

Analiza dokumentów wykazała, iż zapisy w prowadzonym *rejestrze skarg* w niektórych przypadkach wprowadzają w błąd, co do sposobu załatwienia spraw. W przypadku zaewidencjonowanych skarg anonimowych¹⁵ - w kolumnie nr 7 „sposób załatwienia” wskazano *skarga uznana bezzasadną*, co sugeruje, iż kontrolowany prowadził postępowanie skargowe i orzekał, co do zarzutów. Natomiast z akt spraw przekazanych w toku kontroli wynika, iż - z uwagi na anonimowy charakter wniesionych pism - kontrolowany prowadził jedynie postępowanie wyjaśniające, a skargi załatwiono pozostawiając je bez rozpoznania (z uwagi na anonimowy charakter pism). Jak wskazał organ kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. *jeżeli organ uznał stawiane w skardze zarzuty za poważne, przeprowadzał postępowanie wyjaśniające w celu zbadania zasadności stawianych zarzutów mimo że, skargi były anonimowe (...). Adnotacje w koł. 7 rejestru skarg, mają charakter pomocniczy który ułatwia sporządzanie rocznej szczegółowej analizy dot. skarg i wniosków. Rejestr jest narzędziem ułatwiającym kontrolę przebiegu załatwiania spraw osobie merytorycznie odpowiedzialnej za realizację zadań z kontrolowanego obszaru. Wypełnienie rubryk stosownymi zapisami jest wewnętrznym ustaleniem osoby zajmującej się ewidencjonowaniem spraw.* [dowód: akta kontroli str. 124, 127, 131, 132, 670-690, 769, 757, 772]

W przypadku zaewidencjonowanych skarg przekazanych¹⁶ - w kolumnie nr 7 „sposób załatwienia” wskazano *skarga uznana bezzasadną*, co sugeruje, iż kontrolowany prowadził postępowanie skargowe i orzekał co do zarzutów podniesionych w skargach. Natomiast z akt spraw przekazanych w toku kontroli wynika, iż kontrolowany przekazał skargi innym organom według właściwości. Oznacza to, iż skargi załatwiono przekazując je do rozpatrzenia właściwemu organowi. Jak wskazał organ kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. *Podczas przekazywania skarg wg właściwości każdorazowo Komendant Wojewódzki PSP we Wrocławiu prosi o przesłanie kopii odpowiedzi udzielonej skarżącemu. (...). Wpisy w Rejestrze Skarg i Wniosków dot. zasadności lub bezzasadności skargi uzupełniane są zgodnie z rozstrzygnięciem w sprawie przesłanym przez KP/M PSP (...).*

[dowód: akta kontroli str. 126, 137, 611, 770, 757]

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione, z uwagi, iż kolumna „sposób załatwienia” winna odnosić się jedynie do sposobu załatwienia sprawy przez komendanta wojewódzkiego, a informacja o sposobie załatwienia sprawy przez inny organ może zostać umieszczona w osobnej rubryce. W toku kontroli stwierdzono również, iż zapisy w prowadzonym *rejestrze skarg* w niektórych przypadkach utrudniają ustalenie terminowości załatwienia spraw, bowiem dokonane adnotacje nie odzwierciedlają faktycznej daty wpływu pisma do organu

¹⁵ poz. 20/2019, 26/2019, 1/2020 oraz 2/2020.

¹⁶ poz. 23/2019, 24/2019 oraz 13/2020.

kontrolowanego¹⁷. Jak wskazał kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. *ze względu na stan epidemii COVID-19 w Komendzie Wojewódzkiej PSP we Wrocławiu wprowadzono zasadę 48 - godzinnej kwarantanny przesyłek pocztowych (...)*

[dowód: akta kontroli str. 115-141, 758]

Ustalono, iż zapisy w prowadzonym *rejestrze skarg* w niektórych przypadkach utrudniają ustalenie terminowości załatwienia spraw, z uwagi na nie uzupełnienie daty załatwienia sprawy (kolumna nr 7 sposób załatwienia oraz nr pisma wychodzącego, sposób i data nadania odpowiedzi)¹⁸. Jak wskazał organ kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. *brak wpisania do Rejestru Skarg daty załatwienia sprawy wynikał z przeoczenia pracownika uzupełniającego rejestr.* [dowód: akta kontroli str. 122, 135, 758]

W toku kontroli stwierdzono również, iż w niektórych przypadkach poszczególne kolumny w *rejestrze skarg* nie były uzupełniane lub były uzupełniane niezgodnie z opisem¹⁹.

[dowód: akta kontroli str. 130, 131, 136, 578, 726-733, 758, 770-771]

Czynności kontrolne wykazały ponadto, iż kontrolowany prowadził postępowanie skargowe pod znakiem WO.051.9.6.2020, jednak sprawa ta nie została odnotowana w omawianym *rejestrze skarg*. Brak odnotowania ww. sprawy w prowadzonym przez kontrolowanego rejestrze ocenić należy jako działanie skutkujące brakiem możliwości ustalenia ostatecznej ilości wszczętych w komendzie wojewódzkiej spraw w trybie działu VIII k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 704-738]

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy stwierdzić, iż omówione działania kontrolowanego stanowią naruszenie normy art. 254 k.p.a., zobowiązującej do rejestracji skarg i wniosków oraz prowadzenia dokumentacji w sprawie ich załatwienia w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych postępowań z tego zakresu.

Kontrolą objęto także realizację normy art. 226a k.p.a., zgodnie z którą organy właściwe w sprawach skarg i wniosków realizują wobec skarżącego lub wnioskodawcy obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO²⁰, przy pierwszej czynności

¹⁷ Ustalenia dotyczą przypadków odnotowanych pod poz. 4/2020 (pismo wpłynęło w dniu 14.04.2020 r., a w rejestrze wskazano 16.04.2020 r.), poz. 5/2020 (pismo wpłynęło w dniu 15.04.2020 r., a w rejestrze wskazano 17.04.2020 r.), poz. 7/2020 (pismo wpłynęło w dniu 04.05.2020 r., a w rejestrze wskazano 06.05.2020 r.), poz. 8/2020 (pismo wpłynęło w dniu 18.05.2020 r., a w rejestrze wskazano 20.05.2020 r.), poz. 10/2020 (pismo wpłynęło w dniu 31.08.2020 r., a w rejestrze wskazano 01.09.2020 r.), poz. 2/2021 (pismo wpłynęło w dniu 16.02.2021 r., a w rejestrze wskazano 18.02.2021 r.), poz. 7/2021 (pismo wpłynęło w dniu 22.06.2021 r., a w rejestrze wskazano 23.06.2021 r.), pod poz. 9/2020 (pismo wpłynęło w dniu 08.07.2020 r., a w rejestrze wskazano 10.07.2020 r.); poz. 11/2020 (pismo wpłynęło w dniu 20.10.2020 r., a w rejestrze wskazano 22.10.2020 r.); poz. 13/2020 (pismo wpłynęło w dniu 02.11.2020 r., a w rejestrze wskazano 04.11.2020 r.).

¹⁸ poz. 15/2019 oraz 7/2020.

¹⁹ poz. 33/2019 znak: WO.051.19.2019- nie odnotowano informacji o przedłużeniu terminu rozpatrzenia skargi, ze wskazaniem nowego terminu rozpatrzenia skargi, poz. 11/2020 (znak WO.051.9.2020) - nie odnotowano informacji o wpływie kolejnej skargi dot. przedmiotowej sprawy tj. skargi z dnia 12 maja 2021 r. (data wpływu 19 maja 2021 r.) oraz informacji dotyczących tego postępowania skargowego (m.in. informacji o sposobie rozpatrzenia skargi, daty nadania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi), poz. 31/2019, „sposób załatwienia - przekazana wg właściwości” umieszczono w kolumnie nr 2 „data wpływu oraz nadany numer sprawy” zamiast w kolumnie nr 7 „sposób załatwienia”.

²⁰ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych); Dz. Urz. UE L z 2016 r. nr 119/1, z późn. zm.

skierowanej do tych osób. Stwierdzono, iż w okresie obowiązywania ww. obowiązku (tj. od dnia 4 maja 2019 r.²¹) komendant wojewódzki prawidłowo realizował opisane zadanie, z wyjątkiem 3 przypadków²². [dowód: akta kontroli: str. 248-249, 363-363a, 351]

Organ kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. wskazał, iż w wymienionych sprawach pierwszy kontakt ze skarżącymi nastąpił poprzez połączenie telefoniczne Naczelnika Wydziału Organizacji i Nadzoru. Podczas rozmów ze skarżącymi została im przedstawiona klauzula informacyjna o przetwarzaniu danych osobowych. Dodatkowo podczas rozmów zostało wskazane, że stosowna klauzula dotycząca ochrony danych osobowych zamieszczona jest na stronie internetowej Komendy Wojewódzkiej PSP we Wrocławiu. Informacja głosowa w tym zakresie przekazywana jest również podczas wykonywania połączeń (z zewnątrz) na numery telefonów KW PSP. Brak jest dokumentacji wskazującej wykonanie tego obowiązku. Rozmowy telefoniczne w KW PSP we Wrocławiu nie są nagrywane. [dowód: akta kontroli str. 248-249, 525-527, 351, 759, 771]

Wyjaśnienie kontrolowanego nie zostało uwzględnione z uwagi na sformalizowany charakter postępowania skargowego. Wypełnienie obowiązku wskazanego w art. 226a k.p.a. powinno być realizowane przy każdej pierwszej czynności w ramach konkretnego postępowania skargowego. Komendant wojewódzki jako administrator danych osobowych winien był przekazać wnoszącym skargę *Klauzulę informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych* - informacje z art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Zgodnie z art. 5 ust. 2 RODO *Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1²³ i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie („rozliczalność”)*. Wobec nieudokumentowania faktu przekazania skarżącym *Klauzuli informacyjnej o przetwarzaniu danych osobowych* stwierdzono, iż organ kontrolowany nie rozliczył się w 3 przypadkach z wypełnienia obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 13 RODO, czym naruszył przepis art. 5 ust. 2 RODO.

²¹ Art. 173 w zw. z art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych); Dz. U. z 2019 r., poz. 730.

²² W przekazanych aktach sprawy znak WO.051.8.2020, WO.051.10.2019 oraz WO.051.12.1.2019 brak jest klauzuli informacyjnej o przetwarzaniu danych osobowych.

²³ Art. 5 ust. 1 RODO: *Dane osobowe muszą być: a) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą („zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość”); b) zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami („ograniczenie celu”); c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”); d) prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane; należy podjąć wszelkie rozsądne działania, aby dane osobowe, które są nieprawidłowe w świetle celów ich przetwarzania, zostały niezwłocznie usunięte lub sprostowane („prawidłowość”); e) przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą („ograniczenie przechowywania”); f) przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych („integralność i poufność”).*

B. Rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.

Z akt postępowania wynika, iż w organie kontrolowanym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadził kontrolę w zakresie *Przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków i petycji zakończoną wystąpieniem pokontrolnym z dnia 15 maja 2019 r. znak DKiN-M-093-7/2019*²⁴. Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2019 r. Z uwagi na powyższe, kontrolą zostały objęte skargi/wnioski od 29 lutego 2019 r. Dobór próby nastąpił losowo podczas czynności kontrolnych w siedzibie organu, na podstawie udostępnionych rejestrów. Na podstawie rejestru skarg ustalono, iż ogółem (od dnia 29 lutego 2019 r. do dnia kontroli) zarejestrowano 46 skarg, a w rejestrze wniosków zarejestrowano 2 wnioski.

Kontrolą objęto 41 skarg powszechnych²⁵ z 46 zewidencjonowanych w *rejestrze skarg* oraz 2 wnioski powszechnych²⁶ zewidencjonowane w *rejestrze wniosków*, co stanowi 89 % wszystkich spraw z zakresu skarg oraz 100 % wniosków.

W wyniku analizy dokumentacji akt postępowania skargowo-wnioskowych stwierdzono, iż w okresie objętym kontrolą 20 skarg załatwiono bezpośrednio, 9 skarg zostało przekazanych do załatwienia innym organom zgodnie z właściwością. Ustalono, iż w okresie objętym kontrolą wpłynęło 11 anonimowych skarg. Stwierdzono również, iż 1 skarga nie została zarejestrowana w *rejestrze skarg*²⁷, a 1 skarga nie podlegała ewidencji w *rejestrze skarg*²⁸. W okresie objętym kontrolą 1 wniosek załatwiono bezpośrednio, a 1 wniosek przekazano zgodnie z właściwością.

W zakresie sprawy odnotowanej w *rejestrze skarg* pod poz. 17/2019 znak WO.052.3.2019, a która nie podlegała ewidencji ustalono, iż skarga z dnia 3 czerwca 2019 r. została przesłana do Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu wyłącznie „do wiadomości”. Zgodnie z treścią pisma z dnia 3 czerwca 2019 r. adresatem pisma był Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Kłodzku. Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków *skargę lub wniosek adresowaną do właściwego*

²⁴ Kontrola prowadzona MSWiA pod znakiem DKiN-M-093-7/2019 zakończona wystąpieniem pokontrolnym z dnia 15 maja 2019 r. znak DKiN-M-093-7/2019.

²⁵ poz. 15/2019 znak WO.051.10.2019, poz. 27/2019 znak WO.051.15.2019, poz. 2/2020 znak WO.051.2.2020, poz. 7/2020 znak WO.051.5.2020, poz. 8/2020 znak WO.051.6.2020, poz. 10/2020 znak WO.051.8.2020, poz. 2/2021 znak WO.051.1.2021, poz. 23/2019 znak WO.052.7.2019, poz. 24/2019 znak WO.052.8.2019, poz. 4/2021 znak WO.052.2.2021, poz. 20/2019 znak WO.053.6.2019, poz. 26/2019 znak WO.053.7.2019, poz. 1/2020 znak WO.053.1.2020, poz. 32/2019 znak WO.051.18.2019, poz. 28/2019 znak WO.051.16.2019, poz. 16/2019 znak WO.051.12.2019, poz. 4/2020 znak WO.051.3.2020, poz. 5/2020 znak WO.051.4.2020, poz. 7/2021 znak WO.051.3.2021, poz. 29/2019 znak WO.052.9.2019, poz. 21/2019 znak WO.052.5.2019, poz. 31/2019 znak WO.052.10.2019, poz. 1/2021 znak WO.052.1.2021, poz. 30/2019 znak WO.053.8.2019, poz. 12/2020 znak WO.051.10.2020, poz. 3/2021 znak WO.053.1.2021, poz. 5/2021 znak WO.053.2.2021, poz. 25/2019 znak WO.051.13.2019; poz. 33/2019 znak: WO.051.19.2019; poz. 9/2020 znak: WO.051.7.2020; poz. 11/2020 znak: WO.051.9.3.2020, WO.051.9.6.2020, poz. 6/2021 znak: WO.051.2.2021, poz. 22/2019 znak: WO.052.6.2019, poz. 13/2020 znak: WO.052.2.2020, poz. 18/2019 znak: WO.052.4.2019; poz. 19/2019 znak: WO.053.5.2019; poz. 6/2020 znak: WO.053.2.2020; poz. 2/2020 znak: WO.051.1.2020; poz. 14/2020 znak: WO.053.3.2020, poz. 17/2019 znak: WO.052.3.2019.

²⁶ poz. 1/2019 znak WO.051.17.1.2019, poz. 1/2020 znak WO.052.2.2020.

²⁷ WO.051.9.6.2020.

²⁸ poz. 17/2019 znak: WO.052.3.2019.

organu i przesłaną w odpisie do innego organu rozpatruje i załatwia, w ramach swojej właściwości, organ, do którego były adresowane. Zgodnie z wyjaśnieniami kontrolowanego z dnia 9 sierpnia 2021 r. *sprawa WO.052.3.2019 została błędnie wpisana do Rejestru skarg i wniosków KW PSP we Wrocławiu. Przyczyną powyższego była błędna klasyfikacja pisma wpływającego co wiąże się z nadaniem sprawie numeru „052” – Skargi i wnioski przekazywane do załatwienia wg właściwości oraz wpisaniem sprawy do Rejestru.*

[dowód: akta kontroli str. 649, 769]

Powyższe uznano więc za błąd rejestracji. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w przypadku, gdy pismo zostanie omyłkowo zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków, należy dokonać adnotacji w rejestrze o przykładowej treści „błąd rejestracji lub anulowano tryb skargowy/wnioskowy”. Wskazania również wymaga, iż ewidencji w rejestrze skarg i wniosków podlegają skargi i wnioski, procedowane w trybie i na zasadach określonych w dziale VIII k.p.a. Wobec powyższego stwierdzono nieprawidłowość w zakresie prowadzenia *rejestru skarg*, a przedmiotowe postępowanie nie podlegało ocenie w ramach niniejszej kontroli.

Jak stanowi art. 222 k.p.a. *o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.* W oparciu o skontrolowane postępowania skargowe ustalono, iż kontrolowany prawidłowo kwalifikuje wpływające do organu pisma jako skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a. bądź jako wnioski w rozumieniu art. 241 k.p.a. i co do zasady nadaje im prawidłowy bieg. W oparciu o udostępnioną w toku kontroli dokumentację postępowań skargowych ustalono, że kontrolowany prawidłowo kwalifikował skargi do niego wnoszone, a w przypadku braku właściwości przekazywał skargi do organu właściwego.

W odniesieniu do skarg, które komendant wojewódzki przekazał do rozpatrzenia właściwemu organowi, właściwość tych organów została ustalona prawidłowo.

Podczas kontroli sprawdzono prawidłowość podejmowanych działań przez kontrolowanego w zakresie ustalenia zawarcia przez skarżących/wnioskodawców niezbędnych elementów formalnych skarg/wniosków. Kontrolowany, co do zasady prawidłowo ustalał elementy formalne skarg/wniosków²⁹.

Niemniej jednak, analiza postępowań zewidencjonowanych w *rejestrze skarg* pod poz. 18/2019, 29/2019, 1/2021 wykazała, iż skarżący w wniesionych skargach nie wskazali imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji. Zgodnie zaś z regulacją § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, *skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania.* Jak wynika z przekazanej dokumentacji, kontrolowany w 3 przypadkach nadał bieg anonimowym skargom³⁰ przekazując je na podstawie art. 232 § 1 k.p.a., jednostkom podległym, celem załatwienia zgodnie z właściwością, co stanowi naruszenie § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków. Kontrolowany zapytany o podstawę prawną takiego działania, w wyjaśnieniach z dnia

²⁹ z wyjątkiem 2 postępowań zaewidencjonowanych pod poz. 18/2019 WO.052.4.2019, poz. 29/2019 WO.052.9.2019, poz.1/2021 WO.052.1.2021 w rejestrze skarg oraz 1 postępowania zaewidencjonowanego pod poz. 1/2020 r. w rejestrze wniosków.

³⁰ pismo z dnia 17 czerwca 2019 r. znak WO.052.4.1.2019; pismo z dnia 24 października 2019 r. znak WO.052.9.1.2019, pismo z dnia 28 stycznia 2021 r. znak WO.052.1.1.2021.

9 sierpnia 2021 r. wskazał, iż „iż organ uznał stawiane zarzuty za poważne i postanowił przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w celu zbadania zasadności stawianych zarzutów mimo, że skargi były anonimowe. Wynika to z nadzoru sprawowanego przez DKW na KP/M”. Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione przy ocenie omawianego zagadnienia.

[dowód: akta kontroli str. 129, 138, 154, 164, 589-590, 760]

Ustalono także, iż 1 anonimowy wniosek wszczynający postępowanie zarejestrowane w rejestrze wniosków pod poz. 1 z 2020 r. został przekazany³¹ na podstawie art. 243 k.p.a. jednostce podległej, celem załatwienia zgodnie z właściwością, co stanowi nieprawidłowość. Mając na uwadze zapisy wspomnianego wyżej § 8 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, a także normę art. 243 k.p.a., zgodnie z którą *jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi, a o przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę*, zespół kontrolujący zwrócił się z prośbą o złożenie wyjaśnień w zakresie nadania biegu anonimowemu wnioskowi. Z udzielonych wyjaśnień z dnia z dnia 9 sierpnia 2021 r. wynika, że organ przeprowadził postępowanie wyjaśniające mimo anonimowości wnioskodawcy, mając na uwadze powagę postulatów zgłoszonych przez wnioskodawcę. Ponadto w wyjaśnieniach organ kontrolowany wskazał, iż powyższe wynika z nadzoru sprawowanego przez Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP nad Komendantami Powiatowymi/Miejskimi PSP.

[dowód: akta kontroli str.113, 142-147, 772]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione przy ocenie omawianego zagadnienia. Regułą postępowania skargowo-wnioskowego jest założenie, że nie mogą doprowadzić do jego wszczęcia skargi i wnioski anonimowe. Przy tym uznać należy, że pismo nie zawiera imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu podmiotu składającego skargę lub wniosek nie tylko wtedy, gdy w ogóle brak jest w nim tych elementów, ale także wówczas, gdy zostały one ujęte w sposób nieczytelny lub wieloznaczny. U podstaw przyjętego w § 8 ust. 1 rozporządzenia rozwiązania leży założenie, że skoro dana osoba formułuje pewne zarzuty lub wnioski pod adresem organu, to musi brać odpowiedzialność za swoje twierdzenia³².

Należy podkreślić należy, iż z uwagi na brak imienia, nazwiska oraz adresu wnoszącego przedmiotowe skargi/wnioski powinny być pozostawione bez rozpoznania. Przepisy rozporządzenia wskazują jednoznaczną dyspozycję w zakresie anonimowych skarg i wniosków powszechnych. Poza tym, z uwagi na anonimowość osoby wnoszącej pismo nie można wypełnić dyspozycji art. 232 § 3 oraz 243 k.p.a. tj. zawiadomić skarżącego/wnioskodawcę o przekazaniu pisma. Jednocześnie podkreślić należy, iż pozostawienie anonimowej skargi bez rozpoznania (z odpowiednią adnotacją w rejestrze) nie stoi na przeszkodzie wykorzystaniu informacji w niej zawartych w celu wykonywania nadzoru, bądź przekazaniu tych informacji innym organom w celu ewentualnego wykorzystania. Kontrolujący nie kwestionują podejmowanych działań, w celu wyjaśnienia zarzutów stawianych w skargach/wnioskach. Niemniej jednak działania te nie mogą jednak stanowić przekazania skargi/wniosku na podstawie ww. art. 231 § 1, art. 243 k.p.a.

³¹ pismo z dnia 6 sierpnia 2020 r. znak WO.052.1.1.2020.

³² Komentarz do § 8 rozporządzenia w sprawie w sprawie skarg i wniosków, R. Gajewski, 2015 r., wyd. 1/A. Jakubowski, Legalis.

