



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, 9 listopada 2023 r.

Biuro Wojewody
BW-I.1611.2.2023

Szanowny Pan
nadinsp. Tomasz Klimek
Komendant Wojewódzki Policji

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020, poz. 224), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, w związku z kontrolą problemową przeprowadzoną w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie (zwanej w dalszej części KWP w Olsztynie), ul. Partyzantów 6/8, 10-959 Olsztyn, REGON jednostki: 510064784, NIP jednostki: 739-020-66-11.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolnej pełnili:

1. **Komendant Wojewódzki Policji w Olsztynie**, zwany dalej „KWP”:
 - **nadinsp. Tomasz Klimek**, pełniący obowiązki na stanowisku od 27 stycznia 2016 r.,
2. **I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie**:
 - **insp. Arkadiusz Sylwestrzak**, pełniący obowiązki na stanowisku od 20 marca 2017 r.
3. **Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie**:
 - **insp. Edward Szydłowski**, od 21 czerwca 2017 r. p.o. Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie, z dniem 04 sierpnia 2017 r. powołany na stanowisko Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie.
 - **insp. Jan Markowski**, od 22 maja 2017 r. do 3 sierpnia 2017 r. p.o. Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie, z dniem 4 sierpnia 2017 r. powołany na stanowisko Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie.

Osobami odpowiedzialnymi za nadzór bezpośredni nad problematyką w sprawach z zakresu skarg i wniosków powszechnych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie, w okresie objętym kontrolą byli:

1. Naczelnik Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie,

- **mł. insp. Grzegorz Królik** – od 01 marca 2016 r. do 30 kwietnia 2016 r. p.o. Naczelnika Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie, z dniem 1 maja 2016 r. powołany na stanowisko Naczelnika Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie.

2. Zastępca Naczelnika Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie,

- **podinsp. Sebastian Kajczyński** – pełniący obowiązki na stanowisku od 1 marca 2021 r.
- **podinsp. Zbigniew Duda** – pełniący obowiązki na stanowisku od 07 stycznia 2009 r. do 26 lutego 2021 r.

3. Ekspert Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie,

- **podinsp. Iwona Czepek** – pełniąca obowiązki na stanowisku od 1 sierpnia 2016 r.

Kontrolę przeprowadzili pracownicy Oddziału komunikacji, spraw organizacyjnych i analiz Biura Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- Magdalena Kuriata – inspektor wojewódzki, nr legitymacji służbowej 23/2021 wydanej przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – przewodnicząca zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.92.2023 z 27 stycznia 2023 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.
- Agnieszka Nilipińska - inspektor wojewódzki, nr legitymacji służbowej 2/2022 wydanej przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – członek zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.93.2023 z 27 stycznia 2023 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Kontrolę przeprowadzono w dniach 6 lutego 2023 r. - 24 lutego 2023 r.,
co zostało odnotowane w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod numerem 7/2023.

Kontrola przeprowadzona została w trybie zdalnym, tj. bez osobistej obecności kontrolerów, z wykorzystaniem narzędzi informatycznych do zgromadzenia materiału dowodowego, w celu ustalenia stanu faktycznego, a następnie dokonania oceny działalności jednostki kontrolowanej, a także sformułowanie ewentualnych zaleceń pokontrolnych. Rozpoczęcie kontroli nastąpiło podczas wideokonferencji, w trakcie której okazano legitymacje służbowe kontrolerów, poinformowano o zasadach kontroli w trybie zdalnym, wymaganych dokumentach do kontroli oraz formach i terminie ich przekazywania.

Upoważnienia kontrolerów do kontroli zostały przekazane jednostce kontrolowanej za pośrednictwem platformy e-PUAP.

Zakres kontroli:

- **Przedmiotem kontroli była ocena** realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 18 listopada 2020 r., znak: BW-I.1611.2.2020, z kontroli problemowej dotyczącej działań jednostki w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.
- **Okres objęty kontrolą:** od 20 listopada 2020 r. do 18 stycznia 2023 r.

Przedmiotową kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020, poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r., poz. 190) 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) jak również działem VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

Na podstawie ustaleń niniejszej kontroli sprawdzającej, działalność Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego **ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższej oceny dokonano w oparciu o niżej przedstawiony stan faktyczny i prawny, mający na uwadze również wyjaśnienia Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego pismem z dnia 22 lutego 2023 r. znak: I-894/735/23, stanowiące odpowiedź na pismo skierowane do ww. w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi.

Akty prawne regulujące przedmiot kontroli w okresie objętym kontrolą.

Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków regulują przepisy powszechnie obowiązujące w tym zakresie, tj. :

1. Przepisy działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), zwanej dalej „k.p.a.”;
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46), zwane dalej „Rozporządzeniem RM”;
3. Regulacje wewnętrzne jednostki kontrolowanej, tj.: Regulamin Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie z dnia 10 lutego 2018 r. zmieniony regulaminami z dnia 27 marca

2018 r., regulaminem z dnia 8 maja 2018 r., oraz regulaminem z dnia 4 kwietnia 2019 r. - obowiązujący nadal w dniu zakończenia kontroli, zwany dalej Regulaminem.

Ustalenia przedkontrolne.

Na podstawie ustaleń kontroli problemowej z zakresu przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków przeprowadzonej w KWP w Olsztynie w dniach od 11 do 12 marca 2020 r. oraz od 23 do 25 września 2020 r. (w terminie od 13 marca 2020 r. do 22 września 2020 r. kontrola została zawieszona w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa COVID-19), działalność kontrolowanej jednostki oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Następstwem przeprowadzonej przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego kontroli problemowej było skierowanie 18 listopada 2020 r. wystąpienia pokontrolnego, w którym zalecono Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Olsztynie:

- 1) Zapewnienie prowadzenia rejestru skarg i wniosków w sposób umożliwiający rzetelną kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków, w szczególności poprzez zaprzestanie ewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków kierowanych do wiadomości KWP w Olsztynie.
- 2) Skrupulatne badanie i przestrzeganie właściwości organu do rozpatrzenia skarg i wniosków zgodnie z regulacjami działu VIII k.p.a.
- 3) Stosowanie się do dyspozycji art. 238 § 1 Kpa (zdanie pierwsze) w zakresie konieczności wskazania w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi w jaki sposób została ona załatwiona, w szczególności poprzez jasne sprecyzowanie sformułowania o stanowisku organu, tj. określenie czy skarga została uznana za zasadną czy też bezzasadną.
- 4) Każdorazowe wskazanie w pismach dot. postępowań skargowo-wnioskowych podstawy prawnej działania organu, a w przypadku pism przekazujących skargę lub wniosek wg. właściwości jednoczesne wskazywanie przepisu prawa w oparciu, o który ustalono właściwość tegoż organu do załatwienia skargi lub wniosku.

Z uwagi na powyższe, w dniach 6 - 24 lutego 2023 r., przeprowadzono niniejszą kontrolę sprawdzającą, mającą na celu ustalenie czy jednostka kontrolowana zrealizowała zalecenia pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 18 listopada 2020 r.

Z informacji przekazanych przez KWP przed rozpoczęciem czynności kontrolnych wynika, że w okresie objętym kontrolą, tj. **od 20 listopada 2020 r. do 18 stycznia 2023 r. w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie odnotowano łącznie wpływ 351 spraw z zakresu skarg i wniosków.** Ilość poszczególnych spraw w kolejnych latach objętych kontrolą kształtowała się następująco:

| Rok | Sprawy rozpatrywane we własnym zakresie | | Sprawy przekazane wg właściwości | | Anonimowe skargi/wnioski |
|-------------------------|---|---------|----------------------------------|---------|--------------------------|
| | Skargi | Wnioski | Skargi | Wnioski | |
| 2020 (od 20.11.2020) | 5 | 0 | 9 | 0 | 0 |
| 2021 | 40 | 0 | 142 | 0 | 0 |
| 2022 | 26 | 0 | 127 | 0 | 0 |
| 2023 (do 18.01.2023) | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Razem | 71 | 0 | 280 | 0 | 0 |

Uwzględniając przekazane przez kontrolowaną jednostkę informacje o liczbie skarg i wniosków jakie wpłynęły do KWP w Olsztynie w okresie od 20 listopada 2020 r. do 18 stycznia 2023 r. przyjęto, że czynności kontrolne zostaną przeprowadzone na próbie składającej się z minimum 10% postępowań skargowych prowadzonych przez jednostkę we własnym zakresie oraz minimum 10% skarg i wniosków przekazanych wg właściwości, oddzielnie w poszczególnych latach objętych kontrolą.

Ustalenia z zakresu realizacji przez KWP zaleceń pokontrolnych:

- 1. Zapewnienie prowadzenia rejestru skarg i wniosków w sposób umożliwiający rzetelną kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków, w szczególności poprzez zaprzestanie ewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków kierowanych do wiadomości KWP w Olsztynie.**

W toku czynności kontrolnych zespołowi kontrolnemu przekazano odpis Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków (dalej CRSiW) prowadzonego w KWP w Olsztynie wspólnie dla skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio oraz przekazywanych zgodnie z właściwością. W wyniku jego analizy ustalono, że zawiera on typowy układ rubryk stosowany w rejestrach dla tej problematyki, m.in. numer sprawy, datę wpływu skargi/wniosku, dane wnoszącego, przedmiot skargi/wniosku, datę zakończenia sprawy oraz sposób jej załatwienia.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że CRSiW prowadzony był w KWP w Olsztynie starannie i czytelnie. Dokumentacja kontrolowanych spraw, tj. skarg oraz związanych z nimi pism i innych dokumentów zebranych w toku prowadzonych postępowań skargowych, gromadzona i przechowywana była chronologicznie, zgodnie z datą ich wpływu lub sporządzenia, w sposób ułatwiający kontrolę.

W przedmiotowym obszarze pozytywnie oceniono działanie jednostki kontrolowanej, która zgodnie z zaleceniami zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–

Mazurskiego z 18 listopada 2020 r. znak: BW-I.1611.2.2020, zaprzestała ewidencjonowania w CRSiW pism otrzymywanych do wiadomości.

Dalsze czynności kontrolne polegające na porównaniu zapisów CRSiW ze stanem faktycznym wynikającym z analizy przedłożonej w trakcie kontroli dokumentacji skargowo-wnioskowej, wykazały, że poszczególne rubryki CRSiW uzupełniane były co do zasady prawidłowo i odzwierciedlały w pełni przebieg i termin prowadzenia postępowań objętych kontrolą. Niemniej jednak uwagę kontrolerów zwrócił fakt, iż w przypadku 6 z 37 spraw objętych kontrolą (16 % ogółu kontrolowanych spraw), termin wpływu skargi wynikający z analizy akt, nie pokrywał się z zapisami znajdującymi się w okazanym CRSiW. Sytuacja ta dotyczy spraw zaewidencjonowanych pod numerem: 48/21, 62/21, 164/21, 80/22, 116/22, 144/22.

Ekspert Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie przedłożyła obszernie wyjaśnienia w przedmiotowym zakresie (pkt 3 notatki służbowej) przekazane kontrolerom pismem znak: I-894/735/23 z 22 lutego 2023 r. podpisanym przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie. Z powyższych informacji wynika, że w przypadku sprawy zaewidencjonowanej pod numerem 48/21 „doszło do oczywistej omyłki pisarskiej”, która została skorygowana jeszcze w trakcie czynności kontrolnych. Natomiast w przypadku pozostałych spraw, tj. 62/21, 164/21, 80/22, 116/22 i 144/22, zdaniem Eksperta Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie, kolumna 2 CRSiW została wypełniona poprawnie, tj.:

- „korespondencja zaewidencjonowana pod numerem 62/21 przyjęta została przez Pocztcę Specjalna KWP w Olsztynie w dniu 31 maja 2021 r. i taka też data wpływu do organu odnotowana została w kolumnie nr 2,
- korespondencja zaewidencjonowana pod numerem 164/21 przyjęta została Pocztcę Specjalna KWP w Olsztynie w dniu 29 listopada 2021 r. i taka też data wpływu do organu odnotowana została w kolumnie nr 2,
- korespondencja zaewidencjonowana pod numerem 80/22 wpłynęła do organu, tj. na skrzynkę e-mail: komendant@ol.policja.gov.pl w dniu 29 czerwca 2022 r. i taka też data wpływu do organu odnotowana została w kolumnie nr 2,
- korespondencja zaewidencjonowana pod numerem 116/22 wpłynęła do organu, tj. na skrzynkę e-mail: komendant@ol.policja.gov.pl w dniu 18 września 2022 r. i taka też data wpływu do organu odnotowana została w kolumnie nr 2,
- korespondencja zaewidencjonowana pod numerem 144/22 przyjęta została Pocztcę Specjalna KWP w Olsztynie w dniu 15 listopada 2022 r. i taka też data wpływu do organu odnotowana została w kolumnie nr 2. „

Zespół kontrolny przedstawione wyjaśnienia uznał. Niemniej jednak odnosząc się do otrzymanych informacji, należy zwrócić uwagę na pewnego rodzaju trudności towarzyszące

kontrolerom w ustaleniu właściwej daty wpływu korespondencji do organu, tj. daty wszczynającej bieg sprawy, zamieszczanej przez jednostkę kontrolowaną w kolumnie nr 2 CRSiW. Wskazać należy, że pismo rozpoczynające bieg sprawy powinno być odpowiednio oznaczone, co pozwoli na szybkie ustalenie jego daty wpływu do organu oraz daty wszczęcia postępowania skargowego. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy regulacje prawne narzucają określone terminy rozpatrzenia sprawy, tak, jak ma to miejsce w przypadku spraw objętych niniejszą kontrolą. Prowadzone czynności kontrolne wykazały, że w przypadku wymienionych wyżej skarg, data zamieszczana na stemplu wpływu na pismach rozpoczynających bieg sprawy, nie jest tożsama z rzeczywistą datą wpływu pisma do organu, czyli datą rozpoczynającą bieg sprawy i datą zamieszczaną w CRSiW.

Powyższa sytuacja stanowi o pewnego rodzaju odstępstwie od stanu pożądanego, które nie ma wpływu na działalność kontrolowanej jednostki, niemniej jednak stanowi uchybienie i wymaga dopracowania, tak aby w przyszłości zapisy dokonywane w CRSiW miały odzwierciedlenie w aktach kontrolowanych spraw.

Podkreślenia wymaga, że k.p.a. nie obejmuje szerokich możliwości weryfikacji, tym większego znaczenia nabiera kwestia kontroli nad sposobem procedowania w tym zakresie. Aby kontrola ta mogła być skutecznie realizowana, art. 254 k.p.a. nakazuje rejestrowanie i przechowywanie skarg, wniosków, związanych z nimi pism i innych dokumentów w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Ustawodawca nałożył na organy, do których obywatele mają prawo kierować skargi i wnioski, obowiązek prowadzenia rejestru skarg i wniosków, w taki sposób, aby ułatwiona była kontrola przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków. Zapisy rejestru skarg i wniosków powinny zatem odzwierciedlać stan faktyczny, wynikający z prowadzonej dokumentacji skargowo-wnioskowej.

Reasumując w świetle powyższych ustaleń działanie KWP w ww. obszarze, z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli, ocenia się pozytywnie z uchybieniami. Odpowiedzialność za powyższe ponosi kierownik kontrolowanej jednostki.

2. Skrupulatne badanie i przestrzeganie właściwości organu do rozpatrzenia skarg i wniosków zgodnie z regulacjami działu VIII k.p.a.

Analiza przekazanej dokumentacji wykazała, że jednostka kontrolowana mimo zaleceń sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 18 listopada 2020 r. (zalecenie nr 2), w dalszym ciągu przekazuje skargi na pracowników (funkcjonariuszy jednostek Policji) nie przestrzegając regulacji działu VIII k.p.a. w przedmiotowym zakresie. Sytuacja ta dotyczy spraw zaewidencjonowanych pod numerem,

zakwalifikowanych jako skargi na funkcjonariuszy/pracowników: 150/20, 01/21, 14/21, 34/21, 48/21, 62/21, 87/21, 101/21, 114/21, 125/21; 137/21; 164/21; 1/22; 13/22; 24/22; 46/22; 57/22; 80/22; 131/22; 144/22.

Ekspert Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie odnosząc się w wyjaśnieniach (pkt 8 notatki służbowej) przekazanych kontrolerom pismem znak: I-894/735/23 z 22 lutego 2023 r. podpisanym przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie, do prośby przewodniczącego zespołu kontrolnego, o wskazanie organów uznanych przez KWP za właściwe do rozpatrzenia ww. spraw, poinformował, że „*przesyłając przedmiotową korespondencję sporządzone jest pismo przewodnie, w którym wskazany jest adresat – jako organ właściwy do wyjaśnienia sprawy.(...)*”. Powyższe oznacza, że w każdym z ww. przypadków, KWP uznając siebie za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skarg na funkcjonariuszy/pracowników jednostek sobie podległych, dokonywał ich przekazania, bezpośrednio przełożonemu funkcjonariuszy/pracowników, wobec których sformułowano zarzuty. W tym miejscu zauważyć należy, że owe przekazanie odbywało się bez przywołania w pismach przekazujących skargi podstawy prawnej podjętego działania, co znacznie utrudniło zespołowi kontrolującemu możliwość weryfikacji sposobu procedowania w tym zakresie (ocenę tego działania opisano w pkt. 4 niniejszego dokumentu). Mimo prośby ze strony przewodniczącego zespołu kontrolnego, o wskazanie podstawy prawnej przekazania ww. skarg w świetle regulacji działu VIII k.p.a., KWP w odpowiedzi wskazało jedynie regulacje ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Zespół kontrolny pragnie w tym miejscu zwrócić uwagę na rozróżnienie przez ustawodawcę pojęcia „**rozpatrzenie**”, **użytego w dyspozycji art. 231 k.p.a. od sformułowania „załatwienie”, użytego w dyspozycji art. 232 k.p.a.** Rozpatrzenie skargi obejmuje czynności przygotowawcze zmierzające do ustalenia treści i przedmiotu skargi oraz przygotowania materiału niezbędnego do jej załatwienia (J. Lang, Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym, Wrocław 1972, s. 143-144). Zaś załatwienie skargi następuje przez ustosunkowanie się organu do jej przedmiotu oraz ustalenie treści zawiadomienia kończącego postępowanie skargowe (J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012, s. 709). **Tak rozumiane załatwienie skargi należy odróżnić od merytorycznego załatwienia sprawy będącej jej przedmiotem. Merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy stanowiącej przedmiot skargi powinno nastąpić w innym postępowaniu, np. w trybie określonym w Rozdziale 10 przywołanej ustawy o Policji (odpowiedzialność dyscyplinarna i karna policjantów).**

Wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 229 pkt 7 k.p.a. „*jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności innego organu administracji rządowej,*

organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej jest organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór". Nie istnieje odrębny przepis regulujący właściwość kompetencyjną organów w sprawach skarg na pracowników. Należy jednak uwzględnić uprawnienia jakie ustawodawca wprowadził art. 232 § 2 k.p.a. Cytowany przepis zawiera bowiem informację nt. sposobu postępowania ze skargami na pracowników i pozwala na przekazanie skargi na pracownika do załatwienia jego przełożonemu służbowemu. Przekazanie takiej skargi do załatwienia stanowi jednak wyłączne uprawnienie organu właściwego do rozpatrzenia skargi. To do organu właściwego do rozpatrzenia skargi należy ocena przesłanek przekazania takiej skargi.

Na uwagę zasługuje również fakt, że w przypadku spraw zaewidencjonowanych pod nr : 150/20, 14/21, 114/21, 137/21; 1/22; 13/22, które pierwotnie zostały skierowane do Komendanta Głównego Policji, zostały one przekazane do rozpatrzenia zgodnie z właściwością Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Olsztynie, a nie do podległych KWP jednostek. Oznacza to, że Komendant Główny Policji uznał, że to KWP jest organem właściwym do rozpatrzenia ww. skarg nie zaś podległe mu jednostki. Powyższe działanie wskazują, że KGP w Warszawie podziela stanowisko kontrolerów w ww. kwestii.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, zespół kontrolny stoi na stanowisku, że wyżej opisane postępowanie KWP stanowi nieprawidłowość. Jej przyczyną była niewłaściwa interpretacja przepisów działu VIII k.p.a. w zakresie określenia organu właściwego do rozpatrzenia skargi na pracowników (funkcjonariuszy jednostek Policji) oraz niedostateczny nadzór w zakresie procedowania ww. spraw. Wskutek wyżej opisanego nieprawidłowego działania KWP doszło do naruszenia przepisów w przedmiotowym zakresie.

Z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli, działanie jednostki kontrolowanej w badanym obszarze ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi pracownik KWP bezpośrednio realizujący rozpatrywanie i merytoryczne załatwienie skarg i wniosków, pracownik sprawujący nadzór i koordynację prac nad rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków wpływających do KWP w Olsztynie oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

3. Stosowanie się do dyspozycji art. 238 § 1 Kpa (zdanie pierwsze) w zakresie konieczności wskazania w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi w jaki sposób została ona załatwiona, w szczególności poprzez jasne sprecyzowanie sformułowania o stanowisku organu, tj. określenie czy skarga została uznana za zasadną czy też bezzasadną.

Badaniu w ww. obszarze poddano wszystkie skargi załatwione bezpośrednio przez KWP w kontrolowanym okresie, tj. łącznie 8 spraw. W oparciu o skontrolowane sprawy ustalono, iż wszystkie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały obligatoryjne elementy określone w art. 238 § 1 k.p.a., tj. oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie w jaki sposób skarga została załatwiona poprzez precyzyjnie sformułowane stanowisko organu oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Dodatkowo wszystkie zawiadomienia o odmownym załatwienia skargi zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia stwierdzono, że jednostka kontrolowana realizuje zalecenie nr 3 zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 18 listopada 2020 r. znak: BW-I.1611.2.2020, wobec czego działanie jednostki w badanym obszarze ocenia się **pozytywnie**.

4. Każdorazowe wskazanie w pismach dot. postępowań skargowo–wnioskowych podstawy prawnej działania organu, a w przypadku pism przekazujących skargę lub wnioski wg. właściwości jednoczesne wskazywanie przepisów prawa w oparciu, o który ustalono właściwość tegoż organu do załatwienia skargi lub wniosku.

W oparciu o poddaną analizie dokumentację postępowań skargowo-wnioskowych stwierdzono, że jednostka kontrolowana, w okresie objętym kontrolą, nie realizowała zalecenia nr 4 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 18 listopada 2020 r., znak: BW-I.1611.2.2020, w przypadku 28 z 29 spraw objętych kontrolą, a zakwalifikowanych przez KWP w Olsztynie jako skargi do przekazania wg właściwości. (Dowód: pisma przekazujące sprawy zaewidencjonowane w CRSiW pod numerem 150/20; 14/21; 34/21; 48/21; 62/21; 074/21; 87/21; 101/21; 114/21; 125/21; 137/21; 149/21, 164/21, 178/21; 1/22; 13/22; 24/22; 35/22; 46/22; 57/22; 68/22; 80/22; 92/22; 105/22; 116/22; 131/22; 144/22; 1/23).

Wobec powyższego pismem znak: BW-I.1611.2.2023 z 10 lutego 2023 r. przewodniczący zespołu kontrolnego zwrócił się do KWP z prośbą o udzielenie wyjaśnień w przedmiotowym zakresie. Z informacji przekazanych pismem znak: I-894/735/23 z 22 lutego 2023 r. podpisanym przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Kontroli KWP w Olsztynie wynika, że „ (...) *to właściwy organ decyduje o trybie wyjaśnienia sprawy (art. 240 k.p.a. stan jak w pkt 1). Wskazany sposób procedowania ponadto jest zgodny z przyjętą pragmatyką służbową, zaakceptowaną przez organ bezpośrednio nadzorujący KWP w Olsztynie w zakresie przedmiotowego zagadnienia.(...)”*

Zespół kontrolny nie uwzględnił powyższych wyjaśnień, a ich treść, wskazującą na błędną interpretację przepisów prawa, uznał za przyczynę wystąpienia omawianego uchybienia.

Odnosząc się do przywołanego w wyjaśnieniach art. 240 k.p.a. „*gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy*”, wskazać należy na zasadę zachowania pierwszeństwa przepisów właściwych dla danej sprawy. Oznacza to, że jeżeli skargę można zakwalifikować jako żądanie wszczęcia postępowania nieuregulowanego w k.p.a. lub innego rodzaju pozakodeksowy środek prawny lub jeżeli skarga może zostać wykorzystana w postępowaniu pozakodeksowym, to jej wniesienie powinno wywierać skutki w sferze odpowiedniego postępowania. Przez to zdaje się zbędne prowadzenie równoległego postępowania skargowego. W takiej sytuacji należy jednak wyraźnie wskazać podstawę prawną podjęcia określonego działania przez organ w piśmie przekazującym sprawę, dokonując jednocześnie odpowiedniej adnotacji w CRSiW.

Podkreślić należy, że ustalenie podstawy prawnej działania polegającego na przekazaniu 28 z 29 skarg, w przypadku których KWP uznał się za niewłaściwy, nie było w trakcie czynności kontrolnych oczywiste i jednoznaczne, ponieważ organ nie zastosował się do ogólnych zasad sporządzania pism, tj. w pismach przekazujących skargi i zawiadamiających wnoszących o przekazaniu sprawy, nie wskazał podstawy prawnej podjęcia konkretnego działania. W ocenie zespołu kontrolującego pisma te sporządzone zostały w sposób niewystarczająco precyzyjny i jednoznaczny. Działaniem takim organ administracji nie zapewnił skarżącemu pełnej informacji o podstawie prawnej przekazania skargi do właściwego organu. Rzetelne informowanie skarżących w zakresie działań podjętych na podstawie pism, na które organ udziela odpowiedzi, mieści się w zakresie realizacji zasad ogólnych k.p.a., w tym zasady pogłębiania zaufania do uczestników postępowania (art. 8 k.p.a.), zasady informowania (art. 9 k.p.a.) oraz zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na prezentowany w piśmiennictwie pogląd, że postępowania skargowe uregulowane są w k.p.a., a ten w enumeracji negatywnej w art. 3 nie zawiera klauzuli o wyłączeniu zasad przewidzianych w rozdziale 2 w tych postępowaniach, zaś w art. 2 stanowi: „*Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie [...] w sprawach skarg i wniosków*”. Autor publikacji wskazuje, że wolą ustawodawcy jest stosowanie całego kodeksu, a co za tym idzie zasad ogólnych w postępowaniu skargowym i wnioskowym (J. Jendrośka, Zasady postępowania

administracyjnego, [w:] Księga pamiątkowa prof. E. Ochendowskiego, Toruń 1999, s. 151). Również trafnie wskazuje Z.R. Kmieciak, że te z zasad ogólnych, które nie odnoszą się wyraźnie tylko do „strony” bądź „decyzji” (a więc do pojęć właściwych tylko jurysdykcyjnemu postępowaniu administracyjnemu), mogą i powinny mieć zastosowanie również w innych postępowaniach administracyjnych uregulowanych kodeksem, tj. w postępowaniach w sprawach skarg i wniosków. Są to: zasada praworządności, zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasada prawdy obiektywnej, zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zasada informowania uczestników postępowania (w granicach art. 9 zd. 2 k.p.a.) zasada szybkości i prostoty postępowania (Z.R. Kmieciak, Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne, Warszawa 2011, s. 61, Podobnie: Z. Janowicz, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa – Poznań 1987, s. 120).

Pogląd ten należy podzielić i mając na uwadze treść art. 9 k.p.a., stanowiącego o tym, że organy administracji publicznej 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, kontrolujący stwierdził, że KWP w pismach przekazujących sprawę i zawiadamiających równocześnie o tym skarżącego, nie może ograniczyć się wyłącznie do samego stwierdzenia, że skarga została przekazana zgodnie z właściwością. 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 konkretnej podstawy prawnej.

W tym miejscu zauważyć należy, że jednym z zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 18 listopada 2020 r. znak: BW-I.1611.2.2020, było każdorazowe wskazanie w pismach dot. postępowań skargowo–wnioskowych podstawy prawnej działania organu, a w przypadku pism przekazujących skargę lub wnioski wg. właściwości, jednoczesne wskazywanie przepisu prawa w oparciu, o który ustalono właściwość tegoż organu do załatwienia skargi lub wniosku. W odpowiedzi, KWP pismem znak J-6002/20 z 10 grudnia 2020 r. poinformował Wojewodę Warmińsko–Mazurskiego o przyjęciu ustaleń z kontroli i sformułowanych na ich podstawie wniosków, a ponadto zadeklarował, iż zostaną one wykorzystane w ramach organizacji przyjmowania, sposobu rozpatrywania i załatwiania skarg w KWP w Olsztynie. Na uwagę zasługuje również fakt, iż KWP składając zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego z 14 października 2020 r. (pismo znak: I-5064/4950/20 z 22 października 2020 r.) nie kwestionował ustaleń w ww. zakresie, co oznacza, że podzielił wówczas stanowisko kontrolujących.

W świetle powyższego, działanie KWP, polegające na odstąpieniu od realizacji zalecenia nr 4 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 18 listopada 2020 r. znak: BW-I.1611.2.2020, w przypadku 28 z 29 spraw objętych kontrolą (ponad 5 % ogółu kontrowanych spraw), tj. przekazywaniu skarg bez powołania w korespondencji przepisu prawa wskazującego podstawę działania, z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli, ocenia się pozytywnie z uchybieniami. W rezultacie niewłaściwego działania pracowników KWP doszło do przekazania 28 z 29 skarg bez zapewnienia skarżącym pełnej informacji o podstawie prawnej przekazania skargi do właściwego organu, co może skutkować niewłaściwą interpretacją stanowiska organu przez skarżącego jak również może utrudniać kontrolę procedowania spraw przez organy nadzorujące.

Wyjaśnienia jednostki kontrolowanej złożone w trakcie czynności kontrolnych wskazują, że przyczyny stwierdzonych uchybień można doszukiwać się w niewłaściwej interpretacji przepisów k.p.a., jak również w niedostatecznym nadzorze w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Odpowiedzialność za wspomniane uchybienie ponosi pracownik bezpośrednio realizujący rozpatrywanie i merytoryczne załatwienie skarg i wniosków, pracownik sprawujący nadzór i koordynację nad rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków wpływających do KWP w Olsztynie oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

Ocena i wnioski.

Działanie KWP w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 18 listopada 2020 r., znak: BW-I.1611.2.2020, z kontroli problemowej dotyczącej działań jednostki w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, w okresie od 20 listopada 2020 r. do 18 stycznia 2023 r. ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Pozytywnie oceniono:

- 1) Prowadzenie CRSiW starannie, czytelnie i chronologicznie.
- 2) Zaprzestanie ewidencjonowania w CRSiW pism otrzymywanych do wiadomości.
- 3) Realizację zalecenia dot. stosowania się do dyspozycji art. 238 § 1 k.p.a. (zdanie pierwsze) w zakresie konieczności wskazania w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi w jaki sposób została ona załatwiona, w szczególności poprzez jasne sprecyzowanie stanowiska organu, tj. określenie czy skarga została uznana za zasadną czy też bezzasadną.

W toku kontroli stwierdzono następujące uchybienia:

- 1) Nieodpowiednie oznaczenie pism rozpoczynających bieg sprawy, co utrudnia ustalenie faktycznej daty wpływu pisma do organu, tj. daty rozpoczynającej bieg sprawy.
- 2) Przekazywanie skarg bez powołania w korespondencji kierowanej do skarżącego przepisu prawa wskazującego podstawę działania organu.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Naruszenie regulacji działu VIII k.p.a. w zakresie ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia skarg na pracowników/funkcjonariuszy.

Pismem z 16 czerwca 2023 r. znak: I-2560/2442/23, Komendant Wojewódzkiej Policji w Olsztynie, wniósł zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego (dalej „pwp”) z 5 czerwca 2023 r. znak: jw. z zachowaniem terminu określonego w art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Zarzuty dotyczyły punktów 1, 2 i 4 wspomnianego pwp.

Zastrzeżenia zostały poddane ocenie przez kierownika komórki do spraw kontroli, a wyniki tych rozważań został przedstawiony w odrębnym dokumencie zwanym jako stanowisku do zastrzeżeń, przekazany kierownikowi jednostki kontrolowanej pismem z 3 listopada 2023 r., znak: jw. Niniejszy dokument informuje **o oddaleniu zastrzeżeń do pwp w całości.**

W oparciu o przedstawione powyżej ustalenia i oceny oraz w dążeniu do dalszego usprawnienia organizacji przyjmowania, sposobu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w KWP w Olsztynie, wnoszę o:

- 1) Standaryzację oznaczenia pism inicjujących sprawy z zakresu skarg i wniosków w celu usprawnienia ustalania rzeczywistej daty wpływu dokumentu do organu, co jest kluczowe dla określenia daty rozpoczęcia postępowania.
- 2) Każdorazowe wskazanie w pismach dotyczących postępowań skargowo–wnioskowych podstawy prawnej, na której organ opiera swoje działanie. Ponadto, w przypadku pism przekazujących skargi lub wnioski wg. właściwości, jednoczesne odniesienie się do konkretnego przepisu prawa, na mocy którego organ ustalił właściwość do rozpatrzenia danej skargi lub wniosku.
- 3) Przestrzeganie właściwości organu wynikającej z zapisów działu VIII k.p.a. w kontekście rozpatrywania skarg na pracowników (funkcjonariuszy).

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.

Podpis kierownika jednostki kontrolującej

Piotr Opaczewski

II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym/