



NK-KSE.431.1.1.2024.TS

Pan
Cezary Przybylski
Marszałek Województwa Dolnośląskiego

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹ oraz imiennych upoważnień² Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 stycznia 2024 r., zespół kontrolujący z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Tomasz Szmich – starszy inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu), Kamila Konopko – referent prawno-administracyjny (członek zespołu) w dniach od 18 stycznia 2024 r. do 29 lutego 2024 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, z siedzibą przy ul. Wybrzeże Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław.

Tematyka kontroli obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o plan kontroli na I półrocze 2024 r., zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 19 grudnia 2023 r.

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 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 Marszałka Województwa Dolnośląskiego sprawował Pan Cezary Przybylski. [dowód: akta kontroli str. 40]

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia udzielone przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego oraz pracownika Urzędu Marszałkowskiego.

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

Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków.

Tryb przyjmowania, ewidencjonowania, rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami z dnia 23 stycznia 2024 r., realizowany jest na podstawie regulacji określonych w k.p.a., w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji

¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., dalej jako: k.p.a.

² Upoważnienia znak: NK-KSE.0030.1.2024.TS, NK-KSE.0030.2.2024.TS.

przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³, w Uchwale Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 1/VI/18 z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu⁴, w Zarządzeniu nr 67/2015 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego⁵ wprowadzającym *Instrukcję regulującą organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Marszałkowskim*. Normy zawarte w zarządzeniu odwołują się co do zasady do regulacji prawa powszechnie obowiązującego. W treści załącznika nr 4 do Instrukcji w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Marszałkowskim stanowiącego wzór „zawiadomienia o niezafatwieniu skargi w terminie”, pominięto pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowi naruszenie art. 237 § 4 k.p.a. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż przepisy regulujące postępowanie skargowo-wnioskowe mają charakter szczególny względem norm postępowania ogólnego, w związku, z czym, jako *lex specialis*, wyłączają ich stosowanie. Wewnętrzny charakter przyjętych regulacji nie wyłącza obowiązku ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. [dowód: akta kontroli str. 59]

Zgodnie z regulacją § 7 ust. 1 Instrukcji⁶, przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się Wydziałowi Audytu Wewnętrznego i Kontroli⁷ – stanowisko ds. Skarg, Wniosków i Informacji Publicznej. [dowód: akta kontroli str. 53]

Prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, w okresie objętym kontrolą, powierzono pracownikowi zajmującemu stanowisko głównego specjalisty / stanowisko ds. skarg, wniosków i informacji publicznej (zgodnie z zakresem czynności pracownika cz. II pkt 1 i 2 podpisanym w dniu 25.07.2017 r. oraz w dniu 15.11.2018 r.). [dowód: akta kontroli str. 41-43]

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 wniosków⁸, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*.

Kontrola wykazała, iż Marszałek Województwa Dolnośląskiego lub Dyrektor Departamentu Marszałka przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w czwartki w godz. od 15³⁰ do 16³⁰, a o godzinach przyjęć interesantów przez Marszałka zawiadamia stosowna wywieszka w siedzibie kontrolowanego organu. Ustalono, iż Urząd Marszałkowski czynny jest codziennie w godzinach od 7³⁰ do 15³⁰ (<https://bip.dolnyslask.pl/>). Zatem wyznaczone godziny przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków są zgodne z dyspozycją art. 253 § 3 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 36-38]

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

⁴ Z późniejszymi zmianami.

⁵ Zmienionego Zarządzeniem nr 65/2021 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 lipca 2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 67/2015 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego.

⁶ Instrukcja w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego stanowiąca Załącznik do zarządzenia nr 67/2015 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2015 r., zwana dalej jako Instrukcja.

⁷ Zamieniony na „Wydział Kontroli i Skarg” – zarządzeniem nr 65/2021 Marszałka Województwa Dolnośląskiego

⁸ 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.

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, że rejestry/spisy skarg i wniosków w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego prowadzone są w sposób czytelny oraz w większości zawierają wymagane informacje.

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowany organ prowadzi dla każdego roku odrębnie: rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz spis spraw dotyczący skarg przekazywanych zgodnie z właściwością.

Przekazane kontrolującym rejestry prawidłowo zostały oznaczone symbolem 1510 - dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio (w tym na jednostki podległe), tj. zgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów samorządu województwa i urzędów marszałkowskich⁹. [dowód: akta kontroli str. 92-111]

Ponadto kontrolującemu został przedstawiona „ewidencja skarg przekazanych wg. właściwości dla potrzeby archiwizacji”, w której zaewidencjonowane są sprawy prowadzone po symbole 1511. W trakcie kontroli zauważono, że w nazwie brakuje oznaczenia spisu symbolem 1511 oraz informacji czy przedstawiona ewidencja dotyczy też wniosków. Ponadto na podstawie przedstawionej ewidencji nie da się ustalić w jaki sposób oraz kiedy została załatwiona sprawa. [dowód: akta kontroli str. 540-547]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż przedstawiona przez kontrolowanego ewidencja skarg przekazanych wg. właściwości, w celu ułatwienia kontroli przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków (art. 254 k.p.a.) powinna posiadać dodatkowe rubryki, umożliwiającą wpisanie informacji o sposobie załatwienia (np. przekazano do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, poinformowano o organach właściwych) oraz dacie załatwienia sprawy.

W trakcie kontroli organ kontrolowany wyjaśnił, że dodatkowo prowadzi spis skarg i wniosków (1511) z wykorzystaniem systemu EZD. W EZD spis jest oznaczony symbolem zgodnym z JRWA. W spisie prowadzonym w EZD znajdują się rubryki „data ostatecznego załatwienia sprawy” oraz „Uwagi. Sposób załatwienia”. Niemniej zauważyć należy, że:

- w przypadku skargi DOK-KS-III.1511.3.2021 rubryka „data ostatecznego załatwienia sprawy” nie została wypełniona,
- w przypadku skarg: DOK-KS-III.1511.2.2021, DOK-KS-III.1511.3.2021, DOK-KS-III.1511.5.2021, DOK-KS-III.1511.2.2022 oraz DOK-KS-III.1511.13.2022 rubryka „Uwagi. Sposób załatwienia” nie zostały wypełnione. [dowód: akta kontroli str. 462, 527-539]

Jednocześnie zauważyć należy, że w spisie spraw prowadzonym w EZD istnieje możliwość/ryzyko, że data nie będzie odzwierciedlać faktycznej daty zakończenia sprawy, a jedynie datę zakończenia sprawy w EZD lub nawet datę ostatniej czynności technicznej/zdarzenia na kosztulce sprawy¹⁰.

Ponadto ustalono, iż wpisy w rejestrze/spisie skarg i wniosków są w niektórych przypadkach nieadekwatne do informacji wynikających z dokumentacji postępowania. Stwierdzono uchybienia, w zakresie prowadzenia rejestru skarg i wniosków przez kontrolowany organ:

- w rejestrze skarg (1510) za rok 2023 r. błędnie zaewidencjonowano skargę DOK-KS-III.1510.2.2023, która wpłynęła w roku 2022 – w związku z czym powinna zostać zaewidencjonowana w rejestrze z roku 2022, zgodnie z datą wpływu do urzędu, a nie datą jej rozpatrzenia,

⁹ Załącznik nr 4 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 2011 r., nr 14, poz. 67), dalej jako JRWA.

¹⁰ Np. w sprawie skargi DOK-KS-III.1511.24.2021 spis spraw prowadzonych w EZD błędnie wskazuje datę ostatecznego załatwienia skargi jako dzień 15.02.2024 r.

- w spisie skarg (1511) za rok 2021 r. błędnie zaewidencjonowano skargę DOK-KS-III.1511.1.2021, która wpłynęła w roku 2020 – w związku z czym powinna zostać zaewidencjonowana w rejestrze z roku 2020, zgodnie z datą wpływu do urzędu, a nie datą jej rozpatrzenia,
- w przypadku skargi DOK-KS-III.1510.110.2021 w rejestrze 1510 w kolumnie „data załatwienia” wpisano błędnie datę 21.02.2023 r., zamiast 21.02.2022 r., jednakże kontrolowany w trakcie trwania czynności kontrolnych dokonał korekty wpisu na prawidłowy, co oceniono pozytywnie,
- w przypadku skargi DOK-KS-III.1510.35.2022 kolumna „data załatwienia” nie została wypełniona. W trakcie trwania czynności kontrolnych uzupełniono brakujący wpis, co oceniono pozytywnie,
- w przypadku skargi DOK-KS-III.1510.2.2023 ustalono, że dla postępowania nadano znak sprawy błędnie wskazujący na rok 2023 zamiast 2022, co jest niezgodne z instrukcją kancelaryjną¹¹.
- w przypadku skargi DOK-KS-III.1511.1.2021 ustalono, że dla postępowania nadano znak sprawy błędnie wskazujący na rok 2021 zamiast 2020, co jest niezgodne z instrukcją kancelaryjną. W załączonym spisie spraw 1511 z EZD na rok 2021 r. wpisana jest data wszczęcia postępowania jako 30 grudnia 2020 r.

W dwóch w/w przypadkach¹² kontrolowany organ potwierdził ustalenia kontroli, jednakże w wyjaśnieniach z dnia 19 lutego 2024 r. wskazał, iż „system nie powinien umożliwiać zakładania spraw z datą wsteczną. Jest to niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż prowadzący sprawę korespondencję otrzymał w styczniu (kolejnego) roku”. Zdaniem kontrolujących powyższa praktyka jest nieprawidłowa, rejestr skarg i wniosków prowadzony dla danego roku, powinien odzwierciedlać datę rzeczywistego wpływu skargi/wniosku do urzędu, data wpływu skargi/wniosku do „prowadzącego sprawę” jest bez znaczenia dla prawidłowego ewidencjonowania skargi i wniosków.

Tym samym, w obu wymienionych skargach naruszono § 5 ust.1-2 i 3 pkt 3 instrukcji kancelaryjnej, bowiem „dokumentacja tworząca akta spraw to dokumentacja, która została przyporządkowana do sprawy i otrzymała znak sprawy”. Znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy. Znak sprawy zawiera następujące elementy: oznaczenie komórki organizacyjnej, symbol klasyfikacyjny z wykazu akt, kolejny numer sprawy, wynikający ze spisu spraw, cztery cyfry roku kalendarzowego w którym sprawa się rozpoczęła. Należy podkreślić, iż datą wszczęcia postępowania skargowego jest dzień doręczenia skargi organowi.

W przypadku sprawy DOK-KS-III.1511.16.2023 kontrolowany poinformował, że użył symbolu 1511 tylko w celu archiwizacji dokumentów. Ponadto analizując dokumenty zauważono, że sprawa nie została potraktowana jako skarga. Odpowiedź z dnia 16 listopada 2023 r. w ww. sprawie została udzielona bez powoływania się na art. 231 k.p.a.¹³, nie użyto zwrotów typu: „w odpowiedzi na skargę”, „zawiadomienie o organach właściwych do załatwienia skargi” oraz została podpisana przez Dyrektora Departamentu Organizacji Kadr i Szkoleń. Pozostałe, kontrolowane pisma ze spisu 1511 zawierały tytuł „Wskazanie organu właściwego do załatwienia skargi”, „Przekazanie skargi do organu właściwego”, „Zawiadomienie o przekazaniu skargi do organu właściwego” oraz zostały podpisane przez Sekretarza Województwa z up. Marszałka Województwa Dolnośląskiego. W związku z powyższym uznano, że sprawa DOK-KS-III.1511.16.2023 nie powinna być

¹¹ Załącznik nr 1 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 ze zm.), dalej jako instrukcja kancelaryjna.

¹² Skargi: DOK-KS-III.1510.2.2023 i DOK-KS-III.1511.1.2021.

¹³ Art. 231 § 1. 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.

ewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków o symbolu klasyfikacyjnym 1511, uznano to za błąd rejestracji i odstąpiono od oceny. [dowód akta kontroli str. 436-441, 453, 527-547]

Kontrola wykazała, iż w okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio zewidencjonowano 265 skarg oraz 5 wniosków. Natomiast w spisie skarg i wniosków przekazanych zgodnie z właściwością zewidencjonowano 77 skarg. [dowód: akta kontroli str. 92-111, 527-547]

Zważywszy na dużą ilość spraw realizowanych w okresie objętym kontrolą z zakresu skarg i wniosków, do kontroli zostało wybranych 15 skarg¹⁴ oraz 5 wniosków¹⁵, zewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz 15 skarg¹⁶, zarejestrowanych w spisie skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości.

Z uwagi na błąd rejestracji odstąpiono od oceny spraw DOK-KS-III.1511.1.2021 oraz DOK-KS-III.1511.16.2023. [dowód: akta kontroli str. 336-339, 436-441, 491, 527-547]

Postępowania skargowo-wnioskowe:

Kontrola wykazała, iż organ prawidłowo kwalifikuje wpływające do organu pisma jako skargi lub wnioski w rozumieniu art. 227 k.p.a. (art. 241 k.p.a. w przypadku wniosku), i prawidłowo ustala organ właściwy do ich rozpatrzenia. Ustalono, iż w przypadku, w którym wszczęto postępowanie wnioskowo/skargowe – z reguły skierowano do wnioskodawcy /skarżącego *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi*, zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 112, 116, 122, 132, 139, 147, 168, 176, 184, 194, 209, 217, 225, 252, 280, 294, 299, 305, 313]

¹⁴ DOK-KS-III.1510.5.2021 [dowód akta kontroli str. 112-115, 467-471],

DOK-KS-III.1510.17.2021 [dowód akta kontroli str.116-121, 472],

DOK-KS-III.1510.39.2021 [dowód akta kontroli str. 122-131, 473-481],

DOK-KS-III.1510.73.2021 [dowód akta kontroli str. 132-138, 482-489],

DOK-KS-III.1510.88.2021 [dowód akta kontroli str. 139-146],

DOK-KS-III.1510.110.2021 [dowód akta kontroli str. 147-167, 490-491],

DOK-KS-III.1510.19.2022 [dowód akta kontroli str. 168-174, 492-498],

DOK-KS-III.1510.52.2022 [dowód akta kontroli str. 176-183],

DOK-KS-III.1510.79.2022 [dowód akta kontroli str. 184-193, 499],

DOK-KS-III.1510.2.2023 [dowód akta kontroli str. 194-208, 500-514],

DOK-KS-III.1510.8.2023 [dowód akta kontroli str. 209-216],

DOK-KS-III.1510.18.2023 [dowód akta kontroli str. 217-224],

DOK-KS-III.1510.48.2023 [dowód akta kontroli str. 225-251],

DOK-KS-III.1510.63.2023 [dowód akta kontroli str. 252-279, 515],

DOK-KS-III.1510.74.2023 [dowód akta kontroli str. 280-293, 74-518],

¹⁵ DOK-KS-III.1510.76.2021 [dowód akta kontroli str. 294-298],

DOK-KS-III.1510.32.2022 [dowód akta kontroli str. 299-304],

DOK-KS-III.1510.35.2022 [dowód akta kontroli str. 305-312, 519],

DOK-KS-III.1510.42.2022 [dowód akta kontroli str. 313-325],

DOK-KS-III.1510.51.2022 [dowód akta kontroli str. 326-335],

¹⁶DOK-KS-III.1511.1.2021 [dowód akta kontroli str. 336-339] – ze względu na błąd rejestracji odstąpiono od oceny, rok 2020 r. nie podlega kontroli,

DOK-KS-III.1511.14.2021 [dowód akta kontroli str. 341-347],

DOK-KS-III.1511.17.2021 [dowód akta kontroli str. 348-352],

DOK-KS-III.1511.26.2021 [dowód akta kontroli str. 353 -356],

DOK-KS-III.1511.31.2021 [dowód akta kontroli str. 357-362],

DOK-KS-III.1511.6.2022 [dowód akta kontroli str. 363-367],

DOK-KS-III.1511.14.2022 [dowód akta kontroli str. 368-370],

DOK-KS-III.1511.16.2022 [dowód akta kontroli str. 371-375],

DOK-KS-III.1511.29.2022 [dowód akta kontroli str. 376-392],

DOK-KS-III.1511.33.2022 [dowód akta kontroli str. 393-397],

DOK-KS-III.1511.3.2023 [dowód akta kontroli str. 398-419,453],

DOK-KS-III.1511.9.2023 [dowód akta kontroli str. 420-426],

DOK-KS-III.1511.13.2023 [dowód akta kontroli str. 427-435],

DOK-KS-III.1511.16.2023 [dowód akta kontroli str. 436-441, 453] - ze względu na błąd rejestracji odstąpiono od oceny,

DOK-KS-III.1511.20.2023 [dowód akta kontroli str. 442-451].

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w zawiadomieniach wszystkich elementów określonych normą art. 238 § 1 k.p.a.¹⁷. Stwierdzono, iż sporządzone zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg nie zawierają wszystkich elementów określonych tym przepisem, na co wskazują poniższe ustalenia.

W sprawach: DOK-KS-III.1510.110.2021, DOK-KS-III.1510.2.2023, DOK-KS-III.1510.63.2023, należy zauważyć, skarżący wbrew normie art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a. - nie zostali zawiadomieni o niezałatwieniu sprawy w terminie przez organ administracji publicznej, wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. W wyjaśnieniach z dnia 19 lutego 2024 r. organ kontrolowany wskazał, iż „złożenie ponaglenia przysługuje stronie w postępowaniu administracyjnym (...) Skarżącemu nie przysługuje złożenie odwołania do organu wyższego stopnia”. Jednocześnie kontrolowany powołał się na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu, znak SKO 0411/9/21 z dnia 23 czerwca 2021, w treści którego wprost stwierdzono, iż „nie można było zatem wnieść skutecznie ponaglenia na jej niewydanie w trybie art. 37 k.p.a.”

Należy wskazać, iż treść art. 237 § 4 k.p.a. nie budzi wątpliwości, że w przypadku niezałatwienia skargi w terminie określonych w art. 237 § 1 k.p.a. stosuje się przepisy art. 36-38 k.p.a. Mamy zatem obowiązek stosowania wprost przepisów art. 36-38 k.p.a., nie zaś tylko odpowiedniego stosowania. Wskazać należy, iż na podstawie art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a. – skarżący ma prawo wnieść ponaglenie na niezałatwienie skargi w terminie, a jednocześnie organ administracyjny właściwy do rozpatrzenia skargi, zawiadamiając skarżącego o przypadku niezałatwienia skargi w terminie, ma obowiązek podać przyczyny zwłoki, wskazać nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia. W tym miejscu należy wskazać, iż zgodnie z art. 37 § 3 pkt. 2 k.p.a., ponaglenie wnosi się do organu prowadzącego postępowanie z uwagi na jednoinstancyjność postępowania skargowego i związany z tym brak organu wyższego stopnia.

Odnosząc się do udzielonych wyjaśnień, warto przy tym zauważyć, iż postanowienia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce i dotyczą jedynie konkretnej indywidualnej sprawy.

W sprawie skargi DOK-KS-III.1510.2.2023 zawiadomienie, uchwała zarządu województwa oraz uzasadnienie nie zostały sporządzone w formie dokumentu elektronicznego zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, pomimo iż skarga wniesiona została w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu (ePUAP) w dniu 30 grudnia 2022 r. W tym samym dniu skarżący przesłał tą samą skargę podpisaną podpisem elektronicznym na elektroniczną skrzynkę e-mailową Marszałka Województwa Dolnośląskiego.

Z akt sprawy wynika, iż pismo skierowane do skarżącego (zawiadomienie) sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego podpisanego przez członka zarządu. Wraz z zawiadomieniem przekazano uchwałę nr 6550/VI/23 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 lutego 2023 r. wraz z uzasadnieniem, stanowiącym załącznik do uchwały – które sporządzone zostały w formie dokumentu tradycyjnego (zawierającego pieczęć i odręczny podpis), a następnie zeskanowanie i załączone do zawiadomienia.

¹⁷ 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 brzmieniu obowiązującym do dnia 04.10.2021 roku.]. 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.]*

Jak ustalono w toku kontroli, skarżący nie zrezygnował z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w związku z czym *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi* winno być zostać wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zgodnie z treścią art. 39 § 1 k.p.a., zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, o którym mowa w art. 14 § 1a k.p.a., co dotyczy również załączników dołączonych do przedmiotowego pisma.

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 uchwały o sposobie rozpatrzenia skargi oraz jej uzasadnienia w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, za dokument elektroniczny. Skan uchwały oraz uzasadnienia 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*¹⁸, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a.¹⁹ Należy zwrócić uwagę, iż nie tylko przesłane zawiadomienie, ale również przesłana wraz z nim uchwała zarządu w sprawie rozpatrzenia skargi oraz uzasadnienie do tejże uchwały, powinny zostać wysłane w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny. Podkreślić należy, że skan dokumentu bez pliku zawierającego podpis elektroniczny zeskanowanego dokumentu - nie stanowi dokumentu elektronicznego.

Zgodnie z normą art. 39 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zwany dalej "adresem do doręczeń elektronicznych", chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu.

Mając na uwadze treść art. 39 § 1 k.p.a., należy uznać „dodatkowe” wysłanie przez organ rozpatrujący skargę zawiadomienia, oryginał uchwały wraz z uzasadnieniem, przy czym należy dodatkowo wskazać, iż zawiadomienie stanowiło jedynie wydruk pisma podpisanego elektronicznie²⁰, za wadliwe²¹.

Jednocześnie zauważyć należy, z przedstawionej dokumentacji wynika, że w przypadku skarg: DOK-KS-III.1511.17.2021, DOK-KS-III.1511.14.2022, DOK-KS-III.1511.16.2022, DOK-KS-III.1511.29.2022, pisma informujące o organach właściwych zostały sporządzone w wersji papierowej, a następnie po ich zeskanowaniu wysłane zostały na adres e-mailowy skarżących. Skarżący zatem otrzymali pisma w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny.

W ocenie kontrolujących za nieprawidłowe należy uznać działanie organu w postaci wysyłania skanów pism, z uwagi na brak podpisania pism w sposób, który spełniałby wymagania nałożone przez przepisy prawa, tj. podpisu odręcznego ani nie zostały sporządzone w formie dokumentu elektronicznego, zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny. Należy zwrócić uwagę, iż zarówno skan (odwzorowanie cyfrowe), kserokopia nie są wiarygodnymi dokumentami, ponieważ nie posiadają cech zapewniających jego autentyczność, tym samym nie można uznać ich mocy urzędowej. Skan pisma, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, nie spełnia wymagań przewidzianych dla zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/informującego o organach właściwych, z uwagi, iż skan podpisu jest tylko jego odwzorowaniem.

Praktyka kontrolowanego organu jest również sprzeczna z zapisami § 33 instrukcji

¹⁸ Dz. U. z 2020, poz. 344.

¹⁹ 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.

²⁰ Wyjaśnienia z dn. 29.02.2024 r.

²¹ Zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a. pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym.

kancelaryjne, która określa, że: w przypadku ostatecznej akceptacji pisma przeznaczonego do wysyłki w postaci elektronicznej akceptujący podpisuje pismo w postaci elektronicznej podpisem elektronicznym weryfikowanym w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, chyba że przepisy odrębne wskazują potrzebę użycia określonego rodzaju podpisu (ust. 1). Pismo, o którym mowa w ust. 1, zachowuje się w aktach sprawy (ust. 2).

Ponadto zauważyć należy, że korespondencja organu kierowana na adres e-mailowy skarżących jest wadliwa również z uwagi na to, iż organ nie dysponuje potwierdzeniem nadania korespondencji do skarżących, ani nie ma pewności, że adres e-mailowy należy rzeczywiście do skarżącego i nie dojdzie do wysłania korespondencji do osoby nieuprawnionej, co skutkowałooby naruszeniem przepisów dot. ochrony danych osobowych, tzw. RODO.

Czynności kontrolne wykazały, iż w dwóch przypadkach²² skontrolowane zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w związku z uznaniem skargi za zasadną w części oraz niezasadną w pozostałej części - zawiera co do części zarzutów nieprawidłowe pouczenie o treści art. 239 k.p.a., mimo że zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. (...) zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 (...). [dowód: akta kontroli str. 184-187, 152-265, 524]

Należy zauważyć, iż zgodnie z dyspozycją przepisu art. 238 § 1 k.p.a., w przypadku skargi uznanej za nieuzasadnioną (bezzasadną) w części, należy pouczyć skarżącego o treści art. 239 k.p.a. Natomiast w przypadku skarg które organ uzna za częściowo zasadne, obowiązany jest w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi pouczyć skarżącego o treści art. 239 k.p.a. z wyraźnym rozgraniczeniem, której części zawiadomienia dotyczy przedmiotowe pouczenie. Obowiązek zamieszczenia pouczenia o treści art. 239 k.p.a. istnieje wyłącznie w przypadku odmownego załatwienia skargi, zarówno w całości, jak i w części. Nie sposób bowiem przyjąć, że jakakolwiek forma „kwalifikacji”, tj. choćby częściowego uwzględnienia skargi, będzie zwalniać organ z tego obowiązku. Wprowadzenie nakazu zamieszczenia stosownego pouczenia uznać należy za pewne minimum gwarancji ochrony prawa skarżącego, przejawiające się w zasadzie w realizacji zasady informowania²³. Jednocześnie należy podkreślić, iż pouczenie o treści art. 239 k.p.a. należy zawierać w uzasadnieniu jedynie w przypadku odmownego załatwienia skargi.

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność sporządzania oraz przekazywania zawiadomień o przekazaniu skargi innym organom według właściwości/poinformowaniu o organach właściwych. Ustalono, że skontrolowane pisma przekazujące skargę lub informujące o organach właściwych zawierały właściwą podstawę prawną art. 231 k.p.a. oraz zostały podpisane przez osobę upoważnioną do załatwienia skarg - Sekretarza Województwa z up. Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Jednocześnie zauważyć należy, że ww. pisma zawierały tytuł, który ułatwia adresatowi zapoznanie się z charakterem sprawy m.in. „Wskazanie organu właściwego do załatwienia skargi”, „Przekazanie skargi do organu właściwego”, „Zawiadomienie o przekazaniu skargi do organu właściwego”. [dowód: akta kontroli str. 345, 352, 360, 365, 369, 373, 379, 395, 415, 422-423, 428, 432, 448-449]

Terminowość w zakresie skarg i wniosków

Skargi/wnioski załatwione bezpośrednio.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż wszystkie poddane kontroli skargi i wnioski załatwione bezpośrednio przez organ w okresie objętym kontrolą załatwione zostały

²² DOK-KS-III.1510.79.2022 oraz DOK-KS-III.1510.63.2023.

²³ P. Kledzik, Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków, 2012, str. 88.

w terminie zgodnym z dyspozycją art. 237 § 1 i 2 k.p.a., przy czym zastosowano regulację przewidzianą w art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a.²⁴.

Skargi/wnioski przekazane według właściwości.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, iż w większości przypadków, skargi dla których Marszałek Województwa Dolnośląskiego nie był organem właściwym do ich rozpatrzenia, zostały przekazane w całości organom właściwym oraz równocześnie zawiadomiono o tym skarżących lub skarżącym zostały wskazane organy właściwe z zachowaniem 7 dniowego terminu. W przypadku 4 skarg²⁵ (na 13 ocenianych skarg) organ nie dochował terminu określonego normą art. 231 § 1 k.p.a.²⁶. Należy podkreślić, iż już samo podpisanie pisma przez organ administracji po upływie 7 dniowego terminu do przekazania skargi do organu właściwego załatwienia lub poinformowania skarżącego o organach właściwych przesądza o nieterminowym załatwieniu skargi.

Na powyższe nieprawidłowości wskazują poniższe ustalenia:

- DOK-KS-III.1511.14.2021 - skarga wpłynęła do organu w dniu 16 czerwca 2021 r., pismo ze wskazaniem organu właściwego do załatwienia skargi zostało podpisane w dniu 1 lipca 2021 r., a nadane do strony skarżącej w dniu 7 lipca 2021 r. [dowód: akta kontroli str. 341- 346]
- DOK-KS-III.1511.26.2021 - skarga wpłynęła do organu w dniu 30 sierpnia 2021 r., zawiadomienie o przekazaniu skargi do organu właściwego zostało podpisane w dniu 15 września 2021 r., data nadania pisma do strony skarżącej oraz organu właściwego to 16 września 2021 r. [dowód: akta kontroli str. 353-356, 521, 525]
- DOK-KS-III.1511.6.2022 - skarga wpłynęła do organu w dniu 27 stycznia 2022 r., zawiadomienie o przekazaniu skargi do organu właściwego zostało podpisane w dniu 4 lutego 2022 r., data nadania pisma do strony skarżącej oraz organu właściwego to 4 lutego 2022 r. [dowód: akta kontroli str. 363- 356]
- DOK-KS-III.1511.20.2023 - skarga wpłynęła do organu w dniu 22 grudnia 2023 r., pismo ze wskazaniem organu właściwego do załatwienia skargi zostało podpisane w dniu 3 stycznia 2024 r., data nadania pisma do strony skarżącej to 5 stycznia 2024 r. [dowód: akta kontroli str. 442-451]

²⁴ 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).

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. zasadniczo winno być sporządzone i nadane do skarżącego, w terminie określonym w art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 12 k.p.a. Inaczej mówiąc określony w art. 237 § 1 k.p.a. termin „bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca” (a tym samym również wyznaczony nowy termin załatwienia skargi wskazany w art. 36 k.p.a.) obejmuje przede wszystkim rozpatrzenie skargi. Jednakże mając na uwadze wskazanie w art. 237 § 1 k.p.a., iż rozpatrzenie skargi ma nastąpić bez zbędnej zwłoki oraz zasadę art. 12 k.p.a. dotyczącą szybkości i prostoty postępowania należy uznać, iż nadanie do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, zasadniczo powinno nastąpić w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a.

²⁵ DOK-KS-III.1511.14.2021, DOK-KS-III.1511.26.2021, DOK-KS-III.1511.6.2022, DOK-KS-III.1511.20.2023.

²⁶ 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.

Wstąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego.

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 termin i sposób załatwienia sprawy przez organ oraz były zgodne z aktami prowadzonych postępowań skargowych/wnioskowych.
2. Wnioski i skargi ewidencjonować w rejestrze dla danego roku, zgodnie z datą wpływu do urzędu, a nie datę jego/jej rozpatrzenia.
3. 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.
4. Zapewnić w sprawach prowadzonych w formie elektronicznej sporządzanie zawiadomień zgodnie z dyspozycją art. 14 § 1a k.p.a.
5. Doręczać zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku lub o przekazaniu skargi/wniosku do organu właściwego zgodnie z dyspozycją art. 39 k.p.a.
6. Przekazywać niezwłoczne, nie później jednak niż w terminie 7 dni, skargi do organów właściwych oraz informować skarżącego o przekazaniu skargi zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a.
7. W przypadku skargi uznanej za częściowo nieuzasadnioną, w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi pouczyć skarżącego o treści art. 239 k.p.a. z wyraźnym rozgraniczeniem, której części zawiadomienia dotyczy przedmiotowe pouczenie.
8. Skargi załatwiać terminowo, zgodnie z treścią art. 237 § 1 k.p.a., a w przypadku braku możliwości dochowania tego terminu, przedłużać – na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a. – termin ich rozpatrzenia, obowiązkowo podając m.in. nowy termin ich załatwienia oraz pouczać o prawie do wniesienia ponaglenia zgodnie z treścią art. 37 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 maja 2024 r.**

z up. Wojewody Dolnośląskiego

Danuta Frydlewicz-Pierucka
Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli