



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.III.431.1.9.2024

OR. VI. 1710.13.2024

Bydgoszcz, 30 grudnia 2024 r.

URZĄD MIEJSKI W ŚWIECIU

Wpłynęło dnia 09. STY. 2025 OR

L. dz. 538 zał. 1  
podpis: J. G.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Pan  
Krzysztof Kulakowski  
Burmistrz Świecia  
ul. Wojska Polskiego 124  
86-100 Świecie

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, zwanej dalej „kpa”, w związku z art. 15 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870), Wojewoda Kujawsko-Pomorski przeprowadził w dniu 29 listopada 2024 r. kontrolę prawidłowości Burmistrza Świecia, zrealizowaną przez pracowników Wydziału Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy:

- p. Pawła Górnego – starszego inspektora wojewódzkiego, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 794/2024 z dnia 19 listopada 2024 r.,
- p. Małgorzatę Grochowalską-Białczyk – starszego inspektora wojewódzkiego, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 795/2024 z dnia 19 listopada 2024 r.;

w zakresie:

1) przedmiot kontroli:

- wewnętrzna organizacja jednostki w zakresie rozpatrywania i załatwiania petycji,
- sposób sporządzania i prowadzenia dokumentacji dotyczącej petycji,
- faktyczny sposób rozpatrywania i załatwiania petycji,
- terminowość rozpatrywania i załatwiania petycji;

2) okres objęty kontrolą: od 01.01.2023 r. do 31.12.2023 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność w kontrolowanym zakresie ocenia się jako **pozytywną z nieprawidłowościami**.

Dokonana ocena została oparta o następującą skalę ocen:

- pozytywna,
- pozytywna z uchybieniami,
- pozytywna z nieprawidłowością,
- pozytywna z nieprawidłowościami,
- negatywna (po przekroczeniu przyjętego progu istotności).

Powyższą ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:

1. Według Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Świeciu, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 27/24 Burmistrza Świecia z dnia 7 czerwca 2024 r.<sup>1</sup>, do zadań Biura Rady wchodzącego w skład Wydziału Organizacyjnego należy m.in. „przekazywanie wniosków z inicjatywami obywateli, petycjami oraz postulatami i kierowanie ich do rozpatrzenia Przewodniczącemu Rady Miejskiej”, jak również „umieszczanie dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej” (według § 1 załącznika „Wykaz zadań realizowanych przez komórki organizacyjne urzędu”). Zgodnie z zawartym w Regulaminie schematem struktury organizacyjnej urzędu, Wydział Organizacyjny podlega Sekretarzowi Gminy.

W Regulaminie nie określono odrębnego sposobu postępowania dla petycji kierowanych do Burmistrza będącego organem wykonawczym gminy. Jak wyjaśnił Burmistrz Świecia w piśmie z dnia 5 grudnia 2024 r. (w pkt 7) „procedura rozpatrywania petycji wpływających do Burmistrza jako organu wykonawczego do tej pory była realizowana przez Sekretarza oraz Wydział Organizacyjny Urzędu. Na obecna chwilę, w związku z wprowadzaniem w Urzędzie Miejskim w Świeciu systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami trwa aktualizacja Regulaminu Organizacyjnego. Wspomniana aktualizacja uwzględni również wspomnianą wyżej procedurę rozpatrywania petycji.”

2. Do kontroli przedłożono zbiór petycji kierowanych do Burmistrza za rok 2023, w którym zgodnie z numeracją znajduje się 10 spraw wraz z odpowiedziami – z dwoma wyjątkami: brak jest informacji o rozpatrzeniu bądź innym sposobie postępowania dla spraw oznaczonych OR.152.8.2023 i OR.152.9.2023.

Odpowiedzi o sposobie rozpatrzenia petycji udzielane były w ustawowo określonym terminie 3 miesiące (wg art. 10 ustawy o petycjach), zarówno w przypadku petycji wpływających bezpośrednio, jak i w jednym przypadku otrzymania sprawy przekazanej według właściwości przez inny podmiot.

Nie stwierdzono przypadków zwrócenia się do podmiotów wnoszących petycje o wyjaśnienia / uzupełnienia w sytuacjach określonych w art. 5 ust 3 oraz art. 7 ust. 2 ww. ustawy oraz petycji wielokrotnych, o których mowa w art. 11, ani petycji pozostawionych bez rozpatrzenia na podstawie art. 7 ust. 1 oraz art. 12, co potwierdził Burmistrz Świecia w wyjaśnieniach przekazanych 5 grudnia 2024 r. (w pkt 1 i 2)

3. W zbiorze petycji przedstawionych do kontroli potwierdzono dwa przypadki braku udzielenia odpowiedzi o rozpatrzeniu petycji, co nie wypełnia dyspozycji zawartej w art. 13 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Burmistrz Świecia w dniu 5 grudnia 2024 r. wyjaśnił to następująco (w pkt 4):

– „Petycje o znaku sprawy OR.152.9.2023 oraz OR.152.8.2023 wzywały szeroko rozumianych adresatów tj. Burmistrzów, Wójtów, Prezydentów, Wojewodów, Marszałków Województwa, Urzędników do publikacji na stronie Urzędów obwieszczenia zawartego w treści petycji. Publikacja treści petycji w Biuletynie Informacji Publicznej została zakwalifikowana przez osoby odpowiedzialne za jej przyjmowanie i rozpatrywanie jako odpowiedź dotycząca sposobu załatwienia sprawy” – należy tu wskazać, że taka interpretacja jest niezgodna z art. 13 ust. 1, w szczególności z uwagi na brak zawarcia uzasadnienia wymaganego tym przepisem.

---

<sup>1</sup> <https://bip.swiecie.eu/arttykul/170/8792/regulamin-organizacyjny>

- „Z kolei w przypadku petycji o znaku sprawy OR.152.5.2023 dotyczy ona utworzenia Gminnej Straży Energetycznej. Utworzenie takiej jednostki nie leży w kompetencjach Urzędu Gminy, w związku z czym oraz z powodu braku konkretnego adresata petycji, została ona jedynie opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. W wyniku przeprowadzonej kontroli oraz ponownej analizy petycja została przekazana zgodnie z właściwością do kancelarii Sejmu RP, a informacja o przekazaniu dokumentu została przesłana do podmiotu wnoszącego” (wraz z załączoną kopią pisma przekazującego).

4. W przedstawionym do kontroli zbiorze petycji stwierdzono ujęcie pięciu spraw, w przypadku których udzielone odpowiedzi świadczą o rozpatrzeniu ich nie jako petycje, a jako wniosek w trybie Działu VIII kpa „Skargi i wnioski” (nr OR.152.3.2023) bądź jako wnioski o udostępnienie informacji publicznej (na przykładzie sprawy nr OR.152.7.2023, tożsama sytuacja dotyczy też spraw nr OR.152.2.2023, OR.152.6.2023 i OR.152.10.2023). Burmistrz pismem z 5 grudnia 2024 r. udzielił następujących wyjaśnień (w pkt 5 i 6):

- „Pismo w sprawie o nr OR.152.3.2023 zostało zakwalifikowane jako wniosek, na który udzielono odpowiedzi zgodnie z przepisami kpa”,
- „Wniosek o nr sprawy OR.152.7.2023 został omyłkowo opublikowany w zbiorze petycji. Pracownik odpowiedzialny za publikację błędnie sugerował się nazewnictwem zastosowanym w piśmie, które w kilku miejscach określa się jako wniosek/petycja, mimo iż bezpośrednio z treści dokumentu wynika, że jest to wniosek o udostępnienie informacji publicznej”.

Jednocześnie należy wskazać dwa przypadki pism wniesionych przez grupę mieszkańców w analogicznych sobie sprawach (budowa/remont drogi), z których jedną rozpatrywano finalnie jako ww. wniosek w trybie kpa (nr OR.152.3.2023), a drugą pozostawiono w trybie ustawy o petycjach (nr OR.152.4.2023).

W związku z powyższymi ustaleniami należy ocenić jako niewłaściwe pozostawienie dokumentacji we wszystkich wymienionych wyżej sprawach w zbiorze petycji bez odnotowania informacji o ujęciu i rozpatrywaniu ich według innych trybów postępowania (wg kodeksu postępowania administracyjnego bądź ustawy o dostępie do informacji publicznej).

W tej kwestii należy mieć w szczególnej uwadze przepisy obydwu aktów prawnych regulujących przedmiotowe kwestie, które wprost określają, że o odpowiednim zakwalifikowaniu pisma decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna (wg art. 3 ustawy o petycjach: „O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna” oraz art. 222 kpa: „O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna”).

5. W zakresie publikacji na stronie internetowej Urzędu Miejskiego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub reprezentującego stronę trzecią, o czym mowa w art. 4 ust. 3 oraz art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach stwierdzono, że w trzech przypadkach zostały ujawnione dane osoby wnoszącej petycję bez wyrażenia przez nią zgody (w tym w jednym przypadku również załączone do petycji podpisy mieszkańców). W piśmie z dnia 9 grudnia 2024 r. Burmistrz wskazał za przyczyny ujawnienia: uznanie danych jednego z podmiotów za publiczne, przekonanie pracownika iż dane w petycji uniemożliwiały identyfikację podmiotu, a w kolejnym przypadku, że dane zostały opublikowane przez pracownika omyłkowo.

Ponadto w czterech przypadkach ujawniono dane osób, których sprawy ostatecznie nie zostały zakwalifikowane jako petycje, w związku z czym nie podlegały upublicznieniu, niezależnie od ewentualnej zgody wyrażonej wyłącznie w trybie stosowania ustawy o petycjach.

6. Przy wszystkich opublikowanych petycjach brak jest bieżących informacji o przebiegu postępowania, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy, w szczególności dotyczących zasięganym opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji. Jedynie w dwóch przypadkach zamieszczono wyłącznie udzieloną odpowiedź.
7. Ponadto na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej jednostki nie odnotowano opublikowania zbiorczej informacji o petycjach, o której mowa w art. 14 przedmiotowej ustawy, co potwierdził Burmistrz w wyjaśnieniach z dnia 5 grudnia 2024 r. (w pkt 3), jednocześnie deklarując, że „w wyniku przeprowadzonej kontroli i ponownej analizy wewnętrznej brakujące zestawienie zostało opublikowane”. Informację opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych z dniem 5 grudnia 2024 r., zaś nieopublikowanie zbiorczej informacji o petycjach w terminie przewidzianym w art. 14 ustawy o petycjach według wyjaśnień Burmistrza z dnia 9 grudnia 2024 r. „wynikało z przeoczenia osoby odpowiedzialnej”.  
Opublikowana informacja zbiorcza zawiera wszystkie 10 spraw, które znajdują się w zbiorze petycji przedstawionym do kontroli, mimo zakwalifikowania jednej z nich jako wniosków w trybie kpa, a czterech jako wnioski o dostęp do informacji publicznej, które nie podlegają upublicznieniu – Burmistrz w piśmie z dnia 9 grudnia poinformował, że „osoby odpowiedzialne za przygotowanie zbiorczego wyjaśnienia postanowiły zawrzeć w nim wszystkie dokumenty, które wcześniej zostały opublikowane w zbiorze petycji Biuletynu Informacji Publicznej”.

Na podstawie przedstawionej dokumentacji i ustaleń w toku czynności kontrolnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w dwóch przypadkach wystąpił brak udzielenia odpowiedzi osobom wnoszącym petycję o sposobie jej rozpatrzenia wraz z uzasadnieniem, co jest sprzeczne z wymogiem art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach,
- w jednym przypadku nie przekazano petycji do podmiotu uznanego za właściwy do jej rozpatrzenia w terminie 30 dni od jej złożenia (w dniu 7 września 2023 r.), który został określony w art. 6 ust. 1 ww. ustawy (dokonano tego w dniu 4 grudnia 2024 r. w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych, tj. 14 miesięcy po ustawowym terminie),
- stwierdzono trzy przypadki naruszenia ochrony danych osobowych w postaci opublikowania ich bez zgody podmiotów wnoszących petycje oraz cztery przypadki ujawniania danych osób, których sprawy ostatecznie nie zostały zakwalifikowane jako petycje, zatem nie podlegają upublicznieniu.
- nie publikowano na stronie internetowej jednostki informacji wymaganych przez art. 8 ust. 2 ustawy odnośnie aktualizacji danych ws. wnoszonych petycji dotyczących przebiegu postępowania, a w szczególności zasięganym opinii, przewidywanego terminu oraz w znacznej większości przypadków także sposobu ich załatwienia (w postaci udzielenia odpowiedzi wraz z uzasadnieniem bądź przyczynach pozostawienia bez rozpatrzenia),
- nie opublikowano na stronie internetowej jednostki w terminie określonym w art. 14 ustawy (do 30 czerwca kolejnego roku) zbiorczej informacji o petycjach za dany rok (dokonano tego w dniu 5 grudnia 2024 r. w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych, tj. 5 miesięcy po ustawowym terminie), ponadto opublikowane zestawienie zawiera również informacje i dane osobowe w sprawach, których ostatecznie nie zakwalifikowano jako petycje.

Jako uchybienie ocenia się natomiast pozostawienie w zbiorze petycji dokumentacji spraw uznanych za wnioski w trybie kpa i o udzielenie informacji publicznej, bez odnotowania informacji o ujęciu i rozpatrywaniu ich według innych trybów postępowania poza ustawą o petycjach.

Wśród przyczyn nieprawidłowości wskazanych przez Burmistrza w wyjaśnieniach z 5 i 9 grudnia 2024 r. znajdowało się m.in.: zakwalifikowanie opublikowania treści petycji przez osoby odpowiedzialne jako wystarczającego sposobu załatwienia sprawy, ujmowanie w prowadzonym zbiorze petycji i informacji zbiorczej spraw rozpatrywanych w trybach postępowania leżących poza ustawą o petycjach z uwagi na „błędne sugerowanie się nazewnictwem zastosowanym w piśmie” oraz niezachowanie wymaganego terminu publikacji informacji zbiorczej o petycjach przez „przeoczenie osoby odpowiedzialnej”. Natomiast odnośnie przypadków ujawnienia danych osobowych Burmistrz określił następujące przyczyny: uznanie danych podmiotu za publiczne, przekonanie iż dane w petycji uniemożliwiają identyfikację osoby, jak i omyłkowe opublikowanie danych przez pracownika.

Skutkiem wymienionych nieprawidłowości był brak właściwego poinformowania osób wnoszących petycje oraz ogółu mieszkańców zarówno o rozpatrzeniu petycji wniesionych do organu w 2023 roku, jak i o etapach procedowania składanych petycji, jako mogących znajdować się w zainteresowaniu wszystkich interesariuszy jednostki samorządu terytorialnego. Za wskazane nieprawidłowości odpowiada Sekretarz, do którego właściwości należy sposób organizacji przyjmowania i rozpatrywania petycji w Urzędzie Miejskim w Świeciu, jak również Burmistrz z tytułu nadzoru.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 13 grudnia 2024 r. nie wniesiono zastrzeżeń, nie dokonano w nim sprostowań, skreśleń ani uzupełnień.

Niniejsze wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

W związku ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami zalecam Panu Burmistrzowi podjęcie następujących działań:

- 1) zapewnienie właściwego klasyfikowania spraw noszących cechy petycji w odróżnieniu od wniosków składanych w innych trybach, a w rezultacie przyjęcie odpowiedniego sposobu postępowania i udzielania odpowiedzi, jak również skorygowanie dotychczas opublikowanych informacji,
- 2) zgodnie z terminami określonymi w ustawie o petycjach, publikowanie informacji zbiorczej o petycjach oraz przekazywanie spraw według właściwości innym podmiotom,
- 3) publikowanie na bieżąco na stronie internetowej jednostki informacji wymaganych przez art. 8 ust. 2 ustawy odnośnie aktualizacji danych ws. wnoszonych petycji dotyczących przebiegu postępowania, a w szczególności zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu ich załatwienia,
- 4) ochronę danych osobowych w przypadku braku zgody podmiotów wnoszących petycje, o której mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o petycjach,
- 5) wzmożenie nadzoru celem prawidłowego stosowania przez podległych pracowników przepisów przedmiotowej ustawy.

Wobec powyższego oczekuję od Pana w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia informacji o sposobie realizacji powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania bądź o innym sposobie usunięcia wskazanych nieprawidłowości.

z up. Wojewody  
Kujawsko-Pomorskiego  
*Robert Górnicki*  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

