



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 14 października 2022 r.

NK-KSE.431.1.21.2022.TS

Pan

Paweł Ozga

Burmistrz Miasta Świebodzice

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 5 sierpnia 2022 r. do 9 września 2022 r. na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego¹ oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego² zespół kontrolny w składzie: Tomasz Szmich – starszy inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu), Anna Piekoszewska – inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Miejskim w Świebodzicach z siedzibą przy Rynek 1, 58-160 Świebodzice, której tematyka obejmowała organizację przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków, w okresie od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli.

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*.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 28 czerwca 2022 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2022 r.

Kontrolę organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadzono w zakresie zgodności sposobu rejestracji i przechowywania skarg i wniosków z wymogami art. 254 k.p.a., prawidłowości terminów przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz analizy przebiegu załatwiania skarg i wniosków.

W okresie objętym kontrolą funkcję Burmistrza Miasta Świebodzice sprawuje Pan Paweł Ozga. [dowód: akta kontroli str. 143]

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia złożone przez Burmistrza Miasta Świebodzice oraz pracownika Urzędu Miejskiego w Świebodzicach.

Wykonywanie zadań w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

¹ Dz.U. z 2021, poz. 735, dalej: k.p.a.

² Upoważnienia z dnia 5 lipca 2022 r., symbol: NK-KSE.0030.84.2022.TS, NK-KSE.0030.85.2022.TS

Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.

Tryb przyjmowania, ewidencjonowania, rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Miejskim w Świebodzicach, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami z dnia 5 sierpnia 2022 r. realizowany jest na podstawie regulacji określonych w k.p.a., rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³, Zarządzenia Nr 351/2019 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Świebodzicach⁴, Zarządzenia nr 120/99/2022 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 21 lutego 2022 r. w sprawie organizacji przyjmowania, ewidencjonowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz innych interwencji obywateli (mieszkańców) w Urzędzie Miejskim w Świebodzicach. Normy zawarte w zarządzeniu odwołują się do regulacji ogólnych prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z regulacją § 3 ust. 6, 7 Zarządzenia nr 120/99/2022 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 21 lutego 2022 r. organizację i koordynację rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie zapewnia Sekretarz, który prowadzi bieżący nadzór nad terminowością oraz przestrzeganiem zasad i trybu załatwiania skarg i wniosków.

[dowód: akta kontroli str. 66-134, 131]

Prowadzenie rejestru skarg i wniosków, w okresie objętym kontrolą, powierzono pracownikom zajmującym stanowisko Kierownika Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego (zgodnie z zakresem obowiązków pracownika cz. II pkt 10 i 11 podpisanym w dniu 13.08.2019 r. oraz zakresem obowiązków pracownika cz. II pkt 10 i 11 podpisanym w dniu w dniu 15.06.2020 r.).

[dowód: akta kontroli str. 155-156, 159-160]

Wobec dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, iż w organie kontrolowanym realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

Kontrola wykazała, iż Burmistrz Miasta Świebodzice przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków we wtorki w godz. od 15⁰⁰ do 16¹⁵, a o godzinach przyjęć interesantów przez Burmistrza zawiadania stosowna wywieszka w siedzibie kontrolowanego organu. Ustalono, iż Urząd Miejski w Świebodzicach czynny jest w poniedziałki, środy, czwartki w godzinach od 7³⁰ do 15³⁰, we wtorki od 7³⁰ do 16⁰⁰, a w piątki w godzinach od 7³⁰ do 15⁰⁰ (<https://www.bip.swiebodzice.pl>). W świetle powyższego należy stwierdzić, iż przyjmowanie interesantów w sprawach skarg i wniosków odbywa się zgodnie z przepisem art. 253 § 3 i 4 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 129, 175]

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowany organ prowadzi dla każdego roku odrębnie: rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz rejestr skarg i wniosków przekazywanych zgodnie z właściwością. Rejestry prowadzone są dla każdego roku odrębnie. Przekazane kontrolującym rejestry prawidłowo zostały oznaczone symbolem 1510 - dla *skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (w tym na jednostki podległe)* oraz 1511 - dla *skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości*, tj. zgodnie z *Jednolitym*

³ Dz. U. Nr 5, poz. 46, dalej: Rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

⁴ Zarządzenia Nr 351/2019 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 12 listopada 2019 r. (...), dalej: Regulamin Organizacyjny Urzędu. Z akt kontroli wynika, iż Regulamin został zmieniony zarządzeniem nr 0050/614/2020 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 25 września 2020 r. oraz zarządzeniem nr 0050/825/2021 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 23 lipca 2021 r.

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

rzeczowym wykazem akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki⁶. [dowód: akta kontroli str. 44-49]

Wskazać należy, iż na organy, do których wpływają skargi/wnioski nałożono obowiązek prowadzenia rejestru skarg i wniosków, w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Zatem zapisy rejestru skarg i wniosków powinny odzwierciedlać stan faktyczny, wynikający z prowadzonej dokumentacji skargowej/wnioskowej. Z zapisów rejestru powinno wynikać, kto i kiedy złożył skargę, jaki jest jej przedmiot, oraz w jaki sposób i kiedy została załatwiona.

Ustalono, iż zapisy w prowadzonym *rejestrze skarg* i wniosków (1510) w niektórych przypadkach utrudniają ustalenie terminowości załatwienia spraw, z uwagi na błędne wypełnianie kolumny „data wysłania odpowiedzi”⁷. Podobnie w przypadku *rejestru skarg i wniosków przekazanych do załatwienia* (1511), błędnie wypełniano kolumny „termin załatwienia” oraz „sposób załatwienia”⁸. [dowód: akta kontroli str. 161-172]

Kontrolowany organ pismem z dn. 19.08.2022 r. wyjaśnił, iż kolumna „termin załatwienia” jest to termin przesłania odpowiedzi przez organ skarżącemu. Należy pamiętać, iż w przypadku rejestru spraw 1511, termin załatwienia sprawy powinien wskazywać datę nadania pisma przekazującego skargę do właściwego organu oraz do skarżącego. W przeciwnym wypadku rejestr może wprowadzać w błąd i utrudniać kontrolę terminowości załatwienia przez organ skarg i wniosków z rejestru spraw 1511. [dowód: akta kontroli str. 343]

Z przekazanego rejestru skarg wynika, iż kontrolowany organ w *rejestrze skarg* i wniosków (1510) pod znakiem BM.1510.2.2020 mylnie zarejestrował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na bezczynność Burmistrza Miasta Świebodzice w sprawie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Z akt kontroli nie wynika, że jest to skarga z działu VIII k.p.a., a zatem nie powinna być ewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków o symbolu klasyfikacyjnym 1510 ani 1511. Powyższe uznano więc za błąd rejestracji. Przedmiotowa sprawa stanowiła inne pismo podlegające odrębnym regulacjom.

Kontrolowany wyjaśnił, iż „pismo z dnia 20.08.2022 r. jest skargą na bezczynność burmistrza w związku z brakiem udzielenia odpowiedzi. Skarżący powołał się na przepisy k.p.a. Zostało przyjęte w tym przypadku, że przepisy dostępu do informacji publicznej nie wyłączają przepisów z k.p.a.”

Kontrolujący zauważają, iż mimo wyjaśnień kontrolowanego, skarga w całości była rozpatrywana przez WSA we Wrocławiu, a w aktach kontroli brakowało dokumentów potwierdzających rozpatrywanie przedmiotowej skargi (w części) przez Burmistrza ani dokumentów potwierdzających przekazanie jej do Rady Miejskiej w Świebodzicach. [dowód: akta kontroli str. 344]

⁶ Stanowiącym załącznik nr 2 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67), dalej: JRWA.

⁷ Skarga OA.1510.4.2021, organ błędnie wpisał datę 02.12.2021 r. (data podpisania pisma) zamiast daty nadania pisma tj. 10.12.2021r. (zgodnie z trackingiem przesyłki).

W przypadku skarg: OA.1510.1.2021, OA.1510.2.2021, OA.1510.1.2020 – brak możliwości weryfikacji dat z uwagi na brak dowodów nadania pisma do skarżącego.

⁸ W przypadku skargi OA.1511.1.2021 wpisano datę 26.11.2021r. (termin załatwienia) oraz datę 08.11.2021r. (sposób załatwienia), w przypadku skargi OA.1511.1.2022 wpisano datę 21.04.2021 (termin załatwienia) oraz datę 11.04.2022r. (sposób załatwienia), w przypadku skargi OA.1511.2.2022 wpisano datę 04.08.2022r. (termin załatwienia) oraz datę 29.07.2022r. (sposób załatwienia), w przypadku skargi OA.1511.3.2022 wpisano datę 26.08.2022r. (termin załatwienia) oraz datę 01.08.2022r. (sposób załatwienia, po dokonaniu korekty). Faktyczne daty nadania pism do co najmniej jednej ze stron postępowania skargowego to odpowiednio: 05.11.2021, 28.03.2022, 12.07.2022, 01.08.2022. Brak możliwości szczegółowej weryfikacji z uwagi na brak dowodów nadania pisma do skarżącego lub/i do organu właściwego.

Zauważyć należy, iż jedną z podstawowych cech postępowania skargowego jest jego niekonkurencyjność względem postępowania administracyjnego ogólnego, określana również jako *zasada jednotorowości proceduralnej*⁹. Zasada ta wskazuje na pierwszeństwo postępowań jurysdykcyjnych i innych postępowań uregulowanych przepisami prawa w przypadku ich zbiegu z przedmiotem postępowania ze skargi powszechnej. Celem wprowadzenia tej zasady jest ochrona praw procesowych stron postępowań uregulowanych w sposób zupełny w normach prawa, w tym brak zastępowania działań organów w poszczególnych, skonkretyzowanych i sformalizowanych formach, rozstrzygnięciami w formie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi.

Stwierdzić należy, iż powyższe działania stanowią naruszenie norm k.p.a., gdyż praktyki te nie ułatwiają kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego zobowiązuje przepis art. 254¹⁰ k.p.a. Mając na uwadze charakter stwierdzonych nieprawidłowości oraz udzielone w toku kontroli wyjaśnienia kontrolowanego należy przy tym podkreślić, iż omawiany rejestr jest instrumentem dedykowanym tylko i wyłącznie dla żądań będących skargami i wnioskami powszechnymi, w którym należy odnotować wszystkie prowadzone postępowania z tego zakresu. W przypadku zaś zarejestrowania w nim pism, których kwalifikacja uległa następnie zmianie, należy taki wpis wykreślić bądź dokonać odpowiedniej adnotacji w zakresie zmiany kwalifikacji danego pisma. Ewidencjonowaniu pism o innym charakterze służą inne narzędzia, np. spis spraw, o którym mowa w § 7 pkt 12 instrukcji kancelaryjnej¹¹. Ponadto, zgodnie z normą § 4 ust. 1 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 zakładowych¹², *dokumentacja powstająca w podmiocie i do niego napływająca jest klasyfikowana i kwalifikowana na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt (...)*.

Postępowania skargowo-wnioskowe:

W rejestrze odnotowano łącznie 11 pozycji, w tym błędnie zarejestrowano dwie skargi¹³. Kontroli poddano zatem 9 skarg, w tym 5 skarg załatwionych bezpośrednio oraz 4 skargi przekazane do organu właściwego.

Jak stanowi art. 222 k.p.a. *o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna*. Czynności kontrolne wykazały, iż w poddanych ocenie

⁹ Zgodnie z art. 240 k.p.a. gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy. W związku ze wskazaniem w art. 240 k.p.a., że przepis ten dotyczy sytuacji, w której skarga nie należy do właściwości organów administracji publicznej, w ramach objętych jego zakresem postępowań odrębnych będą się mieścić także postępowania sądowe, zarówno przed sądami powszechnymi, jak i administracyjnymi [P. Kłedzik „Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków” Wyd. 2012.]. Należy pamiętać, że „postępowanie skargowe nie może być bowiem konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury stosowanej przed organami państwowymi lub społecznymi” [J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski "Kodeks postępowania administracyjnego - komentarz". Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2006, str.860.].

¹⁰ Skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

¹¹ 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.).

¹² Dz. U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.

¹³ BM.1510.2.2020;

OA.1510.3.2021 – pozycja wykreślona z rejestru skarg załatwianych bezpośrednio (1510) i zarejestrowana w rejestrze skarg przekazanych do załatwienia (1511)

postępowaniach kontrolowany na ogół prawidłowo kwalifikował pisma jako skargi powszechne oraz co do zasady poprawnie identyfikował organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie.

Przykładem skargi błędnie zakwalifikowanej jest sprawa OA.1510.2.2021. Pismem z dnia 4 października 2021 r. Burmistrz załatwił skargę we własnym zakresie jednocześnie kwalifikując pismo skarżącej jako „skargę na działalność Miejskiego Zarządu Nieruchomości w Świebodzicach” (gminnej jednostki organizacyjnej). Przy takiej kwalifikacji pisma, biorąc pod uwagę, iż zarzuty podniesione w skardze dotyczą gospodarki nieruchomościami, a więc zadań własnych Gminy, skargę należało przekazać do rozpatrzenia Radzie Miejskiej Świebodzic na podstawie art. 229 pkt 3 k.p.a, zgodnie z którym, *jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia dotyczącej zadań lub działalności (...) działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 jest rada gminy.*” Dodatkowo należy mieć na uwadze treść art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴, który stanowi, iż Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych¹⁵ oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Natomiast w myśl art. 18b ust. 1 u.s.g. rada gminy rozpatruje skargi na działanie gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Kontrolowany organ w wyjaśnieniach z dnia 19 sierpnia 2022 r. nie kwestionował „niezgodności z k.p.a.” [dowód: akta kontroli str. 282-286, 344]

Kontrola wykazała, że każdorazowo załatwiając skargę powszechną, o sposobie załatwienia sprawy zawiadamiano skarżącego, zgodnie z normą art. 237 § 3 k.p.a.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w zawiadomieniach wszystkich elementów określonych normą art. 238 § 1 k.p.a.¹⁶. Stwierdzono, iż sporządzone zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg nie zawierają wszystkich elementów określonych tym przepisem, na co wskazują następujące ustalenia:

- skargi OA.1510.1.2020, BM.1510.3.2020, OA.1510.2.2021, OA.1510.4.2021, mimo uznania bezzasadności skarg, zawiadomienia nie zawierały pouczenia o treści art. 239 k.p.a. Jak wskazał kontrolowany w wyjaśnieniach z 19 sierpnia 2022 r. „*pouczenie o treści art. 239 k.p.a. nie było stosowane przy każdej odpowiedzi na skargę, a jedynie w założeniu miało być stosowane w przypadku ponownego złożenia lub w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi, art. 238 §1. Skarżący mógłby odnieść wrażenie o chęci hamowania krytyki. Pouczenie to jednak zostało wprowadzone Zarządzeniem Nr 120/99/2022 Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 21 lutego 2022 r. – załącznik nr 3.*”

[dowód: akta kontroli str. 180-182, 262, 282, 291-291, 343-344]

Powyższe wyjaśnienia kontrolowanego odnoszące się do braku poszczególnych elementów w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi uznane zostały za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

¹⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm., dalej jako: u.s.g.,

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 sierpnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 657/19): spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu «gminnych jednostek organizacyjnych», pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną,

¹⁶ 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.*

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność sporządzania i przekazywania zawiadomień o przekazaniu skargi innym organom według właściwości, wykazano następujące nieprawidłowości:

- w sprawie skargi OA.1511.2.2022 kontrola wykazała, iż zawiadomienie o przekazaniu skargi do właściwego organu zawiera błędną podstawę prawną, tj. art. 65 § 1 k.p.a. zamiast art. 231 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 318]

- OA.1511.3.2022: zawiadomienie o przekazaniu skargi do właściwego organu z dnia 1 sierpnia 2022 r., nie zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, pomimo, iż skarga wniesiona została w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu (ePUAP). Z akt sprawy wynika, iż zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu tradycyjnego (zawierającego pieczęć i odręczny podpis Burmistrza Miasta Świebodzice) i przesłane na adres poczty elektronicznej skarżącego podanego w treści skargi. Jak ustalono w toku kontroli, skarżący nie zrezygnował z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej zgodnie z art. 39¹ § 1d k.p.a, w związku z czym *zawiadomienie* o przekazaniu skargi do właściwego organu winno być wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a.

Zgodnie z normą art. 39¹ § 1 k.p.a. przesyłany dokument środkami komunikacji elektronicznej ma postać dokumentu elektronicznego, co wyklucza możliwość uznania skanu zawiadomienia w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, za dokument elektroniczny. Skan pisma w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, nie spełnia wymagań przewidzianych dla stosowania środków komunikacji elektronicznej, o których stanowi art. 2 pkt 5 ustawy z 2002 r. *o świadczeniu usług drogą elektroniczną*¹⁷, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a.

W wyjaśnieniach z 19 sierpnia 2022 r. wskazano, iż „pracownik prowadzący postępowanie wyjaśniające wyszedł z założenia, że skoro skarżący nie określił formy udzielenia odpowiedzi, a skarżący wskazał również adres e-mailowy, więc wybrał tę formę zawiadomienia. Przekazany skarżącemu dokument jest skanem dokumentu, odzwierciedlał cyfrowo dokument tradycyjny. (...) Brak jest jednak bezpośredniego potwierdzenia odbioru tego pisma przez skarżącego.” W związku z powyższym, wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Należy zwrócić uwagę, iż zawiadomienie winno być wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny. Wskazać należy, że skan dokumentu bez pliku zawierającego podpis elektroniczny nie stanowi dokumentu elektronicznego. Podkreślić należy, iż instytucja skarg i wniosków została ustanowiona po to by osoba niezadowolona mogła złożyć skargę/wniosek, otrzymać zwrotną informację – zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/wniosków, skutecznie doręczoną.

[dowód: akta kontroli str. 323, 345]

Terminowość w zakresie skarg i wniosków

Skargi/wnioski załatwione bezpośrednio.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż 2 skargi¹⁸ załatwione przez organ w okresie objętym kontrolą załatwione zostały w terminie zgodnym z dyspozycją art. 237 § 1 i 2 k.p.a., a 2 skargi z naruszeniem tegoż terminu, przy czym nie zastosowano regulacji

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 344.

¹⁸ BM.1510.3.2020, OA.1510.1.2021

przewidzianej art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a.¹⁹, ponadto w jednym²⁰ przypadku odstąpiono od oceny terminowości załatwienia skargi, ze względu na brak udokumentowania daty nadania pisma. Na powyższe nieprawidłowości wskazują poniższe ustalenia:

- OA.1510.2.2021: skarga wpłynęła do organu w dniu 1 września 2021 r., natomiast *Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* zostało podpisane w dniu 4 października 2021 r. Należy podkreślić, iż już samo podpisanie zawiadomienia przez organ administracji po upływie miesięcznego terminu załatwienia sprawy przesądza o nieterminowym załatwieniu skargi. [dowód: akta kontroli str. 281-286, 346]

- OA.1510.4.2021: skarga wpłynęła do organu w dniu 4 listopada 2021 r., natomiast *Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* podpisane w dniu 2 grudnia 2021 r. zostało nadane w dniu 10 grudnia 2021 r., czyli po upływie miesięcznego terminu załatwienia sprawy. Kontrolowany jako przyczynę zwłoki wskazał w wyjaśnieniach z dnia 26 sierpnia 2022 r. „wyjątkowe problemy kadrowe, jakie wystąpiły w związku z COVID-19”.

[dowód: akta kontroli str. 287-298, 360]

Skargi/wnioski przekazane według właściwości.

W wyniku kontroli ustalono, iż w skargach, które Burmistrz Miasta Świebodzice przekazał w całości innym organom według właściwości, w przypadku 1 skargi organ nie dochował terminu określonego normą art. 231 § 1 k.p.a.²¹ (OA.1511.3.2022), a w przypadku 3 skarg²² odstąpiono od oceny terminowości przekazania skargi, ze względu na brak udokumentowania daty nadania pisma do skarżącego lub/i organu właściwego. Na powyższe nieprawidłowości wskazują poniższe ustalenia

- OA.1511.3.2022: skargę, która wpłynęła do organu w dniu 27 lipca 2022 r. [dowód: akta kontroli str.329], pismem znak OA.1511.3.2022 z dnia 1 sierpnia 2022 r. Burmistrz przekazał organowi właściwemu w dniu 1 sierpnia 2022 r., o czym skarżący został poinformowany korespondencją emailową w dniu 2 sierpnia 2022 r., przy czym z uwagi na nieprawidłowy tryb przesłania zawiadomienia, organ nie dysponuje potwierdzeniem odbioru korespondencji. Doręczanie pism bezpośrednio na adres poczty elektronicznej osoby wnoszącej pismo nie spełniania wymogów wyrażonych w przepisach dotyczących doręczeń, w szczególności w zakresie podpisania poświadczenia odbioru. Zatem wysłanie skanu

¹⁹ W doktrynie słusznie podkreśla się, że załatwienie skargi obejmuje: podjęcie uchwały oraz sporządzenie zawiadomienia. Czynność materialno - techniczna zawiadomienia obejmuje sporządzenie zawiadomienia oraz czynność jego nadania (wysyłki). Czynności te winny nastąpić nie później jak w ciągu miesiąca od daty wpływu skargi. Termin do załatwienia skargi określony w art. 237 k.p.a. rozpoczyna bieg od wpłynięcia skargi do organu właściwego [J. Lang, *Struktura*, s. 137; J. Borkowski, w: *Adamiak, Borkowski, KPA. Komentarz*, 2009, s. 685]. Stanowisko judykatury wskazuje, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (art. 237 § 3 k.p.a.) jest skorelowane z terminem wskazanym w art. 237 § 1 k.p.a. Termin do załatwienia skargi jest terminem instrukcyjnym. Organ powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki (termin względny), nie później jednak niż w terminie miesiąca (termin bezwzględny). Przyjąć należy, że określony w art. 237 § 1 k.p.a. termin miesiąca obejmuje nie tylko rozpatrzenie skargi, ale powinno się w nim mieścić także nadanie do skarżącego zawiadomienia przewidzianego w art. 237 § 3 k.p.a. (tak też P. Kledzik, *Postępowanie...*, s. 76) [Komentarz do k.p.a. Gajewski 2015, wyd. I/A. Jakubowski, Legalis].

W razie niezakończono skargi w terminie miesiąca określonym w art. 237 § 1 k.p.a., organ jest obowiązany zawiadomić skarżącego, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a.). Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w trybie art. 237 § 3 k.p.a. winno być sporządzone i nadane do skarżącego, w terminie określonym w art. 36 § 1 k.p.a. Inaczej mówiąc określony w art. 237 § 1 k.p.a. termin miesiąca (a tym samym również wyznaczony nowy termin załatwienia skargi wskazany w art. 36 k.p.a.) obejmuje nie tylko rozpatrzenie skargi, ale powinno się w nim mieścić także nadanie do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, przewidzianego w art. 237 § 3 k.p.a.

²⁰ OA.1510.1.2020

²¹ Zgodnie z art. 231 § 1 k.p.a.: *jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.*

²² OA.1511.1.2021, OA.1511.1.2022, OA.1511.2.2022

zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku na adres mailowy wnioskodawcy należy uznać za działanie nieprawidłowe. Zawiadomienie winno być zostać wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny. Wskazać należy, że skan dokumentu bez pliku zawierającego podpis elektroniczny nie stanowi dokumentu elektronicznego. Podkreślić należy, iż instytucja skarg i wniosków została ustanowiona po to by osoba niezadowolona mogła złożyć skargę/wniosek, otrzymać zwrotną informację – zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/wniosek, skutecznie doręczoną. Organ przesyłając korespondencję na adres e-mail skarżącego nie ma możliwości skutecznego doręczenia zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku.

[dowód: akta kontroli str. 128-141, 353]

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Burmistrzowi Miasta Świebodzice.

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

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

1. Przestrzegać dyspozycji z art. 254 k.p.a., zgodnie z którym 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.
2. Dokonywać prawidłowej kwalifikacji pism wpływających do organu oraz ewidencjonować w prowadzonym Rejestrze skarg i wniosków o symbolu JRWA 1510 i 1511, wyłącznie skargi/wnioski z działu VIII k.p.a.
3. Zgodnie z dyspozycją art. 238 § 1 k.p.a., w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi pouczać o treści art. 239 k.p.a., w przypadku uznania skargi za bezzasadną.
4. W przypadku skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego przez e-PUAP, zapewnić, aby zawiadomienie o przekazaniu skargi do właściwego organu sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym.
5. Załatwiać skargi w terminie wskazanym w art. 237 § 1 k.p.a., uwzględniając czas niezbędny na przygotowanie odpowiedniego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi oraz jego nadanie do skarżącego, a w przypadku niedochowania miesięcznego terminu przewidzianego do załatwienia skargi, określonego w art. 237 § 1 k.p.a., informować skarżącego w terminie miesiąca zgodnie z dyspozycją art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a., o nowym terminie załatwienia skargi.
6. Zapewnić niezwłoczne, nie później jednak niż w terminie 7 dni, przekazywanie skarg do organów właściwych oraz informowanie skarżącego o przekazaniu skargi zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej wnoszę o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, **w terminie do dnia 15 listopada 2022 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Jarosław Obremski