



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 29 listopada 2022 r.

K-2.431.1.46.2022.8.ML-J

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedmiot kontroli	1. Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. 2. Realizacja zadania zleconego z zakresu administracji rządowej dotyczącego rejestracji osób na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej.
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski, ul. Wały Chrobrego 4, 70 – 502 Szczecin.
Nazwa i adres organu kontrolowanego	Burmistrz Dziwnowa, zwany dalej <i>Burmistrzem</i> , ul. Szosowa, 72 – 420 Dziwnów.
Osoba pełniące funkcję Burmistrza w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli	Pan Grzegorz Józwiak
Okres objęty kontrolą	W zakresie: - pkt 1: od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 23 września 2022 r.; - pkt 2: od dnia 1 września 2020 r. do dnia 4 października 2021 r.
Kontrolujący	Pani Monika Leńczuk-Janus – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, <i>kierownik zespołu kontrolnego</i> ; Pan Grzegorz Dzik – starszy inspektor w Wydziale Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.
Nr upoważnienia	Nr 76/22 z dnia 21 września 2022 r.
Kryteria prowadzenia kontroli	legalność, rzetelność
Rodzaj kontroli	kontrola planowa, tryb zwykły
Podstawy prawne do przeprowadzenia kontroli	– art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000), zwanej dalej <i>Kpa</i> ; – art. 57 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r., poz. 655), zwanej dalej <i>ustawą</i> ¹ .
Termin kontroli	26, 28, 30 września 2022 r.
<u>Obszar Nr 1: Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków.</u>	
Podstawa prawna	Art. 223 § 1 Kpa: <i>Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego</i>

¹ Z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r., poz. 655), jednakże czynności dotyczące rejestracji osób na potrzeby założenia ewidencji oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2021 r. Burmistrz dokonywał jeszcze na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372 z późn. zm.).

	<i>i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości.</i>
Osoba udzielająca wyjaśnień w trakcie kontroli	Pani Iwona Szulc – Sekretarz Gminy Dziwnów.
<p>Ustalenia kontroli:</p> <p>Zakres działania Urzędu Miejskiego w Dziwnowie (zwanego dalej <i>Urzędem</i>), został określony w Regulaminie Organizacyjnym (zwanym dalej <i>Regulaminem</i>) wprowadzonym Zarządzeniem Burmistrza Nr VI/492/2014 z dnia 2 stycznia 2014 r.²</p> <p>W myśl zapisów pkt XVI Regulaminu do zadań referatu ds. organizacyjnych należy <i>prowadzenie rejestru skarg i wniosków od obywateli – przekazywanie ich odpowiednim pracownikom do załatwienia i dbanie o terminowość ich załatwienia, opracowywanie analiz i sprawozdań z ich realizacji</i>. Realizację zadań dotyczących prowadzenia rejestru skarg i wniosków przypisano do stanowiska <i>sekretarki</i>.</p> <p>Ponadto w punkcie VII Regulaminu wskazano, że do zadań Sekretarza należy <i>nadzorowanie i przestrzeganie zasady rzetelnego i terminowego załatwiania spraw obywateli oraz skarg, wniosków i listów</i>. Powyższe stanowiło realizację dyspozycji § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. skarg i wniosków³. (dowód: akta kontroli, str. 17-23)</p> <p>W toku czynności kontrolnych ustalono, że Burmistrz przyjmował obywateli w sprawach skarg i wniosków w każdy poniedziałek w godzinach 13.00 – 16.30. Czas pracy Urzędu w wymienionym dniu był następujący: 7.30 – 15.30. Pismem z dnia 7 października 2022 r. Burmistrz poinformował, że (...) <i>interesanci nie zgłaszają innych potrzeb w tym zakresie. Spotkania z Burmistrzem w obecnym systemie przyjęć zdecydowanie zaspokajają bieżące zapotrzebowanie mieszkańców (...)</i>. Powyższe ustalenia odpowiadały dyspozycji art. 253 § 3 Kpa. (dowód: akta kontroli, str. 96)</p> <p>Rejestr skarg i wniosków prowadzony wspólnie dla obu organów Gminy Dziwnów (zwany dalej <i>Rejestrem</i>) w analizowanym okresie zawierał 7 skarg oraz 4 wnioski adresowane do organu wykonawczego Gminy, z czego:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ w 2019 r. – 4 skargi, ✓ w 2020 r. – 1 wniosek, ✓ w 2021 r. – 2 skargi i 3 wnioski⁴, ✓ w 2022 r. do dnia 23 września – 1 skarga z dnia 20 września, która była w toku rozpatrywania (poz. 12 w Tabeli). <p>Na podstawie analizy przedłożonego Rejestru oraz dokumentacji skargowo – wnioskowej stwierdzono, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ w Rejestrze nie odnotowano wniosku OA.1511.1.2021 (poz. 11 w Tabeli), który wpłynął do organu w dniu 19 marca 2021 r. Przedmiotowy wniosek został załatwiony w trybie Działu VIII Kpa; ➤ w przypadku 4 spraw (poz. 2, 4, 6, 11 w Tabeli) sygnatury nadane pismom sporządzonym w toku ich załatwiania, nie były zgodne z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej⁵, 	

² Do dnia przeprowadzenia kontroli Regulamin był zmieniany Zarządzeniami: Nr VII/1/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r., Nr VII/182/2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r., Nr VII/292/2017 z dnia 25 stycznia 2017 r., Nr VII/422/2018 z dnia 9 marca 2018 r., Nr VIII/352/2021 z dnia 7 czerwca 2021 r., Nr VIII/378/2021 z dnia 29 września 2021 r., Nr VIII/399/2021 z dnia 14 grudnia 2021 r.

³ 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*.

⁴ W Rejestrze nie ujęto wniosku z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie wysprzątania wysypiska (poz. 11 w Tabeli).

czym nie dopełniono dyspozycji zawartej w art. 254 Kpa.

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

Rejestr prowadzony był łącznie dla spraw oznaczonych w rozporządzeniu w sprawie instrukcji kancelaryjnej symbolami:

- ✓ 1510, tj. skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio,
- ✓ 1511, tj. skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości.

(dowód: akta kontroli str. 26-29)

Szczegółowej analizie poddano 11 spraw, których sygnatury ujęte zostały w poniższej Tabeli (poz. 1- 11). Sposób załatwienia skargi OA.1510.2.2022 ujętej w poz. 12 nie był analizowany z uwagi na fakt, że skarga została wniesiona w dniu 20 września 2022 r. i w czasie trwania kontroli była w toku rozpatrywania.

Lp.	Sygnatura sprawy (s/w)	Lp.	Sygnatura sprawy (s/w)	Lp.	Sygnatura sprawy (s/w)
1.	OA.1510.1.2019 (s)	2.	OA.1510.2.2019 (s)	3.	OA.1511.1.2019 (s)
4.	OA.1511. 2. 2019 (s)	5.	OA.1510.1.2020 (w)	6.	OA.1510.3.2021 (w)
7.	OA.1510.4.2021 (w)	8.	OA.1510.5.2021 (w)	9.	OA.1510.6.2021 (s)
10.	OA.1510.7.2021 (s)	11.	OA.1511.1.2021 ³ (w)	12.	OA.1510.2.2022 (s)

(dowód: akta kontroli str. 30-90)

Nie wniesiono uwag do sposobu załatwienia 2 wniosków (poz. 7 i 8). Sprawy zostały załatwione zgodnie z uregulowaniami określonymi w Dziale VIII Kpa oraz prowadzone z zachowaniem terminów wynikających z Kpa. Wystosowane do stron zawiadomienia o sposobie załatwiania sprawy zawierały elementy wskazane w art. 238 w związku z art. 247 Kpa.

Niemniej w toku kontroli ustalono, że:

- prowadząc postępowania skargowo-wnioskowe, Burmistrz:
 - przyjął tryb polegający na zawiadamianiu skarżących o wszczęciu postępowania na podstawie art. 233 Kpa (poz. 1, 2) lub 61 Kpa (poz. 9),
 - przekazał sprawy do rozpatrzenia wg właściwości w oparciu o art. 65 Kpa (poz. 3, 11), co było niezgodne z uregulowaniami Działu VIII oraz ogólnymi Kpa;
- w aktach sprawy OA.1510.1.2019 (poz. 1), załącznikiem do skargi złożonej w dniu 24 czerwca 2019 r., była inna skarga adresowana do Burmistrza z dnia 22 czerwca 2019 r. Skarga ta **nie została rozpatrzona** w trybie określonym w Dziale VIII Kpa;
- skargi (poz. 1, 9) zostały załatwione po terminie określonym w art. 237 Kpa;
- zawiadomienie o sposobie załatwienia skarg (poz. 4, 10) nie wypełniało dyspozycji art. 238 Kpa;
- mail z dnia 8 stycznia 2020 r. (poz. 5) został niewłaściwie zakwalifikowany jako wniosek

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 2011r. Nr 14 poz. 67), zwane dalej *rozporządzeniem ws. instrukcji kancelaryjnej*.

w rozumieniu art. 241 Kpa, a zawiadomienie o sposobie jego załatwienia zostało podpisane przez osobę nieposiadającą upoważnienia do działania w imieniu piastuna organu;

- w przedłożonych do kontroli aktach spraw (poz. 2, 6, 7, 8, 10, 11), które były realizowane od 4 maja 2019 r.⁶ brak było adnotacji o wystosowaniu do skarżących informacji, o których mowa (odpowiednio) w art. 226a lub 231 § 2 Kpa.

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

Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości:

Analizie poddano 11 spraw. Stwierdzono następujące:

uchybień:

- podmiot kontrolowany nie odnotował w Rejestrze wniosku OA.1511.1.2021 (poz. 11), który wpłynął w dniu 19 marca 2021 r. Przedmiotowy wniosek został załatwiony w trybie Działu VIII Kpa;

Burmistrz poinformował, że *wniosek (...) faktycznie nie został ujęty w centralnym „rejestrze skarg i wniosków” przez niedopatrzenie pracownika prowadzącego rejestr.*

- w sprawach objętych kontrolą (poz. 2, 4, 6, 11) przy nadawaniu sygnatury pismom w prowadzonych postępowaniach nie były stosowane właściwe sygnatury określone w rozporządzeniu ws. instrukcji kancelaryjnej;

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku sprawy ujętej w poz. 2 pismom nadano sygnaturę dotyczącą „dochodów z majątku gminy”, a w sprawie z poz. 6 – „zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów”.

(dowód: akta kontroli str. 28, 43-46, 54-56, 82-90, 95)

Należy podkreślić, że każdorazowe rejestrowanie skarg i wniosków wpływających do organów władzy publicznej oraz nadawanie im właściwych sygnatur porządkuje system ich rozpatrywania, co przekłada się m.in. na terminowość ich załatwienia oraz wspomaga nadzór.

Ponadto przypomnieć należy, iż zgodnie z instrukcją kancelaryjną symbolem klasyfikacyjnym dedykowanym dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio jest 1510, natomiast dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia wg właściwości jest 1511. Znak sprawy stanowi obowiązkowy i niezmienny element pism tworzonych w ramach danego postępowania, pozwalając na jednoznaczne odtworzenie jego przebiegu.

nieprawidłowości:

- prowadząc postępowania skargowe, Burmistrz:

- przyjął tryb polegający na zawiadamianiu skarżących o wszczęciu postępowania na podstawie art. 233 Kpa (poz. 1, 2) lub 61 Kpa (poz. 9),

Burmistrz na powyższe złożył następujące wyjaśnienie: *Zawiadomienie o wszczęciu postępowania napisano w oparciu o art. 233 Kpa cyt.: „skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga pochodzi od innej osoby może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu chyba, że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony”. Skoro wskazano w tym artykule, że złożenie skargi powoduje wszczęcie postępowania więc poinformowano o tym skarżącą oraz osobę, której pismo załączono do wniesionej skargi. Wypełniono tym samym zapisy art. 61 Kpa. (...) Zastosowanie „zawiadomienia...” podyktowane było zastosowaniem jak najbardziej*

⁶ Data wejścia w życie art. 226a i 231 § 2 Kpa.

czytelnej i przejrzystej procedury dla skarżącego, aby miał możliwość udziału w prowadzonym postępowaniu skargowym na każdym etapie postępowania.

- przekazał sprawy do rozpatrzenia wg właściwości w oparciu o art. 65 Kpa (poz. 3, 11), co było niezgodne z uregulowaniami Działu VIII Kpa;

Burmistrz w powyższym zakresie wskazał, że zastosowanie art. 65 Kpa jako podstawy prawnej do przekazania skargi/wniosku do załatwienia wg właściwości było niedopatrzaniem pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 36, 46, 50, 68, 83-88, 95-100)

Mając na uwadze złożone wyjaśnienia na podkreślenie zasługuje fakt, że ustawodawca w celu prawidłowego załatwienia skarg i wniosków przez organy administracji publicznej wskazał konkretny tryb postępowania, który ujęty został w Dziale VIII Kpa, o czym stanowi art. 2 Kpa. Pamiętać przy tym należy, że skarga z art. 227 Kpa jest odformalizowanym środkiem ochrony różnych interesów jednostki, niedającym podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego. Postępowanie skargowe ma charakter odrębny od postępowania administracyjnego, a skargi załatwiane są w samodzielnym, jednoinstancyjnym postępowaniu uproszczonym⁷. Podkreślić także należy, że postępowania w sprawach skarg i wniosków w rozumieniu Działu VIII Kpa są szczególnym rodzajem instytucjonalnej kontroli społecznej nad podmiotami władzy publicznej. W związku z powyższym do postępowania uproszczonego jednoinstancyjnego, tj. postępowania skargowo-wnioskowego nie stosuje się przepisów o postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym.

Odnosząc się do wszczynania postępowania na podstawie art. 233 Kpa w zwykłym postępowaniu skargowym, trzeba zaznaczyć że przepis ten jest wynikiem uniwersalnego charakteru skargi. Z uwagi na jej szeroki przedmiot może się zdarzyć, że zostanie ona wniesiona w sprawie indywidualnej w sytuacji, która może być przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego, a którego przebieg jest różny od tego określonego w Dziale VIII Kpa. Co istotne, ustawodawca przyjmuje generalną zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym (art. 234 Kpa). Odrębność trybów z działu II Kpa i VIII Kpa wynika przede wszystkim z **odrębności celów**, jakim mają służyć. Pierwszy służy konkretyzacji publicznoprawnych praw i obowiązków, drugi – ocenie działalności administracji publicznej, bez realnego wpływu na sytuację prawną stron. Znajduje to odzwierciedlenie w rozstrzygnięciach kończących oba tryby postępowań. W postępowaniu administracyjnym wydaje się decyzję, która jak wskazano w art. 1 pkt 1 Kpa rozstrzyga sprawę co do istoty przesądzając o ostatecznym kształcie praw i obowiązków. Natomiast informacja o załatwieniu wniosku czy skargi w rozumieniu Działu VIII Kpa, wyrażona jest w formie zawiadomienia zawierającego elementy wskazane w art. 238 Kpa.

- skarga z dnia 22 czerwca 2019 r., adresowana do Burmistrza nie została zarejestrowana oraz rozpatrzona w trybie określonym w Dziale VIII Kpa, czym nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 223 § 1 oraz 254 Kpa;

Burmistrz w tej sprawie wyjaśnił, że *pismo Pana CD z dnia 22 czerwca 2019 r. adresowane do cyt. Burmistrza Miasta i Gminy Dziwnów stanowiło załącznik do „skargi” wniesionej przez Panią GD w dniu 24 czerwca 2019 r. (...). Pismo Pana CD nigdy nie trafiło jako odrębna korespondencja do naszego urzędu. Trudno ocenić dlaczego przedmiotowe pismo adresowane do Burmistrza Miasta i Gminy Dziwnów było w posiadaniu skarżącej. Zostało ono jednak uznane jako załącznik, który uwiarygadniał opisywaną w skardze sytuację. Z powyższych względów pismo Pana CD nie zostało zakwalifikowane jako odrębna skarga. Niemniej został on uznany jako strona i uczestniczył w postępowaniu skargowym. **Otrzymał również zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi*** (...).*

(dowód: akta kontroli str. 30-42, 96)

Złożone wyjaśnienia nie zostały uwzględnione przez kontrolujących. Potwierdzić należy, że omawiana skarga została wniesiona do Urzędu jako załącznik do skargi ujętej w poz. 1 w Tabeli. Mając jednak na

⁷ Przemysław Kledzik, Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków.

uwadze przepisy Działu VIII Kpa, który reguluje kwestię załatwiania skarg i wniosków, podkreślić należy że ustawodawca nie ograniczył **sposobu** wnoszenia skargi/wniosku do organu (np. tylko osobiście, korespondencyjnie, mailowo czy w inny sposób), który by decydował o tym czy dane pismo można uznać za skargę/wniosek i rozpatrzyć zgodnie z przepisami Kpa. Bezsprzecznym pozostaje, że przedmiotowe pismo było zaadresowane do Burmistrza, trafiło do Urzędu, zostało umieszczone w aktach sprawy oraz nosiło znamiona skargi w myśl art. 227 Kpa. W ocenie kontrolujących nie ulega więc wątpliwości, że pismo to powinno być potraktowane jako odrębna skarga, tym bardziej że jej przedmiot nie był tożsamy z przedmiotem skargi ujętej w poz. 1 w Tabeli. Ponadto zaznaczyć należy, że jeśli podmiot kontrolowany miał wątpliwości co do intencji skarżącego, wówczas na podstawie § 8 rozporządzenia ws. skarg i wniosków, winien zwrócić się do autora pisma o złożenie stosownych wyjaśnień, tym bardziej że skarżący podał w piśmie swoje dane adresowe.

*Zespół kontrolny zwraca jednocześnie uwagę, że zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi ujętej w poz. 1 w Tabeli (SEK.1510.1.2019.is z dnia 29 lipca 2019 r.) zawierało m.in. ocenę zachowania konkretnego strażnika miejskiego (podano imię, nazwisko, miejsce pracy). W ocenie kontrolujących, Burmistrz przekazując to zawiadomienie do wiadomości Pana CD (autor skargi z dnia 22 czerwca 2022r.) mógł naruszyć dobra osobiste strażnika oraz przepisy dotyczące ochrony danych osobowych. Powyższe wynika z faktu, że skarga Pana CD nie dotyczyła postępowania tego strażnika miejskiego i Pan CD nie powinien zostać uznany za stronę postępowania.

➤ skargi (poz. 1, 9) zostały załatwione po terminie określonym w art. 237 Kpa;
W przedmiotowej sprawie Burmistrz poinformował, że (...) *faktycznie pismo zawiadamiające o sposobie załatwienia skargi zostało wysłane (...) 5 dni później. Skarżąca w trakcie postępowania skargowego nie wносиła „ponaglenia” załatwienia skargi, jak również nie wniosła z tego tytułu żadnych uwag. Zatem można uznać, że skarga została załatwiona w terminie.*

(dowód: akta kontroli str. 30-41, 66-78, 97, 100)

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione przez kontrolujących. Mając powyższe na uwadze podkreślenia wymaga fakt, iż organ administracji publicznej w myśl art. 12 Kpa powinien działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Tym samym **ustawowym obowiązkiem** organu jest załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, w myśl art. 237 § 1 Kpa. W sytuacji braku możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w ww. artykule zobowiązany jest wskazać termin, do którego strona może oczekiwać na ostateczne rozpatrzenie sprawy, w myśl art. 36 Kpa.

➤ w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg (poz. 4, 10) wystosowanych do skarżących w myśl art. 238 Kpa, organ:

- nie wskazał, czy zarzut przedstawiony w skardze znalazł potwierdzenie, czy też został uznany za bezzasadny (poz. 10),

Odnosząc się do powyższego Burmistrz wyjaśnił, że *przekazana odpowiedź do strony skarżącej wskazuje w swojej treści, że cytując: „...po przeanalizowaniu załączonej przez Pana dokumentacji nie wynika, iż ww. składowiska są zlokalizowane na terenie Gminy Dziwnów...”, a więc zawarto informację (uzasadniono), że zgłoszona sprawa nie dotyczy obszaru działania Burmistrza Dziwnowa. Jest to informacja, która swoją treścią wskazuje, że Burmistrz Dziwnowa nie jest jej adresatem i wobec organu skarga jest bezzasadna. Brak wskazania stosownego art. 238 Kpa nie wyklucza udzielonej odpowiedzi jako zawiadomienia o sposobie załatwienia przedmiotowej skargi.*

- nie zamieścił uzasadnienia prawnego oraz faktycznego (poz. 10),
- nie pouczył skarżących o treści art. 239 Kpa (poz. 4, 10);

Burmistrz poinformował, że brak zawarcia pouczenia spowodowane było niedopatrzeniem pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę. (dowód: akta kontroli str. 55, 79, 95-100)

Jak wynika z art. 238 Kpa⁸, zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, podobnie jak inne pisma procesowe, ma sformalizowany charakter i musi zawierać treści określone przez ustawodawcę.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, podkreślenia wymaga fakt, iż obowiązek umieszczania w odpowiedzi na skargę uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia o treści art. 239 Kpa, w przypadku uznania skargi za bezzasadną, jest obligatoryjnym elementem zawiadomienia.

Uzasadnienie prawne powinno polegać na wyjaśnieniu podstawy prawnej odmownego załatwienia skargi wraz z przytoczeniem konkretnych przepisów prawa. Jednocześnie należy każdorazowo w treści zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia skargi, **w sposób niebudzący wątpliwości**, wskazywać czy skarga w wyniku rozpatrzenia uznana została za zasadną bądź bezzasadną.

- mail z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie publikacji materiałów informacyjnych na stronie internetowej podmiotu kontrolowanego (poz. 5) został niewłaściwie zakwalifikowany jako wniosek w rozumieniu art. 241 Kpa, a zawiadomienie o sposobie jego załatwienia zostało podpisane przez osobę nieposiadającą upoważnienia do działania w imieniu piastuna organu;

Burmistrz poinformował, że zakwalifikowanie prośby Fundacji o zamieszczenie na stronie internetowej gminy informacji o prowadzonym programie, jako wniosku w rozumieniu art. 241 Kpa było pochybne. Wniosek ten nie powinien zostać tak zakwalifikowany i tym samym nie powinien znaleźć się w Rejestrze. *Prostota zadośćuczynienia prośbie złożonej przez Fundację spowodowała bezpośrednie przekazanie jej przez pracownika sekretariatu.*

(dowód: akta kontroli str. 60-65, 98)

Wskazania wymaga fakt, iż mimo otwartej definicji wniosku zawartej w art. 241 Kpa, nie każde pismo, jak na przykład oferta handlowa bądź wniosek o publikację informacji pośrednio odnoszące się do działania zapewniającego lepsze zaspokajanie potrzeb ludności, stanowić będzie wniosek. W istocie **wniosek powinien odnosić się do zadań organu, do podejmowania których obowiązany jest na mocy powszechnie obowiązujących przepisów prawa** (co także umożliwia prawne uzasadnienie jego rozpatrzenia). Ponadto podkreślenia wymaga fakt, iż zakwalifikowanie pisma jako wniosku przesądza o zastosowaniu procedury określonej w Dziale VIII Kpa, tj. działania w przedmiotowej sprawie przez osobę posiadającą upoważnienie do reprezentowania piastuna organu.

- w przedłożonych do kontroli aktach spraw (poz. 2, 6, 7, 8, 10, 11), które były realizowane po 4 maja 2019 r. brak było adnotacji o wystosowaniu do skarżących informacji, o których mowa (odpowiednio) w art. 226a lub 231 § 2 Kpa.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że *sprawy (...) prowadzone były na różnych stanowiskach pracy. Faktycznie w dokumentach brak jest informacji o przekazaniu klauzuli RODO, ale wnioskodawcy mieli możliwość zapoznania się z treścią takiej klauzuli w budynku Urzędu Miejskiego w Dziwnowie na poszczególnych stanowiskach pracy. Klauzula dostępna jest między innymi w: ogólnodostępnej kancelarii, gdzie znajduje się rejestr skarg i wniosków oraz na stanowiskach pracy inspektorów zajmujących się powyższymi sprawami (FM, OSR), a także na <http://bip.dziwnow.pl/arttykul/klauzule-informacyjne>.*

(dowód: akta kontroli str. 43-90, 98)

Zgodnie z art. 226a Kpa: **Organy właściwe w sprawach skarg i wniosków przekazują informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, skarżącemu lub wnioskodawcy przy pierwszej czynności skierowanej do tych osób.**

Natomiast w myśl art. 231 § 2 Kpa: *Informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia*

⁸ Zgodnie z art. 238 Kpa: *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.*

2016/679, w zakresie danych przetwarzanych przez **organ przekazujący skargę, dołącza się do zawiadomienia o przekazaniu skargi.**

Mając powyższe na uwadze podkreślenia wymaga fakt, iż rozwiązanie przyjęte przez podmiot kontrolowany (zawieszenie informacji w Urzędzie oraz umieszczenie na stronie BIP Urzędu) nie gwarantuje, iż strona wnosząca skargę bądź wniosek uzyska informacje, o których mowa w *art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679*. W opinii kontrolujących, obowiązek wynikający z treści art. 226a Kpa oraz art. 231 § 2 Kpa, powinien znaleźć potwierdzenie w przedłożonych do kontroli dokumentach.

Prezentowane przez organ kontrolowany stanowiska nie zostały uwzględnione przez kontrolujących. Stwierdzone nieprawidłowości w sposobie załatwiania skarg i wniosków przez organ kontrolowany wynikają, przede wszystkim z niedostatecznej znajomości obowiązujących uregulowań oraz braku rzetelności przy ich stosowaniu. Wskazane działania mogą prowadzić do utrwalenia praktyki, która jest niezgodna z obowiązującymi przepisami.

Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia	Pismem z dnia 7 października 2022 r. Burmistrz udzielił wyjaśnień w ww. obszarze. (dowód, akta kontroli, str. 95-100)
---	--

Ocena obszaru kontroli	<i>pozytywna z nieprawidłowościami</i>
-------------------------------	--

Obszar Nr 2: Realizacja zadania zleconego z zakresu administracji rządowej dotyczącego rejestracji osób na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej.

Podstawa prawna	Art. 7 ustawy: <i>Realizacja zadań z zakresu obronności państwa należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, a także do każdego obywatela, w zakresie określonym w ustawach.</i>
------------------------	--

Osoba udzielająca wyjaśnień w trakcie kontroli	Pani Beata Doch – inspektor ds. obywatelskich i kadr w Urzędzie Miejskim w Dziwnowie.
---	---

Ustalenia kontroli:

W trakcie kontroli zwrócono uwagę, że w Regulaminie obowiązującym w trakcie prowadzenia rejestracji i kwalifikacji wojskowej w 2021 r. nie zostały zawarte zadania Burmistrza związane z rejestracją i kwalifikacją wojskową wynikające z dyspozycji art. 31 ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy.

Brak przydzielenia komórce organizacyjnej lub samodzielny stanowiskom pracy zagadnień będących przedmiotem kontroli mającej na celu ocenę realizacji przez Burmistrza zadania zleconego z zakresu administracji rządowej dotyczącej rejestracji osób na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej mogło skutkować nieterminowym wykonaniem powyższych zadań.

Na powyższą okoliczność przyjęto wyjaśnienie Burmistrza z którego wynika, że w *Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego, przyjętym Zarządzeniem VI/492/2014 Burmistrza Dziwnowa z dnia 2 stycznia 2014 r. ze zmianami, w 2021 r. brak było szczegółowego zapisu o realizacji zadania dot. rejestracji osób na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej. Stosowna zmiana RO w tym zakresie została dokonana Zarządzeniem nr VIII.439.2022 Burmistrza Dziwnowa z dnia 24 sierpnia 2022 r., w którym wprowadzono w rozdz. XVI: Zadania Referatu ds. Organizacyjnych: Zadania w zakresie ewidencji ludności i dowodów osobistych dodano kolejny punkt o treści „Rejestracja i kwalifikacja wojskowa”.*

(dowód: akta kontroli, str. 95, 104)

Mając na uwadze, że na dzień przeprowadzenia kontroli stosowne zapisy w Regulaminie zostały wprowadzone ww. Zarządzeniem Burmistrza, kontrolujący odstępują od sformułowania zarzutu

w przedmiotowym zakresie.

Pomimo braku zapisów w Regulaminie określających obowiązki organu w obszarze objętym kontrolą, zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej dotyczące rejestracji osób na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej realizowane było przez Panią Beatę Doch – inspektora ds. obywatelskich i kadr na podstawie przepisów:

- rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 991), zwanego dalej rozporządzeniem ws. rejestracji,
- rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1980), zwanego dalej rozporządzeniem ws. kwalifikacji.

Zakres realizacji ww. zadania ujęty został w zakresie czynności pracownika.

(dowód: akta kontroli, str. 101-103)

Prawidłowość realizacji zadania oceniono na podstawie:

- rejestru mieszkańców Gminy Dziwnów urodzonych w 2002 r., które do dnia 31 grudnia 2020 r. ukończyły 18 lat życia, sporządzonego zgodnie z treścią § 3 ust. 4 rozporządzenia w sprawie rejestracji przez inspektora ds. obywatelskich i kadr;

(dowód: akta kontroli, str. 114-116)

- rejestrów sporządzonych osobno dla mężczyzn i kobiet urodzonych w 2002 r. objętych rejestracją. Rejestry wykonane zostały zgodnie ze wzorem określonym w Załączniku nr 1 do rozporządzenia ws. rejestracji na podstawie rejestru mieszkańców Gminy Dziwnów urodzonych w 2002 r. Burmistrz Dziwnowa nie został zawiadomiony przez innych wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) właściwych ze względu na miejsce pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące o osobach podlegających rejestracji na stałe zameldowanych w Gminie Dziwnów, o wpisaniu ich do rejestru, o czym mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rejestracji. Rejestracją objęto łącznie 30 osób, w tym: 13 mężczyzn i 17 kobiet;

Niemniej w toku kontroli ustalono, że przedmiotowe rejestry sporządzone zostały na dzień 15 grudnia 2020 r. Takie działanie, w ocenie kontrolujących, mogło przyczynić się do niewypełnienia dyspozycji zawartej w § 3 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rejestracji, tj. że dane osób, o których mowa w ust. 4, ujmuje się w rejestrze najwcześniej w dniu następującym po dniu, w którym osoba objęta rejestracją ukończyła 18 lat życia.

Burmistrz w tej sprawie wyjaśnił, że zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia (...) burmistrz sporządza rejestr osób objętych rejestracją w terminie do dnia 5 stycznia roku następującego po roku, w którym osoby ukończyły 18 lat życia. Rejestr osób urodzonych w 2002 roku został sporządzony w dniu 15.12.2020 r., tj. pomiędzy 30 listopada (datą, do której przekazywane są dane z ewidencji ludności) a 5 stycznia następnego roku. Zadania związane z kwalifikacją wojskową prowadzi pracownik, który zajmuje się również zadaniami z zakresu ewidencji ludności. Rejestr osób objętych rejestracją jest drukowany z programu obsługującego rejestr mieszkańców i zawiera dane wszystkich osób urodzonych w 2002 r., bez względu na to w jakiej dacie jest on drukowany. W sytuacji zameldowania się nowej osoby kończącej 18 lat życia, rejestr zostałby uzupełniony w tym zakresie poprzez dopisanie nowej osoby.

Przyjęty przez podmiot kontrolowany wyżej opisany tryb postępowania przy sporządzaniu rejestrów spowodował, że potencjalnie osoby kończące 18 rok życia w okresie od 15 do 30 grudnia 2020 r. zostałyby wpisane do tych rejestrów w terminie niezgodnym z § 3 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rejestracji. Mając na względzie, że ta hipotetyczna sytuacja nie zaszła w przypadku przedmiotowego rejestru, kontrolujący odstępują od sformułowania zarzutu w ww. zakresie. Niemniej w toku czynności kontrolnych pouczone, aby w następnych latach rejestry były sporządzane po dniu 31 grudnia.

Jeden egzemplarz rejestrów przesłano w dniu 16.12.2020 r. Wojskowemu Komendantowi Uzuppełnień w Świnoujściu (znak: O.5570.R02.2.2020.bd), czym dopełniono dyspozycji § 3 ust. 3 rozporządzenia ws. rejestracji (zdanie drugie): *Jeden egzemplarz rejestru wójt lub burmistrz (prezydent miasta) przekazuje wojskowemu komendantowi uzupełnień niezwłocznie po sporządzeniu.*

(dowód: akta kontroli, str. 107-113, 118)

- pisma z dnia 15 grudnia 2020 r. (znak: O.5570.R02.3.2020.bd) przekazującego Wojewodzie Zachodniopomorskiemu informację o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru osób objętych rejestracją. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia ws. rejestracji, przedmiotową informację należy przesłać do dnia 20 stycznia każdego roku;

(dowód: akta kontroli, str. 117)

- „listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej”, o której mowa w § 9 ust. 1 rozporządzenia ws. kwalifikacji, sporządzonej zgodnie ze wzorem stanowiącym Załącznik nr 3 do ww. rozporządzenia, na podstawie:

- rejestru osób objętych rejestracją (rocznik podstawowy),
- wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony (roczniki starsze);

Mając na względzie § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia ws. kwalifikacji Burmistrz oświadczył, że w 2021 r. *Wojskowy Komendant Uzuppełnień w Świnoujściu nie przekazał imiennego zestawienia osób podlegających wezwaniu.*

Przedłożona do kontroli „lista stawiennictwa” została sporządzona w terminie wskazanym w § 9 ust. 5 rozporządzenia ws. kwalifikacji. Pismem z dnia 16 września 2021 r. (znak: O.5570.3.2021.bd) przekazano ww. listę właściwej powiatowej komisji lekarskiej, co stanowiło realizację dyspozycji § 9 ust. 5 rozporządzenia ws. kwalifikacji.

Łącznie, kwalifikacją wojskową w 2021 r. objęto 13 mężczyzn. Na podstawie przedłożonej dokumentacji ustalono, iż w dniu 1 października 2021 r. na kwalifikację wojskową stawilo się 8 osób. Nie stawilo się 5 osób;

(dowód: akta kontroli, str. 105-106)

- wezwań do kwalifikacji wojskowej, zgodnych ze wzorem stanowiącym Załącznik nr 1 do rozporządzenia ws. kwalifikacji wraz z potwierdzeniami odbioru. Osoby podlegające obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej powiadamiano w terminie zapewniającym otrzymanie zawiadomienia co najmniej 7 dni przed wyznaczoną datą stawienia się do kwalifikacji wojskowej, co wypełniło postanowienie § 4 ust. 2 rozporządzenia ws. kwalifikacji;

- notatek służbowych sporządzonych na okoliczność ustalenia przyczyn niestawienia się 3 osób do kwalifikacji wojskowej. Ustalono, iż Burmistrz w stosunku do ww. osób nie podjął działań wynikających z przepisu art. 32 ust. 10 ustawy, który stanowi, że *w razie niestawienia się do kwalifikacji wojskowej bez uzasadnionych przyczyn nakłada się na osobę grzywnę pieniężną w celu przymuszenia albo zarządza przymusowe doprowadzenie przez Policję do kwalifikacji wojskowej.* Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Burmistrza, odstąpienie od stosowania powyższych sankcji wynikało z faktu dokonania wcześniejszych ustaleń co do usprawiedliwionej nieobecności tych osób;

(dowód: akta kontroli, str. 121)

- aktualnego w dniu kontroli wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, które nie dopełniły obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej w wyznaczonym terminie i miejscu.

Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia	Pismami z dnia 26 i 28 września oraz 7 października 2022 r. Burmistrz złożył wyjaśnienia w ww. obszarze. (dowód: akta kontroli, str. 95, 120-121)
Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonej nieprawidłowości oraz uchybień: Nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień.	
Ocena obszaru kontroli	<i>Pozytywna</i>
Wpis do książki kontroli	Nr 8/2022
Podsumowanie ustaleń w podmiocie kontrolowanym	Obszar kontroli: Nr 1. Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków: <u>uchybień:</u> <ul style="list-style-type: none"> - w Rejestrze skarg i wniosków nie odnotowano 1 sprawy, którą Burmistrz przekazał do załatwienia wg właściwości; - w przypadku 4 spraw nadane przez podmiot kontrolowany sygnatury pismom sporządzonym w toku prowadzonych postępowań, nie były zgodne z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej; <u>nieprawidłowości:</u> <ul style="list-style-type: none"> - rozpatrując 5 spraw podmiot kontrolowany nie prowadził postępowań skargowo - wnioskowych w trybie uproszczonym i odformalizowanym, który określony został w Dziale VIII Kpa; - 1 skarga, która wpłynęła do organu nie została przez niego zarejestrowana oraz rozpatrzona w myśl przepisów Działu VIII Kpa; - 2 skargi zostały załatwione po terminie określonym w art. 237 Kpa; - 2 zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg nie wypełniały dyspozycji art. 238 Kpa; - w przypadku 1 sprawy organ niewłaściwie zakwalifikował pismo jako wniosek w rozumieniu art. 241 Kpa; - w przedłożonych do kontroli aktach 6 spraw, które były realizowane od 4 maja 2019 r. brak było adnotacji o wystosowaniu do skarżących informacji, o których mowa (odpowiednio) w art. 226a lub 231 § 2 Kpa. Nr 2. Realizacja zadania zleconego z zakresu administracji rządowej dotyczącego rejestracji osób na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej: Uchybień i nieprawidłowości nie stwierdzono.
Wnioski dotyczące uzyskanych efektów zrealizowanego zadania	Obszar kontroli: Nr 1. Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków. W ocenie kontrolującego organ podejmował działania mające na celu

	<p>załatwienie analizowanych spraw. Wdrożył rozwiązania zapewniające właściwą organizację przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków. Niemniej jednak mając na względzie stwierdzone w toku kontroli odstępstwa od stanu pożądanego zwrócono uwagę na konieczność:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozpatrywania wszystkich skarg wpływających do organu wykonawczego Gminy; - prowadzenia postępowań skargowo – wnioskowych w trybie określonym w Dziale VIII Kpa oraz przywoływanie przy każdej czynności odpowiednich podstaw prawnych; - dochowania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych przy rozpatrywaniu skargi/wniosku zgodnie z dyspozycją zawartą w artykule 226a lub 231§ 2 Kpa; - załatwiania spraw w terminie określonym w art. 237 Kpa oraz ujmowania w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi elementów wskazanych w art. 238 Kpa. <p>Wyeliminowanie przez organ kontrolowany wykazanych nieprawidłowości przyczyni się do prowadzenia postępowań administracyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami, jak również pogłębi zaufanie obywateli do organów administracji publicznej.</p> <p>Nr 2. Realizacja zadania zleconego z zakresu administracji rządowej dotyczącego rejestracji osób na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej.</p> <p>W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej w 2021 r. przez Burmistrza nastąpiło zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi i w ustawowo wyznaczonych terminach, co przyczyniło się do prowadzenia rejestracji i kwalifikacji wojskowej w sposób wskazany w obowiązujących przepisach.</p>
<p>Zalecenia</p>	<p><u>W zakresie sposobu przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - rozpatrywać oraz odnotowywać w Rejestrze skarg i wniosków wszystkie pisma wpływające do Burmistrza spełniające przesłanki, o których mowa w art. 227 lub 241 Kpa; - nadawać sygnatury zgodne z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej wszystkim pismom sporządzanym w toku prowadzonych postępowań skargowo-wnioskowych; - załatwiać skargi i wnioski w trybie określonym w Dziale VIII Kpa; - dochowywać terminu na załatwienie skarg wskazanego w art. 237 Kpa; - zawiadamiać o sposobie załatwienia skargi zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 238 Kpa; - kwalifikować pisma jako wnioski mając na uwadze brzmienie art. 241 Kpa; - dochowywać obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych przy rozpatrywaniu skarg i wniosków zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 231 § 2 Kpa lub art. 226a Kpa.

Pouczenie	<ul style="list-style-type: none">- od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze,- o podjętych działaniach, mających na celu realizację zaleceń pokontrolnych, 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	<p>z upoważnienia WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO Mateusz Wagemann II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI</p>