Kontrolujący pozytywnie natomiast ocenili działania kontrolowanego podjęte na podstawie anonimowej skarg zarejestrowanych pod. poz.: 20/2019, 26/2019, 30/2019, 1/2020, 6/2020, 14/2020, 19/2019, 5/2021, podjęto bowiem działania wyjaśniające i rzetelnie wyjaśniano zarzuty. [dowód: akta kontroli str. 161, 148, 789, 624, 629, 634]

Na podstawie przekazanej w toku czynności kontrolnych dokumentacji stwierdzono, iż w 2 przypadkach³³ organ kontrolowany w niewłaściwy sposób wezwał wnoszącego do sprecyzowania żądania (pismo z dnia 3 grudnia 2019 r. znak WO.077.80.2019 oraz pismo z dnia 11 czerwca 2021 r. znak WO.077.19.2021). W przywołanych powyżej pismach, organ nie wskazał terminu w jakim sprecyzowanie ma nastąpić oraz nie zawarł pouczenia o konsekwencjach niezastosowania się do wezwania. Należy pamiętać, że w przypadku zaistnienia wątpliwości co do przedmiotu wniesionego żądania, na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wezwania wnoszącego do wyjaśnienia i sprecyzowania stanowiska (odpowiednio do dokonanej kwalifikacji) na podstawie przepisów § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, bądź na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 554, 779]

Kontrola wykazała ponadto, iż w każdej załatwianej przez kontrolowanego sprawie, do skarżącego skierowano *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi*, zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a. Stwierdzono także, że w sprawach pozostających poza właściwością komendanta wojewódzkiego każdorazowo formułowano pisma przekazujące skargi właściwemu organowi oraz zawiadamiające o tym skarżącego, czym wypełniano normę art. 231 § 1 k.p.a.

Ustalono również w toku kontroli, iż zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi kierowane do skarżących podpisywane były każdorazowo przez Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiej Straży Pożarnej we Wrocławiu.

W toku kontroli zweryfikowano również prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w zawiadomieniach wszystkich elementów określonych normą art. 238 § 1 k.p.a.³⁴. Stwierdzono, iż *zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi* zawierały z reguły wszystkie elementy, zgodnie z normą art. 238 § 1 k.p.a. Niemniej jednak, analiza zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi z dnia 24 czerwca 2020 r., w sprawie znak WO.051.5.2020 wykazała, iż pomimo uznania w części bezzasadności skargi, nie pouczone wnoszącego o treści art. 239 k.p.a., co stanowi nieprawidłowość. Jak wskazał organ kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. *Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie sprawy ze względu na przeoczenie nie pouczył wnoszącego skargę o treści art. 239 k.p.a.* Wyjaśnienie zostało przyjęte jako przyczyna wystąpienia omawianej nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str. 437-440, 759]

W toku kontroli stwierdzono również naruszenie art. 238 § 1 k.p.a. w zakresie niesporządzenia zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi w formie dokumentu elektronicznego. Jak ustalono, w oparciu o udostępnioną dokumentację, w 1 przypadku znak

³³ znak WO.051.19.2019, WO.051.2.2021.

³⁴ Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a.: *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.*

WO.051.12.2019 skarżący wniósł skargę na ESP organu za pośrednictwem platformy ePUAP, przy czym nie zrezygnował z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, na podstawie art. 39¹ k.p.a. Kontrola wykazała, iż w przedmiotowej sprawie kontrolowany zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi z dnia 11 czerwca 2019 r. przesłał w formie odwzorowania cyfrowego (skanu) na adres poczty elektronicznej skarżącego oraz w formie tradycyjnej, zamiast w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny. W wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. kontrolowany wskazał, iż „*podczas kontaktu telefonicznego skarżącego z KW PSP, z uwagi na problemy techniczne związane ze skrytką e-PUAP KW PSP we Wrocławiu, skarżący zrezygnował z doręczenia korespondencji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Wyraził zgodę na przesłanie zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia skargi na adres e-mail oraz pocztą tradycyjną. Przekazanie odwzorowanego cyfrowego dokumentu tradycyjnego powyższego dokumentu odbyło się przy wykorzystaniu skrzynki elektronicznej. Skuteczne doręczenie pisma potwierdzono telefonicznie z osobą skarżącą*”. [dowód: akta kontroli str. 248-254, 760]

Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. W aktach sprawy brak jest udokumentowania rezygnacji skarżącego z doręczenia korespondencji za pośrednictwem platformy ePUAP. Wskazania w tym miejscu wymaga, iż wymiana informacji drogą elektroniczną pomiędzy organami administracji rządowej realizującymi zadania publiczne a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi odbywa się zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*³⁵. Co ważne, przepisy te nie przewidują doręczania pism (dokumentów elektronicznych) bezpośrednio na adres poczty elektronicznej osoby wnoszącej pismo. Takie doręczenie nie spełnia bowiem wymogów wyrażonych w ww. przepisach, w szczególności w zakresie podpisania urzędowego poświadczenia odbioru, o którym mowa w art. 46 ust. 4 pkt 3 k.p.a. oraz w art. 3 pkt 20 u.o.i.

Jak ustalono w toku kontroli, pismo wszczynające postępowanie prowadzone pod znakiem WO.052.7.2019 złożone zostało za pośrednictwem poczty e-mail Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, a nadawca wiadomości nie wskazał tradycyjnego adresu do korespondencji lub adresu skrytki ePUAP. Informację o przekazaniu omawianej skargi zgodnie z właściwością do Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Złotorzy przekazano skarżącemu na adres e-mail, za pośrednictwem którego omawiana wiadomość wpłynęła. Przekazany skarżącemu dokument nie został sporządzony w formie dokumentu elektronicznego, a kontrolowany nie posiada dowodu skutecznego doręczania korespondencji (w szczególności w zakresie uzyskania dowodu odebrania pisma). Jak wskazał organ kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. *Przekazanie odwzorowanego cyfrowego dokumentu tradycyjnego powyższego dokumentu odbyło się przy wykorzystaniu skrzynki elektronicznej. Skuteczne doręczenie pisma potwierdzono telefonicznie z osobą skarżącą*. Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Wymiana informacji (w tym dokumentów elektronicznych) drogą elektroniczną pomiędzy organami administracji rządowej realizującymi zadania publiczne a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi odbywa się zgodnie z regulacjami u.o.i. [dowód: akta kontroli str. 341-347, 758]

³⁵Dz. U. z 2021 r., poz. 670 ze zm.; dalej jako: u.o.i.

W toku kontroli zauważono również nieprawidłowość w zakresie doręczenia zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi. Jak ustalono w toku kontroli, pismo wszczynające postępowanie prowadzone pod znakiem WO.051.6.2020 złożone zostało za pośrednictwem poczty e-mail Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, a nadawca wiadomości nie wskazał tradycyjnego adresu do korespondencji lub adresu skrytki ePUAP. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi znak WO.051.6.3.2020 z dnia 9 czerwca 2020 r. wysłano skarżącemu na adres e-mail, za pośrednictwem którego omawiana wiadomość wpłynęła, a przekazany skarżącemu dokument nie został sporządzony w formie dokumentu elektronicznego. Kontrolowany nie wskazał, w jaki sposób zrealizował w toku omawianego postępowania obowiązek prawidłowego i skutecznego doręczania korespondencji (w szczególności w zakresie uzyskania dowodu odebrania pisma). W wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. wskazał jedynie, iż *przesłany dokument miał formę odwzorowania cyfrowego dokumentu tradycyjnego (skanu). Dowód wysłania oraz skutecznego doręczenia stanowi zał. nr 1 i nr 2.* [dowód: akta kontroli str. 415-445, 759]

W przedmiotowej sprawie należy zauważyć, iż normy dotyczące skarg i wniosków nie zawierają odrębnych przepisów mówiących o doręczaniu pism w toku prowadzenia postępowań z tego zakresu. W konsekwencji, mimo uproszczonego charakteru postępowań skargowo-wnioskowych, zastosowanie w tym zakresie mają wspomniane wyżej ogólne zasady wyrażone w art. 39-49b k.p.a. Doręczanie pism (dokumentów elektronicznych) bezpośrednio na adres poczty elektronicznej osoby wnoszącej pismo nie spełniałoby wymogów wyrażonych w ww. przepisach, w szczególności w zakresie podpisania urzędowego poświadczenia odbioru, o którym mowa w art. 46 ust. 4 pkt 3 k.p.a. oraz w art. 3 pkt 20 u.o.i. Wobec powyższego, stwierdzono wystąpienie omówionej wyżej nieprawidłowości, polegającej na braku skutecznej realizacji normy art. 231 § 1 k.p.a. w zw. z w art. 46 ust. 4 pkt 3 k.p.a.

W toku kontroli zauważono również, iż organ kontrolowany przekazywał skargi do rozpatrzenia innym organom według właściwości na adresy poczty elektronicznej, z pominięciem pośrednictwa elektronicznej skrzynki podawczej (WO.052.9.2019, WO.052.10.2019, WO.052.1.2021, WO.052.2.2021, WO.052.2.2020).

Kierowanie przez kontrolowanego korespondencji do innych podmiotów publicznych z pominięciem pośrednictwa elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP stanowi naruszenie art. 39² k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. kontrolowany wskazał, iż *„kierowanie pism do innych podmiotów publicznych z pominięciem skrzynki podawczej e-PUAP wynika z problemów technicznych skrytki e-PUAP KW PSP we Wrocławiu. Ponadto przedmiotowe problemy z e-PUAPEM występują również w podległych KP/M PSP (...). Używanie skrzynki elektronicznej do przekazywania pism gwarantowało skuteczne doręczenie przekazywanego pisma w terminie. Dodatkowo każdorazowo po przesłaniu pisma do KP/M PSP telefonicznie upewniano się czy pismo skutecznie doręczono”*.

[dowód: akta kontroli str. 154-155, 164-165, 281-283, 331, 611-612, 770, 758-759]

Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Wskazania wymaga, iż korespondencja prowadzona między organami odbywa się na zasadach wynikających z u.o.i. Stosownie do treści art. 13 ust. 1 u.o.i. *podmiot publiczny używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych*

Ramach Interoperacyjności. Ponadto, art. 16 ust. 1a tej ustawy (obowiązujący od dnia 11 sierpnia 2014 r.) przewiduje, że *podmiot publiczny udostępnia elektroniczną skrzynkę podawczą, spełniającą standardy określone i opublikowane na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, oraz zapewnia jej obsługę*. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że każdy podmiot publiczny (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.i.) ma obowiązek udostępnienia elektronicznej skrzynki podawczej, m.in. w celu zapewnienia możliwości przekazywania danych również w postaci elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania.

C. Terminowość w zakresie postępowań skargowo-wnioskowych.

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. Ponadto, zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 237 § 4 k.p.a., w razie niezałatwienia skargi w terminie miesiąca od jej wpływu do organu właściwego, stosuje się między innymi przepis art. 36 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ ma obowiązek zawiadomienia o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zaistniałej zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, a od 1 czerwca 2017 r. – również z pouczeniem o prawie złożenia ponaglenia.

Kontrola wykazała, iż co do zasady skarżących o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono w terminie zgodnym z przepisem art. 237 § 1 k.p.a. W sprawach³⁶, w których zastosowano art. 36 k.p.a. w zw. z art. 237 § 1 k.p.a. sprawy załatwiono w terminie wyznaczonym. [dowód: akta kontroli str. 578, 585]

Jak ustalono na podstawie przekazanych akt spraw oraz wyjaśnień kontrolowanego z dnia 9 sierpnia 2020 r., w 3 przypadkach³⁷ organ kontrolowany załatwił skargę w terminie zgodnym z przepisem art. 237 § 1 k.p.a., z uwzględnieniem przepisu art. 15 zzs³⁸ ustawy *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*³⁹. Jak ustalono, prowadzone postępowanie toczyły się w stanie prawnym, do którego znalazły zastosowanie przepisy dotyczące zawieszenia biegu terminów procesowych z powodu COVID-19⁴⁰. [dowód: akta kontroli str. 426, 442, 442 a]

W toku kontroli ustalono, iż 2 postępowania skargowe zakończone zostały z naruszeniem normy art. 237 § 1 k.p.a. – zawiadomienia o sposobie załatwienia sprawy wysłane zostały po upływie miesiąca od daty wpływu do kontrolowanego pisma

³⁶ poz. 15/2019 znak WO.051.10.2019, poz. 33/2019 znak WO.051.19.2019.

³⁷ poz. 5/2020 znak WO.051.4.2020, poz. 4/2020 znak WO.051.3.2020, poz. 7/2020 poz. WO.051.5.2020.

³⁸ Uchylony mocą art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875) z uwzględnieniem regulacji zawartej w art. 68 ust. 6 ww. ustawy.

³⁹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374).

⁴⁰ Normy art. 15 zsr ust. 1 i art. 15 zzs ust. 1 ustawy z 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*⁴⁰, obowiązywały do dnia 16 maja 2020 r., a zawieszono postępowania na jego podstawie rozpoczęły swój bieg od dnia 24 maja 2020 r.

wszczynającego dane postępowanie, a do skarżących nie przesłano pism zgodnych z normą art. 36 § 1 k.p.a. (zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 237 § 4 k.p.a.).

W sprawie zaewidencjonowanej w rejestrze z 2019 r. pod poz. 25/2019 (WO.051.13.2019) ustalono, że pismo z dnia 26 sierpnia 2019 r. wpłynęło do kontrolowanego organu w dniu 26 sierpnia 2019 r. natomiast zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, zgodnie z zapisem z pocztowej książki nadawczej zostało wysłane do skarżącego dopiero w dniu 9 października 2019 r. 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.* Natomiast zgodnie z art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a. *o każdym przypadku niezakończonym sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.* W związku z powyższym zwrócono się do kontrolowanego organu o złożenie wyjaśnień, czy w przedmiotowym postępowaniu skargowym organ zawiadomił skarżącego o braku możliwości rozpatrzenia skargi przez Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu w terminie przewidzianym w art. 237 § 1 k.p.a. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 9 sierpnia 2021 r. „*W postępowaniu nr WO.051.13.2019 z uwagi na skomplikowany charakter sprawy termin nie został dotrzymany*”. Powyższe świadczy o naruszeniu dyspozycji art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 k.p.a. i stanowi nieprawidłowość. [dowód: akta kontroli str. 656, 665, 759]

W sprawie zaewidencjonowanej w rejestrze z 2021 r. pod poz. 2/2021 (WO.051.1.2021) ustalono, że postępowanie wszczęte zostało wskutek przekazanej przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej skargi przy piśmie BZ-II-052/4-2/21 z dnia 11 lutego 2021 r., która doręczona została do organu kontrolowanego w dniu 16 lutego 2021 r. Oznacza to, iż termin na załatwienie sprawy upływał więc w dniu 16 marca 2021 r. Z akt sprawy wynika natomiast, że zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nadane zostało do skarżącej w dniu 18 marca 2021 r. [dowód: akta kontroli str. 367-381a, 759]

Norma art. 231 § 1 k.p.a. wskazuje, że 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. Czynności te powinny zostać podjęte niezwłocznie (równocześnie do organu jak i skarżącego), nie później niż w terminie 7 dni od daty otrzymania skargi. Ustalenia wskazują, iż skargi przekazywane innym organom, celem załatwienia zgodnie z właściwością przekazane zostały w terminie o jakim mowa w art. 231 § 1 k.p.a. Równocześnie o przekazaniu był zawiadamiany skarżący, w terminie wskazanym w art. 231 § 1 k.p.a., z wyjątkiem 1 przypadku (znak WO.052.2.2020).

W oparciu o przekazaną dokumentację sprawy WO.052.2.2020 (poz. 13/2020) ustalono, że skarga z dnia 27 października 2020 r. wpłynęła do kontrolowanego organu w dniu 2 listopada 2020 r. (tracking przesyłki). Pismem z dnia 9 listopada 2020 r. (WO.052.2.1.2020) Dolnośląski Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej przekazał przedmiotową skargę do Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Miliczu, celem jej rozpatrzenia zgodnie z właściwością. Skarżący o powyższej okoliczności został poinformowany pismem z dnia 9 listopada 2020 r. (WO.052.2.1.2020), które zgodnie z zapisem z książki nadawczej,

zostało nadane do skarżącego 10 listopada 2020 r. Zgodnie z wyjaśnieniami „Ze względu na stan epidemii COVID-19 w Komendzie Wojewódzkiej PSP we Wrocławiu wprowadzono zasadę 48-godzinnej kwarantanny przesyłek pocztowych. W związku z powyższym mogła pojawić się rozbieżność w datach wpływu i rejestrowania poczty przychodzącej z uwagi na brak informacji o dokładnej dacie dostarczenia korespondencji. Osoba prowadząca rejestr co do zasady za datę wpływu skargi/wniosku przyjęła datę rejestracji pisma w Kancelarii Ogólnej potwierdzeniem czego są daty widniejące na naklejce stanowiącej wydruk z EZD z nadanym nr RPW umożliwiającym zarejestrowanie pisma, pokrywające się z datami w rejestrze skarg. W takim stanie rzeczy 7-dniowy termin na przekazanie pisma nie został przekroczony”. Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. [dowód: akta kontroli str. 609-610a, 614, 772]

Stwierdzono również, iż w 1 badanym przypadku⁴¹ brak jest możliwości oceny terminowości przekazania skargi, z uwagi na brak w aktach sprawy dowodu nadania pisma z dnia 7 sierpnia 2019 r. przekazującego skargę do załatwienia według właściwości Komendantowi Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Złotorzy. Jak wskazał organ kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 9 sierpnia 2021 r. *brak dowodu nadania pisma z 7.08.2019 do KP PSP w Złotorzy. Pismo zostało przekazane poprzez wysyłkę zbiorczą.*

[dowód: akta kontroli str. 760]

TEMAT II. Realizacja postanowień ustawy o petycjach.

Z uwagi, iż do Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły petycje, nie dokonano oceny prawidłowości i terminowości rozpatrywania petycji. Pozytywnie oceniono jedynie organizację realizacji postanowień ustawy o petycjach. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Tryb ewidencjonowania i rozpatrywania petycji w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu nie został formalnie uregulowany. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 19 lipca 2021 r. w kontrolowanej jednostce nie przyjęto wewnętrznych procedur w tym zakresie. Realizacja postanowień ustawy o petycjach odbywa się w oparciu o regulacje wskazane w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

[dowód: akta kontroli str. 58]

Aktualnie obowiązujący w jednostce kontrolowanej Regulamin Organizacyjny Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, który został wprowadzony w życie Zarządzeniem Nr 16 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 16 października 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, przewiduje w § 15 ust. 5 pkt 2 regulację, iż *do wspólnych zadań wszystkich komórek organizacyjnych komendy wojewódzkiej, przy uwzględnieniu ich zakresów merytorycznych, należy załatwianie skarg i wniosków oraz odwołań i petycji wnoszonych przez obywateli, instytucje i organy władzy.* Ponadto zgodnie z § 18 ust. 2 ww. regulaminu do Wydziału Organizacji i Nadzoru, Sekcji Skarg i Wniosków należy *koordynowanie, ewidencjonowanie oraz nadzór nad trybem załatwiania skarg i wniosków oraz petycji składanych do komendy wojewódzkiej.*

[dowód: akta kontroli str. 78, 87]

⁴¹ WO.052.7.2019.

Jak wskazał organ kontrolowany, w badanym okresie nie odnotowano wpływu żadnej petycji do Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu.

[dowód: akta kontroli str. 9]

Analiza Biuletynu Informacji Publicznej Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu pod adresem https://kw_psp_wroclaw.bip.gov.pl/petycje/petycje.html oraz <https://www.gov.pl/web/kwpsp-wroclaw/petycje> wykazała, że na stronie internetowej Komendy zamieszczono informację, że w latach 2015-2018, 2019 oraz 2020 Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu nie odnotowała wystąpień podlegających rozpatrzeniu w trybie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

[dowód: akta kontroli str. 43-44]

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Dolnośląskiemu Komendantowi Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu.

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

W zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków:

1. Prowadzić *rejestr skarg* w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg, do czego obliguje art. 254 k.p.a., a w szczególności:

- wyodrębnić skargi przekazywane do załatwienia według właściwości, poprzez założenie odrębnego rejestru,
- zapewnić, aby wszystkie rubryki *rejestru skarg* były rzetelnie wypełniane, a zapisy odzwierciedlały stan faktyczny wynikający z akt postępowania skargowych, poprzez wskazywanie faktycznej daty wpływu pism wszczynających sprawę, faktyczną datę ich załatwienia oraz faktyczny sposób załatwienia sprawy,
- zaprzestać ewidencjonowania skarg skierowanych do organu „do wiadomości”,
- ewidencjonować wszystkie sprawy załatwiane przez organ w trybie działu VIII k.p.a.

2. Informacje, o których mowa w art. 13 RODO przekazywać przy pierwszej czynności skierowanej do skarżącego lub wnioskodawcy, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 226a k.p.a. oraz udokumentować w aktach postępowania skargowo-wnioskowych realizację obowiązku informacyjnego, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679.

3. Zaprzestać nadawania biegu anonimowym skargom, wnioskom na podstawie działu VIII k.p.a.

4. Dokonywać prawidłowej kwalifikacji przedmiotu pism wpływających do organu, a w przypadku wątpliwości co do przedmiotu wniesionego pisma, wzywać wnoszącego do wyjaśnienia i sprecyzowania stanowiska na podstawie przepisów § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, bądź na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

5. Stosownie do treści art. 238 § 1 k.p.a., w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi każdorazowo wskazywać pouczenie o treści art. 239 k.p.a. w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi.
6. Prowadząc elektroniczne postępowanie skargowe przestrzegać, aby zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi utrwalone zostało w postaci elektronicznej i opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, zgodnie z dyspozycją art. 14 § 1a k.p.a. w zw. z art. 238 § 1 k.p.a. oraz doręczone z uwzględnieniem zasad doręczania dokumentów elektronicznych określonych w rozdziale 8 k.p.a.
7. Zapewnić, aby doręczenie elektroniczne zarówno do podmiotu publicznego jak i niepublicznego kończyło się dowodem otrzymania pisma, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.
8. Skargi, które wpłynęły utrwalone w postaci elektronicznej przekazywać podmiotom publicznym na elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP, uwzględniając normy rozdziału 8 k.p.a. w zakresie doręczeń.
9. Załatwiać skargi/wnioski w terminach określonych w art. 237 k.p.a., a o każdym przypadku niezakończonym w terminie zawiadamiać skarżącego/ wnioskodawcę 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.
10. Niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, zawiadomić skarżącego o przekazaniu skargi do organów właściwych, zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, 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 listopada 2021 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Jarosław Obremski

