



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-III.1611.1.2024

Łódź, 11 kwietnia 2025 r.

**Pani
Anna Michalak
Łódzki Wojewódzki
Konserwator Zabytków**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ oraz art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej², w okresie od 4 listopada 2024 r. do 10 stycznia 2025 r., przeprowadzona została w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Łodzi³, ul. Piotrkowska 99, 90-425 Łódź, planowana kontrola w trybie zwykłym⁴, w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków⁵ w okresie od 1 stycznia 2023 r. do dnia kontroli z uwzględnieniem przygotowania organizacyjnego WUOZ w kwestiach przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków – na czas prowadzenia czynności kontrolnych.

Kontrolę przeprowadzili, zgodnie z upoważnieniami Wojewody Łódzkiego z 29 października 2024 r., pracownicy oddziału kontroli Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi⁶:

- 1) P. Paweł Remisz – Kierownik oddziału kontroli WPNIK, kierownik zespołu kontrolerów, upoważnienie Nr 130/2024;
- 2) P. Tomasz Kubera – Inspektor Wojewódzki, członek zespołu kontrolerów, upoważnienie Nr 128/2024;
- 3) P. Michał Jacek Cyrański – Młodszy Specjalista, członek zespołu kontrolerów, upoważnienie Nr 129/2024.

Kontrola odnosi się do skarg i wniosków w rozumieniu działu VIII ustawy z dnia 14

1 Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

2 Dz. U. z 2020 r. poz. 224. Dalej: ustawa o kontroli.

3 Dalej: WUOZ.

4 Kontrola realizowana w trybie hybrydowym.

5 Dalej: ŁWKZ.

6 Dalej: ŁUW w Łodzi.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷.

Zgodnie z art. 227 Kpa: Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Na podstawie art. 241 Kpa: Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Procedurę załatwiania skarg i wniosków oraz zagadnienia organizacyjne organów administracji publicznej w omawianym zakresie regulują:

- 1) Dział VIII Kpa;
- 2) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁸.

W toku kontroli wyjaśnień udzielił ŁWKZ⁹.

Ustalenia kontroli.

1. Zarządzający WUOZ i unormowania WUOZ w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.

W okresie objętym kontrolą funkcję ŁWKZ oraz Zastępcy ŁWKZ sprawowali¹⁰:

- 1) P. Aleksandra Stępień – powołana na ŁWKZ z dniem 19.04.2017 r. i odwołana z dniem 28.03.2024 r.;
- 2) P. Anna Michalak – powołana na ŁWKZ z dniem 29.03.2024 r.;
- 3) P. Janusz Komorowski – powołany na Zastępcę ŁWKZ z dniem 1.01.2023 r. i odwołany z dniem 1.03.2023 r.;
- 4) P. Daniel Sałuda – powołany na Zastępcę ŁWKZ od 8.08.2023 r. i odwołany z dniem 31.12.2023 r.;
- 5) P. Lidia Lamcha – powołana na Zastępcę ŁWKZ od 1.01.2025 r.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym WUOZ¹¹ ŁWKZ wykonuje w imieniu Wojewody Łódzkiego zadania i kompetencje w zakresie ochrony zabytków, sprawuje ogólne kierownictwo nad całokształtem działalności Urzędu (§ 6 ust. 6, 7).

Zagadnienia skarg i wniosków w WUOZ uregulowane zostały w:

- 1) Regulaminie Organizacyjnym WUOZ - rozdział 5, § 24, przy czym wskazany przepis stanowi delegację dla ŁWKZ do unormowania badanej materii odrębnym aktem prawa wewnętrznego;

⁷ Publikator aktualny na początek okresu objętego kontrolą: Dz. U. z 2022 r., poz. 2000; publikator aktualny: Dz. U. z 2024 r., poz. 572. Dalej: Kpa.

⁸ Dz. U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46, dalej: rozporządzenie.

⁹ Wyjaśnienia pisemne z: 8.11.2024 r., 2.12.2024 r., 12.12.2024 r., 15.01.2025 r. oraz informacje przedkontrolne z 23.10.2024 r.

¹⁰ Informacje z Biura Kadr, Płac i Budżetu ŁUW w Łodzi.

