



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Olsztyn, 7 lutego 2020 r.

BW-I.1611.1.2019

**Szanowny Pan
Maciej Kotarski
Warmińsko - Mazurski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego
w Olsztynie**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, w związku z kontrolą problemową przeprowadzoną w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, 10-575 Olsztyn, al. Marszałka J. Piłsudskiego 7/9, REGON: 510750924, NIP: 7392980088.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- Pan Maciej Kotarski – Warmińsko - Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, zatrudniony 1 stycznia 1999 r. powołany na stanowisko dnia 2 kwietnia 2013 r.
- Pani Joanna Łucja Sopella – p.o. Zastępcy Warmińsko - Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego od dnia 1 października 2013 r. (Naczelnik Wydziału Inspekcji i Kontroli, zatrudniona od dnia 15 lutego 2003 r.)
- Pan Radosław Jan Leśniarek– Naczelnik Wydziału Orzeczniczo-Prawnego, zatrudniony od dnia 1 kwietnia 2008 r., pełniący obowiązki na tym stanowisku od 1 maja 2012 r.;

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Oddziału Komunikacji, Spraw Organizacyjnych i Analiz, Biura Wojewody, Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- Edyta Dorota Olszewska – kierownik oddziału, nr legitymacji służbowej 60/2014 wydanej przez Dyrektora Generalnego Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – przewodnicząca zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.242.2019 z 25 marca 2019 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego.
- Magdalena Kuriata - inspektor wojewódzki, nr legitymacji służbowej 27/2016 wydanej przez Dyrektora Generalnego Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – członek zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.241.2019 z 25 marca 2019 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego.

Termin kontroli: 25 marca 2019 r. – 29 marca 2019 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 55/2019.

Zakres kontroli:

- planowa kontrola była kontrolą problemową w zakresie sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, mającą na celu sprawdzenie prawidłowości działań jednostki, ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości i uchybień oraz wysunięcie wniosków i zaleceń zmierzających do ich wyeliminowania.
- okres objęty kontrolą: od 1 czerwca 2016 r. do 25 marca 2019 r.

[akta kontroli str. Nr 1-19]

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1464) 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) oraz działem VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096.), zwanej dalej „k.p.a.”.

Na podstawie ustaleń kontroli, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Ustalenia kontroli:

Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków regulują przepisy powszechnie obowiązujące w tym zakresie tj. przepisy działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

W okresie objętym kontrolą, w jednostce kontrolowanej przedmiotowy zakres regulował również Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, stanowiący załącznik do zarządzenia Warmińsko - Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nr 8/2013 z dnia 17 maja 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, zmieniony zarządzeniem nr 1/2016 Warmińsko - Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 25 marca 2016 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie.

1. Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz zamieszczanie wymaganych informacji.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że informacja o przyjmowaniu obywateli w sprawach skarg i wniosków umieszczona została w widocznym miejscu w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz na jej stronie internetowej. Tym samym spełniony został obowiązek wynikający z przepisu art. 253 § 4 k.p.a.

Klienci w sprawach skarg i wniosków przyjmowani są codziennie od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.30 do 15.30 w sekretariacie Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie. Dodatkowo wyznaczony został także dzień i godziny przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków przez kierownika jednostki - Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olsztynie przyjmuje obywateli w sprawach skarg i wniosków w każdy poniedziałek w godzinach od 12:00 do 16:30. Mając na uwadze, że czas pracy w WINB wyznaczono od poniedziałku do piątku w godzinach od 7:30 do 15:30, należy

stwierdzić, że spełniona została także dyspozycja art. 253 § 3 k.p.a., zgodnie z którą *przynajmniej raz w tygodniu obywatele są przyjmowani po godzinach pracy.*

W toku czynności kontrolnych w zakresie przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz zamieszczanie wymaganych informacji stwierdzono **uchybie** polegające na niezastosowaniu się przez WINB w Olsztynie do dyspozycji § 3 ust. 1 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), zgodnie z którą *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.* Należy bowiem zauważyć, że poza ogólną informacją o godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków oraz informacją o przyjmowaniu obywateli przez kierownika jednostki po godzinach pracy Inspektoratu, (§ 20 ust. 1 i ust. 2) w Regulaminie Organizacyjnym jednostki **brak jest innych istotnych zapisów dotyczących komórek organizacyjnych właściwych w sprawach skarg i wniosków.**

W obecnej sytuacji ustalenie osób odpowiedzialnych za przyjmowanie i dekretowanie skarg i wniosków oraz koordynowanie terminów ich załatwiania, a także rozpatrywanie skarg związanych z realizacją zadań przez organy niższego stopnia, możliwe jest wyłącznie po weryfikacji zakresów czynności poszczególnych pracowników, jednakże weryfikacja ta nie pozwala na ustalenie, która komórka organizacyjna/który pracownik WINB w Olsztynie odpowiada za koordynację całości spraw z zakresu rozpatrywania skarg i wniosków, w tym prowadzenie Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków. Ponadto w zakresach czynności osób odpowiedzialnych za merytoryczne rozpatrywanie przedmiotowych spraw użyto sformułowania „rozpatrywanie skarg”, brak jest natomiast wzmianki o rozpatrywaniu wniosków.

Należy zauważyć, że zapis art. 254 k.p.a. wymaga, aby organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych rejestrowały i przechowywały przyjmowane i rozpatrywane skargi i wnioski w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Dotyczy to również związanych z nimi pism oraz innych dokumentów. Odrębne przechowywanie wskazanej dokumentacji ma zagwarantować sprawną kontrolę prowadzonych przez organ postępowań skargowych oraz wnioskowych, w szczególności w odniesieniu do ich przebiegu oraz terminów. Przepisy k.p.a. oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, nie wskazują warunków, jakim odpowiadać powinna rejestracja i przechowywanie dokumentacji, pozostawione to zostało do regulacji w formie przepisów wewnętrznych poszczególnych jednostek organizacyjnych. Ogólne

warunki wprowadza jedynie § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia, **który wymaga, aby przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierzono zostało wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.**

W świetle powyższych regulacji prawnych najbardziej zasadnym wydaje się być wskazanie komórek organizacyjnych właściwych w sprawach skarg i wniosków w Regulaminie Organizacyjnym jednostki kontrowanej. Takie działanie znacznie usprawniłoby kontrolę, a przede wszystkim ustalenie osób odpowiedzialnych za koordynację całości spraw z zakresu skarg i wniosków.

Przyczyną powstania ww. uchybienia było niezastosowanie się do regulacji § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia. Skutkiem powyższego jest utrudniona kontrola przebiegu załatwiania skarg i wniosków oraz ustalenie osób odpowiedzialnych za ewentualne uchybienia w zakresie koordynacji ich rozpatrywania oraz prowadzenia Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków. Osobą odpowiedzialną za powyższe jest kierownik jednostki kontrolowanej.

[akta kontroli str.21-67]

2. Rozpatrywanie skarg i wniosków wpływających do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że sprawy zawierające dokumentację skargowo-wnioskową oznaczone były symbolami 7641 kat. arch. A – dla skarg i wniosków dotyczących działalności podległych organów w zakresie realizacji nadzoru budowlanego, zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy, stanowiącym załącznik Nr 5 do rozporządzenia 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. 2011 r. Nr 14, poz. 67).

W okresie objętym kontrolą jednostka nie odnotowała skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia według właściwości i nie utworzyła takiego rejestru, co jest zgodne z obowiązującą jednostkę instrukcją kancelaryjną.

Wpływające do jednostki skargi i wnioski były rejestrowane i przechowywane oddzielnie od innych spraw. Okazany kontrolującemu Centralny Rejestr Skarg i Wniosków zawierał typowy układ rubryk stosowany w rejestrach dla tej problematyki. Od 1 czerwca 2016 r. do 25 marca 2019 r. odnotowano łącznie wpływ 347 spraw z zakresu skarg i wniosków (2016 r. – 77 skarg i 6 wniosków, 2017 r. – 109 skarg i 10 wniosków; 2018 r. – 115 skarg i 10 wniosków; 2019 r. – 17 skarg i 3 wnioski). Kontroli poddano 50 % + 1 załatwionych spraw.

W toku czynności kontrolnych w zakresie prowadzenia Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków stwierdzono następujące uchybienie: w rubryce „Sprawa /krótka treść/” WINB w Olsztynie zawiera opis sprawy, który może wprowadzać w błąd. Dotyczy to spraw zarejestrowanych pod numerami: A.7641.72.2016; A.7641.81.2016; A.7641.90.2016; A.7641.92.2016; A.7641.94.2016; A.7641.115.2016; A.7641.124.2016; A.7641.142.2016; A.7641.146.2016; A.7641.148.2016; A.7641.149.2016; A.7641.15.2017; A.7641.51.2017; A.7641.55.2017; A.7641.68.2017; A.7641.78.2017; A.7641.83.2017; A.7641.89.2017; A.7641.91.2017; A.7641.93.2017; A.7641.97.2017; A.7641.102.2017; A.7641.103.2017; A.7641.106.2017; A.7641.113.2017; A.7641.116.2017; A.7641.121.2017; A.7641.2.2018; A.7641.3.2018; A.7641.4.2018; A.7641.7.2018; A.7641.20.2018; A.7641.24.2018; A.7641.29.2018; A.7641.37.2018; A.7641.38.2018; A.7641.43.2018; A.7641.50.2018; A.7641.53 2018; A.7641.56.2018; A.7641.62.2018; A.7641.74.2018; A.7641.92.2018; A.7641.107.2018; A.7641.111.2018; A.7641.114.2018; A.7641.124.2018; A.7641.1.2019; A.7641.11.2019; A.7641.17.2019; A.7641.18.2019. W opisach ww. spraw użyto zwrotu „przekazanie wg. właściwości”, co może sugerować, że sprawy winny zostać zarejestrowane z innym symbolem klasyfikacyjnym. Dopiero analiza akt sprawy wskazuje, że są one rozpatrywane we własnym zakresie, a użyte sformułowanie wynika jedynie stąd, że przedmiotowe sprawy trafiły do WINB w wyniku przekazania ich przez organ, do którego pisma pierwotnie wpłynęły, a który w wyniku stwierdzenia swojej niewłaściwości przekazał je jednostce kontrolowanej.

Powyższa sytuacja w ocenie zespołu kontrolującego **stanowi uchybienie** polegające na naruszeniu art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.), dalej k.p.a. stanowiącego, że skargi i wnioski oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Właściwy opis spraw w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków oraz odrębne przechowywanie akt ma zagwarantować sprawniejszą kontrolę prowadzonych przez organ postępowań skargowych oraz wnioskowych, w szczególności w odniesieniu do ich przebiegu oraz terminów.

Przyczyną stwierdzonego uchybienia było niezastosowanie się WINB w Olsztynie do dyspozycji art. 254 k.p.a. Skutkiem zaistniałej sytuacji może być utrudniona kontrola przebiegu załatwiania skarg i wniosków. Osobą odpowiedzialną za powyższą sytuację jest pracownik WINB w Olsztynie odpowiedzialny za prowadzenie Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków, pracownik odpowiedzialny za przyjęcie i koordynację skarg i wniosków oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

2.1. Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio:

Kontrolą objęto 50 % + 1, tj. 173 załatwionych bezpośrednio skarg i wniosków dotyczących działalności podległych organów w zakresie realizacji nadzoru budowlanego.

Zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg i wniosku, podpisywane były przez Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego bądź p.o. Zastępcy, a w razie ich nieobecności przez upoważnionych pracowników WNIB w Olsztynie.

W trakcie czynności kontrolnych akt skargowych i wnioskowych rozpatrywanych we własnym zakresie **stwierdzono następującą nieprawidłowość, tj.** przypadek nadania błędnego symbolu klasyfikacyjnego - 7641 dla pisma, które nie stanowi wniosku w świetle 241 k.p.a. (dotyczy sprawy A.7641.48.2019).

Zgodnie z art. 241 k.p.a. *przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.* Wprawdzie art. 241 k.p.a. nie definiuje pojęcia wniosku, ale wskazuje jego przedmiot, jakim mogą być sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Intencją wnioskodawcy jest więc **propozycja poprawy działania organu, do którego jest on skierowany.** Pismo, które wpłynęło do WINB w Olsztynie 30 maja 2018 r. zarejestrowane pod nr A.7641.48.2019 stanowi prośbę o „*przedłużenie terminu rozbiórki*”, zatem nie stanowi w ocenie kontrolujących wniosku w świetle 241 k.p.a.

Powyższe działanie WINB w Olsztynie w ocenie zespołu kontrolującego stanowi nieprawidłowość skutkującą naruszeniem art. 241 k.p.a. oraz przepisów jednolitego rzeczowego wykazu akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy, stanowiącego załącznik Nr 5 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. Przyczyną powyższego działania była niewłaściwa interpretacja art. 241 k.p.a.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi pracownik bezpośrednio rozpatrujący sprawy z zakresu skarg i wniosków, pracownik odpowiedzialny za przyjmowanie i dekretację skarg i wniosków oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

W wyniku kontroli stwierdzono również, że w zbadanej próbie spraw z zakresu skarg i wniosków, 14 spraw (14 skarg) rozpatrzonych zostało z przekroczeniem ustawowego terminu wynikającego z art. 237 k.p.a. bez poinformowania strony o niezakończonym w terminie. Wspomniana sytuacja miała miejsce w przypadku spraw zarejestrowanych pod

numerem: A.7641.62.2016; A.7641.134.2016; A.7641.23.2017; A.7641.30.2017; A.7641.45.2017; A.7641.61.2017; A.7641.71.2017; A.7641.80.2017; A.7641.95.2017; A.7641.101.2017; A.7641.103.2017; A.7641.50.2018; A.7641.54.2018; A.7641.6.2019.

Zgodnie z dyspozycją art. 237 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, **nie później jednak niż w ciągu miesiąca**. *O każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 k.p.a.).* Z przytoczonych regulacji wynika jednoznacznie, że obowiązek załatwienia skargi w ciągu miesiąca nie jest obowiązkiem bezwzględnym, jednak w sytuacji kiedy jego dochowanie nie jest możliwe, organ musi zawiadomić skarżącego o tym fakcie, wskazując mu nowy termin załatwienia skargi oraz przyczynę niemożności terminowego jej załatwienia. Przyczyna ta powinna być obiektywnie uzasadniona, a nowy termin powinien być wyznaczony na możliwie bliską przyszłość, tak aby organ zastosował się do zasady szybkości postępowania, o której mowa w art. 12 k.p.a.

Z analizy akt wynika, że przekroczenia terminów wynosiły od 1 dnia nawet do blisko 2 miesięcy. W wymienionych wyżej sprawach nie poinformowano wnioskodawców o braku możliwości załatwienia wniosku w terminie, a także nie wyznaczono nowego terminu rozpatrzenia sprawy. Do wnioskodawców nie skierowano pism informujących o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu. Powyższa sytuacja w ocenie zespołu kontrolującego **stanowi nieprawidłowość**, której przyczyną powstania było niezastosowanie się pracowników WINB w Olsztynie do dyspozycji art. 237 § 1 k.p.a. oraz art. 237 § 4 k.p.a. w związku z art. 36 k.p.a. Skutkiem powyższego było niezakończono spraw w terminie wyrażonym w ww. przepisach. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi pracownik bezpośrednio rozpatrujący sprawy z zakresu skarg i wniosków, pracownik koordynujący terminy załatwiania spraw oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

W tym miejscu należy zauważyć, w pozostałych przypadkach kiedy jednostka kontrolowana informowała skarżących o fakcie przedłużeniu terminu rozpatrzenia skargi, każdorazowo wskazywała jako przyczynę zwłoki konieczność oczekiwania na stanowisko innego organu powołując się na art. 35 § 5 k.p.a. (np. sprawa A.7641.73.2018). W ocenie zespołu kontrolującego przedmiotowe działanie **stanowi nieprawidłowość**. Należy bowiem zauważyć, że art. 237 k.p.a. stanowiący przepis szczególny, określający terminy załatwiania spraw z zakresu skarg i wniosków, reguluje terminy w sposób odmienny niż przepis ogólny art. 35 k.p.a. odnoszący się do postępowań administracyjnych. Zgodnie

z art. 237 § 4 k.p.a. w razie niezalatwienia skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38. Należy zauważyć, że przedmiotowy przepis nie zawiera odesłania do art. 35, w związku z czym brak jest podstaw do rozszerzenia jego zastosowania na sprawy z zakresu skarg i wniosków.

Na marginesie należy również wskazać, że w *judykaturze przypadki braku znamion zawinienia organu wpływające na długość prowadzenia postępowania są oceniane ad casu. Niemniej jednak orzecznictwo stoi na stanowisku, że w odniesieniu do administracji o charakterze hierarchicznym przesłanki eskulpacyjne należy traktować ściśle. Szczególnie dobitnie świadczy o tym wyr. NSA z 30.11.1995 r. (IV SAB 53/95, ONSA 1996, Nr 4, poz. 179), w którym stwierdzono, iż: **"Bezczynność lub zwłoka jednego z ogniw struktury administracji rządowej przyczyniająca się do niezalatwienia sprawy we właściwym terminie ustalonym w przepisach prawa, nie może być zakwalifikowana jako przyczyna niezależna od organu w rozumieniu art. 35 § 5 KPA"**. W późniejszych latach podobne stanowisko można było znaleźć w wyr. NSA z 25.2.1999 r. (IV SAB 43/98, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że "zwłoka organu niższego stopnia w nadesłaniu żądanych przez organ akt administracyjnych nie może być uznana za uzasadnioną przeszkodę w załatwieniu sprawy w terminie ustawowym. [...] W warunkach bowiem strukturalnej jedności organów administracji rządowej beczynność lub zwłoka jednego z ogniw struktury tych organów, przyczyniające się do niezalatwienia sprawy w terminie ustalonym w przepisach prawa, nie może być zakwalifikowana jako przyczyna niezależna od organu w rozumieniu art. 35 § 5 KPA" (por. też wyr. NSA z 8.12.1999 r., I SAB 155/99, niepubl.; wyr. NSA z 10.8.2001 r., I SAB 1/01, niepubl.). (Art. 35 KPA red. Hauser 2018, wyd. 5/Kraczkowski).*

Z treści cytowanego w przytoczonych komentarzach orzecznictwa wynika, że nawet w przypadku postępowań, do których znajduje art. 35 § 5 k.p.a. zwłoka w przekazaniu akt przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego nie powinna stanowić podstawy wstrzymania biegu terminu załatwienia sprawy.

Przyczyną przedmiotowej nieprawidłowości jest błędna interpretacja art. 237 § 4 k.p.a., wskutek której doszło do niezalatwienia spraw w terminie wyrażonym w przepisach k.p.a. oraz wprowadzenie skarżącego w błąd poprzez zastosowanie niewłaściwej podstawy prawnej niezalatwienia sprawy w terminie. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi pracownik bezpośrednio rozpatrujący sprawy z zakresu skarg i wniosków, pracownik koordynujący terminy załatwiania spraw oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

W toku kontroli zweryfikowano również prawidłowość i rzetelność zamieszczania w treści zawiadomień o sposobie załatwienia skargi i wniosku, obligatoryjnych elementów

wynikających z art. 238 § 1 k.p.a., w myśl którego: *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.*

W oparciu o skontrolowane sprawy ustalono, iż zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi / wniosku zawierały w większości przypadków elementy określone w przytoczonym przepisie, za wyjątkiem 7 przypadków - skarg zarejestrowanych z sygnaturą: A.7641.64.2016; A.7641.87.2016; A.7641.144.2016; A.7641.62.2018. W przedmiotowych sprawach mimo, że organ uznał bezzasadność zarzutów skargi, zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi nie zawierało pouczenia o treści art. 239 k.p.a.

W ocenie zespołu kontrolującego powyższe **stanowi nieprawidłowość** i skutkuje naruszeniem dyspozycji art. 238 § 1 k.p.a. Przyczyną zaistniałej sytuacji było niezastosowanie się do regulacji prawnych k.p.a. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą pracownicy WINB w Olsztynie odpowiedzialni za rozpatrywanie i merytoryczne załatwienie skarg i wniosków oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

W sprawach zarejestrowanych pod nr: A.7641.68.2016; A.7641.79.2016; A.7641.83.2016; A.7641.107.2016; A.7641.151.2016; A.7641.7.2017; A.7641.68.2017; A.7641.75.2017; A.7641.101.2017; A.7641.103.2017; A.7641.106.2017; A.7641.110.2017; A.7641.118.2017; P.7641.56.2018 – zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wprawdzie zawierało informacje i wyjaśnienie do treści art. 239 k.p.a jednak bez wskazania podstawy prawnej, co w ocenie zespołu kontrolującego **stanowi uchybienie**. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z treścią art. 9 k.p.a. *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.* W świetle powyższych regulacji, należy stwierdzić, że 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 jego podstawy. Organ w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi / wniosku,

nie może ograniczyć się wyłącznie do udzielenia wyjaśnienia co do treści przepisów na które się powołuje.

Przyczyny powyższego uchybienia można dopatrywać się w niedopatrzeniu pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie projektu odpowiedzi. Powyższe może skutkować naruszeniem art. 9 k.p.a. Odpowiedzialność za wspomniane uchybienie ponosi pracownik bezpośrednio rozpatrujący sprawy z zakresu skarg i wniosków oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

W przypadku spraw A.7641.89.2016, A.7641.141.2016; A.7641.115.2016, gdzie skargi uznano za częściowo zasadne oraz w przypadku skarg: A.7641.71.2016, A.7641.103.2016 uznanych w całości za zasadne, jednostka kontrolowana również poinformowała wnoszącego podanie o treści art. 239 k.p.a. W ocenie zespołu kontrolującego powyższe stanowi nieprawidłowość polegającą na naruszeniu art. 238 k.p.a.

Należy mieć na uwadze, że w art. 238 k.p.a. ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że to *zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi* powinno zawierać pouczenie o treści art. 239, który ma na celu zapobieżenie wielokrotnemu rozpatrywaniu tych samych spraw, spowodowanego uporczywym wnoszeniem skarg, które nie zawierają nowych treści, ponawianych z pobudek pieniackich (J. Borkowski, w: Adamiak, Borkowski, Komentarz, 2009, s. 688). Warunkiem zastosowania art. 239 k.p.a. jest zaistnienie łącznie dwóch przesłanek, tj.:

- 1) bezzasadność uprzednio wniesionej skargi, która została wskazana skarżącemu w uzasadnieniu zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi,
- 2) ponowienie skargi bez wskazania nowych okoliczności w stosunku do poprzedniej skargi.

Zespół kontrolujący stwierdził, że w przypadku skarg, które WINB w Olsztynie uznał w całości za zasadne (A.7641.71.2016, A.7641.103.2016) nie miał podstaw do zawarcia w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi informacji o treści art. 239 k.p.a., ponieważ nie została spełniona jedna z dwóch obligatoryjnych przesłanek, a mianowicie bezzasadność uprzednio wniesionej skargi.

Natomiast w przypadku skarg, które organ kontrolowany uznał za częściowo zasadne (A.7641.89.2016, A.7641.141.2016; A.7641.115.2016) winien on wyraźnie rozgraniczyć, do której części zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi tyczy się wspomniane pouczenie. Zawarcie informacji o treści art. 239 k.p.a. na końcu zawiadamiania sugeruje, że tyczy się ono do treści całego pisma w tym także do części skargi uznanej za zasadną.

W świetle powyższych regulacji prawnych zespół kontrolujący ocenia powyższe działanie jako nieprawidłowość, której przyczyną była błędna interpretacja art. 238 k.p.a.

Skutkiem powyższego może być naruszenie art. 238 k.p.a. Odpowiedzialność za powyższe działanie ponosi pracownik bezpośrednio rozpatrujący sprawy z zakresu skarg i wniosków oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

W przypadku skargi o sygnaturze A.7641.112.2017 zastosowano art. 239 k.p.a., tj. pozostawiono skargę w aktach nie zawiadamiając o powyższym Skarżącego. W omawianym przypadku działanie to stanowi nieprawidłowość z uwagi na poniższe.

W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, że *ponownie wniesiona skarga tylko wtedy może być załatwiona w uproszczony sposób, gdy jej przedmiot w pełni pokrywa się z poprzednio wniesioną skargą. W przypadku gdy skarga ponawia wcześniej zgłoszone zarzuty, jednakże z nową lub uzupełnioną argumentacją bądź też z dodaniem nowych niepodnoszonych wcześniej okoliczności faktycznych, to będzie to nowa skarga, do której nie mają zastosowania przepisy art. 239. Taka skarga musi być rozpatrzona i załatwiona w zwykłym trybie postępowania skargowego bez żadnych uproszczeń jego czynności.* (Adamiak 2017, wyd. 15/Borkowski/Adamiak, KPA Komentarz)

Według *A. Plucińskiej-Filipowicz* nową regulację art. 239 KPA warto stosować szczególnie uważnie. To, czy udzielona już uprzednio odpowiedź na skargę była właściwa, wyczerpująca, przekonująca w rozumieniu wymogu prawidłowego działania władz publicznych, wymaga każdorazowo w razie otrzymania ponownej skargi szczególnie precyzyjnej, wnikliwej analizy. Pomimo zwolnienia przez ustawodawcę z tego obowiązku niekiedy lepiej jest udzielić odpowiedzi na kolejną skargę, zamiast pozostawić ją w aktach sprawy z "odpowiednią adnotacją" (*A. Plucińska-Filipowicz*, Kodeks).

Ponownie wniesiona skarga może jednak zostać załatwiona w sposób określony w art. 239 § 1 KPA tylko wówczas, gdy jej przedmiot w pełni pokrywa się z wcześniej wniesioną skargą. Jeżeli zaś skarżący co prawda ponawia poprzednio podniesione zarzuty, jednak odmiennie je uzasadnia lub uzupełnia poprzednią argumentację bądź podaje nowe okoliczności faktyczne, wówczas do skargi nie znajdzie zastosowania omawiana regulacja [H. Knysiak-Molczyk, (w:) H. Knysiak-Molczyk (red.) Kodeks..., s. 1204–1205; J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks..., 2012, s. 729].

Powołane piśmiennictwo reprezentuje zgodnie pogląd, że art. 239 nie może znaleźć zastosowania gdy powołano jakiegokolwiek nowe okoliczności sprawy lub jakiegokolwiek dodatkową argumentację, która nie znalazła się w treści pierwotnej skargi. Z powyższego wynika, że każdorazowo należy dokonać szczególnie wnikliwej i dokładnej analizy skargi przed zastosowaniem art. 239 k.p.a., i że ogólna tożsamość przedmiotu skargi z poprzednio rozpatrywaną nie jest wystarczającą przesłanką zastosowania powołanego przepisu.

Zastosowanie przedmiotowego trybu nie jest obowiązkowe. Organ może się nim posłużyć bądź załatwić skargę w sposób zwykły.

W treści skargi z 29 czerwca 2017 jedynym zarzutem, jaki został sformułowany wobec PINB było stwierdzenie Skarżącego, że ustalony termin kontroli na godz. 12:00 nie został dotrzymany przez PINB, więc skarżący nie czekał na przedstawicieli ww. organu, ponieważ nie miał już czasu. Natomiast w treści skargi z 29 listopada 2017 Skarżący podniósł, że „...z pisma Nadzoru w B... wynika, że budowy nie było..., ...że nowa (szopa) ma nie 10 m na 4,5 m co pisze Nadzór w B..., a 14 na 4,5 co daje 63 m, gdzie zgłoszenie nie wystarczy, więc nadzór mija się z prawdą...” „...Nadzór Budowlany w B... będąc na miejscu widział, że zamiast drzwi wejściowych są balkonowe, na dachu 3 okna weluksowe. Jest dziwną rzeczą, że tyle rzeczy zostało zmienionych a Nadzór tego nie widział i zalegalizował...”. Z powyższego w sposób jasny wynika, że Skarżący w kolejnej skardze przedstawił dodatkową argumentację, która nie znalazła się we wcześniejszej skardze, w związku z czym uznać należy, że nie zostały spełnione przesłanki zastosowania art. 239.

Podkreślić należy za *J. Borkowskim*, że instytucja określona w art. 239 KPA nie może być wykorzystywana wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 225 § 2 KPA, tzn. obowiązkowi zapobiegania przeciwdziałaniu krytyce i składaniu skarg. Wadliwe zastosowanie art. 239 KPA może być potraktowane jako sposób niedopuszczalnego hamowania krytyki. Z tego względu wszelkie przypadki zastosowania art. 239 KPA powinny być przedmiotem wnikliwej kontroli prowadzonej zgodnie z art. 259 § 1 KPA [*J. Borkowski*, (w:) *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks..., 2012, s. 729].

Wobec powyższego należało stwierdzić w tym przypadku **nieprawidłowość**, której przyczyną była błędna interpretacja art. 239 k.p.a. Skutkiem powyższego może być naruszenie regulacji ww. przepisu, ale także zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. Odpowiedzialność za powyższe działanie ponosi pracownik bezpośrednio rozpatrujący sprawy z zakresu skarg i wniosków oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

W trakcie dalszych czynności kontrolnych zespół kontrolerów stwierdził także **uchybień** polegające na:

- niekompletności dokumentacji następujących spraw skargowych: A.7641.62.2016; A.7641.89.2016; A.7641.15.2017 oraz A.7641.92.2017. W miejscu dokumentacji ww. sprawy znajduje się karta informacyjna nie zawierająca jednak adnotacji o przyczynie braku aktu w teczce. Należy zauważyć, że na czas kontroli akta wszystkich spraw powinny znajdować się w udostępnianych do kontroli teczkach aktowych, chyba, że zostały przekazane innemu organowi lub dołączone do akt postępowania

administracyjnego – w takim przypadku w teczce skargowej powinna znaleźć się odpowiednia adnotacja na ten temat.

- użyciu symbolu klasyfikacji - 7641 w przypadku sprawy: A.7641.15.2017. Zastrzeżenia organu kontroli dotyczą użycia w analizowanym przypadku dla pisma rozpatrywanego w odrębnym postępowaniu jurysdykcyjnym, symbolu klasyfikacyjnego przypisanego wg JRWA dla skarg i wniosków dotyczących działalności podległych organów w zakresie realizacji nadzoru budowlanego. Sprawy te w ocenie zespołu kontrolnego, winny być klasyfikowane pod właściwym symbolem dla danego zagadnienia merytorycznego.
- niejasnym, mylącym i błędnym uzasadnieniu jednego z zawiadomień o sposobie załatwienia skargi. W sprawie A. 7641.19.2017 WINB w Olsztynie stwierdził, iż wniesiona skarga jest niezasadna i w treści zawiadomienia wyjaśnił *„Z treści pisma wynika, iż nie ma ono wyraźnego charakteru żądania wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61 k.p.a. lecz jest wnioskiem (skargą na naruszenie praworządności o której mowa w art. 227 k.p.a.) o dokonanie kontroli oraz prośbą o pomoc w rozwiązaniu konfliktu sąsiedzkiego. W takiej sytuacji organ administracji publicznej ma obowiązek zawiadomić skarżącego o sposobie załatwienia skargi. W niniejszej sprawie jako zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi należy uznać pismo z dnia 09.03.2017 r. Wprawdzie nie zawiera ono wszystkich elementów wymienionych w art. 238 Kpa jednak w ocenie organu wyższego stopnia realizuje on cel postępowania skargowego.”* W ocenie zespołu kontrolującego powyższe wyjaśnienie jest niewłaściwe i sprzeczne w swojej treści. Z jednej strony WINB w Olsztynie uznaje pismo za wniosek (art. 247 k.p.a.), zaś w dalszej części to samo pismo interpretuje już jako skargę i powołuje się na art. 227 k.p.a. W ocenie kontrolerów przedmiotowe pismo z 9 lutego 2017 r. (pismo do którego odwołuje się jednostka kontrolowana w treści zawiadomienia), nie stanowi ani skargi ani wniosku w świetle regulacji działu VIII k.p.a., ponieważ nie dotyczy ono negatywnej oceny działalności organu administracji publicznej ani jego pracownika ani też propozycji poprawy funkcjonowania tego organu. Podobnie jak w przytoczonej wyżej sprawie A. 7641.19.2017, analizowane pismo winno zostać zaklasyfikowane pod właściwym symbolem dla danego zagadnienia merytorycznego.

Przyczyną powyższych uchybień była niewłaściwa interpretacja przepisów k.p.a., co może skutkować naruszeniem tych przepisów oraz instrukcji kancelaryjnej. Odpowiedzialność za powyższe działania ponosi pracownik bezpośrednio rozpatrujący

sprawy z zakresu skarg i wniosków, pracownik koordynujący sprawy z zakresu skarg i wniosków oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

2.2. Skargi i wnioski przekazane do rozpatrzenia wg właściwości.

W okresie objętym kontrolą WINB w Olsztynie nie odnotował skarg i wniosków przekazywanych do załatwienia według właściwości i nie utworzyła takiego rejestru, co jest zgodne z wyżej wskazaną instrukcją kancelaryjną.

[akta kontroli str.145-325]

Do ustaleń kontroli zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego z dnia 10 stycznia 2020 r., znak: BW-I.1611.1.2019 (data wpływu do WINB 14 stycznia 2020 r.) nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny, wnoszę o:

- wyznaczenie komórki organizacyjnej zajmującej się przyjmowaniem i koordynacją spraw z zakresu rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do jednostki, w szczególności prowadzenia Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków lub wyznaczenie pracownika realizującego ww. zadania i zamieszczenie w zakresie czynności pracownika stosownych zapisów dotyczących realizacji tych zadań;
- odnotowywanie wszystkich skarg i wniosków wpływających do jednostki w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków z właściwym opisem sprawy - w sposób ułatwiający kontrolę zgodnie z dyspozycją art. 254 k.p.a.;
- każdorazową dokładną analizę wpływających pism mającą na celu ustalenie, czy stanowią one wnioski w świetle 241 k.p.a.;
- rejestrowanie pism zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy, stanowiącym załącznik Nr 5 do rozporządzenia 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. 2011 r. Nr 14, poz. 67);
- przestrzeganie przepisów art. 237 k.p.a., zgodnie z dyspozycją którego, organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca;

- zawiadomieniu skarżącego/wnioskodawcy w przypadku niezakończoności sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia - zgodnie z dyspozycją art. 36 k.p.a.;
- niestosowanie art. 35 § 5 k.p.a. w sprawach z zakresu skarg i wniosków
- przestrzeganie przepisów art. 238 § 1 k.p.a.:
 - a) w przypadku skarg uznanych za zasadne – nieumieszczanie w zawiadomieniu o sposobie zakończenia skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a.,
 - b) w przypadku skarg uznanych za bezzasadne – umieszczanie w zawiadomieniu o sposobie zakończenia skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a.,
 - c) w przypadku skarg uznanych za częściowo zasadne - wyraźne rozgraniczenie, której części zawiadomienia dotyczy pouczenie o treści art. 239 k.p.a.
- każdorazowe wskazywanie art. 239 jako podstawy prawnej pouczenia zawartego w zawiadomieniu o sposobie zakończenia skargi/wniosku;
- szczegółową, wnikliwą i dokładną analizę skargi przed zastosowaniem art. 239 k.p.a., w celu ustalenia czy w kolejnej skardze nie powołano nowych okoliczności sprawy lub dodatkowej argumentacji, która nie znalazła się w treści pierwotnej skargi;
- dbanie aby dokumentacja spraw z zakresu skarg i wniosków była kompletna i uzupełniona o niezbędne informacje;
- stosowanie terminów „skarga” oraz „wniosek” w sposób prawidłowy, zgodny z ich znaczeniem wynikającym z treści przepisów Działu VIII k.p.a.

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 wykonania 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.

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki**