



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-III.431.3.2021

Łódź, 6 września 2021 r.

**Pani Jolanta Rogozińska**  
**Przewodnicząca**  
**Rady Gminy Aleksandrów**

**Pan Paweł Mamrot**  
**Wójt Gminy Aleksandrów**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, w okresie od 30 marca do 30 czerwca 2021 r., przeprowadzona została w Urzędzie Gminy Aleksandrów<sup>2</sup>, 26-337 Aleksandrów, Aleksandrów 39B, kontrola planowana w trybie zwykłym<sup>3</sup>, w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Gminy Aleksandrów<sup>4</sup> i Wójta Gminy Aleksandrów<sup>5</sup> w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.

Kontrolę przeprowadzili, zgodnie z upoważnieniami Wojewody Łódzkiego z 29 marca 2021 r., pracownicy oddziału kontroli Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi<sup>6</sup>:

1. Tomasz Kubera – Starszy Specjalista, kierownik zespołu kontrolerów, upoważnienie Nr 18/2021;
2. Izabela Marczak – Główny Specjalista, członek zespołu kontrolerów, upoważnienie Nr 19/2021.

- 
- 1 Na początek okresu objętego kontrolą obowiązywał publikator: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096; dalej: Kpa.
  - 2 Dalej: Urząd Gminy, albo: Urząd.
  - 3 Kontrola realizowana była w trybie zdalnym z uwagi na stan epidemii.
  - 4 Dalej: Rada.
  - 5 Dalej: Wójt.
  - 6 Akta kontroli, str. 19-22.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

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.

W okresie objętym kontrolą funkcję:

- Przewodniczącego Rady sprawowała Pani Jolanta Rogozińska<sup>7</sup>,
- Wójta sprawował Pan Paweł Mamrot<sup>8</sup>,
- Sekretarza Gminy Aleksandrów pełnił Pan Dionizy Głowacki<sup>9</sup>.

Mając na uwadze dokonane ustalenia<sup>10</sup>, działalność we wskazanym zakresie należy ocenić **pozytywnie z nieprawidłowościami**<sup>11</sup>.

## **I. Przygotowanie organizacyjne do przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.**

1. Kontrolowana problematyka została unormowana w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy<sup>12</sup> oraz w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników Urzędu<sup>13</sup>. Uznać należy, że Urząd Gminy jest przygotowany organizacyjnie do przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.

2. Zgodnie z Regulaminem kierownikiem Urzędu Gminy i zwierzchnikiem służbowym zatrudnionych w nim osób jest Wójt, który kieruje ww. Urzędem na zasadzie jednoosobowego kierownictwa, przy pomocy Zastępcy Wójta, Sekretarza i Skarbnika. Wewnętrzną strukturę organizacyjną Urzędu Gminy tworzą, m.in. referaty i samodzielne stanowiska.

Referat Organizacyjny i Spraw Społecznych zajmuje się, m.in. prowadzeniem ewidencji skarg i wniosków wpływających do Urzędu, przekazywaniem ich według właściwości kierownikom referatów i czuwaniem nad terminowym udzieleniem odpowiedzi.

Ponadto zgodnie z informacją zamieszczoną na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków zostało powierzone wskazanemu Referatowi.

Do zadań Sekretarza należy, m.in.: sprawowanie nadzoru nad prawidłowym i terminowym załatwianiem spraw interesantów, w tym skarg i wniosków.

3. Regulamin nie określa dni i godzin, w których Urząd Gminy jest czynny.

---

<sup>7</sup> Uchwała Nr I/2/2018 Rady z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Przewodniczącego Rady.

<sup>8</sup> Zaświadczenie Gminnej Komisji Wyborczej w Aleksandrowie z 6 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Wójta Gminy Aleksandrów.

<sup>9</sup> Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, akta kontroli, str. 43-44. Dalej: Sekretarz.

<sup>10</sup> Materiał dowodowy w sprawie wraz z wyjaśnieniami.

<sup>11</sup> Skala ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

<sup>12</sup> Załącznik do Zarządzenia nr 24/2010 Wójta Gminy Aleksandrów z dnia 17 czerwca 2010 r. ze zm. Dalej: Regulamin.

<sup>13</sup> Akta kontroli, str. 35-44.

Wójt, zgodnie z informacją widniejącą na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy, przyjmuje w sprawach skarg i wniosków w każdy wtorek od 12.00 do 14.00<sup>14</sup>.

Przewodnicząca Rady, wedle informacji umieszczonej w siedzibie Urzędu Gminy, przyjmuje w sprawach skarg i wniosków w każdą środę od 15.30 do 16.30<sup>15</sup>.

Powyższe informacje zostały zamieszczone także na stronie internetowej BIP Gminy<sup>16</sup>.

Biorąc pod uwagę upublicznienie informacji, 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, a kierownicy organów wymienionych w § 1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu.

Informacja o dniach i godzinach przyjęć została wywieszona w widocznym miejscu w siedzibie Urzędu Gminy, czym wypełniono wymóg art. 253 § 4 Kpa.

Uznać także należy, że informacje upublicznione w Urzędzie Gminy (dotyczące przyjmowania w sprawach skarg i wniosków przez Przewodniczącą Rady) wypełniają wymóg 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. Natomiast powołanej normy nie wypełnia Wójt<sup>17</sup>.

4. Uwidoczniona została informacja wymagana § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>18</sup> - w widocznym miejscu w Urzędzie Gminy umieszczono informację wskazującą komórkę organizacyjną zajmującą się rozpatrywaniem skarg i wniosków. Zgodnie z ww. informacją zadanie to należy do Referatu Organizacyjnego i Spraw Społecznych Urzędu, a osobami przyjmującymi w badanych sprawach są Wójt oraz Przewodnicząca Rady<sup>19</sup>. Jednocześnie warto zauważyć, że upubliczniono informację, zgodnie z którą Przewodnicząca Rady koordynuje rozpatrywanie skarg i wniosków, które wpłynęły do Rady.

---

14 Akta kontroli, str. 331-336.

15 Akta kontroli, str. 357-360.

16 <https://aleksandrow.bip.gmina.pl/index.php?id=404#404>

17 Jak wskazano, Wójt przyjmuje w sprawach skarg i wniosków we wtorki od godz. 12.00 do godz. 14.00, natomiast Urząd Gminy jest czynny od godz. 8.00 do godz. 16.00 (informacja na stronie internetowej Urzędu - <http://www.gmina-aleksandrow.pl/art,78,urząd-gminy.html>).

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

19 Akta kontroli, str. 331-338 i 357-360.

5. Poza Regulaminem oraz Statutem Gminy Aleksandrów<sup>20</sup> nie były przyjmowane dodatkowe akty prawa wewnętrznego lub prawa miejscowego poświęcone skargom i wnioskom.

6. Osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań z zakresu skarg i wniosków nie odbyły szkoleń zewnętrznych w tym przedmiocie.

7. W Urzędzie Gminy nie opracowano wzoru/szablonu protokołu przyjęcia skarg/wniosków wnoszonych ustnie. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przyjmowania skarg i wniosków ustnie do protokołu.

8. W badanym okresie nie prowadzono kontroli wewnętrznych i audytów w kontrolowanym temacie.

9. Rada powołała stałą Komisję Skarg, Wniosków i Petycji<sup>21</sup> oraz określiła zasady pracy Komisji. Tym samym dochowano wymogu wskazanego w art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>22</sup>.

Uregulowano kwestię dotyczącą zwołania przez Przewodniczącego Komisji posiedzenia Komisji (*przewodniczący komisji w terminie 7 dni od wpłynięcia skargi/wniosku/petycji zwołuje posiedzenie komisji skarg, która rozpatruje je wstępnie*). Wprowadzono także zasady rozpatrywania skarg i wniosków przez Komisję, normując przebieg postępowania wyjaśniającego.

### **Rejestry skarg i wniosków.**

Zgodnie z zapisami w Regulaminie oraz w zakresie czynności do Kierownika Referatu Organizacyjnego i Spraw Społecznych należy, m.in.: prowadzenie ewidencji skarg i wniosków wpływających do Urzędu, przekazywanie ich według właściwości kierownikom referatów i czuwanie nad terminowym udzieleniem odpowiedzi.

Ustalono, że w kontrolowanym Urzędzie wdrożono praktykę prowadzenia 2 rejestrów<sup>23</sup>, w których odnotowywano pisma wpływające do Wójta oraz Rady.

Przedmiotowe rejestry:

- zostały podzielone na lata 2019 i 2020 (dotyczy okresu objętego kontrolą), ujmują istotne informacje dotyczące skargi zbadanej w toku kontroli. Warto zauważyć, że ewidencje przewidują znaczną liczbę danych do zamieszczenia,

---

20 Załącznik do Uchwały Nr XXX/229/2018 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 14 września 2018 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Aleksandrów, dalej: Statut.

21 Statut.

22 Dz. U. z 2018 r., poz. 994 – publikator aktualny na początek okresu objętego kontrolą.

23 Akta kontroli, str. 45-48 i 117-130.

- posiadają symbol klasyfikacyjny 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 zakładowych<sup>24</sup>.

Wobec powyższego oraz mając na względzie dyspozycję przepisu 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) zasadnym jest dalsze prowadzenie przez Radę i Wójta odrębnych ewidencji skarg i wniosków. Dodatkowe ustalenia dotyczące ww. rejestrów oraz procedowanej sprawy opisano w dalszej części niniejszego dokumentu.

## **II. Załatwianie spraw przez organy Gminy Aleksandrów.**

1. W okresie objętym kontrolą w rejestrach skarg i wniosków odnotowano po 1 piśmie. Wpisy w ewidencjach dotyczyły skargi<sup>25</sup>, skierowanej do Urzędu w kilku egzemplarzach o tożsamej treści, przy czym adresatami pism byli (odrębnie): Wójt, Przewodnicząca Rady, Wiceprzewodniczący Rady oraz Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

Wnoszący skargę podniósł: *składam skargę na Kierownika GOPS<sup>26</sup> (...) oraz pracownika GOPS (...).*

W tym miejscu zauważa się, że w omawianych rejestrach odnotowano informacje odnoszące się do pism, które wpłynęły do Urzędu, przy czym nie zamieszczono danych o czterech różnych adresatach skargi. Przedmiotowa informacja zaś ma istotne znaczenie, ponieważ przesądza o właściwości, albo braku właściwości adresata, do rozpatrzenia skargi. W myśl art. 231 § 1 Kpa, 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.

Jak wynika z dokumentacji opisywanej sprawy, Rada została uznana za organ właściwy do załatwienia skargi. Tymczasem akta sprawy nie zawierają formalnego przekazania skargi

---

<sup>24</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze sprostowaniem.

<sup>25</sup> Data wpływu: 23 grudnia 2019 r.

<sup>26</sup> Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej.

Radzie przez Wójta (albo wskazania skarżącemu właściwego organu), co ocenia się jako nieprawidłowość, w świetle cytowanego wyżej przepisu Kpa. Ponadto na gruncie cytowanej normy prawnej, wyjaśnienia udzielone w omawianej kwestii nie można uznać za zasadne<sup>27</sup>.

2. Organ kontroli dostrzega, że skarga dotyczyła kilku aspektów: sprawy, w której toczy się postępowanie administracyjne, zarzutów w odniesieniu do zachowania Kierownika i pracownika GOPS oraz innych aspektów: działań urzędnika wypełniających, w ocenie skarżącego, znamiona nadużycia władzy; naruszenia norm RODO.

Sprawa tymczasem została zakwalifikowana jako skarga na Kierownika i pracownika GOPS oraz załatwiona przez Radę, przy czym Rada w istocie dostrzegła, że zarzuty związane są z prowadzonym, w ramach GOPS, postępowaniem jurysdykcyjnym: *sprawa dotyczy w gruncie rzeczy prowadzonego postępowania administracyjnego*<sup>28</sup>.

Jak wyjaśniono, po wpływie skargi do Urzędu Gminy, Wójt dokonał jej analizy i stwierdził, że do jej rozpatrzenia kompetencje posiada Rada w części dotyczącej zachowania Kierownika GOPS, natomiast w części skarga podlega rozpatrzeniu w toku postępowania administracyjnego. Podano także, że skarga na pracownika GOPS została rozpatrzona przez Kierownika GOPS zgodnie z kompetencją: *bez formalnego przekazania jej Kierownikowi - biorąc pod uwagę szerokie spektrum sprawy, Rada postanowiła zająć się również skargą na pracownika GOPS (...), mimo że kompetencje w tym zakresie miał kierownik GOPS. Jednak z racji tego, iż skarga dotyczyła również kierownika oraz aby odsunąć wszelkie podejrzenia związane z rozpoznaniem skargi na swojego podwładnego, zdecydowano o zajęciu się sprawą pracownika również przez Radę.*

W toku kontroli stwierdzono jednakże, iż okazany materiał dowodowy nie zawiera dokumentów świadczących o rozpatrzeniu skargi przez Kierownika GOPS, zatem przywołane wyjaśnienia uznaje się za nieudowodnione.

Rozważając zagadnienie wieloaspektowości skargi przywołać należy uzyskane wyjaśnienia, zgodnie z którymi organy Gminy nie rozważały przekazania sprawy innym organom/podmiotom (w zakresie: działań urzędnika wypełniających, w ocenie skarżącego, znamiona nadużycia władzy; naruszenia norm RODO).

---

27 Wójt wyjaśnił, że skoro skarga adresowana była także do osób wchodzących w skład Rady, nie miał zastosowania art. 231 Kpa. Odnosząc się do tych wyjaśnień, zauważyć należy, że: 1) Wójt nie był zwolniony z wymogu określonego ww. przepisem Kpa; 2) Wójt stanowił podmiot, do którego wpłynęło pismo obywatela. Pismo nie nosiło znamion pisma anonimowego, o którym mowa w § 8 ust. 1 rozporządzenia, zatem Wójt zobligowany był nadać pismu stosowny bieg.

28 Fragment z uzasadnienia do uchwały Rady Nr XIII/101/2020 z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie skargi na kierownika i pracownika GOPS w Aleksandrowie.

Ponadto, odnosząc się do wieloaspektowości pisma (w szczególności ww. zarzuty), zwraca się uwagę na dyspozycję art. 240 Kpa, zgodnie z którym, gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy.

Mając natomiast na względzie, że część zarzutów odnosiła się do prowadzonego postępowania administracyjnego (co stwierdził także Wójt w wyniku analizy pisma), zwrócić należy uwagę na przepisy prawa, które normują sposób postępowania w takim przypadku - art. 233-236 Kpa. W omawianej sprawie kieruje się uwagę kontrolowanych przede wszystkim na art. 234 Kpa: w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne: 1) skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu; 2) skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu.

**3.** Odnosząc się do sposobu procedowania skargi przez Radę oraz załatwienia sprawy poprzez wydanie uchwały Rady, stwierdza się, że:

- pismo inicjujące sprawę zostało potraktowane jako skarga w rozumieniu działu VIII Kpa, co było prawidłowe,
- skarga nie została załatwiona w terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 Kpa.

Wprawdzie Przewodnicząca Rady skierowała do wnoszącego skargę informację dotyczącą niezakończania jej w ustawowym terminie, jednak przedmiotowy dokument zawiera nie wszystkie elementy wymagane dla zawiadomienia o wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy. Przypomina się zatem, że na podstawie art. 36 § 1 Kpa, o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia,

- podejmując uchwałę, Rada działała w sposób właściwy dla organu kolegialnego,
- zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zawiera wszystkie wymagane elementy, które określa art. 238 § 1 Kpa oraz zostało wystosowane do wnoszącego skargę,
- akta sprawy zawierają dowód doręczenia ww. zawiadomienia.

**4.** Biorąc pod uwagę nieodnotowanie stosownych informacji w rejestrach skarg i wniosków (pkt II.1), okoliczności scharakteryzowane w części: *Rejestry skarg i wniosków*

oraz fakt, iż materiał dowodowy zawiera kolejne pismo skarżącego (w tej samej sprawie<sup>29</sup>), które nie zostało odnotowane w ewidencjach skarg i wniosków, dyspozycja przepisu art. 254 Kpa została spełniona jedynie w części, co ocenia się jako uchybienie. Przedmiotowa ocena umotywowana jest faktem, że skarga złożona do organów samorządu terytorialnego oraz związane z nią pisma i inne dokumenty winny zostać zarejestrowane w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwienia skargi.

Jako odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienie uznaje się: pracowników Urzędu Gminy, którzy zajmowali się procedowaniem skontrolowanych spraw, Sekretarza, Wójta oraz Radę.

### **III. Zalecenia pokontrolne.**

Przedstawiając opisane ustalenia i ocenę Wojewoda Łódzki wnosi o:

1. wzmożenie i ulepszenie nadzoru sprawowanego nad realizowaniem zadań z zakresu skarg i wniosków;
2. rzetelne prowadzenie rejestrów skarg i wniosków oraz odnotowywanie w nich pism stanowiących skargi lub wnioski w rozumieniu Działu VIII Kpa;
3. załatwianie spraw skargowych i wnioskowych z poszanowaniem terminów określonych przepisami Kpa oraz wyznaczanie, w koniecznych przypadkach, nowego terminu załatwienia sprawy;
4. stosowanie, w koniecznych przypadkach, przepisu art. 240 Kpa;
5. formalną poprawność prowadzenia spraw w obszarze skarg i wniosków, w tym dochowywanie wymogu wskazanego w przepisie art. 231 § 1 Kpa;
6. uwzględnianie zasady pierwszeństwa postępowania administracyjnego przed postępowaniem skargowo-wnioskowym;
7. dokładanie należytej staranności w zakresie analizy i kwalifikacji pism wielowątkowych;
8. rzetelne kompletowanie akt spraw.

Na podstawie § 49 ust. 1 i 2 Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi<sup>30</sup>, kierownik jednostki kontrolowanej, w wyznaczonym terminie informuje

---

<sup>29</sup> Pismo z 21 stycznia 2020 r. (data wpływu) skierowane do Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

<sup>30</sup> Załącznik do Zarządzenia Nr 3/2018 Wojewody Łódzkiego z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.



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 **20 dni** od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego. Powyższa informacja winna zostać opatrzona podpisem osób, do których skierowano niniejszy dokument pokontrolny, tj.: Przewodniczącego Rady oraz Wójta.

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

**Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO**

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