



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KS.431.1.41.2015.MK

Wrocław, dnia 13 stycznia 2016 r.

Pan
Roman Kaczmarczyk
Burmistrz Łądko-Zdrój

Wystąpienie pokontrolne

W dniach 12–30 listopada 2015 r. (z przerwami) na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), zwanej dalej k.p.a., oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 listopada 2015 r. o sygn. NK-KS.0030.128.2015.MK oraz NK-KS.0030.129.2015.MK zespół kontrolny w składzie: Magdalena Kremienowska – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Monika Grzywalska-Świątek – starszy inspektor wojewódzki z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Miasta i Gminy Łądko-Zdrój, z siedzibą Rynek 31, 57-540 Łądko-Zdrój, której tematyka obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli. Czynności kontrolne w siedzibie organu kontrolowanego przeprowadzono w dniu 12 listopada 2015 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 23 czerwca 2015 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2015 r.

Kierownikiem kontrolowanej jednostki jest Pan Roman Kaczmarczyk – Burmistrz Łądko-Zdroju, który objął to stanowisko po wygraniu wyborów w dniu 30 listopada 2014 r., oraz po złożeniu ślubowania w dniu 8 grudnia 2014 r. przed Radą Miejską Łądko-Zdroju. W okresie objętym kontrolą Burmistrzem Łądko-Zdroju był również Pan Kazimierz Rafał Szkudlarek, który objął to stanowisko po wygraniu wyborów w dniu 5 grudnia 2010 r., oraz po złożeniu ślubowania w dniu 10 grudnia 2010 r. przed Radą Miejską Łądko-Zdroju.

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

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 30 listopada 2015 r. (data wpływu do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego – 3 grudnia 2015 r.) podpisane przez Panią Annę Chilicką – Sekretarza Miasta i Gminy Łądko-Zdrój (zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 30 listopada 2015 r.).

[dowód, akta kontroli, s. 50-52]

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków w Urzędzie Miasta i Gminy Łądek – Zdrój został określony w *instrukcji w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania, oraz załatwiania skarg i wniosków interesantów, których organem właściwym do rozpatrywania jest Burmistrz Łądka-Zdroju*, stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 0050.122.2011 Burmistrza Łądka-Zdroju z dnia 15 czerwca 2011 r. w *sprawie trybu i zasad organizacji przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków interesantów*, zwanej dalej *instrukcją*.

Przyjęty przez organ kontrolowany tryb załatwiania skarg oraz wniosków nie narusza przepisów procesowych regulujących tematykę dot. skarg i wniosków.

Kontrola wykazała, iż Burmistrz Łądka-Zdroju – Roman Kaczmarczyk przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w każdy wtorek w godzinach od 13⁰⁰ do 16³⁰. Mając na uwadze, iż Urząd Miasta i Gminy Łądek - Zdrój jest czynny od poniedziałku do piątku w godzinach od 7³⁰ do 15³⁰ należy wskazać, iż wyznaczone godziny przyjmowania interesantów w sprawie skarg i wniosków są zgodne z art. 253 § 3 k.p.a., w myśl którego: „*dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy*”. W toku kontroli stwierdzono rozbieżność pomiędzy wyznaczonymi godzinami przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków przez Burmistrza Łądka-Zdroju a godzinami uregulowanymi ww. *instrukcji*, w której wskazano, iż interesanci w sprawie skarg i wniosków przyjmowani są przez Burmistrza w każdy wtorek w godzinach od 10⁰⁰ do 16³⁰ (pkt 9 części II zatytułowanej *Przyjmowanie skarg i wniosków*).

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż zgodnie z dyspozycją § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków *przyjmowanie oraz koordynowanie skarg i wniosków* powierzono Pani Annie Chilickiej – Sekretarzowi Miasta i Gminy Łądek-Zdrój, do zadań której należy *prowadzenie ewidencji skarg i wniosków wpływających do urzędu, rozpatrywanych przez Burmistrza* (aneks do zakresu czynności, podpisany przez pracownika w dniu 7 marca 2008 r.). Ponadto z pkt 2 części VI ww. *instrukcji* wynika, iż bieżącą kontrolę prawidłowości i terminowości załatwiania skarg oraz wniosków prowadzi Sekretarz.

W toku kontroli ustalono, iż w Urzędzie Miasta i Gminy Łądek-Zdrój prowadzony jest *rejestr skarg i wniosków rozpatrywanych przez Burmistrza Łądka – Zdroju od 2012 roku*, który został prawidłowo oznaczony symbolem i hasłem klasyfikacyjnym 1510 (*skargi i wnioski załatwianie bezpośrednio, w tym na jednostki podległe*). Jednocześnie skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości organ kontrolowany rejestruje w *spisach spraw*, które zostały prawidłowo oznaczone symbolem i hasłem klasyfikacyjnym 1511 (*skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości*). [dowód, akta kontroli, s. 19–26].

Powyższe symbole i hasła klasyfikacyjne wynikają z *Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki*, stanowiącego załącznik nr 2 do Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik Nr 1 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).

Podczas kontroli stwierdzono, iż sposób rejestracji skarg i wniosków ułatwia kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego zobowiązuje przepis art. 254 k.p.a., zgodnie z którym *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.

Kontroli poddano wszystkie przeprowadzone postępowania skargowe i wnioskowe.

W prowadzonym *rejestrze skarg i wniosków rozpatrywanych przez Burmistrza Łądka-Zdroju*, w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli, zarejestrowano 30 spraw (7- 2013 r., 15 - 2014 r., 8 – 2015 r.). W 6 przypadkach (poz.1/2013, 2/2013, 9/2014, 10/2014, 4/2015, 5/2014) wniesione pisma organ kontrolowany zakwalifikował jako skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a., w 23 przypadkach jako wnioski w rozumieniu art. 241 k.p.a. W jednym przypadku (poz. 7/2015) ustalono, iż wniesione pismo było wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, a sprawa została omyłkowo zarejestrowana w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków. [dowód: wyjaśnienia, akta kontroli, s. 51].

Przy czym w 7 przypadkach (poz.: 6/2014, 7/2014, 11/2014, 13/2014, 14/2014, 6/2015, 8/2015) w przedłożonym rejestrze skarg i wniosków rozpatrywanych przez Burmistrza Łądka-Zdroju zarejestrowano wnioski o przekazanie placówkom oświatowym (w tym szkołom) wskazanych w złożonych pismach dokumentów. Pismem z dnia 30 listopada 2015 r. Pani Anna Chilicka – Sekretarz Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wyjaśniła, iż cyt. „*rzeczywiście wnioski winny zostać jedynie przekazane do właściwych organów w trybie art. 243 k.p.a., zamiast zostać rozpatrywane przez Burmistrza Łądka-Zdroju. Według informacji zawartych we wnioskach, spełniają wymogi wynikające z art. 241 k.p.a., jednak winny być rozpatrywane przez organy, do których były wnoszone, a Burmistrz powinien być tylko pośrednikiem. Omyłkowo w zawiadomieniach zapisano, iż wnioski zostały uwzględnione, zamiast użyć zapisu o przekazaniu wniosków do właściwych podmiotów*”. [dowód: wyjaśnienia, akta kontroli, s. 51].

Przy ocenie za kontrolowane zagadnienie uwzględniono złożone wyjaśnienia.

Jednocześnie kontrola wykazała, iż w przypadku wniosku zarejestrowanego pod poz.:

- 7/2014 w zawiadomieniu o sposobie załatwienia wniosku poinformowano wnioskodawcę, iż cyt. „*przekazano odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, udzieloną w/w Wnioskodawcy przez Burmistrza Łądka-Zdroju, Radzie Pedagogicznej Przedszkola (...)*”, zgodnie z wolą wnioskodawcy. W związku z czym w przedmiotowym przypadku nie nastąpiło przekazanie wniosku do rozpatrzenia innemu podmiotowi. Do podmiotu (tj. *przedszkola*) wysłano jedynie odpowiedź udzieloną wnioskodawcy na złożony wniosek o udzielenie informacji publicznej, zgodnie z wolą wnioskodawcy wyrażoną we wniosku, który wpłynął do Burmistrza Łądka - Zdroju;

- 13/2014 w zawiadomieniu o sposobie załatwienia wniosku poinformowano wnioskodawcę, iż cyt. „*przekazano do (...) szkół (...) podsumowanie akcji związanej z próbą usprawnienia działania szkół w obszarze (...)*”, zgodnie z wolą wnioskodawcy. Wnioskodawca we wniosku wniósł o cyt. „*przekazanie – za pośrednictwem Gminy – niniejszego podsumowania i podziękowania – do wszystkich prowadzonych/ nadzorowanych przez Gminę szkół podstawowych i gimnazjów*”.

[dowód: akta kontroli, s. 31-32, 39-40].

Ponadto w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 7/2013 ustalono, iż wnoszący oprócz wniosku o udostępnienie informacji publicznej wniósł odrębną cyt. „*petycję – wniosek*” o poinformowanie, czy organ jest zainteresowany przygotowaniem metadanych dla posiadanych przez JTS danych przestrzennych, czyli wnioskodawca zażądał udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie. Organ kontrolowany w odpowiedzi na cyt.

„wniosek optymalizacyjny złożony w trybie art. 221 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego” udzielił przedmiotowej odpowiedzi. Jednocześnie w wyniku kontroli stwierdzono, iż organ kontrolowany w jednym przypadku (poz. 8/2014) rozpatrzył przedmiotowe pismo jako wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a., natomiast z treści złożonego pisma wynikało, iż wnioskodawca cyt. „w trybie art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego <wnosi> petycję (postulat/wniosek) do kierownika JST o zbadanie, które szkoły nie odpowiedziały na nasz wniosek (...)”, jednocześnie zastrzegając, aby organ kontrolowany w trybie art. 227 k.p.a. wyjaśnił przyczyny i ustalił osoby winne niezłażenia sprawy w terminie. Podkreślenia wymaga, iż w zawiadomieniu o sposobie złażenia wniosku, na podstawie art. 244 k.p.a., zawiadomiono wnoszącego, iż cyt. „Dyrektorzy (...) szkół zostali pouczeni o obowiązku stosowania przepisów (...) Kodeksu postępowania administracyjnego”, w związku ze stwierdzoną zwłoką w udzielaniu odpowiedzi na wnioski wniesione w trybie art. 241 k.p.a. [dowód, akta kontroli, s. 33-38].

Odnosząc się do wyżej opisanego stanu faktycznego podkreślenia wymaga, iż w myśl przepisu art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Przedmiotem wniosku nie jest więc jakiś zarzut (skarga – art. 227 k.p.a), lecz chęć ulepszenia istniejącego stanu rzeczy (por. J. Starościak (w:) E. Iserzon, J. Starościak, Komentarz, 1964, s. 249). Może on dotyczyć zarówno działania, jak i zaniechania, odnosi się jednak do przyszłości (J. Lang, Wnioski obywatelskie w administracji państwowej, Warszawa 1976, s. 132) [zob. Małgorzata Jaśkowska, Tytuł: Komentarz aktualizowany do art.241 Kodeksu postępowania administracyjnego, Stan prawny: 2015.09.25, źródło LEX ONLINE].

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż wniosek o przekazanie odpowiedzi udzielonej wnioskodawcy również do wiadomości rady przedszkola; wniosek o przekazanie podsumowania i podziękowania do wszystkich prowadzonych/ nadzorowanych przez Gminę szkół czy też wniosek o udzielenie odpowiedzi na pytania zadane przez wnoszącego nie wyczerpuje w sposób nie budzący wątpliwości przesłanek wniosku, o których mowa w przepisie art. 241 k.p.a. Jednoczenie podkreślenia wymaga, iż wnoszący w jednym piśmie może zawrzeć kilka odrębnych spraw, w tym treścią żądania może być wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. bądź skarga w rozumieniu art. 227 k.p.a. Przy czym skargę na Dyrektora Szkoły – jako kierownika gminnej jednostki organizacyjnej w przedmiocie braku udzielenia odpowiedzi na wniosek złożony w trybie art. 241 k.p.a. powinna rozpatrzeć rada gminy, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisu art. 229 pkt 3 k.p.a. W przypadku, kiedy skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek (§ 9 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków).

Jednakże należy podkreślić, iż ciężar kwalifikacji prawnej pisma spoczywa zawsze na jego adresacie. O tym czy pismo jest skargą albo wnioskiem lub innym pismem decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222 Kodeksu postępowania administracyjnego). O charakterze pisma przesądza zatem organ, kierując się jego treścią, a nie formą zewnętrzną, stosownie do art. 222 k.p.a. [zob. Koralewska-Pietrzak Katarzyna, artykuł PPP.2010.7-8.54, Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako środek *actio popularis*. Teza nr 5, 119969/5]. Przy czym w przypadku zaistnienia wątpliwości, co do przedmiotu wniesionego żądania, organ administracji publicznej został zobowiązany do wezwania wnoszącego w trybie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i złażenia skarg i wniosków do złożenia wyjaśnień

lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków w terminie 7 dni spowoduje pozostawienie skargi bądź wniosku bez rozpoznania.

Kontrola wykazała, iż w założonych spisach spraw dla *skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia według właściwości* w okresie objętym kontrolą zarejestrowano 4 skargi oraz 1 wniosek, które przekazane zostały innym organom celem załatwienia, w większości przypadków (za wyjątkiem skargi, która do Urzędu Miasta i Gminy w Łądku – Zdroju wpłynęła w dniu 3 czerwca 2013 r.) zgodnie z właściwością. [dowód:, akta kontroli, s. 2, 27-30].

W sprawie skargi, która do Urzędu Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wpłynęła w dniu 3 czerwca 2013 r. ustalono, iż wnoszący zarzucił Dyrektorowi Centrum Kultury i Rekreacji w Łądku-Zdroju brak udzielenia informacji publicznej. W wyniku kontroli ustalono, iż Burmistrz Łądku-Zdroju przekazał przedmiotową skargę Radzie Miejskiej Łądku-Zdroju, celem załatwienia. [dowód, akta kontroli, s. 27-30].

W myśl przepisu art. 222 k.p.a. *o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna*. Przepis art. 222 k.p.a. należy rozpatrywać w łączności z art. 233-35 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 w swej treści przepisowi art. 227 k.p.a., 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 stosowania różnych procedur równoległe lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie, jak również zapobiega uchylaniu się od rygorów procesowych. Tylko poprawne ustalenie charakteru pisma pozwala na skierowanie skargi lub wniosku do właściwego organu na podstawie art. 231 k.p.a. Z mocy art. 222 k.p.a. to na organie, do którego wpływa jakieś pismo, spoczywa obowiązek ustalenia, co ono zawiera, petycję, skargę, wniosek, pismo procesowe. [komentarz do art. 221,222 kodeksu postępowania administracyjnego, (w) B. Adamiak, J. Borkowski, Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, wydanie 12, Wydawnictwo C.H. Beck]. Przy czym orzekanie w sprawach odnoszących się do bezczynności lub przewlekłości w przypadkach określonych w pkt 1-4a § 2 art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012, poz. 270 ze zm.) należy do właściwości sądów administracyjnych. W związku z czym skarga na bezczynność w zakresie dostępu do informacji publicznej powinna zostać rozpatrzona przez wojewódzki sąd administracyjny.

W wyjaśnieniach z dnia 30 listopada 2015 r. Pani Anna Chilicka – Sekretarz Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wskazała, iż cyt. „*Burmistrz nie wnikał w jej treść <tj. w treść skargi>, a to Rada Miejska powinna wnikliwie przeanalizować treści skargi i ewentualnie poinformować skarżącego, że z jej treści wynika, iż organem właściwym do jej rozpatrzenia jest sąd administracyjny*”. [dowód, akta kontroli, s. 52].

W świetle tego, co zostało powołane wcześniej, złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, bowiem to na organie, do którego wpływa pismo, spoczywa obowiązek ustalenia, co ono zawiera, w związku z czym to Burmistrz Łądku-Zdroju powinien ustalić charakter prawny wniesionego pisma i nadać prawidłowy bieg sprawie.

Kontrola wykazała, iż większość skarg oraz wniosków rozpatrywanych bezpośrednio przez organ (za wyjątkiem wniosku zarejestrowanego pod poz. 2/2015) załatwiono bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, zgodnie z odpowiednio z przepisem art. 237 § 1 k.p.a./ art. 244 §1 k.p.a.

Z dokumentacji sprawy zarejestrowanej pod poz. 2/2015 wynika, iż wniosek do Urzędu Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wpłynął w dniu 21 marca 2015 r., a o sposobie załatwienia wniosku poinformowano wnoszącego dopiero pismem z dnia 30 czerwca 2015 r. (RK.1510.1.2015.701). Zgodnie z art. 237 § 1 w zw. z art. 244 §1 k.p.a. *organ właściwy do załatwienia wniosku powinien załatwić wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca*. Przy czym w myśl art. 245 k.p.a. *w razie niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku*. W przedłożonej dokumentacji brakowało dokumentu potwierdzającego wykonanie przez organ obowiązku, o jakim mowa w art. 245 k.p.a.

W wyjaśnieniach z dnia 30 listopada 2015 r. Pani Anna Chilicka – Sekretarz Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wskazała, iż cyt. „*zaistniała sytuacja rozpatrzenia wniosku po terminie ustawowym jednego miesiąca, wynikała z niedopatrzenia pracownika*”. [dowód, akta kontroli, s. 52]. Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

W wyniku kontroli ustalono, iż przekazywanie skarg oraz wniosków innym organom według właściwości następowało z zachowaniem ustawowego terminu na ich przekazanie, o jakim mowa odpowiednio w przepisie art. 231/243 k.p.a., tj. nie później niż w terminie 7 dni od dnia wpływu skargi/wniosku do organu kontrolowanego. Niemniej jednak w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 6/2015 ustalono, iż wniosek do organu kontrolowanego wpłynął w dniu 25 września 2015 r., a o uwzględnieniu wniesionego wniosku zawiadomiono wnoszącego pismem z dnia 5 października 2015 r., w tym też dniu nastąpiło przekazanie wniosku właściwym podmiotom. Biorąc pod uwagę wniesione przez Panią Annę Chilicką – Sekretarza Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wyjaśnienia, zgodnie z którymi także w przypadku omawianego wniosku *omyłkowo w zawiadomieniu zapisano*, iż wniosek został uwzględniony, *zamiast użyć zapisu o przekazaniu* wniosku do właściwego podmiotu, należy stwierdzić, iż w omawianym przypadku doszło do nieznacznego przekroczenia maksymalnego terminu na przekazanie przedmiotowego wniosku, o którym mowa w art. 243 k.p.a. [dowód, akta kontroli, s. 51].

W zakresie przeprowadzonych postępowań skargowych (poz.1/2013, 2/2013, 9/2014, 10/2014, 4/2015, 5/2014) ustalono, iż dwie skargi (poz. 1/2013, 10/2014) pozostawiono bez rozpoznania, jedną skargę skarżący wycofał (poz. 5/2015), w pozostałych przypadkach (2/2013, 9/2014, 4/2015) skarżących zawiadomiono o sposobie załatwienia skargi. [dowód, akta kontroli, s. 19, 23,25, 26].

Kontrola wykazała, iż skargi zostały rozpatrzone zgodnie z właściwością organu kontrolowanego wynikającą z przepisu art. 7 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2014, poz. 1202), zgodnie z którym czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu oraz zastępcy wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W dwóch przypadkach (poz. 1/2013, 10/2014) wniesioną skargę pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na fakt nieuzupełnienia przez stronę skarżącą własnoręcznego podpisu pod skargą pomimo uprzedniego wezwania, czym naruszono § 8 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

W wyjaśnieniach z dnia 30 listopada 2015 r. Pani Anna Chilicka – Sekretarz Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wskazała, iż cyt. „*pozostawienie 2 skarg bez rozpoznania, w związku z brakiem własnoręcznego ich podpisania przez składających skargi, związane jest z brakiem*

spełnienia obowiązków zawartych w art. 63 § 3 i art. 64 § 2 w z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), według których podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego (...). Wnioskodawcy nie uzupełnili podpisów pod wniesionymi skargami w związku z tym skargi zostały pozostawione bez rozpoznania. Skargi i wnioski rozpatrywane są w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a zgodnie z tymi przepisami, dokumenty składane w tym trybie muszą być podpisane przez wnioskodawcę. Jedna ze skarg została złożona drogą elektroniczną, nie będąc podpisana przy użyciu elektronicznego podpisu kwalifikowanego, nie spełniając w ten sposób wymogów określonych w art. 20 a ust. 1 albo ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2013, poz. 235 ze zm.)”. [dowód, akta kontroli, s. 50].

Problematyka przyjmowania skarg jest przedmiotem regulacji Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, które w § 5 stanowi, iż skargi mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Odnosząc się do sposobu wnoszenia skargi za pomocą poczty elektronicznej, stwierdzić należy, iż do złożenia skargi podpis elektroniczny nie jest wymagany (J. Kurzydło, *Do złożenia skargi podpis elektroniczny nie jest wymagany*, LexPolonica/2, <http://ponline.lexpolonica.pl/Murzydło> Jacek, artykuł, Czas Informacji.2011.3.80, *Do złożenia skargi podpis elektroniczny nie jest wymagany*. Teza nr 1, 139248/1, źródło Lex online). W związku z wejściem w życie art. 54 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw uległ przekształceniu sposób dostarczania podań do organów administracji publicznej. Podania w formie elektronicznej mogą być wnoszone za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Wskazana wyżej nowelizacja nie obejmuje jednak sposobu dostarczania innych dokumentów w postaci elektronicznej do organów administracji publicznej, jak np. skarg, które mogą być wnoszone za pomocą poczty elektronicznej. Za przyjęciem stanowiska o braku wymagalności podpisu w przypadku skargi przemawia również dyspozycja § 8 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, który do uchybień formalnych powodujących pozostawienie skargi bez rozpoznania nie zalicza braku podpisu. W treści Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków brak jest również normy, która ustanawiałaby wprost obowiązek podpisania skargi, jak ma to miejsce w art. 63 § 2 k.p.a. (podanie wniesione pisemnie powinno być podpisane przez wnoszącego). Do niezbędnych elementów formalnych skargi zaliczyć należy imię i nazwisko (nazwę), adres wnoszącego oraz jej przedmiot. Podkreślenia wymaga, iż postępowanie skargowe stanowi uzupełnienie postępowania administracyjnego i ma ono charakter odrębny od postępowania administracyjnego. [zob. Tomasz Moll, *Konstytucyjne uprawnienie do wnoszenia skarg jako forma kontroli społecznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” - Nr 4 (16)/2013].

W związku z powyższym za nieprawidłowe należy uznać działanie w postaci pozostawienia powyższych skarg bez rozpoznania, mając na względzie fakt, iż dyspozycja § 8 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków nie wskazuje braku własnoręcznego podpisu pod skargą (bądź wnioskiem) jako braku uprawniającego organ do pozostawienia skargi (bądź wniosku) bez rozpoznania. Przy czym przyjęcie przez organ kontrolowany, iż brak własnoręcznego podpisu pod skargą stanowi brak formalny skargi, którego fakt

nieuzupełnienia przez stronę skarżącą stanowi podstawę do pozostawienia skargi bez rozpoznania, uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

Podkreślenia wymaga, iż w 16 przypadkach (3/2013, 4/2013, 5/2013, 6/2013, 7/2013, 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 5/2014, 8/2014, 12/2014, 15/2014, 1/2015, 2/2015, 3/2015) wniesione pisma nie były podpisane przez wnoszącego własnoręcznie bądź elektronicznym podpisem kwalifikowanym, a mimo to organ kontrolowany nadał sprawom bieg.

Kontrola wykazała, iż zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały wszystkie elementy, o jakich mowa w art. 238 § 1 k.p.a., zgodnie z przepisem 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 wyniku kontroli stwierdzono, iż we wszystkich przypadkach zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosków zawierały wszystkie elementy, o jakich mowa w art. 238 k.p.a. w związku z art. 247 k.p.a., zgodnie z przepisem którego *do wniosków stosuje się odpowiednio przepisy art. 230, 237 § 2 i art. 238.*

Jednakże w wyniku kontroli ustalono, iż w dwóch przypadkach (poz. 6/2013, 12/2014) jako odpowiedź na złożony wniosek okazano kontrolerom jedynie wydruk z skrzynki poczty elektronicznej świadczący o fakcie udzielenia odpowiedzi na wniesiony wniosek jedynie w postaci wiadomości email, przy czym ustalono, iż wysłane zawiadomienie nie było opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zgodnie z przepisem art. 238 k.p.a. w związku z art. 247 k.p.a. *zawiadomienie*

o sposobie załatwienia wniosku powinno zawierać m.in. 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.

W wyjaśnieniach z dnia 30 listopada 2015 r. Pani Anna Chilicka – Sekretarz Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wskazała, iż cyt. *„odpowiedzi na złożone wnioski nie były zawiadomieniami, jedynie informacjami, iż złożone wnioski są bezprzedmiotowe”*. W przypadku wniosku zarejestrowanego pod poz. 6/2013 Pani Anna Chilicka – Sekretarz Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wyjaśniła, iż cyt. *„w związku z tym, że wniosek został wcześniej uwzględniony, wiadomość przesłana do wnioskodawcy pocztą elektroniczną nie była zawiadomieniem o sposobie załatwienia wniosku, a jedynie informacją, że wniosek został wcześniej załatwiony. Była to jedynie czynność techniczna”*. W przypadku wniosku zarejestrowanego pod poz. 12/2014 Pani Anna Chilicka – Sekretarz Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wyjaśniła, iż cyt. *„w drugim przypadku nie zastosowano zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku, gdyż z jego treści wynikało, iż nie jesteśmy zainteresowani ofertą w nim zawartą, należy jednak zarchiwizować wniosek. Być może wniosek nie powinien zostać zarchiwizowany i zarejestrowany w myśl art. 241 k.p.a., jednak został, gdyż wnioskodawca powołał się na ten przepis”*. Wnioskodawca we wniosku (poz. 6/2013) wskazał, iż wniosek dot. cyt. *„tylko tych jest, które jeszcze nie podjęły współpracy na stałe – z serwisem (...)”*, w przypadku wniosku zarejestrowanego pod poz. 12/2014 wnioskodawca zastrzegł, iż cyt. *„w przypadku braku zainteresowania naszą propozycją – wnosimy o archiwizację niniejszej*

wiadomości e-mial wraz z wszystkimi załącznikami (...) wnioskodawca wnosi o potwierdzenie otrzymania oraz archiwizacji przedmiotowego wniosku na adres ... @...pl”.

[dowód: akta kontroli, s. 51].

Mając na względzie treść żądania wyrażonego przez każdego z wnioskodawców oraz wyjaśnienia złożone przez Panią Annę Chilicką – Sekretarza Miasta i Gminy Łądek-Zdrój powyższych działań organu kontrolowanego nie można ocenić negatywnie.

Ponadto kontrola wykazała, iż w czterech przypadkach (3/2013, 4/2013, 5/2013, 7/2013) zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku podpisane własnoręcznie przez Burmistrza Łądek-Zdrój bądź z jego upoważnienia zostały wysłane jedynie w formie skanu pisma podpisanego w imieniu organu (w postaci pliku w formacie pdf) drogą elektroniczną (za pośrednictwem poczty e-mail). [dowód: akta kontroli, s. 19-20, 51-52].

Sposób i formy doręczania przez organy administracji publicznej pism uregulowane zostały w rozdziale 8 działu I kodeksu postępowania administracyjnego.

Organ administracji publicznej może doręczać *pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy (art. 39 k.p.a.)*. Podmiotami doręczającymi są: *operator pocztowy (w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. poz. 1529), pracownicy organu administracji publicznej albo inne upoważnione osoby lub organy*. Przy czym w myśl przepisu art. 39¹ k.p.a. doręczenie pism może nastąpić również za pomocą *środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422)*. Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną *środki komunikacji elektronicznej to 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 pocztę elektroniczną*. Niemniej jednak skuteczność doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego zależy również od potwierdzenia odbioru tego pisma przez stronę, w sposób o którym mowa w art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a., a ponadto możliwość doręczania pism w formie dokumentu elektronicznego na adres elektroniczny adresata jest zależna od przesłania na adres elektroniczny adresata zawiadomienia zawierającego: 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego; 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma; 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w sposób wskazany w art. 20a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Przedmiotem doręczeń są *pisma*. Kodeks nie definiuje tego pojęcia. W piśmiennictwie przyjmuje się, że przez pojęcie pisma należy rozumieć *"wszelkiego rodzaju dokumenty, wezwania, zawiadomienia, wydawane w formie pisemnej decyzje i postanowienia i inne dokumenty, z którymi strona powinna być zaznajomiona"* (R. Orzechowski (w:) Komentarz, 1989, s. 133) [zob. A. Wróbel, komentarz do art. 39 kodeksu postępowania administracyjnego, źródło Lex on-line].

Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/odpowiednio wniosku jest rodzajem dokumentu urzędowego – tym bardziej uzasadnione wydaje się więc stanowisko, że zawiadomienie jest pismem w rozumieniu przepisów działu I Kodeksu. Nie powinno budzić zatem wątpliwości, iż zastosowanie w przypadku doręczenia zawiadomienia o sposobie

załatwienia skargi znajdują przepisy rozdziału 8 działu I k.p.a. [Koralewska-Pietrzak Katarzyna, artykuł PPP.2010.7-8.54, Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako środek actio popularis, Teza nr 4].

W świetle powyższego przyjęta forma doręczenia przez organ kontrolowany zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku jest nieprawidłowa, bowiem zawiadomienia o sposobie załatwienia przedmiotowych wniosków podpisane własnoręcznie przez Burmistrza Łądka-Zdrój bądź z jego upoważnienia, nie zostały sporządzone w formie dokumentu elektronicznego. Przy czym podkreślenia wymaga, iż sposób doręczenia odpowiedzi był zgodny z żądaniem wnioskodawcy, co potwierdza zarówno przedłożona dokumentacja, jak i wyjaśnienia złożone przez Panią Annę Chilicką – Sekretarza Miasta i Gminy Łądek-Zdrój. Jednocześnie w przedmiotowych wyjaśnieniach Pani Anna Chilicka – Sekretarz Miasta i Gminy Łądek-Zdrój wskazała, iż e-mail to cyt. „*jedynie czynność techniczna przesłania załączonego zawiadomienia, które zostało podpisane zgodnie z wymogami przepisów*”. [dowód, akta kontroli, s. 51].

Powyższe uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości w postaci błędnie przyjętej formy doręczenia wnioskodawcom przedmiotowych zawiadomień o sposobie załatwienia wniosku.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków należy:

1. Zniwelować rozbieżność pomiędzy wyznaczonymi godzinami przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków przez Burmistrza Łądka-Zdroju a godzinami uregulowanymi w pkt 9 części II ww. *instrukcji, zatytułowanej przyjmowanie skarg i wniosków*.
2. W prowadzonym rejestrze skarg i wniosków rejestrować wyłącznie wnioski w rozumieniu art. 241 k.p.a.
3. Przestrzegać przepisu art. 222 k.p.a., w myśl którego *o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna*. Przy czym w przypadku zaistnienia wątpliwości, co do przedmiotu wniesionego żądania, należy wezwać wnoszącego w trybie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków *do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków w terminie 7 dni spowoduje pozostawienie skargi bądź wniosku bez rozpoznania*.
4. Przestrzegać terminowości zarówno w zakresie załatwiania skarg i wniosków, jak również w przypadku przekazywania skarg i wniosków właściwym organom, celem ich załatwienia.
5. Skargi bądź wnioski pozostawiać bez rozpoznania jedynie w przypadku zaistnienia przesłanek o których mowa w § 8 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.
6. Zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku doręczać w prawnej dopuszczalnej formie przy zachowaniu rygorów doręczenia jakie zostały uregulowane w dziale 8 działu I k.p.a.

O sposobie wykorzystania materiałów pokontrolnych w podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, a także

o przyczynach ich niepodjęcia, proszę mnie poinformować w terminie do dnia **22 lutego 2016 r.**

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/---/

Paweł Hreniak