



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.2.2024.SS1

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Pan
Jerzy Pokój
Przewodniczący Sejmiku
Województwa Dolnośląskiego

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 12 stycznia 2024 r. do 14 marca 2023 r. na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego² zespół kontrolny w składzie: Szymon Skrzecz – referent prawno-administracyjny (przewodniczący zespołu), Tomasz Szmich – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z siedzibą przy ul. plac Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław, której tematyka obejmowała organizację przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 19 grudnia 2023 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2024 r.

Kontrolę organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadzono w zakresie zgodności sposobu rejestracji i przechowywania skarg i wniosków z wymogami art. 254 k.p.a., prawidłowości terminów przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz analizy przebiegu załatwiania skarg i wniosków.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą funkcję Przewodniczącego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego pełnił do dnia 1 lutego 2024 r. Pan Andrzej Jaroch, wybrany w drodze uchwały Sejmiku nr I/1/18 z dnia 19 listopada 2018 r., a od dnia 1 lutego 2024 r. pełni ją Pan Jerzy Pokój, wybrany w drodze uchwały Sejmiku nr LXIV/1353/24 z dnia 1 lutego 2024 r. [dowód: akta kontroli str. 65-66]

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącego Sejmiku oraz pracowników Kancelarii Sejmiku.

Wykonywanie zadań w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023, poz. 775 ze zm.), dalej: k.p.a.

² Upoważnienia z dnia 10.01.2024 r., symbol: NK-KSE.0030.3.2024.SS1, NK-KSE.0030.4.2024.SS1

Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków

Tryb przyjmowania, ewidencjonowania, rozpatrywania skarg i wniosków w Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami z dnia 12 stycznia 2024 r. realizowany jest na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)³, uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XLIX/850/10 z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Dolnośląskiego⁴ oraz uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr II/12/18 z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie powołania komisji stałych Sejmiku Województwa Dolnośląskiego VI kadencji oraz wyboru ich składów osobowych⁵. [dowód: akta kontroli str. 23-64]

Zgodnie z § 86 ust. 3 Statutu *przyjmowanie i koordynowanie procedury rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków spoczywa na Przewodniczącym Sejmiku*. Na podstawie zaś § 89 Statutu *wszystkie skargi i wnioski są rejestrowane w centralnym rejestrze skarg i wniosków Urzędu. Pracownik Urzędu prowadzący rejestr informuje Przewodniczącego Sejmiku o toku rozpatrywania i załatwiania skarg i upływie terminów przewidzianych Kodeksem oraz uchwałą*. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż żaden zapis Statutu ani udostępnionych w trakcie trwania kontroli zakresów obowiązków⁶ nie wskazuje na komórkę organizacyjną organu ani imiennie wyznaczonego pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków organu. Wobec wskazania Przewodniczącego Sejmiku jako odpowiedzialnego za przyjmowanie i koordynowanie procedowania skarg i wniosków należy uznać, iż w organie kontrolowanym realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁷, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom*. [dowód: akta kontroli str. 42, 68-73]

Zgodnie z zapisem § 92 ust. 1 pkt 1 Statutu *Skarga, której rozpatrzenie należy do właściwości Sejmiku, kierowana jest do: Komisji Rewizyjnej – celem merytorycznego rozpatrzenia skargi, w terminie wyznaczonym przez Przewodniczącego Sejmiku w sposób umożliwiający przedstawienie skargi, wraz z projektem stanowiska Sejmiku, na sesji wypadającej w okresie jednego miesiąca od dnia złożenia skargi*. W § 93 ust. 1 Statutu wskazano, że *Komisja Rewizyjna rozpatrująca skargę może: wystąpić do Marszałka lub Zarządu o złożenie wyjaśnień w zakresie zarzutów skargi oraz o udostępnienie dokumentacji sprawy, której dotyczy skarga (pkt. 1), przeprowadzić w niezbędnym zakresie postępowanie wyjaśniające, w tym dowodowe, według reguł określonych w kodeksie (pkt. 2)*. W § 93 ust. 2 Statutu wskazano, że *Komisja Rewizyjna rozpatrując skargę, przygotowuje projekt stanowiska Sejmiku w sprawie skargi, w formie projektu uchwały wraz z uzasadnieniem*. Powyższy zapis

³ ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)

⁴ uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XLIX/850/10 z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Dolnośląskiego

⁵ uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr II/12/18 z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie powołania komisji stałych Sejmiku Województwa Dolnośląskiego VI kadencji oraz wyboru ich składów osobowych

⁶ Zakres czynności na stanowisku głównego specjalisty z dnia 01.03.2019 r. oraz 12.03.2022 r.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), dalej: Rozporządzenie w sprawie skargi i wniosków.

jest niezgodny z art. 30a ust. 1 u.s.w., zgodnie z którym *Sejmik województwa rozpatruje: skargi na działania zarządu województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.* [dowód: akta kontroli str. 43]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż kontrolowany organ wywiązał się z obowiązku określonego w art. 30a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa i powołał w dniu 29 listopada 2018 r. Komisję Skarg, Wniosków i Petycji. [dowód: akta kontroli str. 61-64]

Kontrola wykazała, iż Przewodniczący Sejmiku Województwa Dolnośląskiego przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w środy w godz. od 15⁰⁰ do 16⁰⁰, a o godzinach przyjęć interesantów przez Przewodniczącego Sejmiku zawiadamia stosowna wywieszka w siedzibie kontrolowanego organu. Ustalono, iż Urząd Marszałkowski czynny jest codziennie w godzinach od 7³⁰ do 15³⁰ (<https://bip.dolnyslask.pl/>). Zatem wyznaczone godziny przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków są zgodne z dyspozycją art. 253 § 3 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 74]

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowany organ prowadzi **rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio⁸ oraz rejestr skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości⁹**. Rejestr skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości został oznaczony odpowiednim symbolem, tj. KSD.1511, zgodnym z Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów samorządu województwa i urzędów marszałkowskich¹⁰. Jednak przedstawiony zespołowi kontrolnemu rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio nie został oznaczony właściwym symbolem, tj. KSD.1510.

[dowód: akta kontroli str. 75-79]

Ponadto w rejestrze skarg i wniosków przekazanych wg właściwości (KSD.1511) nie umieszczono informacji dotyczących daty przekazania skargi (wniosku) do właściwego organu. [dowód: akta kontroli str. 80-88]

Pismem KSD.1710.1.2024 z dnia 4 marca 2024 r. organ kontrolowany poinformował, że w rejestrze skarg i wniosków przekazanych wg właściwości nie umieszczono informacji dotyczącej daty przekazania skargi, z uwagi na fakt, że sprawy rejestrowane są w chwili wpływu, a wszystkie daty przekazania kolejnych pism w sprawie są zapisywane i dostępne w systemie EZD PUW, w którym można sprawdzić każdą korespondencję w zakresie skarg i wniosków. Prowadzony rejestr skarg i wniosków w formie papierowej jest dodatkową ewidencją tych spraw. [dowód: akta kontroli str. 373-377]

W ocenie organu kontrolującego przedstawiony przez kontrolowanego rejestr skarg i wniosków przekazanych wg właściwości w celu ułatwienia kontroli przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków (art. 254 k.p.a.) powinien zawierać informacje dotyczące daty przekazania skargi (wniosku) do właściwego organu. Prowadzenie spisu w systemie informatycznym EZD nie zwalnia organu kontrolowanego z obowiązku

⁸ Rejestr skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio

⁹ Spis spraw przekazanych wg właściwości

¹⁰ Załącznik nr 4 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. , nr 14, poz. 67), dalej jako JRWA

zamieszczenia takich informacji w rejestrze, albowiem, jak stanowi w/w art. 254 k.p.a., skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Ponadto zauważyć należy, że w spisie spraw prowadzonym w EZD istnieje możliwość/ryzyko, że data nie będzie odzwierciedlać faktycznej daty zakończenia sprawy, a jedynie datę zakończenia sprawy w EZD lub nawet datę ostatniej czynności technicznej/zdarzenia na kosztulce sprawy.

Jednocześnie w przypadku niżej wymienionych spraw zarejestrowanych w rejestrze skarg i wniosków przekazanych wg właściwości (1511) nie umieszczono w sposób precyzyjny i czytelny informacji dotyczących podmiotu składającego skargę lub wniosek: poz. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 16, 17 z 2022 r.; 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25 z 2023 r. Rejestr nie zawiera osobnej rubryki na tego rodzaju informacje, co mogłoby usprawnić sposób odnotowywania takich informacji względem dotychczasowej praktyki polegającej na umieszczaniu takich informacji – w odniesieniu do innych wpisów niż wyżej wymienione – w rubryce „Sprawa (krótka treść)”. Ponadto w rejestrze skarg i wniosków przekazanych wg właściwości (1511) oraz załatwianych bezpośrednio (1510) nie umieszczono informacji dotyczących osoby prowadzącej sprawę. [dowód: akta kontroli str. 75-88]

Pismem KSD.1710.1.2024 z dnia 4 marca 2024 r. organ kontrolowany poinformował, że informacja dotycząca podmiotu składającego skargę lub wniosek oraz osoby prowadzącej sprawę jest zamieszczona w elektronicznym rejestrze skarg i wniosków przekazanych wg właściwości w systemie EZD PUW. Przekazany w toku kontroli rejestr papierowy jest rejestrem skróconym, dodatkową ewidencją sporządzaną na bieżąco ręcznie po to, aby nie zachodziła konieczność wykonywania każdorazowo wydruku rejestru elektronicznego.

[dowód: akta kontroli str. 373-377]

Wobec powyższego należy w tym miejscu przywołać w/w stanowisko organu kontrolującego dotyczące stosowania art. 254 k.p.a. oraz korzystania z systemu EZD.

Ponadto w rejestrze została zarejestrowana skarga Pana A. F. (sprawa nr KSD.1511.24.2023), mimo że nie jest to skarga, o której mowa w dziale VIII k.p.a., lecz skarga sądowoadministracyjna. [dowód: akta kontroli str. 87]

Pismem KSD.1710.1.2024 z dnia 4 marca 2024 r. organ kontrolowany poinformował, że Zarząd spółki, do której przekazał przedmiotowe pismo, powiadomił Sejmik o przekazaniu „skargi” do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

[dowód: akta kontroli str. 373-377]

W ocenie organu kontrolującego w rejestrze skarg i wniosków przekazanych wg właściwości (1511) powinny być zarejestrowane wyłącznie skargi, o których mowa w dziale VIII k.p.a. Skargi podlegające jurysdykcji sądów administracyjnych nie mogą być w takim rejestrze rejestrowane. Jeżeli istnieją wątpliwości co do kwalifikacji danego pisma, należy je rozstrzygnąć przed czynnością rejestracji pisma w w/w rejestrze, tak aby obejmował on wyłącznie skargi i wnioski procedowane w trybie określonym przepisami działu VIII k.p.a.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że sposób rejestrowania spraw w rejestrze skarg i wniosków przekazanych wg właściwości nie pozwala ustalić, która sprawa dotyczy skargi, a która wniosku. Tymczasem rejestr powinien wskazywać te informacje w sposób precyzyjny, tak aby informacja, czy dana sprawa dotyczy skargi czy wniosku, była czytelna i jednoznaczna. Za nieprawidłowość należy uznać również rejestrowanie w przedmiotowym rejestrze spraw niebędących ani wnioskiem ani skargą. Odnotowywanie pod daną sprawą literki „W” lub „S” nie spełnia wymogów art. 254 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 80-88]

Postępowania skargowo-wnioskowe

Przedmiotowej kontroli poddano 7 skarg załatwionych bezpośrednio przez organ, 6 skarg przekazanych do rozpatrzenia innym organom zgodnie z właściwością i 6 wniosków.

Jak stanowi art. 222 k.p.a. o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Czynności kontrolne wykazały, iż w poddanych ocenie postępowaniach kontrolowany organ prawidłowo zakwalifikował pisma jako skargi powszechne oraz poprawnie identyfikował organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie.

Kontrola wykazała, że w przypadkach skarg rozpatrywanych przez kontrolowany organ o sposobie ich załatwienia zawiadomiono skarżącego zgodnie z normą art. 237 § 3 k.p.a. W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczenia w treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.* Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego w przypadku rozpatrywania skarg przez organ kolegialny, czyli w tym wypadku Sejmik Województwa Dolnośląskiego, aktem, w którym Sejmik dokonuje rozstrzygnięcia skargi, jest uchwała. Jest to bowiem jedyna prawna forma działania przewidziana dla organu kolegialnego. Uchwała powinna rozstrzygnąć, czy wniesiona skarga jest zasadna, czy też nie. Istotne w przypadku uznania skargi za bezzasadną jest zawsze uzasadnienie podjętej decyzji. Wynika to bezpośrednio ze wspomnianego wyżej art. 238 § 1 k.p.a., który stanowi, że zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno dodatkowo zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. Oznacza to, że w przypadku uchwały uznającej skargę za bezzasadną uzasadnienie takiej decyzji powinno znaleźć się w treści uchwały bądź uzasadnienia do uchwały, zawierającego wytlumaczenie danego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie do uchwały ze względu na konieczność spełnienia wymogu zawartego w przepisie art. 238 § 1 k.p.a. powinno być integralną częścią takiej uchwały. Ustawodawca w art. 238 § 1 k.p.a. nie zdefiniował pojęcia uzasadnienia; nie określił również, co takie uzasadnienie faktyczne i prawne powinno zawierać. Przyjmuje się, że w takim uzasadnieniu należy odnieść się do rzeczywistego stanu faktycznego, jaki został przez

organ ustalony w toku postępowania skargowego, w celu skonfrontowania go z twierdzeniami skarżącego i w konsekwencji wykazania błędnego lub mylnego wyobrażenia skarżącego. Zamieszczenie uzasadnienia prawnego będzie z kolei potwierdzeniem, że rzeczywisty stan, ustalony przez organ, jest skutkiem zgodnej z prawem działalności organu, którego dana skarga dotyczy, lub że działalność ta jest dostosowana do obowiązujących regulacji prawnych (por. P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*).

Jednakże w przypadku spraw prowadzonych pod nr KSD.1510.3.2021, KSD.1510.6.2021, KSD.1510.7.2021, KSD.1510.1.2023, KSD.1510.15.2023 w/w obowiązek nie został zrealizowany prawidłowo. Uchwały Sejmiku w sprawie rozpatrzenia tych skarg nie zawierają uzasadnienia Rady, lecz jedynie stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, o czym świadczą takie fragmenty i sformułowania, jak „W związku z powyższym Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała, że nie doszło do zaniedbania”, „Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała, że tym samym żadna z przesłanek zasadności skargi (...) nie została spełniona” lub „Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zapoznała się ze stanowiskiem” czy też „Komisja Skarg, Wniosków i Petycji ustaliła następujący stan faktyczny”. Brak w tych uzasadnieniach konkluzji, iż to Sejmik dokonał danego rozstrzygnięcia. Stanowiska Komisji i Sejmiku nie są bowiem tożsame. W tym miejscu należy zauważyć, że w świetle art. 30a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa sejmik województwa rozpatruje: skargi na działania zarządu województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Stwierdzić zatem należy, że Komisja Skarg, Wniosków i Petycji jest jedynie ciałem doradczym (opiniodawczym) Sejmiku, nie zaś podmiotem uprawnionym do podejmowania w jego imieniu rozstrzygnięć w sprawie rozpatrzenia skargi ani do sformułowania uzasadnienia, o którym mowa w art. 238 § 1 k.p.a. Komisja nie posiada upoważnienia do dokonywania czynności w celu realizacji w/w obowiązków. Tak więc przekazanie skarżącemu zawiadomienia, do którego zostaje załączone stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji zamiast uzasadnienia Sejmiku, nie stanowi prawidłowej realizacji obowiązku określonego w art. 238 § 1 k.p.a.
[dowód: akta kontroli str. 118-120, 133-135, 138-140, 192-197]

W oparciu o akta skontrolowanych spraw ustalono, iż zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały oznaczenie organu, od którego pochodzi, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi.

[dowód: akta kontroli str. 89-269]

Jednakże w przypadku spraw KSD.1510.6.2021, KSD.1510.7.2021, KSD.1510.6.2023 w zawiadomieniach o niezalutwieniu skargi w terminie organ kontrolowany nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 w związku z art. 237 § 4 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 110, 125, 160]

Pismem KSD.1710.1.2024 z dnia 4 marca 2024 r. organ kontrolowany przedstawił stanowisko, iż złożenie ponaglenia przysługuje stronie w postępowaniu administracyjnym. Skarżącemu nie przysługuje złożenie odwołania do organu wyższego stopnia. Organ kontrolowany przywołał postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego we

Wrocławiu, znak SKO 0411/9/21, z dnia 23 czerwca 2021 r., w treści którego wprost stwierdzono, iż „nie można było zatem wnieść skutecznie ponaglenia na jej niewydanie w trybie art. 37 k.p.a.”. Organ podniósł, że w wymienionych sprawach nie nastąpiło przewlekłe prowadzenie postępowania skargowego, gdyż sprawy te nie były prowadzone dłużej niż było to konieczne. W wymienionych sprawach w zawiadomieniach o niezalutwieniu skargi w terminie organ nie wskazał nowego terminu zalutwienia sprawy, ponieważ termin ten nie był jeszcze znany. Rozstrzygnięcia w sprawach skarg rozpatrywanych przez Sejmik Województwa zapadają podczas sesji Sejmiku, których porządek obrad ustalany jest na 7 dni przed rozpoczęciem obrad. Sesje zwoływane są zgodnie z rocznym harmonogramem, który zwykle przewiduje posiedzenia raz na miesiąc lub raz na dwa miesiące, jednak w zależności od pojawiających się okoliczności, harmonogram ten niekiedy ulega zmianie i terminy sesji różnią się od tych ujętych w planie rocznym. Z tego powodu nie było możliwe wskazanie dokładnego nowego terminu zalutwienia sprawy. Osoby skarżące były informowane, że o terminie zalutwienia sprawy zostaną powiadomione odrębnym pismem.

[dowód: akta kontroli str. 373-377]

Należy wskazać, iż treść art. 237 § 4 k.p.a. nie budzi wątpliwości, że w przypadku niezalutwienia skargi w terminie określonych w art. 237 § 1 k.p.a. stosuje się przepisy art. 36-38 k.p.a. Mamy zatem obowiązek stosowania wprost przepisów art. 36-38 k.p.a., nie zaś tylko odpowiedniego stosowania. Wskazać należy, iż na podstawie art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 § 1 k.p.a. – skarżący ma prawo wnieść ponaglenie na niezalutwienie skargi w terminie, a jednocześnie organ administracyjny właściwy do rozpatrzenia skargi, zawiadamiając skarżącego o przypadku niezalutwienia skargi w terminie, ma obowiązek podać przyczyny zwłoki, wskazać nowy termin zalutwienia sprawy oraz pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia. W tym miejscu należy wskazać, iż zgodnie z art. 37 § 3 pkt. 2 k.p.a., ponaglenie wnosi się do organu prowadzącego postępowania z uwagi na jednoinstancyjność postępowania skargowego i związany z tym brak organu wyższego stopnia.

Odnosząc się do udzielonych wyjaśnień, warto przy tym zauważyć, iż postanowienia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce i dotyczą jedynie konkretnej indywidualnej sprawy.

Ponadto, odnosząc się do stwierdzenia, że nie było możliwe wskazanie dokładnego nowego terminu zalutwienia sprawy z uwagi na harmonogram sesji Sejmiku, wskazać należy, że ta okoliczność nie zwalania organu z obowiązku przestrzegania w/w przepisów, a poza tym nie stoi na przeszkodzie, by wskazać nieprzekraczalny termin zalutwienia sprawy. Organ nie musi bowiem wskazywać dokładnego terminu rozpatrzenia skargi, lecz jedynie termin, którego nie powinien przekraczać.

W przypadku skargi Pana A. L. (sprawa nr KSD.1510.1.2023) kontrolowany organ przesłał wnoszącemu pismo informujące o sposobie zalutwienia skargi drogą elektroniczną (mailową). Tymczasem § 8 rozporządzenia 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) stanowi, że skargi i wnioski niezawierające adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. W świetle art. 39 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zwany dalej „adresem do doręczeń elektronicznych”, chyba że

doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. Zgodnie natomiast z art. 39 § 3 k.p.a. w przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w § 1, organ administracji publicznej doręcza pisma przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896 i 1933), albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Mając na uwadze powyższe regulacje stwierdzić należy, że organ nie wypełnił prawidłowo obowiązku zawiadomienia wnoszącego o sposobie rozpatrzenia skargi. Fakt, iż skarżący przekazał skargę drogą mailową, nie zwalnia organu kontrolowanego z obowiązku przekazania zawiadomienia o rozpatrzeniu skargi wnoszącemu na adres do korespondencji zgodny z definicjami zawartymi w w/w przepisach. Organ powinien był też zadbać o to, by uzyskać adres do korespondencji w rozumieniu w/w przepisów w celu prawidłowego zawiadomienia wnoszącego o sposobie rozpatrzenia skargi.

[dowód: akta kontroli str. 137-149, 373-377]

Ponadto w sprawie nr KSD.1510.1.2023 zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny. Podobnie w sprawach nr KSD.1511.13.2022, KSD.1511.14.2022, KSD.1511.16.2022, KSD.1511.17.2022 pisma przekazane do skarżących w związku z realizacją dyspozycji art. 231 § 1 k.p.a. nie zostały sporządzone w formie dokumentu elektronicznego zawierającego kwalifikowany podpis elektroniczny, co potwierdza pismo KSD.1710.1.2024 z dnia 4 marca 2024 r., pomimo, iż w/w pisma do skarżących zostały wysłane w formie elektronicznej (mailowej). Zgodnie z normą art. 39¹ § 1 k.p.a. przesyłany dokument środkami komunikacji elektronicznej ma postać dokumentu elektronicznego, co wyklucza możliwość uznania skanu pisma w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, za dokument elektroniczny. Skan pisma w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, nie spełnia wymagań przewidzianych dla stosowania środków komunikacji elektronicznej, o których stanowi art. 2 pkt 5 ustawy z 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹¹, mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 137-149, 288-310, 373-377]

Ponadto należy zauważyć, że akta sprawy nie zawierają dokumentów potwierdzających odebranie przez wnoszących pism informujących o sposobie załatwienia skargi (sprawa nr KSD.1510.1.2023), a także pism przekazanych do skarżących w związku z realizacją dyspozycji art. 231 § 1 k.p.a. (sprawy nr KSD.1511.13.2022, KSD.1511.14.2022, KSD.1511.16.2022, KSD.1511.17.2022). Pismem KSD.1710.1.2024 z dnia 4 marca 2024 r. organ kontrolowany wyjaśnił, że jest w posiadaniu wydruków wiadomości e-mail potwierdzających wysłanie do skarżących pism nr KSD.1510.1.2023, KSD.1511.13.2022, KSD.1511.14.2022, KSD.1511.16.2022, natomiast w przypadku pisma nr KSD.1511.17.2022 wiadomość e-mail w folderze „wiadomości wysłane” omyłkowo uległa wykasowaniu i nie było możliwości wykonania wydruku potwierdzenia wysyłki. W ocenie organu kontrolującego są to jednak jedynie elektroniczne informacje, że wiadomości e-mail zostały wysłane, co w żaden sposób nie pozwala ponad wszelką wątpliwość stwierdzić, że pisma te zostały odebrane przez adresatów. Ponadto zauważyć należy, że korespondencja organu kierowana na adres e-mailowy skarżących jest wadliwa również z uwagi na to, iż organ nie dysponuje potwierdzeniem nadania korespondencji do skarżących, ani nie ma pewności, że adres e-mailowy należy rzeczywiście

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020, poz. 344.

do skarżącego i nie dojdzie do wysłania korespondencji do osoby nieuprawnionej, co skutkowałoby naruszeniem przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, tzw. RODO.

[dowód: akta kontroli str. 137-149, 288-310, 373-377]

Terminowość w zakresie skarg i wniosków


W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż Sejmik Województwa Dolnośląskiego w kontrolowanych przypadkach dochował terminów określonych w przepisach art. 237 § 1 k.p.a. i art. 231 § 1 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 89-364]

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, należy podjąć następujące działania, celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w ramach kontrolowanych zadań:

- 1) Prowadzić rejestr skarg i wniosków w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego obliguje art. 254 k.p.a., w szczególności zapewnić, aby rejestry były oznaczone właściwym symbolem, pozwalający odróżnić, która sprawa dotyczy skargi, a która wniosku, zawierały precyzyjne i czytelne zapisy dotyczące daty przekazania skargi (wniosku) do właściwego organu, podmiotu składającego skargę lub wniosek, osoby prowadzącej sprawę, a także obejmowały wyłącznie skargi i wnioski, o których mowa w dziale VIII k.p.a.;
- 2) Zadbać, aby uchwały w sprawie rozpatrzenia skarg oraz zawiadomienia o sposobie ich załatwienia zawierały uzasadnienia Sejmiku, a nie stanowiska Komisji Skarg, Wniosków i Petycji;
- 3) Wskazywać w zawiadomieniach o niezakończonym terminie sprawy oraz pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 w związku z art. 237 § 4 k.p.a.;
- 4) Doręczać pisma informujące o sposobie rozpatrzenia skargi zgodnie z dyspozycją art. 39 k.p.a.;
- 5) Zapewnić w sprawach prowadzonych w formie elektronicznej sporządzanie pism zgodnie z dyspozycją art. 14 § 1a k.p.a.;
- 6) Rzetelnie dokumentować w aktach sprawy potwierdzenia nadania lub odebrania przez adresatów pism informujących o sposobie załatwienia skargi.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej wnoszę o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, **w terminie do dnia 10 maja 2024 r.**

z up. Wojewody Dolnośląskiego


Danuta Frydlewicz-Pierucka
Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

