



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, dnia 14 listopada 2023 r.

K-2.431.1.43.2023.8.TP

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedmiot kontroli	Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.
Nazwa i adres organu kontrolującego	Wojewoda Zachodniopomorski, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
Nazwa i adres organu kontrolowanego	Rada Miejska w Cedyni, zwana dalej <i>Radą</i> , Plac Wolności 1, 74-520 Cedynia.
Osoba pełniące funkcję Przewodniczącego Rady w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli	Pan Piotr Głowniak
Okres objęty kontrolą	Od dnia 2 stycznia 2021 r. do dnia 6 sierpnia 2023 r.
Kontrolujący	Czynności kontrolne przeprowadzili pracownicy Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie: 1. Pan Tomasz Pawnuk – główny specjalista, <i>kierownik zespołu kontrolnego</i> ; 2. Pani Anna Rusakowicz – starszy inspektor.
Nr upoważnienia	Nr 71/23 z dnia 25 lipca 2023 r.
Kryteria prowadzenia kontroli	legalność, rzetelność
Rodzaj i tryb kontroli	planowa, tryb zwykły
Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli	Art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 z późn. zm.), zwanej dalej <i>Kpa</i> .
Termin kontroli	7-9 sierpnia 2023 r.
Podstawa prawna	Art. 223 § 1 Kpa: <i>Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi wnioski w ramach swojej właściwości.</i>
Osoba udzielająca wyjaśnień w trakcie kontroli	Pani Grażyna Mażol, pracownik Urzędu Miejskiego w Cedyni.
Ustalenia kontroli:	Zakres działania i zadania Rady w okresie objętym kontrolą określał Statut Gminy Cedynia wprowadzony uchwałą Nr XXXVIII/409/2018 Rady Miejskiej w Cedyni z dnia 19 października 2018 r.

zwany dalej *Statutem*. Zapisy Statutu zawierały uregulowania odnoszące się do zasad i trybu działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, do czego zobowiązuje art. 18b ustawy o samorządzie gminnym¹. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Cedyńi stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 80/2020 Burmistrza Cedyńi z dnia 5 czerwca 2020, obsługą Rady zajmował się Referat Organizacyjny.

Powyższe stanowiło realizację dyspozycji § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. skarg i wniosków².

(dowód: akta kontroli str. 42)

Informacja o dniach i godzinach przyjmowania obywateli w sprawach skarg oraz wniosków umieszczona została w siedzibie Rady, czym wypełniono dyspozycję art. 253 § 4 Kpa. Ustalono, że Przewodniczący Rady (zwany dalej *Przewodniczącym*), przyjmował obywateli we wskazanym zakresie w każdy poniedziałek od godz. 14:30 do godz. 16:30. Godziny pracy Urzędu obsługującego podmiot kontrolowany w ww. dniu były następujące: 8:00-16:00.

Powyższe ustalenia odpowiadały dyspozycji art. 253 § 3 Kpa.

W piśmie z dnia 14 sierpnia 2023 r. Przewodniczący oświadczył, że [...] *sposób przyjmowania obywateli (wyznaczone dni i godziny) spełniał oczekiwania mieszkańców i był dostosowany do ich potrzeb. Do Rady Miejskiej w Cedyńi w zakresie wskazanym powyżej nie wpłynęły od mieszkańców żadne sygnały świadczące o utrudnionym dostępie do organu.*

(dowód: akta kontroli str. 20)

Rejestr skarg (zwany dalej *rejestrem*), prowadzony dla Rady w okresie objętym kontrolą zawierał 6 spraw, z czego:

- w 2021 r. – 3 skargi i 1 wniosek,
- w 2022 r. – 1 skargę,
- w 2023 r. (do dnia 4 sierpnia 2023 r.) – 1 skargę.

(dowód: akta kontroli str.22-23)

Sposób prowadzenia rejestru oraz ewidencjonowania poszczególnych pism i innych dokumentów, a także przechowywania akt, ułatwiały kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, o której mówi art. 254 Kpa.

Szczegółowej analizie poddano 100% spraw, których sygnatury ujęte zostały w poniższej Tabeli.

Tabela

Lp.	Poz. w rejestrze	Lp.	Poz. w rejestrze	Lp.	Poz. w rejestrze
2021 r.					
1.	1/2021 ^S	2.	2/2021 ^S /wniesiona ustnie do protokołu/	3.	3/2021 ^W
4	4/2021 ^S				
2022 r.					
5.	1/2022 ^S				
2023 r.					
6.	1/2023 ^S				

S – skarga
W- wniosek

¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40. z późn. zm.).

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46).

W odniesieniu do wniosku ujętego pod poz. 3 w Tabeli, należy zauważyć, iż adresatem pisma był Burmistrz Cedyni a nie organ stanowiący i kontrolny Gminy. Pismo zostało wysłane do Rady jedynie informacyjnie w związku z czym nie podlegało kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 54-57)

Analiza kontrolowanych spraw pozwoliła na ustalenie, że:

- w przypadku 4 skarg (poz. 1, 4-6 w Tabeli), Rada podjęła działania mające na celu ich rozpatrzenie. Postępowania prowadzone były z zachowaniem terminów wynikających z Kpa. W sytuacji braku możliwości dotrzymania terminu określonego w art. 237 § 1 Kpa, przed jego upływem, wskazano nową datę zakończenia postępowania. Podjęte przez organ rozstrzygnięcia, przybierały formę uchwały, a wystosowane do stron zawiadomienia o sposobie załatwienia ww. spraw, poza dwoma przypadkami, zawierały wszystkie elementy określone w art. 238 § 1 Kpa;
- 1 skargę (poz. 2 w Tabeli) na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia ws. skarg i wniosków pozostawiono bez rozpoznania.

Niemniej zwrócono uwagę, iż w przypadku dokumentacji wskazanej powyżej:

- w 2 sprawach (poz. 1 i 4 w Tabeli), w zawiadomieniu o odmownym sposobie załatwienia skargi nie zawarto pouczenia o treści art. 239 Kpa, co jest niezgodne z brzmieniem art. 238 § 1 Kpa;
- w 4 rozpatrzonych sprawach (poz. 1, 4-6 w Tabeli), zawiadomienia skierowane do strony wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy podpisane zostały przez osobę nieupoważnioną do działania w imieniu organu.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 58-63, 70)

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

Ponadto analiza dokumentacji kontrolnej wykazała, że:

- w sprawach wskazanych pod poz. 1 i 6 w Tabeli, stwierdzono brak klauzuli informacyjnej, o której mowa w art. 226a Kpa;

(dowód: akta kontroli str. 46, 69)

Na powyższą okoliczność przyjęto wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącego z których wynika m.in., iż: *Informacja, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia [...] jest ogólnie dostępna na stronie BIP Cedynia, a ponadto informacja ta jest dołączana do korespondencji kierowanych do petentów jako odrębny dokument. Tak też zostało wykonane w przypadkach wskazanych w pytaniu, nie dołączono tej informacji do dokumentacji pozostającej w aktach w Urzędzie Miejskim w Cedyni.*

(dowód: akta kontroli, str. 19)

Mając powyższe na uwadze, w toku czynności kontrolnych wskazano, iż zasadnym byłoby, w przypadku klauzuli stanowiącej osobny wydruk, zamieszczanie adnotacji o jej załączeniu w aktach sprawy.

- dwóm zawiadomieniom o sposobie załatwienia skargi (poz. 4 i 5), podmiot kontrolowany nadał symbol klasyfikacyjny niezgodny z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej³.

(dowód: akta kontroli, str. 65)

W powyższym zakresie Przewodniczący poinformował: *Rada Miejska w Cedyni podejmując uchwałę w sprawie rozpatrzenia skarg w obydwu przypadkach zobowiązała Przewodniczącego Rady Miejskiej*

³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14 poz. 67), zwane dalej *rozporządzeniem ws. instrukcji kancelaryjnej*.

w Cedyń do zawiadomienia skarżących o sposobie załatwienia skargi. Zgodnie z Instrukcją kancelaryjną prowadzone są akta o symbolu klasyfikacyjnym 0004 (przewodniczący rady gminy) gdzie umieszczana jest korespondencja kierowana do i od przewodniczącego. Do udzielenia odpowiedzi skarżącemu uchwałą Rady Miejskiej w Cedyń zobowiązany został Przewodniczący tej Rady, więc odpowiedź wyszła ze znakiem akt 0004 (korespondencja od przewodniczącego), której jeden egzemplarz umieszczono w aktach 1510.

(dowód: akta kontroli str. 19)

Zgodnie z rozporządzeniem ws. instrukcji kancelaryjnej dla skarg i wniosków podlegających załatwianiu/rozpatrzeniu przez organ winny być stosowane następujące symbole klasyfikacyjne:

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

Wyjaśnienia przyjęto, niemniej kontrolujący zauważają, iż nadanie sprawom należytego symbolu, określonego w powyższym rozporządzeniu, ułatwia kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych postępowań. Właściwe rejestrowanie skarg oraz pozostałych pism związanych z daną sprawą porządkuje system ich rozpatrywania, co przekłada się m.in. na terminowość załatwiania spraw oraz wspomaga nadzór. Tym samym zauważyć trzeba, że wszystkie pisma związane z daną sprawą winny posiadać tożsamy numer klasyfikacyjny.

Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonej nieprawidłowości/uchybiecia:

nieprawidłowość:

- w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu 2 skarg (poz. 1 i 4 w Tabeli), nie zawarto pouczenia o treści art. 239 Kpa do czego zobowiązuje art. 238 § 1 Kpa;

W piśmie z dnia 14 sierpnia 2023 r. Przewodniczący wyjaśnił, że taka informacja była udzielana skarżącemu ustnie. (dowód: akta kontroli, str.19)

Zgodnie z dyspozycją art. 238 Kpa, zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi ma sformalizowany charakter i musi zawierać treści określone przez ustawodawcę. W zdaniu drugim omawianego artykułu wskazano, że: zawiadomienie o odmownym sposobie załatwienia skargi winno zawierać oprócz uzasadnienia faktycznego i prawnego pouczenie o treści art. 239 Kpa, które z kolei staje się w tym wypadku obligatoryjnym elementem sporządzonego zawiadomienia. Tak więc, ustne poinformowanie skarżącego o treści przedmiotowego pouczenia nie spełnia wymogu wskazanego powyżej. Reasumując, jeżeli skarga została załatwiona odmownie, zawiadomienie – obok innych elementów – powinno zawierać pouczenie o treści art. 239 Kpa;

uchybiecie:

- w 4 rozpatrzonych sprawach (poz. 1, 4-6 w Tabeli), zawiadomienia skierowane do strony wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy podpisane zostały przez osobę nieupoważnioną do działania w imieniu organu – Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady (zwany dalej Przewodniczącym KSWiP).

Przewodniczący wyjaśnił: [...] Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Cedyń prowadząc postępowanie bardzo skrupulatnie przestrzegał obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 Kpa i każdorazowo zawiadamiał skarżącego o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy i podpisywał to zawiadomienie. Wynikło to z nadinterpretowania zapisów Statutu Gminy Cedyń, gdzie nie określono ściśle kto podpisuje pisma jakie wychodzą w trakcie prowadzenia sprawy przez

Komisję, a wyraźnie określa się, że Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji kieruje pracami tej Komisji. (dowód: akta kontroli str. 19)

Zespół kontrolny nie podziela stanowiska organu kontrolowanego w omawianym zakresie podkreślając, że zgodnie z art. 36 § 1 Kpa, zawiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy może dokonać jedynie organ administracji publicznej lub osoba uprawniona do działania w jego imieniu. Należy zauważyć, że w przypadku organów władzy publicznej wszystkie pisma kierowane do strony dot. skarg lub wniosków są czynnością z zakresu reprezentacji, w związku z czym osoby działające w imieniu organu winny posiadać stosowne upoważnienia do działania w jego imieniu. Tym samym udostępnienie w formie pisemnej takich informacji wymaga złożenia podpisu przez osobę pełniącą funkcję organu lub przez osobę działającą **z upoważnienia** tego organu, przy zastosowaniu pieczęci wskazującej na posiadanie takiego upoważnienia.

Stwierdzona nieprawidłowość i uchybienie były wynikiem niewłaściwego zastosowania przepisów regulujących postępowanie organu w sprawie rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków.

Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia	Pismem z dnia 14 sierpnia 2023 r. Przewodniczący złożył wyjaśnienia w ww. obszarze. (dowód: akta kontroli, str. 18-20)
Ocena obszaru kontroli	<i>Pozytywna z nieprawidłowością</i>
Wpis do książki kontroli	11/2023
Podsumowanie ustaleń w podmiocie kontrolowanym	<u>nieprawidłowość:</u> <ul style="list-style-type: none">– w 2 przypadkach, w zawiadomieniach o odmownym sposobie załatwienia sprawy nie zawarto pouczenia z art. 239 Kpa, <u>uchybienie:</u> <ul style="list-style-type: none">– w 4 sprawach, zawiadomienia wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy podpisane zostały przez osobę nieupoważnioną do działania w imieniu organu.
Wnioski dotyczące uzyskanych efektów zrealizowanego zadania	<p>W ocenie zespołu kontrolującego, Rada podjęła skuteczne działania mające na celu realizację zapisów Działu VIII Kpa w sprawie skarg i wniosków oraz sprawnego ich załatwiania.</p> <p>Każdorazowo organ terminowo realizował obowiązek informowania skarżących/wnioskujących o kolejnych etapach prowadzonych postępowań. Niemniej jednak mając na względzie stwierdzone w toku kontroli odstępstwa od stanu pożądanego, zwrócono uwagę na konieczność należytego wypełniania dyspozycji art. 239 w związku z art. 238 Kpa oraz podpisywania stosownych dokumentów przez organ lub osoby do tego upoważnione.</p> <p>Wyeliminowanie przez organ kontrolowany powyższych nieprawidłowości przyczyni się do prowadzenia ww. postępowań zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.</p>

Zalecenia	<ul style="list-style-type: none"> – zamieszczać w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi pouczenie o treści art. 239 Kpa, do czego zobowiązuje art. 238 § 1 Kpa; – podejmować działania w ramach prowadzonych postępowań skargowych wyłącznie przez osoby posiadające stosowne upoważnienie do reprezentowania organu we wskazanym zakresie.
Pouczenie	<ul style="list-style-type: none"> – od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze, – o podjętych działaniach, mających na celu realizację zaleceń pokontrolnych, proszę poinformować mnie za pośrednictwem Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.
Podpis kierownika jednostki kontrolującej	<p>z upoważnienia WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO</p> <p><i>Mateusz Wagemann</i> II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI</p>