

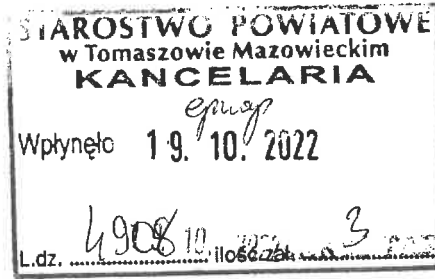
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
90-926 Łódź
Piotrkowska 104
PNIK-V.140.6.2022

Łódź, 2022-10-19

STAROSTWO POWIATOWE
w Tomaszowie Mazowieckim
BIURO RADY POWIATU

Wpłynęło 19. 10. 2022 r.

L.dz. 282 *Polin*



INFORMACJA mgr Jerzy Kowalczyk

Pismo

W załączeniu przesyłam pismo z 19 października 2022 r., znak: PNIK-V.140.6.2022.

Załączniki:

1. Ocena przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy samorządu terytorialnego województwa łódzkiego.docx
2. Ocena przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy samorządu terytorialnego województwa łódzkiego.docx.xades

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2022-10-19T06:10:02.448Z

Podpis elektroniczny

Łódź, 17 października 2022 r.

PNIK-V.140.6.2022

Panie, Panowie
Przewodniczący Rad Gmin,
Powiatów,
Prezydenci, Burmistrzowie Miast,
Wójtowie Gmin, Starostowie
Powiatów
w województwie łódzkim,
Przewodniczący Sejmiku,
Marszałek
Województwa Łódzkiego

Szanowni Państwo,

mając na względzie obowiązek wynikający z przepisu art. 259 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz.2000; zwanej dalej: „k.p.a.”) przedstawiam poniżej ocenę przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne, objęte nadzorem Wojewody Łódzkiego na podstawie art. 258 §1 pkt 5 k.p.a. W zakresie dokonanej oceny uwzględnione zostały wyniki kontroli Wojewody Łódzkiego przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r. w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w jednostkach samorządu terytorialnego (9 kontroli). Dodatkowo w związku z zapisem art. 15 ustawy o petycjach (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 870 ze zm.; zwanej dalej: „ustawą o petycjach”) działając na podstawie art. 259 k.p.a. przedstawiam główne nieprawidłowości w uchwałach jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w sprawach petycji.

Wnioski dotyczące kwestii organizacyjnych przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków

W większości przypadków kontrolowane jednostki organizacyjnie są przygotowane do przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, jednak nadal zdarzają się sytuacje naruszenia zasad organizacji, określonych przepisami Rozdziału 5 Działu

VIII k.p.a. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46; zwanego dalej: „Rozporządzeniem”).

W siedzibach niektórych urzędów stwierdzono brak wywieszanej informacji o komórce organizacyjnej lub wyznaczonych pracownikach przyjmujących i rozpatrujących skargi i wnioski (§ 3 ust. 2 Rozporządzenia). Zastrzeżenia budzą także rozbieżności zapisów w regulaminach organizacyjnych urzędów z informacjami na tablicach ogłoszeń o dniach i godzinach przyjęć interesantów oraz komórce organizacyjnej lub wyznaczonych pracownikach przyjmujących skargi i wnioski. **W zakresie ewidencji skarg i wniosków wyniki kontroli wskazują na potrzebę rzetelnego prowadzenia rejestrów skarg i wniosków oraz odnotowywania w rejestrach wszystkich pism stanowiących skargi lub wnioski w rozumieniu Działu VIII k.p.a.** Nie wszystkie istotne informacje mające wpływ na możliwość kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw są odnotowywane w rejestrach (art. 254 k.p.a.).

Wnioski dotyczące rozpatrywania skarg i wniosków

Kwalifikacja

Brzmienie art. 227 k.p.a. wskazuje, że 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. Natomiast przedmiotem wniosku (art. 241 k.p.a.) mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. W ujęciu podmiotowym skarga i wniosek dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych, w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami z zakresu administracji publicznej oraz ich pracowników i funkcjonariuszy.

W związku z powyższym, nie są skargami lub wnioskami w rozumieniu Działu VIII k.p.a. m.in. skargi na sąsiadów, prośby o pomoc, wnioski o udzielenie informacji publicznej, oferty szkoleniowe lub wnioski o wydanie zaświadczenia. Rozpatrywanie takich pism w oparciu o przepisy Działu VIII

k.p.a., z pominięciem właściwych przepisów proceduralnych i merytorycznych, stanowi nieprawidłowość. O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222 k.p.a.).

Właściwość

Nadal problemem przy rozpatrywaniu skarg i wniosków jest poprawne ustalenie organu właściwego do rozpatrzenia skargi. W tym miejscu podkreślić należy, że wymienione w art. 229 k.p.a. organy będą właściwe do rozpatrzenia skargi wyłącznie w sytuacji, gdy przepisy szczególne (mające pierwszeństwo przed art. 229 k.p.a.) nie określają innych organów. Przepisy szczególne to np. przepisy prawa materialnego (m.in. ustawa o dostępie do informacji publicznej, ustawa o ochronie danych osobowych). **Podobnie jak w okresie poprzednim wystąpiły przypadki naruszenia zasady pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym w przypadku skarg wnoszonych w sprawach indywidualnych (art. 233-235 k.p.a.). Powyższe normy stanowią o wyłączeniu trybu skargowego dla pism, które:**

- **należy uznać za wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego,**
- **wnoszone są w toku postępowania,**
- **kierowane są po zakończeniu postępowania, lecz dotyczą jego trybu, zasadności orzeczenia lub innych okoliczności związanych z postępowaniem.**

Organ właściwy do rozpatrywania skarg, o których mowa w art. 233-235 k.p.a., ustala się w oparciu o art. 236 k.p.a.

W toku ustalania właściwości organu z postępowania skargowego wyłączone są również skargi (np. w sprawach podatkowych, celnych, w postępowaniu przed sądami), które nie podlegają rozpatrzeniu według przepisów kodeksu albo nie należą do właściwości organów administracji publicznej (art. 240 k.p.a.). W tych sprawach przepisy art. 233-239 k.p.a. stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy. Postępowanie skargowe nie

może być bowiem konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury.

Wyłączenie wskazanych spraw skargowych ze stosowania przepisów postępowania skargowego ugruntowane jest również orzecznictwem sądów administracyjnych.

Tryb „ogólnoskargowy”, o którym mowa w art. 221 i następnych k.p.a., jest jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, którego zakończenie (zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi) nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, tj. postępowania odwoławczego lub postępowania sądowo-administracyjnego

Dla ustalenia właściwości organu jednostki samorządu terytorialnego w przypadku, gdy skarga dotyczy pracownika organu wykonawczego, organ nadzoru przychyła się do stanowiska wyrażonego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, IV SA/GI 77/08, LEX nr 511512: „(...) skarga na pracownika urzędu miasta, a takim jest naczelnik wydziału jest w rzeczywistości skargą na osobę kierującą danym urzędem (...)”

Sporządzanie i formalna poprawność zawiadomień

Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, przekazanie skargi według właściwości, czy wskazanie nowego terminu załatwienia skargi nie może mieć ustnego charakteru.

Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno spełniać wymagania formalne, co jest charakterystyczne zwłaszcza dla zawiadomień o odmownym załatwieniu skargi (negatywnych). Podkreślenia wymaga, iż zawiadomienie pozytywne, które nie musi zawierać uzasadnienia faktycznego, prawnego i pouczenia o treści art. 239 k.p.a., to tylko takie, które w całości uwzględnia skargę (uznaje ją w pełni za zasadną). Pomocna w interpretacji pojęć uzasadnienia faktycznego i prawnego może być treść art. 107 § 3 k.p.a.

Wraz z zawiadomieniem o przekazaniu skargi do właściwego organu powinien zostać powiadomiony skarżący albo należy wskazać skarżącemu właściwy organ.

Zawiadomienie o nowym terminie załatwienia skargi skierowane do skarżącego na podstawie art. 36 w związku z art. 237 § 4 k.p.a. winno zawierać konkretny termin

jej załatwienia i zostać przesłane przed upływem ustawowego lub wyznaczonego terminu.

Wyniki przeprowadzonych przez Wojewodę Łódzkiego kontroli wskazywały ponadto na występujące przypadki nadawania nieprawidłowych sygnatur sprawom skarg i wniosków oraz korespondencji z nimi związanej.

Terminowość

Co do zasady w kontrolowanych jednostkach przestrzegane są ustawowe terminy załatwiania skarg i wniosków. Jednak wystąpiły przypadki naruszenia terminów załatwiania skarg lub wniosków określonych w art.231 i w art.237 k.p.a.

Działalność organów stanowiących

Oddzielnie pragnę zwrócić uwagę na kwestie odnoszące się do rozpatrywania skarg, wniosków i petycji przez organy stanowiące.

Analiza skarg wpływających do Wojewody Łódzkiego wskazuje przede wszystkim na brak przestrzegania przez organy stanowiące wymogów formalnych dotyczących przekazywania skarg i wniosków właściwym organom. Art. 231 § 1 k.p.a. stanowi: *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.* Z powyższego przepisu wynika zatem, że to Rada w formie dla niej właściwej (uchwały) powinna dokonać czynności przekazania skargi według właściwości oraz powiadomienia wnoszącego skargę/wniosek o dokonaniu tej czynności.

Pragnę również przypomnieć treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. III SA/Gd 1009/18. Sąd stwierdził: *Wyłącznie organ (rada powiatu), do którego została wniesiona skarga, właściwy jest do przekazania jej innemu organowi - właściwemu do jej rozpatrzenia. A skoro tak, to przekazanie skargi może nastąpić tylko w formie uchwały (a nie czynności przewodniczącego). Taką też formę powinna przybrać wypowiedź o stwierdzeniu braku właściwości, a więc o przekazaniu zgodnie z właściwością i powiadomieniu o organie właściwym. Jedyłą zgodną z przepisami powszechnie obowiązującego prawa formą rozpatrzenia skargi przez radę powiatu jest uchwała rady. Rozwiązanie przyjęte przez*

radę powiatu przekazujące przewodniczącemu rady te kompetencje do przekazania skargi właściwemu organowi, jeżeli rada powiatu nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi jest rozwiązaniem contra legem. Ponadto, brak jest podstaw prawnych do sędowania tych kompetencji na przewodniczącego rady. Skoro wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia (akty woli) podejmowane przez radę gminy mają formę uchwały, to muszą one zapadać w trybie i na zasadach określonych w art. 14 u.s.g., chyba że przepis szczególny, i to rangi ustawowej stanowi inaczej.

Częstym problemem przy rozpatrywaniu skarg i wniosków przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest również zachowanie terminowości. O ile, biorąc pod uwagę kolegialny charakter prac tego organu, przekroczenie terminu może być niekiedy usprawiedliwione, o tyle niedopuszczalne jest odstępowanie od zawiadomienia skarżącego o każdym przypadku niezalutwienia skargi w terminie (art. 36 w związku z art. 237 § 4 k.p.a.).

Organ nadzoru stwierdził również nieprawidłowości w uchwałach podejmowanych przez organy stanowiące w sprawach petycji. Nieprawidłowości dotyczyły pozostawiania petycji bez rozpatrzenia mimo braku przesłanek oraz nieuwzględniania petycji w sytuacji braku kompetencji do ich rozpatrzenia.

Rady niewłaściwie określały sposób zalutwienia petycji poprzez zwrot „pozostawia się petycję bez rozpatrzenia”, podczas gdy z uzasadnienia wynikało, że nie uwzględniały petycji, bądź uznawały się za organ niewłaściwy do jej rozpatrzenia, a brak było przesłanek wynikających z art. 7 i 12 ustawy o petycjach uzasadniających taki sposób zalutwienia petycji.

Zgodnie z art 7 ust. 1 ustawy o petycjach, jeżeli petycja nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2 pozostawia się ją bez rozpatrzenia. Natomiast art. 7 ust. 2 stanowi, że jeżeli petycja nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust.1, ust. 2 pkt. 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2 podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona. W myśl art. 12 ust 1 ustawy o petycjach podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji

niezwłocznie informuje podmiot wnoszący petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji (ust. 2).

Odnosnie do kwestii nieuwzględniania petycji w sytuacji braku kompetencji do ich rozpatrzenia, art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach stanowi, że adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. **Zatem w sytuacji braku kompetencji do rozpatrzenia petycji, rada zobowiązana jest przekazać ją do organu właściwego.**

Z poważaniem

**Z up. WOJEWODY
ŁÓDZKIEGO**

Justyna Szymańska-Chłędzińska
**Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli**

