



Olsztyn, 7 czerwca 2022 r.

Biuro Wojewody  
BW-I.1611.3.2022

**Szanowny Pan**  
**nadbryg. Tomasz Komoszyński**  
**Warmińsko-Mazurski Komendant**  
**Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020, poz. 224), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, w związku z kontrolą sprawdzającą przeprowadzoną w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

### **Wystąpienie pokontrolne**

Kontrolę przeprowadzono w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie (zwanej w dalszej części KW PSP w Olsztynie), ul. Niepodległości 16, 10-045 Olsztyn, REGON jednostki: 000173597, NIP jednostki: 739-11-26-340.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia czynności kontrolnych funkcję kierownika jednostki kontrolnej pełnili:

1. **Warmińsko-Mazurski Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej**, zwany dalej „W-M KW PSP”:
  - **nadbryg. Tomasz Komoszyński**, zatrudniony w jednostce i pełniący obowiązki na ww. stanowisku od 31 marca 2020 r.;
  - **st. bryg. Bogdan Wierzchowski**, zatrudniony w jednostce i pełniący obowiązki na ww. stanowisku od 02 stycznia 2018 r. do 30 marca 2020 r.;
2. **Zastępca Warmińsko-Mazurskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej**:
  - **st. bryg. Adam Jastrzębski**, zatrudniony w jednostce i pełniący obowiązki na ww. stanowisku od 1 września 2020 r.;
  - **st. bryg. Krzysztof Mierzejewski**, zatrudniony w jednostce i pełniący obowiązki na ww. stanowisku od 1 czerwca 2021 r.;
  - **st. bryg. Michał Kamieniecki** - zatrudniony w jednostce od 24 lipca 2008 r. do 30 kwietnia 2021 r. Pełniący obowiązki na ww. stanowisku od 19 marca 2012 r. do 30 kwietnia 2021 r.

- **st. bryg. Robert Fliciński** - zatrudniony w jednostce od 19 lipca 2004 r. powołany na stanowisko 2 stycznia 2018 r. i pełniący obowiązki zastępcy W-M KW PSP do 31 maja 2020 r.

Inne osoby odpowiedzialne za prowadzenie spraw z zakresu skarg i wniosków w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie w okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia czynności kontrolnych:

1. Naczelnik Wydziału Organizacji i Nadzoru,

- **st. bryg. Robert Fliciński** – zatrudniony w jednostce od 19 lipca 2004 r. powołany na stanowisko od 1 października 2020 r.
- **bryg. Małgorzata Szmidt-Jeżewska**, zatrudniona w jednostce od 01 grudnia 1994 r. do 30 września 2020 r., pełniąca obowiązki na ww. stanowisku od dnia 19 września 2017 r. do 30 września 2020 r.

Kontrolę przeprowadzili pracownicy oddziału komunikacji, spraw organizacyjnych i analiz Biura Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- Magdalena Kuriata – p.o. kierownika oddziału, nr legitymacji służbowej 23/2021 wydanej przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – przewodnicząca zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.94.2022 z 23 lutego 2022 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.
- Agnieszka Nilipińska - inspektor wojewódzki, nr legitymacji służbowej 2/2022 wydanej przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – członek zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.93.2022 z 23 lutego 2022 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

**Kontrolę przeprowadzono w dniach 21 marca 2022 r. - 08 kwietnia 2022 r.,** co zostało odnotowane w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją, Nr 1/2022.

Kontrola prowadzona została w trybie zdalnym, tj. bez osobistej obecności kontrolerów, z wykorzystaniem narzędzi informatycznych do zgromadzenia materiału dowodowego, w celu ustalenia stanu faktycznego, a następnie dokonania oceny działalności jednostki kontrolowanej, a także sformułowanie ewentualnych zaleceń pokontrolnych. Rozpoczęcie kontroli nastąpiło podczas wideokonferencji, w trakcie której okazano legitymacje służbowe kontrolerów, poinformowano o zasadach kontroli w trybie zdalnym, wymaganych dokumentach do kontroli oraz formach i terminie ich przekazywania.

Upoważnienia kontrolerów do kontroli zostały przekazane jednostce kontrolowanej za pośrednictwem platformy e-PUAP.

#### **Zakres kontroli:**

- **Przedmiotem kontroli była ocena** realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 9 stycznia 2020 r., znak: BW-I.1611.3.2019, z kontroli problemowej dotyczącej działań jednostki w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.
- **Okres objęty kontrolą:** od 10 stycznia 2020 r. do 19 stycznia 2022 r.

Przedmiotową kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020, poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r., poz. 135) w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46) jak również działem VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm).

Na podstawie ustaleń niniejszej kontroli sprawdzającej, działalność Warmińsko-Mazurskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego **ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższej oceny dokonano w oparciu o poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny, mający na uwadze również wyjaśnienia Warmińsko-Mazurskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego pismem z dnia 12 kwietnia 2022 r. znak: WO.095.1.2022.3, stanowiące odpowiedź na pismo skierowane do ww. w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi.

#### **Akty prawne regulujące przedmiot kontroli w okresie objętym kontrolą.**

Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków regulują przepisy powszechnie obowiązujące w tym zakresie, tj. :

1. Przepisy działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), zwanej dalej „k.p.a.”;
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46), zwane dalej „Rozporządzeniem RM”;
3. Regulacje wewnętrzne jednostki kontrolowanej, tj.:

- Regulamin Organizacyjny Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie, stanowiący załącznik do Decyzji nr 14/2021 Warmińsko-Mazurskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 22 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej PSP w Olsztynie (zwany dalej „Regulaminem organizacyjnym KW PSP w Olsztynie”);
- Regulamin Organizacyjny Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie, stanowiący załącznik do Decyzji nr 97/2016 Warmińsko-Mazurskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 10 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej PSP w Olsztynie, zmieniony Decyzją nr 137/2018 Warmińsko-Mazurskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 20 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej PSP w Olsztynie.
- zarządzenie nr 42/2015 Warmińsko-Mazurskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji.

### **Ustalenia przedkontrolne.**

Na podstawie ustaleń kontroli problemowej z zakresu przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków przeprowadzonej w KW PSP w Olsztynie w dniach od 25 września 2019 r. do 27 września 2019 r., działalność kontrolowanej jednostki oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami. Następstwem przeprowadzonej przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego kontroli problemowej było skierowanie 9 stycznia 2020 r. wystąpienia pokontrolnego, w którym zalecono Warmińsko-Mazurskiemu Komendantowi Wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej przestrzeganie przepisów:

1. art. 227 k.p.a., zgodnie z którym przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw;
2. art. 229 pkt 7 k.p.a., stanowiącego, że jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej - jest organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór;
3. art. 231 § 1 k.p.a., w myśl którego jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ;

4. art. 238 k.p.a., zgodnie z którym 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; art. 247 k.p.a. stanowiącego, że do wniosków stosuje się odpowiednio przepisy art. 238 k.p.a.;
5. art. 254 k.p.a. zgodnie, z którym skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków;
6. § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, zgodnie z dyspozycją którego skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu;
7. § 8 w/w rozporządzenia, w myśl którego skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania.

Z uwagi na powyższe, w dniach 21 marca 2022 r. - 08 kwietnia 2022 r. przeprowadzono niniejszą kontrolę sprawdzającą, mającą na celu ustalenie czy jednostka kontrolowana zrealizowała wyżej przytoczone zalecenia pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 9 stycznia 2020 r.

Z informacji przekazanych przez W-M KWSP przed rozpoczęciem czynności kontrolnych wynika, że w kontrolowanym okresie, tj. **od 10 stycznia 2020 r. do 19 stycznia 2022 r. w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie odnotowano łącznie wpływ 26 spraw z zakresu skarg i wniosków.** Ilość poszczególnych spraw w kolejnych latach objętych kontrolą kształtowała się następująco:

Rok	Sprawy rozpatrywane we własnym zakresie		Sprawy przekazane wg właściwości		Anonimowe skargi/wnioski
	Skargi	Wnioski	Skargi	Wnioski	
2020 (od 10.01.2020)	12	1	1	0	0
2021	9	1	2	0	0
2022 (do 19.01.2022)	0	0	0	0	0
Razem	21	2	3	0	0

Biorąc pod uwagę przekazane przez W-M KWPSZ informacje dotyczące przedmiotu kontroli oraz sformułowane w niniejszym dokumencie zagadnienia wymagające oceny - stwierdzono, że postępowaniem kontrolnym zostanie objęty Centralny Rejestr Skarg i Wniosków prowadzony przez jednostkę kontrolowaną do realizacji ww. zadań w okresie objętym kontrolą oraz 100 % dokumentacji spraw z zakresu skarg i wniosków.

### **Ustalenia z zakresu realizacji przez W-M KWPSZ zaleceń pokontrolnych:**

#### **1. Przestrzeganie przepisów art. 227 k.p.a.**

Zgodnie z treścią art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Wskazać należy, że przywołany przepis zawiera przykładowe wyliczenie zarzutów, które mogą być podnoszone w skardze. W literaturze przyjmuje się, że skarga jest środkiem kontroli wszelkiej działalności (w tym zaniechań) aparatu państwowego (J. Lang, Współdziałanie administracji ze społeczeństwem, Warszawa 1985, s. 79). Przedmiotem skargi może być zatem dowolna sprawa dotycząca funkcjonowania organu lub instytucji zobowiązanej do przyjmowania skargi.

W oparciu o poddaną analizie dokumentację postępowań skargowo-wnioskowych stwierdzono, że jednostka kontrolowana co do zasady każdorazowo prawidłowo kwalifikowała wpływające pisma jako skargi powszechne w rozumieniu art. 227 k.p.a. Wątpliwości zespołu kontrolującego w danym obszarze wzbudził jednak sposób kwalifikacji 2 pism zaewidencjonowanych w CRSiW pod poz. 16/20 i 4/21 (2 z 23 skarg poddanych kontroli). Wobec powyższego pismem znak: BW-I.1611.3.2022 z 5 kwietnia 2022 r. przewodniczący zespołu kontrolnego zwrócił się do W-M KW PSP z prośbą o udzielenie wyjaśnień w przedmiotowym zakresie. Kierownik jednostki kontrolowanej w piśmie znak: WO.095.1.2022.3 z 12 kwietnia 2022 r. wyjaśnił, iż „ w przypadku rozpatrywania skarg (...) zastosowano podstawę prawną art. 3 § 4 k.p.a. w związku ze skargą na nienależyte wykonywanie zadań służbowych w myśl art. 227 k.p.a. tj. skargę na nienależytą realizację obowiązków służbowych przez Komendanta Miejskiego PSP w (...). Uznano, że skarga została złożona w zakresie sposobu realizacji zadań służbowych, a nie w trybie wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej.”.

Zespół kontrolny nie uwzględnił powyższych wyjaśnień, a ich treść, wskazującą na błędną interpretację przepisów prawa, uznał za przyczynę wystąpienia omawianej nieprawidłowości. Wskazać należy, że dokumentacja spraw 16/20 i 4/21 jednoznacznie wskazuje, iż przedmiotowe sprawy zapoczątkowane zostały wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. W ocenie zespołu kontrolnego, uwagi Skarżącej odnoszą się - bez wszelkiej wątpliwości – do działania Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w (...), w związku ze złożonym przez nią wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej i dotyczą beczynności tego organu. Powyższe oznacza, że działanie Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w (...), które było przedmiotem krytyki i niezadowolenia ze strony Skarżącej w sprawach zarejestrowanych pod pozycją 16/20 i 4/21, było działaniem podejmowanym na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz. U. z 2020 poz. 2176), zwanej w dalszej części „u.d.i.p.”. W takiej sytuacji zastosować należy art. 21 u.d.i.p., stosownie z treścią którego, do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z2019 r. poz. 2325). Podkreślić w tym miejscu należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej odsyła do przepisów k.p.a., wyłącznie w art. 16 ust. 2, wobec czego należy wyłączyć stosowanie przepisów tej ustawy do faz poprzedzających wydanie decyzji. Gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość stosowania przepisów k.p.a. w szerszym zakresie, niż to wynika z art. 16 ust. 2 u.d.i.p., to uczyniłby to w sposób wyraźny, m.in. w art. 13, przez wskazanie środka zaskarżenia w przypadku nieudzielania informacji w terminie (zob. komentarz do art. 21 u.d.i.p. Kamińska Irena, Rozbicka-Ostrowska Mirosława, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III).

Prawo zaskarżenia beczynności organu w kwestii udostępnienia informacji publicznej zgodnie z zapisem art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wyklucza możliwość rozpatrzenia ww. zarzutów jako skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a., z uwagi na zasadę jednotorowości proceduralnej, która wyklucza możliwość wykorzystania różnych procedur równolegle lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie. W świetle powyższego kontrolujący stoją na stanowisku, że działanie W-M KW PSP w przypadku 2 z 23 wszystkich skarg poddanych kontroli było nieprawidłowe (9 % ogółu).

Z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli, takie działanie jednostki kontrolowanej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

W ocenie zespołu kontrolującego, przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości można doszukiwać się w niewłaściwej interpretacji przepisów oraz niedostatecznym nadzorze w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Wskutek niewłaściwego

działania pracowników KW PSP w Olsztynie w zakresie przestrzegania przepisów działu VIII k.p.a. doszło do rozpatrzenia w trybie skargowym 2 skarg, które w rzeczywistości nie stanowiły skarg powszechnych w rozumieniu art. 227 k.p.a.

Odpowiedzialność za powyższe działania ponoszą pracownicy dokonujący w KW PSP w Olsztynie analizy pism wpływających, ich kwalifikacji i klasyfikacji, osoba bezpośrednio nadzorująca pracę ww. pracowników w okresie objętym kontrolą oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

Uwzględniając zakres kontroli, ustalenia przedstawione w dalszej części niniejszego dokumentu nie będą dotyczyły sposobu postępowania z pismami, które nie stanowią skarg powszechnych w rozumieniu art. 227 k.p.a. Łącznie 2 sprawy zaewidencjonowane w CRSiW pod poz. 16/20 i 4/21.

## **2. Przestrzeganie przepisów art. 229 pkt 7 k.p.a.**

Analiza przekazanej dokumentacji wykazała, że jednostka kontrolowana w przeważającej mierze poprawnie identyfikowała organy właściwe do rozpatrzenia skargi /wniosku oraz przestrzegała przepisów k.p.a. w przedmiotowym zakresie. Kontrolerzy stwierdzili jeden przypadek błędnego wskazania organu właściwego do rozpatrzenia skargi. Dotyczy to sprawy przekazanej do załatwienia innemu organowi, zaewidencjonowanej w CRSiW pod numerem 6/20.

Kierownik jednostki kontrolowanej w piśmie znak: WO.095.1.2022.3 z 12 kwietnia 2022 r. wyjaśnił, że przedmiotem wymienionej skargi „ (...) było zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy w zakresie nadzoru nad stanem technicznym obiektów budowlanych, tj. w tym przypadku Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w (...)”. W-M KW PSP dodał również, że „Podstawa prawna, w oparciu o którą uznano Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w (...) za właściwego do rozpatrzenia skargi zaewidencjonowanej w rejestrze pod pozycją 6 z 2020 r. (pismo znak: WO.052.1.2.2020 z 21.05.2020 r.), to art. 83 ust. 1 w zw. z art. 62 ust. 3 w zw. z art. 66 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2351, ze zm.), który określa zadania i kompetencje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego i stanowi m.in., że są to: kontrola utrzymania obiektów budowlanych i nakaz usunięcia stwierdzonych w obiekcie budowlanym nieprawidłowości.”.

Nie sposób zgodzić się z wyżej przytoczonymi wyjaśnieniami W-M KW PSP, biorąc pod uwagę stan faktyczny wynikający z analizy akt przedmiotowej sprawy. Analiza treści wniesionego do KW PSP w Olsztynie pisma inicjującego ww. postępowanie jednoznacznie wskazuje, że przedmiotem skargi zaewidencjonowanej w CRSiW pod numerem 6/20 było



zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez strażaka-ochotnika pełniącego służbę w OSP (...). Powyższe stanowisko kontrolerów niewątpliwie pokrywa się z ustaleniami poczynionymi w przedmiotowym zakresie przez pracowników KW PSP w Olsztynie. Zauważyć bowiem należy, że zarówno adnotacje dokonane w CRSiW jak i zapis zamieszczony w spisie dokumentów przedmiotowej sprawy świadczy o tym, że pismo uznano za skargę „(...) *na działanie OSP (...)*”. W takiej sytuacji wskazanie przez wyjaśniającego, iż to Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w (...) jest organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi powszechnej, nie znajduje oparcia w przepisach prawa i stanowi naruszenie art. 229 pkt 7 k.p.a. Dodatkowo zauważyć należy, że mając na uwadze treść art. 229 k.p.a., który pomocniczo służy do określenia właściwych organów do rozpatrzenia skarg powszechnych, niezrozumiałe wydaje się działanie W-M KW PSP polegające na przekazaniu skargi do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w (...) przy jednoczesnym stwierdzeniu, co wynika z przytoczonych wyjaśnień, że przedmiotem skargi było zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez ten organ. Zauważyć bowiem należy, że w takiej sytuacji zachodzi konieczność przekazania skargi do załatwienia do organu wyższego stopnia lub sprawującego bezpośredni nadzór z powołaniem się na właściwe podstawy prawne - w takim przypadku m.in. art. 231 k.p.a. i art. 229 pkt 7 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe stwierdzono, że działanie W-M KW PSP w zakresie ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia skargi zaewidencjonowanej pod poz. 6/20 było nieprawidłowe. Ustalenie, że PINB w (...) jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi, której przedmiotem były działania strażaka-ochotnika pełniącego służbę w OSP (...), uczestniczącego w interwencji w związku ze zgłoszeniem złego stanu technicznego przewodów kominowych (dowód pismo znak: WO.052.1.1.2020 z 21 maja 2020 r.), stanowi naruszenia art. 229 pkt 7 k.p.a. Złożone przez kontrolowanego wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, a ich treść wskazująca na błędną interpretację przepisów prawa, uznane została za przyczynę wystąpienia stwierdzonej nieprawidłowości.

Z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli, działanie jednostki kontrolowanej w ww. obszarze ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

W ocenie zespołu kontrolnego, przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości można doszukiwać się w niedostatecznie wnikliwej analizie pisma wpływającego oraz niewłaściwej interpretacji przepisów k.p.a. Wskutek niewłaściwego działania pracowników KW PSP w Olsztynie w zakresie przestrzegania przepisów art. 229 pkt 7 k.p.a. doszło do naruszenia art. 231 k.p.a., a tym samym przekazania jednej skargi (4 % ogółu kontrolowanych spraw) do niewłaściwego organu.

Odpowiedzialność za powyższe działania ponoszą pracownicy dokonujący w KW PSP w Olsztynie analizy pism wpływających, osoby bezpośrednio nadzorująca ww. pracowników w okresie objętym kontrolą oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

### **3. Przestrzeganie przepisów art. 231 § 1 k.p.a.**

W zakresie wszystkich 26 spraw z obszaru skarg i wniosków objętych kontrolą, 3 skargi zostały przekazane przez W-M KW PSP do innego organu z zastosowaniem trybu wynikającego z art. 231 k.p.a. Stosownie do treści przywołanego artykułu przekazanie skargi organowi właściwemu oraz wysłanie zawiadomienia skarżącemu powinno nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Powyższe oznacza, że analiza wniesionego pisma (skargi lub wniosku), określenie jego przedmiotu oraz organu właściwego do rozpatrzenia, a następnie przekazanie pisma temu organowi oraz zawiadomienie skarżącego powinno być prowadzone bez zbędnej zwłoki, tj. w najkrótszym możliwym terminie, nie dłużej jednak niż siedem dni.

W odniesieniu do 2 spraw (zaewidencjonowanych w CRSiW pod pozycją 6/21 i 7/21), w których W-M KW PSP uznał się za niewłaściwy i przekazał sprawę do rozpatrzenia innym organom, czynności kontrolne wykazały, że właściwość organu, do którego przekazano skargę została ustalona prawidłowo. Tylko w jednym przypadku (sprawa zaewidencjonowana pod poz. 6/20), zespół kontrolny stwierdził, że właściwość organu, do którego W-M KW PSP przekazał skargę została ustalona nieprawidłowo. Ustalenia dokonane w tym zakresie opisano w pkt. 2 niniejszego dokumentu. W tym miejscu podkreślić należy, że wskutek niewłaściwego działania pracowników KW PSP w Olsztynie w zakresie ustalenia organu właściwego do załatwienia przedmiotowej skargi, w konsekwencji doszło również do przekazania wniesionego pisma na podstawie art. 231 k.p.a. do organu niewłaściwego do jej rozpatrzenia, tj. do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w (...) (pismo znak WO.052.1.1.2020 z 21 maja 2020 r.). Powyższe było działaniem nie znajdującym oparcia w przepisach prawa i stanowi nieprawidłowość.

Zgodzić należy się z wyjaśniającym, iż regulacje ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2351, ze zm.) określające zadania i kompetencje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego wskazują, że do zadań organu nadzoru budowlanego należy „kontrola utrzymania obiektów budowlanych i nakaz usunięcia stwierdzonych w obiekcie budowlanym nieprawidłowości.”. Działanie W-M KW PSP polegające na zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o istotnych informacjach o złym stanie przewodu kominowego – informacji, w posiadanie której organ wszedł na skutek otrzymania skargi na działanie strażaka pełniącego służbę w OSP (...) – należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak nie było podstaw do zastosowania w tym przypadku (przy tej

konkretnej czynności) trybu skargowego, gdyż Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w (...) nie był organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi, a jedynie organem właściwym do podjęcia działań kontrolnych w związku ze zgłoszeniem nieprawidłowości.

Dalsze czynności kontrolne prowadzone w obszarze przestrzegania dyspozycji art. 231 k.p.a. wykazały, że organ kontrolowany dokonał przekazania wszystkich trzech skarg do rozpatrzenia innemu organowi w terminie, o którym mowa w przywołanym przepisie, tj. nie później niż w ciągu 7 dni od dnia wpływu skargi do KW PSP w Olsztynie. Ponadto W-M KW PSP każdorazowo przekazując sprawę do rozpatrzenia według właściwości innemu organowi, zawiadamiał wnoszących skargi o przekazaniu sprawy, realizując obowiązek wynikający z art. 231 k.p.a. Czynności kontrolne wykazały również, że przekazanie skarg z równoczesnym zawiadomieniem skarżących odbywało się w drodze czynności faktycznej w oparciu o ww. przepis. Niemniej jednak ustalenie podstawy, na której organ dokonał przekazania 2 z 3 skarg, w przypadku których uznał się za niewłaściwy, nie było w trakcie czynności kontrolnych oczywiste i jednoznaczne, ponieważ w przypadku 2 spraw organ nie zastosował się do ogólnych zasad sporządzania pism, tj. w pismach przekazujących skargi i zawiadamiających wnoszących o przekazaniu sprawy, nie wskazał podstawy prawnej podjęcia konkretnego działania (pismo znak: WO.052.1.1.2021 z 1 lutego 2021 r. i znak: WO.052.2.1.2021 z 24 lutego 2021 r.). W ocenie zespołu kontrolującego pisma te sporządzone zostały w sposób niewystarczająco precyzyjny i jednoznaczny. Działaniem takim organ administracji nie zapewnił skarżącemu pełnej informacji o podstawie prawnej przekazania skargi do właściwego organu. Ograniczył się wyłącznie do wyjaśnienia na jakiej podstawie uznał, że inny organ będzie właściwy w sprawie. Nie przytoczył natomiast przepisów wskazujących obowiązki organu, który otrzymał skargę, a do której rozpatrzenia nie jest właściwy, tj. art. 231 k.p.a. który obligował KW PSP do przekazania skargi w określonym trybie. Rzetelne informowanie skarżących w zakresie działań podjętych na podstawie pism, na które organ udziela odpowiedzi, mieści się w zakresie realizacji zasad ogólnych k.p.a., w tym zasady pogłębiania zaufania do uczestników postępowania (art. 8 k.p.a.), zasady informowania (art. 9 k.p.a.) oraz zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.).

J. Jendrośka reprezentuje pogląd, że postępowanie skargowe uregulowane są w k.p.a., a ten w enumeracji negatywnej w art. 3 nie zawiera klauzuli o wyłączeniu zasad przewidzianych w rozdziale 2 w tych postępowaniach, zaś w art. 2 stanowi: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie [...] w sprawach skarg i wniosków”. Autor wskazuje, że wolą ustawodawcy jest stosowanie całego kodeksu, a co za tym idzie zasad ogólnych w postępowaniu skargowym i wnioskowym (J. Jendrośka, Zasady postępowania administracyjnego, [w:] Księga pamiątkowa prof. E. Ochendowskiego, Toruń 1999, s. 151). Również trafnie wskazuje Z.R. Kmiecik, że te z zasad ogólnych, które nie odnoszą się wyraźnie tylko do „strony” bądź „decyzji” (a więc do pojęć właściwych tylko

jurysdykcyjnemu postępowaniu administracyjnemu), mogą i powinny mieć zastosowanie również w innych postępowaniach administracyjnych uregulowanych kodeksem, tj. w postępowaniach w sprawach skarg i wniosków. Są to: zasada praworządności, zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasada prawdy obiektywnej, zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zasada informowania uczestników postępowania (w granicach art. 9 zd. 2 k.p.a.) zasada szybkości i prostoty postępowania (Z.R. Kmiecik, Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2011, s. 61, Podobnie: Z. Janowicz, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa – Poznań 1987, s. 120).

Pogląd ten należy podzielić i mając na uwadze treść art. 9 k.p.a., stanowiącego o tym, że organy administracji publicznej czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, kontrolujący stwierdził, że W-M KW PSP w pismach przekazujących sprawę i zawiadamiających równocześnie o tym skarżącemu, nie może ograniczyć się wyłącznie do samego stwierdzenia, że skarga została przekazana zgodnie z właściwością. Organ obowiązany jest informować stronę o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy. Obowiązek ten dotyczy zarówno udzielania informacji o treści przepisu prawa na który się powołuje, jak i wskazanie konkretnej podstawy prawnej. W świetle powyższego działanie W-M KW PSP polegające na przekazywaniu skarg bez powołania w korespondencji przepisu prawa wskazującego podstawę działania stanowi uchybienie.

Biorąc pod uwagę określone w programie kontroli kryteria kontroli i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki kontrolowanej - działanie jednostki w całym badanym obszarze ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było błędne (naruszające dyspozycję art. 229 pkt. 7 k.p.a.) ustalenie organu właściwego do rozpatrzenia sprawy zaewidencjonowanej pod poz. 6/20 oraz niezastosowanie się do zasad ogólnych k.p.a. przy sporządzeniu pism w sprawach zaewidencjonowanych pod poz. 6/21 i 7/21. Wskutek powyższego doszło do przekazania jednej skargi do niewłaściwego organu oraz niezapewnienia w przypadku 2 spraw pełnej informacji o podstawie prawnej przekazania skargi do właściwego organu.

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia ponosi pracownik bezpośrednio realizujący rozpatrywanie i merytoryczne załatwienie skarg i wniosków, pracownik sprawujący nadzór i koordynację nad rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i

wniosków wpływających do W-M WK PSP w Olsztynie oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

#### **4. Przestrzeganie przepisów art. 238 k.p.a.**

Badaniu w ww. obszarze poddano wszystkie skargi załatwione bezpośrednio przez W-M KW PSP w kontrolowanym okresie, tj. łącznie 18 spraw. Ustalenia dokonane w ww. obszarze nie obejmują sposobu postępowania z pismami, które nie stanowią skarg powszechnych w rozumieniu art. 227 k.p.a. (wymienione w pkt 1 niniejszego dokumentu), a które zostały wykazane przez jednostkę kontrolowaną jako skargi załatwiane bezpośrednio.

W oparciu o skontrolowane sprawy ustalono, iż wszystkie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały obligatoryjne elementy określone w art. 238 § 1 k.p.a., tj. oznaczenie organu, od którego pochodzą, wskazanie w jaki sposób skarga została załatwiona oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Dodatkowo wszystkie zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239. Wątpliwość kontrolerów wzbudziło jedynie zamieszczenie pouczenia o treści art. 239 k.p.a. także w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi w przypadku, gdy organ uznał bezzasadność zarzutów tylko w części. Organ zawarł takie pouczenie, lecz nie rozgraniczył wyraźnie, której części zawiadomienia ono dotyczy. Zauważyć jednak należy, że zawarcie informacji o treści art. 239 k.p.a. na końcu zawiadomienia sugerować może, że dotyczy całego pisma. Powyższa sytuacja dotyczy spraw zaewidencjonowanych w CRSiW z 2020 pod pozycją: 11/20; 12/20; 13/20 oraz w CRSiW z 2021 pod numerem: 3/21; 5/21, 10/21. Kierownik jednostki kontrolowanej w piśmie znak: WO.095.1.2022.3 z 12 kwietnia 2022 r. wyjaśnił, że w przypadku ww. spraw „(...) *umieszczono pouczenie o treści art. 239 k.p.a. bez wskazania części skargi, której pouczenie dotyczy, gdyż uznano, że ponowne wnoszenie skargi na zarzuty uznane za zasadne nie będzie mieć miejsca, albowiem pouczenie organu, powołując się na treść art. 239 k.p.a., jasno wskazuje, iż dotyczy to zarzutów skarżącego uznanych za niezasadne.*”

Zespół kontrolny nie podziela stanowiska kierownika jednostki kontrolowanej i stwierdza, że działanie W-M KW PSP w ww. zakresie stanowi uchybienie, tj. pewnego rodzaju odstępstwo od stanu pożądanego, które nie ma wpływu na kontrolowaną działalność, niemniej jednak może prowadzić do dezinformacji oraz wprowadzać skarżących w błąd.

Przed wszystkim podkreślić należy, że literalne brzmienie art. 238 § 1 k.p.a. wskazuje, iż to „zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239”. Zatem trzymając się literalnego

brzmienia art. 238 § 1 k.p.a., a także mając na uwadze, że przepis art. 239 k.p.a. nie może być wykorzystywany jako ograniczenie prawa obywateli do krytyki i składania skarg, stwierdzić należy, że owe pouczenie winno zostać zamieszczone wyłącznie w przypadku skarg uznanych za bezzasadne (w całości). W przypadku zamieszczenia takiego pouczenia w zawiadomieniu o sposobie rozpatrzenia skargi uznanej tylko w części za bezzasadną, wydaje się konieczne - ze względu na zasadę ogólną prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej (art. 8) – wyraźne rozgraniczenie, której części zawiadomienia owo pouczenie dotyczy. Należy bowiem mieć na uwadze, że brak właściwego pouczenia w zawiadomieniu o odmowie załatwienia skargi będzie stanowić naruszenie procedury skargowej uniemożliwiającej zastosowanie w przyszłości trybu uproszczonego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oraz określone w programie kontroli kryteria kontroli i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki kontrolowanej - działanie jednostki w badanym obszarze ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**.

Przyczyny ww. uchybienia można doszukiwać się w niewłaściwej interpretacji art. 238 § 1 k.p.a. jak również w niedopatrzeniu pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie projektu zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi. Odpowiedzialność za powyższe ponosi ww. pracownik bezpośrednio rozpatrujący sprawy z zakresu skarg i wniosków, pracownik sprawujący nadzór i koordynację prac nad rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków wpływających do KW PSP w Olsztynie oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

#### **5. Przestrzeganie przepisów art. 247 k.p.a. stanowiącego, że do wniosków stosuje się odpowiednio przepisy art. 238 k.p.a.**

W toku kontroli ustalono, że spośród skontrolowanych 3 wniosków wszystkie zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku zawierały obligatoryjne elementy określone w art. 238 k.p.a., tj. oznaczenie organu, od którego pochodzą, wskazanie w jaki sposób wniosek został załatwiony oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia wniosku. W świetle powyższego działanie W-M WK PSP w badanym obszarze ocenia się **pozytywnie**.

#### **6. Przestrzeganie przepisów art. 254 k.p.a.**

Zgodnie z treścią art. 254 k.p.a. skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

W toku czynności kontrolnych zespołowi kontrolującemu przekazano odpisy Centralnych Rejestrów Skarg i Wniosków prowadzonych w KW PSP w Olsztynie oddzielnie dla poszczególnych lat kalendarzowych. Rejestr zawiera informacje dotyczące spraw objętych badaniem podczas niniejszej kontroli tj. wpływ oraz sposób procedowania skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości. Okazany rejestr nie zawiera informacji świadczących o wpływie do KW PSP w Olsztynie skarg i wniosków anonimowych.

Analiza przedłożonego rejestru wykazała, że zawiera on typowy układ rubryk stosowany w rejestrach dla tej problematyki, m.in. datę wpływu skargi/wniosku, dane wnoszącego, przedmiot skargi/wniosku, imię i nazwisko osoby odpowiedzialnej za załatwienie skargi oraz sposób zakończenia sprawy. Ponadto przeprowadzona kontrola wykazała, że CRSiW prowadzone były czytelnie i chronologicznie. Poszczególne rubryki CRSiW były co do zasady uzupełniane prawidłowo i odzwierciedlały w pełni przebieg i termin prowadzenia postępowań objętych kontrolą, poza 6 sprawami z 26 objętych kontrolą co stanowi 23 % ogółu. Rozbieżności pomiędzy zapisami widniejącymi w CRSiW, a faktycznym przebiegiem lub terminem załatwienia poszczególnych spraw, stwierdzono w przypadku skarg zaewidencjonowanych pod numerem: 8/20, 9/20, 10/20, 14/20, 2/21, 3/21. Zespół kontrolny oparł swoje ustalenia dokonując porównania zapisów CRSiW ze stanem faktycznym wynikającym z analizy przedłożonej w trakcie kontroli dokumentacji skargowo-wnioskowej. Przebieg i termin załatwiania wymienionych wyżej skarg - wynikający z analizy akt nie pokrywał się z zapisami okazanego CRSiW, co narusza dyspozycję art. 254 k.p.a. i stanowi nieprawidłowość.

Kierownik jednostki kontrolowanej w piśmie znak: WO.095.1.2022.3 z 12 kwietnia 2022 r. wyjaśnił, że „*rozbieżności pomiędzy zapisami Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków, a terminami wynikającymi z akt spraw (...)*” spowodowane są „*błędami pisarskimi*”. Ponadto dodał, że wszystkie „*(...) omyłki pisarskie zostały poprawione w CRSiW z 2020 r. i CRSiW z 2021 r.*”. Powyższe wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości.

Dalsze czynności kontrolne prowadzone w ww. obszarze wykazały, że w CRSiW KW PSP w Olsztynie nie odnotowano wpływu wszystkich skarg. Z okazanej w trakcie kontroli dokumentacji wynika, że w aktach skargowych spraw zaewidencjonowanych pod numerem 12/20 i 9/21 znajdują się inne skargi, których wpływ nie został odnotowany w CRSiW. Powyższe narusza dyspozycję art. 254 k.p.a. i stanowi nieprawidłowość.

Kierownik jednostki kontrolowanej odnosząc się do stwierdzonych nieprawidłowości wyjaśnił, że brak adnotacji w CRSiW z 2020 r. wpływu skargi z dnia 19 października 2020 r.

załączonej do akt sprawy zaewidencjonowanej pod numerem 12/20, na którą została udzielona odpowiedź pismem z 16 grudnia 2020 r. znak: WO-051.11.4.2020 *<spowodowany jest faktem, że skarga stanowiła kontynuację sprawy rozpoczętej skargą zatytułowaną „wniosek” z 16 października 2020 r. W spisie dokumentów sprawy tego postępowania, dokumentacja mailowa jest wskazana pod numerem 3. Należy przy tym podkreślić, iż w tym konkretnym stanie faktycznym, biorąc pod uwagę powtarzalność w znacznym zakresie treści pism skarżącego jest to konieczne i uzasadnione treścią art. 254 k.p.a., który nakazuje przechowywanie skarg w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków.>*. Zaś w przypadku sprawy zaewidencjonowanej pod numerem 9/21 wyjaśnił, że *<kolejna korespondencja wpływająca do KW PSP w Olsztynie dotyczyła jednej sprawy i każde kolejno pismo nawiązywało w swojej treści oraz powoływało się na poprzednią korespondencję. W związku z powyższym cała korespondencja zakwalifikowana została jako jedno postępowanie, dzięki czemu zachowany został ciąg postępowania i nie wystąpiła potrzeba wielokrotnego kopiowania posiadanej już dokumentacji. Z tego względu, w tym konkretnym stanie faktycznym, biorąc pod uwagę obszerność, wielowątkowość oraz w znacznym zakresie powtarzalność treści skarg skarżącego było to konieczne i uzasadnione treścią art. 254 k.p.a., który nakazuje przechowywanie skarg w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków, co nie implikuje automatyzmu przy ewidencjonowaniu kolejnych pism od danej strony, opartych na niemal tożsamym stanie faktycznym, jako oddzielnych skarg.>*.

Odnosząc się do przytoczonych wyjaśnień podkreślić należy rolę jaką winien odgrywać CRSiW w jednostce. Ustawodawca nałożył na organy, do których obywatele mają prawo kierować skargi i wnioski, obowiązek prowadzenia rejestru skarg i wniosków, w taki sposób, **aby ułatwiona była kontrola przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków**. Zapisy rejestru skarg i wniosków powinny zatem odzwierciedlać stan faktyczny, wynikający z prowadzonej dokumentacji skargowo-wnioskowej bez konieczności dodatkowej analizy akt. Powyższe oznacza, że należy odnotowywać w nim wszelki postępowania z tego zakresu. Przyznać można słuszność wyjaśniającemu, że z uwagi na obszerność, wielowątkowość oraz w znacznym zakresie powtarzalność treści skarg wnoszonych przez tą samą osobę, należało przechowywać je w aktach pod jednym, tożsamym znakiem nadanym zgodnie z instrukcją kancelaryjną oraz jednolitym rzeczowym wykazem akt, dalej zwanym JRWA. Znak sprawy jest bowiem stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy. Niemniej jednak podkreślić należy, że każda kolejna skarga (wniosek) wniesiona w danej sprawie, wszczyna nowe, odrębne postępowanie skargowe (wnioskowe), które zgodnie z regulacjami działu VIII k.p.a. winno zostać zakończone w określony sposób i w ściśle określonym terminie. Wobec czego, wpływ każdej kolejnej



skargi (wniosku) – pomimo tego, że KW PSP w Olsztynie wiąże ją z aktami sprawy już procedowanej – winien zostać odnotowany w CRSiW. Powyższe wynika jednoznacznie z dyspozycji art. 254 k.p.a. „skargi i wnioski (...) oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania **poszczególnych skarg i wniosków**”. W świetle powyższego złożone w przedmiotowym zakresie wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej nie zostały uwzględnione, lecz zostały uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości. Jak wykazała bowiem niniejsza kontrola, wpływ kolejnych skarg (wniosków) - załączonych przez KW PSP w Olsztynie do akt spraw zaewidencjonowanych pod nr 12/20 i 9/21 – oraz termin i sposób ich załatwienia nie został odnotowany w okazanym CRSiW, do czego zobowiązuje przepis art. 254 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe ustalenia stwierdzono, iż prowadzony przez kontrolowanego CRSiW nie odzwierciedla rzeczywistej ilości rozpatrywanych i przekazywanych skarg i wniosków ani faktycznego przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych postępowań objętych zakresem kontroli. W konsekwencji, sposób rejestracji skarg i wniosków nie ułatwia kontroli przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków, do czego zobowiązuje przepis art. 254 k.p.a. Z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli, takie działanie jednostki kontrolowanej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi pracownik, któremu W-M KW PSP powierzył prowadzenie CRSiW w jednostce, osoba bezpośrednio nadzorująca ww. pracownika oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

#### **7. Przestrzeganie przepisów § 5 rozporządzenia RM z dnia 8 stycznia 2002 r.**

Kontroli poddano także prawidłowość działań W-M KW PSP w zakresie dopuszczenia form wniesienia skargi (wniosku) przewidzianych w treści § 5 rozporządzenia RM. Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały, że W-M KW PSP przestrzega dyspozycji § 5 rozporządzenia RM, zgodnie z treścią której skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

Mając na uwadze powyższe działanie jednostki kontrolowanej w badanym obszarze ocenia się **pozytywnie**.

#### **8. Przestrzeganie przepisów § 8 rozporządzenia RM z dnia 8 stycznia 2002 r.**

Analiza przedłożonej dokumentacji, wykazała że w okresie objętym kontrolą nie wpłynęła do jednostki kontrolowanej żadna skarga anonimowa. Ponadto w zbadanej próbie

nie wystąpił również żaden przypadek wskazujący na konieczność wystosowania przez kontrolowanego wezwania do na podstawie § 8 rozporządzenia RM. Wobec powyższego w niniejszej kontroli **odstąpiono od oceny tego obszaru działania jednostki kontrolowanej.**

Niemniej jednak z uwagi na stwierdzone w trakcie czynności kontrolnych nieprawidłowości opisane w niniejszym dokumencie, a dotyczące niewłaściwej kwalifikacji pism wpływających do KW PSP w Olsztynie, w tym określenia ich przedmiotu i organu właściwego do rozpatrzenia, warto podkreślić rolę i wagę § 8 ust. 2 rozporządzenia RM. W przypadku zaistnienia wątpliwości, co do przedmiotu wniesionego żądania, a tym samym wątpliwości w zakresie kwalifikacji pisma, organ zobowiązany jest - jeszcze przed nadaniem biegu sprawie - wezwać wnoszącego w trybie § 8 ust. 2 rozporządzenia RM do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków w terminie 7 dni spowoduje pozostawienie skargi bez rozpoznania. Zaniechanie wyżej opisanej czynności w przyszłości może bowiem zostać potraktowane jako nieprawidłowość. W wyniku niezastosowania powołanego przepisu może dojść do mylnego odczytania intencji wnoszącego skargę lub wniosek i w efekcie do błędnego ustalenia przedmiotu skargi (wniosku) oraz organu właściwego do rozpatrzenia sprawy.

### **Ocena i wnioski.**

Działanie W-M KW PSP w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 9 stycznia 2020 r., BW-I.1611.3.2019, z kontroli problemowej dotyczącej działań jednostki w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, w okresie od 10 stycznia 2020 r. do 19 stycznia 2022 r. ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Pozytywnie oceniono:

- 1) Realizację zalecenia dot. przestrzegania § 5 rozporządzenia RM z dnia 8 stycznia 2002 r.
- 2) Przestrzeganie dyspozycji art. 238 k.p.a. poprzez zawarcie obligatoryjnych elementów wymienionych w ww. przepisie prawa we wszystkich poddanych kontroli zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg i wniosków. Ponadto w przypadku wszystkich zawiadomień o odmownym załatwieniu skargi, zawarcie uzasadnień faktycznych i prawnych oraz pouczenia o treści art. 239 k.p.a.
- 3) Przestrzeganie art. 231 § 1 k.p.a. w zakresie przekazania skarg do rozpatrzenia innemu organowi w terminie, o którym mowa w przywołanym przepisie z jednoczesnym zawiadamianiem wnoszących skargi o przekazaniu sprawy.
- 4) Przestrzeganie przepisów art. 247 k.p.a. stanowiącego, że do wniosków stosuje się odpowiednio art. 238 k.p.a.

W toku kontroli stwierdzono następujące uchybienia:

- 1) Zamieszczenie pouczenia o treści art. 239 k.p.a. na końcu zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia skargi uznanej za częściowo zasadną bez wyraźnego rozgraniczenia, której części zawiadomienia owo pouczenie dotyczy.
- 2) Przekazywanie skarg bez powołania w korespondencji kierowanej do skarżącego przepisu prawa wskazującego podstawę działania organu.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Naruszenie art. 227 k.p.a. poprzez niewłaściwą kwalifikację 2 pism, w przypadku których przedmiotem krytyki i niezadowolenia ze strony Skarżącej, było działanie podejmowane na podstawie u.d.i.p.
- 2) Naruszenie art. 229 pkt 7 k.p.a. poprzez ustalenie, że PINB w K. jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi, której przedmiotem było działania strażaka pełniącego służbę w OSP R. uczestniczącego w interwencji w związku ze zgłoszeniem złego stanu technicznego przewodów kominowych.
- 3) Naruszenie art. 231 k.p.a. w zakresie przekazania jednej skargi do organu niewłaściwego do jej rozpatrzenia.
- 4) Naruszenie art. 254 k.p.a. poprzez niezaewidencjonowanie wpływu wszystkich skarg i wniosków doręczonych W-M KW PSP w okresie objętym kontrolą oraz - w przypadku 6 spraw z 26 objętych kontrolą - błędne uzupełnianie poszczególnych rubryk CRSiW w sposób nieodzwierciedlający przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych postępowań objętych zakresem kontroli.

Do ustaleń kontroli zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego z 16 maja 2022 r., znak: BW-I.1611.3.2022 (data wpływu do KW PSP w Olsztynie 16 maja 2022 r.) nie wniesiono zastrzeżeń. Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny, w celu dalszego usprawnienia organizacji przyjmowania, sposobu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w KW PSP w Olsztynie, wnoszę o:

- 1) Zamieszczanie na zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a. zgodnie z literalnym brzmieniem art. 238 § 1 k.p.a. W przypadku zamieszczenia takiego pouczenia w zawiadomieniu o sposobie rozpatrzenia skargi uznanej tylko w części za bezzasadną, wyraźne rozgraniczenie, której części zawiadomienia owo pouczenie dotyczy.
- 2) Każdorazowe wskazywanie w pismach dot. postępowań skargowo-wnioskowych podstawy prawnej działania organu, a w przypadku pism przekazujących skargę lub wniosek wg właściwości, jednocześnie wskazywanie przepisu prawa, w oparciu o który ustalono właściwość tego organu do załatwienia skargi lub wniosku.

- 3) Prawidłowe i jednoznaczne kwalifikowanie wpływających do organu pism, w celu nadania sprawom właściwego biegu.
- 4) Wyznaczanie organów właściwych do rozpatrywania skarg zgodnie z art. 229 i 236 k.p.a.
- 5) Przekazywanie skarg organom właściwym do ich rozpatrzenia zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a.
- 6) Prowadzenie rejestru skarg i wniosków w sposób umożliwiający rzetelną kontrolę przebiegu i terminów ich załatwienia (przestrzegania art. 254 k.p.a.), w szczególności poprzez:
  - ewidencjonowanie wpływu wszystkich skarg i wniosków doręczonych W-M KW PSP oraz
  - dokładne odzwierciedlanie w zapisach CRSiW rzeczywistego przebiegu spraw objętych kontrolą.

Proszę Pana o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko–Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Podpis kierownika jednostki kontrolującej

**WOJEWODA**

**WARMIŃSKO-MAZURSKI**

**Artur Chojecki**

(podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym)