



Znak: K-2.431.1.17.2025.6.EGK

Szczecin, 04.08.2025 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	Prezydent Miasta Koszalina, zwany dalej <i>Prezydentem</i> , ul. Rynek Staromiejski 6-7, 75-007 Koszalin
Osoba pełniąca funkcję Prezydenta w okresie objętym kontrolą	Pan Piotr Jedliński Pan Tomasz Sobieraj – od 7 maja 2024 r.
Osoba pełniąca funkcję Prezydenta w okresie prowadzenia kontroli	Pan Tomasz Sobieraj
Okres objęty kontrolą	od 2 stycznia 2022 r. do 31 marca 2025 r.
Kontrolerzy	Pracownicy Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie: 1. Pan Tomasz Pawnuk – główny specjalista, <i>kierownik zespołu kontrolnego</i> , 2. Pani Emilia Glanert-Kolczyńska – młodszy specjalista.
Nr upoważnienia	Nr 27/25 z dnia 28 marca 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	1-4 kwietnia 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>

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572), zwana dalej *Kpa*.

USTALENIA KONTROLI

Zakres działania Urzędu Miejskiego w Koszalinie, zwanego dalej *Urzędem*, w okresie objętym kontrolą określał Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Koszalinie zwany dalej *Regulaminem*, stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 387/1325/21 Prezydenta Miasta Koszalina². Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków w Urzędzie, został opisany w Rozdziale XI pt. *Zasady i tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania indywidualnych spraw klientów, skarg, wniosków i petycji*. W oparciu o przepisy wskazanego rozdziału, koordynację związaną z realizacją ww. spraw zapewnia Wydział Organizacyjno-Administracyjny, zwany dalej *Wydziałem*. Zgodnie z § 49 ust. 2 Regulaminu, Centralny Rejestr Skarg i Wniosków dla obu organów (Prezydenta i Rady Miejskiej) prowadzony był przez pracowników Wydziału. Powyższe stanowiło realizację dyspozycji § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. skarg i wniosków³. Ponadto w zakresie postępowania ze skargami dotyczącymi zadań lub działalności Prezydenta i kierowników miejskich jednostek organizacyjnych obowiązywało polecenie służbowe nr 2/04⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 15-79)

Informacja o dniach i godzinach przyjmowania obywateli w sprawach skarg oraz wniosków została umieszczona przy wejściu do Urzędu, czym wypełniono dyspozycję art. 253 § 4 Kpa. Ustalono, że Prezydent przyjmuje obywateli we wskazanym zakresie w każdy poniedziałek od godz. 14:00. Godziny pracy Urzędu w poniedziałki były następujące: 9.00-17.00. Przyjęte rozwiązanie odpowiadało zapisom art. 253 Kpa. Sekretarz Miasta poinformował, że w badanym okresie nie wpływały sygnały świadczące o utrudnionym dostępie (kontakcie) z organem.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Centralny Rejestr Skarg i Wniosków, zwany dalej *rejestrem*, prowadzony był w formie papierowej oraz dodatkowo w formie elektronicznej dla obu organów.

W okresie objętym kontrolą rejestr zawierał 79 spraw, z których do organu wykonawczego wpłynęło:

- w 2022 r. – 15 skarg,
- w 2023 r. – 11 skarg,
- w 2024 r. – 21 skarg,
- w 2025 r. (do dnia kontroli) - 5 skarg.

Wpływu wniosków nie stwierdzono. Nie odnotowano również wniesienia skarg i wniosków ustnie.

(dowód: akta kontroli str. 80-88)

Dokumentacja skargowa i wnioskowa przechowywana była w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu oraz terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 254 Kpa.

Analizie poddano 28 skarg, których sygnatury ujęto w Tabeli.

² Zarządzenie Nr 387/1325/21 Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koszalinie z późn. zm.

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 Polecenie służbowe Nr 2/04 Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie ustalenia trybu postępowania ze skargami dotyczącymi zadań lub działalności Prezydenta Miasta Koszalina i Kierowników miejskich jednostek organizacyjnych.

Lp.	Sygnatura sprawy / Numer w rejestrze	Lp.	Sygnatura sprawy / Numer w rejestrze	Lp.	Sygnatura sprawy / Numer w rejestrze
2022 r.					
1.	OA-III-1.1510.3.2022 3/2022	2.	OA-III-1.1510.6.2022 6/2022	3.	OA-III-1.1510.7.2022 7/2022
4.	OA-III-1.1510.8.2022 8/2022	5.	OA-III-1.1510.10.2022 10/2022	6.	OA-III-1.1510.12.2022 12/2022
7.	OA-III-1.1510.13.2022 13/2022	8.	OA-III-1.1510.17.2022 17/2022	9.	OA-III-1.1510.18.2022 18/2022
10.	OA-III-1.1510.25.2022 25/2022				
2023 r.					
11.	OA-III-1.1510.1.2023 1/2023	12.	OA-III-1.1510.2.2023 2/2023	13.	OA-III-1.1510.3.2023 3/2023
14.	OA-III-1.1510.5.2023 5/2023	15.	OA-III-1.1510.6.2023 6/2023	16.	OA-III-1.1510.11.2023 11/2023
2024 r.					
17.	OA-III-1.1510.1.2024 1/2024	18.	OA-III-1.1510.9.2024 9/2024	19.	OA-III-1.1510.11.2024 11/2024
20.	OA-III-1.1510.16.2024 16/2024	21.	OA-III-1.1510.17.2024 17/2024	22.	OA-III-1.1510.22.2024 22/2024
23.	OA-III-1.1510.24.2024 24/2024	24.	OA-III-1.1510.26.2024 26/2024	25.	OA-III-1.1510.27.2024 27/2024
2025 r.					
26.	OA-III-2.1510.2.2025 2/2025	27.	OA-III-2.1510.4.2025 4/2025	28.	OA-III-2.1510.5.2025 5/2025

Podczas kontroli ustalono, że:

- 21 spraw (poz. 1, 3, 5-11, 13, 16-18, 20-21, 23-28) zostało załatwionych przez Prezydenta;
- 4 skargi zostały przekazane do załatwienia według właściwości innym organom:
 - Radzie Miejskiej w Koszalinie (poz. 2, 4, 15),
 - Dyrektorowi Centrum Usług Społecznych w Koszalinie (poz. 14);
- 1 skarga (poz. 12) nie została rozpoznana z powodu nie spełnienia wymogu wskazanego w art. 221 § 3 Kpa (brak zgody osoby, w imieniu której złożono skargę);
- 1 skarga (poz. 19) została wycofana przez skarżącego przed upływem terminu jej załatwienia;
- sprawę pod poz. 22 zarejestrowano w rejestrze, pomimo że było to pismo informujące o rozpatrzeniu i załatwieniu skargi przez inny organ.

(dowód: akta kontroli str. 80-94)

Nie wniesiono uwag do sposobu załatwienia 18 spraw (poz. 1, 3, 5-9, 11, 13, 16-18, 21, 23-24, 26-28). Postępowania prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami, 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.

Sprawy, dla których Prezydent nie był organem właściwym do ich rozpatrzenia (poz. 14-15), zostały prawidłowo przekazane innym organom⁵.

We wszystkich skontrolowanych aktach spraw były adnotacje o wystosowaniu do skarżących informacji w myśl art. 226a Kpa, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679.

W rejestrze skarg i wniosków zaewidencjonowano zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (poz. 22) rozpatrzonej przez Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Szczecinie (ZWINGiK). Dokumentacja przesłana została przez ZWINGiK do Prezydenta do wiadomości. Kontrolerzy wskazują, że ww. pismo nie jest skargą, a formalnym zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi. Tym samym należało przyjąć, że w tym przypadku nie ma konieczności rejestrowania takiej sprawy w rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 86, 108)

Ponadto ustalono, że:

- w sprawie ujętej pod poz. 20 organ:
 - wskazania nowego terminu załatwienia sprawy dokonał po upływie terminu określonego w art. 237 § 1 Kpa oraz nie pouczył skarżącego o prawie do wniesienia ponaglenia wynikającego z art. 36 §1 Kpa,
 - wystosował zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi po upływie uprzednio wskazanego w myśl art. 36 § 1 Kpa terminu;
- przekazania skarg (poz. 2, 4) organowi właściwemu do ich rozpatrzenia dokonano z naruszeniem 7-dniowego terminu określonego w art. 231 § 1 Kpa;
- skargi ujęte pod poz. 10, 25 zostały rozpatrzone i załatwione przez podmiot kontrolowany, pomimo że z treści spraw wynikało, iż organem właściwym do ich rozpatrzenia była Rada, czym naruszono art. 229 pkt 3 Kpa.

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

W toku kontroli zwrócono również uwagę, że sprawy ujęte w rejestrze adresowane bezpośrednio do Rady Miejskiej były przekazywane przez organ kontrolowany do Rady na podstawie art. 231 § 1 Kpa. Pismom nadawano symbol klasyfikacyjny 1510, co nie spełniało wymogów rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej⁶.

Taki system obiegu dokumentów skarg i wniosków, wynikający z zapisów Rozdziału XI Regulaminu oraz polecenia służbowego Nr 2/04 wydłuża czas ich załatwienia i może skutkować niedotrzymaniem terminów ustawowych przy rozpatrywaniu i załatwieniu skarg i wniosków.

Powyższy tryb postępowania z dokumentami w zakresie skarg i wniosków został omówiony z przedstawicielami Prezydenta w trakcie prowadzenia czynności

⁵ Art. 231 § 1 Kpa.

⁶ 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) – zgodnie z przepisem, symbol klasyfikacyjny 1510 dotyczy skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, 1511 dotyczy skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości.

kontrolnych. Kontrolerzy wskazali, że nie ma potrzeby przy kierowaniu spraw adresowanych do Rady tworzyć pism przekazujących.
Przyjęto zobowiązanie Sekretarza do rozpatrzenia powyższej uwagi oraz jej uwzględnienie w bieżącej pracy Urzędu.

ZAKRES, PRZYCZYNY I SKUTKI STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI

- w postępowaniu poz. 20:
 - zawiadomienie o nowym terminie załatwienia sprawy nastąpiło z naruszeniem art. 237 § 1 Kpa, ponadto nie zawierało pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 §1 Kpa);
 - skarżącego zawiadomiono o sposobie załatwienia sprawy po upływie wcześniej wskazanego terminu;

Prezydent poinformował, że: *pismem z dnia 11 września 2024 r. przedłużono termin rozpatrzenia skargi o jeden miesiąc. Mając na uwadze konieczność uzyskania stanowiska Zarządu Budynków Mieszkalnych w Koszalinie w sprawie zarzutów określonych w skardze ostateczne rozstrzygnięcie skargi zostało przekazane pismem z dnia 17 października 2024 r. doręczonym w dniu 29 października 2024 r.*

Z dokumentacji sprawy wynika, że strona została powiadomiona o nowym terminie załatwienia skargi, jednakże pismo przekazano skarżącemu po terminie wskazanym w art. 237 § 1 Kpa (3 dni). Ponadto zawiadomienie nie zawierało pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia przez skarżącego, co było naruszeniem art. 36 § 1 Kpa. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zostało nadane 10 dni po uprzednio wskazanym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 121-132, 98)

Kontrolujący przypominają, że obowiązkiem organu jest załatwienie skargi bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca w myśl art. 237 § 1 Kpa. W sytuacji braku możliwości załatwienia sprawy w terminie organ, winien poinformować o tym fakcie skarżącego przed upływem ustawowego terminu wraz z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Brak wypełnienia dyspozycji powyższych przepisów pozbawia wnoszącego skargę wiedzy co do etapu na jakim znajduje się jego sprawa, a także co do praw jakie mu przysługują (brak pouczenia o możliwości wniesienia ponaglenia).

- przekazanie 2 skarg (poz. 2, 4) organowi właściwemu do ich rozpatrzenia nastąpiło z naruszeniem 7-dniowego terminu⁷;

Pismem z dnia 11 kwietnia 2025 r. Prezydent poinformował, że *powodem niedotrzymania terminów jest fakt, iż pisma wychodzące podlegają wieloetapowej akceptacji co powoduje, że termin ostatecznego podpisu uległ jedno lub dwudniowym uchybieniu.*

(dowód: akta kontroli str. 133-157, 99-100)

Zgodnie z art. 231 § 1 Kpa organ, który nie jest uprawniony do rozpatrzenia skargi przekazuje sprawę w terminie 7 dni do organu, który jest właściwy. W powyższych sprawach termin nie został dochowany. Podkreślić należy, że ustawodawca nie

⁷ art. 231 § 1 Kpa.

przewidział wyjątków od jego stosowania. Oznacza to konieczność podjęcia działań i wdrożenia takich rozwiązań organizacyjnych, które umożliwią przestrzeganie terminów wynikających z ww. przepisu.

- skargi ujęte pod poz. 10, 25 zostały załatwione przez Prezydenta, pomimo że z treści spraw wynikało, iż organem właściwym do ich rozpatrzenia była Rada, czym naruszono art. 229 pkt 3 Kpa, tj.:
 - w postępowaniu poz. 10 skarżący był niezadowolony z działań podejmowanych przez dyrektora gminnej jednostki organizacyjnej;

Prezydent wskazał, że przedmiotem skargi było wynagrodzenie nauczyciela; *problematyka skargi dotyczyła stosunku pracy, a pracodawcą jest szkoła, odpowiedzi udzielił organ prowadzący.*

Zespół kontrolny uwzględnił stanowisko organu w części rozpatrzenia skargi dotyczącej wynagrodzenia nauczyciela. Jednakże zauważył, że z treści skargi wynika także negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań publicznych oraz niezadowolenie z zaniechania działania organu. Wskazują na to sformułowania w skardze: *skarga na przewlekłe niezakończanie sprawy; niezakończaniem ... sprawy przedstawionej Dyrektorowi ZS nr 10 pismem złożonym w dn. ..., czy prośbami pisemnymi o rozpatrzenie powyższych spraw, na które organ nie udzielił odpowiedzi.* Uwzględniając § 10 rozporządzenia ws. skarg i wniosków, Prezydent powinien przekazać odpis skargi do Rady Miejskiej, aby rozpatrzyła i załatwiła zarzuty wobec nieprawidłowej działalności dyrektora szkoły, o której mowa powyżej.

- sprawa poz. 25 dotyczyła nieprawidłowego funkcjonowania przedszkola.

Organ wyjaśnił, że *przedmiotem skargi był zarzut niewłaściwej opieki nad dzieckiem realizowanej przez przedszkole. Treść skargi nie zawierała zarzutów wobec kierownika jednostki, dlatego też skargę rozpatrzył Prezydent.*

Analiza treści skargi wskazuje na nieprawidłowe funkcjonowanie placówki prowadzonej przez dyrektora. Skarżący opisuje, że złożył pismo do przedszkola z prośbą o wyznaczenie nauczyciela wspomagającego, ale nie otrzymał na nie odpowiedzi. Ponadto zwraca uwagę, że w przedszkolu nie przestrzegane są standardy ochrony małoletnich i zapisy statutu a także, że działalność przedszkola jest nieprawidłowa.

(dowód: akta kontroli str. 158-175, 101)

Z treści powyższych dwóch skarg (poz. 10 i 25) wynika, że dotyczą one działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Należy wskazać⁸, że przedmiotem skargi może być każda negatywna ocena działalności podmiotu, który wykonuje zadania państwa, a także okoliczności wskazujące na niezadowolenie z działań lub zaniechania organu. Mając na względzie art. 229 pkt 3 Kpa, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych⁹ jest rada gminy.

⁸ Patrz: wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2006 r. (I OSK 1593/06) oraz z dnia 29 kwietnia 2020 r. (I OSK 379/20).

⁹ W omawianym przypadku dotyczy „miejskich jednostek organizacyjnych”

Wobec tego, to Rada Miejska powinna rozpatrzyć skargi w obszarach wskazanych powyżej dotyczących zadań i działalności dyrektorów.

Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia	Pismem z dnia 11 kwietnia 2025 r. (OA-III-2.1710.1.2025.MS) Prezydent złożył wyjaśnienia w ww. obszarze. (dowód: akta kontroli, str. 97-107)
Ocena obszaru kontroli	<i>Pozytywna z nieprawidłowościami</i>
Wpis do książki kontroli	Nr 5/2025
Zalecenia	1) rozpatrywać sprawy w ustawowym terminie wskazanym w art. 237 § 1 Kpa, zaś w sytuacji wymagającej wyznaczenia nowej daty załatwienia skargi, w zawiadomieniach ujmować pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia w myśl art. 36 Kpa; 2) załatwiać skargi z zachowaniem terminu uprzednio wyznaczonego przez organ na podstawie art. 36 § 1 Kpa; 3) przekazywać skargi organom właściwym w sprawie z zachowaniem terminu określonego w art. 231 § 1 Kpa; 4) prawidłowo określać właściwość organu do rozpatrzenia skargi, mając na uwadze zapisy art. 229 pkt 3 Kpa.
Pouczenie	– 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	Z upoważnienia Wojewody Zachodniopomorskiego Bartosz Brożyński I Wicewojewoda Zachodniopomorski <i>/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/</i>