



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 20.12.2022 r.

Znak: K-2.431.1.15.2022.8.SG

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

<b>Przedmiot kontroli</b>	Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.
<b>Nazwa i adres organu kontrolującego</b>	Wojewoda Zachodniopomorski, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
<b>Nazwa i adres organu kontrolowanego</b>	Rada Miejska w Drawsku Pomorskim, zwana dalej <i>Radą</i> , ul. Gen. Władysława Sikorskiego 41, 78-500 Drawsko Pomorskie
<b>Osoba pełniąca funkcję Przewodniczącego Rady w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli</b>	Pan Ireneusz Gendek
<b>Okres objęty kontrolą</b>	od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 22 sierpnia 2022 r.
<b>Kontrolujący</b>	Pani Sylwia Gaszek – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, <i>kierownik zespołu kontrolnego</i> ; Pani Sylwia Rzymska – główny specjalista w Wydziale Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.
<b>Nr upoważnienia</b>	Nr 69/22 z dnia 22 sierpnia 2022 r.
<b>Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli</b>	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> .
<b>Kryteria prowadzenia kontroli</b>	legalność, rzetelność
<b>Termin kontroli</b>	23 – 31 sierpnia 2022 r.
<b>Rodzaj i tryb kontroli</b>	kontrola planowa, tryb zwykły <sup>1</sup>
<b>Podstawa prawna</b>	<b>Art. 223 § 1 Kpa:</b> <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>
<b>Ustalenia kontroli:</b>	Zakres działania i zadania Rady w okresie objętym kontrolą określał Statut Gminy Drawsko Pomorskie wprowadzony uchwałą Nr XXVIII/284/2012 z dnia 29 listopada 2012 r. (z późn. zm.), zwany dalej Statutem. Zapisy rozdziału 6 ww. Statutu określają zasady i tryb działania Komisji skarg, wniosków i petycji, do czego zobowiązuje art. 18b ustawy o samorządzie gminnym <sup>2</sup> . Natomiast zgodnie z § 23

<sup>1</sup> Przedmiotowe czynności na podstawie art. 21 ustawy o kontroli w administracji rządowej zrealizowane zostały w siedzibie podmiotu kontrolującego, o czym Rada została poinformowana w zawiadomieniu o kontroli z dnia 3 sierpnia 2022 r.

(dowód, akta kontroli, str. 4-6)

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.).

powyższego dokumentu: Obsługę Rady i jej organów zapewnia pracownik Urzędu Miejskiego w Drawsku Pomorskim, zatrudniony na stanowisku ds. obsługi Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim i organów pomocniczych.

(dowód: akta kontroli, str. 115-119)

Obywatele w sprawach skarg i wniosków przyjmowani byli przez wiceprzewodniczących Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim w każdy czwartek w godz. 14.00 – 16.00. W toku czynności kontrolnych uzyskano informacje, iż: *ogłoszenie o dyżurach (...) jest wywieszane w budynku urzędu, na tablicy ogłoszeń oraz na II piętrze obok Biura Rady, jak również na tablicy ogłoszeń przed urzędem oraz na terenie miasta.* Ponadto Przewodniczący oświadczył: *w kontrolowanym okresie nie wpływały sygnały mieszkańców dotyczące ograniczonego dostępu do organu.*

Powyższe ustalenia odpowiadały dyspozycji art. 253 Kpa.

(dowód: akta kontroli, str. 107, 123)

W okresie objętym kontrolą w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków dla organu stanowiącego i kontrolnego Gminy, zwanego dalej *rejestrem*, zaewidencjonowano wpływ 9 skarg oraz 2 wniosków, z czego:

- w 2019 r. – 4 skargi,
- w 2020 r. – 1 skarga,
- w 2021 r. – 4 skargi oraz 2 wnioski,
- w 2022 r. – nie odnotowano wpływu skarg i wniosków.

Analizie poddano wszystkie ww. sprawy, których sygnatury zostały ujęte w poniższej Tabeli.

Lp.	Sygnatura sprawy	Lp.	Sygnatura sprawy	Lp.	Sygnatura sprawy
2019 r.					
1	OG.1510.1.2019	2	OG.1510.2.2019	3	OG.1510.3.2019
4	OG.1510.4.2019				
2020 r.					
5	OG.1510.1.2020				
2021 r.					
6	OG.1510.1.2021	7	OG.1510.2.2021	8	skarga bez nadanej pozycji w rejestrze
9	OG.1510.3.2021/2022	10	OG.1510.1.1.2021 (w)	11	OG.1510.1.2.2021 (w)

(dowód: akta kontroli str. 21-103, 120-122)

Na podstawie przedłożonej do kontroli dokumentacji ustalono, że;

- 7 skarg i 1 wniosek zostało rozpatrzonych przez Radę w formie uchwały, zgodnie z właściwością;
- 1 skarga została wycofana przez skarżącego przed upływem terminu na jej załatwienie;
- 1 pismo (wniosek), zostało błędnie ujęte w rejestrze skarg i wniosków<sup>3</sup>;
- 1 skarga została przekazana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

Kontrolujący nie wnieśli uwag do sposobu załatwienia przez Radę 1 sprawy (poz. 9 w Tabeli). Postępowanie prowadzone były z zachowaniem terminu wynikającego z Kpa. Wystosowane do stron zawiadomienie o sposobie załatwiania sprawy zawierało elementy wskazane w art. 238 § 1 Kpa, Niemniej jednak z uwagi, iż powyższa skarga dotyczyła działalności Kierownika Miejsko – Gminnego

<sup>3</sup> Pismem z dnia 29 sierpnia 2022 r. Przewodniczący Rady poinformował o błędnym zakwalifikowaniu i wpisaniu do rejestru omawianego pisma, które nie wypełniało dyspozycji wniosku w rozumieniu art. 241 Kpa.

Ośrodka Pomocy Społecznej w Drawsku Pomorskim w zakresie braku przestrzegania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>4</sup>, w opinii kontrolujących, mając na względzie zasadę pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 § 1 Kpa) zasadnym byłoby ujęcie w odpowiedzi na skargę informacji, iż jej rozpoznanie nie zamyka skarżącemu drogi do ewentualnego wniesienia skargi na Kierownika ww. ośrodka w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W toku czynności kontrolnych, zwrócono uwagę, iż w przypadku 2 skarg (poz. 4, 5 w Tabeli), termin liczony od momentu podjęcia uchwały do dnia nadania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi w placówce pocztowej wynosił od 2 do 4 dni kalendarzowych. Mając powyższe na uwadze, przypomnienia wymaga fakt, że załatwienie skarg/wniosków następuje nie w dacie podjęcia uchwały przez organ o sposobie ich załatwienia, lecz w dniu wystosowania ww. zawiadomienia do strony, tj. w dniu nadania ich przesyłką pocztową. O powyższym, pismem z dnia 8 października 2014 r. (znak: NK-3.4100.247.2014.EM) poinformował Wojewoda Zachodniopomorski, w ramach nadzoru nad przyjmowaniem skarg i wniosków. (dowód: akta kontroli str. 44-50, 53-59)

Ponadto, zwrócono uwagę, iż w przedłożonych do kontroli aktach spraw, które były realizowane od 4 maja 2019 r.<sup>5</sup> brak było adnotacji o wystosowaniu w myśl art. 226 a Kpa do skarżących informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679<sup>6</sup>.

Na powyższą okoliczność przyjęto wyjaśnienie Przewodniczącego Rady, z którego wynika, że: *Informacje, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, były dołączane do przesłanej korespondencji na oddzielnym druku – pracownik został pouczony, aby w pierwszych czynnościach kierowanych do strony skarżącej lub wnioskodawcy ww. informacja stanowiła część pisma lub była podana do wiadomości.*

Wyjaśnienia w powyższym zakresie zostały uwzględnione przez kontrolujących. Niemniej jednak w toku czynności kontrolnych wskazano na potrzebę dokumentowania przez organ realizacji dyspozycji art. 226a.

W wyniku analizy udostępnionej dokumentacji stwierdzono, że:

- pisma przedłużające termin załatwienia 4 spraw nie zawierały w myśl art. 36 Kpa:
  - pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (poz. 2 (pismo z dnia 17 lipca 2019 r.), 4, 5, 6 w Tabeli),
  - przyczyn zwłoki niedotrzymania terminu załatwienia sprawy (poz. 5, 6 w Tabeli);
- zawiadomienia wystosowane do skarżących w myśl art. 238 § 1 Kpa w przypadku 2 skarg nie zawierały uzasadnienia prawnego (poz. 2 i 5 w Tabeli);
- 1 skarga (poz. 3 w Tabeli) oraz 1 wniosek (poz. 10 w Tabeli) zostały rozpatrzone po upływie terminu wskazanego w art. 237 § 1 Kpa, zaś w aktach sprawy brak było pism wypełniających odpowiednio dyspozycję art. 36 § 1 Kpa oraz art. 245 Kpa;
- pisma wskazujące nowy termin załatwienia 5 spraw (poz. 2, 4, 5, 6, 7 w Tabeli) podpisała osoba nie posiadająca uprawnień w ww. zakresie;
- w przypadku 1 skargi (poz. 8 w Tabeli) nie przedłożono dokumentów wskazujących na podjęcie działań przez organ.

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

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 6 września 2011 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

<sup>5</sup> Data wejścia w życie art. 226a Kpa.

<sup>6</sup> 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.).

## **Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień:**

Na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- przedłużenia terminu załatwienia 4 skarg dokonano z naruszeniem art. 36 § 1 Kpa tj.:
  - brak było pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (poz. 2 (pismo z dnia 17 lipca 2019 r.), 4, 5, 6 w Tabeli),
  - nie podano przyczyn zwłoki niedotrzymania terminu załatwienia sprawy (poz. 5, 6 w Tabeli);

Pismem z dnia 29 sierpnia 2022 r. Przewodniczący poinformował, iż: (...) *pouczono pracownika o konieczności stosowania w zawiadomieniach kierowanych do skarżących pouczeń oraz wskazania przyczyny zwłoki.*

Wskazania wymaga fakt, iż przedłużenie załatwienia sprawy ponad ustawowy termin powinno być wyjątkiem od reguły określonej w art. 237 § 1 Kpa, a okoliczności je uzasadniające muszą stanowić konkretne i realnie występujące przyczyny. Zwłoka w załatwieniu sprawy po terminie wyznaczonym w ww. artykule powinna zostać wskazana w sposób umożliwiający precyzyjne określenie podejmowanych działań lub przyczyn braku możliwości podjęcia działań, co pozwoliłoby skarżącemu jak i organowi wyższej instancji oraz sądowi administracyjnemu na kontrolę zasadności przyczyn opóźnienia w terminowym załatwieniu sprawy w przypadku wniesienia ponaglenia w myśl art. 37 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 23, 44, 53, 63)

- zawiadomienie o odmownym sposobie załatwienia 2 skarg (poz. 2, 5 w Tabeli) nie zawierało uzasadnienia prawnego, co stanowiło naruszenie art. 238 § 1 Kpa<sup>7</sup>;

Przewodniczący pismem z dnia 31 sierpnia 2022 r. udzielił następujących informacji: *Wszystkie uzasadnienia faktyczne i prawne stanowiące integralną część uchwał w sprawie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji pod względem prawnym są wielokrotnie konsultowane z radcami prawnymi. Ostateczny projekt uchwały jest asygnowany pieczętką i podpisem radcy.*

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione przez kontrolujących. W ww. zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg nie odnotowano uzasadnienia prawnego, które powinno polegać na wyjaśnieniu podstawy prawnej odmownego załatwienia skargi wraz z przytoczeniem konkretnych przepisów prawa. Podkreślenia wymaga fakt, iż obowiązek umieszczania w odpowiedzi na skargę uzasadnienia prawnego w przypadku uznania skargi za bezzasadną jest obligatoryjnym elementem zawiadomienia.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 54-57, 112)

- 1 skarga (poz. 3 w Tabeli) oraz 1 wniosek (poz. 10 w Tabeli) zostały rozpatrzone po upływie terminu wskazanego w art. 237 § 1 Kpa, zaś w aktach sprawy brak było pism wypełniających odpowiednio dyspozycję art. 36 § 1 Kpa oraz art. 245 Kpa<sup>8</sup>.

Pismem z dnia 29 sierpnia 2022 r. Przewodniczący poinformował, iż: *pracownik został pouczony o konieczności stosowania elementów określonych w art. 36 § 1 Kpa, w tym nowych terminów załatwienia sprawy.*

Mając powyższe na uwadze przypomnienia 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

<sup>7</sup> 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 (...). Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 245 Kpa: *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.*

załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, w myśl art. 237 § 1 Kpa. W sytuacji braku możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w ww. artykule organ zobowiązany jest wyznaczyć termin, do którego strona może oczekiwać na ostateczne rozpatrzenie sprawy, w myśl art. 36/245 Kpa. Wskazany termin jest wiążący dla organu. (dowód: akta kontroli str. 31-41, 88-92, 108)

- zawiadomienia o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia 5 spraw (poz. 2, 4, 5, 6, 7 w Tabeli) zostały podpisane przez osobę nie posiadającą uprawnień w ww. zakresie.

Na podstawie przedłożonej dokumentacji stwierdzono, że zawiadomienia o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy dokonywał Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji (poza jednym pismem z dn. 17 lipca 2019 r. dotyczącym sprawy OG.1510.2.2019).

W powyższej kwestii Przewodniczący Rady poinformował: (...) *podczas szkoleń na temat prac komisji, skarg, wniosków i petycji (w 2020 r. i 2021 r.) wskazywano, iż podpisywanie ww. zawiadomień przez przewodniczącego komisji nie stanowi błędu.*

Powyższe wyjaśnienie nie zostało uwzględnione przez kontrolujących. Zawiadomienia, o którym mowa w art. 36 § 1 Kpa może dokonać jedynie **organ administracji publicznej** lub osoba uprawniona do działania w jego imieniu, legitymująca się stosownym dokumentem potwierdzającym wolę organu kolegialnego w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 24, 44, 53, 63, 75)

- w przypadku skargi (poz. 8 w Tabeli) nie przedłożono dokumentów wskazujących na podjęcie działań przez organ;

Pismem z dnia 29 sierpnia 2022 r. Przewodniczący udzielił następujących wyjaśnień: *Na posiedzeniu Komisji Organizacyjnej Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim w dniu 13 sierpnia 2021 r. z-ca Burmistrza (...) poinformował, że w związku z tym, iż skarżący wielokrotnie zwracał się do organu wykonawczego przedstawiając swoje niezadowolenie ze sposobu załatwienia sprawy, dokumentacja w ww. sprawie w tym skarga złożona do Przewodniczącego Rady, zostanie przekazana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego celem rozpatrzenia.*

W przedmiotowej sytuacji brak zachowania przez Radę formy pisemnej dokonanej czynności uniemożliwił kontrolę przebiegu i terminu przekazania skargi Burmistrzowi.

Kodeks postępowania administracyjnego wprost nakłada na organy administracji publicznej obowiązek załatwiania spraw w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego (art. 14 Kpa). Powyższe wynika z faktu, że tylko dzięki temu, że wszystkie pisma i inne dokumenty w postępowaniu mają formę pisemną, jesteśmy w stanie każdorazowo wskazać przyjęty tryb postępowania w ich załatwieniu.

W opinii kontrolujących Rada, zgodnie z dyspozycją art. 231 § 1 Kpa, powinna zawiadomić skarżącego, iż nie jest organem właściwym w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 120-122)

<b>Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia</b>	Przewodniczący, pismami z dnia: 29 sierpnia 2022 r. oraz 31 sierpnia 2022 r. złożył wyjaśnienia w zakresie objętym niniejszą kontrolą. (dowód: akta kontroli, str. 107-110, 112-114)
<b>Ocena obszaru kontroli</b>	<b>Pozytywna z nieprawidłowościami</b>
<b>Wpis do książki kontroli</b>	3/2022
<b>Podsumowanie ustaleń dokonanych w podmiocie kontrolowanym</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pisma przedłużające termin załatwienia 4 spraw nie zawierały w myśl art. 36 Kpa: <ul style="list-style-type: none"> <li>• pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia,</li> <li>• przyczyny zwłoki niedotrzymania terminu załatwienia sprawy;</li> </ul> </li> <li>– zawiadomienia wystosowane do skarżących w myśl art. 238 § 1 Kpa w przypadku 2 skarg nie zawierały uzasadnienia prawnego;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 1 skarga i 1 wniosek zostały rozpatrzone po upływie terminu wskazanego w art. 237 § 1 Kpa, zaś w aktach spraw brak było pism wypełniających odpowiednio dyspozycję art. 36 § 1 Kpa oraz art. 245 Kpa;</li> <li>– pisma wskazujące nowy termin załatwienia 5 spraw podpisała osoba nie posiadająca uprawnień do reprezentowania organu kolegiального w tym zakresie;</li> <li>– w przypadku 1 skargi nie przedłożono dokumentów wskazujących na podjęcie działań przez organ.</li> </ul>
<b>Wnioski dotyczące uzyskanych efektów zrealizowanego zadania</b>	<p>W ocenie zespołu kontrolującego, organ, pomimo stwierdzonych w toku kontroli naruszeń, w sposób właściwy wywiązywał się z realizacji nałożonego zadania dotyczącego sposobu przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków.</p> <p>Niemniej jednak stwierdzone w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości w sposobie załatwiania skarg i wniosków wskazują na potrzebę dołożenia większej staranności w realizacji przedmiotowego zadania poprzez podjęcie działań mających na celu uzupełnienie i zaktualizowanie wiedzy pracowników Urzędu w zakresie obowiązujących przepisów Kpa, a także zwiększenie nadzoru nad realizacją przedmiotowego zadania.</p>
<b>Zalecenia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rozpatrywać skargi i wnioski w ustawowym terminie wskazanym w art. 237 § 1 Kpa;</li> <li>– informować stronę o przyczynach niezakończonych spraw w terminie oraz zamieszczać pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia w pismach wystosowanych w myśl art. 36 Kpa;</li> <li>– zawierać uzasadnienie prawne w zawiadomieniach o odmownym sposobie załatwienia skargi, do czego zobowiązuje art. 238 Kpa;</li> <li>– podejmować działania w ramach prowadzonych postępowań skargowo – wnioskowych tylko przez osoby posiadające stosowne upoważnienie do reprezentowania organu kolegiального;</li> <li>– przekazywać skargi do organów właściwych do ich rozpatrzenia, dopełniając wszystkich czynności wskazanych w art. 231 Kpa, zachowując przy tym formę pisemną.</li> </ul>
<b>Pouczenie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze,</li> <li>– 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.</li> </ul>
<b>Podpis kierownika jednostki kontrolującej</b>	<p>z upoważnienia  <b>WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO</b></p> <p>Mateusz Wagemann  <b>II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI</b></p>