



Olsztyn, 7 czerwca 2022 r.

Biuro Wojewody  
BW-I.1611.1.2022

**Szanowny Pan  
Maciej Kotarski  
Warmińsko-Mazurski Wojewódzkiej  
Inspektor Nadzoru Budowlanego**

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 sprawdzającą przeprowadzoną w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

#### **Wystąpienie pokontrolne**

Kontrolę przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (zwanym w dalszej części WINB w Olsztynie), al. Marszałka J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn, REGON jednostki: 510750924, NIP jednostki: 7392980088.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia czynności kontrolnych funkcję kierownika jednostki kontrolnej pełnili:

- Pan Maciej Kotarski – Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, zatrudniony w jednostce od 1 stycznia 1999 r., powołany na stanowisko dnia 2 kwietnia 2013 r. zwany dalej W-M WINB,
- Pani Joanna Sopella – p.o. Zastępcy Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, zatrudniona w jednostce od 15 grudnia 2003 r., pełniąca obowiązki na stanowisku od 1 maja 2012 r. (Naczelnik Wydziału Inspekcji i Kontroli).

Inne osoby odpowiedzialne za prowadzenie spraw z zakresu skarg i wniosków w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie w okresie objętym kontrolą oraz w czasie prowadzenia czynności kontrolnych:

- Pan Radosław Leśniarek – Naczelnik Wydziału Orzeczniczo-Prawnego, zatrudniony w jednostce od 1 kwietnia 2008 r., pełniący obowiązki na tym stanowisku od 1 maja 2012 r.;
- Pani Justyna Mikołajczyk – Naczelnik Wydziału WYROBÓW Budowlanych, zatrudniona w jednostce od 1 maja 2004 r., pełniąca obowiązki na tym stanowisku od 15 grudnia 2009 r.;

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

- Magdalena Kuriata – p.o. kierownika oddziału, 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.0030.70.2022 z 14 lutego 2022 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.0030.71.2022 z 14 lutego 2022 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

**Kontrolę przeprowadzono w dniach 21 lutego – 11 marca 2022 r.**, co zostało odnotowane w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją, **Nr 60/2022**.

Kontrola prowadzona 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 w siedzibie jednostki kontrolowanej 21 lutego 2022 r. - okazano legitymacje służbowe kontrolerów oraz 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 7 lutego 2020 r., BW-I.1611.1.2019, z kontroli problemowej dotyczącej działalności jednostki w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.
- **Okres objęty kontrolą:** od 11 lutego 2020 r. do 17 stycznia 2022 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 2022 r., poz. 135) 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 2021 r., poz. 735 ze zm).

Na podstawie ustaleń niniejszej kontroli sprawdzającej, działalność Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego **ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami**. Ocena działalności jednostki kontrolowanej wynika z ustaleń i ocen dokonanych w poszczególnych obszarach (zagadnieniach) objętych kontrolą.

### **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 2021 r. poz. 735 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 w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków”;
3. Regulacje wewnętrzne jednostki kontrolowanej, tj.:
  - 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 (zwany dalej „Regulaminem organizacyjnym WINB”);
  - Regulamin przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie wprowadzony zarządzeniem nr 1/2020 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 11 marca 2020 r (zwany dalej „Regulaminem przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w WINB”).

### **Ustalenia przedkontrolne.**

Na podstawie ustaleń kontroli problemowej z zakresu przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków przeprowadzonej w WINB w Olsztynie w dniach od 25 marca 2019 r. do 29 marca 2019 r., działalność kontrolowanej jednostki oceniono pozytywnie

z nieprawidłowościami. Następstwem przeprowadzonej przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego kontroli problemowej było skierowanie z 7 lutego 2020 r. wystąpienia pokontrolnego, w którym zalecono Warmińsko-Mazurskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Olsztynie:

1. 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.
2. 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.
3. Każdorazową dokładną analizę wpływających pism mającą na celu ustalenie, czy stanowią one wnioski w świetle 241 k.p.a.
4. 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);
5. 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.
6. Zawiadomieniu skarżącego/wnioskodawcy w przypadku niez załatwienia sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia - zgodnie z dyspozycją art. 36 k.p.a.;
7. Niestosowanie art. 35 § 5 k.p.a. w sprawach z zakresu skarg i wniosków
8. Przestrzeganie przepisów art. 238 § 1 k.p.a.:
  - w przypadku skarg uznanych za zasadne – nieumieszczanie w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a.,
  - w przypadku skarg uznanych za bezzasadne – umieszczanie w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi pouczenia o treści art. 239 k.p.a.,
  - w przypadku skarg uznanych za częściowo zasadne - wyraźne rozgraniczenie, której części zawiadomienia dotyczy pouczenie o treści art. 239 k.p.a.
9. Każdorazowe wskazywanie art. 239 jako podstawy prawnej pouczenia zawartego w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi/wniosku.

10. 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.
11. Dbanie aby dokumentacja spraw z zakresu skarg i wniosków była kompletna i uzupełniona o niezbędne informacje.
12. Stosowanie terminów „skarga” oraz „wniosek” w sposób prawidłowy, zgodny z ich znaczeniem wynikającym z treści przepisów działu VIII k.p.a.

Z uwagi na powyższe, w dniach 21 lutego – 11 marca 2022 r. przeprowadzono niniejszą kontrolę sprawdzającą, mającą na celu ustalenie czy jednostka kontrolowana zrealizowała wyżej przytoczone zalecenia pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 7 lutego 2020 r.

Z informacji przekazanych przez W-M WINB przed rozpoczęciem czynności kontrolnych wynika, że w kontrolowanym okresie, tj. **od 11 lutego 2020 r. do 17 stycznia 2022 r. w Inspektoracie odnotowano łącznie wpływ 171 spraw z zakresu przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków**. Wszystkie sprawy stanowiły skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe). Z przekazanych informacji wynika również, że w badanym okresie do jednostki nie wpłynęły skargi i wnioski wymagające przekazania przez jednostkę kontrolowaną wg właściwości, jak również żadne skargi ani wnioski anonimowe.

Ilość poszczególnych spraw w kolejnych latach objętych kontrolą, zgodnie z informacją przekazaną przez W-M WINB kształtowała się następująco:

Rok	Sprawy rozpatrywane we własnym zakresie		Sprawy przekazane wg właściwości		Anonimowe skargi/wnioski
	Skargi	Wnioski	Skargi	Wnioski	
2020 (od 11.02.2020)	90	0	0	0	0
2021	80	0	0	0	0
2022 (do 17 stycznia)	1	0	0	0	0
Razem	171	0	0	0	0

Analiza przekazanych przez W-M WINB informacji dotyczących przedmiotu kontroli, wykazała odnotowanie przez jednostkę kontrolowaną znacznej ilości spraw w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w WINB w Olsztynie. Wobec powyższego przyjęto, że kontrolą zostanie objęte minimum 20 % spraw zaewidencjonowanych przez jednostkę w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków - oddzielnie dla lat kalendarzowych 2020, 2021 oraz 2022. Dobór dokumentacji przyjęto losowy systematyczny. Metoda doboru

losowego systematycznego polegała na wyborze z uporządkowanego zbioru (Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków prowadzonego w jednostce, zwanego dalej „CRSWiP”), odpowiedniej liczby minimum 20 % spraw (skarg i wniosków) w równych odstępach.

Przy zastosowaniu ww. metodyki doboru próby kontrolą objęto w przypadku:

- roku 2020 z uwagi na fakt, że zakres kontroli obejmuje okres od 11 lutego 2020 r. dobór próby rozpoczęto od nr 18 (pierwsza sprawa zarejestrowano w CRSWiP z 2020 roku, która wpłynęła do jednostki po 11 lutego 2020 r.) następnie wybrano co piątą sprawę, tj. w 2020 r. kontroli poddano sprawy zaewidencjonowane pod następującymi numerami: 18, 23, 28, 33, 38, 43, 48, 53, 58, 63, 68, 73, 78, 83, 88, 93, 98, 103, 108, 113, 118, 123. Łącznie 22 sprawy z 106 zaewidencjonowanych od 11 lutego do 31 grudnia 2020 r., co stanowi 21 % spraw w 2020 r.
- roku 2021 dobór próby rozpoczęto od nr 1 i do kontroli wybrano sprawy o następujących numerach: 1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45, 50, 55, 60, 65, 70, 75, 80, 85, 90, 95. Łącznie 20 sprawy z 98 zarejestrowanych w 2021 r. , co stanowi 20 % spraw z 2021 r.
- roku 2022 (do 17 stycznia 2022 r.) do jednostki wpłynęła tylko jedna sprawa zaewidencjonowana pod numerem 1 w CRSiW. Sprawa ta została poddana kontroli co stanowi 100 % spraw zaewidencjonowanych w tym rejestrze.

Łącznie poddano kontroli 43 sprawy, które wpłynęły do WINB w Olsztynie w okresie objętym kontrolą.

#### **Ustalenia z zakresu realizacji przez W-M WINB zaleceń pokontrolnych:**

- 1. 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.**

Zgodnie z treścią § 3. 1. Rozporządzeniem w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.

Czynności kontrolne prowadzone w ww. obszarze działania WINB w Olsztynie wykazały, że jednostka kontrolowana zastosowała się do zalecenia zawartego w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do jednostki 7 lutego 2020 r. Zgodnie z dyspozycją § 3. 1. ww. rozporządzenia, powierzyła przyjmowanie spraw z zakresu skarg i wniosków wpływających

do jednostki - kierownikowi sekretariatu, zaś koordynację rozpatrywania spraw skargowych - Naczelnikom poszczególnych wydziałów Wojewódzkiego Inspektoratu (§ 1 ust. 4 i ust. 8 Regulaminu przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w WINB). Powyższe zostało również uwzględnione w zakresach czynności pracowników zajmujących ww. stanowiska.

W świetle wyżej przytoczonych ustaleń kontroli, działanie W-M WINB w ww. obszarze ocenia się **pozytywnie**.

## **2. 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.**

Zgodnie z treścią 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.

W toku czynności kontrolnych zespołowi kontrolnemu przekazano odpisy Centralnych Rejestrów Skarg i Wniosków prowadzonych w WINB w Olsztynie oddzielnie dla poszczególnych lat kalendarzowych. Przedmiotowe rejestry oznaczone zostały symbolem 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 wpływu skarg i wniosków, które zobowiązana by była przekazać do załatwienia według właściwości, w związku z czym nie utworzyła takiego rejestru, co jest zgodne z obowiązującą jednostką instrukcją kancelaryjną.

Analiza przedłożonych rejestrów wykazała, że zawierają one typowy układ rubryk stosowany w rejestrach dla tej problematyki, tj. datę wpływu skargi/wniosku, dane wnoszącego, informacje o skardze/wniosku (przedmiot skargi/wniosku), imię i nazwisko osoby odpowiedzialnej za załatwienie skargi, datę oraz sposób zakończenia sprawy. Ponadto przeprowadzona kontrola wykazała, że CRSiW prowadzone były czytelnie i chronologicznie. Wszystkie skargi wpływające do jednostki, a okazane w trakcie kontroli, zostały w nim odnotowane. Poszczególne rubryki CRSiW były co do zasady uzupełniane prawidłowo i odzwierciedlały w pełni przebieg i termin prowadzenia postępowań objętych kontrolą,

wyjątek stanowiło 8 spraw z 43 objętych kontrolą, co stanowi 19 % ogółu. Rozbieżności pomiędzy zapisami widniejącymi w CRSiW, a faktycznym przebiegiem lub terminem załatwienia poszczególnych spraw stwierdzono w przypadku skarg zaewidencjonowanych pod numerem: 23/20 (kolumna: data wpływu skargi); 103/20 (kolumna: informacja o skardze); 108/20 (kolumna: data rozpatrzenia); 118/20 (kolumna: informacja o skardze); 10/21 (informacja o skardze/wniosku oraz przebieg i sposób załatwienia sprawy); 15/21 (kolumna: data rozpatrzenia); 35/21 (brak informacji o przedłużeniu terminu rozpatrzenia); 95/21 (kolumna: data rozpatrzenia).

W wyjaśnieniach udzielonych w powyższym zakresie pismem z 18 marca 2022 r. znak: A.1610.2.2022, Naczelnik Wydziału Orzeczniczo–Prawnego działając z upoważnienia W-M WINB wskazał, że w sprawach 23/20, 103/20, 108/20, 95/21 doszło do omyłki pisarskiej, która została skorygowana. W pozostałym zakresie Wyjaśniający wskazał, że w przypadku sprawy:

- 118/20 w kolumnie informacja o skardze użyto słowa „skarga” ponieważ złożone „ponaglenie” również jest formą skargi wyrażającą niezadowolenie w związku z przewlekłością lub beczynnością organu prowadzącego postępowanie zaś postanowienie wydane w trybie art. 37 Kpa w ocenie organu stanowi również de facto zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi.
- 10/21 pismo pierwotnie zakwalifikowano jako skargę i nadano numer skargowy. Po czynnościach wyjaśniających ustalono, iż faktycznie stanowi ono wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w związku z tym przekazano wg. właściwości PINB w Iławie. Ostatecznie pisma nie uznano za skargę w rozumieniu działu VIII k.p.a.
- 15/21 daty załatwienia sprawy wskazane w informacji oraz w CRSiW są tożsame (12.04.2021). Data wskazana w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi - 9.04.2021 r. była datą przygotowania dokumentu i jego podpisania, który został faktycznie nadany w dniu 12.04.2021 zgodnie z wpisem CRSiW.
- 35/21 CRSiW nie zawiera rubryki dotyczącej bezpośrednio informacji o przedłużeniu terminu do rozpatrzenia sprawy. Zazwyczaj takie informacje są lokowane w rubryce – adnotacje i uwagi (wpisy mają charakter uznaniowy). W analizowanym przypadku pracownik takiej wzmianki nie zawarł pomimo, iż faktycznie zawiadomił skarżącego o nowym terminie załatwienia sprawy (adnotacja służbowa z dnia 23.06.2021 r.)

Odnosząc się do wyżej przytoczonych wyjaśnień podkreślić należy rolę jaką winien odgrywać CRSiW w jednostce. Ustawodawca nałożył na organy rozpatrujące skargi i wnioski, obowiązek prowadzenia rejestru skarg i wniosków, w taki sposób, aby była ułatwiona kontrola przebiegu i terminów ich załatwienia. **Zapisy rejestru skarg i wniosków powinny zatem odzwierciedlać stan faktyczny, wynikający z prowadzonej dokumentacji skargowo-**



**wnioskowej bez konieczności dodatkowej analizy akt.** Podkreślić również należy, że dyspozycja art. 254 k.p.a., obliguje organ nie tylko do odpowiedniego rejestrowania skarg i wniosków, ale także do ich przechowywania w określony sposób, ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania (dotyczy to również związanych ze skargami pism oraz innych dokumentów). Odrębne przechowywanie wskazanej dokumentacji ma zagwarantować sprawniejszą kontrolę prowadzonych przez organ postępowań skargowych oraz wnioskowych, w szczególności w odniesieniu do ich przebiegu oraz terminów. Wobec powyższego podkreślić należy, że **CRSiW jest instrumentem dedykowanym wyłącznie dla żądań będących skargami i wnioskami w rozumieniu działu VIII k.p.a., dla których organ dokonujący rejestracji przewiduje podjęcie działań wynikających z regulacjach ww. działu.**

Złożone w przedmiotowym zakresie wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej, w świetle powyższego nie mogą zostać uwzględnione i zostały uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości. Wskazać należy, że zespół kontrolny oparł swoje ustalenia w wyżej opisanym zakresie, porównując zapisy CRSiW ze stanem faktycznym wynikającym z analizy przedłożonej w trakcie kontroli dokumentacji skargowo-wnioskowej. Przebieg i termin załatwiania wymienionych wyżej skarg - wynikający z analizy akt, nie pokrywał się z zapisami okazanego CRSiW, co narusza dyspozycję art. 254 k.p.a. i stanowi nieprawidłowość. Dodatkowo w odniesieniu do spraw zaewidencjonowanych pod numerem 118/20 i 10/21 warto zwrócić uwagę, że w przypadku, gdy organ dokonał już po wstępnej kwalifikacji omyłkowego zaewidencjonowania pism w CRSiW, wpis taki winien uzupełnić o informację, iż dane pismo nie jest skargą bądź wnioskiem w rozumieniu działu VIII k.p.a. Dodatkowo dokumentacja akt takich spraw winna zostać zarejestrowana i przechowywana z właściwym dla nich symbolem klasyfikacyjnym JRWA.

Niniejsza kontrola wykazała ponadto, że zapisy CRSiW prowadzonego w WINB w Olsztynie nie tylko nie odzwierciedlały stanu faktycznego wynikającego z analizy dokumentacji skargowo-wnioskowej, ale również nie przedstawiały rzeczywistej liczby spraw z zakresu objętego niniejszą kontrolą. Pod numerem 80/21 w CRSiW z 2021 zaewidencjonowano sprawę, która nie stanowiła ani skargi, ani wniosku w rozumieniu działu VIII k.p.a.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Orzeczniczo–Prawnego działającego z upoważnienia W-M WINB złożonych pismem z 18 marca 2022 r. znak: A.1610.2.2022 wynika, że dotychczas prowadzony „w WINB w Olsztynie CRSiW w swym przedmiocie również obejmował wnioski o wyłączenie powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego składane w oparciu o dział I rozdział V – Kpa. Powyższa okoliczność podyktowana była faktem, iż rzeczne wnioski podobnie jak skargi i wnioski składane w oparciu o dział VIII kpa dotyczą oceny okoliczności,

których wystąpienie może skutkować zaniedbaniami lub nienależytym wykonywaniem zadań przez osoby piastujące funkcję organów nadzoru budowlanego. W tym miejscu wskazać należy, iż począwszy od stycznia 2022 r. w następstwie pisma Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31.12.2021 r., znak: BW-I.140.7.2021, z CRSiW wyłączono wnioski o wyłączenia PINB oraz ponaglenia”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazać należy, że pozytywnie ocenia się podjęcie przez W-M WINB działań naprawczych w zakresie zaprzestania ewidencjonowania w CRSiW pism innych aniżeli żądań będących skargami i wnioskami w rozumieniu działu VIII k.p.a. Niemniej jednak stwierdzić należy, że dotychczasowe działanie Kontrolowanego spowodowało, że przedmiotowy rejestr stał się niewiarygodnym źródłem informacji co do rzeczywistej ilości rozpatrywanych spraw objętych zakresem niniejszej kontroli co stanowi naruszenie dyspozycji art. 254 k.p.a. Dodatkowo stwierdzić należy, że dotychczasowy sposób prowadzenia CRSiW wpłynął niekorzystnie na przebieg czynności kontrolnych, ponieważ poza aktami skarg i wniosków powszechnych, zespołowi kontrolującemu przekazano także akta innych spraw zaewidencjonowanych w rejestrze, a nieobjęte zakresem niniejszej kontroli.

Wobec wyżej przytoczonych ustaleń stwierdzić należy, sposób prowadzenia CRSiW oraz przechowywania akt ww. spraw w WINB w Olsztynie, nie ułatwia kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego jednostka kontrolowana została zobligowana przepisem art. 254 k.p.a. Z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli, takie działanie jednostki kontrolowanej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Na skutek niewłaściwego działania pracowników WINB w Olsztynie w zakresie przestrzegania przepisów art. 254 k.p.a. doszło do zakłócenia obrazu rzeczywistej liczby spraw z zakresu objętego niniejszą kontrolą oraz w przypadku 19 % spraw objętych kontrolą, do przedstawienia przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg nieodzwierciedlającego rzeczywistego stanu faktycznego wynikającego z analizy dokumentacji skargowo-wnioskowej.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi pracownik, któremu W-M WINB powierzył prowadzenie CRSiW w jednostce oraz kierownik kontrolowanej jednostki.

**3. Każdorazową dokładną analizę wpływających pism mającą na celu ustalenie, czy stanowią one wnioski w świetle 241 k.p.a.**

W okresie objętym niniejszą kontrolą, WINB w Olsztynie nie odnotował w CRSiW wpływu wniosków w rozumieniu 241 k.p.a., w związku z czym analiza tego obszaru działania jednostki nie była możliwa.

**4. 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);**

Analiza akt kontroli wykazała, że WINB w Olsztynie rejestrował pisma dotyczące problematyki kontroli zgodnie z regulacjami 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.

Wątpliwości co do zasadności użycia symbolu klasyfikacyjnego właściwego dla spraw z problematyki objętej niniejszą kontrolą, zespół kontrolny powziął w stosunku do spraw zaewidencjonowanych pod numerem: 43/20; 1/21; 25/21; 85/21. Wobec czego pismem z 11 marca 2022 r. znak : BW-I.1611.1.2022, przewodniczący zespołu kontrolnego zwrócił się do W-M WINB z prośbą o złożenie wyjaśnień w zakresie klasyfikacji pism inicjujących ww. sprawy i sposobu dalszego procedowania ww. spraw.

Naczelnik Wydziału Orzeczniczo–Prawnego działając z upoważnienia W-M WINB pismem z 18 marca 2022 r. znak: A.1610.2.2022 wskazał, że w przypadku sprawy 25/21 pismo inicjujące sprawę „(...) zakwalifikowana i zarejestrowano jako skargę. Z treści pisma z prokuratury wprost wynikało, że stanowi ono skargę i oczekiwano reakcji organu stopnia wojewódzkiego w formie interwencji. Zarejestrowano pod skargową sygnaturą, bo de facto była to skarga instytucji na organ stopnia powiatowego.(...)”. W odniesieniu do pozostałych 3 spraw zaewidencjonowanych pod numerem: 43/20; 1/21; 85/21 wyjaśniający wskazał, że wstępna analiza pism inicjujących sprawy pozwalała na ich klasyfikację jako skargi. Dopiero dalsze czynności wyjaśniające, w przypadku spraw: 1/21 oraz 43/20 pozwoliły na stwierdzenie, że w ww. sprawach toczyło się postępowanie administracyjne przed innym organem administracji, zaś w przypadku sprawy 85/21 - przed W-M WINB toczyło się postępowanie odwoławcze i „(...) Zgodnie z 234 Kpa włączono skargę do akt sprawy prowadzonej instancyjnie i oceniono w postępowaniu odwoławczym zakończonym decyzją z dnia 19.11.2021 znak: P.7721.115.2021 01 MMA”.

Kontrolujący przyjęli ww. wyjaśnienia. Zgodzić należy się z wyjaśniającym, że wstępna analiza pisma inicjującego postępowanie skargowe często nie pozwala na

jednoznaczne stwierdzenie, czy w sprawie toczy się już jakieś postępowanie administracyjne, zwłaszcza jeżeli skarżący nie sprecyzuje jednoznacznie i bez wszelkiej wątpliwości swojego żądania. Wobec powyższego działanie W-M WINB w Olsztynie w zakresie rejestrowania pism objętych niniejszą kontrolą 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 **ocenia się pozytywnie.**

**5. 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.**

Zgodnie z dyspozycją art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. O każdym przypadku niezakończenia 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.) – ocenę tego obszaru działania WINB w Olsztynie przedstawiono w pkt. 6 przedmiotowego wystąpienia. 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. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (art. 237 § 3 k.p.a.)

Czynności kontrolne prowadzone w ww. obszarze działania WINB w Olsztynie wykazały, że większość spraw została rozpatrzona w terminach ustawowych, tj. zgodnie z dyspozycją art. 237 § 1 k.p.a. Przekroczenie terminu stwierdzono w przypadku 4 spraw, co stanowi 9 % ogółu. Powyższe dotyczy spraw zaewidencjonowanych w CRSWiP pod numerami:

- 48/20 i 68/20 – w przypadku których organ nie skierował żadnych pism informujących o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu,

- 73/20 i 98/20 – w przypadku których organ skierował pisma informujące o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu, a mimo to nie dotrzymał nowego terminu.

W wyjaśnieniach udzielonych w powyższym zakresie, Naczelnik Wydziału Orzeczniczo–Prawnego działając z upoważnienia W-M WINB przyznał, że w stosunku do sprawy 98/20 przekroczenie terminu „nastąpiło w wyniku uchybienia pracownika prowadzącego sprawę”. Natomiast w odniesieniu do spraw 48/20, 68/20, 73/20 Wyjaśniający stoi na stanowisku, że „w związku z przewidywanym nieznacznym przekroczeniem terminów załatwienia spraw – (faktycznie od 3 do 5 dni) – odstąpiono od zastosowania art. 36 Kpa. Na marginesie wskazać należy, iż uwzględniając fakt, iż do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się opóźnień niezależnych od organu (okres oczekiwania na akta spraw przekazywanych przez organ powiatowy) należałoby rozważyć czy w w/w sprawach faktycznie nastąpiło uchybienie terminów”.

Kontrolujący nie podzielają argumentacji przedstawionej w wyżej przytoczonych wyjaśnieniach. Wskazać należy, że regulacje prawne dotyczące przedmiotu kontroli, nie przewidują możliwości odstąpienia od zastosowania art. 36 k.p.a. nawet w przypadku nieznacznego przekroczenia terminów załatwienia spraw. Wręcz nakazują **o każdym przypadku** niezakończona sprawy w terminie, zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Odnosząc się do ostatniego zdania wyżej przytoczonych wyjaśnień, zauważyć należy, że zgodnie z treścią art. 36 § 2 k.p.a. obowiązek ten ciąży na organie administracji publicznej **również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu**. Niezastosowanie się do ww., regulacji prawnych stanowi naruszenie przepisów art. 36 k.p.a., zaś przekroczenie terminu do załatwienia sprawy naruszenie art. 237 § 1 k.p.a.

Warto również wspomnieć, że kwestia zaniechania stosowania w postępowaniach skargowo-wnioskowych art. 35 § 5 k.p.a. została wyjaśniona jednostce kontrolowanej już w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 7 lutego 2020 r. Jednostka otrzymała również stosowne zalecenia w powyższym zakresie. Wskazać należy, 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 niezakończona 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. (ocenę tego obszaru działania W-M WINB przedstawiono w pkt. 7 niniejszego dokumentu).

Wobec powyższych ustaleń zespół kontrolny stwierdził, że wyjaśnienia złożone przez Naczelnika Wydziału Orzeczniczo–Prawnego nie zasługują na uwzględnienie i mogą zostać uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości. Przekroczenie terminu w przypadku 4 ww. spraw (9 % ogółu kontrolowanych) skutkuje naruszeniem art. 237 § 1 k.p.a.

Dalsze czynności kontrolne prowadzone w obszarze przestrzegania dyspozycji art. 237 k.p.a. wykazały naruszenie § 3 przywołanego przepisu, w przypadku sprawy zaewidencjonowanej pod numerem 25/21, gdzie stwierdzono brak zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy. Wobec powyższego wystosowano do W-M WINB zapytanie w jaki sposób ostatecznie pismo inicjujące ww. sprawę zakwalifikowano i procedowano, a w przypadku procedowania sprawy w trybie skargowym, poproszono o informację w jaki sposób zawiadomiono skarżącego o sposobie załatwienia skargi oraz o ewentualne przesłanie takiego zawiadomienia w przypadku jego sporządzenia.

Naczelnik Wydziału Orzeczniczo–Prawnego działając z upoważnienia W-M WINB wyjaśnił, że pismo inicjujące sprawę 25/21 „ (...) zakwalifikowano i zarejestrowano jako skargę. Z treści pisma (...) wprost wynikało, że stanowi ono skargę i oczekiwano reakcji organu stopnia wojewódzkiego w formie interwencji. Zarejestrowano pod skargową sygnaturą, **bo de facto była to skarga** (...) na organ stopnia powiatowego. Każde pismo kierowane do PINB w Olsztynie było również wysyłane do (...). Biorąc pod uwagę, że sprawa **nie była „klasyczną skargą”, co do której sprawę kończy się zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi**, zostało to rozwiązane w sposób, jaki był oczekiwany przez (...). Nie było więcej interwencji (...) w tej sprawie, ponieważ Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego interweniował osobiście w PINB w Olsztynie. Osiągnięto oczekiwany rezultat. Wszystkie dokumenty w tej sprawie są w aktach.” Naczelnik Wydziału Orzeczniczo–Prawnego do wyżej przytoczonych wyjaśnień nie dołączył zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi, gdyż owego nie sporządzono „25/21 -brak zawiadomienia”.

Powyższe wyjaśnienia w ocenie zespołu kontrolnego nie zasługują na uwzględnienie i zostają potraktowane jako przyczyna stwierdzonej nieprawidłowości. W przedmiotowej sprawie należy podkreślić, że zgodnie z dyspozycją art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Dodatkowa w § 3 przywołanego przepisu, używając sformułowania „zawiadamia się” wyraźnie wskazuje na konieczność podjęcia czynności polegającej na zawiadomieniu skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Zaś formę i elementy takiego zawiadomienia określa w art. 238 k.p.a. W aktach ww. sprawy nie stwierdzono obecności zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi sporządzonego zgodnie z dyspozycją art. 238 k.p.a. Zarówno z akt sprawy jak i z analizy CRSiW trudno jednoznacznie

wywnioskować w jaki sposób skarga została ostatecznie załatwiona oraz czy skarżący został o tym fakcie w jakikolwiek inny sposób zawiadomiony. Sam wyjaśniający podaje zaś, że „brak zawiadomienia” w ww. sprawie. Takie działanie W-M WINB traktowane jest jako naruszenie art. 237 § 3 k.p.a. i stanowi nieprawidłowość. Skutkiem wyżej opisanego działania W-M WINB jest dezinformacji co do przyjętej procedury, terminu i sposobu załatwienia sprawy oraz utrudnienie przebiegu niniejszej kontroli.

Wobec czego, z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki podlegającej kontroli - działanie W-M WINB w ww. obszarze ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Odpowiedzialność za powyższe ponoszą pracownicy WINB w Olsztynie odpowiedzialni za merytoryczne rozpatrzenie spraw z zakresu objętego kontrolą, oraz Naczelnicy poszczególnych wydziałów Wojewódzkiego Inspektoratu odpowiedzialni za koordynację rozpatrywania spraw skargowych.

Na marginesie należy również zwrócić uwagę na inną kwestię, która zwróciła uwagę kontrolerów w trakcie czynności kontrolnych, a której stwierdzenie nie było przedmiotem zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli problemowej z 7 lutego 2020 r. i z tego też względu pozostaje bez wpływu na ocenę kontrolowanej jednostki. Niemniej jednak wykorzystanie niżej przedstawionych informacji może okazać się pomocne w przyszłych działaniach podejmowanych przez W-M WINB w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Wskazać bowiem należy, że wątpliwość kontrolerów wzbudziła procedura postępowania w przypadku spraw zaewidencjonowanych w CRSiW pod numerem: 43/20 i 1/21. Wymienione sprawy zostały zakończone wystosowaniem do skarżących zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi w treści, którego W-M WINB powołując się na działanie w trybie art. 237 § 3 k.p.a. „(...) informuje, o braku możliwości merytorycznego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu skargowym”. Naczelnika Wydziału Orzeczniczo–Prawnego w piśmie z 18 marca 2022 r. znak: A.1610.2.2022 nie wyjaśnił przyczyn przyjętej w sprawach procedury, natomiast poinformował, że „(...) brak było możliwości oceny zasadności podnoszonych zarzutów(...)”.

Odnosząc się do powyższego przywołać należy treść art. 231 § 1 k.p.a., który stanowi, że w przypadku gdy organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Zadaniem ww. przepisu jest spowodowanie szybkiego rozstrzygnięcia kwestii właściwości organu do rozpatrzenia skargi. Organ, stwierdzając brak właściwości, może według swego uznania bądź przekazać skargę właściwemu organowi, **bądź zwrócić**

**skargę skarżącemu i powiadomić go o tym, który organ jest właściwy w sprawie będącej przedmiotem skargi** (zob. Przybysz Piotr Marek, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany LEX/el. 2022 - komentarz, stan prawny : 14 stycznia 2022 r.*).

W świetle wyżej przytoczonych regulacji prawnych, działanie W-M WINB w przypadku spraw zaewidencjonowanych w CRSiW pod numerem: 43/20 i 1/21 w ocenie zespołu kontrolnego jest nieprawidłowe. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że działania podjęte przez W-M WINB po otrzymaniu skarg inicjujących ww. postępowania wykazały, że W-M WINB nie był organem właściwym do ich rozpatrzenia. Powyższe potwierdza jednoznacznie treść art. 234 k.p.a., który jednostka kontrolowana powołuje w uzasadnieniu wymienionych zawiadomień. W takiej sytuacji do ustalenia właściwości organów stosuje się art. 236 k.p.a., zgodnie z którym W-M WINB nie jest organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowych spraw. W świetle wyżej przytoczonych regulacji prawnych, stwierdzić należy, że działanie organu kontrolowanego polegające na sporządzeniu zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, w oparciu o art. 237 § 3 k.p.a. w przypadku ww. spraw, jest działaniem nie znajdującym oparcia w przepisach prawa. W-M WINB z chwilą stwierdzenia braku właściwości do rozpatrzenia ww. skarg, był zobowiązany zgodnie z dyspozycją art. 231 § 1 k.p.a. - przekazać skargę właściwemu organowi, bądź zwrócić skargę skarżącemu i powiadomić go o tym, który organ jest właściwy w sprawie będącej przedmiotem skargi. Zawiadomienie sporządzone w ww. sprawach nie czyni zadość ww. obowiązkowi i stanowi działanie wbrew przepisom prawa.

#### **6. Zawiadomieniu skarżącego/wnioskodawcy w przypadku niezłatwienia sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia - zgodnie z dyspozycją art. 36 k.p.a.**

Zgodnie z dyspozycją art. 237 § 4 k.p.a. w razie niezłatwienia skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38 k.p.a. Oznacza to, że w każdym przypadku niezłatwienia 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.

Konieczność zastosowania przez WINB w Olsztynie art. 237 § 4 k.p.a. miała miejsce w przypadku 8 spraw z 43 objętych kontrolą, gdyż tylko w tych przypadkach organ nie był w stanie załatwić skargi w terminie określonym w § 1. Analiza akt kontroli wskazała, że w przypadku 6 spraw, organ zastosował się do dyspozycji art. 237 § 4 k.p.a. i powiadomił skarżącego o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu, jednak w 2 sprawach z 6 wymienionych (73/20, 98/20), pomimo informacji, nie dotrzymał wyznaczonego terminu i nie ponowił informacji. Natomiast w 2 pozostałych



sprawach (48/20, 68/20) W-M WINB nie zastosował się do dyspozycji art. 237 § 4 k.p.a. i nie powiadomił skarżącego o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu.

Wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Orzeczniczo–Prawnego oraz stanowisko zespołu kontrolerów odnoszące się do działania W-M WINB w powyższym zakresie, zostały przytoczone już w punkcie 5 niniejszego dokumentu. Kontrolujący nie podzielają stanowiska zakładającego możliwość odstąpienia od zastosowania art. 36 k.p.a. w przypadku nieznacznego przekroczenia terminów załatwienia spraw. Wobec czego uznano, że w przypadku 4 z 8 spraw (50 %), w których organ zobowiązany był zastosować art. 237 § 4 k.p.a. i zgodnie z dyspozycją art. 36 k.p.a. powiadomić skarżącego o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu – doszło do naruszenia regulacji prawnych.

Wobec powyższych ustaleń z uwagi na określone w programie kontroli kryteria i mierniki umożliwiające ocenę działalności jednostki kontrolowanej - działanie WINB w Olsztynie w obszarze realizacji dyspozycji art. 36 k.p.a. ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Odpowiedzialność za powyższe ponoszą pracownicy WINB w Olsztynie odpowiedzialni za merytoryczne rozpatrzenie spraw z zakresu objętego kontrolą, oraz naczelnicy poszczególnych wydziałów Inspektoratu odpowiedzialni za koordynację rozpatrywania spraw skargowych.

#### **7. Niestosowanie art. 35 § 5 k.p.a. w sprawach z zakresu skarg i wniosków.**

Analiza akt kontroli nie wykazała, aby W-M WINB w pismach z zakresu skarg i wniosków, w przypadkach informowania skarżących o fakcie przedłużeniu terminu rozpatrzenia skargi, wskazywał jako przyczynę zwłoki konieczność oczekiwania na stanowisko innego organu powołując się na art. 35 § 5 k.p.a. Powyższe ustalenia pozwoliły **pozytywnie ocenić** działanie W-M WINB w przedmiotowym obszarze.

#### **8. Przestrzeganie przepisów art. 238 § 1 k.p.a.**

W toku niniejszej kontroli zweryfikowano 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.”.

Badanie akt kontroli pod kątem realizacji dyspozycji art. 238 § 1 k.p.a. wykazało, że wszystkie okazane zawiadomienia każdorazowo zawierały obligatoryjne elementy określone w art. 238 § 1 k.p.a. Dodatkowo w przypadku 12 skarg uznanych za bezzasadne, zawiadomienia każdorazowo zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

Działanie W-M WINB w zakresie przestrzegania przepisów art. 238 § 1 k.p.a. ocenia **pozytywnie**.

#### **9. Każdorazowe wskazywanie art. 239 jako podstawy prawnej pouczenia zawartego w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi/wniosku.**

Czynności kontrolne prowadzone w ww. obszarze działania wykazały, że W-M WINB w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi w przypadku uznaniu skargi za bezzasadną - co do zasady zawierał pouczenie o treści art. 239 k.p.a., wskazując jednocześnie podstawę prawną. Brak podstawy prawnej pouczenia o możliwości podtrzymania stanowiska bez zawiadamiania skarżącego w przypadku ponowienia skargi uznanej za bezzasadną stwierdzono w przypadku 3 skarg z 12 uznanych za bezzasadne w badanej próbie (68/20; 90/21;95/21) co stanowi 25 %.

Naczelnika Wydziału Orzeczniczo–Prawnego stoi na stanowisku, że w treści zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi „ (...) nie ma obowiązku wskazania podstawy prawnej pouczenia z art. 239 Kpa a treść brzmienia art. 239 co w w/w pismach zostało zawarte.”.

Kontrolerzy nie podzielają argumentacji wyjaśniającego. Należy zauważyć, że zalecenia w przedmiotowym zakresie zostały do jednostki wystosowane w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 7 lutego 2020 r., BW-I.1611.1.2019 i jednostka nie wniosła zastrzeżeń w powyższym zakresie. Niniejsza kontrola jest jedynie kontrola sprawdzającą, **mającą na celu ocenę realizacji zaleceń pokontrolnych** zawartych w ww. wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z kontroli problemowej dotyczącej działań jednostki w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Wobec powyższego wyjaśnienia jednostki kontrolowanej nie mogą zostać uwzględnione.

Podkreślić należy, 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.

Brak wskazania podstawy prawnej, na którą organ powołuje się w korespondencji ze skarżącym, zespół kontrolny ocenia jako uchybienie. Powyższa sytuacja stanowi o pewnego rodzaju odstępstwie od stanu pożądanego, które nie ma wpływu na działalność kontrolowanej jednostki. Niemniej jednak wymaga uzupełnienia pism w sprawach z zakresu skarg i wniosków, tak, aby w przyszłości nie budziły one wątpliwości co do stosowanej podstawy prawnej. Wyjaśnienia W-M WINB w ww. zakresie zostały uznane za przyczynę stwierdzonych uchybień.

W świetle powyższych ustaleń działanie W-M WINB 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 ponoszą pracownicy WINB w Olsztynie odpowiedzialni za merytoryczne rozpatrzenie spraw z zakresu objętego kontrolą, oraz Naczelnicy poszczególnych wydziałów Wojewódzkiego Inspektoratu odpowiedzialni za koordynację rozpatrywania spraw skargowych.

**10. 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.**

W badanie próbie nie stwierdzono skarg, w których W-M WINB powołując się na art. 239 k.p.a. podtrzymałby swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego. Wobec powyższego nie było możliwości zbadania tego obszaru działania W-M WINB.

## **11. Dbanie aby dokumentacja spraw z zakresu skarg i wniosków była kompletna i uzupełniona o niezbędne informacje.**

Dokumentacja wszystkich spraw udostępnianych do kontroli była kompletna i uzupełniona o niezbędne informacje. W przypadku przekazania spraw innemu organowi wg właściwości lub dołączenia skargi do akt postępowania administracyjnego, w teczce skargowej znalazły się odpowiednie adnotacje na ten temat. Takie działanie W-M WINB świadczy o realizacji zalecenia pokontrolnego i **ocenia się pozytywnie**.

## **12. Stosowanie terminów „skarga” oraz „wniosek” w sposób prawidłowy, zgodny z ich znaczeniem wynikającym z treści przepisów działu VIII k.p.a.**

Analiza akt kontroli wykazała, że jednostka kontrolowana w sposób prawidłowy stosowała terminy „skarga” oraz „wniosek”, zgodny z ich znaczeniem wynikającym z treści przepisów działu VIII k.p.a. Powyższe świadczy o realizacji zalecenia pokontrolnego, wobec czego działanie W-M WINB w ww. obszarze **ocenia się pozytywnie**.

### **Ocena i wnioski.**

Działanie W-M WINB w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Warmińsko–Mazurskiego z 7 lutego 2020 r., BW-I.1611.1.2019, z kontroli problemowej dotyczącej działań jednostki w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, w okresie od 11 lutego 2020 r. do 17 stycznia 2022 r. ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Pozytywnie oceniono:

- 1) Wyznaczenie pracowników zajmujących się przyjmowaniem i koordynacją spraw z zakresu rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do jednostki, w szczególności prowadzenia Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków oraz zamieszczenie w ich zakresach stosownych zapisów dotyczących realizacji tych zadań.
- 2) Prowadzenie CRSiW w sposób czytelny i chronologiczny. Odnotowanie wszystkich skarg wpływających do jednostki.
- 3) Podjęcie przez W-M WINB działań naprawczych w zakresie zaprzestania ewidencjonowania w CRSiW pism niestanowiących skarg i wniosków w rozumieniu działu VIII k.p.a.
- 4) Rejestrowanie i przechowywanie pism objętych niniejszą kontrolą 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.

- 5) Realizację zalecenia dot. niestosowania art. 35 § 5 k.p.a. w sprawach z zakresu skarg i wniosków.
- 6) Przestrzeganie dyspozycji art. 238 k.p.a. poprzez zawarcie obligatoryjnych elementów wymienionych w dyspozycji ww. przepisu we wszystkich poddanych kontroli zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg i wniosków. Ponadto w przypadku wszystkich 12 zawiadomień o odmownym załatwieniu skargi, zawarcie uzasadnień faktycznych i prawnych oraz pouczenia o treści art. 239 k.p.a.
- 7) Dbałość o to, aby dokumentacja spraw z zakresu skarg i wniosków była kompletna i uzupełniona o niezbędne informacje.
- 8) Stosowanie terminów „skarga” oraz „wniosek” w sposób prawidłowy, zgodny z ich znaczeniem wynikającym z treści przepisów działu VIII k.p.a.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Naruszenie dyspozycji art. 254 k.p.a. w przypadku 19 % (8 z 43) spraw zaewidencjonowanych w CRSiW. Zapisy rejestru w przypadku ww. spraw nie odzwierciedlały w pełni rzeczywistego przebiegu i terminu prowadzonych postępowań objętych kontrolą. Sposób prowadzenia CRSiW przez pracowników WINB w Olsztynie w okresie objętym kontrolą, nie ułatwiał kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.
- 2) Naruszenie art. 237 § 1 k.p.a., poprzez przekroczenie terminu załatwienia sprawy w przypadku 9 % (4 z 43) spraw objętych kontrolą.
- 3) Naruszenie art. 237 § 3 k.p.a. w przypadku 1 sprawy z 43 poddanych kontroli.
- 4) Naruszenie art. 237 § 4 k.p.a. w związku z art. 36 k.p.a. w przypadku 50 % spraw (4 z 8), w których organ był zobowiązany powiadomić skarżącego o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu.

W toku kontroli stwierdzono następujące uchybienia:

- 1) Brak wskazania podstawy prawnej, na której treść organ powołuje się w korespondencji ze skarżącym.

Do ustaleń kontroli zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego z 16 maja 2022 r., znak: BW-I.1611.1.2022 (data wpływu do WINB w Olsztynie 16 maja 2022 r.) nie wniesiono zastrzeżeń. Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny, w celu dalszego usprawnienia organizacji przyjmowania, sposobu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w WINB w Olsztynie, wnoszę o:

- 1) Prowadzenie rejestru skarg i wniosków w sposób umożliwiający rzetelną kontrolę przebiegu i terminów ich załatwienia, w szczególności poprzez dokładne

odzwierciedlanie w zapisach CRSiW rzeczywistego przebiegu spraw objętych kontrolą, tj. przestrzegania art. 254 k.p.a.

- 2) Załatwianie skarg (wniosków) rozpatrywanych we własnym zakresie w terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a.
- 3) W razie niezłatwienia skarg (wniosków) w terminie miesiąca od jej wpływu, stosowanie art. 36, tj. realizację dyspozycji art. 237 § 4 k.p.a.
- 4) Każdorazowe zawiadomienie skarżących o sposobie załatwienia sprawy, tj. realizację dyspozycji art. 237 § 3 k.p.a.
- 5) Każdorazowe wskazywanie w pismach dot. postępowań skargowo-wnioskowych podstawy prawnej działania organu.

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 wykonaniu 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

**WOJEWODA**

**WARMIŃSKO-MAZURSKI**

**Artur Chojecki**

(podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym)