



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, dnia 1 września 2023 r.

K-2.431.1.34.2023.7.DK

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 Gminy Biesiekierz, zwana dalej <i>Radą</i> , 76-039 Biesiekierz 103.
Osoba pełniące funkcję Przewodniczącego Rady w okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli	Pani Anna Bejnarowicz
Okres objęty kontrolą	Od dnia 2 stycznia 2021 r. do dnia 11 czerwca 2023 r.
Kontrolujący	Pani Sylwia Rzymska – główny specjalista w Wydziale Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, <i>kierownik zespołu kontrolnego</i> ; Pan Dawid Kasprzyk – starszy inspektor w Wydziale Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.
Nr upoważnienia	Nr 57/23 z dnia 7 czerwca 2023 r.
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> .
Kryteria prowadzenia kontroli	legalność, rzetelność
Rodzaj i tryb kontroli	planowa, tryb zwykły
Termin kontroli	12-14 czerwca 2023 r.
Obszar kontroli:	Sposób przyjmowania i załatwiania skarg oraz wniosków.
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 Anna Bejnarowicz, Przewodnicząca Rady Gminy Biesiekierz, zwana dalej <i>Przewodniczącą</i> .
<p>Ustalenia kontroli:</p> <p>Zakres działania i zadania Rady w okresie objętym kontrolą określał Statut Gminy Biesiekierz wprowadzony uchwałą Nr XLI/272/22 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 27 czerwca 2022 r. (z późn. zm.), zwany dalej <i>Statutem</i>¹. Zapisy Statutu zawierały uregulowania odnoszące się do zasad i trybu działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, do czego zobowiązuje art. 18b ustawy o samorządzie gminnym². (dowód: akta kontroli str. 12-16)</p> <p>Informacja o dniach i godzinach przyjmowania obywateli w sprawach skarg oraz wniosków umieszczona została w siedzibie Rady, czym wypełniono dyspozycję art. 253 § 4 Kpa. Niemniej jednak, organ przyjmował obywateli we wskazanym zakresie jedynie w każdy pierwszy czwartek miesiąca w godzinach od 14:00 do 16:00, co stanowiło naruszenie art. 253 § 2 i 3 Kpa. Szczegółowy opis stwierdzonej nieprawidłowości ujęty został w części: <i>Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień</i>.</p> <p>W okresie objętym kontrolą, w prowadzonym dla organu stanowiącego i kontrolnego Gminy papierowo rejestrze skarg i wniosków (zwanym dalej <i>rejestr</i>), odnotowano 7 skarg³, z czego:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ w 2021 r. – 1 skargę, ➤ w 2022 r. – 3 skargi, ➤ w 2023 r. (do dnia kontroli) – 3 skargi. <p>Ustalono, że w przedmiotowym rejestrze ujmowano sprawy podlegające rozpatrzeniu przez Radę, jak również przekazane do organów właściwych w sprawie. (dowód: akta kontroli str. 20-21)</p> <p>Nie stwierdzono wpływu wniosków oraz spraw wnoszonych ustnie do protokołu.</p> <p>Niemniej jednak w toku kontroli zwrócono uwagę, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ pozycje 1/2022 i 2/2022 w rejestrze dotyczą tej samej skargi, ➤ w przedłożonym do kontroli rejestrze nie została odnotowana skarga przekazana pismem z dnia 31 stycznia 2023 r. przez Wojewodę Zachodniopomorskiego do rozpatrzenia Radzie (znak: UG.Or.SR.1.1510.2023), ➤ w przypadku 2 skarg przekazanych do rozpatrzenia organowi właściwemu w sprawie (UG.Or.RG.1510.1.2023 i UG.Or.SR.1.1510.2023), nadane przez organ sygnatury akt nie były zgodne rozporządzeniem ws. instrukcji kancelaryjnej⁴, <p>co stanowiło naruszenie art. 254 Kpa.</p> <p>Szczegółowy opis stwierdzonego uchybienia ujęty został w części: <i>Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień</i>.</p> <p>Analizie poddano wszystkie 8 spraw, których sygnatury ujęte zostały w poniższej Tabeli.</p>	

¹ W okresie objętym kontrolą obowiązywał również Statut Gminy Biesiekierz wprowadzony uchwałą Nr XVII/131/16 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 25 lutego 2016 r. (z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40. z późn. zm.).

³ W rejestrze odnotowano 8 pozycji, jednakże 1 skarga została ujęta pod dwoma pozycjami.

⁴ 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 *instrukcją kancelaryjną*.

Tabela

Lp.	Sygnatura sprawy i poz. w rejestrze	Lp.	Sygnatura sprawy i poz. w rejestrze	Lp.	Sygnatura sprawy i poz. w rejestrze
2021 r.					
1.	UG.Or.RG.1510.5.2021.DSt Poz. 1/2021				
2022 r.					
2.	UG.Or.RG.1510.3.2022 Poz. 1/2022 i 2/2022	3.	UG.Or.RG.1510.4.2022 Poz. 3/2022	4.	UG.Or.RG.1510.5.3.2022.DSt Poz. 4/2022
2023 r.					
5.	UG.Or.RG.1510.1.3.2023 Poz. 1/2023	6.	UG.Or.RG.1510.2.2023 Poz. 2/2023	7.	UG.Or.RG.1510.1.2023 Poz. 3/2023
8.	UG.Or.SR.1.1510.2023 Brak w rejestrze				

Nie wniesiono uwag do sposobu załatwienia spraw ujętych pod poz. 4-5 w Tabeli. Wyniki kontroli wykazały, że podjęte przez organ rozstrzygnięcia wydawane były w formie uchwały. Zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg zostały wystosowane do stron z zachowaniem terminu wskazanego w art. 237 § 1 Kpa i zawierały wszystkie elementy określone w art. 238 § 1 Kpa.

We wszystkich przedłożonych do kontroli aktach spraw znajdowały się adnotacje o wystosowaniu do skarżących informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679 przy pierwszej czynności skierowanej do tych osób, co stanowiło realizację art. 226a oraz 231 § 2 Kpa.

Niemniej jednak ustalono, że:

- w 2 sprawach naruszono przepisy art. 36 w zw. z art. 237 § 4 Kpa, poprzez przesłanie zawiadomienia o niezakończonym w terminie bez pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (poz. 1 i 6 w Tabeli);
- w 3 sprawach naruszono zapisy art. 238 § 1 Kpa poprzez:
 - nie wskazanie uzasadnienia prawnego w zawiadomieniach o odmownym sposobie załatwienia skarg (poz. 2-3 i 6 w Tabeli),
 - nie wskazanie uzasadnienia faktycznego w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi (poz. 2 w Tabeli).

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

Ponadto, w toku kontroli zwrócono uwagę, że:

- skarga ujęta pod poz. 7 w Tabeli została przekazana organowi właściwemu w sprawie ze wskazaniem niepełnej podstawy prawnej dokonanej czynności. Zapisy art. 233-236 Kpa nakładają na organ obowiązek nadania skardze odpowiedniego charakteru procesowego przyjętego w przepisach Kodeksu (wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r. ygn.. akt I OSK 209/10). Przywołany przez organ art. 233 Kpa wskazuje, jak powinien zachować się podmiot uprawniony do wszczęcia postępowania administracyjnego, nie jest natomiast podstawą prawną przekazania skargi. W związku z powyższym poucza się o konieczność dołożenia większej staranności podczas sporządzania pism przekazujących skargi, mając na względzie, że przekazania skargi organowi właściwemu w sprawie dokonuje się na podstawie art. 231 § 1 Kpa. (dowód: akta kontroli str. 97)
- w przypadku 1 skargi (poz. 1 w Tabeli), od momentu podjęcia uchwały do dnia nadania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi w placówce pocztowej upłynęło 6 dni kalendarzowych. W trakcie kontroli przypomniano, że załatwienie skarg/wniosków następuje nie

w dacie podjęcia przez organ uchwały o sposobie załatwienia skargi, lecz w dniu wystosowania ww. zawiadomienia do strony, tj. w dniu nadania go przesyłką pocztową. O powyższym, pismem z dnia 8 października 2014 r. (znak: NK-3.4100.247.2014.EM) poinformował Wojewoda Zachodniopomorski, w ramach nadzoru nad przyjmowaniem skarg i wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 22)

Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień:

W toku kontroli stwierdzono, następujące:

nieprawidłowości:

- ustalony przez Radę sposób przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków nie wypełniał dyspozycji art. 253 § 2 i 3 Kpa;

Pismem z dnia 19 czerwca 2023 r. Przewodnicząca wyjaśniła, że *przyjmowanie obywateli tylko w pierwszy czwartek miesiąca wynikało z małej popularności takiego dyżuru, w ostatnim roku nikt nie skorzystał z tej formy kontaktu, ani nie zgłaszał, że ma utrudniony dostęp do organu stanowiącego. Można również skontaktować się z Przewodniczącą zawsze poprzez biuro Rady, a również w czasie obecności na komisji lub sesji. Jednak w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w tym zakresie przez kontrolę, zostanie wyznaczony jeden dzień w tygodniu do kontaktu z mieszkańcami gminy w sprawach skargi i wniosków zgodnie z art. 253 KPA.*

(dowód: akta kontroli str. 123)

Wskazać należy, że zgodnie z art. 253 § 2 i 3 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są przyjmować obywateli w sprawie skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Organizacja przyjęć obywateli przez Radę w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych nie spełniała dyspozycji ww. przepisów.

- w 2 sprawach organ naruszył przepisy art. 36 w zw. z art. 237 § 4 Kpa, poprzez przesłanie zawiadomienia o niezakończonym w terminie bez pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (poz. 1 i 6 w Tabeli);

W dniu 19 czerwca 2023 r. Przewodnicząca wyjaśniła, że: *brak pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 Kpa) w zawiadomieniach o niezakończonym w terminie w sprawach: (...) wynika z przeoczenia pracownika.*

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 89, 123)

Zgodnie z zapisami art. 36 § 1 Kpa w zawiadomieniu o niezakończonym w terminie należy podać przyczyny zwłoki, wskazać nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia. Brak zawarcia w piśmie ww. pouczenia nie wypełnia dyspozycji przytoczonego przepisu, co może skutkować brakiem wiedzy skarżącego o przysługujących prawach.

- w 3 sprawach naruszono zapisy art. 238 § 1 Kpa poprzez:
 - nie wskazanie uzasadnienia prawnego w zawiadomieniach o odmownym sposobie załatwienia skarg (poz. 2-3 i 6 w Tabeli),
 - nie wskazanie uzasadnienia faktycznego w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi (poz. 2 w Tabeli).

Na powyższą okoliczność w piśmie z dnia 19 czerwca 2023 r. Przewodnicząca wyjaśniła, że *przyjętą praktyką jest, że organ zawiadamia skarżących o sposobie załatwienia skargi pismem, którego integralną częścią jest uchwała Rady Gminy Biesiekierz wraz z uzasadnieniem. Dokumenty te zawierają zarówno podstawę prawną rozstrzygnięcia, jak i uzasadnienie faktyczne.*

(dowód: akta kontroli str. 58, 67-69, 88, 123)

W myśl art. 238 § 1 Kpa, *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*

W opisanych wyżej przypadkach organ nie wskazywał przepisów, na podstawie których stwierdził bezzasadność skargi. Ponadto w skardze ujętej pod poz. 2 w Tabeli, uzasadnienie faktyczne było zbyt lakoniczne, opisywało proces oraz przebieg przedmiotowej sprawy, jednakże nie wskazywało dowodów, na podstawie których nastąpiło odmowne załatwienie skargi.

Podkreślić należy, że uzasadnienie prawne powinno polegać na wyjaśnieniu w sposób niebudzący wątpliwości podstawy prawnej odmownego załatwienia skargi wraz z przytoczeniem konkretnych przepisów prawa. Uzasadnienie faktyczne winno natomiast wskazywać w szczególności fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Realizacja dyspozycji ww. artykułu winna przedstawiać skarżącemu dokonane ustalenia oraz przepisy jakimi organ się kierował podczas wydawania rozstrzygnięcia.

Uchybienie:

W toku kontroli stwierdzono, że podmiot kontrolowany nie rejestrował skarg *w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania*, czym naruszył zapisy art. 254 Kpa, tj.:

- w przedłożonym do kontroli rejestrze nie odnotowano skargi ujętej pod poz. 8 w Tabeli;
- skarga ujęta pod poz. 2 w Tabeli została zarejestrowana w rejestrze pod dwoma numerami;
- w 2 sprawach przekazanych według właściwości (poz. 7 i 8 w Tabeli), organ nie zastosował właściwych symboli klasyfikacyjnych określonych w *instrukcji kancelaryjnej*.

(dowód: akta kontroli str. 20-21, 97, 108)

Pismem z dnia 19 czerwca 2023 r. Przewodnicząca wyjaśniła, że:

- *przyczyną braku umieszczenia w rejestrze skarg i wniosków skargi Pana (...) przekazanej przez Wojewodę Zachodniopomorskiego było przeoczenie pracownika;*
- *przyczyną nadania skardze ujętej w rejestrze pod poz. 3/2023 symbolu klasyfikacyjnego UG.Or.RG.1510.1.2023 oraz skardze Pana (...) UR.Or.SR.1.1510.2023 było przeoczenie pracownika.*

(dowód: akta kontroli str. 122-123)

Należy podkreślić, że każdorazowe rejestrowanie skarg i wniosków wpływających do organów władzy publicznej oraz nadawanie im właściwych sygnatur porządkuje system ich rozpatrywania, co przekłada się art. na terminowość ich załatwiania oraz wspomaga nadzór.

Ponadto przypomnieć należy, iż zgodnie z instrukcją kancelaryjną symbolem klasyfikacyjnym dedykowanym dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio jest 1510, natomiast dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości jest 1511. Znak sprawy stanowi obowiązkowy i niezmienny element pism tworzonych w ramach danego postępowania, pozwalając na jednoznaczne odtworzenie jego przebiegu.

Stwierdzone nieprawidłowości w sposobie załatwiania skarg przez organ kontrolowany, wynikają przede wszystkim z braku rzetelności w zakresie stosowania obowiązujących uregulowań prawnych.

**Wyjaśnienia,
protokoły,
oświadczenia**

Pismem z dnia 19 czerwca 2023 r. Przewodnicząca złożyła wyjaśnienia w ww. obszarze.
(dowód: akta kontroli, str. 122-123)

Ocena obszaru kontroli	<i>Pozytywna z nieprawidłowościami</i>
Wpis do książki kontroli	4/2023
Podsumowanie ustaleń w podmiocie kontrolowanym	<p><u>nieprawidłowości:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – wyznaczony przez podmiot kontrolowany sposób przyjmowania obywateli w zakresie skarg i wniosków jedynie 1 raz w miesiącu nie odpowiadał dyspozycji art. 253 § 2 i 3 Kpa; – w 2 sprawach organ naruszył przepisy art. 36 w związku z art. 237 § 4 Kpa, poprzez przesłanie zawiadomienia o niezalutwieniu sprawy w terminie bez pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia; – w 3 sprawach organ naruszył zapisy art. 238 § 1 Kpa poprzez niewskazanie w zawiadomieniach o odmownym sposobie załatwienia skargi uzasadnienia prawnego lub/i faktycznego. <p><u>Uchybienie:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – podmiot kontrolowany nie rejestrował skarg <i>w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg</i>, tj.: <ul style="list-style-type: none"> • jedna skarga została zaewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków pod dwoma pozycjami, • wpływ jednej skargi nie został zaewidencjonowany w rejestrze, • w przypadku 2 skarg organ nie zastosował właściwych symboli klasyfikacyjnych określonych w instrukcji kancelaryjnej.
Wnioski dotyczące uzyskanych efektów zrealizowanego zadania	<p>Każdorazowo Rada podejmowała działania mające na celu rozpatrzenie skarg. Ponadto organ informował skarżących o kolejnych etapach prowadzonych postępowań. Niemniej jednak mając na względzie stwierdzone w toku kontroli odstępstwa od stanu pożądanego, zwrócono uwagę na konieczność:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dołożenia większej staranności podczas prowadzenia rejestru skarg i wniosków, – dostosowania dni i godzin przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków do ustawowych zapisów, – każdorazowego pouczenia skarżących o przysługujących im prawach oraz prawidłowego uzasadniania rozstrzygnięć o odmownym załatwieniu skargi. <p>Wyeleminowanie przez organ kontrolowany powyższych nieprawidłowości przyczyni się do prowadzenia ww. postępowań zgodnie z obowiązującymi przepisami, jak również pogłębi zaufanie obywateli do organów administracji publicznej.</p>
Zalecenia	<ul style="list-style-type: none"> – wyznaczyć sposób przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków w sposób zgodny z dyspozycją zawartą w art. 253 § 2 i 3 Kpa; – wyznaczając nowy termin załatwienia skargi, pouczać o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z treścią art. 36 Kpa w związku z art. 237 § 4 Kpa; – zamieszczać w zawiadomieniu o odmownym sposobie załatwienia skargi uzasadnienie faktyczne i prawne, do czego zobowiązuje art. 238 § 1 Kpa;

	<ul style="list-style-type: none">– nadawać sprawom właściwe symbole klasyfikacyjne oraz ujmować je we właściwych ewidencjach, zgodnie z brzmieniem art. 254 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 style="text-align: center;">z upoważnienia WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO</p> <p style="text-align: center;">Mateusz Wagemann II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI</p>