



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.2.2023.KK

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Pan
Piotr Chmurzyński
Przewodniczący Rady
Powiatu Wrocławskiego

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 17 stycznia 2023 r. do 8 marca 2023 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 (przewodnicząca 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 Radzie Powiatu Wrocławskiego z siedzibą przy ul. Tadeusza Kościuszki 131, 50-440 Wrocław, której tematyka obejmowała organizację przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków, w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli.

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 Przewodniczącego Rady Powiatu Wrocławskiego pełnił Pan Piotr Chmurzyński³. [dowód: akta kontroli str. 44]

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 złożone wyjaśnienia Kontrolowanego.

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 ze zm.), dalej: k.p.a.

² Upoważnienia z dnia 11 stycznia 2023 r., symbol: NK-KSE.0030.1.2023.KK, NK-KSE.0030.2.2023.KK.

³ Uchwała nr I/1/18 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Powiatu Wrocławskiego.

Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.

Tryb przyjmowania, ewidencjonowania, rozpatrywania skarg i wniosków w Radzie Powiatu Wrocławskiego⁴, 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 wniosków⁵, Statucie Powiatu Wrocławskiego stanowiącym załącznik do Obwieszczenia Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 30 października 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Powiatu Wrocławskiego⁶ oraz uchwały nr 3/2019 z dnia 15 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę Nr XXII/202/13 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego we Wrocławiu⁷. [dowód: akta kontroli str. 25, 29-43, 47, 62-64]

Zgodnie z dyspozycją art. 16a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸ Rada Powiatu Wrocławskiego uchwałą⁹ nr VII/77/19 z dnia 18 czerwca 2019 r. zmieniającą uchwałę nr II/14/18 Rady Powiatu Wrocławskiego w sprawie powołania Komisji Skarg Wniosków i Petycji Rady Powiatu Wrocławskiego powołała Komisję Skarg, Wniosków i Petycji. [dowód: akta kontroli str. 40, 45-46,]

Zgodnie z zapisem § 48 Statutu Rady Powiatu Wrocławskiego skargi, wnioski i petycje kierowane do Rady przyjmowane są przez Przewodniczącego, rejestrowane są w rejestrze skarg, wniosków i petycji, po uzyskaniu opinii, wyjaśnień oraz dokumentacji od Starosty lub Zarządu przekazywane są do Komisji, Skarg, Wniosków i Petycji. Po rozpatrzeniu skargi, wniosku lub petycji ww. Komisja przygotowuje opinię na piśmie i przedkłada ją Przewodniczącemu Rady. Przewodniczący przedstawia stanowisko Komisji na najbliższej sesji Rady. Rada po zapoznaniu się opinią komisji podejmuje uchwałę, którą wraz z uzasadnieniem Przewodniczący przekazuje wnoszącemu skargę, wniosek lub petycję.

Zapewnienie należytej organizacji przyjmowania i załatwiania skarg, wniosków, w tym prowadzenie rejestru skarg i wniosków, w okresie objętym kontrolą, powierzono pracownikom Biura Rady Powiatu¹⁰ zajmującym stanowiska: Kierownika Biura Rady Powiatu¹¹ oraz podinspektora (2 osoby)¹² zgodnie z zakresami czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracownika podpisanymi w dniach: 4 maja 2020 r., 23 sierpnia 2022 r. i 1 września 2022 r.

⁴ Protokół przyjęcia wyjaśnień z dnia 26 stycznia 2023 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

⁶ Rozdział 5 Skargi, Wnioski i Petycje Statutu Rady Powiatu Wrocławskiego stanowiącego załącznik do obwieszczenia Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 30 października 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Powiatu Wrocławskiego (Dz. U. Woj. Doln. z 2020 r. poz. 25) zwany dalej Statutem Rady Powiatu Wrocławskiego.

⁷ § 39 uchwały nr 3/2019 Zarządu Powiatu Wrocławskiego z dnia 15 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę Nr XXII/202/13 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego we Wrocławiu.

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)

⁹ Uchwała nr VII/77/19 z dnia 18 czerwca 2019 r. zmieniająca uchwałę nr II/14/18 Rady Powiatu Wrocławskiego w sprawie powołania Komisji Skarg Wniosków i Petycji Rady Powiatu Wrocławskiego.

¹⁰ § 39 uchwały nr 3/2019 Zarządu Powiatu Wrocławskiego z dnia 15 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę Nr XXII/202/13 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego we Wrocławiu.

¹¹ Zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracownika cz. II pkt 2 oraz karta zadań pracownika pracującego w systemie zadaniowym cz. I pkt 3.

¹² Zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracownika cz. II pkt 4 i 5.

oraz kartą zadań pracownika pracującego w systemie zadaniowym podpisaną w dniu 31 lipca 2020 r.

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 wniosków¹³, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

[dowód: akta kontroli str. 58, 62, 88-95]

Kontrola wykazała, iż Przewodniczący Rady Powiatu Wrocławskiego¹⁴ przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w czwartki w godz. od 15⁰⁰ do 16⁰⁰, a o godzinach przyjęć interesantów przez Przewodniczącego zawiadania stosowna wywieszka w siedzibie kontrolowanego organu oraz informacja na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego we Wrocławiu¹⁵. Ustalono, iż Starostwo Powiatowe we Wrocławiu¹⁶ czynne jest od poniedziałku do piątku w godzinach od 7⁴⁵ do 15⁴⁵.

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. 40, 79-87]

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowany organ prowadzi rejestry „skarg i wniosków” oznaczone symbolami: SP-BR.1510¹⁷ – rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz SP-BR.1511¹⁸ rejestr skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia wg właściwości. Rejestr prowadzony jest dla każdego roku odrębnie. Rejestry zostały oznaczone prawidłowo symbolami 1510 oraz 1511 tj. zgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki¹⁹.

[dowód: akta kontroli str. 96-102]

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 wniosków²⁰. 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 lub wniosek, jaki jest jej/jego przedmiot, oraz w jaki sposób i kiedy została/- ł załatwiona/-y.

Ustalono, że rejestry skarg i wniosków (SP-BR.1510 oraz SP-BR.1511) prowadzone są w sposób staranny i przejrzysty oraz zawierają większość wymaganych informacji.

¹³ Rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

¹⁴ § 48 ust. 6 Statutu Rady Powiatu Wrocławskiego.

¹⁵ <https://powiatwroclawski.bip.net.pl/?a=761>

¹⁶ <https://www.powiatwroclawski.pl/kontakt.html>

¹⁷ Zwanym dalej rejestrem SP-BR. 1510.

¹⁸ Zwanym dalej rejestrem SP-BR. 1511.

¹⁹ 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 2011r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011r. , nr 14, poz. 67), dalej: JRWA.

²⁰ Zgodnie z art. 254 k.p.a.: *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.*

W ww. rejestrach nie wpisano jednak terminu nadania pism do skarżących/wnioskodawców oraz organu właściwego, co w ocenie kontrolujących utrudnia kontrolę terminowości załatwienia sprawy poszczególnych skarg i wniosków. Należy pamiętać, iż w przypadku rejestru SP-BR.1511 termin załatwienia sprawy powinien wskazywać datę nadania pisma przekazującego skargę lub wniosek do właściwego organu oraz pisma do skarżącego/wnioskodawcy. [dowód: akta kontroli str. 96-102]

Z przekazanego rejestru skarg wynika, iż kontrolowany organ w rejestrze skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia wg właściwości (SP-BR.1511) mylnie zarejestrował następujące skargi:

- skargę Gminy Czernica (poz. 1 z 2021 r.) z dnia 3 lutego 2021 r., złożoną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za Pośrednictwem Rady Powiatu Wrocławskiego. Skarga została złożona na podstawie art. 3 § 2 pkt. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.²¹ prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a zatem nie powinna być ewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków o symbolu klasyfikacyjnym 1510 ani 1511. Powyższe uznano za błąd rejestracji. [dowód: akta kontroli str. 158-165]

- skargę/ponaglenie M.G. i G.G. (poz. 2 z 2021 r.) z dnia 15 lutego 2021 r. Pismo zostało potraktowane jako ponaglenie i w trybie art. 37 k.p.a. zostało przekazane do organu właściwego, a zatem nie powinno być ewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków o symbolu klasyfikacyjnym 1511. Powyższe uznano za błąd rejestracji. [dowód: akta kontroli str. 166-172]

- skargę Gminy Kąty Wrocławskie (poz. 3 z 2021 r.) z dnia 28 stycznia 2021 r., złożoną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Skarga została przekazana do Rady Powiatu Wrocławskiego w celu udzielenia odpowiedzi na skargę oraz nadesłana akt sprawy. Skarga została złożona na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.²² prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a zatem nie powinna być ewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków o symbolu klasyfikacyjnym 1510 ani 1511. Powyższe uznano za błąd rejestracji. [dowód: akta kontroli str. 173-182]

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że w rejestrze nie została zarejestrowana skarga z dnia 21 lipca 2021 r. przesłana w wiadomości e-mail przez skarżącego B.D. na adres mailowy biurorady@powiatwroclawski.pl zawierająca zarzuty dotyczące sposobu funkcjonowania i obsługi klientów w Wydziale Komunikacji Starostwa Powiatowego we Wrocławiu. [dowód: akta kontroli str. 99-100, 245-246]

²¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.).

Postępowania skargowo-wnioskowe:

W okresie objętym kontrolą zaewidencjonowano 14 pozycji w prowadzonych rejestrach skarg i wniosków (SP-BR.1510 oraz SP-BR.1511). Z czego 3 skargi zostały mylnie zarejestrowane, 1 skarga została wycofana. Ponadto ustalono, że 1 skarga nie została wpisana do rejestru SP-BR.1511 [dowód: akta kontroli str. 96-102, 244-245, 256]

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 na ogół prawidłowo kwalifikował pisma jako skargi powszechne oraz identyfikował organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie.

Skargi/wnioski załatwione bezpośrednio.

W rejestrach SP-BR. 1510 (obejmujących okresie od 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli) zarejestrowano łącznie 5 skarg. W trakcie kontroli ustalono, że 1 skarga została wycofana przez skarżącą przed terminem rozpatrzenia skargi²³, 3 skargi zostały rozpatrzone przez Radę²⁴, a 1 skarga jest w trakcie rozpatrywania²⁵.

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, elementów wynikających z art. 238 § 1 k.p.a. W oparciu o akta skontrolowanych spraw ustalono, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi każdorazowo zawierało wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oznaczenie organu od którego pochodzi, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Ponadto ustalono, że wszystkie zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 125-130,139-144, 149-154]

Skargi/wnioski przekazane według właściwości.

W rejestrach SP-BR.1511 (obejmujących okresie od 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli) odnotowano łącznie 9 pozycji (7 skarg i 2 wnioski), w tym błędnie zarejestrowano 3 skargi²⁶ i nie odnotowano 1 skargi²⁷. Ocenie²⁸ zostało podanych 4 skargi oraz 2 wnioski.

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

²³ Rejestr SP-BR.1510 z 2021 r. poz. 1.

²⁴ Rejestr SP-BR.1510 z 2021 r. poz. 2, Rejestr SP-BR.1510 z 2022 r. poz. 1 i 2.

²⁵ Rejestr SP-BR.1510 z 2023 r. poz. 1.

²⁶ Rejestr SP-BR. 1511 z 2021 r. poz. 1, 2 i 3.

²⁷ Skarga z dnia 21 lipca 2021 r. przesłana w wiadomości e-mail przez skarżącego B.D.

²⁸ Rejestr SP-BR. 1511 z 2021 r. poz. 4 i 5, rejestr SP-BR. 1511 z 2022 r. poz. 1- 4.

Kontrola wykazała, iż zawiadomienia o przekazaniu skargi/wniosku do organu właściwego zawierały właściwą podstawę prawną – art. 231 § 1 k.p.a.²⁹ w przypadku skargi oraz 243 § 1 k.p.a.³⁰ w przypadku wniosku.

[dowód: akta kontroli str. 188, 196, 215, 229, 233, 243]

Kontrolowany przekazując skargę lub wniosek do organu właściwego do rozpatrzenia skargi/wniosku na ogół³¹ prawidłowo zawiadamiał o tym skarżącego/wnioskodawcę, zgodnie z dyspozycją art. 231 § 1 k.p.a. oraz 243 § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 188, 196, 215, 229, 233, 243]

W wyniku kontroli wykazano następującą nieprawidłowość:

Z akt kontroli wynika, że informacja o przekazaniu wniosku z dnia 30 września 2022 r.³² do organu właściwego przekazano wnioskodawcom na adres poczty elektronicznej (e-mail), za pośrednictwem, którego omawiana wiadomość wpłynęła. Zawiadomienie zostało sporządzone w formie zeskanowanego dokumentu papierowego podpisanego odręcznie przez Przewodniczącego Rady Powiatu Wrocławskiego.

[dowód: akta kontroli str. 102, 243-244, 255-256]

W trakcie kontroli ustalono, że ww. wniosek został złożony w oryginale w Kancelarii Obsługującej Starostwo Powiatowe we Wrocławiu i jednocześnie wpłynął drogą elektroniczną na adres biurorady@powiatwroclawski.pl. Ponadto ustalono, że adresatem wniosku był Przewodniczący Rady Powiatu Wrocławskiego a nadawcą było Sołectwo wsi (...), Mieszkańcy wsi (...), wniosek został bezpośrednio podpisany przez 3 osoby z imienia i nazwiska a jedna z tych osób użyła pieczętki organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy (sołtys). Jednocześnie do pisma została załączona imienna lista z podpisami i adresami 75 osób wnioskujących o wykonanie zadania. W związku z faktem, że wnioskodawcy nie podali jednego, wspólnego adresu do korespondencji papierowej lub elektronicznej (adresu ePUAP) w ocenie kontrolującego informację o przekazaniu wniosku do organu właściwego należało przesłać do wszystkich wnioskodawców na adresy podane w załączniku do wniosku.

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. 243 k.p.a. w zakresie zawiadomienia wnioskodawcy o sposobie załatwienia wniosku.

²⁹ 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.*

³⁰ Zgodnie z art. 243 § 1 k.p.a.: *Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.*

³¹ Wyjątek stanowi skarga Pana B.G. z dnia 21.07.202 Ir., którą kontrolowany organ błędnie nie zakwalifikował jako skargi lub wniosku z działu VIII k.p.a., w skutek czego nie wykonał również dyspozycji z nimi związanych

³² Rejestr SP-BR. 1511 z 2022 r. poz. 4

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 elektroniczną³³, 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 ePUAP³⁴.

Jednocześnie należy pamiętać, że dokument przesyłany środkami komunikacji elektronicznej powinien być wysłany w formie dokumentu elektronicznego, a nie w formie dokumentu tradycyjnego zapisanego w formacie pdf. Zgodnie z 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.

Kontrolowany pismem z dnia 22 lutego 2023 r. znak: SP-BR.1710.1.1023 potwierdził nieprawidłowości, że informacja o przekazaniu wniosku do organu właściwego została wysłana do wnioskodawców drogą elektroniczną na adres e-mail, jako skan dokumentu podpisanego odręcznie przez Przewodniczącego Rady Powiatu Wrocławskiego a także, że nie posiada dokumentu potwierdzającego doręczenie pisma. [dowód: akta kontroli str. 255-256]

Czynności kontrolne wykazały, iż w równoległej prowadzonej kontroli w Starostwie Powiatu Wrocławskiego o znaku NK-KSE.431.1.1.2023.TS znajduje się skarga Pana B.D. z dnia 21.07.2021 r. Zespół kontrolny pismem z dnia 7 lutego 2023r. zwrócił się do kontrolowanego z prośbą o wyjaśnienie sposobu kwalifikacji pisma Pana B.D. z dnia 21.07.2021 r. oraz wskazania przyczyn niezarejestrowania sprawy w rejestrze skarg i wniosków.

Pismem z dnia 22 lutego 2023 r. organ kontrolowany wskazał, iż przedmiotową wiadomość od Pana B.D. nie została uznana za skargę /wniosek skierowany do Rady Powiatu Wrocławskiego. [dowód: akta kontroli str. 244-245, 256]

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy stwierdzić, iż ciężar kwalifikacji prawnej wniesionego pisma zawsze spoczywa na jej adresacie, bowiem osoba wnosząca pismo nie ma obowiązku wykazania się znajomością prawa, wiadomościami o zakresie działania organów administracji publicznej lub organizacji społecznych. Wskazać należy iż zasada jednotorowości rozpoznawania skarg, statuowana w art. 223 k.p.a., powoduje nałożenie określonych obowiązków na skarżących (art. 228) oraz - przede wszystkim - na organy rozpatrujące skargi. Organy te mają obowiązek przestrzegania swojej właściwości i nadania skardze prawidłowego biegu. Skarżący może pobyć przy wnoszeniu skargi z uwagi na zawilości ustalania właściwości w sprawach skarg, a właściwość ta nie zawsze będzie się pokrywała z właściwością w sprawie, której okoliczności spowodowały skargę. Jedną z racji wprowadzenia przepisu o postępowaniu ze skargami wniesionymi do organów niewłaściwych - pomimo obowiązku skarżących ustanowionego w art. 228 - jest to, że z mocy art. 222 k.p.a. na organie, do którego wpływa jakieś pismo, spoczywa obowiązek ustalenia, co ono zawiera, skargę, wniosek, pismo procesowe. Przy czym przepis art. 222 należy rozpatrywać w łączności z art. 233—235 i 240 k.p.a. Pismo wpływające do organu musi być zakwalifikowane z uwagi na osobę je wnoszącą oraz sprawę, której dotyczy. Może ono zawierać skargę, gdy odpowiada

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 344.

³⁴ IV SA/Wr 512/21 – Postanowienie WSA we Wrocławiu.

w swojej treści przepisowi art. 227, może być wnioskiem - art. 241, a może być również pismem procesowym strony, któremu należy nadać bieg stosownie do art. 233 - 235 lub art. 240, gdy chodzi o postępowanie inne niż administracyjne. Przepisy te tworzą treść zasady jednotorowości proceduralnej, która wyklucza możliwość wykorzystywania różnych procedur równolegle lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie, jak również zapobiega uchylaniu się od rygorów procesowych. Podkreślić należy, iż prawidłowa kwalifikacja pisma lub ustnie wniesionej skargi (wniosku) ma istotne znaczenie z uwagi na zasadę ustanowioną w art. 223 § 1 k.p.a. Tylko poprawne ustalenie charakteru prawnego pisma pozwala na skierowanie skargi lub wniosku do właściwego organu na podstawie art. 231 k.p.a.³⁵ Wskazać należy, iż organ powinien dążyć do ustalenia rzeczywistej treści żądania zawartego w skardze, wniosku lub piśmie strony, które nie jest dostatecznie sprecyzowane, bowiem wyjaśnienie stanu faktycznego w rozumieniu art. 7 k.p.a. obejmuje również ustalenie przez organ administracji treści rzeczywistego żądania strony³⁶. Ponadto podkreślenia wymaga, iż zgodnie z § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania.

Wskazać należy, iż organ kontrolowany nie dokonał rzetelnej analizy w zakresie odnoszącym się do charakteru prawnego wniesionego pisma, czym naruszył przepis art. 222 k.p.a. oraz § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

W analizie wpływających do organu pism, pomocne może być także rozstrzygnięcie Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2013 r. (I OSK 1760/12), zgodnie z którym każde pismo wpływające do organu wskazujące na niezadowolenie osób je wnoszących, należy traktować jako skargę.

Terminowość w zakresie skarg i wniosków

Skargi/wnioski załatwione bezpośrednio.

W oparciu o udostępnioną dokumentację ustalono, że w okresie kontrolowanym do Rady Powiatu Wrocławskiego wpłynęło 5 skarg³⁷. Kontrola wykazała, że 3 z nich³⁸ zostały załatwione przez organ w terminie zgodnym z dyspozycją art. 237 § 1 i 2 k.p.a., 1 skarga została przez skarżącą osobę wycofana przed upływem terminy do rozpatrzenia skargi³⁹ a 1 skarga jest aktualnie w trakcie rozpatrywania przez Radę Powiatu Wrocławskiego⁴⁰.

[dowód: akta kontroli str. 96-97, 103-109 110, 125-130, 131-144, 145-155, 264]

³⁵ Komentarz do art. 222 Kodeksu postępowania administracyjnego. Komentarz: prof. dr hab. Barbara Adamiak, prof. dr hab. Janusz Borkowski, Rok: 2019: Źródło Legalis.

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziaba w Białymstoku z dnia 28 marca 2006 r., sygn. Akt II SA/Bk 1049/05.

³⁷ Rejestr SP-BR. 1510 z 2021 r. poz. 1 i 2, rejestr SP-BR. 1510 z 2022 r. poz. 1 i 2., rejestr SP-BR.1510 z 2023 r. poz. 1.

³⁸ Rejestr SP-BR. 1510 z 2021 r. poz. 2, rejestr SP-BR. 1510 z 2022 r. poz. 1 i 2.,

³⁹ Skarga z dnia 19 kwietnia 2021 r. (data wpływu pisma dzień 21 kwietnia 2021 r.) została wycofana pismem z dnia 22 kwietnia 2021 r. (data wpływu pisma dzień 28 kwietnia 2021 r.) - poz. 1 w rejestrze SP-BR.1510 z 2021 r.

⁴⁰ Rejestr SP-BR. 1510 z 2023 r. poz. 1.

Ponadto do 3 skarg⁴¹ prawidłowo zastosowano regulację przewidzianą w art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a.⁴² [dowód: akta kontroli str. 110, 123, 131, 137,155, 264]

Skargi/wnioski przekazane według właściwości.

W wyniku czynności kontroli ustalono, iż w większości przypadków skargi i wnioski, dla których Rada Powiatu Wrocławskiego nie była właściwa do ich rozpatrzenia zostały przekazane w całości organom właściwym oraz równocześnie zawiadomiono o tym skarżących/ wnioskodawców z zachowaniem 7 dniowego terminu⁴³.

[dowód: akta kontroli str. 183, 188-191, 203, 215-219, 220, 229-231, 232-238]

Przykładem nieterminowego poinformowaniu skarżących o przekazaniu ich skargi do organu właściwego jest sprawa z poz.5 w rejestrze SP-BR.1511 z 2021 r.⁴⁴. Skarga wpłynęła do Rady w dniu 20 września 2021 r., natomiast pisma informujące o przekazaniu skargi do organu właściwego zostały nadane do skarżących w dniu 28 września 2021 r., czyli po upływie 7 dniowego terminu na poinformowanie skarżących.

[dowód: akta kontroli str.192, 196, 198, 199, 201, 202, 255]

Wystąpienia pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Przewodniczącemu Rady Powiatu Wrocławskiego.

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

- 1) W prowadzonych rejestrach skarg i wniosków uzupełniać informacje o terminach nadania pism do skarżących/wnioskodawców oraz organu właściwego (w przypadku rejestru 1511).
- 2) Ewidencjonować w prowadzonych rejestrach skarg i wniosków o symbolach 1510 i 1511, wyłącznie skargi/wnioski z działu VIII k.p.a.

⁴¹ Rejestr SP-BR. 1510 z 2021 r. poz. 2, rejestr SP-BR. 1510 z 2022 r. poz.2., rejestr SP-BR.1510 z 2023 r. poz.1.

⁴² 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 niezakończenia 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.

⁴³ Zgodnie z art. 231 § 1 k.p.a. oraz z art. 243 § 1 k.p.a.

⁴⁴ Skarga została złożona przez 2 osoby, informacja o przekazaniu ich skargi do organu właściwego została przesłana do każdego ze skarżących odrębnym pismem.

- 3) Ewidencjonować w prowadzonych rejestrach skarg i wniosków o symbolach 1510 i 1511, wszystkie wpływające skargi/wnioski z działu VIII k.p.a.
- 4) Dokumenty wysyłane środkami komunikacji elektronicznej wysyłać w formie określonej w art. 14 § 1a k.p.a. oraz doręczać zgodnie z przepisami działu I, rozdziału 8 k.p.a.
- 5) Wysyłać informacje m.in. o sposobie załatwienia skargi/wniosku lub przekazaniu skargi/wniosku do organu właściwego do wszystkich skarżących/wnioskodawców.
- 6) Informować skarżącego/wnioskodawcę o przekazaniu skargi/wniosku do załatwienia organowi właściwemu w sprawie w terminie określonym w art. 231 § 1 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 31 maja 2023 r.**



WOJEWODA MAZOWIECKI
Jarosław Obremski