¹¹ Załącznik Nr 4/2019 Wojewody Łódzkiego z dnia 4 stycznia 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Łodzi ze zm. Zmiany wprowadzone Zarządzeniami Wojewody Łódzkiego nr 187/2021 z dnia 21 lipca 2021 r., nr 111/2023 z dnia 29 maja 2023 r. Dalej: Regulamin Organizacyjny.

- 2) Zarządzeniu nr 18/2017 ŁWKZ z 25.05.2017 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rejestrowania oraz załatwiania skarg i wniosków w WUOZ w Łodzi (ze zmianami)¹²;
- 3) zakresie czynności jednego z pracowników WUOZ.

Informacje w zakresie badanego zagadnienia zawarte zostały także na stronie internetowej WUOZ¹³.

W obszarze skarg i wniosków, na podstawie § 24 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego i § 3 Zarządzenia nr 18/2017, ŁWKZ sprawuje nadzór nad całokształtem spraw związanych z przyjmowaniem, rozpatrywaniem i załatwianiem przedmiotowych spraw.

Na podstawie Zarządzenia nr 18/2017 zadaniami z zakresu skarg i wniosków zajmują się delegatury. Tymczasem WUOZ w Łodzi nie posiadał delegatur w badanym okresie. ŁWKZ wyjaśnił, że nie dokonano aktualizacji Zarządzenia z uwagi na plany przywrócenia delegatur. Wobec faktu, że dotychczas delegatury nie zostały reaktywowane, ŁWKZ zobowiązał się do wydania nowego Zarządzenia.

2. Przyjmowanie skarg i wniosków.

Skargi i wnioski przyjmowane są przez:

1) Wydział Ogólny WUOZ (na podstawie § 1 Zarządzenia nr 20/2020 ŁWKZ z dnia 22.06.2020 r. zmieniającego Zarządzenie nr 18/2017 ŁWKZ z 25.05.2017 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rejestrowania oraz załatwiania skarg i wniosków w WUOZ w Łodzi);

2) ŁWKZ, przy czym:

- jak wynika z informacji zamieszczonych na stronie BIP WUOZ¹⁴, ŁWKZ przyjmuje w każdy czwartek w godz. 10.00-14.00. ŁWKZ poinformował, że wskazane godziny przyjęć w sprawach skarg i wniosków są zgodne ze stanem faktycznym,

- jak stanowi Zarządzenie nr 18/2017, ŁWKZ w sprawach skarg i wniosków przyjmuje we wtorki w godz. 15.00-16.30,

- ŁWKZ w informacji przedkontrolnej podał: *Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków w sprawach skarg i wniosków przyjmuje interesantów w urzędzie w każdy czwartek w godz. 10:00-13.00.* Tożsamy komunikat wynika z informacji zamieszczonej w WUOZ, w punkcie obsługi klienta, o czym mowa dalej.

Tym samym wskazane w niniejszym punkcie informacje są ze sobą sprzeczne, co prowadzi do wniosku o konieczności ujednolicenia godzin przyjmowania w sprawach skarg i wniosków przez ŁWKZ oraz aktualizacji Zarządzenia ws. skarg i wniosków;

3) pracownika na stanowisku do spraw obsługi sekretariatu, co wynika z Regulaminu Organizacyjnego WUOZ (§ 24 ust. 2)¹⁵.

Biorąc pod uwagę opisany stan faktyczny należy stwierdzić, że wypełnione zostały

12 Dalej: Zarządzenie nr 18/2017. Zmiany wprowadzone Zarządzeniem nr 20/2020 ŁWKZ z dnia 22 czerwca 2020 r.

13 <https://www.wuoz-lodz.pl/bip/>

14 <https://www.wuoz-lodz.pl/bip/>

15 Zwraca się uwagę, że zakres czynności pracownika nie obejmuje przyjmowania skarg i wniosków, zatem zasadnym jest uzupełnienie zakresu czynności. Dodatkowo w Zarządzeniu nr 18/2017 przewidziano zadanie przyjmowania skarg i wniosków przez pracownika na stanowisku ds. organizacyjnych i prowadzenia sekretariatu – kancelarii w Wydziale ds. Finansowych i Administracyjno-Kadrowym oraz w Delegaturach. Wskazanie komórek organizacyjnych i Delegatur WUOZ wymagało aktualizacji. W toku kontroli wyjaśniono, że zakres czynności pracownika nie został zaktualizowany przez niedopatrzenie, które zostało niezwłocznie naprawione.

wymogi przepisów art. 253 § 1 i 2 Kpa, w myśl których organy państwowe obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach, a kierownicy organów wymienionych w § 1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu.

Natomiast w kwestii wymogu art. 253 § 3 Kpa, zgodnie z którym dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny odbywać się w ustalonym dniu po godzinach pracy; ŁWKZ wyjaśnił: *WUOZ w Łodzi jest otwarty w poniedziałki, środy, czwartki i piątki w godzinach 8:00-16:00, a we wtorki, ze względu na potrzeby osób pracujących, w godzinach 9:00-17:00. Informacja zamieszczona na stronie internetowej odnosi się wyłącznie do dyżuru Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, natomiast skargi mogą być wnoszone przez cały czas pracy urzędu. Warto w tym miejscu wspomnieć, że wobec postępującej cyfryzacji z każdym rokiem rośnie liczba wniosków składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przyjmowanych przez system także po godzinach pracy urzędu. Przyjmuje się złożone wyjaśnienia.*

Zrealizowana została norma § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, stanowiąca, że przyjmowanie (...) skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.

Zarządzenie nr 18/2017 przewiduje następujące formy przyjmowania skarg i wniosków: pisemna i ustna do protokołu, co jest zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków

W WUOZ nie opracowano wzoru/szablonu protokołu przyjęcia skarg/wniosków wnoszonych ustnie. Poinformowano, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przyjmowania skarg i wniosków ustnie do protokołu.

Przewidziano również, iż skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego, pozostają bez rozpatrzenia. Zapisy zawarte w Zarządzeniu są zgodne z ww. rozporządzeniem Rady Ministrów.

W WUOZ, w punkcie obsługi klienta, upubliczniona została informacja w zakresie przyjmowania skarg i wniosków o treści:

Godziny przyjęć interesantów w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Łodzi

Poniedziałek 8.00-16.00

Wtorek 9.00-17.00

Środa 8.00-16.00 tylko w zakresie dyżuru telefonicznego pracowników merytorycznych

Czwartek 8.00-16.00

Piątek 8.00-16.00

Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków w sprawach skarg i wniosków przyjmuje:

Czwartek – godz. 10.00-13.00

Przyjmowanie skarg i wniosków powierza się pracownikowi na stanowisku do spraw obsługi sekretariatu.

Tym samym częściowo wypełniony został przepis § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, według którego w siedzibie danej jednostki organizacyjnej, w widocznym miejscu, umieszcza się

informację wskazującą komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników przyjmujących oraz rozpatrujących skargi i wnioski. Brak jest informacji w kwestii komórki organizacyjnej lub pracowników rozpatrujących skargi i wnioski.

W opisanej kwestii wyjaśniono: *Wpływające do WUOZ skargi i wnioski rozpatrywane są przez wszystkie komórki organizacyjne, zgodnie z ich właściwością rzeczową i przedmiotem skargi. Decyzję o zadekretowaniu skargi na konkretny wydział podejmuje Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków.*

Akceptuje się udzielone wyjaśnienia, jednak zwraca się uwagę, że jak stanowi powołany wcześniej przepis rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, informacje na temat komórek lub pracowników rozpatrujących skargi i wnioski także powinny zostać ujęte w informacji umieszczonej w siedzibie jednostki.

Informacje na temat przyjmowania skarg i wniosków zawarto również na stronie BIP WUOZ.

Upublicznienie informacji w kwestiach przyjmowania skarg i wniosków wypełnia dyspozycję art. 253 § 4 Kpa: informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych.

3. Załatwianie skarg i wniosków oraz koordynacja załatwiania przedmiotowych spraw.

W WUOZ zaimplementowane zostały następujące zasady załatwiania skarg i wniosków:

- Wydział Ogólny zajmuje się badaniem kompletności skarg i wniosków (na podstawie § 1 Zarządzenia nr 20/2020 ŁWKZ z dnia 22.06.2020 r. zmieniającego Zarządzenie nr 18/2017 ŁWKZ z 25.05.2017 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rejestrowania oraz załatwiania skarg i wniosków w WUOZ w Łodzi),
- pracownik na stanowisku ds. obsługi sekretariatu zajmuje się badaniem kompletności skarg przed ich przyjęciem (§ 24 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego),
- do zadań wspólnych Wydziałów i stanowisk w WUOZ należy współuczestniczenie w załatwianiu skarg i wniosków (§ 13 pkt 9 Regulaminu Organizacyjnego),
- dodatkowo ŁWKZ podał: *Obsługę merytoryczną skarg i wniosków realizują wydziały merytoryczne zgodnie z zakresem swej właściwości rzeczowej.*

Koordynacja załatwiania kontrolowanych spraw należy do zadań Zastępcy ŁWKZ (§ 8 pkt 3 Regulaminu Organizacyjnego). Zrealizowana została norma § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, stanowiąca, że (...) koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.

Natomiast w WUOZ nie wypełniono wymogu § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, wedle którego w siedzibie danej jednostki organizacyjnej, w widocznym miejscu, umieszcza się informację wskazującą komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników (...)

rozpatrujących skargi i wnioski; którą to kwestię podjęto już w poprzednim punkcie.

4. Rejestr skarg i wniosków.

Prowadzenie rejestru skarg i wniosków jest zadaniem:

- 1) Wydziału Ogólnego (§ 20 pkt 15 Regulaminu Organizacyjnego oraz § 1 Zarządzenia nr 20/2020 ŁWKZ z 22.06.2020 r. zmieniającego Zarządzenie nr 18/2017 ŁWKZ z 25.05.2017 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rejestrowania oraz załatwiania skarg i wniosków w WUOZ w Łodzi),
- 2) osoby zatrudnionej na stanowisku ds. administracyjnych oraz obsługi sekretariatu.

W WUOZ prowadzony jest rejestr skarg i wniosków, podzielony na lata.

Rejestr nie został opatrzony symbolem klasyfikacyjnym wymaganym rozporządzeniem 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 zakładowych¹⁶ (1410 lub 1411). Udzielone w przedmiotowej kwestii wyjaśnienia, dotyczące opatrywania sygnaturami spraw, nie zaś rejestru, nie są zasadne, ponieważ instrukcja kancelaryjna wymaga nadania rejestrowi skarg i wniosków sygnatury¹⁷.

Zgodnie z Zarządzeniem 18/2017 rejestr skarg i wniosków winien zawierać: liczbę porządkową, datę wpływu, imię i nazwisko (nazwę) zgłaszającego, przedmiot skargi/wniosku, datę załatwienia skargi, sposób załatwienia, uwagi. Rejestr WUOZ zawiera dane w powyższym zakresie.

Zdaniem organu kontroli zapisy rejestrowe nie w pełni realizują wymóg art. 254 Kpa, zgodnie z którym 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 dalszej części dokumentu zamieszczono wskazania uzasadniające powyższą ocenę.

5. Inne ustalenia w aspekcie organizacyjnym.

Pracownicy WUOZ, poza instruktażem stanowiskowym przy rozpoczęciu zatrudnienia, nie odbywali w badanym okresie szkoleń w zakresie skarg i wniosków.

W badanym zakresie nie prowadzono kontroli wewnętrznych i audytów.

6. Załatwianie skarg przez ŁWKZ.

W okresie objętym kontrolą w rejestrze odnotowano wyłącznie skargi: 3 w 2023 r., 11 w 2024 r. Wszystkie objęto weryfikacją. W badanym okresie do WUOZ nie wpłynęły wnioski.

Ustalenia w zakresie załatwiania skarg są następujące.

6.1. Organ procedujący sprawę.

Sprawy procedował ŁWKZ.

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze sprostowaniem. Dalej: instrukcja kancelaryjna.

¹⁷ 1410 – Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio (w tym na jednostki podległe), w tym ich rejestr.

W 1 przypadku ŁWKZ przekazał wyjaśnienia w sprawie skargi do ŁUW w Łodzi, zgodnie z dyspozycją Wojewody Łódzkiego, co było działaniem prawidłowym¹⁸.

W 1 przypadku skargę, która była skierowana do Wojewody Łódzkiego, zaś złożona została do WUOZ, ŁWKZ przekazał wedle właściwości Wojewodzie Łódzkiemu¹⁹.

Wnoszącymi skargi były osoby fizyczne, natomiast:

- w 1 przypadku pismo do ŁWKZ nadał Rzecznik Praw Obywatelskich²⁰,
- w 1 przypadku pismo do ŁWKZ nadał Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych²¹,
- w 1 przypadku pismo do ŁWKZ nadał Wojewoda Łódzki²².

Nie w każdym przypadku ŁWKZ był organem, do którego pisma były kierowane bezpośrednio:

- w 2 sprawach pisma kierowano do Wojewody Łódzkiego²³,
- w 6 sprawach pisma kierowano do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego²⁴ za pośrednictwem ŁWKZ²⁵,
- w 1 sprawie pismo kierowano do *Organu zwierzchniego dla Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków*²⁶.

W pozostałych sprawach adresatem pism był ŁWKZ.

6.2. Przedmiot pism oraz ich kwalifikacja.

Na początku niniejszego punktu przypomina się definicję skargi określoną art. 227 Kpa: Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

W tym kontekście przedstawia się ustalenia dotyczące poszczególnych spraw.

Sprawa 1/2023 – stanowiła zobowiązanie ŁWKZ, przez Prezesa UODO, do ustosunkowania się do skargi procedowanej przez Prezesa UODO. Zatem pismo, które wpłynęło do ŁWKZ i zostało zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków nie stanowiło skargi w rozumieniu art. 227 Kpa.

Rejestracji pisma Prezesa UODO w rejestrze skarg i wniosków nie uznaje się za konieczną. Wyjaśniono, że decyzje w sprawie podejmował były ŁWKZ, P. Aleksandra Stępień.

Sprawa 2/2023 – stanowiła zobowiązanie ŁWKZ, przez RPO, do przekazania RPO dokumentacji w określonej sprawie. Zatem, wnioski są analogiczne jak w sprawie 1/2023.

Odnosnie do omawianej sprawy wyjaśniono: (...) *skarżący użył sformułowania „zażalenie”, co uznano za termin tożsamy ze słowem „skarga”. Tym samym zakwalifikowano sprawę jako załatwianą w ramach Działu VIII K.p.a. (...).*

Wyjaśnienia nie są zasadne, ponieważ:

- jak wskazano wyżej, pismo, które wpłynęło do WUOZ, było poleceniem wydanym przez

18 Sprawa 3/2023.

19 Sprawa 1/2024.

20 Sprawa 2/2023. Dalej: RPO.

21 Sprawa 1/2023. Dalej: Prezes UODO.

22 Sprawa 3/2023.

23 Sprawy: 3/2023, 1/2024.

24 Dalej: WSA.

25 Sprawy: 2-7/2024.

26 Sprawa 8/2024.

inny podmiot, dotyczącym wyłącznie przesłania dokumentacji, a więc czynności materialno-technicznej,

- na gruncie przepisów prawa określenie *zażalenie* nie może być traktowane jako tożsame z określeniem *skarga*.

Sprawa 3/2023 – w przedmiotowej sprawie Wojewoda Łódzki wystąpił do ŁWKZ o wyjaśnienia w kwestii zarzutów na działania WUOZ. Sprawa stanowiła skargę w rozumieniu działu VIII Kpa, zatem w tym przypadku ŁWKZ dokonał prawidłowo kwalifikacji sprawy i rejestracji w ewidencji skarg i wniosków.

Sprawa 1/2024 – dotyczyła przekazania Wojewodzie Łódzkiemu zarzutów na działania ŁWKZ w zakresie odmowy udzielenia informacji publicznej. Skarga obywatela wpłynęła także do WUOZ i zawierała zarzuty w zakresie działalności ŁWKZ, dlatego uznaje się jej wpisanie do rejestru skarg i wniosków.

Ponieważ jednak sprawa dotyczyła: 1. zakresu informacji publicznej; 2. postępowania administracyjnego; wskazuje się na pierwszeństwo postępowania innych przed postępowaniem skargowo-wnioskowym. W takich przypadkach wpływające do organu pismo powinno zostać włączone do stosownego postępowania.

Niezależnie od przedstawionej argumentacji niniejszą sprawę opisano także w dalszej części dokumentu, ponieważ sprawa stanowi przykład przekazania skargi innemu organowi według właściwości, dlatego wymogi formalne związane z przekazaniem uczyniono przedmiotem kontroli.

Sprawy: 2 i 3 z 2024 r. oraz sprawy 4–7 z 2024 r. – pisma, które wpłynęły do WUOZ, adresowane były do WSA za pośrednictwem ŁWKZ i dotyczyły przekazania skarg na:

- przewlekłe prowadzenie postępowania przez ŁWKZ²⁷,
- zarządzenie wydane przez ŁWKZ w sprawie ewidencji zabytków²⁸.

Zatem same pisma złożone do ŁWKZ nie były skargami w rozumieniu działu VIII Kpa. Ponawia się wniosek o niekoniecznej rejestracji pism w ewidencji skarg i wniosków.

Dodatkowo zwraca się uwagę, że sprawy dotyczyły skarg na wykonywanie zadań merytorycznych przez ŁWKZ, adresowanych do WSA, zatem wskazuje się na pierwszeństwo postępowania innych przed postępowaniem skargowo-wnioskowym. W omawianych przypadkach postępowaniem takim jest postępowanie sądowno-administracyjne, regulowane ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹.

Wyjaśniono, że wymienione wyżej sprawy zakwalifikowano jako skargi z działu VIII Kpa w wyniku ich analizy oraz konsultacji z radcą prawnym.

Sprawa: 8 i 11 z 2024 r. – przedmiotowe sprawy stanowiły skargi w rozumieniu działu VIII Kpa, ponieważ odnosiły się, zdaniem wnoszących, do niewłaściwego funkcjonowania WUOZ i niewłaściwego wykonywania zadań przez pracownika WUOZ. W omawianych przypadkach rejestracja pism w ewidencji skarg i wniosków była prawidłowa.

²⁷ Sprawy 2 i 3 z 2024 r.

²⁸ Sprawy 4-7/2024.

²⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 935; publikator aktualny na początek okresu objętego kontrolą: Dz. U. z 2022 r., poz. 329.

Sprawy 9 i 10 z 2024 r. – w obu przypadkach pisma obywateli dotyczyły przewlekłości działań ŁWKZ w sprawach merytorycznych tego organu, a zatem nie stanowiły skarg powszechnych w rozumieniu działu VIII Kpa.

W przypadku sprawy 9 z 2024 r. wyjaśniono, że zakwalifikowanie sprawy jako skargi wg działu VIII Kpa wynika z analizy jej treści, w efekcie czego stwierdzono, że (...) *w swej istocie dotyczy problematyki nie tyle merytorycznej, co wynikającej z obszaru funkcjonowania instytucji w zakresie realiów finansowo-kadrowych urzędu, tzn. przyczyną opieszałości w załatwieniu sprawy były braki kadrowe.*

Nawiązując do udzielonych wyjaśnień, wskazuje się, że:

- sprawa dotyczyła zadań merytorycznych wojewódzkiego konserwatora zabytków, dodatkowo w przypadku omawianej sprawy – innego niż ŁWKZ,
- w samej skardze nie poruszono kwestii kadrowych ani finansowych w WUOZ – zarzuty odnoszą się wyłącznie do opieszałości w działaniach pracownika WUOZ / organu. To ŁWKZ, odpowiadając na pismo obywatela, powołał się na okoliczności organizacyjno-kadrowe WUOZ.

Z kolei w odniesieniu do sprawy 10 z 2024 r. podano, że kwalifikacja sprawy wynikała z konsultacji z radcą prawnym oraz z faktu: (...) *strona skarżąca napisała: Na podstawie art. 227 Kodeksu Postępowania Administracyjnego niniejszym wnoszę skargę do Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków....* Odnosząc się do złożonych wyjaśnień zwraca się uwagę na zasadę pierwszeństwa postępowania administracyjnego i innego przed skargowym.

W podsumowaniu – tylko w 3 przypadkach pisma, które wpłynęły do WUOZ, stanowiły skargi powszechne na gruncie działu VIII Kpa. Nie w każdym bowiem przypadku zarzuty na działania / zaniechania organu administracji publicznej powinny zostać zakwalifikowane jako tzw. skarga powszechna (skarga z działu VIII Kpa).

W pozostałych przypadkach:

- a) pisma stanowiły zobowiązania ŁWKZ, przez inne organy, do dokonania określonych czynności; albo:
- b) pisma dotyczyły spraw, do których zastosowanie mają następujące normy Kpa:
 - regulujące pierwszeństwo postępowania administracyjnego przed skargowym: art. 233-236 Kpa,
 - regulujące pierwszeństwo postępowań innych przed skargowym: art. 240 Kpa.

W tym miejscu przytoczyć należy wskazane normy:

Art. 233 [Skarga w sprawie indywidualnej] Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony.

Art. 234 [Skarga w toku postępowania] W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne:

- 1) skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu;

2) skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu.

Art. 235 [Skarga po zakończeniu postępowania]

§ 1. Skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie.

Art. 236 [Właściwość organu]

§ 1. W przypadkach określonych w art. 233 i 234 organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie, a w przypadkach określonych w art. 235 - organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylecia lub zmiany.

§ 2. W przypadku wszczęcia albo wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, jej uchylecia albo zmiany na skutek skargi, o której mowa w art. 233 zdanie drugie, art. 234 pkt 2 lub art. 235, w stosunku do strony i uczestnika postępowania przepisu art. 15 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2016/679 nie stosuje się.

§ 3. Na każdym etapie postępowania, o którym mowa w § 2, skarżący może zezwolić organowi na udostępnienie swoich danych stronie postępowania.

Art. 240 [Odesłanie] 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.

Wobec przedstawionych ustaleń w dalszej części odniesiono się do sposobu załatwienia 3 spraw stanowiących skargi.

6.3. Załatwienie skarg. Terminowość podjętych czynności.

Skargi zostały załatwione poprzez:

- 1) w 1 przypadku³⁰ – rozpatrzenie skargi przez ŁWKZ i skierowanie odpowiedzi do skarżącego.

Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi wypełniło wymogi art. 238 § 1 Kpa³¹, za wyjątkiem zamieszczenia pouczenia o treści art. 239 Kpa – w związku z uznaniem skargi za bezzasadną. Wyjaśniono: *Zgodnie z sugestią prawnika urzędu (...) pierwotnie nie zostało zakwalifikowane jako skarga a wniosek o obniżenie wynagrodzenia. Dlatego (...) nie zawarto pouczenia.*

Wyjaśnień nie uznaje się za zasadne, ponieważ:

- pismo zakwalifikowano jako skargę w rozumieniu działu VIII Kpa, o czym świadczy jej odnotowanie w rejestrze skarg i wniosków,
- finalnie procedowano sprawę jako skargę wg działu VIII Kpa, zatem zawiadomienie o sposobie załatwienia winno uwzględniać wszystkie elementy wymagane art. 238 § 1

³⁰ Sprawa 11/2024.

³¹ 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. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.

Kpa.

Termin załatwienia skargi, określony art. 237 § 1 Kpa³², został dotrzymany.

- 2) w 1 przypadku³³ – przekazanie skargi według właściwości Wojewodzie Łódzkiemu. Jako prawidłowe uznaje się ustalenie organu właściwego do rozpatrzenia skargi. Termin na przekazanie skargi organowi właściwemu, określony art. 231 § 1 Kpa³⁴, został dochowany.
- 3) w 1 przypadku³⁵ – zgodnie z dyspozycją Wojewody Łódzkiego - przekazanie wyjaśnień w sprawie skargi na działania ŁWKZ w terminie wskazanym przez Wojewodę Łódzkiego.

6.4. Przekazanie skargi innemu organowi celem rozpatrzenia.

Jedną ze spraw³⁶ ŁWKZ zidentyfikował jako skargę powszechną i przekazał według właściwości Wojewodzie Łódzkiemu. Terminu na przekazanie, wskazanego w art. 231 § 1 Kpa, dochowano.

W kwestii poinformowania skarżącego o przekazaniu skargi zgodnie z właściwością (jeden z wymogów określonych w powołanej normie Kpa) udzielono wyjaśnień: *W piśmie przewodnim (...) przekazującym skargę Wojewodzie Łódzkiemu na skutek przeoczenia nie wymieniono wśród adresatów osoby skarżącej, jednak zostało ono jej doręczone za pomocą platformy ePuap (...).* Uznaje się przytoczone wyjaśnienia.

6.5. Pozostałe ustalenia związane z załatwianiem skarg.

W przypadku 3 spraw skargowych, stwierdzono ponadto:

- 1) Zapisy w rejestrze skarg i wniosków uznaje się za prawidłowe, z wyjątkami:
 - w przypadku sprawy 8/2024 nie odnotowano faktu wystąpienia przez Wojewodę Łódzkiego o wyjaśnienia w sprawie i przekazania wyjaśnień,
 - w przypadku sprawy 11/2024 skarżący złożył kolejną skargę, która nie została odnotowana. Wyjaśniono, że brak odnotowania spowodowany jest faktem potraktowania pisma jako kolejnego w danej sprawie, nie zaś jako odrębnej sprawy. Wskazuje się, że takie zakwalifikowanie pisma nie stanowi przeszkody do jego odnotowania w rejestrze skarg i wniosków w ramach prowadzonej sprawy. Jako uchybienie kwalifikuje się stwierdzony stan faktyczny.
- 2) Sprawom 8 i 11 z 2024 r. nadano właściwe sygnatury, w sprawie 3/2023 sygnatura nie jest prawidłowa. Przyczyny błędnej sygnatury nie podano³⁷. Niezgodność sygnatury sprawy wobec instrukcji kancelaryjnej ocenia się jako nieprawidłowość, ponieważ

32 Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

33 Sprawa 8/2024.

34 Jeżeli 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.

35 Sprawa 3/2023.

36 Sprawa 1/2024.

37 Wyjaśniono: *Sprawa prowadzona przez pracownika zatrudnionego na samodzielny stanowisku, który już nie pracuje w Urzędzie – brak możliwości wyjaśnienia nieprawidłowości.*

de facto stanowi naruszenie przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z instrukcją kancelaryjną skargom i wnioskom załatwianym bezpośrednio nadaje się sygnaturę 1410, zaś skargom i wnioskom przekazanym do załatwienia wg właściwości nadaje się sygnaturę 1411.

Z kolei w przypadku sprawy opisanej w pkt 6.4. stwierdzono, że:

- rejestr skarg i wniosków zawiera co do zasady prawidłowe zapisy, przy czym w istocie mylące są dane o dacie załatwienia sprawy, ponieważ skargę przekazano Wojewodzie Łódzkiemu wg właściwości, zatem ŁWKZ nie był organem załatwiającym sprawę,
- jak podano wcześniej ŁWKZ zakwalifikował sprawę jako skargę w rozumieniu działu VIII Kpa, zatem nadanie sprawie sygnatury innej niż – w omawianym przypadku – 1411 – nie było prawidłowe, co ocenia się jako nieprawidłowość.

7. Osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia.

Jako osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia uznaje się: ŁWKZ, byłego ŁWKZ, byłych Zastępców ŁWKZ, Zastępcę ŁWKZ, pracownika prowadzącego ewidencję skarg i wniosków, pracowników załatwiających sprawy objęte kontrolą.

8. Ocena skontrolowanej działalności oraz wnioski z kontroli.

Mając na uwadze przedstawione ustalenia, zweryfikowaną działalność ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**³⁸ (ocena ogólna).

Zalecenia pokontrolne.

Przedstawiając opisane ustalenia i ocenę wnoszę o:

- 1) Ulepszenie nadzoru nad załatwianiem skarg i wniosków, przede wszystkim w aspekcie kwalifikacji spraw w ramach działu VIII Kpa oraz stosowania zasady pierwszeństwa postępowania administracyjnego i innych przed skargowo-wnioskowym;
- 2) Wprowadzenie ulepszeń organizacyjnych w kwestiach przyjmowania skarg i wniosków:
 - usunięcie niejednołitości informacji na temat godzin przyjmowania w sprawach skarg i wniosków przez ŁWKZ w tym uzupełnienie upublicznionej w WUOZ informacji o kwestie rozpatrywania skarg i wniosków,
 - dokonanie aktualizacji zarządzenia w sprawie skarg i wniosków obowiązującego w WUOZ,
 - rozważenie zwiększenia częstotliwości przeprowadzanych szkoleń w zakresie skarg i wniosków wśród pracowników WUOZ.

38 Skala ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

Pouczenie:

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o udzielenie informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w terminie miesiąca od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze (art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl