WOJEWODA ŁÓDZKI

PNK-IV.431.1.2016

Łódź, 11 kwietnia 2016 r.

Pan Grzegorz Kędzia
Przewodniczący Rady Miasta Brzeziny

Pan Marcin Pluta
Burmistrz Miasta Brzeziny

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[1], w dniach 25 i 29 stycznia 2016 r. pracownicy Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przeprowadzili czynności kontrolne w Urzędzie Miasta Brzeziny, ul. Sienkiewicza 16. Przedmiotem kontroli było przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków. Zakres kontroli obejmował działalność Burmistrza Miasta Brzeziny[2] i Rady Miasta Brzeziny[3] w okresie od 1 lipca 2014 r. do dnia kontroli. Kontroli nie podlegało sprawdzenie prawidłowości załatwienia skarg i wniosków pod względem merytorycznym.

Zgodnie z upoważnieniami Wojewody Łódzkiego z 20 stycznia 2016 r. kontrolę przeprowadzili pracownicy Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli:

1) Anna Czajeczna – specjalista, pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolerów, Upoważnienie Nr 4/2016;

2) Witold Majda – inspektor, Upoważnienie Nr 5/2016.

Przewodniczącym Rady od 28 listopada 2014 r. jest Pan Grzegorz Kędzia, wcześniej funkcję tę pełnił Pan Zbigniew Bączyński. Burmistrzem jest Pan Marcin Pluta.

Mając na uwadze ustalenia dokonane w toku kontroli, działalność we wskazanym zakresie należy ocenić pozytywnie z nieprawidłowościami. Uzasadnieniem powyższej oceny jest naruszenie właściwości i klasyfikacji w powiązaniu z niezrealizowaniem części uwag, wniosków

---

1 Dalej zwanej k.p.a.
2 Dalej zwanego Burmistrzem.
3 Dalej zwanej Radą.

i zaleceń pokontrolnych, sformułowanych w następstwie kontroli przeprowadzonej w powyższym przedmiocie 20 kwietnia 2010 r.

Organizacja w zakresie skarg i wniosków

1. Proces przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków został zorganizowany w jednostce kontrolowanej poprzez podjęcie uregulowań w tym zakresie w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Brzeziny[4] oraz w Regulaminie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków[5], które zostały nadane zarządzeniami Burmistrza. W szczególności wypełnione zostały wymagania w zakresie wyznaczenia pracownika przyjmującego oraz koordynującego rozpatrywanie skarg i wniosków. Zadanie to wykonuje Pani Grażyna Dziedzic – Sekretarz Miasta. Zadania w zakresie skarg i wniosków, realizowane przez pracowników, zostały określone w ich zakresach czynności.

W toku kontroli stwierdzono niezgodność pomiędzy unormowaniami zawartymi w Regulaminie Organizacyjnym, gdzie jako miejsce przechowywania akt skargi lub wniosku wskazano komórkę organizacyjną załatwiającą sprawę, a Regulaminem skarg, w którym jako właściwy w tym względzie wskazano Wydział Organizacyjny. Przed zakończeniem czynności w jednostce przedstawiono kontrolującym Zarządzenie Nr 10/2016 Burmistrza Miasta Brzeziny z 25 stycznia 2016 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Brzeziny, tym samym powyższa rozbieżność została usunięta (Akta kontroli, str. 36, 100, 436).

Na tablicy informacyjnej w siedzibie Urzędu została wywieszona informacja o przyjęciach obywateli w sprawach skarg i wniosków przez Burmistrza i Zastępcę Burmistrza, czym wypełniono dyspozycję art. 253 k.p.a., jednak godziny wskazane w informacji odbiegają od postanowień Regulaminu Organizacyjnego. Regulamin skarg również wskazuje na inne godziny przyjęć. Wywieszenie informacji nieadekwatnej do postanowień przepisów wewnętrznych uznaje się za uchybienie.

W myśl § 3 ust. 1 i 2 *Przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom. W siedzibie danej jednostki organizacyjnej, w widocznym miejscu, umieszcza się informację wskazującą komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników przyjmujących oraz rozpatrujących skargi i wnioski.*

---

4 Zarządzenie Nr 212/2013 z 31 grudnia 2013 r., Zarządzenie Nr 11/2015 z dnia 29 stycznia 2015 r., Zarządzeniem Nr 46/2015 z 31 marca 2015 r., Zarządzenie Nr 221/2015 - zwanym dalej Regulaminem Organizacyjnym

5 Zarządzenie Nr 147/08 z dnia 8 grudnia 2008 r., Zarządzenie Nr 216/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r. - zwanym dalej Regulaminem skarg

Wywieszona informacja nie wskazywała komórki organizacyjnej lub wyznaczonych pracowników rozpatrujących skargi i wnioski, wobec czego w dniu rozpoczęcia kontroli informację uzupełniono. Naruszenie 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów poprzez wywieszenie informacji niepełnej uznaje się za nieprawidłowość.

Jednocześnie stwierdzono umieszczenie informacji nieodpowiadającej przepisom wewnętrznym na stronie internetowej Urzędu (Akta kontroli, str. 36, 102, 118, 148, 150).

2. Przedstawione do kontroli sprawy zostały zarejestrowane w rejestrze skarg i wniosków rozpatrywanych przez Burmistrza oraz w rejestrze skarg i wniosków rozpatrywanych przez Radę. Niektóre wpisy rejestru prowadzonego przez Burmistrza, oprócz zapisów dotyczących organu wykonawczego, zawierały informacje o działaniach podjętych przez Radę (Akta kontroli, str. 112-114, 108-110).

W przedstawionej dokumentacji zakończonych spraw brak było części dokumentów, w tym oryginalnych dokumentów. W przypadku sprawy rozpatrywanej przez: Burmistrza dokument znajdował się w aktach osobowych pracownika, którego dotyczyły zarzuty, natomiast w przypadku sprawy rozpatrywanej przez Radę – dokument przechowywany był w aktach sesji Rady. Przyczyną tej sytuacji mogła być m.in. opisana wyżej niespójność uregulowań odnośnie miejsca przechowywania akt w Regulaminie Organizacyjnym i w Regulaminie skarg. Powyższa sytuacja jest nieprawidłowa (Akta kontroli, str. 492-494, 476).

Skargi rozpatrywane przez Burmistrza

1. Na podstawie rejestru skarg i wniosków oraz informacji przedstawionymi przed kontrolą stwierdzono, że do Burmistrza wpłynęły 4 skargi. Wpływu wniosków nie stwierdzono.

2. W 2 sprawach, mimo że skarżący położyli nacisk na skargę w sprawie informacji publicznej, nieprawidłowo zakwalifikowano pisma jako skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a. i przekazano do Rady. W tych przypadkach zastosowanie znajduje art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej[6], w myśl którego *do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)*. Naruszenie przez Burmistrza art. 223 § 1 k.p.a. w związku z art. 229 k.p.a. stanowi nieprawidłowość (Akta kontroli, str. 154-164, 166-242).

3. Jedną skargę, dotyczącą nieudzielenia odpowiedzi na pismo, wnoszący przesłał Burmistrzowi do wiadomości. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów *Skargę lub wniosek adresowane*

---

[6] ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 2058)

do właściwego organu i przesłane w odpisie do innego organu rozpatruje i załatwia, w ramach swojej właściwości organ, do którego były adresowane. W związku z powyższym dalsze ustalenia odnośnie działalności organu wykonawczego nie będą odnosić się do tej sprawy (Akta kontroli, str. 380).

4. Jedna sprawa została prawidłowo zakwalifikowana i zgodnie z art. 231 k.p.a. w części dotyczącej sprawowania nadzoru pedagogicznego przekazana do organu właściwego, a w pozostałej części skarżącemu wskazano organ właściwy.

5. W § 2 ust. 2 Regulaminu skarg określone zostało, że *Kwalifikacji skarg, wniosków i listów dokonuje Radca Prawny w formie pisemnej.* Powyższa dyspozycja w przypadku sprawy wymienionej w pkt 4 została zrealizowana.

6. Przekazanie skargi do organu właściwego nastąpiło z zachowaniem 7-dniowego terminu określonego w art. 231 k.p.a., równocześnie zawiadomiono o tym skarżącego. Przesłanie skargi za zwrotnym potwierdzeniem odbioru wypełnia postanowienia § 6 ust. 7 Regulaminu skarg.

7. Jako uchybienie należy uznać zastosowanie w 1 przypadku nieodpowiedniego symbolu klasyfikacyjnego. Skargę przekazaną do właściwego organu opatrzono symbolem 1510 zamiast 1511, co narusza instrukcję kancelaryjną – załącznik Nr 1 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 zakresów działania archiwów zakładowych. (Akta kontroli, str. 243-278).

Skargi rozpatrywane przez Radę

1. W rejestrze skarg i wniosków załatwianych przez Radę w okresie objętym kontrolą odnotowano 8 skarg, wpływu wniosków nie stwierdzono.

2. Cztery wystąpienia nie były skargami z działu VIII k.p.a. W 1 przypadku skarga dotyczyła uchwały i została przekazana do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zarejestrowane też zostały 3 sprawy dotyczące skargi na bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej. Rozpatrzenie ich bezpośrednio przez Radę stanowi nieprawidłowość. Skargi odnośnie udostępnienia informacji publicznej powinny być rozpatrzone w trybie przedstawionym powyżej w pkt 2, odnośnie skarg rozpatrywanych przez Burmistrza. W związku powyższym dalsza część wystąpienia nie będzie odnosić się do ww. spraw (Akta kontroli, str. 288-304, 319-330, 367-370).

3. Mając na względzie ustalenia opisane w pkt 2, odnośnie rozpatrywania skarg składanych w trybie informacji publicznej, na marginesie należy dodać, że zasadnym było zakwalifikowanie przez Radę jako skargi, o której mowa w dziale VIII k.p.a. pisma dotyczącego nieopublikowania

wystąpienia pokontrolnego w BIP. Wskazuje na to Postanowienie I OSK 1210/05 NSA, w myśl którego *Domaganie się aby Biuletyn Informacji Publicznej odpowiadał wymogom jakie skarżący (...) stawia takiemu Biuletynowi powinno przybrać procesową formę skargi składanej w trybie przepisów działu VIII k.p.a. (...).*

W tym przypadku Rada słusznie pozostawiła anonimową sprawę bez rozpoznania w postępowaniu skargowym. Należy jednak podkreślić, że skarga stanowi źródło informacji, dlatego też organ może podjąć działania w trybie innym niż skargowy.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzono, że w 4 przypadkach – z zastrzeżeniem pkt 4 – kwalifikacja została dokonana zgodnie z art. 222 k.p.a.

4. Skarga z 13 października 2015 r. zawierała zarzut braku odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie z 7 września 2015 r., skierowane do Przewodniczącego Rady, odnoszące się w części do sposobu sprawowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami, a w części stanowiące wniosek o udzielenie informacji w zakresie sprawowania przez Burmistrza opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Skutkiem nieuznania przez Przewodniczącego wcześniejszego pisma w części za skargę na działalność Burmistrza było nierozpatrzenie tej sprawy oraz nieodnotowanie jej w rejestrze skarg i wniosków. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym[7], *zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.* Zatem nadanie biegu przedmiotowemu pismu należało do Przewodniczącego Rady.

W ocenie organu nadzoru skarga z 13 października 2015 r. w istocie odnosiła się do działalności Przewodniczącego. Jak wynika ugruntowanego orzecznictwa w tej kwestii, *(...)Wprawdzie żaden przepis prawa nie wskazuje wprost organu właściwego do rozpatrywania skarg na działalność przewodniczącego rady gminy, jednak z uwagi na to, że o jego wyborze i odwołaniu decyduje rada gminy (art. 19 ust. 1 u.s.g.), należy przyjąć, że to właśnie ten organ jest właściwy w opisanym wyżej zakresie*[8].

Nie można uznać, że Rada jednocześnie rozpatrzyła obydwa pisma wniesione przez skarżącego, gdyż podjęta uchwała odnosi się tylko do skargi z dnia 13 października 2015 r. (Akta kontroli, str. 414).

5. Kwalifikacja skarg rozpatrzonych przez Radę została dokonana przy udziale opinii prawnej radcy prawnego w 2 sprawach. Jak wynika z wyjaśnień Przewodniczącego Rady złożonych w tej kwestii, Regulamin skarg wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza *obowiązuje jedynie do skarg rozpatrywanych przez organ wykonawczy czyli Burmistrza Miasta* (Akta kontroli, str. 478).

6. Rada pozostawiła 3 skargi bez rozpoznania, z czego w 2 przypadkach zasadnie, bowiem skargi nie zawierały wymaganych danych (imię i nazwisko oraz adres), tym samym spełnione zostały

---

7 ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U z 2015 r., poz. 1515)

8 Sygn. II SAB/Go 13/10, Postanowienie WSA w Gorzowie Wlkp. z 18 maja 2010 r.

przesłanki określone w § 8 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów. Uchwał w tych sprawach nie podjęto.

Natomiast w 1 przypadku, podejmując uchwałę, Rada niewłaściwie jako przyczynę pozostawienia skargi bez rozpoznania wskazała *brak adresu wnoszących oraz właściwych podpisów*. Skarżący podali zarówno imiona i nazwiska, jak i adres, w związku z czym skarga została pozostawiona bez rozpoznania z naruszeniem ww przepisu, co stanowi nieprawidłowość (Akta kontroli, str. 312-318).

7. W 1 sprawie Przewodniczący zwrócił się do skarżących o doprecyzowanie wniesionej skargi, jednak w piśmie (Akta kontroli, str. 388) nie zawarł pouczenia wymaganego na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, zgodnie z którym *Jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania.* Powyższe naruszenie uznaje się za nieprawidłowość.

8. Sprawa rozpatrzona bezpośrednio przez Radę została załatwiona po upływie terminu określonego w art. 237 § 1 k.p.a.

Biorąc pod uwagę art. 237 § 4 w związku z art. 36 k.p.a., organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić skarżącego o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Wymóg ten ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Wprawdzie Rada w ciągu miesiąca podjęła uchwałę o przesunięciu terminu rozpatrzenia skargi, jednak Przewodniczący Rady nie skierował do skarżącego ww. zawiadomienia, co przy jednoczesnym przekroczeniu terminu określonego w art. 237 § 1 k.p.a., stanowi nieprawidłowość (Akta kontroli str. 372-418, 474). Nie można przyjąć za zasadne wyjaśnień Przewodniczącego Rady, że *skarżący uczestniczyli w obradach sesji (...), stąd też od razu dowiedzieli się bezpośrednio od Rady o przesunięciu terminu rozpatrzenia skargi,* gdyż sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego. Na konieczność przestrzegania formy pisemnej zawiadomienia skarżącego, zwrócona została uwaga podczas poprzedniej kontroli organów Brzezin[9] (Akta kontroli str. 8-12). Rada podjęła uchwałę o sposobie załatwienia skargi w okresie wskazanym w ww. uchwale jako nowy termin załatwienia sprawy.

---

[9] Wystąpienie pokontrolne Wojewody Łódzkiego z 18 maja 2010 r., znak PNK.IV.0933/5/10

9. Uchwały o sposobie załatwienia skargi spełniają wymogi określone w art. 238 § 1 k.p.a. Pisma kierowane w sprawie skargi opatrzone zostały właściwym symbolem klasyfikacyjnym 1510.

10. Uchwały poddane kontroli prawidłowo zamieszczone zostały w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Brzeziny. Niemniej w 1 przypadku stwierdzono opublikowanie uchwały podjętej w przedmiocie rozpatrzenia skargi bez anonimizacji danych skarżących, tj. z podaniem imienia i nazwiska, co stanowi nieprawidłowość. Nie można przyjąć za uzasadnione wyjaśnień Sekretarza Miasta, iż *Zostało przyjęte, że dane te nie są wystarczające do identyfikacji osób, bowiem nie zawierają adresu skarżących (...)* (Akta kontroli, str. 120, 151-152).

Zgodnie z poglądem doktryny: *Organy prowadzące postępowanie wyjaśniające w trakcie postępowania skargowego nie mogą ujawniać danych osobowych osób skarżących. (...) za niezgodne z prawem należy uznać powszechne publikowanie danych osobowych (imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania) na stronach internetowych (...), poprzez publikację uchwały rady gminy jako rozstrzygnięcia skargi (wniosku) osoby, która taką skargę (wniosek) złożyła. W niektórych przypadkach rozstrzygnięcie zawierać może również inne informacje chronione przez prawo, których organ nie powinien ujawniać – mimo zasad wynikających z ustawy o samorządzie gminnym czy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obowiązują bowiem w tym zakresie przepisy szczególne, jak choćby ww. ustawa o ochronie danych osobowych*[10].

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Wojewoda Łódzki wnosi o:

1) zapewnienie zgodności unormowań podejmowanych w dokumentach wewnętrznych oraz wywieszanie adekwatnej informacji,
2) właściwe kwalifikowanie skarg,
3) **pozostawianie bez rozpoznania** wyłącznie skarg niezawierających imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego,
4) nadawanie przez Przewodniczącego prawidłowego biegu skargom adresowanym lub przekazywanym do Rady,
5) przestrzeganie właściwości,
6) **zawiadamianie skarżącego** o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie w oparciu o właściwe przepisy k.p.a.,

---

[10] B. Dziadkiewicz, Rozpatrywanie skarg i wniosków w administracji samorządowej. Poradnik ze wzorami dokumentów. Warszawa 2010, s. 65-67.

7) wzmocnienie nadzoru celem wyeliminowania braków formalnych w zawiadomieniach stosowanych w postępowaniu skargowym, w szczególności zawierania pouczenia wymaganego na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów oraz stosowanie właściwego symbolu klasyfikacyjnego,
7) gromadzenie kompletnej dokumentacji tworzącej akta sprawy,
8) zapewnienie anonimizacji danych osobowych skarżących przy publikacji w BIP.

Jednocześnie uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego oraz Pana Burmistrza o udzielenie informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Jak stanowi § 49 Regulaminu kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi[11], kierownik jednostki kontrolowanej, w wyznaczonym terminie informuje zarządzającego kontrolę o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Zarządzający kontrolę ma prawo żądania w każdym czasie informacji o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych lub innych działaniach podjętych w wyniku kontroli, w szczególności w celu usunięcia nieprawidłowości i wykonania wniosków.

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ewa Wardęga
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

---

[11] Załącznik do Zarządzenia nr 134/2012 Wojewody Łódzkiego z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, zmienionego Zarządzeniem Nr 302/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 15 grudnia 2015 r.