



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 5 maja 2023 r.

NK-KSE.431.1.11.2023.TS

Pan
Włodzimierz Chlebosz
Wójt Gminy Czernica

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 1 marca 2023 r. do 27 marca 2023 r. na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego¹ oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego² kontroler z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – starszy inspektor wojewódzki Tomasz Szmich - przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Gminy Czernica z siedzibą przy ul. Kolejowej 3, 55-003 Czernica, której tematyka obejmowała organizację przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków, w okresie od dnia 1 stycznia 2021 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 22 grudnia 2022 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2023 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 Wójta Gminy Czernica sprawował Pan Włodzimierz Chlebosz. [dowód: akta kontroli str. 31-32]

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia złożone przez Wójta Gminy Czernica.

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

¹ Dz.U. z 2022, poz. 2000 ze zm., dalej: k.p.a.

² Upoważnienie z dnia 23 lutego 2023 r., symbol: NK-KSE.0030.28.2023.TS.

Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.

Tryb przyjmowania, ewidencjonowania, rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Gminy Czernica, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami z dnia 17 marca 2023 r. realizowany jest na podstawie Zarządzenia Nr 0050.111.2021 Wójta Gminy Czernica z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica³. Normy zawarte w zarządzeniu odwołują się do regulacji ogólnych prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z regulacją § 8 pkt 12 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, do zadań sekretarza należy organizacja przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków wpływających do urzędu, zaś na podstawie § 68 ust. 1 Regulaminu „skargi i wnioski wniesione do urzędu pisemnie lub do protokołu, podlegają rejestracji w rejestrze skarg i wniosków, prowadzonym przez sekretarza.” [dowód: akta kontroli str. 37-97]

Prowadzenie rejestru skarg i wniosków, w okresie objętym kontrolą, powierzono pracownikowi zajmującemu stanowisko: inspektora ds. obsługi rady (zgodnie z zakresem czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracownika, pkt 4 ppkt 5, podpisanym w dniu 08.07.2019 r.). [dowód: akta kontroli str. 28-30]

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 wniosków⁴, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

Kontrola wykazała, iż Wójt lub Zastępca Wójta Gminy Czernica przyjmują interesantów w sprawach skarg i wniosków w środy w godz. od 14⁰⁰ do 17⁰⁰, a o godzinach przyjęć interesantów przez Wójta / Zastępcę Wójta zawiadamia stosowna wywieszka w siedzibie kontrolowanego organu oraz informacja na stronie BIP urzędu. Ustalono, iż Urząd Gminy Czernica czynny jest w poniedziałki, wtorki, czwartki, piątki w godzinach od 7³⁰ do 15¹⁵, w środy od 8⁰⁰ do 17⁰⁰ (<https://bip.czernica.pl>). Ponadto zgodnie z § 67 Regulaminu Organizacyjnego kontrolowanego organu, interesanci w sprawach skarg i wniosków przyjmowani są również przez sekretarza, skarbnika i kierownika referatu codziennie w godzinach pracy urzędu. 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. 24-27, 160]

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowany organ prowadzi odrębnie: rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz rejestr skarg i wniosków przekazywanych zgodnie z właściwością. 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 rzeczowym wykazem akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki*⁵. [dowód: akta kontroli str. 154-159]

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

³ Zarządzenie uchyliło Zarządzenie 0050.47.2018 Wójta Gminy Czernica z dnia 4 maja 2018 r. w sprawie ustalenia jednolitego tekstu regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica z późniejszymi zmianami.

⁴ 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.

⁵ 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.

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 dwóch przypadkach utrudniają ustalenie terminowości załatwienia spraw, z uwagi na błędne wypełnianie kolumny „sposób załatwienia”⁶. Ponadto należy zauważyć, iż rejestr jest prowadzony czytelnie, rubryki są uzupełniane. [dowód: akta kontroli str. 100, 101-144, 154]

Należy pamiętać, iż w przypadku rejestru spraw 1510 oraz 1511, termin załatwienia sprawy powinien wskazywać datę nadania pisma do skarżącego oraz do właściwego organu w przypadku przekazania skargi do rozpatrzenia. W przeciwnym wypadku rejestr może wprowadzać w błąd i utrudniać kontrolę terminowości załatwiania przez organ skarg i wniosków z rejestru spraw 1510 i 1511. [dowód: akta kontroli str. 100, 154]

Postępowania skargowo-wnioskowe:

W okresie objętym kontrolą zaewidencjonowano 4 skargi w prowadzonym rejestrze skarg. Kontrolą objęto wszystkie skargi. W wyniku analizy dokumentacji akt postępowań skargowo - wnioskowych stwierdzono, iż wszystkie 4 skargi poddane kontroli załatwiono bezpośrednio⁷. [dowód: akta kontroli str. 101-144]

Ustalono, iż co do zasady w przypadku, w którym wszczęto postępowanie skargowe - skierowano do skarżącego *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 101-109, 110-117, 118-132, 134-144]

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w zawiadomieniach wszystkich elementów określonych normą art. 238 § 1 k.p.a.⁸ Stwierdzono, iż sporządzone *zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg* nie zawierają wszystkich elementów określonych tym przepisem, na co wskazują następujące ustalenia:

- skargi OiSO.1510.1.2021 oraz OiSO.1510.2.2021, mimo uznania bezzasadności skarg, zawiadomienia nie zawierały pouczenia o treści art. 239 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 17 marca 2023 r. kontrolowany nie kwestionował ustaleń, wskazując iż przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie. [dowód: akta kontroli str. 101-102, 110-111, 152]

- skarga OiSO.1510.2.2021: zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi z dnia 16 grudnia 2021 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 Wójta Gminy Czernica) i przesłane na adres poczty elektronicznej skarżącej podany w treści skargi. Jak ustalono w toku kontroli, skarżąca nie

⁶ Skarga OiSO.1510.1.2021 (data nadania wg. e-monitoringu korespondencji to 23.04.2021r., w rejestrze błędnie wpisano – 22.04.2021r.), skarga OiSO.1510.3.2021 (data nadania wg. e-monitoringu to 20.12.2021r., w rejestrze błędnie wpisano 17.12.2021r.)

⁷ Skarga K.K./Ł.S. (rejestr 1/2021) OiSO.1510.1.2021

Skarga M.W. (rejestr 2/2021) OiSO.1510.2.2021

Skarga E.W. (rejestr 3/2021) OiSO.1510.3.2021

Skarga B.J. (rejestr 4/2021) OiSO.1510.4.2021

⁸ 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. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*

Zgodnie z treścią art. 14 § 1a k.p.a.: *Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.* [przepis wszedł w życie w dniu 05.10.2021 r.]

zrezygnowała z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w związku z czym *zawiadomienie* o sposobie załatwienia skargi organu winno być zostać wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a.

Zgodnie z normą 39¹ k.p.a. w związku z art. 14 § 1a k.p.a. pisma utrwalone w postaci elektronicznej doręcza się środkami komunikacji elektronicznej, mają one zatem postać dokumentu elektronicznego, co wyklucza możliwość uznania skanu zawiadomienia w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, za dokument elektroniczny. Skan zawiadomienia 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*⁹, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a.¹⁰ Należy zwrócić uwagę, iż zawiadomienie winno być zostać wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny. Podkreślić należy, że skan dokumentu bez pliku zawierającego podpis elektroniczny nie stanowi dokumentu elektronicznego.

W wyjaśnieniach z 17 marca 2023 r. wskazano, iż „wysłanie skarżącej odpowiedzi na adres email było zdarzeniem incydentalnym z uwagi na trwającą awarię systemu PROTON (...) i miało na celu niedopuszczenie do uchybienia terminowi załatwienia sprawy.” W związku z powyższym, wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Organ administracji obowiązany jest do przestrzegania przepisów dot. doręczeń określonych w art. 39 k.p.a. i następnym. W przypadku zatem wystąpienia problemów technicznych, organ powinien zastosować się do dyspozycji art. 39 § 2 i 3 k.p.a., zgodnie z którymi, w przypadku braku możliwości doręczenia pisma na adres do doręczeń elektronicznych, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej (...) albo przesyłką rejestrową albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Należy podkreślić, iż prawidłowość sporządzenia zawiadomienia, dla jego ważności i mocy urzędowej, a tym samym przydatności dla skarżącego – ma pierwszorzędne znaczenie. Zatem organ powinien przede wszystkim zapewnić, by dostarczane zawiadomienia zawierały wszystkie elementy określone normą art. 238 § 1 k.p.a. w związku z art. 14 § 1a k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 110-117, 152]

Terminowość w zakresie skarg i wniosków

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż 2 skargi¹¹ załatwione zostały w terminie zgodnym z dyspozycją art. 237 § 1 i 2 k.p.a. W przypadku 2 pozostałych skarg¹², ze względu na doręczenie zawiadomienia niezgodne z dyspozycją art. 39 k.p.a., nie można jednoznacznie dowieść, że organ kontrolowany dochował termin do załatwienia skargi. Na powyższe nieprawidłowości wskazują poniższe ustalenia:

- skarga OiSO.1510.2.2021 wpłynęła do organu w formie elektronicznej (epuap), następnie organ poinformował skarżącą o sposobie załatwienia skargi w korespondencji emailowej, 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

⁹ Dz. U. z 2020, poz. 344.

¹⁰ Środkami komunikacji elektronicznej są bowiem rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności poczta elektroniczna.

¹¹ OiSO.1510.1.2021, OiSO.1510.3.2021.

¹² OiSO.1510.2.2021, 1510.4.2021.

w przepisach dotyczących doręczeń, w szczególności w zakresie podpisania poświadczenia odbioru. Zatem wysłanie skanu zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi na adres mailowy skarżącej 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, otrzymać zwrotną informację – zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, skutecznie doręczoną. Organ przesyłając korespondencję na adres e-mail skarżącej nie ma możliwości skutecznego doręczenia zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, a zatem nie może jednoznacznie dowieść, że dochował termin do załatwienia skargi. Kontrolowany nie podważał ustaleń kontroli. [dowód: akta kontroli str. 110-132, 152]

- skarga OiSO.1510.4.2021 została sporządzona w formie papierowej. W wyniku kontroli ustalono, iż organ sporządził zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a następnie przesłał zawiadomienie na adres mailowy skarżącego, pomimo wskazania adresu korespondencyjnego w treści skargi. Kontrolujący wezwał organ o wskazanie sposobu zrealizowania w przedmiotowym postępowaniu obowiązku prawidłowego i skutecznego doręczania korespondencji (w szczególności w zakresie uzyskania dowodu odebrania pisma). Kontrolowany pismem z dnia 17 marca 2023 r. wyjaśnił, iż „Skarżący w przedmiotowej skardze wskazał na podstawie art. 237 ust. 3 k.p.a. jako formę kontaktu i przekazywanie wszelkiej korespondencji w sprawie na adres email, co uczyniono.”

Wyjaśnienie nie mogło zostać uznane. Doręczanie pism bezpośrednio na adres poczty elektronicznej osoby wnoszącej pismo nie spełniania wymogów wyrażonych w przepisach dotyczących doręczeń określonych w art. 39 k.p.a. i następnych, w szczególności w zakresie podpisania poświadczenia odbioru. Zawiadomienie winno zostać sporządzone w formie pisemnej i wysłane na wskazany adres korespondencyjny skarżącego, a w przypadku sporządzenia zawiadomienia w postaci elektronicznej, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego – doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma (art. 39³ k.p.a.). 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/wniosku, skutecznie doręczoną. Organ przesyłając korespondencję na adres e-mail skarżącego nie ma możliwości skutecznego doręczenia zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi¹³, a zatem nie może jednoznacznie dowieść, że dochował termin do załatwienia skargi. Organ chcąc wyjść naprzeciw prośbie skarżącego, oprócz doręczenia wskazanego przez przepisy art. 39 k.p.a. i następne, mógł równocześnie wysłać zawiadomienie na wskazany adres mailowy, traktując tą formę dostarczenia korespondencji wyłącznie jako informacyjną, mając jednocześnie pewność, iż adres mailowy należy rzeczywiście do skarżącego i nie dojdzie do wysłania korespondencji do osoby nieuprawnionej, co skutkowałoby naruszeniem przepisów dot. ochrony danych osobowych, tzw. RODO. [dowód: akta kontroli str. 133-144, 152-153]

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Wójtowi Gminy Czernica.

¹³ Automatycznie wygenerowana przez pocztę elektroniczną informacja o treści „twoja wiadomość została wyświetlona” ze wskazaniem czasu i daty – nie potwierdza w sposób wymagany prawnie i niebudzący wątpliwości w kwestii potwierdzenia tożsamości, że korespondencja urzędowa została odebrana przez właściwą osobę.

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) 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) 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.
- 3) Doręczać zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi lub o przekazaniu skargi do organu właściwego zgodnie z dyspozycją art. 39 k.p.a.
- 4) Zapewnić w sprawach prowadzonych w formie elektronicznej sporządzanie zawiadomień zgodnie z dyspozycją art. 14 § 1a 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 czerwca 2023 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Jarosław Obranicki