



Znak: K-2.431.1.32.2025.8.TP

Szczecin, 28 sierpnia 2025 r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedmiot kontroli	Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Nazwa i adres organu kontrolowanego	Burmistrz Barwic, zwany dalej <i>Burmistrzem</i> , ul. Zwycięzców 22, 78-460 Barwice
Osoby pełniące funkcję Burmistrza w okresie objętym kontrolą	Pan Mariusz Kieling Pan Robert Zborowski – od 7 maja 2024 r.
Osoba pełniąca funkcję Burmistrza w okresie prowadzenia kontroli	Pan Robert Zborowski
Okres objęty kontrolą	od 2 stycznia 2022 r. do 9 czerwca 2025 r.
Kontrolujący	Pracownicy Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie: 1. Pan Tomasz Pawnuk – główny specjalista, kierownik zespołu kontrolnego; 2. Pani Emilia Glanert-Kolczyńska – młodszy specjalista.
Nr upoważnienia	Nr 58/25 z dnia 2 czerwca 2025 r.
Podstawa prawna do przeprowadzenia kontroli	Art. 258 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego ¹
Kryteria prowadzenia kontroli	legalność, rzetelność
Rodzaj kontroli i tryb kontroli	planowa, tryb zwykły
Termin kontroli	10-13 czerwca 2025 r.
Podstawa prawna realizacji zadania	Art. 223 § 1 Kpa: <i>Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych – rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości.</i>

USTALENIA KONTROLI

¹ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572), zwana dalej *Kpa*.

Organizację i zasady funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Barwicach, zwanego dalej *Urzędem*, w okresie objętym kontrolą określał Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Barwicach, wprowadzony Zarządzeniem Nr 65/2024 Burmistrza Barwic z dnia 1 lipca 2024 r.² (zwany dalej *Regulaminem*). Organizowanie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, w myśl § 21 ust.1 pkt 15 Regulaminu powierzono Referatowi Organizacyjnemu³, którym kieruje Sekretarz Gminy Barwice. Powyższe stanowiło realizację dyspozycji § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. skarg i wniosków⁴.

Prócz tego ogólne zasady dotyczące badanego obszaru zawarte zostały w Rozdziale VIII Regulaminu „*Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków*”.
(dowód: akta kontroli str. 50-78)

Informacja o dniach i godzinach przyjmowania obywateli w sprawach skarg oraz wniosków umieszczona została w budynku Urzędu, zgodnie z treścią art. 253 § 4 Kpa. Burmistrz i Zastępca Burmistrza pełnili dyżur skargowy w każdy wtorek w godzinach 10.00 – 11.00 oraz czwartek w godzinach 15.15 – 16.15. Urząd w wymienionych dniach był czynny w godzinach: wtorek 7.00 – 15.15, czwartek 7.00 – 16.00. Przyjęte rozwiązania były zgodne z zapisami art. 253 § 2 i § 3 Kpa.

Ponadto Burmistrz poinformował, że w badanym okresie nie wpłynęły sygnały świadczące o ograniczonym dostępie mieszkańców do usług świadczonych przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 45)

W okresie objętym kontrolą, prowadzono:

- do 30 czerwca 2024 r. centralny rejestr skarg i wniosków (CRSiW) w formie papierowej dla obu organów Gminy;
- od 1 lipca 2024 r. rejestr skarg i wniosków dla organu wykonawczego Gminy w wersji elektronicznej.

Zgodnie z § 38 ust. 5 Regulaminu za prowadzenie rejestrów skarg i wniosków odpowiedzialny był Sekretarz Gminy Barwice.

W toku kontroli przedłożono spisy spraw dotyczące skarg i wniosków. Przedmiotowe dokumenty prowadzono z podziałem na:

- ✓ skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (1510),
- ✓ skargi i wnioski przekazywane według właściwości (1511).

(dowód: akta kontroli str. 18-41)

W okresie objętym kontrolą w rejestrach zaewidencjonowano wpływ **47** spraw. Analiza przedmiotowych dokumentów wykazała, że organ zarejestrował 5 spraw (poz.9/2022; 11, 12, 19, 20/2023 w CRSiW) podlegających rozpatrzeniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 79-88)

² Wcześniej obowiązywał Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Barwicach wprowadzony Zarządzeniem 141/2020 Burmistrza Barwic z dnia 18 czerwca 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 58-66)

³ Do dnia 30 czerwca 2024 r. zadanie podlegające kontroli również należało do kompetencji Referatu Organizacyjnego.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), zwane dalej *rozporządzeniem ws. skarg i wniosków*.

Nadawcy powyższych pism składali skargi na uchwały Rady Miejskiej dotyczące: uchwalenia budżetu Gminy Barwice, wygaśnięcia mandatu radnego, Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy bądź Regulaminu Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przemocy w Rodzinie. Skargi były adresowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie za pośrednictwem Rady Miejskiej w Barwicach. W związku z powyższym nie podlegały załatwieniu zgodnie z przepisami Działu VIII Kpa i tym samym nie powinny być ujęte w CRSiW.

Burmistrz wyjaśnił, że: [...] ujęcie wskazanych pism w rejestrze skarg i wniosków wynikało z błędnej praktyki ewidencyjnej, stosowanej w tamtym okresie, polegającej na rejestrowaniu wszystkich pism opatrzonych tytułem „skarga” w ww. rejestrze, bez względu na ich charakter prawny i właściwość proceduralną. Praktyka ta została zidentyfikowana jako nieprawidłowa i obecnie nie jest już stosowana. Wdrożono działania naprawcze, w tym uporządkowanie zasad kwalifikowania i rejestrowania wpływających pism oraz przypisania ich do właściwego trybu postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 47-48)

Mając na uwadze wyjaśnienia Burmistrza odstępuje się od formułowania uwagi w ww. sprawie.

Do organu wykonawczego Gminy wpłynęły 23 sprawy, w tym:

- ✓ w 2022 r. – 5 skarg;
- ✓ w 2023 r. – 2 skargi i 7 wniosków;
- ✓ w 2024 r. – 6 skarg;
- ✓ w 2025 r. (do dnia 9 czerwca 2025 r.): – 3 skargi.

Nie było przypadku wnoszenia skargi albo wniosku ustnie.

(dowód: akta kontroli str. 18-41, 45)

Zawartość rejestrów i spisów spraw oraz sposób przechowywania dokumentacji skargowo-wnioskowej ułatwiały kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania (art. 254 Kpa).

Analizie poddano 22 sprawy, których sygnatury ujęte zostały w tabeli.

Lp.	Numer w rejestrze/ Sygnatura sprawy	Lp.	Numer w rejestrze/ Sygnatura sprawy	Lp.	Numer w rejestrze/ Sygnatura sprawy
2022 r.					
1.	6/2022 OR.1511.02.2022	2.	5/2022 OR.1511.01.2022	3.	3/2022 OR.1510.03.2022
4.	2/2022 OR.1510.04.2022				
2023 r.					
5.	2/2023 OR.1510.2.2023.KG	6.	5/2023* OR.1510.5.2023.KG	7.	6/2023* OR.1510.6.2023.KG
8.	8/2023* OR.1510.8.2023.KG	9.	9/2023* OR.1510.9.2023.KG	10.	10/2023* OR.1510.10.2023.KG
11.	16/2023* OR.1510.8.2023.KG	12.	17/2023 OR.1510.15.2023.KG	13.	18/2023* OR.1510.16.2023.KG
2024 r.					
14.	1/2024 OR.1511.1.2024.KG	15.	2/2024 OR.1511.2.1.2024.KG	16.	3/2024 OR.1510.1.2024.KG
17.	4/2024 OR.1510.2.2024.KG	18.	9/2024 OR.1511.3.1.2024.AK	19.	10/2024 OR.1511.4.1.2024.AK
2025 r.					
20.	1/2025 OR.1511.01.2025.AK	21.	2/2025 OR.1511.02.2025.AK	22.	3/2025 OR.1511.03.2025.AK

* wniosek

Ustalono, że:

- ✓ 12 spraw (poz. 3, 4, 6-13, 16, 17) zostało załatwionych przez Burmistrza;
- ✓ 9 skarg zostało przekazanych do załatwienia:
 - Radzie Miejskiej w Barwicach (poz. 18-21),
 - Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Szczecinku (poz. 1),
 - Kierownikowi Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Barwicach (poz. 2),
 - Radzie Nadzorczej Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Barwicach (poz. 14),
 - Prezesowi Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Barwicach (poz. 15),
 - Dyrektorowi Ośrodka Kultury i Turystyki w Barwicach (poz. 22);
- ✓ skargę z poz. 5 pozostawiono bez rozpoznania (§ 8 ust. 1 rozporządzenia ws. skarg i wniosków).

Nie wniesiono uwag do sposobu załatwienia 4 skarg (poz. 3, 4, 12, 16). Postępowania prowadzone były zgodnie z uregulowaniami określonymi w Dziale VIII Kpa, tj. skargi zostały załatwione w terminie wskazanym w art. 237 Kpa a zawiadomienia o sposobie ich załatwienia zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 238 § 1 Kpa;

(dowód: akta kontroli str. 89-100)

Sprawy (poza 2 przypadkami), dla których Burmistrz nie był organem właściwym do ich rozpatrzenia zostały prawidłowo przekazane, zgodnie z art. 231 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 101-125)

Stosowane symbole klasyfikacyjne były zgodne z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej⁵.

Wyniki kontroli wykazały, że:

- organ błędnie zakwalifikował, jako wnioski w rozumieniu Działu VIII Kpa 6 pism, których tryb postępowania został określony w innych przepisach (poz. 6-11),
- zawiadomienie o odmownym załatwieniu wniosku (poz. 13) nie zawierało informacji o prawie złożenia skargi, do czego zobowiązuje art. 246 § 1 Kpa,
- przekazania 2 skarg (poz. 20, 21) właściwemu organowi dokonano w trybie art. 65 § 1 Kpa zamiast art. 231 § 1 Kpa,
- w aktach spraw za wyjątkiem skarg z poz. 14, 15 brak było adnotacji o wystosowaniu do skarżących i wnioskodawców informacji w myśl w art. 226a Kpa, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679⁶.

Szczegółowy opis stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień ujęty został w części: *Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień.*

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67).

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.UE.L.2016.119.1 z dnia 2016.05.04.), zwane dalej *rozporządzeniem 2016/679*.

Ponadto ustalono, że w przypadku 3 skarg dotyczących działalności sołtysów wystąpił brak jednolitości w określeniu organu właściwego do ich rozpatrzenia. Skargi ujęte pod:

- poz. 20 (Sołectwo Białowas) i poz. 21 (Sołectwo Ostrowąsy) zostały przekazane na podstawie art. 65 § 1 Kpa do rozpatrzenia Radzie Miejskiej w Barwicach (*na dzień rozpoczęcia kontroli skargi były w toku rozpatrywania przez Radę*);
- poz. 17 (Sołectwo Chwalimki) została rozpatrzona przez Burmistrza Barwic.
(dowód: akta kontroli str. 126-138)

W wyjaśnieniach z dnia 23 czerwca 2025 r. Burmistrz wskazał m.in., że: *Podstawą decyzji o przekazaniu tych skarg do biura Rady Miejskiej było to, że osoby pełniące funkcję sołtysów w ww. sołectwach jednocześnie są radnymi Rady Miejskiej w Barwicach. W takiej sytuacji, mając na względzie konieczność zapewnienia przejrzystości oraz unikania potencjalnego konfliktu interesów, uznano, że rozpatrzenie skarg przez Radę - jako organ kontrolny wobec radnych - jest właściwe.*

Natomiast skarga [...] dotycząca działalności sołtysa sołectwa Chwalimki została rozpatrzona przez Burmistrza Barwic, ponieważ osoba pełniąca funkcję sołtysa w tym sołectwie nie była członkiem Rady Miejskiej. Wobec tego, nie zachodziła konieczność wyłączenia Burmistrza od prowadzenia postępowania skargowego w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 46-47)

Zespół kontrolny nie podziela tak przyjętego przez organ stanowiska. Podmiotem skargi jest sołtys i to na jego działanie jest ona wnoszona. Jednocześnie pełnienie funkcji radnego przez sołtysa nie może wpływać na określenie organu właściwego do rozpatrzenia przedmiotowych skarg.

Wskazania wymaga fakt, że w polskim systemie prawnym brak jest przepisu wskazującego organ właściwy do rozpoznania skarg na działalność jednostek pomocniczych gminy (sołectw, dzielnic, osiedli itp.) oraz ich organów. Sołtys jest organem wykonawczym w sołectwie, na co wskazuje art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁷. Z kolei art. 35 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy definiuje, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Zgodnie z zapisami Rozdziału VII § 33 ust. 3 statutów ww. sołectw: *organem kontroli i nadzoru nad działalnością organów sołectwa jest rada oraz burmistrz. Zapis ten nie wskazuje, który organ ma kompetencje do rozpatrzenia skarg na działalność sołtysa.*

W opinii zespołu kontrolnego powyższa sytuacja wynika z nieprecyzyjnego wskazania w statutach sołectw, w jakim zakresie sprawuje nadzór i kontrolę nad sołectwem organ wykonawczy a w jakim organ uchwałodawczy.

Z uwagi na fakt, że w omawianych przypadkach organ podjął działania celem załatwienia spraw, kontrolujący nie sformułują zarzutu w omawianej sprawie. Niemniej, aby nie dopuścić w przyszłości do sytuacji, że skargi na działalność sołtysów mogą być rozpatrywane przez Burmistrza bądź Radę wskazanym byłoby doprecyzowanie zapisów w statutach sołectw co do właściwości organów w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków dotyczących zadań lub działalności jednostek pomocniczych gminy.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.).

ZAKRES, PRZYCZYNY I SKUTKI STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI/UCHYBIENÍ

nieprawidłowość:

- zawiadomienie o odmownym załatwieniu wniosku (poz. 13) nie zawierało informacji o prawie złożenia skargi, do czego zobowiązuje art. 246 § 1 Kpa;
(dowód: akta kontroli, str. 139-143)

W myśl art. 246 § 1 Kpa: *Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 niniejszego działu.* Podkreślenia wymaga fakt, że do wniosków stosuje się odpowiednio przepisy art. 230, 237 § 2 i art. 238 Kpa o czym stanowi art. 247 Kpa.

Tak więc w przypadku odmownego załatwienia wniosku obowiązek pouczenia o przysługującym prawie do wniesienia skargi przez wnioskodawcę, jest nieodłącznym elementem zawiadomienia wystosowywanego do strony na podstawie art. 244 § 2 Kpa.

uchybień:

- organ błędnie zakwalifikował, jako wnioski sprawy ujęte pod poz. 6-11 w tabeli i przyjął tryb wskazany w Dziale VIII Kpa;
(dowód: akta kontroli, str. 144-167)

Zgodnie z art. 241 Kpa: *Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.* Natomiast w omawianych sprawach wnioskodawczyni zwraca się o upublicznienie przez organ załączonych do wniosków dokumentów dotyczących m.in.:

- ✓ informacji wyborczej dla kandydatów w wyborach 2023 roku,
- ✓ oświadczenia Suwerena RP o bezpośrednim zarządzaniu państwem polskim,
- ✓ Obwieszczenia o bankructwie i rozbiórce Polski.

W opinii zespołu kontrolnego przedmiot ww. pism nie mieści się w zakresie rzeczowym opisanym w powołanym powyżej artykule.

Burmistrz poinformował: *Wskazane sprawy zostały zakwalifikowane jako wnioski w rozumieniu art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego, na podstawie formalnej struktury pism oraz faktu, że zawierały one sformułowane żądania wobec organu. Ówczesna interpretacja organu opierała się na literalnym podejściu do treści art. 241 KPA [...]. Z perspektywy czasu oraz w świetle stanowiska zespołu kontrolnego, należy przyznać, że taka kwalifikacja była nadinterpretacją.*

(dowód: akta kontroli, str. 47-48)

Na organie spoczywa obowiązek właściwej kwalifikacji pism, a w konsekwencji załatwiania spraw zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Tym samym należy zwrócić uwagę na konieczność rzetelnej analizy treści składanych do organu wykonawczego pism, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 222 w związku z art. 241 Kpa.

- przekazania 2 skarg (poz. 20, 21) właściwemu organowi dokonano w trybie art. 65 § 1 Kpa zamiast art. 231 § 1 Kpa;

(dowód: akta kontroli, str. 126, 128)

Na powyższą okoliczność Burmistrz złożył następujące wyjaśnienia: *Zastosowanie art. 65 § 1 KPA wynikało z konieczności wyłączenia Burmistrza od rozpatrywania skarg w sprawach, w których mogłoby dojść do naruszenia zasad bezstronności, ze względu na podwójny status osoby, której skarga dotyczy (sołtys i radny).*

(dowód: akta kontroli, str. 47)

W powyższej kwestii nadmienia się, że podstawa prawna wskazana przez organ w ww. pismach winna umożliwiać stronom identyfikację przepisów, na których organ opiera się przekazując sprawy. Przepis art. 65 Kpa stanowi podstawę przekazywania według właściwości spraw indywidualnych załatwianych przez organy administracji w drodze decyzji, a nie skarg określonych w Dziale VIII Kpa. Zgodnie z powyższym, właściwą podstawą prawną przekazania spraw rozpatrywanych w trybie skargowym będzie art. 231 Kpa.

- w aktach spraw (poza 2 skargami) brak było adnotacji o wystosowaniu do skarżących i wnioskodawców informacji w myśl art. 226a Kpa, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679.

Odnosząc się do powyższego organ kontrolowany wyjaśnił, że: [...] *niedopełnienie tego obowiązku miało charakter niezamierzony i wynikało z braku jednoznacznych wytycznych interpretacyjnych co do stosowania art. 226a KPA w praktyce urzędowej w odniesieniu do spraw skargowych. Jednocześnie informuję, że Urząd Miejski w Barwicach podejmuje działania mające na celu zapewnienie pełnej zgodności z przepisami art. 226a KPA [...].*

(dowód: akta kontroli, str. 45-46)

Zgodnie z treścią art. 226a Kpa oraz art. 231 § 2 Kpa na organie administracji publicznej ciąży obowiązek przekazywania lub dołączania informacji określonych w ww. rozporządzeniu, a realizacja powyższego, powinna znajdować potwierdzenie w aktach sprawy.

Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia	Wyjaśnienia Burmistrza Barwic z dnia 26 czerwca 2025 r. (dowód: akta kontroli str. 45-49)
Ocena obszaru kontroli	Pozytywna z nieprawidłowością
Wpis do książki kontroli	17
Zalecenia	✓ zamieszczać w zawiadomieniach o odmownym sposobie załatwienia wniosku informacje o prawie złożenia skargi, do czego zobowiązuje art. 246 § 1 Kpa; ✓ kwalifikować pisma zgodnie z dyspozycją art. 222 Kpa w związku z art. 241 Kpa; ✓ przekazując skargi właściwemu organowi do ich rozpatrzenia wskazywać właściwą podstawę prawną; ✓ dochowywać obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych przy rozpatrywaniu skarg i wniosków zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 226a Kpa.
Pouczenie	– od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze, – o podjętych działaniach, mających na celu realizację zalecenia pokontrolnego, proszę poinformować mnie za pośrednictwem Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Podpis kierownika jednostki kontrolującej	Z upoważnienia Wojewody Zachodniopomorskiego Bartosz Brożyński I Wicewojewoda Zachodniopomorski <i>/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/</i>
--	---