



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-III.431.4.2025

Łódź, 25 czerwca 2025 r.

Pani

Anna Matusiak

Przewodnicząca

Rady Gminy Łanięta

Pan

Tomasz Szczęsny

Wójt Gminy Łanięta

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹, w okresie od 25 lutego do 30 maja 2025 r. przeprowadzona została w Urzędzie Gminy Łanięta², Witoldów 6A, 99-306 Łanięta; planowana kontrola w trybie zwykłym³, w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy Gminy Łanięta w okresie od 1 stycznia 2022 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych. Natomiast przygotowanie organizacyjne jednostki kontrolowanej do przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków dotyczyło także okresu dokonywania czynności kontrolnych.

Kontrolę⁴ przeprowadzili, zgodnie z upoważnieniami Wojewody Łódzkiego z 20 lutego 2025 r., 3 marca 2025 r. i 28 kwietnia 2025 r. pracownicy oddziału kontroli Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi:

- Paweł Remisz – Kierownik oddziału, kierownik zespołu kontrolerów, upoważnienia nr 9/2025, 47/2025;
- Tomasz Kubera – Starszy Inspektor Wojewódzki, członek zespołu kontrolerów,

1 Publikator aktualny na początek okresu objętego kontrolą: Dz. U. z 2021 r., poz. 735. Publikator obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: Kpa.

2 Dalej: Urząd Gminy.

3 Kontrola była realizowana w trybie zdalnym.

4 Akta kontroli prowadzone w formie elektronicznej.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna 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.

upoważnienia nr 10/2025, 23/2025, 48/2025;

- Izabela Pękosławska – Specjalista, członek zespołu kontrolerów, upoważnienia nr 11/2025 oraz 24/2025, 49/2025.

W toku kontroli wyjaśnienia zostały udzielone przez Przewodniczącego Rady Gminy Łanięta, Wójta Gminy Łanięta⁵ oraz Sekretarza Gminy⁶.

W okresie objętym kontrolą funkcję:

1. Przewodniczącego Rady Gminy Łanięta sprawowała Pani Anna Matusiak⁷, Pan Dominik Kruszyński⁸, Pan Artur Rędzikowski⁹;
2. Wójta Gminy Łanięta¹⁰ sprawował Pan Tomasz Szczęsny;
3. Sekretarza Gminy sprawowała Pani Anna Konwerska¹¹ i Pani Ewelina Studzińska¹².

W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych funkcję Sekretarza Gminy sprawowała Pani Ewelina Studzińska.

Wskazanie osób zajmujących stanowisko Sekretarza Gminy jest istotne z uwagi na dalej scharakteryzowane ustalenia kontroli i wyjaśnienia obecnego Sekretarza Gminy przywołane w punkcie: *Ewidencja skarg i wniosków*.

Mając na uwadze dokonane ustalenia, działalność we wskazanym zakresie należy ocenić **pozytywnie z nieprawidłowościami**¹³.

5 Informacje przedkontrolne z 19.02.2025 r. oraz 25.02.2025 r. Wyjaśnienia pisemne z 04.03.2025 r., 5.05.2025 r.

6 Wyjaśnienia pisemne z 26.05.2025 r., 29.05.2025 r.

7 Wybrana na funkcję przez Radę Gminy Uchwałą Nr I/1/24 Rady Gminy Łanięta z dnia 6 maja 2024 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Łanięta.

8 Wybrany na funkcję Radę Gminy Uchwałą LXIII/335/23 Rady Gminy Łanięta z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Łanięta.

9 Wybrany na funkcję Radę Gminy Uchwałą I/1/20218 Rady Gminy Łanięta z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Łanięta.

10 Wybrany na funkcję w wyborach w 2024 r. i w 2018 r. Zaświadczenie Gminnej Komisji Wyborczej Łaniętach z 22.04.2024 r. oraz zaświadczenie tejże Komisji z 5.11.2018 r. Dalej: Wójt.

11 Zakres czynności z 21.05.2019 r.

12 Zakres czynności z 9.05.2024 r.

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

Zagadnienie 1.

Przygotowanie organizacyjne do przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.

1. Zagadnienia ogólne.

Kontrolowana problematyka została unormowana w Statucie Gminy Łanięta¹⁴, Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy¹⁵ (głównie rozdział VIII) oraz w zakresach czynności Sekretarza Gminy¹⁶.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Wójt kieruje Urzędem przy pomocy Sekretarza, Skarbnika i Kierownika Referatu Rozwoju Gospodarczego oraz podległych mu bezpośrednio samodzielnych stanowisk pracy. Jak stanowi Regulamin Organizacyjny, do zadań Urzędu Gminy należy załatwianie indywidualnych spraw obywateli¹⁷.

Poza Regulaminem Organizacyjnym i Statutem Gminy, w Urzędzie Gminy nie zostały przyjęte inne akty prawa wewnętrznego i prawa miejscowego poświęcone skargom i wnioskom.

2. Nadzór nad załatwianiem spraw z zakresu skarg i wniosków.

Pani Anna Konwerska - Sekretarz Gminy - odpowiadała za zapewnienie sprawnej organizacji i funkcjonowania Urzędu, nadzorowanie przestrzegania zasad rzetelnego i terminowego załatwiania spraw obywateli. Poza powyższymi wskazaniami ujętymi w zakresie czynności Sekretarza Gminy, w dokumencie tym brak jest bezpośrednich zapisów w obszarze skarg i wniosków.

W Regulaminie Organizacyjnym także określono odpowiedzialność Sekretarza Gminy za nadzorowanie prawidłowego funkcjonowania Urzędu¹⁸.

Z kolei w § 29 ust. 8 Regulaminu Organizacyjnego wskazano, że Sekretarz koordynuje przyjmowanie, rozpatrywanie, załatwianie i rejestrowanie skarg i wniosków.

Zakres czynności kolejnego Sekretarza Gminy – Pani Eweliny Studzińskiej - obejmuje szerszy katalog zadań w obszarze skarg i wniosków: opracowywanie projektów odpowiedzi na skargi i wnioski, nadzorowanie pracy Urzędu Gminy, zapewnienie sprawnego funkcjonowania Urzędu Gminy, nadzorowanie działalności komórek organizacyjnych, nadzór sprawnej obsługi interesanta, nadzorowanie właściwego rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków,

14 Uchwała Nr I/4/20218 Rady Gminy Łanięta z 22 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łanięta, dalej: Statut Gminy.

15 Załącznik do Zarządzenia Nr 31/23 Wójta Gminy Łanięta z 6 czerwca 2023 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Łanięta, dalej: Regulamin Organizacyjny.

16 Zakres czynności z 21.05.2019 r., zakres czynności z 9.05.2024 r.

17 § 8 pkt 8 Regulaminu Organizacyjnego.

18 § 14 ust. 4 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego.

przyjmowanie interesantów w sprawach skarg, prowadzenie rejestru skarg, rozpatrywanie zasadności złożonej skargi.

3. Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków.

Skargi i wnioski przyjmowane są przez:

- Wójta¹⁹, w poniedziałki od godz. 8 do godz. 10 oraz w czwartki od godz. 15 do godz. 17²⁰;
- Sekretarza²¹, w przypadku nieobecności Wójta²²;
- Przewodniczącą Rady w czwartki od godz. 16²³;
- Komisję skarg, wniosków i petycji – dot. skarg i wniosków wnoszonych ustnie²⁴.

Regulaminem Organizacyjnym unormowano formy przyjmowania skarg i wniosków: pisemną, elektroniczną oraz ustnie do protokołu²⁵.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wypełnione zostały wymogi przepisów art. 253 § 1 i § 2 Kpa, w myśl których (...) organy samorządu terytorialnego (...) obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach; kierownicy organów wymienionych w § 1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu.

W odniesieniu do dyspozycji 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 się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy; można uznać, że godziny przyjmowania w sprawach skarg i wniosków przez Wójta wypełniają przytoczoną normę; ponieważ jak wskazano wyżej, Wójt w czwartki przyjmuje w sprawach skarg i wniosków do godz. 17, zaś Urząd jest czynny do godz. 18²⁶. Ponadto mając na względzie, że Przewodnicząca Rady przyjmuje interesantów w czwartki od godz. 16, również można uznać wypełnienie powołanej normy Kpa.

Informacje w zakresie dyżurów zostały zamieszczone w siedzibie Urzędu, tym samym zrealizowano obowiązek określony w art. 253 § 4 Kpa, w myśl którego informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych.

Jak ustalono, stosowna informacja została wywieszona w kilku miejscach w Urzędzie

19 § 29 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego.

20 Informacja zamieszczona w siedzibie Urzędu Gminy.

21 § 29 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego.

22 Informacja zamieszczona w siedzibie Urzędu Gminy.

23 <https://bip.gminalanieta.pl/>

24 § 76 ust. 2 Statutu Gminy.

25 § 29 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego.

26 Informacja ze strony internetowej Urzędu Gminy. <https://gminalanieta.pl/>

Gminy.

Ustalenia opisane w niniejszym punkcie oraz w punkcie: *Nadzór nad załatwianiem spraw z zakresu skarg i wniosków*; wskazują, że wypełniony został wymóg § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, zgodnie z którym przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.

Ponadto zrealizowano wymóg § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, który stanowi, że w siedzibie danej jednostki organizacyjnej, w widocznym miejscu, umieszcza się informację wskazującą komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników przyjmujących (...) skargi i wnioski.

W Urzędzie Gminy został opracowany wzór protokołu przyjęcia skargi albo wniosku wnoszonych ustnie, uwzględniający elementy wymagane § 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

4. Załatwianie skarg i wniosków.

Skargi i wnioski załatwiane są przez:

- Wójta – w ramach jego kompetencji (§ 13 ust. 1 lit. r Regulaminu Organizacyjnego),
- właściwe merytorycznie komórki organizacyjne - referaty i samodzielne stanowiska pracy (rozpatrywanie i udzielanie odpowiedzi na skargi i wnioski) (§ 17 pkt 7, § 29 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego). Gdy skarga lub wniosek dotyczy kilka spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne komórki organizacyjne, sposób ich załatwienia wskazuje Wójt lub Sekretarz (§ 29 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego). Pracownicy Urzędu Gminy zobowiązani są do sprawnego, rzetelnego, terminowego i bezstronnego rozpatrywania i załatwiania spraw obywateli zgodnie z przepisami prawa i zasadami współżycia społecznego oraz ponoszą odpowiedzialność za terminowość i prawidłowość załatwiania omawianych spraw (§ 29 ust. 6 i 7 Regulaminu Organizacyjnego).

Regulaminem Organizacyjnym określono, że rozpatrywanie skarg i wniosków odbywa się w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w przepisach szczególnych²⁷.

Odpowiedzi na skargi i wnioski dotyczące pracowników Urzędu oraz na skargi i wnioski

27 § 29 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego.

obywateli podpisuje Wójt²⁸.

Do opisanych ustaleń nie wnosi się uwag, jednak nie wypełniono wymogu § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, który stanowi, że w siedzibie danej jednostki organizacyjnej, w widocznym miejscu, umieszcza się informację wskazującą komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników (...) rozpatrujących skargi i wnioski.

5. Dodatkowe ustalenia.

Pracownicy Urzędu Gminy nie odbywali szkoleń w tematyce skarg i wniosków, zaś wiedzę z tego zakresu zdobywali poprzez samokształcenie.

W badanym okresie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych i audytów w obszarze skarg i wniosków.

W Urzędzie Gminy nie obowiązuje forma sprawozdawczości z załatwiania skarg i wniosków. Sprawozdawczość taka jest natomiast obowiązkiem Komisji skarg, wniosków i petycji, o czym mowa dalej.

6. Komisja skarg, wniosków i petycji.

Rada powołała Komisję Skarg, Wniosków i Petycji²⁹. Rozdział 7 działu IV Statutu Gminy poświęcony został zasadom i trybowi działania Komisji.

Jak określono w § 76 Statutu Gminy, do zadań Komisji należy opiniowanie skierowanych do Rady Gminy skarg na działalność Wójta Gminy oraz na działalność kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Jak wynika ze Statutu Gminy, Komisja, kierowana przez Przewodniczącego, stanowi ciało opiniodawcze Rady. Rozstrzygnięcia wydawane są w postaci stanowiska.

Analiza norm Statutu dotyczących pracy Komisji prowadzi do wniosku, że zasady jej pracy pozwalają na wypełnienie norm prawa powszechnie obowiązującego regulujących załatwianie skarg i wniosków. W szczególności wskazać należy na treść § 77 ust. 1 Statutu Gminy: jeżeli rada gminy nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, o której mowa w § 76 ust. 1 pkt 1, przewodniczący komisji skarg, wniosków i petycji niezwłocznie przekazuje ją przewodniczącemu rady gminy z wnioskiem o przesłanie właściwemu organowi

28 § 27 ust. 8 lit. j i k Regulaminu Organizacyjnego.

29 Dalej: Komisja.

i powiadomienie skarżącego³⁰. Powołana regulacja wypełnia wymóg z art. 231 § 1 Kpa, zgodnie z którym 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.

Statutem Gminy unormowano także czynności w ramach postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Komisję w procesie opiniowania skarg i wniosków, w szczególności uprawnienie do występowania o:

- wyjaśnienia do właściwego podmiotu w terminie 14 dni (§ 77 ust. 2),
- opinie ekspertów (§ 79 ust. 1).

Zgodnie z § 81 Statutu Gminy w I kwartale roku kalendarzowego Przewodniczący Komisji składa na sesji Rady Gminy sprawozdanie z jej działalności. Ustalenia w zakresie sprawozdań Komisji zostały zawarte w końcowej części niniejszego dokumentu, ponieważ mają znaczenie w kontekście ustaleń kontroli opisanych dalej w punkcie: *Ewidencja skarg i wniosków*.

Powołanie ww. Komisji wypełnia wymóg art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹, zgodnie z którym rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. (...) Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy.

Opisane okoliczności pozwalają stwierdzić, że Urząd jest organizacyjnie przygotowany do przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.

Zagadnienie 2.

Ewidencja skarg i wniosków.

Regulaminem Organizacyjnym (§ 29 ust. 4) określono, że skargi i wnioski podlegają obowiązkowej rejestracji w rejestrze skarg i wniosków.

30 Cytowana regulacja została błędnie powtórzona w innym przepisie Statutu Gminy: § 78, przy czym w przepisie tym dokonano odesłania do § 76 ust. 1 pkt 2 Statutu, w którym jest mowa o wnioskach i petycjach. Błąd w Statucie wymaga naprawienia.

31 Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 – publikator aktualny na początek okresu objętego kontrolą, publikator aktualny: Dz. U. z 2024 r., poz. 1465; dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

Prowadzeniem rejestru skarg i wniosków wpływających do Wójta zajmuje się Referat Organizacyjny³².

Wójt podał, że w badanym okresie:

- nie wpływały skargi i wnioski w rozumieniu działu VIII Kpa do Wójta,
- nie wpływały wnioski do Rady. Do organu tego złożono 2 skargi.

W trakcie kontroli przedstawiono ewidencje prowadzone w Urzędzie Gminy:

- za 2022 r., w którym odnotowano 82 pisma / sprawy; na kartach rejestru zostały wpisane zbiorcze oznaczenia kart: *Pisma Przewodniczącego RG / Przewodniczący rady gminy*,
- za 2023 r., w którym odnotowano 35 pism / spraw, poz. od 31 do 35 zostały oznaczone łącznym / zbiorczym określeniem: *Pisma Przewodniczącego Rady Gminy Łanięta*,
- za 2024 r., w którym odnotowano tylko 1 sprawę.

Jak wynika z analizy zapisów rejestrowych, w 2022 r. i 2023 r. ewidencjonowano różne rodzaje pism / spraw, o czym świadczy treść zapisów – przykładowo: *Notatka służbowa, Wyjaśnienie dotyczące podjętej uchwały, Procedura RODO, Rozstrzygnięcie nadzorcze, Usprawiedliwienie, Petycja, Pismo dotyczące programu opieki nad zwierzętami, Zawiadomienie dot. wszczęcia postępowania, Podanie, Sprawozdanie, Petycja mieszkańców (...), Raport o stanie Gminy Łanięta*.

Dodatkowo z wielu zapisów nie można wywnioskować, czego dotyczyło pismo / sprawa – przykładowo: *Informacja, Notatka służbowa, Wniosek, Wyjaśnienia, Sprawozdanie, Zobowiązanie, Petycja*.

W trakcie kontroli – w odniesieniu do ewidencji – zwrócono się do kontrolowanych jednostek o przygotowanie zwięzłego zestawienia przedmiotów spraw. Analiza opracowanego zestawienia prowadzi do wniosku opisanego w kolejnym akapicie.

Ewidencje prowadzone w Urzędzie Gminy służyły do odnotowywania nie tylko pism / spraw zdefiniowanych w Dziale VIII Kpa. Dodatkowo, jak wynika z zestawienia przygotowanego na potrzeby kontroli, pod kilkoma pozycjami odnotowywano kolejne pisma dotyczące w istocie tej samej sprawy.

Opisywana kwestia wybrzmiała już na etapie przedkontrolnym – w piśmie z 19 lutego 2025 r. Przewodniczący Rady i Wójt zwrócili się do organu kontroli: *W zakresie wniosków dotyczących działalności Wójta Gminy, zwracamy się z prośbą o wskazanie kryteriów klasyfikacji, którymi należy się kierować przy ich kwalifikowaniu. Ze względu na szeroki zakres działalności organu, wnioski dotyczą różnych dziedzin, co może rodzić wątpliwości interpretacyjne*.

32 § 18 ust. 3 pkt 3 lit. f Regulaminu Organizacyjnego.

W istocie problem w klasyfikacji spraw odnosi się nie tylko do wniosków, ale także do skarg.

Dodatkowo zauważenia wymaga, że opisywany problem przy klasyfikacji pism znalazł wyraz w informacjach przedstawionych przez kontrolowane jednostki przed kontrolą i w toku kontroli:

- pismem z 19.02.2025 r. Przewodniczący Rady i Wójt poinformowali, że do Rady wpłynęły 3 skargi,

- pismem z 5.05.2025 r. podpisanym z up. Wójta powiadomiono, że powyższa informacja była nieprawidłowa i że właściwa liczba skarg złożonych do Rady to 2. Wyjaśniono: *W odpowiedzi udzielonej w lutym 2025 r. tut. Urząd wskazał, że w okresie objętym kontrolą wpłynęły łącznie trzy skargi (dwie w 2022 r. i jedna w 2024 r.). Po ponownej analizie ustalono, że rzeczywista liczba skarg to dwie: jedna złożona w 2022 r., a druga w 2024 r. Omyłkowo jako drugą skargę z 2022 r. wykazano pismo, które wpłynęło jeszcze w 2021 r., lecz było rozpatrywane w roku 2022, co spowodowało niezamierzoną pomyłkę w zestawieniu. Pomyłka ta została zauważona dopiero po złożeniu pierwotnej odpowiedzi. (...).*

Wobec scharakteryzowanego stanu faktycznego przypomina się o definicji skargi i wniosku w rozumieniu Działu VIII Kpa:

Art. 227. 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.

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

Innego rodzaju pisma / sprawy, np. odnoszące się do postępowań administracyjnych, spraw załatwianych w procedurach szczególnych nie powinny być ujmowane w ewidencji skarg i wniosków. A zatem przykładowo – usprawiedliwienie nieobecności radnego na obradach Rady czy sprawa kontroli legalności uchwały Rady nie stanowią skarg ani wniosków wg działu VIII Kpa.

Przedłożone kontroli ewidencje (rozumiane przez organy Gminy Łanięta jako rejestry skarg i wniosków w rozumieniu Działu VIII Kpa) nie zostały opatrzone symbolem klasyfikacyjnym: 1510 wymagany 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 zakładowych³³.

Scharakteryzowane ustalenia skutkują finalnie stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie wymogu art. 254 Kpa: 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 aspekcie prowadzenia przeanalizowanej ewidencji udzielono wyjaśnień: *W okresie od stycznia 2022 r. do maja 2024 r. za prowadzenie rejestru skarg i wniosków odpowiedzialna była ówczesna Sekretarz Gminy, która wykonywała te czynności samodzielnie i podejmowała decyzje o wpisach do rejestru. Z uwagi na to, że nie jest już pracownikiem urzędu, nie jesteśmy w stanie określić, jakimi kryteriami kierowała się przy kwalifikowaniu pism jako skargi lub wnioski. Od maja 2024 r. obowiązki w tym zakresie przejęła obecna Sekretarz Gminy, która każdorazowo analizuje wpływające pisma i decyduje o ich ujęciu w rejestrze, kierując się przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego oraz wnikliwą analizą treści pisma.*

Opisane ustalenia pozwalają przypisać odpowiedzialność za dotychczasowy sposób prowadzenia ewidencji skarg i wniosków: Wójtowi (jako kierownikowi jednostki i przełożonemu służbowemu zatrudnionych w Urzędzie Gminy pracowników), byłemu Sekretarzowi Gminy oraz pracownikom Referatu Organizacyjnego.

Zagadnienie 3.

Załatwianie skarg i wniosków.

W toku kontroli zweryfikowano sposób załatwienia 2 spraw.

Sprawa z 7.12.2022 r. (data wpływu pisma do Urzędu Gminy).

Na wstępie zauważa się, że w odniesieniu do nieprawidłowości w procesie załatwiania przedmiotowej sprawy informacji udzielił obecny Sekretarz Gminy, wskazując, że sprawą zajmował się były Sekretarz Gminy, wobec czego brak jest możliwości wyjaśnienia przyczyn nieprawidłowości. Komentując złożone informacje zwraca się uwagę, że sprawa procedowana była przez Radę i Komisję, a zatem przede wszystkim Rada (jako organ administracji

33 Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze sprostowaniem.

publicznej – właściwy w analizowanej sprawie do jej załatwienia) odpowiedzialna jest za niezrealizowanie niektórych wymogów Kpa, które zostaną powołane w opisie sprawy.

Ustalenia co do sposobu procedowania sprawy:

1. Pismo zostało złożone przez koło gospodyń wiejskich i stanowiło skargę w rozumieniu działu VIII Kpa, na działania Wójta. Przedmiotowe pismo zasadnie zakwalifikowano jako skargę według ww. przepisów Kpa (art. 227 Kpa – definicja skargi).
2. Adresatem pisma była Komisja skarg, wniosków i petycji³⁴, która procedowała sprawę. Natomiast ostatecznie Rada podjęła rozstrzygnięcie w sprawie skargi. Prawidłowo do załatwienia sprawy zastosowanie znalazł przepis art. 229 pkt 3 Kpa, wedle którego jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: (...) 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy.

Zatem Rada zasadnie zidentyfikowała swoją właściwość do załatwienia skargi.

3. Zgodnie ze Statutem Gminy Komisja prowadziła postępowanie wyjaśniające, odbywała protokołowane posiedzenia.

Jak wynika z dokumentacji sprawy, jeden z protokołów posiedzenia Komisji, został przekazany podmiotowi skarżącemu. Rozwiązanie takie – na etapie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Komisję - ocenia się jako niezasadne, ponieważ organem załatwiającym skargę była Rada, zaś Komisja stanowi wyłącznie ciało opiniotwórcze Rady i to Radzie przekazuje propozycję rozstrzygnięcia ws. skargi. Dodatkowo kwestionowane działanie Komisji nie zostało przewidziane Statutem Gminy.

4. Rada podjęła uchwałę w sprawie rozstrzygnięcia skargi uznając ją za bezzasadną. Podjęcie uchwały było działaniem prawidłowym dla Rady jako organu kolegialnego.
5. Nie została zachowana terminowość załatwienia skargi, ponieważ od wpływu skargi do Komisji do dnia podjęcia uchwały przez Radę (27.03.2023 r.) upłynęły ponad 3 miesiące. Powyższy stan stanowi nieprawidłowość, ponieważ zgodnie z art. 237 § 1 Kpa organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Natomiast na podstawie art. 237 § 4 Kpa w razie niezałatwienia skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36–38. W szczególności powołać należy normę art. 36 § 1 Kpa: o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki,

³⁴ Dalej: Komisja.

wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Tymczasem w aktach sprawy nie stwierdzono stosownych zawiadomień, co ocenia się jako nieprawidłowość.

W nawiązaniu do opisywanej kwestii zauważa się, że organ kontroli akceptuje praktykę następującą:

organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wyraża swoje stanowisko w formie uchwały, przy czym nie będzie traktowane jako nieprawidłowe: wystosowanie na podstawie art. 237 § 4 k.p.a. zawiadomienia o niezakończonym skargi w terminie oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku, w formie pisma, przez przewodniczącego organu stanowiącego, zamiast przez organ kolegialny w formie uchwały. Za interpretacją powyższą przemawia następujący pogląd: „(...) w sytuacji zagrożenia terminu z art. 237 k.p.a., pojawia się konieczność zawiadomienia o niedotrzymaniu terminu i o przewidywanym nowym terminie. Trudno byłoby (...) w tym przypadku uznać, że jedynie organ stanowiący (zapewne w formie uchwały?) miałby dokonać tych czynności, zamiast pisma korespondencyjnego skierowanego przez przewodniczącego organu do skarżącego³⁵.

6. Uchwała Rady, którą można potraktować jako zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, spełnia wymogi art. 238 § 1 Kpa, z wyjątkiem tego, że jako zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać pouczenie o treści art. 239 Kpa. Na podstawie art. 239 § 1 Kpa: w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.

Brak wskazanego pouczenia stanowi nieprawidłowość.

7. Brak jest także dowodu na doręczenie uchwały podmiotowi skarżącemu, tymczasem w myśl art. 237 § 3 Kpa o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego. Wprawdzie uchwały Rady podlegają publikacji, jednak Kpa stawia wymóg doręczenia rozstrzygnięcia ws. załatwienia skargi.
8. Sprawa została odnotowana w ewidencji skarg i wniosków. Jednakże jak wynika z dokumentacji, podmiot skarżący złożył 7.03.2023 r. (a więc przed załatwieniem pierwotnej skargi) kolejne pismo w sprawie, które nie zostało odnotowane w ewidencji skarg i wniosków, co ocenia się jako nieprawidłowość z uwagi na fakt, że brak wpisu

³⁵ Jerzy Korczak, *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*, str. 387.

rzutuje na wypełnienie dyspozycji art. 254 Kpa. W tej kwestii dodatkowo wyjaśniono, że brak jest możliwości wskazania przyczyny niezarejestrowania pisma z uwagi na zmianę pracowników prowadzących sprawę i archiwizujących dokumenty.

Sprawa z 27.05.2024 r. (data wpływu pisma do Urzędu Gminy).

1. Przedmiotowa sprawa nie stanowiła skargi w rozumieniu działu VIII Kpa, ponieważ pismo, które wpłynęło do Urzędu Gminy było w istocie skargą o mobbing. Tego rodzaju sprawy rozpatrywane są w odrębnej procedurze – innej niż regulowana działem VIII Kpa. Tym samym odnotowanie sprawy w rejestrze skarg i wniosków stanowi nieprawidłowość. W tym miejscu wskazuje się, iż postępowania cywilne, karne, administracyjne (jurysdykcyjne) i inne mają pierwszeństwo przed postępowaniem skargowym³⁶.
2. W odniesieniu do właściwości organu, do którego pismo zostało złożone – Rady – stwierdza się, że Rada słusznie zidentyfikowała brak swojej właściwości w przedmiotowej sprawie, co znalazło wyraz w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy, w którym powołano się na tryb złożenia skargi - określony ustawą Kodeks pracy.
3. Organ kontroli zwraca jeszcze uwagę na kwestię terminowości udzielenia odpowiedzi wnoszącemu skargę o mobbing – pismo wpłynęło do Urzędu Gminy 27.05.2024 r., zaś odpowiedzi udzielono pismem z 24.04.2025 r. (tj. po około 11 miesiącach). Wprawdzie sprawa nie podlega ocenie pod kątem terminowości załatwienia, ponieważ nie stanowi skargi w rozumieniu działu VIII Kpa, jednak należy organom kontrolowanym, w szczególności Radzie, zwrócić uwagę na ogólną konieczność terminowego udzielania obywatelom odpowiedzi na wnoszone przez nich pisma.

Zagadnienie 4.

Sprawozdawczość z działalności Komisji skarg, wniosków i petycji.

Zgodnie z § 81 Statutu Gminy w I kwartale roku kalendarzowego Przewodniczący Komisji składa na sesji Rady Gminy sprawozdanie z jej działalności.

Ze sprawozdań Komisji za poszczególne lata okresu objętego kontrolą wynika, że:

1. W 2022 r. Komisja procedowała 2 lub 3 skargi:
 - 2-krotnie ujęto informację o skardze na Kierownika GOPS w Łanietach, przy czym brak jest dodatkowych informacji, czy chodzi o tę samą skargę; sprawy tej nie przedłożono

³⁶ Jerzy Korczak, *Wybrane zagadnienia postępowania skargowo-wnioskowego przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego*.

do kontroli. W tym miejscu należy podnieść, że w ewidencji za 2022 r. przesłanej na potrzeby kontroli (82 pozycje) nie identyfikuje się wpisu, który mógłby oznaczać, że zarejestrowano skargę na Kierownika GOPS³⁷;

- skargę przedłożoną do kontroli, którą złożyło koło gospodyń wiejskich i opisaną w niniejszym dokumencie;

2. W 2023 r. Komisja procedowała 1 skargę, przedłożoną do kontroli, którą złożyło koło gospodyń wiejskich i opisaną w niniejszym dokumencie;

3. W 2024 r. Komisja nie procedowała skarg, natomiast zajmowała się wnioskami sołtysów oraz bieżącymi zadaniami inwestycyjnymi, dotyczącymi, np. przebudowy dróg gminnych, renowacji zbiornika wodnego, termomodernizacji budynków zasobu komunalnego, budową oświetlenia.

Zagadnienie 5.

Odpowiedzialność za ustalone nieprawidłowości.

Jako odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości uznaje się: pracowników Urzędu Gminy, którzy zajmowali się procedowaniem poszczególnych spraw; pracowników Referatu Organizacyjnego, Sekretarza Gminy – z racji koordynowania załatwiania skarg i wniosków; Przewodniczącego Rady, Wójta Gminy.

Zalecenie pokontrolne.

Przedstawiając opisane ustalenia i ocenę Wojewoda Łódzki wnosi o:

1. Wzmoczenie i ulepszenie nadzoru sprawowanego nad realizowaniem zadań z zakresu skarg i wniosków, w tym skierowanie pracowników Urzędu Gminy Łanięta na szkolenia z zakresu skarg i wniosków;
2. Ulepszenie modelu sprawozdawczości Komisji skarg, wniosków i petycji Rady Gminy Łanięta przy uwzględnieniu uwag opisanych w niniejszym dokumencie;
3. Prawidłowe klasyfikowanie spraw jako skarg i wniosków w rozumieniu działu VIII Kpa oraz odnotowywanie w ewidencji skarg i wniosków wyłącznie takich spraw, w sposób czyniący zadość dyspozycji art. 254 Kpa.

W ramach powyższego zalecenia – także poszanowanie zasady pierwszeństwa postępowań regulowanych przepisami szczególnymi przed postępowaniem skargowo-wnioskowym;

³⁷ Wprawdzie pod poz. 40 odnotowano pismo: *Ocena zasobów pomocy społecznej*, lecz wnoszącym pismo był GOPS w Łaniętach.

4. Zaprorowadzenie ewidencji skarg i wniosków w rozumieniu działu VIII Kpa opatrzonej odpowiednim symbolem klasyfikacyjnym określonym instrukcją kancelaryjną;
5. Wypełnienie wymogu § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, poprzez umieszczenie w Urzędzie Gminy Łanięta, w widocznym miejscu, informacji wskazującej komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników (...) rozpatrujących skargi i wnioski;
6. Podczas procedowania skarg i wniosków w rozumieniu działu VIII Kpa - dochowywanie wymogów proceduralnych dotyczących załatwiania ww. spraw.

Pouczenie:

Na podstawie § 49 ust. 1 i 2 Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi³⁸, kierownik jednostki kontrolowanej, w wyznaczonym terminie informuje zarządzającego kontrolę o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zarządzający kontrolę ma prawo żądania w każdym czasie informacji o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych lub innych działaniach podjętych w wyniku kontroli, w szczególności w celu usunięcia nieprawidłowości i wykonania wniosków.

Wobec powyższego oczekuję stosownej informacji w terminie **30 dni** od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z § 48 Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłódzyńska
Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli
(podpisano elektronicznie)

38 Załącznik do Zarządzenia Nr 125/2024 Wojewody Łódzkiego z dnia 5 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.