



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, dnia 20 września 2022 r.

K-2.431.2.2.2022.7.SR

### 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>	Burmistrz Nowogardu, zwany dalej <i>Burmistrzem</i> , Plac Wolności 1, 72-200 Nowogard.
<b>Osoby pełniące funkcję Burmistrza w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli</b>	Pan Robert Czapla
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Od dnia 1 marca 2016 r. do dnia 31 maja 2022 r.
<b>Kontrolujący</b>	Pani Sylwia Rzymska – główny specjalista w Wydziale Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, <i>kierownik zespołu kontrolnego</i> ; Pani Stanisława Wierzbička – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.
<b>Nr upoważnienia</b>	Nr 46/22 z dnia 26 maja 2022 r. Nr 46/2/22 z dnia 6 czerwca 2022 r.
<b>Podstawy prawne do przeprowadzenia kontroli</b>	Art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), zwanej dalej <i>Kpa</i> .
<b>Kryteria prowadzenia kontroli</b>	legalność, rzetelność
<b>Rodzaj kontroli</b>	kontrola doraźna, tryb zwykły
<b>Termin kontroli</b>	1-9 czerwca 2022 r.
<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> <p>Zakres działania Urzędu Miejskiego w Nowogardzie zwanego dalej <i>Urzędem</i>, w okresie objętym kontrolą określał Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Nowogardzie zwany dalej <i>Regulaminem</i>, stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 35/03 Burmistrza Nowogardu z dnia 7 marca 2003 r. z późn. zm. Zagadnienia dotyczące przedmiotu kontroli w myśl § 20 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu przypisane zostały do kompetencji Wydziału Kancelarii Urzędu, co stanowiło realizację dyspozycji § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. skarg i wniosków<sup>1</sup>. Ponadto szczegółowy tryb przyjmowania</p>	

<sup>1</sup> 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*.

i rozpatrywania skarg, wniosków kierowanych do Burmistrza określony został w rozdziale VIII Regulaminu.

Informacja w sprawie przyjmowania obywateli w zakresie skarg i wniosków umieszczona została **w dniu 3 czerwca 2022 r.** (tj. w trakcie trwania czynności kontrolnych) na drzwiach wejściowych budynku Urzędu, o następującej treści: *Burmistrz Nowogardu oraz I i II zastępca przyjmują w sprawach skarg i wniosków po telefonicznym umówieniu spotkania (...).* **Powyższe nie wypełniało dyspozycji art. 253 Kpa.**

Pismem z dnia 17 czerwca 2022 r. Zastępca Burmistrza, działając z upoważnienia organu poinformował, iż:

- w związku z uwagą organu kontrolowanego zaktualizowano umieszczoną w siedzibie urzędu oraz podporządkowanych jednostkach informację, która obecnie brzmi następująco: *Burmistrz Nowogardu lub jego Zastępcy przyjmują w sprawach skarg i wniosków w każdy poniedziałek w godzinach 9.00-12.00 oraz 14.00-16.00. Przyjęcia w inne dni tygodnia po telefonicznym umówieniu spotkania pod nr 91 39 26 202.*
- w kontrolowanym okresie nie wpłynęły żadne sygnały świadczące o utrudnionym dostępie do burmistrza. *Wobec aktualnej nieobecności I i II Zastępcy elastyczna formuła telefonicznego umawiania interesantów na spotkania w sprawach skarg i wniosków spotkała się z przychylnością, jako bardziej dostosowana do potrzeb ludności.*

(dowód: akta kontroli str. 28-29)

Pomimo, iż organ kontrolowany podjął działania mające na celu realizację obowiązku wynikającego z treści art. 253 Kpa, przypomnieć należy, iż: zgodnie z art. 253 § 2 i 3 Kpa organy jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu, po godzinach pracy. Aby efekt społeczny takiego działania był spełniony, ustawodawca doprecyzował w § 4 ww. przepisu, że informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona w widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych. Wszelkie inne warunki (np. umawianie telefoniczne) stawiane obywatelom w celu spotkania z organem władzy stanowi nieuzasadnioną formę ograniczenia uprawnienia przynależnego obywatelowi do osobistego spotkania z organem władzy.

Rejestr skarg i wniosków (zwany dalej *rejestr*em), prowadzony dla organów gminy Nowogard, (przekazany przez podmiot kontrolowany w toku kontroli w formie spisów spraw), w okresie objętym kontrolą, zawierał 63 sprawy, z czego:

- w 2016 r. (od 1 marca) – nie odnotowano wpływu skarg i wniosków,
- w 2017 r. – 13 spraw
- w 2018 r. – 12 spraw,
- w 2019 r. – 7 spraw,
- w 2020 r. – 12 spraw,
- w 2021 r. – 16 spraw,
- w 2022 r. – 6 spraw.

Na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów ustalono, iż liczba spraw wykazanych w centralnym rejestrze była niezgodna z liczbą spraw ustaloną na podstawie przedłożonych w formie papierowej dokumentów. Dokonane wpisy nie odzwierciedlały faktycznego przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych spraw, w tym brak było możliwości ustalenia, które skargi wpłynęły do podmiotu kontrolowanego. Ponadto w rejestrze ujęte zostały pisma, które nie podlegały rozpatrzeniu w trybie Działu VIII Kpa poz. 5/2018, 9/2018 wnioski o udostępnienie informacji publicznej,

poz. 2/2018, 3/2018 i 8/2018 skargi skierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. (dowód: akta kontroli str. 32-42)

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

W wyniku analizy przedłożonej dokumentacji ustalono, iż Burmistrz w okresie objętym kontrolą prowadził w trybie przepisów Działu VIII Kpa 25 spraw, których sygnatury ujęte zostały w poniższej Tabeli.

Lp.	Sygnatura sprawy / numer w RSiW	Lp.	Sygnatura sprawy / numer w RSiW	Lp.	Sygnatura sprawy / numer w RSiW
<b>2016 r.</b>					
1	K.1510.3.2016 brak w rejestrze	3	K.1510.6.2016 skarga z dnia 8.06.2016r. brak w rejestrze	5	K.1510.9.2016 brak w rejestrze
2	K.1510.6.2016 skarga z dnia 7.06.2016 r. brak w rejestrze	4	K.1510.7.2016 brak w rejestrze		
<b>2017 r.</b>					
6	K.1510.2.2017 2/2017	9	K.1510.9.2017 (w) 9/2017	12	K.1510.17.2017 <sup>2</sup> brak w rejestrze
7	K.1510.8.2017 7/2017	10	K.1510.12.2017 10a/2017	13	skarga przekazana przez Przewodniczącego pismem znak: BR.0004.17.2017 – wycofana w dniu 17.08.2017r. brak w rejestrze
8	K.1510.8.2017 8/2017	11	K.1510.13.2017 brak w rejestrze		
<b>2018 r.</b>					
14	K.1510.4.2018 4/2018	15	K.1510.12.2018 12/2018		
<b>2019 r.</b>					
16	SSiO.1510.6.2019 6/2019				
<b>2020 r.</b>					
17	Wniosek przekazany pismem z dnia 12.06.2020 r. przez Wojewodę Zachodniopomorskiego brak w rejestrze	18	GKMioŚ.7021.55.2020.AW 7/2020	19	SSiO.1510.8.2020 8/2020
<b>2021 r.</b>					
20	K033.9.2021 4/2021	22	ZEAS.030.17.2022 14/2021	24	Wniosek przekazany pismem z dnia 15.10.2021 r. przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Nowogardzie brak w rejestrze
21	ZEAS.030.02.2022 13/2021	23	ZEAS.030.6.2022 15/2021		
<b>2022 r.</b>					
25	SSiO.1510.2.2022 2/2022				

Na podstawie udostępnionej dokumentacji ustalono, iż:

- w przypadku 19 skarg<sup>3</sup> i 1 wniosku odpowiedzi udzielił Burmistrz,

<sup>2</sup> Dokumentacja skargowa została przedłożona zespołowi kontrolującemu za pośrednictwem ePuap-u dopiero pismem z dnia 11 lipca 2022 r. (wpływ do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 15 lipca 2022r.).

- 1 skarga została wycofana przed upływem terminu na jej załatwienie,
- w przypadku 2 wniosków nie przedłożono dokumentów stanowiących o sposobie ich rozpatrzenia.

Mając powyższe na uwadze, nie wniesiono uwag do sposobu zakwalifikowania i załatwienia 2 skarg (poz. 4, 7 w Tabeli), co stanowi 8 % wszystkich spraw adresowanych do Burmistrza. Przedmiotowe postępowania skargowe prowadzone były zgodnie z uregulowaniami określonymi w Dziale VIII Kpa, tj. skargi zostały załatwione w terminie wskazanym w art. 237 § 1 Kpa, zaś zawiadomienia o sposobie ich rozpatrzenia zawierały wszystkie elementy określone w art. 238 § 1 Kpa.

W toku kontroli, zwrócono uwagę, iż w przedłożonych do kontroli aktach spraw, które prowadzone były po 4 maja 2019 r.<sup>4</sup> brak było adnotacji, o których mowa w art. 226a Kpa (poz. 6-17, 19-25).

Pismem z dnia 17 czerwca 2022 r. Zastępca Burmistrza, działając z upoważnienia organu wyjaśnił, że: *Po analizie spraw rozpatrywanych po 4 maja 2019 r. tut. Organ ustalił, że we wskazanych w piśmie przypadkach nie dołączano do pozostającej w aktach sprawy kopii pisma klauzuli informacyjnej, pomimo, że faktycznie były one przekazywane (załączane) przy pierwszej czynności skierowanej do strony składającej skargę.* (dowód: akta kontroli str. 29)

Stosownie do powyższego, w toku czynności kontrolnych przypomniano o potrzebie dokumentowania przez organ realizacji dyspozycji art. 226a Kpa.

Wyniki kontroli wykazały, iż:

- w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg wystosowanych do skarżących w myśl art. 238 Kpa organ:
  - nie wskazał w jaki sposób skarga została załatwiona, tj. czy uznał ją za zasadną czy bezzasadną (poz. 10, 20 w Tabeli),
  - brak było uzasadnienia prawnego (poz. 1, 2, 6, 14, 15, 16, 21, 22, 25 poz. w Tabeli),
  - brak było uzasadnienia faktycznego (poz. 6 w Tabeli),
  - nie pouczył skarżącego o treści art. 239 Kpa (poz. 15, 16, 19, 21, 22 w Tabeli);
- Zastępca Burmistrza udzielając odpowiedzi na skargi (poz. 1, 7, 10, 11, 12, 14, 15, 19, 25 w Tabeli) nie zastosował pieczęci wskazującej na posiadane uprawnienie do działania w imieniu organu;
- zawiadomienie o sposobie załatwienia 1 sprawy nie odnosiło się do zarzutu będącego przedmiotem skargi (poz. 3 w Tabeli);
- pismo stanowiące odpowiedź na skargę zostało nadane po terminie określonym w art. 237 Kpa (poz. 7 w Tabeli);
- skarga przekazana w dniu 26 sierpnia 2020 r. przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Nowogardzie, rozpatrzona została przez Burmistrza dopiero pismem z dnia 12 października 2020 r. (poz. 18 w Tabeli),
- wniosek ws. wdrożenia aplikacji ZFE został błędnie zakwalifikowany jako wniosek w rozumieniu Działu VIII Kpa (poz. 9 w Tabeli)<sup>5</sup>,

<sup>3</sup> Odnosząc się do skargi ujętej pod poz. 5 w Tabeli ustalono, iż Burmistrz rozpatrzył skargę niezgodnie z właściwością. W związku z powyższym Wojewoda Zachodniopomorski pismem z dnia 24 października 2016 r. w ramach sprawowanego nadzoru wskazał właściwy tryb postępowania

<sup>4</sup> Data wejścia w życie art. 226a Kpa.

<sup>5</sup> Zakładając, iż przedmiotowy wniosek podlegałby rozpatrzeniu w myśl przepisów Działu VIII Kpa, zauważyć należy, iż udzielona odpowiedź nie zawierała elementów określonych w art. 238 Kpa w związku z art. 247 Kpa, jak również niedochowano terminu na jego rozpatrzenie.

- w przypadku dwóch spraw (poz. 17, 24 w Tabeli) nie przedłożono dokumentów wskazujących na podjęcie działań przez organ,
- w przypadku skargi (poz. 23 w Tabeli) odpowiedzi na skargę na działanie Dyrektora Szkoły Podstawowej w Żabowie udzielił Kierownik Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół (jednostka organizacyjna gminy).

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

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

Szczegółowej analizie poddano **23 sprawy**<sup>6</sup>, w przypadku **21 spraw** (co stanowi **91 %** wszystkich spraw poddanych weryfikacji) stwierdzono, następujące:

#### **nieprawidłowości:**

- skargi i związane z nimi pisma **nie były rejestrowane** w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw, do czego zobowiązuje art. 254 Kpa, tj.:
  - nie odnotowano w rejestrze wpływu 10 skarg (poz. 1-5, 11-13, 17, 24 w Tabeli), należących do właściwości Burmistrza oraz 8 spraw skierowanych do Rady Miejskiej w Nowogardzie<sup>7</sup>;
  - w przypadku 4 spraw (poz. 20-23 w Tabeli) nadane przez podmiot kontrolowany sygnatury akt były niezgodne z rozporządzeniem ws. instrukcji kancelaryjnej. Ponadto stwierdzono, iż jednakowym znakiem sprawy oznaczone zostały pisma stanowiące zawiadomienie o sposobie załatwienia sprawy w dwóch oddzielnych postępowaniach skargowych, tj. znak: K.1510.6.2016 dla spraw ujętych pod poz. 2 i 3 oraz znak: K.1510.8.2017 dla spraw ujętych pod poz. 7 i 8 w Tabeli;
  - zapisy ewidencji były niekompletne: tj. nie odnotowano:
    - tytułu stanowiącego zwięzłe odniesienie się do treści sprawy (poz. w rejestrze: 5 i 9/2018, 5/2019),
    - daty pisma wszczynającego sprawę (poz. w rejestrze: 4, 5 i 9/2018, 14/2021),
    - daty wszczęcia sprawy (w rejestrze za rok: 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022),
    - daty ostatecznego załatwienia sprawy (poz. w rejestrze<sup>8</sup>: 2017, 5 i 9/2018, 3 i 7/2020),
    - uwag (sposób załatwienia) zawierających oznaczenie organu rozpatrującego sprawę (poz. w rejestrze: 5, 9 i 12/2018; 7, 8 i 10/2020).

(dowód: akta kontroli str. 32-42)

Pismem z dnia 17 czerwca 2022 r. Zastępca Burmistrza, działając z upoważnienia organu wyjaśnił, że: *doszło do incydentalnych uchybień w zakresie prowadzenia rejestru skarg, wniosków, petycji. Wyjaśnić należy, że zdarzenia te wynikły z rotacji na stanowiskach związanych z obsługą rejestru przez pracowników odpowiedzialnych za jego aktualizację. Na stan spraw wpływ miał również wielomiesięczny wakat na stanowisku sekretarza gminy – bezpośredniego przełożonego pracowników zatrudnionych w Wydziale Kancelarii. Organ zobowiązuje się do podjęcia działań zmierzających do uzupełnienia braków w rejestrze oraz prawidłowego jego prowadzenia w przyszłości.*

(dowód: akta kontroli str. 30)

<sup>6</sup> W liczbie 23 nie uwzględniono skargi, która została wycofana przed upływem terminu na jej załatwienie oraz skargi znak: K.1510.9.2016, w której Wojewoda Zachodniopomorski pismem z dnia 24 października 2016 r. w ramach sprawowanego nadzoru wskazał już właściwy tryb postępowania.

<sup>7</sup> Zgodnie z brzmieniem § 20 ust. 1 pkt 3 Regulaminu do zadań Wydziału Kancelarii należy prowadzenie centralnego rejestru skarg, wniosków i petycji.

<sup>8</sup> Za datę ostatecznego załatwienia sprawy uznano datę, w której Burmistrz podpisał odpowiedź na skargę.

W ocenie kontrolujących powyższe nieprawidłowości w prowadzeniu centralnego rejestru skarg i wniosków, w szczególności brak w ewidencji rzetelnych danych co do liczby spraw, utrudniały kontrolę przebiegu i terminów załatwienia skarg i wniosków, co narusza dyspozycję art. 254 Kpa. 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 załatwiania 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.

- przedłożona w toku czynności kontrolnych (tj. w dniach 1-9 czerwca 2022 r.) dokumentacja była niekompletna, co uniemożliwiło zespołowi kontrolnemu zweryfikowanie przebiegu i terminu załatwienia 7 spraw tj.:
  - w przypadku sprawy (poz. 12 ww. Tabeli) nie przedłożono pisma wszczynającego postępowanie skargowe, tym samym brak było możliwości ustalenia, czy organ był właściwy w sprawie, jak również uniemożliwiło weryfikację terminu załatwienia sprawy;

Dopiero w odpowiedzi na pismo kontrolujących odnoszące się do podania przyczyn nieprzedłożenia ww. dokumentu, pismem z dnia 11 lipca 2022 r. przekazano wniesioną skargę.

(dowód: akta kontroli str. 43-50)

- w przypadku dwóch wniosków (poz. 17, 24 w Tabeli) nie przedłożono dokumentów wskazujących na podjęcie działań przez organ. Tym samym stwierdzić należy, iż pomimo upływu ustawowego terminu na dzień kontroli ww. wnioski nie zostały rozpatrzone przez podmiot kontrolowany;

W przedmiotowym zakresie pomimo zapytania kontrolerów, podmiot kontrolowany nie przedłożył dokumentacji, jak również nie złożył wyjaśnień odnoszących się do braku wystosowania odpowiedzi na przekazane przez Wojewodę Zachodniopomorskiego i Radę Miejską w Nowogardzie pisma<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 51-55)

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż Burmistrz nie dopełnił ustawowego obowiązku załatwienia ww. wniosków, w myśl przepisów Działu VIII Kpa.

- w aktach spraw (poz. 1, 11, 15, 25 w Tabeli) brak było dowodów nadania, na podstawie których można byłoby ustalić terminowość prowadzonego postępowania skargowego;

Pismem z dnia 17 czerwca 2022 r. Zastępca Burmistrza, działając z upoważnienia organu wyjaśnił, że: *Odnosnie kwestii braku potwierdzeń nadania korespondencji uprzejmie wyjaśniam, że pocztowe książki nadawcze przechowywane są przez okres 3 lat. Po tym okresie przekazywane są do zniszczenia (makulaturę) zgodnie z instrukcją archiwalną, w której mowa o okresie przechowywania dokumentacji.*

(dowód: akta kontroli str. 30)

Mając powyższe na uwadze przypomnienia wymaga fakt, iż organ winien umieścić na zawiadomieniach w sprawie załatwienia ww. spraw informacje o sposobie ich wysyłki oraz

<sup>9</sup> Przedłożona pismem z dnia 11 lipca 2022 r. dokumentacja, jak również złożone wyjaśnienia odnoszą się do skargi przekazanej Radzie Miejskiej w Nowogardzie przez Wojewodę Zachodniopomorskiego pismem z dnia 24 maja 2021 r.

(dowód, akta kontroli, str. 56-67)

potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, do czego obliguje § 60 ust. 3 rozporządzenia ws. instrukcji kancelaryjnej<sup>10</sup>. Ponadto podkreślić należy, iż skargi i wnioski oraz związane z nimi pisma, w tym zawiadomienia o sposobie ich załatwienia zgodnie z zapisami ww. rozporządzenia mają przypisaną kategorię archiwalną A.

Omawiany brak działań uniemożliwił dokonanie w trakcie kontroli, sprawdzenia faktu i terminu wystosowania odpowiedzi do skarżących.

- skarga przekazana w dniu 26 sierpnia 2020 r. przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Nowogardzie, rozpatrzona została przez Burmistrza dopiero pismem z dnia 12 października 2020 r. (poz. 18 w Tabeli)<sup>11</sup>; (dowód: akta kontroli str. 68-79)

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. Wskazany termin jest wiążący dla organu.

- w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg wystosowanych do skarżących w myśl art. 238 Kpa brak było:
  - uzasadnienia prawnego (poz. 1, 2, 6, 14, 15, 16, 21, 22, 25 poz. w Tabeli),
  - uzasadnienia faktycznego (poz. 6 w Tabeli),
  - pouczenia skarżącego o treści art. 239 Kpa (poz. 15, 16, 19, 21, 22 w Tabeli)

oraz nie można było w sposób jednoznaczny określić czy zarzuty przedstawione w skardze znalazły potwierdzenie czy też zostały uznane za bezzasadne (poz. 10, 20 w Tabeli).

(dowód: akta kontroli str. 80-247, 274-282)

Pismem z dnia 17 czerwca 2022 r. Zastępca Burmistrza, działając z upoważnienia organu wyjaśnił, że: *Organ zobowiązuje się do ujmowania uzasadnienia prawnego w kolejnych zawiadomieniach o sposobie załatwienia sprawy, jak również do zawierania pouczenia z art. 239 kpa w zawiadomieniach o uznaniu skargi za bezzasadną.* (dowód: akta kontroli str. 30)

Jak wynika z art. 238 Kpa<sup>12</sup> zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, podobnie jak inne pisma procesowe, ma sformalizowany charakter i musi zawierać treści określone przez ustawodawcę.

I tak, uzasadnienie prawne powinno polegać na wyjaśnieniu podstawy prawnej odmownego załatwienia wniosku wraz z przytoczeniem konkretnych przepisów prawa. Uzasadnienie faktyczne winno natomiast wskazywać w szczególności fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Jednocześnie należy każdorazowo w treści zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia skargi, w sposób

<sup>10</sup> § 60 ust. 3 rozporządzenia ws. instrukcji kancelaryjnej, stanowi, iż: *Na egzemplarzu pisma przeznaczonym do włączenia do akt sprawy zamieszcza się informację co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz **potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia.***

<sup>11</sup> Dokumentacja skargowa została przedłożona zespołowi kontrolującemu za pośrednictwem ePuap-u dopiero pismem z dnia 11 lipca 2022 r. (wpływ do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 15 lipca 2022 r.).

<sup>12</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 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.*

niebudzący wątpliwości, wskazywać czy skarga w wyniku rozpatrzenia uznana została za zasadną bądź bezzasadną.

- pismo z dnia 22 czerwca 2016 r. stanowiące odpowiedź na skargę wniesioną w dniu 8 czerwca 2016 r. nie odnosiło się do zarzutu będącego przedmiotem skargi (poz. 3 w Tabeli), tj. braku działań podjętych przez pracownika Biura Rady Miejskiej w Nowogardzie;  
(dowód: akta kontroli str. 248-250)

Pismem z dnia 17 czerwca 2022 r. Zastępca Burmistrza, działając z upoważnienia organu wyjaśnił, że: *w sprawie pisma z dnia 22.06.2022 r. zastępca burmistrza przedstawił skarżącemu stan faktyczny, tj. poinformował, iż nie toczy się postępowanie administracyjne oraz związane z tym rozstrzygnięcie prawne polegające na braku możliwości zastosowania procedury wglądu w akta.*

(dowód: akta kontroli str. 30)

Mając na uwadze złożone przez podmiot kontrolowany wyjaśnienia podkreślić należy, iż w treści zawiadomienia nie przedstawiono uzasadnienia faktycznego i prawnego, wskazującego jakie stanowisko zajął organ rozpatrując skargę w zakresie zarzutu dotyczącego braku działań podjętych przez pracownika Biura Rady Miejskiej w Nowogardzie. Rozpatrując przedmiotową skargę Burmistrz winien odnieść się do niniejszego zarzutu i określić, czy był on zasadny czy bezzasadny.

- na skargę złożoną w dniu 16 czerwca 2017 r. Burmistrz udzielił odpowiedzi pismem z dnia 16 lipca 2016 r. (znak: SSiO.1510.8.2017.EŁ). Przedmiotowa odpowiedź została nadana w dniu 26 lipca 2017 r., tj. po upływie terminu wskazanego w art. 237 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 251-266)

W przedmiotowym zakresie pomimo zapytania kontrolerów, podmiot kontrolowany nie złożył wyjaśnień.

Podkreślić należy, że formalne załatwienie wniosku następuje nie w dacie sporządzenia przez organ w myśl art. 238 Kpa zawiadomienia o sposobie jego rozpatrzenia, tylko w dacie wystosowania ww. dokumentu do strony tj. **w dniu** nadania go przesyłką pocztową, o czym pismem z dnia 8 października 2014 r. (znak: NK-3.4100.247.2014.EM) informował Wojewoda Zachodniopomorski w ramach sprawowanego nadzoru nad przyjmowaniem skarg i wniosków.

- pismo z dnia 23 czerwca 2017 r. adresowane do podmiotu kontrolowanego zostało zakwalifikowane jako wniosek w rozumieniu Działu VIII<sup>13</sup>. W opinii kontrolujących ww. pismo stanowiło ofertę handlową.  
(dowód: akta kontroli str. 267-273)

W przedmiotowym zakresie pomimo zapytania kontrolerów, podmiot kontrolowany nie złożył wyjaśnień.

Należy jednak nadmienić, iż mimo otwartej definicji wniosku, zawartej w art. 241 Kpa, nie każde pismo, jak na przykład oferta handlowa, 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). Wskazania wymaga fakt, iż zakwalifikowanie pisma jako wniosku przesądza bowiem o zastosowaniu procedury określonej w Dziale VIII Kpa.

Mając na względzie omówione naruszenie przepisów Kpa, podkreślić należy, że na organie spoczywa bezwzględny obowiązek właściwej kwalifikacji pism, a w konsekwencji załatwiania spraw zgodnie

<sup>13</sup> Burmistrz pismem z dnia 26 lipca 2017 r. znak: SSiO.1510.9.2017.ABS, udzielił odpowiedzi uznając wniosek za bezzasadny. Kwalifikując wniosek jako sprawę z Działu VIII Kpa, wskazać należy, iż Burmistrz nie dochował terminu na jego załatwienie, czym naruszono art. 237 § 1 Kpa w związku z art. 244 Kpa, jak również udzielona odpowiedź nie zawierała elementów wskazanych w art. 238 Kpa w związku z art. 247 Kpa.



z obowiązującymi przepisami prawa. Zespół kontrolny zwrócił uwagę na konieczność rzetelnej analizy treści składanych do Burmistrza wniosków, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 222 w związku z art. 241 Kpa.

- odpowiedzi na skargę dotyczącą działalności Dyrektora Szkoły Podstawowej w Żabowie udzielił Kierownik Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół (jednostka organizacyjna gminy).  
(dowód: akta kontroli str. 283-286)

W przedmiotowym zakresie pomimo zapytania kontrolerów, podmiot kontrolowany nie złożył wyjaśnień.

W przypadku organów władzy publicznej odpowiedź na skargę w formie skierowanego do skarżącego pisma, jest czynnością z zakresu reprezentacji. Tym samym udostępnienie w formie pisemnej żądanej informacji wymaga złożenia podpisu przez osobę pełniącą funkcję organu lub przez osobę działającą z upoważnienia tego organu.

### **uchybień:**

- Zastępca Burmistrza udzielając odpowiedzi na skargi (poz. 1, 7, 10, 11, 12, 14, 15, 19, 25) nie zastosował pieczęci wskazującej na posiadane uprawnienie do działania w imieniu organu.

Pismem z dnia 17 czerwca 2022 r. Zastępca Burmistrza, działając z upoważnienia organu wyjaśnił, że: *Zgodnie z udzielonymi pełnomocnictwami do reprezentowania burmistrza, pisma wychodzące podpisywane były przez zastępców. Incydentalnie mogło dochodzić do użycia niewłaściwej pieczęci, jednakże osoba podpisująca zawsze dysponowała prawidłowym umocowaniem.*

(dowód: akta kontroli str. 30)

W myśl art. 223 § 1 Kpa: *organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. W związku z powyższym, realizując zadania określone w Dziale VIII Kpa, należy każdorazowo używać pieczęci wskazującej na posiadane pełnomocnictwo do działania w imieniu organu.*

- odpowiedzi z dnia 4 stycznia 2022 r. na skargi ujęte pod poz. 13 i 14 w rejestrze za 2021 r. udzielił Zastępca Burmistrza organowi, który przekazał ww. skargi na podstawie art. 232 § 2 Kpa, dając jedynie do wiadomości wnoszącym skargi. Powyższe działanie było podstawą do składania kolejnych skarg.  
(dowód: akta kontroli str. 92-109)

Mając powyższe na uwadze wskazania wymaga fakt, iż w myśl art. 237 § 3 Kpa podstawowym uprawnieniem skarżącego w postępowaniu skargowym jest uzyskanie zawiadomienia od organu właściwego w sprawie o sposobie załatwienia skargi. Burmistrz jako organ administracji publicznej w przypadku rozpatrywania skarg wnoszonych w ramach regulacji Działu VIII Kpa, jest zobowiązany przy ich rozpatrywaniu do stosowania obowiązujących w tym względzie przepisów Kpa.

Ponadto poinformowanie skarżącego o sposobie załatwienia skargi wpisuje się w zasadę pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 § 1 Kpa), którą organ administracji publicznej, obowiązany jest kierować się w toku prowadzonych postępowań.

**W ocenie zespołu kontrolującego stwierdzone nieprawidłowości w sposobie załatwiania skarg i wniosków przez organ kontrolowany wynikają przede wszystkim z braku znajomości obowiązujących uregulowań prawnych wynikających z Kpa, rozporządzenia ws. skarg i wniosków, rozporządzenia ws. instrukcji kancelaryjnej, a także braku rzetelności przy ich stosowaniu oraz braku właściwego nadzoru nad realizacją działań stanowiących przedmiot**

**kontroli. Wskazane działania prowadzą do utrwalenia praktyki, która jest niezgodna z obowiązującymi przepisami.**

Podkreślenia wymaga fakt, iż w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 5 maja 2016 r. (znak: NK.1.431.1.7.2016.SR) skierowanym do podmiotu kontrolowanego Wojewoda Zachodniopomorski zalecił m.in.: rozpatrując skargi i wnioski stosować obowiązujące w tym względzie przepisy Działu VIII Kpa oraz rozporządzenia, zamieszczać uzasadnienie prawne i pouczenie o treści art. 246 § 1 Kpa w zawiadomieniach o odmownym sposobie załatwienia wniosków, zgodnie z art. 247 w związku z art. 238 § 1 Kpa; przestrzegać przepisu art. 237 § 1 Kpa zobowiązującego organ do załatwiania skarg bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, dokonywać formalnych czynności w postępowaniu skargowym wyłącznie przez organ właściwy do rozpatrzenia skargi/wniosku bądź osobę uprawnioną do działania w imieniu organu; prowadzić rejestr skarg i wniosków oraz dokumentację skargową i wnioskową w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw, w myśl art. 254 Kpa. Pismem z dnia 12 maja 2016 r. Burmistrz informując o sposobie realizacji zaleceń zobowiązał się do podejmowania działań w celu załatwienia spraw zgodnie z przepisami Kpa. (dowód: akta kontroli str. 287-295)

**Stosownie do powyższego, wskazać należy, iż powtarzające się naruszenie prawa przez organ prowadzić może do podjęcia działań nadzorczych.**

<b>Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia</b>	Pismami z dnia 17 czerwca 2022 r. oraz 15 lipca 2022 r. Zastępca Burmistrza, działając z upoważnienia organu złożył wyjaśnienia w zakresie objętym kontrolą. (dowód: akta kontroli, str. 28-31 i 43)
<b>Wnioski dotyczące uzyskanych efektów zrealizowanego zadania</b>	<p>W ocenie zespołu kontrolującego Burmistrz podjął skuteczne działania mające na celu zapewnienie przyjmowania mieszkańców Gminy w sprawie skarg i wniosków dopiero w wyniku niniejszej kontroli.</p> <p>Sposób rejestrowania i przechowywania dokumentacji skargowej utrudniał dokonywanie kontroli przebiegów i terminów załatwiania przez Burmistrza poszczególnych skarg. Powyższe utrudnia nie tylko dokonywanie ustaleń kontrolnych, ale ma również negatywny wpływ na sprawowanie bieżącego nadzoru nad terminowością i prawidłowością wykonywanych przez Burmistrza zadań w zakresie rozpatrywania skarg oraz wniosków i podejmowanie działań zapobiegających nieprawidłowościom w przedmiotowym zakresie.</p> <p>Ponadto stwierdzone w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości (<b>91% wszystkich spraw skierowanych do Burmistrza</b>) w sposobie kwalifikowania i załatwiania skarg oraz wniosków wskazują na potrzebę dołożenia większej rzetelności 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>Ocena obszaru kontroli</b>	<i>Negatywna</i>
<b>Wpis do książki kontroli</b>	Nr 41

<p><b>Zalecenia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– odnotowywać w rejestrze skarg i wniosków wszystkie pisma noszące znamiona skarg i wniosków, jak również informacje dotyczące przebiegu ich rozpatrywania;</li> <li>– nadawać właściwą sygnaturę postępowaniom skargowym i wnioskowym zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu ws. instrukcji kancelaryjnej;</li> <li>– rejestrować, kompletować i przechowywać dokumentację dotyczącą skarg i wniosków w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania, do czego zobowiązuje art. 254 Kpa;</li> <li>– przestrzegać postanowień § 60 ust. 3 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, w zakresie umieszczania każdorazowo na egzemplarzu pisma przeznaczonym do włączenia do akt sprawy informacji dotyczącej sposobu wysyłki oraz potwierdzenia dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia;</li> <li>– rozpatrywać sprawy w ustawowym terminie wskazanym w art. 237 § 1 Kpa, zaś w sytuacji wymagającej wyznaczenia nowej daty załatwienia skargi stosować się do postanowień art. 36 § 1 w związku z art. 237 § 4 Kpa;</li> <li>– zamieszczać w zawiadomieniu o odmownym sposobie załatwienia skargi uzasadnienie faktyczne i prawne, do czego zobowiązuje art. 238 Kpa oraz pouczenie o treści art. 239 Kpa, jak również określać w sposób jednoznaczny czy przedstawione zarzuty znalazły potwierdzenie czy też zostały uznane za bezzasadne;</li> <li>– rozpatrując skargi odnosić się do wszystkich zarzutów w nich stawianych;</li> <li>– właściwie kwalifikować pisma spełniające przesłanki określone w art. 241 Kpa oraz stosować obowiązujące w tym względzie przepisy Działu VIII Kpa;</li> <li>– podejmować działania w postępowaniach skargowych wyłącznie przez osoby posiadające stosowne upoważnienie do reprezentowania organu wykonawczego Gminy Nowogard;</li> <li>– sporządzać zawiadomienia do skarżących i wnioskodawców w formie niepozostawiającej wątpliwości co do tego, kto jest adresatem udzielonej odpowiedzi;</li> <li>– stosować każdorazowo pieczęć wskazującą na posiadane uprawnienie do działania w imieniu organu w przypadku podpisywania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi przez osobę inną niż Burmistrz;</li> <li>– zwiększyć nadzór nad prawidłową i terminową realizacją skarg i wniosków;</li> </ul>
-------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stosować się do przesyłanych przez organ nadzorczy zaleceń oraz zwracać szczególną uwagę na eliminowanie wskazywanych naruszeń prawa.</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>  <i>Mateusz Wagemann</i>  <b>II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI</b></p>