



WOJEWODA LUBUSKI

Gorzów Wlkp., 7 września 2021 r.

Nasz znak: NK-II.1611.2.2020.RBur
Sprawę prowadzi: Robert Burek
Telefon: 95 7851 821
e-mail: robert.burek@lubuskie.uw.gov.pl

Pani
Barbara Bielinis-Kopeć
Lubuski Wojewódzki
Konservator Zabytków
Zielona Góra

Dotyczy: wystąpienia pokontrolnego z kontroli prowadzonej w trybie uproszczonym w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Zielonej Górze*

W dniach od 27 października 2020 r. do 31 stycznia 2021 r. upoważnieni pracownicy Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. w składzie:
- Robert Burek – starszy inspektor wojewódzki - przewodniczący zespołu,
- Jolanta Seń – inspektor wojewódzki,
- Beata Rossa – starszy inspektor,
przeprowadzili kontrolę w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków ul. Kopernika 1, 65-063 Zielona Góra.* Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w trybie zdalnym ze względu na wprowadzone na terenie całego kraju ograniczenia związane z epidemią COVID-19. Mając na uwadze wprowadzone ograniczenia i rekomendacje zasadnym było nie podejmowanie pełnych działań kontrolnych w siedzibie kontrolowanej jednostki. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 27 października 2020 r.

Projekt wystąpienia pokontrolnego otrzymała Pani w dniu 7 kwietnia 2021 r., do którego w ustawowym terminie zostały zgłoszone pisemne zastrzeżenia. Zastrzeżenia zostały uwzględnione w części w zakresie zastosowania pouczenia skarżącego o prawie do wniesienia ponaglenia w piśmie przedłużającym termin załatwienia skargi. W pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały oddalone. W związku z powyższym przekazuję Pani wystąpienie pokontrolne. **

1. Zakres działalności Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków objęty kontrolą.

Kontrola obejmowała swym zakresem funkcjonowanie Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Zielonej Górze oraz realizację przez Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych.

2. Ocena skontrolowanej działalności.

Kontrolowaną działalność w zakresie realizacji ww. zadań oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, natomiast zakres rozpatrywania i załatwiania skarg oceniono negatywnie.

3. Zakres odpowiedzialności.

Pracą Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Zielonej Górze (dalej „WUOZ”) kieruje Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków (**LWKZ**) **Pani Barbara Bielinis-Kopeć** przy pomocy zastępcy. W okresie objętym kontrolą, funkcję zastępcy LWKZ pełniła Pani Kamila Domagalska.

4. Opis ustalonego stanu faktycznego.

Zamówienia publiczne. WUOZ jako jednostka sektora finansów publicznych zobowiązana jest przy udzielaniu zamówień publicznych do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843). Oceniono zgodność udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane podmiotom zewnętrznym, z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i regulacjami wewnętrznymi jednostki. W okresie objętym kontrolą WUOZ nie prowadził postępowań z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Badaniem objęto natomiast przeprowadzone postępowania o udzielanie zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro.

Postępowania były prowadzone w oparciu o zapisy zarządzeń wewnętrznych:

- nr 16/2014 **LWKZ** z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia zasad wydatkowania środków publicznych w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Zielonej Górze,
- nr 4/2015 **LWKZ** z dnia 2 stycznia 2015 r. zmieniającego zarządzenie nr 16/2014 **LWKZ** z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia zasad wydatkowania środków publicznych w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Zielonej Górze,
- nr 11/2015 z dnia 20 lipca 2015 r. zmieniającego zarządzenie nr 16/2014 **LWKZ** z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia zasad wydatkowania środków publicznych w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Zielonej Górze.

Prawidłowość udzielania przez jednostkę zamówień publicznych w zakresie ww. zarządzeń zbadano w oparciu o wszystkie przeprowadzone postępowania dotyczące robót budowlanych polegających na wykonaniu prac remontowych w zakresie:

- naprawy elewacji, gzymsu oraz kosza dachu budynku WUOZ w Zielonej Górze, kwota zamówienia wynosiła 37 300 zł,
- naprawy pokrycia części dachu budynku WUOZ w Zielonej Górze, kwota zamówienia wynosiła 11 685 zł,
- wykonania prac doraźnych na powierzchni komina budynku WUOZ w Zielonej Górze, kwota zamówienia wynosiła 2 460 zł,
- remontu w pokojach nr 311 i 312 budynku WUOZ Delegatura w Gorzowie Wlkp., kwota

W ramach prowadzonych działań promujących ekologię, Lubuski Urząd Wojewódzki korzysta z papieru z recyklingu. Dbaj o naturę. Używaj papieru z odzysku.

zamówienia wynosiła 19 914 zł.

Badanie spraw wykazało, że wszystkie postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z regulacjami zawartymi w ww. zarządzeniach. Stwierdzono, że w 3 z 4 skontrolowanych zamówień wykonawcą była firma PHU ALL-BUD z Zielonej Góry.

Wykorzystanie służbowych środków transportu samochodowego. Zasady korzystania przez pracowników ze służbowych samochodów zostały określone w Zarządzeniu Nr 11/2014 Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z samochodów służbowych w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Zielonej Górze.

Zgodnie z § 7 ust. 1 – 3 ww. Regulaminu osoby kierujące samochodami służbowymi są zobowiązane do prowadzenia dokumentacji korzystania z samochodu służbowego w sposób umożliwiający kontrolę celowości korzystania z samochodu i określenia związanych z tym kosztów. Dokumentem rozliczeniowym środków transportu i osób nimi kierujących jest karta drogową. Kierujący jest zobowiązany na bieżąco prowadzić kartę drogową. Karty drogowe podlegają rozliczeniu z zakupionego paliwa przez pracownika WUOZ zajmującego się sprawami kadrowymi.

Skontrolowano delegacje służbowe i karty drogowe za lata 2018 - 2020. Nie wniesiono uwag do rzetelności ich wypełniania. Karty drogowe zostały wypełnione w sposób umożliwiający kontrolę celowości korzystania z samochodu służbowego i określenia kosztów z tym związanych. Karty zostały zweryfikowane i sprawdzone zgodnie z zapisami ww. Zarządzenia.

Na podstawie kart drogowych ustalono, że Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków lub pracownik delegowany do wyjazdu służbowego wyjeżdżali poza Zieloną Górę tj. poza miasto będące siedzibą jednostki.

W okresie objętym kontrolą delegacje służbowe wystawiane były na wyjazdy do miejscowości zlokalizowanych w Polsce, tj. Warszawy, Poznania, Krakowa, Świnoujścia, Stargardu, Wrocławia, Karpacza, Gdyni, Krasiczyna i Torunia oraz poza granicę państwa, tj. do Berlina, Drezna, Neuzelle, Bad Muskau, Trewiru, Brandenburga, Lipska, Poczdamu i Haale. Wystawione polecenia wyjazdu służbowego dla LWKZ podpisywane były przez Wojewodę Lubuskiego oraz dla delegowanych pracowników WUOZ przez LWKZ. Nie wniesiono uwag do zasadności przeprowadzonych wyjazdów, każdorazowo zostały one potwierdzone otrzymanymi zaproszeniami.

W toku kontroli stwierdzono brak kart drogowych potwierdzających wykonanie polecenia wyjazdu służbowego nr 32/18 (Drezno, Niemcy), nr 51/18 (Bad Muskau, Niemcy), nr 674/18 (Poczdam, Niemcy) oraz nr 16/2019 (Warszawa). Z wyjaśnień nadesłanych przez Panią Kamilę Domagalską, zastępcę Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wynika, iż ww. wyjazdy nie zostały ostatecznie zrealizowane samochodem służbowym ze względu na możliwość przejazdu bez angażowania kierowcy i wykorzystania samochodu służbowego, co znacznie obniżyło koszty całego wyjazdu.

Przygotowanie i prowadzenie działalności kontrolnej. Pracownicy Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Zielonej Górze działający z upoważnienia Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

W ramach prowadzonych działań promujących ekologię, Lubuski Urząd Wojewódzki korzysta z papieru z recyklingu. Dbaj o naturę. Używaj papieru z odzysku.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.) w upoważnieniu określa się osobę lub osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli, kontrolowaną osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną, miejsce i zakres kontroli oraz podstawę prawną do jej przeprowadzenia. W dokumentacji otrzymanej przez kontrolujących w trzech postępowaniach kontrolnych brak było upoważnień. Z wyjaśnień wynika, iż w sprawach o znakach ZN-G.5180.3.2018, ZN-G.5180.3.2019 oraz ZN-G.5180.2.2018 czynności kontrolne były wykonywane przez Kierownika Delegatury WUOZ w Gorzowie Wlkp., na podstawie ogólnego, odrębnego upoważnienia LWKZ z dnia 16 września 2009 r., wydanego na podstawie art. 92 ust. 5 i 6 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Z przedłożonych kontrolującym akt kontroli wynika, że z czynności kontrolnych kontrolujący sporządzali protokół, którego jeden egzemplarz doręczano kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej.

Zgodnie z art. 39 ust. 2 – 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami protokoły kontroli zawierały opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, w tym ustalonych nieprawidłowości z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych. Protokoły podpisane były przez kontrolujących i kontrolowaną osobę fizyczną albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub upoważnioną przez niego osobę, którzy jednocześnie mogli wnieść do protokołu umotywowane zastrzeżenia i uwagi. W razie odmowy podpisania protokołu przez kontrolowaną osobę fizyczną albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub upoważnioną przez niego osobę kontrolujący uczynił o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu mógł w terminie 7 dni przedstawić swoje pisemne uwagi Lubuskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków.

Na łącznie skontrolowanych 57 protokołów z czynności kontrolnych w 24 sprawach wydano zalecenia pokontrolne, a w jednej sporządzono projekt zaleceń pokontrolnych (Tuczno Pałac).

Skontrolowane zostały również zwrotne potwierdzenia odbioru pism wysyłanych przez pracowników WUOZ do strony kontrolowanej, w których od przestrzegania terminu zależała prawidłowość postępowania kontrolnego oraz terminowość wykonania zaleceń pokontrolnych. W toku kontroli stwierdzono pojedyncze braki w dokumentacji, które zostały wyjaśnione bądź prawidłowo uzupełnione. Z wyjaśnień Pani Kamili Domagalskiej, zastępcy Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wynika, iż dostane zwrotne potwierdzenia odbioru wcześniej przez omyłkę nie zostały załączone do przekazanych akt lub z uwagi na konieczność prowadzenia pracy zdalnej przez pracowników oraz konieczność zachowania odpowiedniego dystansu w pokojach wystąpiły znaczne utrudnienia w przepływie informacji, w tym przekazywania sobie zwrotnych potwierdzeń odbioru. Ponadto zostało przekazane, iż po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w sprawach, gdzie zwrotne potwierdzenia odbioru nie zostały zwrócone do WUOZ zostaną złożone reklamacje na pocztę.

Wydawanie postanowień w toku prowadzonego postępowania administracyjnego.

W toku postępowania LWKZ jako organ administracji publicznej wydawał postanowienia. Postanowienie jest procesowym oznaczeniem jednostronnego władczego aktu administracyjnego, który wydawany jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.),

W ramach prowadzonych działań promujących ekologię, Lubuski Urząd Wojewódzki korzysta z papieru z recyklingu. Dbaj o naturę. Używaj papieru z odzysku.

gdy zachodzi potrzeba orzeczenia o kwestii wynikłej w toku postępowania i jest to niezbędne do jego właściwego przeprowadzenia. W latach 2018 – 2020 liczba wydanych postanowień kształtowała się następująco:

2018 r. - 3183,

2019 r. - 4003,

2020 r. - 1587.

Zgodnie z art. 124 k.p.a., wydane postanowienia zawierały: oznaczenie organu administracji publicznej, datę jego wydania, oznaczenie strony lub stron albo innych osób biorących udział w postępowaniu, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, pouczenie, czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania.

Terminowość wydawanych decyzji administracyjnych. LWKZ prowadzi postępowania administracyjne rozstrzygając merytorycznie co do istoty sprawy kończąc je wydaniem decyzji. W toku kontroli zbadano terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania decyzji. Czynności kontrolne wykazały, że:

- w 4 przypadkach można mówić o przewlekłości prowadzonego postępowania,

a w konsekwencji wydania decyzji z uchybieniem terminów określonych w k.p.a.,

- w 6 przypadkach stwierdzono wydanie decyzji nie zachowując terminów z k.p.a.

W przyjętych wyjaśnieniach na tę okoliczność podano powody nie dotrzymania ustawowych terminów, t.j.:

- w przypadku niedoświadczonych pracowników projekt decyzji wymagał szeregu zmian,

- zbyt duże obciążenie pracą osób załatwiających sprawę spowodowane niewystarczającą obsadą kadrową,

- skumulowanie dużej ilości spraw w danym czasie oraz wielu wyjazdów w „teren”,

- panujący stan pandemii w 2020 r. i wynikające z tego ograniczenia kontaktów z wnioskodawcami,

- czasowe problemy z wyjazdami terenowymi i dostępnością kierowcy samochodu służbowego,

- skomplikowany charakter sprawy,

- duża potrzeba wyjazdów do różnych miejscowości a to wymagało ekonomicznego i efektywnego wykorzystania służbowego środka transportu,

- duża rotacja kadrowa wynikająca z niskich zarobków w stosunku do obciążenia obowiązkami.

Odwołania od wydanych decyzji. Jednym z mierników realizacji zadań merytorycznych jest liczba decyzji administracyjnych unieważnionych do liczby decyzji administracyjnych wydanych. LWKZ jako organ wydaje decyzje administracyjne w związku z powyższym zbadano poziom tego miernika. W latach 2018 – 2020 stosunek decyzji unieważnionych do wydanych przedstawiał się następująco:

2018 r. - 6/3154

2019 r. - 19/2903

2020 r. - 2/1375

Organ odwoławczy, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Warszawie rozpatrując odwołania od decyzji LWKZ orzekał:

W ramach prowadzonych działań promujących ekologię, Lubuski Urząd Wojewódzki korzysta z papieru z recyklingu. Dbaj o naturę. Używaj papieru z odzysku.

- w 15 przypadkach uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji,
- w 5 przypadkach uchylić zaskarżoną decyzję w całości i umorzyć postępowanie pierwszej instancji,
- w 2 przypadkach uchylić zaskarżoną decyzję w całości,
- w 2 przypadkach uchylić zaskarżoną decyzję w części,
- w 1 przypadku umorzyć postępowanie odwoławcze,
- w 2 przypadkach utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję w całości.

W swoich uzasadnieniach Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wskazywał na wady prowadzonych postępowań, przedstawiał jak należy postępować przy prowadzeniu takich postępowań.

W uzasadnieniach można było wyczytać, że prowadząc ponownie postępowanie administracyjne organ ochrony zabytków pierwszej instancji zobowiązany będzie do:

- ustalenia stanu prawnego nieruchomości,
- rzetelnego przeanalizowania całego materiału dowodowego,
- rzetelnej oceny stanu zdrowotnego drzew,
- rozpoznania w całości stanu zachowania i wartości budynku oraz ustalenia adekwatnego zakresu jego ochrony,
- wnikliwej oceny zgromadzonej dokumentacji,
- prawidłowego wszczęcia postępowania i przeanalizowania całości materiału dowodowego,
- udokumentowania stanu własności obiektu objętego postępowaniem oraz przeprowadzenia wnikliwej oceny stanu zachowania elementów budynku,
- przeprowadzenia w całości postępowania wyjaśniającego i dowodowego przy udziale strony,
- prawidłowego ustalenia kręgu stron postępowania, by zapewnić wszystkim stronom możliwość czynnego w nim udziału,
- analizy przesłanek miarkowania administracyjnej kary pieniężnej.

Sprawy skierowane na drogę postępowania sądowego. W okresie objętym kontrolą dwie sprawy (jedna na bezczynność organu, druga na wpisanie nieruchomości do rejestru zabytków) zostały rozpatrzone przez sąd i wydano trzy orzeczenia. Kontrolującym okazano:

- Postanowienie Sądu Rejonowego w Żarach, gdzie na posiedzeniu niejawnym z wniosku LWKZ o wpis w dziale III księgi wieczystej informacji o wpisie nieruchomości do rejestru zabytków, Sąd postanowił oddalić wniosek i zasądzić od wnioskodawcy na rzecz dwójki uczestników postępowania kwotę 357,00 zł. tytułem zwrotu kosztów postępowania.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. Po rozpatrzeniu sprawy ze skargi na pismo LWKZ w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków Sąd postanowił odrzucić skargę i zwrócić ze Skarbu Państwa solidarnie na rzecz skarżących kwotę 200,00 zł. tytułem zwrotu wpisu sądowego.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. Po rozpatrzeniu sprawy ze skargi na bezczynność LWKZ w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej Sąd postanowił odrzucić skargę.

Skargi i wnioski. W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że w okresie objętym W ramach prowadzonych działań promujących ekologię, Lubuski Urząd Wojewódzki korzysta z papieru z recyklingu. Dbaj o naturę. Używaj papieru z odzysku.

kontrolą do LWKZ wpłynęły w roku 2017 - 4 skargi wszystkie rozpatrzono we własnym zakresie, w roku 2018- 3 skargi wszystkie rozpatrzono we własnym zakresie. W latach 2019-2020 skarg nie odnotowano. Wniosków również nie odnotowano.

Ze względu na fakt, iż kontrole przeprowadzono w trybie zdalnym brak jest możliwości skontrolowania wymagań określonych w art. 253 k.p.a.

Zgodnie z § 35 ust. 1 regulaminu Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Zielonej Górze, Wojewódzki Konserwator Zabytków przyjmuje obywateli w sprawach skarg i wniosków w godzinach otwarcia Urzędu oraz jeden raz w wyznaczonym dniu tygodnia po godzinach pracy. Z wyjaśnień złożonych przez z-ce LWKZ Panią Kamilę Domagałską wynika, iż LWKZ przyjmuje obywateli w sprawach skarg i wniosków w poniedziałki w godzinach do 8:00 do 16:00. (urząd jest: pn - pt w godzinach 7:30 - 15:30). Tablica z powyższą informacją została wywieszona w widocznym miejscu w siedzibie Urzędu na drzwiach sekretariatu.

W toku kontroli analizie poddano wszystkie sprawy, których sygnatury ujęte zostały w poniższej tabeli:

Lp.	Znak sprawy:
1	LWKZ.1410.1.2017
	LWKZ.1410.1.2017
2	LWKZ.1410.2.2017
3	LWKZ.1410.3.2017
4	LWKZ.1410.4.2017
5	LWKZ.1410.1.2018
6	LWKZ.1410.2.2018
7	LWKZ.1410.3.2018

W wyniku analizy udostępnionej w trakcie kontroli dokumentacji nie wniesiono uwag do sposobu załatwienia sprawy: LWKZ.1410.4.2017.

Na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nie zachowano właściwości organów:

Sprawa ujęta w poz. 1 w tabeli. Dnia 5 stycznia 2017 r. Wojewoda Lubuski za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP przekazał skargę dot. działania LWKZ w związku z beczynnością wydania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych.

Ponadto w niniejszej sprawie błędnie odnotowano datę wpływu (na wydruku widnieje pieczętka 9 stycznia 2017 r.) natomiast z urzędowego poświadczenia odbioru wynika, iż korespondencja wpłynęła 5 stycznia 2017 r.

Sprawa ujęta w poz. 2 w tabeli. Dnia 25 kwietnia 2017 r. wpłynęła skarga dot. postępowania Konserwatora Zabytków w Gorzowie Wlkp. w związku z beczynnością w sprawie złożenia zażalenia.

Sprawa ujęta w poz. 3 w tabeli. Pismem z 5 lipca 2017 r. Kierownik Delegatury przekazał do LWKZ skargi, które wpłynęły 12 maja 2017 r., 22 maja 2017 r., 27 czerwca 2017 r. dot. beczynności kierownika delegatury w związku z opóźnieniem w sprawie wydania decyzji oraz wstrzymania wycinki drzewa.

Sprawa ujęta w poz. 6 w tabeli. Dnia 22 czerwca 2018 r. wpłynęła skarga dot. beczynności LWKZ w sprawie wydania pozwolenia na budowę.

W powyższych sprawach naruszono zapis art. 231 k.p.a. § 1, w myśl którego, 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. Właściwość organów określona została w art. 229 k.p.a. w punkcie 7 niniejszego artykułu. Ustawodawca określił, iż jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej jest organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór.

Zgodnie z art. 90 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r. (DZ.U. z 2017 r. poz. 1595) sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków jest zadaniem Generalnego Konserwatora Zabytków.

W tym miejscu należy również zaznaczyć, iż bieg 7 dniowego terminu rozpoczyna się w momencie wpływu skargi/wniosku do organu, niezależnie czy jest to siedziba organu, czy jego delegatura.

W wyniku niewłaściwej kwalifikacji skarg, skargi nie zostały rozpatrzone przez organ właściwy. Skutkować to może brakiem rzetelności i bezstronności przy rozpatrywaniu skarg a co za tym idzie utratę zaufania do organu.

Jak wyjaśniła z-ca LWKZ „w sprawach znak LWKZ.1410.1.2017, LWKZ.1410.2.2017, LWKZ.1410.3.2017, LWKZ 1410.2.2018 dotyczących skarg na pracowników Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków postępowano zgodnie z wytycznymi organów wyższego stopnia. Zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonanie zadań przez właściwe organy, albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwienie sprawy. Przedmiotem wszystkich wyżej wymienionych skarg było nienależyte wykonywanie zadań przez pracowników WUOZ w Zielonej Górze. Z uwagi na powyższe skargi te zostały rozpatrzone i załatwione zgodnie z art. 223§1 k.p.a., zgodnie z którym organy państwowe rozpatrują oraz załatwiają skargi w ramach swojej właściwości. Na podstawie art. 92 ust 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wojewódzkim urzędem ochrony zabytków kieruje wojewódzki konserwator zabytków. Należy również wskazać, iż także w innych województwach skargi na Kierowników Delegatur Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków rozpatrywane są przez Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków.

Opisany wyżej sposób postępowania jest zgodny z wytycznymi jakie zostały przekazane do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Zielone Górze, pismem znak

W ramach prowadzonych działań promujących ekologię, Lubuski Urząd Wojewódzki korzysta z papieru z recyklingu. Dbaj o naturę. Używaj papieru z odzysku.

PN/IIIJJęd0717-9/08 z dnia 20.05.2020r. (skan w załączeniu), a także z treścią pism przekazujących konkretne skargi do załatwienia Lubuskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków przez Wojewodę Lubuskiego do załatwienia, jako do organu właściwego w tej sprawie. Prawdliwość działania Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w sprawie załatwienia skarg na pracowników została również potwierdzona przez organy wyższego stopnia w piśmie Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 marca 2019r. znak: DOZ-KMk05022019 WJ.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż pismem z 20 maja 2008 r. znak: PN.III.JJęd.0717-9/08 zwrócono do rozpatrzenia konkretną skargę, na pracowników Wojewódzkiego Urzędu Wojewódzkiego. Każdą sprawę należy traktować indywidualnie.

Ponadto zgodnie z art. 234 i 235 k.p.a. w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami k.p.a. Jeżeli toczy się postępowanie administracyjne, skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu. Skargę w sprawie, w której w toku postępowania administracyjnego została wydana decyzja ostateczna, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania lub za żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, albo jej uchylenia lub zmiany z urzędu. Należy podkreślić, że żądanie takie zostanie uwzględnione, gdy zachodzą przewidziane w k.p.a. warunki do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, albo jej uchylenia lub zmiany. Skargi w tym przypadku rozpoznaje organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylenia lub zmiany.

W sytuacji, gdy wpływa pismo kwestionujące określony sposób zachowania organu, wówczas organ zobowiązany jest (kierując się treścią przedmiotowego pisma) do odpowiedniego zakwalifikowania go bądź to jako skargi (w rozumieniu działu VIII k.p.a.) bądź to jako zażalenia na nie załatwienie sprawy w terminie (w rozumieniu art. 37 k.p.a.). Sprawy wykazane w tabeli pod poz. 1, 2, 3 i 6 w ocenie kontrolujących nie dot. działania pracowników, tylko bezczynności Lubuskiego Konserwatora Zabytków. Niemnie jednak, jeśli LWKZ uznał, iż przedmiot skarg dot. działania pracowników Urzędu Ochrony Zabytków to mógł w niniejszych sprawach wszcząć odrębne postępowania.

- odpowiedzi na skargi wystosowane zostały do skarżących po terminie określonym w art. 237 § 1 k.p.a. pomimo prawidłowego zastosowania art. 237 § 4 k.p.a.:

Sprawa ujęta w poz. 7 w tabeli. Skarga wpłynęła 19 października 2018 r., dot. działania inspektora ds. zabytków archeologicznych. Pismem z 13 listopada 2018 r. znak: LWKZ.1410.3.2018[1], LWKZ poinformował skarżącego, iż z uwagi na trwające postępowanie wyjaśniające odpowiedź zostanie udzielona do 18 grudnia 2018 r. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego z-ca LWKZ udzielił odpowiedzi na skargę uznając ją za bezzasadną. Odpowiedz została wysłana 20 grudnia 2018 r. a więc po terminie wyznaczonym pismem z 13 listopada 2018 r.

Ponadto w zawiadomieniu o przedłużeniu terminu LWKZ pouczył skarżącego, iż przysługuje mu prawo do wniesienia ponaglenia. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż w ocenie kontrolujących w postępowaniu skargowym nie mają zastosowania przepisy art. 37 k.p.a.

„W art. 37 k.p.a. ustawodawca przewidział instytucję ponaglenia: Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli:

- 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. (bezczywność);
- 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

Stosownie do § 3 ponaglenie wnosi się:

- 1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie;
- 2) do organu prowadzącego postępowanie - jeżeli nie ma organu wyższego stopnia.

Wskazany wyżej przepis art. 237 § 4 k.p.a. zawiera odesłanie wprost do stosowania przepisów art. 36-38 k.p.a., w tym do przepisu dotyczącego ponaglenia. Analiza treści tych przepisów prowadzi do wniosku, że nie jest możliwe proste zastosowanie tych przepisów w postępowaniu skargowym, ale winno się je stosować odpowiednio (*vide* Przybysz, Piotr Marek. Art. 237. W: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XII. Wolters Kluwer Polska, 2017.).

Postępowanie to, w stosunku do postępowania jurysdykcyjnego wykazuje się bowiem znacznymi różnicami: przede wszystkim ma charakter jednoinstancyjny, uproszczony i kończy się czynnością faktyczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Przyjęcie, że w zakresie rozpatrzenia ponaglenia, które ma charakter wypadkowy w stosunku do zasadniczego postępowania, złożonego w toku postępowania skargowego, właściwy jest organ wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a. byłoby zdaniem kontrolującego pozbawione logiki. Prowadziłoby bowiem do sytuacji, w której organ wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a. brałby udział w rozstrzygnięciu sprawy wypadkowej w toku postępowania, w którym zasadniczo nie bierze udziału. Ponadto rozpatrzenie ponaglenia w postępowaniu skargowym wymagałoby wydania postanowienia, a zatem aktu administracyjnego, pomimo, że w postępowaniu tym aktów co do zasady się nie wydaje. Z kolei przyjęcie koncepcji w myśl, której stosownie do art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a., w postępowaniu skargowym w każdym przypadku, co do zasady nie ma organu wyższego stopnia, czyniłoby ten środek zaskarżenia nieefektywnym, gdyż zawsze byłby on rozpatrywany przez ten sam organ, który prowadzi dane postępowanie skargowe. W ocenie kontrolującego wymieniona w omawianym przepisie właściwość organu prowadzącego postępowanie dotyczy wyłącznie przypadku, gdy nad danym organem w systemie organów administracji publicznej w ogóle nie ma organu wyższego stopnia (jest to analogiczna sytuacja jak przy odwołaniu i wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Wobec powyższego, z wyżej wymienionych przyczyn, należy uznać, że w postępowaniu skargowym co do zasady ponaglenie nie przysługuje, a złożone podanie odnoszące się do przebiegu postępowania skargowego i będące wyrazem niezadowolenia strony z jego przebiegu, należy traktować jako skargę w rozumieniu przepisów działu VIII K.p.a."

Na marginesie należy zaznaczyć, iż w projekcie wystąpienia nie użyto sformułowania, iż zastosowanie art. 37 k.p.a. w postępowaniu skargowym stanowi istotne naruszenie prawa.

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę LWKZ przekroczenie terminu udzielenia odpowiedzi na skargę wynikało z faktu: " *iz grudzień jest miesiącem dla wszystkich pracowników WUOZ w Zielonej Górze, a w szczególności z-cy LWKZ okresem szczególnie wzmożonej pracy,*

gdyż oprócz prowadzenia spraw bieżących, rozliczane są dotacje i dokonywane odbiory prac konserwatorskich, którymi osobiście zajmuje się z-ca LWKZ."

Sprawa ujęta w poz. 5 w tabeli. Dnia 12 marca 2018 r. wpłynęła skarga dot. działania pracownika oddziału księgowości. Pismem z 10 kwietnia 2018 r. znak: LWKZ.1410.1.2018/2 z-ca LWKZ udzieliła odpowiedzi na skargę, uznając ją za zasadną. Odpowiedź została wysłana 13 kwietnia 2020 r.

Powodem przekroczenia terminu, jak wyjaśniła z-ca LWKZ, był zbieg terminu opracowania i wysłania sprawozdań do GUS. *„Specjalista ds. kadr załatwiający ww. sprawę nie miał możliwości osobistego dopilnowania, aby pismo zostało wysłane w dniu podpisania go przez z-cę LWKZ. W wyjaśnieniach wskazane zostało, iż obsługę sekretariatu, w tym kancelaryjną w WUOZ w Zielonej Górze z uwagi na ograniczenia kadrowe zapewnia jedna osoba, co w dniach kiedy wpływa i wychodzi większa ilość korespondencji może powodować niezamierzone opóźnienia w jednostkowych sprawach. Zazwyczaj jednak pracownicy merytoryczni, jeśli nie są obciążeni innymi pilnymi zajęciami, starają się pomagać w terminowej wysyłce pilnych pism."*

Ustawowym obowiązkiem organu jest załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki w myśl art. 237 k.p.a. Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. W razie niezatawienia sprawy w terminie w postępowaniu skargowym stosuje się przepisy art. 36-38 k.p.a. tj. organ, który nie załatwił skargi w terminie, obowiązany jest zawiadomić o tym wnoszącego skargę, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia skargi.

- naruszenia instrukcji kancelaryjnej oraz art. 254 k.p.a.:

Sprawa ujęta w poz. 1 w tabeli. Do skargi która wpłynęła 21 grudnia 2017 r. dot. zachowania pracownika działu księgowości dołączono skargę, przekazaną przez Wojewodę Lubuskiego, pismem z 5 stycznia 2017 r. znak: NK-II.1411.147.2016.JSeñ, dot. działania LWKZ w związku z beczynnością wydania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych.

Zgodnie z 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.

Analiza zweryfikowanych akt wykazała, że przy kompletowaniu, wytwarzaniu i przechowywaniu niezbędnej dokumentacji dotyczącej skarg i wniosków nie są stosowane zasady określone w Rozporządzeniu w sprawie instrukcji kancelaryjnej. W sprawie LWKZ.1410.3.2018 na piśmie z 13 listopada 2018 r., 21 listopada 2018 r., 22 listopada 2018 r., 18 grudnia 2018 r. oraz LWKZ.1410.1.2017 na piśmie z 18 stycznia 2018 r., dokonano odręcznych skreśleń znaku spraw, co utrudnia kontrolę w zakresie przestrzegania art. 254 k.p.a. Ponadto w sprawie LWKZ.1410.1.2017 w piśmie z 16 stycznia 2018 r. nadano znak: LWKZ.021.1410.2017.

Z wyjaśnień złożonych przez z-cę LWKZ wynika, iż *„Odręczne skreślenia i korekty znaku w czterech pismach dot. sprawy LWKZ.1410.3.2018 oraz omyłka w znaku pisma LWKZ.1410.1.2017 na piśmie z 18 stycznia 2018 r. przygotowanych przez z-cę LWKZ wynikała tylko i wyłącznie z przeoczenia spowodowanego zmęczeniem dużą ilością załatwianych w tym okresie spraw i pośpiechem wynikającym z tego samego powodu"*.

W ramach prowadzonych działań promujących ekologię, Lubuski Urząd Wojewódzki korzysta z papieru z recyklingu. Dbaj o naturę. Używaj papieru z odzysku.

W WUOZ były prowadzone we wcześniejszych latach kontrole, ostatnia w 2017 r. Zalecenia pokontrolne z poprzednich kontroli zostały wykonane, a w szczególności utworzono fundusz premiowy na wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi.

Przedstawiając powyższe ustalenia **zalecam:**

- 1) prawidłowo ustalać organy właściwe do rozpatrzenia skargi,
- 2) przestrzegać art. 237 k.p.a., tj. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. W razie niezatawienia sprawy w terminie w postępowaniu skargowym stosuje się przepisy art. 36-38 k.p.a. tj. organ, który nie załatwił skargi w terminie, obowiązany jest zawiadomić o tym wnoszącego skargę, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia skargi,
- 3) przestrzegać instrukcji kancelaryjnej oraz art. 254 k.p.a., 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,
- 4) dokonać działań zarządczych, które zapewnią terminowość wydawanych decyzji administracyjnych,
- 5) dokonać działań zarządczych, które zapewnią takie prowadzenie postępowań administracyjnych, aby ich wnikliwość, rzetelność i umocowanie dowodowe pozbawiło wad prowadzonego postępowania, a w konsekwencji by nie było możliwe ich unieważnienie.

W terminie 30 dni liczonym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, proszę o pisemną informację o sposobie wykonania zaleceń i wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień.

Jednocześnie informuję, że od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.***

Podstawa prawna:

* art. 258 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464) i art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224),

** art.47 ustawy o kontroli w administracji rządowej,

*** art.48 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Władysław Dajczak