



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.28.2022.KK

Wrocław, dnia 23 listopada 2022 r.

Pan

Marek Fedoruk

Burmistrz Szczawna-Zdroju

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 5 września 2022 r. do 15 października 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: Kamila Konopko – referent prawno-administracyjny (przewodniczący zespołu), Tomasz Szmich – starszy 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 Szczawnie-Zdroju z siedzibą przy ul. Tadeusza Kościuszki 17, 58-310 Szczawno-Zdrój, której tematyka obejmowała organizację przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków, w okresie od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli.

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 Szczawna-Zdroju sprawuje Pan Marek Fedoruk. [dowód: akta kontroli str. 25]

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia złożone przez Burmistrza Szczawna-Zdroju oraz pracowników Urzędu Miejskiego w Szczawnie-Zdroju.

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

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022, poz. 2000), dalej: k.p.a.

² Upoważnienia z dnia 2 września 2022 r., symbol: NK-KSE.0030.98.2022.KK, NK-KSE.0030.99.2022.KK

Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.

Tryb przyjmowania, ewidencjonowania, rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Miejskim w Szczawnie-Zdroju, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami z dnia 5 września 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 50/2009 Burmistrza Szczawna-Zdroju z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Szczawnie-Zdroju⁴. Normy zawarte w zarządzeniu odwołują się do regulacji ogólnych prawa powszechnie obowiązującego. [dowód: akta kontroli str. 20-24]

Zgodnie z regulacją § 1 pkt. 1 lit. e) załącznika do Zarządzenia nr 44/2015 Burmistrza Miasta Szczawna-Zdroju z dnia 31 grudnia 2015r.⁵ zwanego: „zakres czynności Sekretarza Miasta Szczawna-Zdroju” do zadań Sekretarza Miasta należy nadzór nad przestrzeganiem instrukcji kancelaryjnej i terminowe załatwianie spraw, w tym także skarg i wniosków oraz nad właściwym obiegiem dokumentów. Ponadto zgodnie § 2 pkt. 1 ww. Zarządzenia⁶ w razie nieobecności Burmistrza oraz jego Zastępcy do zadań Sekretarza Miasta należy przyjmowanie oraz rozpatrywanie skarg i wniosków. Dokument został podpisany przez Sekretarza Miasta w dniu 31 grudnia 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 26-28]

Zapewnienie należytej organizacji przyjmowania i załatwiania skarg, wniosków, w tym prowadzenie rejestru skarg i wniosków, w okresie objętym kontrolą, powierzono pracownikowi zajmującym stanowisko specjalisty ds. organizacyjnych i kadr w Wydziale Administracyjno-Prawnym (zgodnie z zakresem obowiązków pracownika, cz. Obowiązki Szczegółowe pkt 16 ww. zakres czynności został podpisany przez pracownika, jednak brakuje w nim daty podpisania). Pismem BS.1710.2022 z dnia 10 października 2022 r. poinformowano, że pracownik zajmuję się ww. sprawami od listopada 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 29-33, 139-141]

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 wniosków⁷, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

Kontrola wykazała, iż Burmistrz Szczawna-Zdroju przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków we wtorki w godz. od 7³⁰ do 16⁰⁰, a o godzinach przyjęć interesantów przez Burmistrza zawiadamia stosowna wywieszka w siedzibie kontrolowanego

³ 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

⁴ Zarządzenia Nr 50/2009 Burmistrza Szczawna-Zdroju z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Szczawnie-Zdroju.

⁵ Zarządzenie nr 44/2015 Burmistrza Szczawna-Zdroju z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia zakresu spraw, które Burmistrz przekazuje Sekretarzowi Miasta do prowadzenia w swoim imieniu oraz Załącznik nr 1 do zarządzenia „Zakres Czynności Sekretarza Szczawna Zdrój”.

⁶ Zarządzenie nr 44/2015 Burmistrza Szczawna-Zdroju z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia zakresu spraw, które Burmistrz przekazuje Sekretarzowi Miasta do prowadzenia w swoim imieniu oraz Załącznik nr 1 do zarządzenia „Zakres Czynności Sekretarza Szczawna Zdrój”.

⁷ Rozporządzenie w sprawie skargi i wniosków.

organu. Ustalono, iż Urząd Miejski w Szczawnie-Zdroju⁸ czynny jest od poniedziałku do piątku w godzinach od 7³⁰ do 15³⁰.

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. 34-39]

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowany organ prowadzi rejestr „skarg i wniosków”. Rejestr prowadzony jest dla każdego roku odrębnie.

Przekazany kontrolującym rejestr został oznaczony symbolem BS. 1510⁹ – Rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio i według właściwości. Zapisywane w rejestrze były skargi rozpatrywane bezpośrednio oraz przekazywane wg właściwości. Prowadzenie wspólnego rejestru jest niezgodne z Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki¹⁰

W trakcie postępowania kontrolnego organ kontrolowany wyłączył z ww. wspólnego rejestru skargi przekazywane do załatwienia wg właściwości¹¹. Pismem BS.1710.2022 z dnia 10 października 2022 r. została przesłana kopia rejestru oznaczonego symbolem BS.1511¹² Rejestr skarg i wniosków przekazanych do rozpatrzenia według właściwości.

[dowód: akta kontroli str. 40-42, 139-145]

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.

W prowadzonym rejestrze skarg i wniosków brakuje czytelnej informacji odnoszącej się do faktycznej daty wpływu skargi do urzędu. W ww. rejestrze znajdują się dwie kolumny: „BS-15 ozn. teczki z dnia” oraz „data wszczęcia sprawy”. W toku postępowania kontrolnego ustalono, że w kolumnie: „BS-15 ozn. teczki z dnia” wpisywana jest data widniejąca na piśmie wnoszonym przez skarżącego, a w kolumnie oznaczonej „data wszczęcia sprawy” w większości przypadków wpisywana jest data wpływu skargi do urzędu¹³.

⁸ <http://um.szczawnozdroj.ibip.wroc.pl/public/?id=207524>

⁹ Zwanym dalej rejestrem BS.1510

¹⁰ Jednolity rzeczowy wykaz akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki stanowiący 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. z 2011 r., nr 14, poz. 67), dalej: JRWA.

¹¹ Zgodnie z JRWA.

¹² Zwanym dalej rejestrem BS.1511

¹³ W pozycji 2 z 2020 r. rejestrów skarg i wniosków oznaczonych symbolem BS.1510 i BS.1511 wpisana jest data 20 sierpnia 2022 r. a pismo wpłynęło do Urzędu Miasta w dniu 19 sierpnia 2020 r.

W pozycji 4 z 2020 r. rejestrów skarg i wniosków oznaczonych symbolem BS.1510, w kolumnie BS-15 ozn. teczki wpisana jest data 16 grudnia 2022 r., data na piśmie skarżącego jest 16 listopada 2020 r. a pismo wpłynęło do Urzędu Miasta w dniu 18.11.2020r., zaś odpowiedź została wysłana w dniu 25 listopada 2022 r. (wcześniej niż została oznaczona teczka).

Ustalono, iż zapisy w prowadzonych rejestrach skarg i wniosków (BS.1510 oraz BS.1511) w niektórych przypadkach utrudniają ustalenie terminowości załatwienia spraw, z uwagi na ww. oznaczenia kolumn rejestru oraz na niewypełnienie lub błędne wypełnianie kolumny: „data wysłania odpowiedzi”¹⁴. [dowód: akta kontroli str. 40-42,79, 146, 157]

Należy pamiętać, iż w przypadku rejestru BS.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 załatwiania przez organ skarg i wniosków z rejestru spraw BS.1511.

Ponadto w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że w rejestrze BS.1510 z 2020 w poz. 4 oraz w rejestrze BS.1510 z 2021 r. w poz. 1, 2 i 3 w kolumnie zatytułowanej „BS Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe), Uwagi (sposób załatwienia, nr skargi/wniosku) nie wpisano informacji o sposobie załatwienia skargi.

[dowód: akta kontroli str. 40-42]

Pismem BS.1710.2022 z dnia 10 października 2022 r. organ kontrolowany poinformował, że w rejestrze BS.1510 z 2020 w poz. 4 oraz w rejestrze BS.1510 z 2021 r. w poz. 1, 2 i 3 informacje o sposobie załatwienia skargi zostaną uzupełnione.

[dowód: akta kontroli str. 139-141]

Z przekazanego rejestru skarg wynika, iż kontrolowany organ w rejestrze skarg i wniosków (BS.1510) mylnie zarejestrował następujące skargi:

- skargę (poz. 1 z 2020 r.) z dnia 21 listopada 2019 r., złożoną do Rady Uzdrawiskowej Gminy Miejskiej w Szczawnie na działania Burmistrza. Skarga jest z 2019 r. i nie powinna być zarejestrowana w rejestrze z 2020 r. Skarga powinna być zarejestrowana w rejestrze za rok w którym wpłynęła do urzędu, bez względu na to w którym roku jest rozpatrywana. Ponadto jest to skarga, która bezpośrednio wpłynęła do Rady Miasta Szczawna – Zdrój i nie powinna być rejestrowana w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez Burmistrza Szczawna-Zdroju.

[dowód: akta kontroli str. 40, 43-50]

- skargę (poz. 2 z 2020 r.) z dnia 19.08.2020 r., zawierającą zarzuty nienależytego wykonywania swoich zadań przez dyrektorów lub placówek oświatowych. Jest to skarga, która bezpośrednio była adresowana do Rady Gminy Szczawna - Zdrój (została ona przesłana przez ePUAP na wspólny adres Rady Miejskiej i Burmistrza). Skarga błędnie została przekazana do Urzędu Miejskiego w Szczawnie Zdroju zamiast bezpośrednio do Rady Miejskiej.

Burmistrz Szczawna-Zdroju ww. skargę przekazał do Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju.

Skargi przekazywane zgodnie z właściwością powinny być zarejestrowane w „rejestrze skarg i wniosków przekazywanych zgodnie z właściwością do innych organów”¹⁵, jeżeli jest prowadzony, jeżeli nie ma takiego rejestru to w spisie spraw prowadzonych pod symbolem

¹⁴ W pozycji 2 rejestr skarg i wniosków oznaczony symbolem BS.1510 z 2020 r. i oraz poz. 1 rejestru BS.1511 z 2020 r. w kolumnie „data załatwienia sprawy – podjęcie przez skarżącego” nie ma wpisanej daty wysłania odpowiedzi na skargę. W pozycji nr 3 oraz 4 rejestru skarg i wniosków oznaczonych symbolem BS.1510 z 2020 r. oraz poz. 2 rejestru BS/1510 z 2021 r. błędnie wpisana jest data wysłania odpowiedzi skarżącemu.

¹⁵ Zgodnie z JRWA. Pismem BS.1710.2022 z dnia 10 października 2022 r. została przesłana kopia rejestru oznaczonego symbolem BS.1511– Rejestr skarg i wniosków przekazanych do rozpatrzenia według właściwości,

klasyfikacyjnym 1511 - *Skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości.*

[dowód: akta kontroli str. 40, 51-57, 139-141, 144]

- skargę (poz. 3 z 2021 r.) z dnia 15 listopada 2021 r. dotyczącą drugiego ustnego przetargu nieograniczonego (dot. działka 60/2 w pobliżu ul. Chopina). Skarga została złożona na podstawie art. 40 ust. ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.¹⁶, a zatem nie powinna być ewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków o symbolu klasyfikacyjnym 1510 ani 1511. Powyższe uznano więc za błąd rejestracji.

[dowód: akta kontroli str. 106-130]

Postępowania skargowo-wnioskowe:

Skargi/wnioski załatwione bezpośrednio.

W rejestrach BS.1510 (obejmujących okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli) odnotowano łącznie 8 pozycji, w tym błędnie zarejestrowano 3 skargi.

W rejestrach BS.1511 (obejmujących okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli) odnotowano łącznie 1 pozycję.

Kontroli poddano zatem 6 skarg, w tym 5 skarg załatwionych bezpośrednio oraz 1 skargę przekazaną 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 postępowaniach kontrolowany prawidłowo kwalifikował pisma jako skargi powszechne oraz poprawnie identyfikował organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie.

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

W oparciu o akta skontrolowanych spraw ustalono, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi każdorazowo zawierało oznaczenie organu od którego pochodzi, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi.

w którym skarga z rejestr 1510 z 2020 r. poz. 2 (sygn. pisma BS-1510.2.2020) została przepisana do rejestru 1511 z 2020 r. poz. 1 (sygn. pisma BS-1510.2.2020).

¹⁶ Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.).

Jednocześnie w wyniku kontroli ustalono, iż w 3 przypadkach (poz. 4 i poz. 5 z rejestru BS.1510 z 2020 r. oraz poz. 2 z rejestru BS.1510 z 2021 r) z zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (pismo z dnia 24 listopada 2020 r., pismo z dnia 14 grudnia 2020 r., pismo z dnia 15 września 2021r.) nie wynika wprost sposób jej załatwienia, co stanowi nieprawidłowość. [dowód: akta kontroli str. 78, 90, 98]

W przypadku jednej skargi (poz. 5 z 2020 r. z rejestru 1510 z 2020 r.), jedynie z zapisów rejestru wynika sposób załatwienia skargi. W kolumnie: „Uwagi (sposób załatwienia, nr skargi/wniosku) została zapisana informacja „ wyjaśnienia osoby administrującej obiektami, skarga bezzasadna”. Pismem BS.1710.2022 z dnia 10 października 2022 r. organ kontrolowany poinformował, że pomimo braku użycia sformułowań „zasadna”, „bezzasadna”, „nieuzasadniona” z treści pism BS-1510.5.2020¹⁷ oraz BS-1510.2.2021¹⁸ wynika, że skargi są bezzasadne. [dowód: akta kontroli str. 85, 98, 139-141,]

W zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi należy jednoznacznie wskazywać sposób jej załatwienia, zgodnie bowiem z przepisem art. 238 § 1 k.p.a.: zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać m.in. sposób załatwienia skargi.

Zgodnie z przywołanym wyżej art. 238 § 1 zdanie drugie k.p.a. zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać pouczenie o treści art. 239 k.p.a. W oparciu o skontrolowane sprawy ustalono, że skargi zewidencjonowane pod poz. 3 z rejestru 1510 z 2020 r. poz. 1 z rejestru 1510 z 2021 r. zostały uznane za bezzasadne, niemniej jednak zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawiera pouczenia o treści art. 239 k.p.a., co stanowi naruszenie.

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Szczawna-Zdroju¹⁹, w przypadku dwóch skarg (poz. 5 - rejestr 1510 z 2020 r., sygn. pisma BS-1510.5.2020, oraz z poz. 2 - rejestr 1510 z 2021 r. , sygn. pisma BS-1510.2.2021) w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi (zarzuty uznane za bezzasadne) powinno być zastosowane pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 40-42, 85, 98, 139-141]

Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Z akt kontroli wynika, że w dwóch przypadkach zawiadomienia nie zawierały uzasadnienia prawnego [poz. 5 - rejestr BS.1510 z 2020 r. (sygn. pisma BS-1510.5.2020), poz. 2 - rejestr BS.1510 z 2021 r. (sygn. pisma BS-1510.2.2021)].

[dowód: akta kontroli str. 85, 98]

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż w 4 przypadkach²⁰ pisma wszczynające postępowanie skargowe zostały złożone w wersji papierowej w Urzędzie Miejskim w Szczawnie-Zdroju, a w 1 pismo ²¹zostało przesłane za pośrednictwem poczty e-mail.

¹⁷ Skarga poz. 5 - rejestr BS.1510 z 2020 r. (syg. pisma BS-1510.5.2020) cyt.: „ (...) nie mogę przyjąć w sposób nie budzący wątpliwości rażącego zachowania pracownika (...)”

¹⁸ Skarga poz. 2 – rejestr BS.1510 z 2021 r. (syg. pisma BS-1510.2.2021) cyt.: „ (...) z przykrością muszę poinformować, że Burmistrz nie ma kompetencji ani narzędzi prawnych do wyegzekwowania od najemcy zakazu”.

¹⁹ Pismo nr BS.1710.2022 z dnia 10 października 2022 r.

²⁰ Skarga poz. 3 i poz. 4 rejestr BS.1510 z 2020 r, poz. 1 i poz. 2 BS.1510 z 2020 r.

²¹ Skarga poz. 5 rejestr BS.1510 z 2020 r,

[dowód: akta kontroli str. 65, 82, 88, 94, 97]

W wyniku kontroli ustalono, iż zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (poz. 3 i poz. 4 rejestr BS.1510 z 2020 r., oraz poz. 1 i poz. 2 rejestr BS.1510 z 2020 r.) zostały wysłane w sposób prawidłowy w wersji papierowej na adres do korespondencji podany przez skarżących.

[dowód: akta kontroli str. 58-60, 146, 78-79, 90-91, 98-99]

Z akt kontroli wynika, że zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (poz. 5 rejestr BS.1510 z 2020 r.) przekazano stronie skarżącej na adres e-mail, za pośrednictwem którego omawiana wiadomość wpłynęła. W swoim piśmie skarżąca podała tradycyjny adres do korespondencji.

[dowód: akta kontroli str. 85,86, 88]

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 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. Wobec braku udokumentowania skutecznego doręczenia pisma, stwierdzono wystąpienie omówionej wyżej nieprawidłowości, polegającej na braku skutecznej realizacji normy art. 237 §3 k.p.a. w zakresie zawiadomienia strony skarżącej o sposobie załatwienia skargi.

W tym miejscu wskazać też należy, że adres poczty elektronicznej (e-mail) nie spełnia wymagań środków komunikacji elektronicznej, o których stanowi art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną²², mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a. Środkami komunikacji elektronicznej jest bowiem rozwiązanie techniczne, w postaci elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP²³.

Jednocześnie należy pamiętać, że dokument przesyłany środkami komunikacji elektronicznej powinien być wysłany w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a., a nie w formie dokumentu tradycyjnego zapisanego w formacie pdf.

Skargi/wnioski przekazane według właściwości.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność sporządzania i przekazywania zawiadomień o przekazaniu skargi innym organom według właściwości.

W wyniku kontroli wykazano następujące nieprawidłowości:

- skarga poz.1 - rejestr 1511 z 2020 r. (syg. pisma BS-1510.2.2020), poz. 2 - rejestr 1510 z 2020 r. (sygn. pisma BS-1510.2.2020)²⁴ - 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. 54]

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 344.

²³ IV SA/Wr 512/21 – Postanowienie WSA we Wrocławiu.

²⁴ Skarga została zarejestrowana w dwóch rejestrach.

- skarga poz.1 - rejestr 1511 z 2020 r. (sygn. pisma BS-1510.2.2020), poz. 2 - rejestr 1510 z 2020 r. (sygn. pisma BS-1510.2.2020)²⁵ - zawiadomienie o przekazaniu skargi do właściwego organu z dnia 21 sierpnia 2020 r., nie zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem 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 zapisanego w formacie pdf (zawierającego pieczęć i odręczny podpis Burmistrza Miasta Szczawno-Zdrój) i przesłane na adres ePUAP. Należy zwrócić uwagę, iż zawiadomienie o przekazaniu skargi do właściwego organu powinno być doręczone skarżącemu za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną²⁶, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej²⁷. Zaś zgodnie z normą art. 238²⁸ k.p.a. przesyłany dokument środkami komunikacji elektronicznej powinien mieć postać dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, co wyklucza możliwość uznania skanu zawiadomienia w formie PDF, za dokument elektroniczny.

[dowód: akta kontroli str. 54, 56, 57]

Terminowość w zakresie skarg i wniosków

Skargi/wnioski załatwione bezpośrednio.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż 2 skargi²⁹ zostały załatwione przez organ w terminie zgodnym z dyspozycją art. 237 § 1 i 2 k.p.a., a 3 skargi z naruszeniem tegoż terminu, przy czym nie zastosowano regulacji przewidzianej art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a.³⁰

²⁵ Skarga została zarejestrowana w dwóch rejestrach.

²⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 344.

²⁷ Art. 39¹ § 1 pkt. 2 k.p.a. - stan prawny na dzień 19.08.2020 r.

²⁸ Stan prawny na dzień 19.08.2020 r.

²⁹ Rejestr BS.1510 z 2020 r. poz. 4 (sygn. pisma BS-1510.4.2020), rejestr BS.1510 z 2021 r. poz. 1 (sygn. pisma BS-1510.1.2021),

³⁰ W doktrynie słusznie podkreśla się, że załatwienie skargi obejmuje: 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. 1/A. Jakubowski, *Legalis*].

W razie niezałatwienia 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.

Na powyższe nieprawidłowości wskazują poniższe ustalenia:

- rejestr BS.1510 z 2020 r. poz. 3 (sygn. pisma BS-1510.3.2020) - skarga wpłynęła do organu w dniu 7 września 2020 r., natomiast *Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* podpisane w dniu 7 października 2020 r. zostało nadane w dniu 15 października 2020 r., czyli po upływie miesięcznego terminu załatwienia sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 58, 65, 139-141, 146]

- rejestr BS.1510 z 2020 r. poz. 5 (sygn. pisma BS-1510.5.2020) - skarga wpłynęła do organu w dniu 12 października 2020 r., natomiast *Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* podpisane w dniu 14 grudnia 2020 r. zostało nadane w dniu 15 grudnia 2020 r., czyli po upływie miesięcznego terminu załatwienia sprawy. [dowód: akta kontroli str. 85, 86,87]

- rejestr BS.1510 z 2021 r. poz. 2 (sygn. pisma BS-1510.2.2021) - skarga wpłynęła do organu w dniu 7 czerwca 2021 r., natomiast *Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* podpisane w dniu 15 września 2021 r. czyli po upływie miesięcznego terminu załatwienia sprawy. [dowód: akta kontroli str. 97, 98, 99,]

W wyżej wymienionych przypadkach ustalono, że został przekroczony termin miesiąca na załatwienie skargi określony w art. 237 § 1 k.p.a., a także, że nie poinformowano skarżących o przyczynach zwłoki, nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a.).

Skargi/wnioski przekazane według właściwości.

W wyniku kontroli ustalono, iż w skardze, którą Burmistrz Szczawna-Zdroju przekazał w całości innym organom według właściwości, organ dochował terminu określonego normą art. 231 § 1 k.p.a.³¹ - rejestr 1511 z 2020 r. poz. 1 (sygn. pisma BS-1510.2.2020), rejestr 1510 z 2020 r. poz. 2 (syg. pisma BS-1510.2.2020)³².

[dowód: akta kontroli str. 51, 54, 57, 139-141, 144]

Projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Burmistrzowi Miasta Szczawna-Zdroju.

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

- 1) Prowadzić rejestr skarg i wniosków w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego obliguje art. 254 k.p.a., w szczególności zapewnić, aby zapisy rejestru odzwierciedlały sposób załatwienia sprawy przez organ oraz były zgodne z aktami prowadzonych postępowań skargowych/wnioskowych.
- 2) Ewidencjonować w prowadzonych Rejestrach skarg i wniosków o symbolach JRWA 1510 i 1511, wyłącznie skargi/wnioski z działu VIII k.p.a.
- 3) Stosować właściwą podstawę prawną w zawiadomieniu o przekazaniu skargi do właściwego organu (art. 231 k.p.a.).
- 4) Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. dochować obowiązku zamieszczania w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi sposobu jej załatwienia, a w zawiadomieniu o odmownym

³¹ 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.*

³² Skarga została zarejestrowana w dwóch rejestrach BS-1510 z 2020r. oraz BS-1511 z 2020 r.

załatwieniu skargi wskazać również uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

- 5) W przypadku skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego, zapewnić, aby zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz zostało doręczone zgodnie z przepisami rozdziału 8 k.p.a. i ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.
- 6) Załatwiać skargi w terminie wskazanym w art. 237 § 1 k.p.a., 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, podając przyczyny zwłoki oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

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 29 grudnia 2022 r.


WOJEWODA WIELKOPOLSKI
Jarosław Cichemski

Z. Koryb
dhe młoc
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU
Prawnego Nadzoru i Kontroli


Danuta Frydlewicz-Pierucka