



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, dnia 15.05.2023 r.

K-2.431.1.3.2023.8.TP/JP/ARu

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 | Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego, zwany dalej <i>Marszałkiem</i> , ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 40, 70-421 Szczecin |
| Osoba pełniąca funkcję Marszałka w okresie objętym kontrolą i okresie prowadzenia kontroli | Pan Olgierd Geblewicz |
| Okres objęty kontrolą | Od dnia 2 stycznia 2021 r. do dnia 10 stycznia 2023 r. |
| Kontrolujący | Pracownicy Wydziału Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie: 1. Pan Tomasz Pawnuik – starszy inspektor wojewódzki, <i>kierownik zespołu kontrolnego</i> ; 2. Pani Justyna Pintowska – starszy inspektor; 3. Pani Anna Rusakowicz – starszy inspektor |
| Nr upoważnienia | Nr 2/23 z dnia 4 stycznia 2023 r. |
| Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli | Art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 z późn. zm.), zwanej dalej <i>Kpa</i> . |
| Kryteria prowadzenia kontroli | legalność, rzetelność |
| Rodzaj i tryb kontroli | kontrola planowa, tryb zwykły |
| Termin kontroli | 11 - 17 stycznia 2023 r. |
| USTALENIA KONTROLI | |
| Podstawa prawna realizacji zadania | Art. 223 § 1 Kpa: <i>Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości.</i> |

| | |
|---|--|
| <p>Osoby udzielająca wyjaśnień w trakcie kontroli</p> | <p>Pan Przemysław Włosek – Sekretarz Województwa, Dyrektor Generalny Urzędu, zwany dalej <i>Sekretarzem</i>, Pani Dorota Brzezińska – Kierownik Biura ds. organizacyjno – prawnych w Wydziale Organizacji i Rozwoju Zasobów Ludzkich, zwana dalej <i>Kierownikiem</i>.</p> |
| <p>Zakres działania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie zwanego dalej <i>Urzędem</i>, w okresie objętym kontrolą określał Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie, zwany dalej <i>Regulaminem</i>, stanowiący załącznik do uchwały nr 1935/15 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 9 grudnia 2015 r. z późn. zm. Zagadnienia dotyczące przedmiotu kontroli, w myśl § 12 ust. 2 pkt 18 Regulaminu, przypisano do kompetencji Dyrektorów Wydziałów, przy czym prowadzenie Centralnego Rejestru Skarg należało do zadań Biura ds. organizacyjno – prawnych w Wydziale Organizacji i Rozwoju Zasobów Ludzkich zgodnie z § 38 ust. 2 pkt 5 Regulaminu. Ponadto zasady i tryb przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków, zostały ujęte w rozdziale IX Regulaminu. Dodatkowo szczegółowy tryb w <i>sprawie przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego oraz wykonania innych przepisów dotyczących skarg i wniosków</i> Marszałek określił w drodze Zarządzenia Nr 35/20 z dnia 26 marca 2020 r., zwanego dalej <i>Zarządzeniem</i>.</p> | |
| <p><u>Przyjęte uregulowania wypełniają dyspozycję § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. skarg i wniosków¹.</u> (dowód: akta kontroli str. 44 - 46)</p> | |
| <p>Podczas kontroli stwierdzono, że informacja o dniach i godzinach przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków umieszczona została na tablicy informacyjnej w budynku Urzędu, zgodnie z dyspozycją art. 253 § 4 Kpa. Marszałek, wyznaczony przez niego członek Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego lub pracownik Urzędu upoważniony przez organ, przyjmował interesantów w sprawach skarg i wniosków w każdy poniedziałek w godz. 13.00-16.30. Czas pracy Urzędu w wymienionym dniu był następujący: 7.30-15.30. Ponadto, zgodnie z zapisami § 2 ust. 2 i 3 Zarządzenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków dodatkowo odbywało się w Wydziale Zamiejscowym Urzędu w Koszalinie, w każdy poniedziałek w godz. 11.00-12.30; – jeżeli dzień dyżuru w sprawach skarg i wniosków przypadał na dzień wolny od pracy, dniem przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków był najbliższy dzień roboczy. <p>(dowód: akta kontroli str. 47)</p> | |
| <p><u>Powyższe ustalenia dowodzą wypełnienia przez kontrolowany organ dyspozycji przewidzianej przepisem art. 253 § 3 Kpa.</u></p> | |
| <p>Podmiot kontrolowany poinformował również, iż dotychczas praktykowany sposób przyjmowania obywateli spełniał oczekiwania mieszkańców, którzy nie zgłaszali uwag w tym zakresie.</p> | |
| <p>Centralny rejestr skarg i wniosków, zwany dalej <i>CRSiW</i>, prowadzony dla organów samorządu Województwa Zachodniopomorskiego zawierał:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w 2021 r.: 105 spraw adresowanych do organu wykonawczego, w tym 69 skarg i 2 wnioski rozpatrzone zostały przez Marszałka, zaś 22 skargi i 5 wniosków przekazano do organów właściwych w sprawie lub wskazano skarżącym/wnioskującym organ właściwy. Natomiast pozostałe 7 pozycji obejmują skargi wycofane przez skarżących przed upływem terminu na ich | |

¹ 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*.

rozpatrzenie bądź pozostawione bez rozpatrzenia w myśl § 8 rozporządzenia ws. skarg i wniosków;

- w 2022 r.: 90 spraw adresowanych do organu wykonawczego, w tym 53 skarg i 5 wniosków rozpatrzonych zostało przez Marszałka, zaś 13 skarg i 7 wniosków przekazano do organów właściwych w sprawie lub wskazano skarżącym/wnioskującym organ właściwy. Pozostałe 12 pozycji obejmują skargi wycofane przez skarżących przed upływem terminu na ich rozpatrzenie bądź pozostawione bez rozpatrzenia w myśl § 8 rozporządzenia ws. skarg i wniosków oraz będące w toku rozpatrywania;
- w 2023 r. (do 10 stycznia 2023 r.) – wpływu skarg i wniosków nie odnotowano.

W badanym okresie nie odnotowano skarg lub wniosków składanych ustnie do protokołu.

(dowód: akta sprawy str. 28, 56)

Ustalono, iż dokumentacja skargowo-wnioskowa rejestrowana i przechowywana była w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu oraz terminów załatwiania poszczególnych spraw, zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale IX Regulaminu oraz Zarządzeniu. Powyższe wypełniało dyspozycję zawartą w art. 254 Kpa.

Podczas czynności kontrolnych analizie poddano **71** spraw, których sygnatury wymienione zostały w poniższej Tabeli.

Tabela

| Lp. | Numer w CRSiW/ Sygnatura sprawy | Lp. | Numer w CRSiW/ Sygnatura sprawy | Lp. | Numer w CRSiW/ Sygnatura sprawy |
|----------------|------------------------------------|-----|------------------------------------|-----|------------------------------------|
| 2021 r. | | | | | |
| 1 | 1 WOiRZL-I.1511.1.2021.PS | 13 | 22 WOŚ-I.1511.3.2021.AA | 24 | 85 WiT.II.8061-36.2021-BJ |
| 2 | 2 WWYiT-IV.1510.1.2021 | 14 | 24 WOiRZL-I.1511.6.2021.PS | 25 | 86 WiT-I.8041.77.2021.PS |
| 3 | 4 WiT-I/8041/3/2021.PS | 15 | 25 WOiRZL-I.1511.7.2021.AL | 26 | 88 WiT.II.8061-35.2021-BJ |
| 4 | 6 (brak sygnatury sprawy) | 16 | 26 WOiRZL-I.1511.8.2021.PS | 27 | 89 WBiOIN-I.8049.21.2021.KJ |
| 5 | 7 WOiRZL-I.1511.2.2021.PS | 17 | 33 WiT-I.8041/12/2021.PS | 28 | 92 WOiRZL-I.1510.3.2021.TS |
| 6 | 8 ROPS.1511.1.2021.MJ | 18 | 37 WiT-I.8041.18.2021.PS | 29 | 96 (brak sygnatury sprawy) |
| 7 | 9 ROPS.1510.1.2021.AP | 19 | 53 (brak sygnatury sprawy) | 30 | 101 WiT.II.8061-6.2022* |
| 8 | 13 WOiRZL-I.1511.3.2021 | 20 | 58 WKNiDN-I.1510.2.2021 | 31 | 104 WOŚ-I.1511.7.2021 |
| 9 | 15 WiT-I/1510.1.2021.TN | 21 | 65 WiT-I.8041/56/2021.PS | 32 | 105 WZ-IV.1510.1.2022* |
| 10 | 17 WOiRZL-I.1511.4.2021.PS | 22 | 70 WiT.I.1510.3.2021.TN | 33 | 106 WZ-IV.9024.14.2021.IW |
| 11 | 19 WOiRZL.I.1511.5.2021.PS | 23 | 83 WOiRZL-I.1510.2.2021 | 34 | 107 WiT-II.8063.01.04.2022.PM |
| 12 | 21 WOŚ-I.1511.6.2021 | | | | |
| 2022 r. | | | | | |
| 35 | 4 WOiRZL-I.1511.1.2022.PS | 48 | 41 WOiRZL-I.1511.9.2022 | 61 | 65 WZS-III.1510.1.2022.KH |

| | | | | | |
|----|-----------------------------|----|-------------------------------|----|--|
| 36 | 9 WiT-I/8041/12/2022.PS | 49 | 42 WOiRZL-I.1511.10.2022 | 62 | 79 WOiRZL-I.1511.13.2022 |
| 37 | 11 WOiRZL-I.1511.3.2022 | 50 | 43 WiT-I.8041.43.2022.MB | 63 | 73 Wi-T.8041/76/2022.GG |
| 38 | 12 WWTiT-V.03310.1.2022 | 51 | 46 WiT-I/8041/53/2022.GG | 64 | 74 WOiRZL-I.1511.11.2022.KJE |
| 39 | 15 WOiRZL-I.1511.6.2022 | 52 | 49 WOŚ-I.1511.2022.ŁŁ | 65 | 75 WiT-I.8041/75/2022.GG |
| 40 | 18 WOiRZL-I.1511.7.2022 | 53 | 50 WiT.II.8061-45.2022-BJ | 66 | 76 WiT-III.1510.1.2022 /Skarga wycofana/ |
| 41 | 13 WOiRZL-I.1511.4.2022 | 54 | 51 (brak sygnatury sprawy) | 67 | 81 WiT-I.8041.81.2022.MB |
| 42 | 19 ROPS.1510.1.2022.AP | 55 | 52 WOiRZL-I.0433.86.2022 | 68 | 82 WOiRZL-I.1511.12.2022 |
| 43 | 25 WOiRZL-I.1511.8.2022 | 56 | 54 WOŚ-I.1511.2.2022 | 69 | 85 ROPS.1510.4.2022 |
| 44 | 26 WKNiDN-I.1510.1.2022 | 57 | 57 WOŚ-I.1511.3.2022 | 70 | 86 WiT.I.8041.83.2022 |
| 45 | 27 WZ-IV.1510.2.2022.PO | 58 | 61 WiT-I.8041.66.2022 | 71 | 90 WOiRZL-I.1511.14.2022 |
| 46 | 32 WiT-I/8041/28/2022.MB | 59 | 62 WOŚ-II.1511.2022.PM | | |
| 47 | 38 WiT-I/8041/43/2022.GG | 60 | 64 WiT.1510.1.2022 | | |

*sprawy rozpoczęte w 2021 r. a zakończone w 2022 r.

W wyniku szczegółowej analizy sposobu załatwienia powyższych spraw stwierdzono, że:

- 32 sprawy (poz. 2, 3, 9, 17-24, 26, 27, 30, 32-34, 36, 42, 45, 50-53, 58, 60, 61, 63, 65, 67, 69, 70 w Tabeli) zostały rozpatrzone przez Marszałka zgodnie z właściwością, czym wypełniono dyspozycję zawartą w art. 223 § 1 Kpa;
- 15 skarg i 3 wnioski (poz. 1, 4-6, 10, 12-15, 31, 38, 39, 41, 43, 56, 57, 59, 71 w Tabeli) zostały przekazane do rozpatrzenia organom właściwym w sprawie;
- w przypadku 10 skarg (poz. 7, 8, 11, 29, 44, 54, 55, 62, 64, 68 w Tabeli) Marszałek wskazał skarżącym organy właściwe do rozpatrzenia skargi;
- 7 wniosków (poz. 16, 28, 35, 37, 40, 48, 49 w Tabeli), zostało odesłanych wnioskującym ze wskazaniem organów właściwych w sprawie²;
- skarga ujęta pod poz 66 w Tabeli została wycofana przez skarżącego.

Ponadto ustalono, że 3 skargi (poz. 25, 46, 47 w Tabeli) nie podlegały rozpatrzeniu w trybie przepisów Działu VIII Kpa. Powyższe sprawy dotyczyły przebiegu i wyniku państwowego egzaminu praktycznego na prawo jazdy. Organ kontrolowany po ich rozpatrzeniu uznał, że istnieją podstawy do wszczęcia z urzędu – na podstawie przepisów szczególnych³ – postępowań zmierzających do unieważnienia egzaminu w drodze decyzji administracyjnej. Niemniej jednak wskazania wymaga fakt, że zapisy w CRSiW jednoznacznie winny wskazywać w jakim trybie załatwiana jest sprawa;

(dowód: akta kontroli str. 152-162)

² W przypadku 4 spraw (poz. 16, 28, 40, 48 w Tabeli) w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych zwrócono się z prośbą o wyjaśnienia dotyczące zakwalifikowania ww. pism jako wniosków w rozumieniu art. 241 Kpa. Sekretarz wyjaśnił, iż art. 241 Kpa wskazuje niezamknięty katalog działań organów administracji publicznej, a dodatkowo z treści przesłanych pism wynika, iż ich autorzy oczekują podjęcia konkretnych działań przez Marszałka, co w konsekwencji, zdaniem organu oznacza, iż pisma te stanowią wnioski podlegające rozpatrzeniu w trybie Działu VIII Kpa. Mając na uwadze fakt, iż art. 241 Kpa nie zawiera enumeratywnego wyczerpania rodzaju spraw stanowiących przedmiotowy katalog, kontrolujący przychylił się do wyjaśnień organu.

(dowód: akta kontroli str. 22, 96-105)

³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2023 r., poz. 622).

Nie wniesiono uwag do sposobu załatwienia 25 spraw (poz. 2-5, 8, 9, 13, 20, 23, 30-32, 36, 45, 50-52, 54-58, 64, 69, 70 w Tabeli). Postępowania prowadzone były zgodnie z uregulowaniami określonymi w Dziale VIII Kpa, tj. skargi/wnioski zostały załatwione w terminie wskazanym w art. 237 Kpa zaś zawiadomienia o sposobie ich rozpatrzenia zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 238 § 1 Kpa. Niemniej jednak w toku kontroli ustalono, że:

- przekazania skarg/wniosków bądź wskazania organów właściwych w sprawie dokonano:
 - ✓ w 5 sprawach na podstawie innych aktów prawnych niż art. 231 § 1 lub art. 243 Kpa (poz. 1, 6, 15, 38, 68 w Tabeli);
 - ✓ w 13 przypadkach, w tym 11 skargach i 2 wnioskach po upływie 7 – dniowego terminu wskazanego w art. 231 § 1 lub art. 243 Kpa (poz. 1, 7, 10, 12, 14, 29, 39, 41, 43, 44, 59, 62, 68 w Tabeli);
- w 3 wnioskach (poz. 35, 37, 49 w Tabeli), podmiot kontrolowany uznając się za niewłaściwy w sprawie wskazał wnioskodawcy organ właściwy, czym naruszył przepis art. 243 Kpa;
- w 1 skardze (poz. 60 w Tabeli) organ nie pouczył skarżącego o prawie do wniesienia ponaglenia, do czego obliguje art. 36 Kpa w związku z art. 237 § 4 Kpa;
- w sprawie ujętej pod poz. 19 w Tabeli nie wystosowano do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, do czego zobowiązuje treść art. 238 § 1 Kpa;
- w 18 sprawach (poz. 6, 7, 10, 11, 16, 24, 26, 28, 33, 34, 38, 39, 42, 49, 53, 61, 62, 69 w Tabeli) osoby składające podpisy na zawiadomieniach o sposobie załatwienia sprawy lub informujących stronę o przekazaniu skargi/wniosku organom właściwym bądź wskazujących właściwy organ nie posiadały upoważnień do działania w imieniu organu lub nie stosowały pieczęci wskazującej na posiadanie takiego uprawnienia;
- w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi (poz. 61 w Tabeli) nie zawarto pouczenia o treści art. 239 Kpa, do czego zobowiązuje art. 238 Kpa.

Ponadto analiza dokumentacji kontrolnej wykazała, że:

- w sprawach wskazanych pod poz. 1, 6, 7, 27-29, 37, 38, 43, 53, 60 w Tabeli, stwierdzono brak klauzuli informacyjnej, o której mowa w art. 226a oraz 231 § 2 Kpa;

Organ w dniu 20 stycznia 2023 r. wyjaśnił, że powyższy obowiązek realizowany jest poprzez drukowanie klauzuli na piśmie kierowanym do adresata lub przez dołączanie jej w postaci odrębnego wydruku.

Przyjęto złożone wyjaśnienia, zauważając jednocześnie, iż zasadnym byłoby, w przypadku klauzuli stanowiącej osobny wydruk, zamieszczanie na piśmie adnotacji o jej załączeniu.

(dowód: akta kontroli str. 24, 75-88)

- dwóm zawiadomieniom o sposobie załatwienia skargi oraz jednej skardze (poz. 19, 29, 54) nie nadano znaku sprawy;

W powyższym zakresie Sekretarz poinformował, iż brak znaku sprawy jest wynikiem omyłki. Wjaśnienia przyjęto, niemniej kontrolujący przypominają, że każdorazowe rejestrowanie skarg i wniosków wpływających do organów władzy publicznej oraz ich oznaczanie porządkuje system rozpatrywania spraw, co przekłada się m.in. na terminowość ich załatwiania oraz wspomaga nadzór. Ponadto przypomnieć należy, iż zgodnie z instrukcją kancelaryjną, znak sprawy stanowi obowiązkowy i niezmienny element pism tworzonych w ramach danego postępowania, pozwalając na jednoznaczne odtworzenie jego przebiegu.

(dowód: akta kontroli str. 26, 89-93)

- przekazanie 1 skargi (poz. 56 w Tabeli), zgodnie z właściwością, nastąpiło z powołaniem się na art. 243 Kpa, a więc wskazujący, iż sprawa ta stanowi wniosek w rozumieniu art. 243 Kpa, a nie skargę;

Organ uznał, iż wniesione pismo stanowi dorozumiany wniosek o przeprowadzenie kontroli związanej z funkcjonowaniem firmy i potencjalną emisją szkodliwych substancji. Kontrolujący stoją na stanowisku, iż jest to skarga, o czym przesądza treść notatki służbowej z dnia 4 lipca 2022 r., w której skarżący wprost wyraża swoje niezadowolenie. Wobec powyższego pismo należało przekazać powołując się na art. 231 § 1 Kpa. Jednak biorąc pod uwagę jednostkowy charakter zdarzenia oraz okoliczność, iż organ w terminie przekazał sprawę do załatwienia właściwemu podmiotowi, nie sformułowano uwag w niniejszym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 22, 94-95)

- zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia spraw ujętych pod poz.: 10, 11, 15-16, 28, 33, 34, 39, 53, 61 sporządzone zostały na „listownikach”, na których nie wskazano organu.

Zgodnie z treścią art. 238 § 1 Kpa zawiadomienie o załatwieniu skargi/wniosku powinno zawierać m.in. *oznaczenie organu, od którego pochodzi*. Zastosowany w dokumentach szablon listownika, zawierający nazwę „Pomorze Zachodnie - Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego” nie wskazuje na organ, lecz na region i aparat pomocniczy samorządowej władzy wykonawczej i ustawodawczej w województwie. Kontrolowany wyjaśnił, iż powyższe wynikało z omyłki. Wyjaśnienie uwzględniono pouczając jednocześnie o potrzebie używania listowników wskazujących organ udzielający odpowiedzi.

(dowód: akta sprawy str. 27, 106, 108)

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

Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości:

Na podstawie analizy przedłożonej dokumentacji stwierdzono następujące:

nieprawidłowości:

- w 13 przypadkach, w tym 11 skargach i 2 wnioskach przekazanie bądź wskazanie właściwego organu nastąpiło po upływie 7 – dniowego terminu, o którym mowa w art. 231 § 1 lub art. 243 Kpa (poz. 1, 7, 10, 12, 14, 29, 39, 41, 43, 44, 59, 62, 68 w Tabeli);

Z treści art. 231 § 1 Kpa wynika, iż w przypadku, gdy organ uzna się za niewłaściwy w sprawie, winien ją w terminie 7 dni przekazać organowi właściwemu albo wskazać skarżącemu organ właściwy. Natomiast w przypadku wniosku, zgodnie z dyspozycją art. 243 Kpa *jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi* zawiadamiając o tym fakcie wnioskodawcę. Z przedłożonej do kontroli dokumentacji wynika, iż podmiot kontrolowany korzystał z obu ww. możliwości jednocześnie przekraczając termin, o którym mowa powyżej.

W niniejszym zakresie Sekretarz złożył wyjaśnienia, z których wynika, że każda wpływająca sprawa podlega analizie prawnej z uwzględnieniem różnych metod wykładni. Tak dokładna analiza powoduje, że sprawa jest przekazywana z naruszeniem 7 – dniowego terminu. Natomiast w przypadku, gdy kontrolowany nie przekazywał sprawy, a jedynie wskazywał skarżącemu organ właściwy do jej załatwienia, Sekretarz wyjaśnił, że termin 7 – dniowy dotyczy przekazania sprawy, a nie wskazania skarżącemu organu właściwego do jej załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 21, 25-26, 109-116)

Termin 7 – dniowy wskazany w art. 231 § 1 Kpa jest terminem maksymalnym, obejmującym zarówno działanie organu polegające na przekazaniu sprawy organowi właściwemu, jak i wskazaniu skarżącemu organu właściwego. W ww. przepisie, w pierwszej kolejności jest mowa o niezwłocznym przekazaniu skargi, a następnie o górnej granicy terminu, tj. o 7 dniach. Taka konstrukcja przepisu świadczy o intencji ustawodawcy w zakresie konieczności sprawnego i bezzwłocznego działania podmiotu, do

którego skarga wpłynęła. Przyjmując założenie o racjonalnym ustawodawcy należy także uznać, że uwzględnił on potrzebę przeanalizowania każdej wpływającej sprawy przed podjęciem ostatecznej decyzji co do tego, kto jest właściwy do jej rozpatrzenia. Należy również zauważyć, że termin, o którym mowa powyżej odnosi się także do wskazania skarżącemu organu właściwego, tym bardziej, że nie przewidziano w tym przepisie limitu czasowego. Z pewnością jest to termin ustawowy, którego należy przestrzegać, tj. niezwłocznie, nie później jednak niż w przeciągu 7 dni podjąć działanie uwzględniające interes obywateli i pogłębiające ich zaufanie do organów państwa.

- w 1 skardze (poz. 60 w Tabeli) organ nie pouczył skarżącego o prawie do wniesienia ponaglenia, do czego obliguje art. 36 Kpa w związku z art. 237 § 4 Kpa;

(dowód: akta kontroli str. 117-118)

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 36 § 1 Kpa, o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin złażenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Zawarcie takiego pouczenia umożliwia skarżącemu pełną realizację swoich praw.

- w sprawie ujętej pod poz. 19 w Tabeli nie wystosowano do skarżącego zawiadomienia o sposobie złażenia skargi, do czego zobowiązywał art. 237 § 3 Kpa;

Kierownik oświadczyła, iż organ nie skierował do adresata skargi stosownego zawiadomienia.

(dowód: akta kontroli str. 119-123)

Z przedłożonej w toku kontroli dokumentacji wynika, że wnoszący skargę zaadresował ją do Marszałka, natomiast odpowiedź w tym zakresie uzyskał od Ligii Ochrony Przyrody. Ustalono, iż organem właściwym do jej złażenia był Dyrektor Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Zachodniopomorskiego. Wobec powyższego Marszałek, na podstawie art. 231 § 1 Kpa, winien skargę przekazać ww. podmiotowi bądź wskazać skarżącemu ten organ informując równocześnie o tym fakcie wnoszącego pismo. Należy bowiem podkreślić, iż nadawca skargi musi posiadać wiedzę, co do tego, kto jest właściwy do złażenia jego sprawy.

- w 18 sprawach (poz. 6, 7, 10, 11, 16, 24, 26, 28, 33, 34, 38, 39, 42, 49, 53, 61, 62, 69 w Tabeli) osoby składające podpisy na pismach kończących postępowania skargowo-wnioskowe nie posiadały upoważnień do działania w imieniu organu lub nie stosowały pieczęci wskazującej na posiadanie takiego uprawnienia;

W przedmiotowym zakresie Sekretarz wyjaśnił, że upoważnienia do podpisywania pism w sprawach skarg i wniosków wynikają z różnych podstaw prawnych, w zależności od pełnionych funkcji oraz zajmowanych stanowisk:

- ✓ dla dyrektorów wydziałów Urzędu oraz ich zastępców: z upoważnień do złażenia spraw administracyjnych lub innych rozstrzygnięć (w tym skarg i wniosków) oraz z Regulaminu,
- ✓ dla członków Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego, Sekretarza, Dyrektora Generalnego Urzędu – z zarządzeń Marszałka⁴.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 124-132)

W myśl art. 223 § 1 Kpa: *organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz złażwiają 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*

⁴ Zarządzenia Nr 99/19 z dnia 24.10.2019 r. oraz Nr 124/19 z dnia 30.12.2019 r. Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie podziału i powierzenia zadań członkom Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego, Skarbnikowi Województwa Zachodniopomorskiego, Sekretarzowi Województwa – Dyrektorowi Generalnemu Urzędowi Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego oraz ustalenia ich kompetencji i odpowiedzialności.

działania w imieniu organu. Zapisy Regulaminu, z których wynika, że do podstawowych obowiązków dyrektorów wydziałów należy, w szczególności załatwianie spraw z zakresu skarg i wniosków oraz ostateczna aprobatą odpowiedzi udzielanej skarżącemu (poza zastrzeżonymi do aprobaty Marszałka) nie stanowią upoważnienia do działania w imieniu organu. Należy także zauważyć, że w przypadku organów władzy publicznej odpowiedź na skargę/wniosek w formie pisma skierowanego do skarżącego/wnioskującego jest 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 żądanej informacji wymaga złożenia podpisu przez osobę pełniącą funkcję organu lub przez osobę działającą z **upoważnienia** tego organu, przy zastosowaniu pieczęci wskazującej na posiadanie takiego uprawnienia.

- w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi (poz. 61 w Tabeli) nie zawarto pouczenia o treści art. 239 Kpa, do czego zobowiązuje art. 238 Kpa;

(dowód: akta kontroli str. 133-138)

Jak wynika z zapisów art. 238 Kpa, zawiadomienie o odmownym sposobie załatwienia skargi ma sformalizowany charakter i winno zawierać elementy określone przez ustawodawcę, w tym m.in. pouczenie o treści art. 239 Kpa, bowiem skarżący musi posiadać wiedzę co do wszystkich przysługujących mu praw.

uchybień:

- pisma dotyczące załatwienia spraw ujętych pod poz. 4, 17, 18, 21, 24, 26, 27, 30, 33, 34, 36, 38, 44, 50, 51, 53, 55, 58, 63, 65, 67, 69, 70 w Tabeli opatrzone były innymi symbolami klasyfikacyjnymi niż te, które są przypisane, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej⁵ postępowaniom skargowo-wnioskowym, np. 8049, 8061, 8063, 9024, 03310, 8041, bądź błędnie nadawano im symbol 1510 zamiast 1511 w przypadku spraw podlegających przekazaniu wg właściwości;

W pismach z dnia 17 i 20 stycznia 2023 r. Sekretarz wyjaśnił, iż stosowanie innych symboli niż przypisane do dokumentacji skargowo-wnioskowej związane jest ze specyfiką tych spraw, a w szczególności z wykonywanym przez Marszałka nadzorem nad niektórymi podmiotami bądź nadzorem właścicielskim pełnionym przez Województwo Zachodniopomorskie. Organowi „*przyświecała intencja niedzielenia dokumentacji nadzoru według osobnych symboli i haseł klasyfikacyjnych*”.

W przypadku zastosowania oznaczenia 1510, zamiast 1511 w sprawach przekazanych według właściwości, kontrolowany wyjaśnił omyłką. (dowód: akta kontroli str. 22-24, 59–74)

Zgodnie z instrukcją kancelaryjną dla skarg i wniosków podlegających załatwieniu przez organ winny być stosowane symbole klasyfikacyjne: 1510, tj. skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio oraz 1511, tj. skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości. Nadawanie skargom należytego oznaczenia sprawy określonego w wyżej wskazanej instrukcji, ułatwia kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Przypomnieć również należy, iż znak sprawy stanowi obowiązkowy i niezmienny element pism tworzonych w ramach danego postępowania, pozwalając na jednoznaczne odtworzenie jego przebiegu. Właściwe rejestrowanie skarg i wniosków porządkuje również system ich rozpatrywania, co przekłada się m.in. na terminowość ich załatwiania oraz usprawnia czynności nadzorcze.

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67), zwane dalej *rozporządzeniem ws. instrukcji kancelaryjnej*.

Mając na uwadze wniesione wyjaśnienia oraz potrzebę zachowania porządku organizacyjnego w prowadzonej dokumentacji, w ocenie kontrolujących zasadnym byłoby umieszczanie na pismach stanowiących skargę bądź wnioski, prowadzonych następnie w reżimie Działu VIII Kpa, symboli właściwych dla tych postępowań.

- w 5 sprawach przekazania skarg/wniosków bądź wskazania organów właściwych w sprawie dokonano na podstawie innych aktów prawnych, bez wskazania art. 231 § 1 lub art. 243 Kpa, które określają przyjęty tryb postępowania (poz. 1, 6, 15, 38, 68 w Tabeli);

Ze złożonych wyjaśnień wynika, że art. 231 § 1 Kpa określa jedynie kierunek postępowania organu niewłaściwego w sprawie i nie powinien stanowić samoistnej podstawy takiego przekazania, bowiem zasadniczą rolę w tym przypadku odgrywają przepisy, z których wynika właściwość konkretnego podmiotu. Ponadto, wskazanie takich przepisów pełni funkcję informacyjną, zarówno dla organu, który ją otrzymał, jak i dla skarżącego/wnioskodawcy. (dowód: akta kontroli str. 24-25, 139-146)

Mając na uwadze powyższe, zespół kontrolujący w części uwzględni złożone wyjaśnienia. Podkreślić jednakże należy, iż zgodnie z treścią art. 9 Kpa – *Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy 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.* Odnosząc się do przytoczonego przepisu, w sentencjach zawiadomień o przekazaniu sprawy, kierowanych w szczególności do skarżących/wnioskujących, należy wskazywać również na treść art. 231 § 1 lub art. 243 Kpa. Ma to na celu zagwarantowanie obywatelom właściwego, należytego i wyczerpującego wypełniania zadań przez organy administracji publicznej wszystkich szczebli, działających zgodnie z przesłankami art. 6 – 8 Kpa. Dopełnienie tych czynności skutkuje ujednoczeniem sporządzanej dokumentacji, a ponadto wskazuje przyjęty tryb postępowania w oparciu o przepisy Kpa, na podstawie których organ uznał się za niewłaściwy w sprawie.

- w przypadku 7 wniosków (poz. 16, 28, 35, 37, 40, 48, 49 w Tabeli), podmiot kontrolowany uznając się za niewłaściwy w sprawie wskazał wnioskodawcy organ właściwy, czym naruszył przepis art. 243 Kpa.

Z wyjaśnień złożonych przez organ w pismach z dnia 17 i 20 stycznia 2023 r. wynika, że kontrolowany uznał za właściwe wskazanie organów kompetentnych do załatwienia sprawy wraz z uzasadnieniem swojego stanowiska oraz przedstawieniem unormowań prawnych. W przypadku części wniosków (poz. 35 i 49 w Tabeli) organ wyjaśnił, że dotyczą one spraw, które w podobnym zakresie, w przeszłości były już kierowane i rozpatrywane przez inne podmioty. Oznacza to, że wnioskodawcy mieli wiedzę co do właściwości organu. Kontrolowany w tym przypadku ograniczył się więc do *potwierdzenia w piśmie prawidłowości tego wysłania, ewentualnie doprecyzowania podstawy prawnej działalności organu/podmiotu.* (dowód: akta kontroli str. 22-23, 25-26, 147-151)

Kontrolujący stwierdzają, iż w ww. sprawach Marszałek wskazał właściwy organ, ponadto uzasadnił swoje stanowisko. Niemniej z treści przepisu art. 243 Kpa, w sposób nie budzący wątpliwości wynika, że ustawodawca nie przewidział dla postępowań wnioskowych takiego samego trybu jak dla postępowań skargowych (możliwość przekazania skargi bądź wskazania właściwego organu). Jak zauważono w komentarzu Marka Przybysza do art. 243 Kpa zawartego w *LEX: Komentowany przepis zawiera unormowanie analogiczne do art. 231. Należy zwrócić uwagę, że art. 243 nie dopuszcza możliwości zwrócenia wniosku jego autorowi. Jeżeli wniosek zawiera postulaty, których rozpatrzenie mieści się w zakresie właściwości innego organu, to wniosek powinien być podzielony i każdy z postulatów powinien być przekazany właściwemu organowi do rozpatrzenia (J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks ..., art. 243, pkt 1).*

| | |
|---|--|
| <p>Podsumowując, wnioski, które wpłynęły do organu, który uznał się za niewłaściwy w sprawie, podlegają przekazaniu podmiotowi właściwemu do ich załatwienia, bez względu na fakt, czy wnioskodawca wcześniej składał pisma/wnioski organowi właściwemu w sprawie w tym samym przedmiocie.</p> <p>Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem niewłaściwego stosowania przepisów regulujących postępowanie organu w sprawie rozpatrywania i załatwiania skarg oraz wniosków.</p> | |
| Wyjaśnienia, protokoły, oświadczenia | <p>Pismami z dnia 17 i 20 stycznia 2023 r. wyjaśnienia złożył Sekretarz. (dowód: akta kontroli str. 19-28)</p> |
| Ocena obszaru kontroli | Pozytywna z nieprawidłowościami. |
| Wpis do książki kontroli | 1/2023 |
| Podsumowanie ustaleń w podmiocie kontrolowanym | <p>Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Stwierdzono:</p> <p><u>nieprawidłowości:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – w 13 przypadkach, w tym 11 skargach i 2 wnioskach przekazanie bądź wskazanie właściwego organu nastąpiło po upływie 7 – dniowego terminu, o którym mowa w art. 231 § 1 lub art. 243 Kpa; – w 1 skardze organ nie pouczył skarżącego o prawie do wniesienia ponaglenia, do czego obliguje art. 36 Kpa w związku z art. 237 § 4 Kpa; – w 1 sprawie nie wystosowano do skarżącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, do czego zobowiązywał art. 237 § 3 Kpa; – w 18 sprawach, osoby składające podpisy na pismach kończących postępowania skargowo-wnioskowe nie posiadały upoważnień do działania w imieniu organu lub nie stosowały pieczęci wskazującej na posiadanie takiego uprawnienia; – w 1 zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi nie zawarto pouczenia o treści art. 239 Kpa, do czego zobowiązuje art. 238 Kpa; <p><u>uchybienia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – w 23 przypadkach pisma dotyczące załatwienia spraw opatrzone były innymi symbolami klasyfikacyjnymi niż te, które są przypisane, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej⁶, postępowaniom skargowo-wnioskowym, np. 8049, 8061, 8063, 9024, 03310, 8041, bądź błędnie nadawano im symbol 1510 zamiast 1511, gdy podlegały przekazaniu wg właściwości; – w 5 sprawach przekazania skarg/wniosków bądź wskazania organów właściwych w sprawie dokonano na podstawie innych aktów prawnych, bez wskazania art. 231 § 1 lub art. 243 Kpa, które określają przyjęty tryb postępowania; |

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67), zwane dalej *rozporządzeniem ws. instrukcji kancelaryjnej*.

| | |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - w przypadku 7 wniosków, podmiot kontrolowany uznając się za niewłaściwy w sprawie wskazał wnioskodawcy organ właściwy, czym naruszył przepis art. 243 Kpa. |
| <p>Wnioski dotyczące uzyskanych efektów zrealizowanego zadania</p> | <p>W ocenie zespołu kontrolnego organ wdrożył rozwiązania zapewniające organizację przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków, a także podjął działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb ludności. Podmiot kontrolowany, pomimo stwierdzonych w toku kontroli naruszeń, <u>wywiązywał się z realizacji obowiązku przyjmowania i rozpatrywania skarg oraz wniosków.</u></p> <p>Wszystkie wpływające do Marszałka, w okresie objętym kontrolą, skargi i wnioski podlegały wpisowi we właściwym rejestrze. W odniesieniu do składanych do kontrolowanego organu skarg i wniosków podejmowano działania mające na celu ich rozpatrzenie, niezwłocznie kierując sprawy do załatwienia przez dyrektorów wydziałów lub przekazując sprawy właściwym organom bądź wskazując skarżącemu właściwy organ.</p> <p>Niemniej jednak mając na względzie stwierdzone w toku kontroli odstępstwa od stanu pożądanego, zwrócono uwagę na konieczność dołożenia większej staranności w sposobie kwalifikowania i załatwiania skarg oraz wniosków, przestrzegania terminów załatwiania spraw oraz właściwego podpisywania zawiadomień o sposobie ich załatwienia.</p> <p>Wylimitowanie przez organ kontrolowany powyższych nieprawidłowości przyczyni się do prowadzenia postępowań administracyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami, jak również pogłębi zaufanie obywateli do organów administracji publicznej.</p> |
| <p>Zalecenia</p> | <ul style="list-style-type: none"> - dochowywać terminu określonego w art. 231 § 1 Kpa na przekazanie skargi bądź wskazanie organu właściwego w sprawie; - wyznaczając nowy termin załatwienia skargi, pouczać o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z treścią art. 36 Kpa w związku z art. 237 § 4 Kpa; - wystosowywać zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, do czego obliuguje art. 237 § 3 Kpa; - podejmować działania w ramach prowadzonych postępowań skargowo – wnioskowych przez osoby posiadające stosowne upoważnienie do występowania w imieniu organu z jednoczesnym stosowaniem pieczęci potwierdzających posiadanie przedmiotowych uprawnień; - sporządzając zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi, pouczać o treści art. 239, do czego zobowiązuje art. 238 Kpa; - stosować właściwe symbole klasyfikacyjne, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej; - dokonując przekazania skarg/wniosków do właściwych organów bądź wskazując takie organy, powoływać się również na przepisy art. 231 oraz 243 Kpa uzasadniające przyjęty tryb postępowania; |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> – przekazywać wnioski do organów właściwych do ich rozpatrzenia, zgodnie z dyspozycją art. 243 Kpa. |
| 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 <i>Mateusz Wagemann</i> II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI</p> |