



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 24 czerwca 2021 r.

PNIK-III.431.2.2021

Pan Robert Pawłowski
Przewodniczący
Rady Gminy Inowłódz

Pan Bogdan Kącki
Wójt Gminy Inowłódz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹, w okresie od 29 stycznia do 30 kwietnia 2021 r. przeprowadzona została w Urzędzie Gminy Inowłódz², 97-215 Inowłódz, ul. Spalska 2, planowana kontrola w trybie zwykłym³, w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez Radę Gminy Inowłódz⁴ i Wójta Gminy Inowłódz⁵ w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.

Kontrolę przeprowadzili, zgodnie z upoważnieniami Wojewody Łódzkiego z 25 stycznia 2021 r., pracownicy oddziału kontroli Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi⁶:

1. Tomasz Kubera – Starszy Specjalista, kierownik zespołu kontrolerów, upoważnienie Nr 6/2021;
2. Paweł Remisz – p.o. Kierownika oddziału, członek zespołu kontrolerów, upoważnienie Nr 7/2021;
3. Izabela Marczak – Główny Specjalista, członek zespołu kontrolerów, upoważnienie Nr 8/2021.

1 Na dzień wszczęcia kontroli obowiązywał publikator: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 j.t., 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. 23-32.

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, prostowania, 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 sprawował Pan Robert Pawłowski⁷;
- Wójta sprawował Pan Bogdan Kącki⁸;
- Sekretarza Gminy Inowłódz pełnili: Pan Jan Żerek oraz Pani Renata Dąbrowicz⁹.

Mając na uwadze dokonane ustalenia, działalność we wskazanym zakresie należy ocenić **pozytywnie z nieprawidłowościami**¹⁰.

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

1. Kontrolowana problematyka została unormowana w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy¹¹ oraz w zakresach czynności pracowników¹². Uznać należy, że Urząd Gminy jest przygotowany organizacyjnie do przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.

2. Zgodnie z Regulaminem¹³ kierownikiem Urzędu Gminy i zwierzchnikiem służbowym zatrudnionych w nim osób jest Wójt, który kieruje ww. Urzędem przy pomocy Sekretarza i Skarbnika. Wewnętrzną strukturę organizacyjną Urzędu Gminy tworzą referaty oraz samodzielne stanowisko. Referat Organizacyjny zajmuje się, m.in. zapewnieniem obsługi biurowej Wójta i Sekretarza oraz wykonywaniem spraw kancelaryjno-technicznych, a także obsługą Rady. Jednocześnie pracownicy ww. Referatu, zgodnie z przedłożonymi zakresami czynności, zajmują się, m.in.: *prowadzeniem centralnego rejestru skarg, wniosków i listów wpływających do urzędu gminy (...), przyjmowaniem interesantów zgłaszających skargi i wnioski oraz organizowaniem ich kontaktów z Wójtem lub Sekretarzem Gminy bądź kierowaniem do właściwych komórek organizacyjnych, organizacją załatwiania skarg i wniosków należących do właściwości Rady*. Bezpośredni nadzór nad pracą wskazanego Referatu sprawuje Sekretarz. Zgodnie z Regulaminem do zadań wspólnych referatów należy, m.in. *rozpatrywanie skarg i wniosków mieszkańców*. Ponadto w komórkach organizacyjnych

7 Uchwała Nr 1/2/2018 Rady z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Przewodniczącego Rady.

8 Zaświadczenie Gminnej Komisji Wyborczej w Inowłodzu z 23 października 2018 r.

9 Zakresy czynności, akta kontroli, str. 523-530. Dalej: Sekretarz.

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

11 Załącznik do Zarządzenia Nr 88/2018 Wójta z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy, Zarządzenie Nr 117/2019 Wójta z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy,

Załącznik do Zarządzenia Nr 36/2020 Wójta z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Inowłodzu,

Załącznik do Zarządzenia Nr 79/2020 Wójta z dnia 30 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Inowłódz,

Zarządzenie Nr 92/2020 Wójta z dnia 27 października 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Inowłódz., str. 171-268.

12 Akta kontroli, str. 97-128.

13 Załącznik do Zarządzenia Nr 79/2020 Wójta z dnia 30 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Inowłódz ze zm, dalej: Regulamin.

Urzędu Gminy przyjmowani są interesanci w sprawach skarg i wniosków w czasie godzin pracy Urzędu Gminy.

3. Regulamin określa dni i godziny, w których Urząd Gminy jest czynny. Zgodnie z Regulaminem oraz upublicznionymi informacjami, Urząd jest czynny w poniedziałki, środy, czwartki i piątki od 7.30 do 15.30, a we wtorki w godzinach 7.30-17.00.

Wójt, zgodnie z informacją widniejącą przed siedzibą Urzędu Gminy, przyjmuje w sprawach skarg i wniosków w każdy wtorek od 15.30 do 17.00¹⁴.

Przewodniczący Rady, również wedle informacji umieszczonej przed siedzibą Urzędu Gminy, przyjmuje w sprawach skarg i wniosków w każdy wtorek od 15.30 do 17.00¹⁵.

Informacje w powyższym zakresie zostały zamieszczone także na stronach internetowych Gminy¹⁶.

Jednocześnie zauważa się, że informacje zawarte w Regulaminie, umieszczone przed wejściem do Urzędu Gminy oraz opublikowane na stronach internetowych Gminy są niejednolite.

Jednakże biorąc pod uwagę upublicznienie informacji należy stwierdzić, że wypełnione zostały wymogi przepisu 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.

Uznać także należy, że informacje znajdujące się przed wejściem do siedziby Urzędu Gminy 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.

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

4. Uwidoczniona została także informacja wymagana § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹⁷ - w widocznym miejscu w Urzędzie Gminy umieszczono informację wskazującą komórki organizacyjne zajmujące się rozpatrywaniem skarg i wniosków. Zgodnie z ww. informacją zadanie to należy do wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu, a osobami przyjmującymi w badanych sprawach są Wójt oraz Przewodniczący Rady¹⁸.

14 Akta kontroli, str. 509-522, 601-604.

15 Jak wyżej.

16 <https://www.inowlodz.pl/gmina-inow%C5%82%C3%B3dz>

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

18 Akta kontroli, str. 601-604.

5. Poza Regulaminem oraz Statutem Gminy Inowłódz¹⁹ 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 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 okresie kontrolowanym nie prowadzono kontroli wewnętrznych i audytów w badanym zakresie.

9. Rada powołała stałą Komisję Skarg, Wniosków i Petycji²⁰ oraz określiła zasady pracy Komisji. Tym samym dochowano wymogu wskazanego w art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹.

Uregulowano kwestię dotyczącą zwołania przez Przewodniczącego Komisji posiedzenia Komisji, tj. niezwłocznie po otrzymaniu skargi, wniosku, nie później niż w terminie 7 dni od dnia wpływu skargi lub wniosku, przy czym następnie²² wskazany termin został wydłużony do 10 dni. Wprowadzono także zasady rozpatrywania skarg i wniosków przez Komisję, normując przebieg postępowania wyjaśniającego.

W odniesieniu do wydłużenia terminu na zwołanie posiedzenia Komisji do 10 dni, szczególnego zauważenia wymaga, że powyższe może mieć znaczący wpływ na naruszenie przepisów:

- 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,

- art. 243 Kpa, w myśl którego jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

Uznać zatem należy, że wyznaczone zasady pracy Komisji generują ryzyko niedochowania wymogów Działu VIII Kpa.

19 Uchwała nr XIV/88/19 Rady z dnia 26 września 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Inowłódz ze zm., Uchwała nr LI/317/2018 z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Inowłódz ze zm.

20 Uchwała nr LI/317/2018 z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Inowłódz ze zm. Dalej: Komisja.

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

22 Uchwała nr XIV/88/19 Rady z dnia 26 września 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Inowłódz ze zm.

Rejestry skarg i wniosków.

Zgodnie z zapisami w jednym z Regulaminów Organizacyjnych²³ oraz z zakresami czynności pracowników Urzędu Gminy, prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków należało do zadań Referatu Organizacyjnego.

Tymczasem ustalono, że w kontrolowanym Urzędzie wdrożono praktykę prowadzenia 2 rejestrów²⁴, w których odnotowywano pisma wpływające do Wójta oraz uchwały Komisji:

a) rejestr skarg i wniosków skierowanych do Wójta:

- został podzielony na lata 2019 i 2020, ujmuje istotne informacje dotyczące skarg i wniosków zbadanych w toku kontroli. Ewidencja zawiera informacje o dacie wpływu pisma, rodzaju sprawy, wnoszącym, treści pisma, osobach odpowiedzialnych za rozpatrzenie pisma, sposobie rozpatrzenia oraz uwagi,

- posiada 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 zakładowych²⁵,

b) REJESTR UCHWAŁ KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI zawiera informacje o sprawach, w których Komisja podjęła uchwały, numerze uchwały, dacie uchwalenia, tytule (w sprawie) oraz posiada kolumnę zatytułowaną *inne informacje*.

Kontrolowana jednostka nie posiada odrębnego rejestru skarg i wniosków skierowanych do Rady.

Odnośnie do powyższego ustalenia wyjaśniono²⁶: *do końca VII Kadencji Rady Gminy Inowłódz w Urzędzie Gminy Inowłódz prowadzono REJESTR SKARG I WNIOSKÓW NA POTRZEBY OBSŁUGI RADY GMINY INOWŁÓDZ o symbolu klasyfikacyjnym 1510. Przesłanką do rezygnacji z prowadzenia ww. rejestru było założenie REJESTRU UCHWAŁ KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI.*

Wobec powyższego szczególnego zauważenia wymaga, że jak wynika z norm Działu VIII Kpa, organem właściwym do rozpatrzenia skarg, w określonych przypadkach, jest rada gminy (art. 229 pkt 3). Ponadto zwraca się uwagę, że art. 229 Kpa wymienia organy administracji publicznej jako podmioty właściwe do rozpatrzenia skarg. Dodatkowo po myśli art. 242 § 1 Kpa wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot

23 Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy stanowiący załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 88/2018 z dnia 30 listopada 2018 r.

24 Akta kontroli, str. 293-298, 393-404.

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

26 Wyjaśnienia Wójta: odpowiedź z 18 stycznia 2021 r. na zawiadomienie o kontroli z uzupełnieniem odpowiedzi na ww. zawiadomienie z 19 stycznia 2021 r., akta kontroli, str. 33-36. Pisma z: 9 lutego 2021 r., akta kontroli, str. 291-292, 18 lutego 2021 r., akta kontroli, str. 505-508, 3 marca 2021 r., akta kontroli, str. 539-544, 16 marca 2021 r., akta kontroli, str. 585-590, 29 kwietnia 2021 r., akta kontroli, str. 597-600.

wniosku. Zatem to rada gminy, jako organ administracji publicznej, nie zaś komisja skarg, wniosków i petycji, jest podmiotem właściwym do wydania [końcowego] rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi / wniosku.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że z istoty zakresu działania komisji, która jest organem wewnętrznym rady gminy, wynika, że komisja skarg, wniosków i petycji nie może samodzielnie rozpatrzyć skargi, wniosku lub petycji, jak również nie ma jakichkolwiek władczych kompetencji wobec rady gminy w tym zakresie. Komisja nie może zatem narzucić radzie gminy rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji – jej zadanie sprowadza się do przedstawienia radzie jego propozycji. Z ustawy o samorządzie gminnym wynika bowiem jednoznacznie, że rozpatrywanie skarg, petycji i wniosków należy do rady gminy, zatem fakt utworzenia komisji nie przenosi tej prerogatywy organu stanowiącego na jego organ wewnętrzny²⁷.

Mając powyższą argumentację na względzie oraz dyspozycję 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 prowadzenie przez Radę odrębnej ewidencji skarg i wniosków, wnoszonych do Rady.

Zamieszczona powyżej argumentacja jest istotna także z uwagi na ustalenia opisane w dalszej części, z których wynika, że część spraw procedowała Komisja oraz podejmowała uchwały. Jak wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego, rozpatrywanie spraw kończyło się na etapie Komisji, co nie jest stanem prawidłowym. Niezależnie od powyższego zwraca się uwagę, że fakt rozpatrywania spraw przez Komisję oznacza także niedochowanie właściwości rzeczowej do załatwienia spraw (opisano w dalszej części, że w niektórych przypadkach to Wójt stanowił organ kompetentny w sprawie).

II. Załatwianie spraw przez organy Gminy Inowłódz.

W okresie objętym kontrolą w zweryfikowanych rejestrach Urzędu Gminy odnotowano:

- 56 pozycji zamieszczonych w *REJESTRZE UCHWAŁ KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI*. W sprawach zainicjowanych odnotowanymi pismami Komisja podjęła uchwały;

²⁷ https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1597662465_114.pdf

- 5 pism w rejestrze skarg i wniosków skierowanych do Wójta, z których jedno zostało załatwione przez Radę.

Załatwianie spraw przez Radę / Komisję.

Spośród spraw procedowanych przez Radę / Komisję zbadano:

- 3 sprawy kompleksowo²⁸,
- 4 sprawy pod względem kwalifikacji wpływających pism²⁹,
- 1 sprawę pod względem kwalifikacji pisma i terminowości załatwienia sprawy³⁰.

Sprawy zbadane kompleksowo:

Sprawa, w której Komisja podjęła Uchwałę Nr 37/2020 z dnia 15 maja 2020 r.

Sprawa dotyczyła wniosku o zamontowanie na drodze gminnej progów spowalniających, stanowiła zatem wniosek w rozumieniu Działu VIII Kpa. Wobec powyższego nadanie sprawie biegu regulowanego przepisami ww. Działu Kpa było prawidłowe.

Jednak uwagi wymaga fakt procedowania sprawy przez Komisję, co nie było prawidłowe, ponieważ załatwienie sprawy należało do kompetencji Wójta - wniosek odnosił się do zadań własnych gminy. Wyjaśniono, że wniosek został skierowany do Komisji *w celu lepszego rozpoznania sprawy*. Mając na uwadze opisane okoliczności należy stwierdzić, że niedochowanie właściwości rzeczowej organu wymaganej art. 242 § 1 Kpa w związku z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym³¹, stanowi nieprawidłowość.

Ustalono, że o załatwieniu sprawy wnioskodawca został poinformowany telefonicznie. W tej kwestii stosowny komentarz zamieszczono w końcowej części dokumentu.

Sprawa, w której Komisja podjęła Uchwałę Nr 51/2020 z dnia 17 września 2020 r.

Istotą sprawy było żądanie zapewnienia środków pieniężnych w budżecie Gminy Inowódz na zakup nowego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej.

Uznaje się, że pismo mogło zostać zakwalifikowane zarówno jako wniosek

28 Sprawy, w których Komisja podjęła Uchwałę nr 37/2020 z dnia 15 maja 2020 r., Uchwałę nr 51/2020 z dnia 17 września 2020 r. oraz sprawę zakończoną Uchwałą nr XIV/87/19 Rady Gminy Inowódz z dnia 26 września 2019 r.

29 Sprawy, w których Komisja podjęła Uchwałę nr 12/2019 z dnia 14 maja 2019 r., Uchwałę nr 31/2020 z dnia 18 lutego 2020 r., Uchwałę nr 39/2020 z dnia 15 maja 2020 r., Uchwałę nr 46/2020 z dnia 10 lipca 2020 r.

30 Sprawa, w której Komisja podjęła Uchwałę nr 56/2020 z dnia 26 października 2020 r.

31 Wskazany przepis stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Ponadto: art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: wójt wykonuje (...) zadania gminy określone przepisami prawa.

w rozumieniu Działu VIII Kpa³² (wówczas organem właściwym do załatwienia sprawy byłby Wójt), jak i żądanie dotyczące budżetu Gminy (wówczas rozstrzygnięcie należałoby do Rady jako organu, do którego kompetencji należy uchwalenie budżetu gminy³³).

Ponieważ sprawa procedowana była przez Komisję, organ kontroli wnosi, że potraktowana została jako wniosek w rozumieniu Działu VIII Kpa, przy czym w okresie objętym kontrolą sprawa nie została poddana pod obrady Rady.

Wobec tego przypomina się o wymogu określonym w art. 244 Kpa, zgodnie z którym w sprawie terminu załatwiania wniosków stosuje się przepis art. 237 § 1. Natomiast, w razie niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku (art. 245 Kpa).

Sprawa, w której Rada podjęła uchwałę nr XIV/87/19 z dnia 26 września 2019 r.:

- pismo inicjujące sprawę zostało potraktowane jako skarga w rozumieniu działu VIII Kpa, co było prawidłowe,
- skarga została załatwiona przez Radę poprzez podjęcie uchwały (a więc w sposób właściwy dla organu kolegialnego) i wystosowanie zawiadomienia o sposobie załatwienia, które zostało podpisane przez uprawnioną osobę. Właściwość rzeczowa organu do załatwienia sprawy została dochowana,
- zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zawiera wszystkie wymagane elementy, które wskazuje art. 238 § 1 Kpa oraz zostało wystosowane do wnoszącego skargę,
- akta sprawy zawierają dowód doręczenia ww. zawiadomienia,
- Rada załatwiła sprawę w ustawowym terminie określonym art. 237 § 1 Kpa,
- sprawa została odnotowana zarówno w *REJESTRZE UCHWAŁ KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI* jak i w rejestrze skarg i wniosków skierowanych do Wójta.

W tym miejscu organ kontroli zwraca uwagę na obowiązek należytego rejestrowania spraw, w odpowiednich ewidencjach, w sposób niebudzący wątpliwości co do organu, który uznał się za właściwy do załatwienia danej sprawy,

- jedno z pism w sprawie otrzymało niewłaściwą sygnaturę (niedotyczącą spraw skarg i wniosków), co wobec zakwalifikowania sprawy jako skargi w rozumieniu Działu VIII Kpa ocenia się jako nieprawidłowość. Wyjaśnienia uzyskane w przedmiotowej kwestii nie są zasadne - podano bowiem, że pracownik prowadzący sprawę nie nadał pismu sygnatury.

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

33 Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwalanie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Odnosnie do grupy spraw zbadanych kompleksowo, zauważa się także, że uzyskany materiał dowodowy nie zawierał niektórych dokumentów, które powinny być wytworzone podczas procedowania spraw, a przedstawiona korespondencja obarczona była wadą w postaci niewłaściwych sygnatur, co ocenia się jako nieprawidłowość.

Sprawy zbadane pod względem poprawności kwalifikacji wpływających pism.

Ustalono, że wszystkie 4 sprawy zbadane w powyższym aspekcie zostały zakwalifikowane nieprawidłowo jako pisma w rozumieniu działu VIII Kpa, ponieważ dotyczyły spraw: planu zagospodarowania przestrzennego oraz gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Sprawy takie zaś nie są załatwiane w procedurze określonej przepisami Działu VIII Kpa³⁴. Nieprawidłowa kwalifikacja wpływających do Urzędu pism została potwierdzona w uzyskanych wyjaśnieniach, przy czym nie podano przyczyny stwierdzonego stanu rzeczy. Kontrolowany organ poinformował także, że wskazane sprawy procedowała Komisja.

Zatem zauważa się w tym miejscu, że zgodnie z art. 227 Kpa przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw; natomiast w myśl art. 241 Kpa przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Sprawa zbadana pod względem poprawności kwalifikacji oraz terminowości.

Jedna sprawa zweryfikowana w powyższym aspekcie słusznie została zakwalifikowana jako wniosek w rozumieniu Działu VIII Kpa (dotyczyła rozbudowy sieci wodociągowej).

W sprawie nie wystosowano pisemnego zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku. Wyjaśniono, że sprawa była wieloetapowa, zaś wnioskodawca kilkakrotnie był informowany o przebiegu sprawy oraz o rozstrzygnięciu. W tej kwestii stosowny komentarz zamieszczono w końcowej części dokumentu.

³⁴ Lektura pism wskazuje, że zastosowanie w załatwieniu spraw miałyby przepisy ustaw z: dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na marginesie zauważa się, że w sprawie nie została dochowana właściwość rzeczowa organu do załatwienia sprawy – zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę stanowią zadania własne gminy, a więc takie, które wykonuje wójt; przy czym zagadnienie nie podlega ocenie w niniejszej kategorii zbadanych spraw.

Załatwianie spraw przez Wójta.

Kontroli poddano wszystkie sprawy procedowane przez Wójta, przy czym:

- 3 sprawy³⁵ zbadano kompleksowo (jedna ze spraw³⁶ została odnotowana zarówno w rejestrze skarg i wniosków skierowanych do Wójta jak i w *REJESTRZE UCHWAŁ KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI*),
- w 2 sprawach³⁷ zweryfikowano terminowość załatwienia.

Sprawy zbadane kompleksowo:

Sprawy wszczęte pismami z: 7 marca 2019 r. i 22 czerwca 2020 r.:

Obie sprawy zostały prawidłowo zakwalifikowane jako wnioski w rozumieniu Działu VIII Kpa.

Dodatkowo pierwsze z pism (wpłynęło do Urzędu 7 marca 2019 r.) zawierało także zarzuty dotyczące niewłaściwego działania innego organu administracji publicznej, wobec czego Wójt winien rozważyć przekazanie sprawy do podmiotu właściwego do rozpatrzenia zarzutów (w ocenie organu kontroli Wójt nie był organem właściwym do rozpatrzenia zarzutów). Jak stanowi § 10 rozporządzenia, jeżeli skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek.

Odnośnie do sposobu załatwienia spraw ustalono:

- w pierwszej z wymienionych spraw: *nie zostało wysłane oddzielne zawiadomienie o załatwieniu sprawy natomiast (...) pracownik wydał (...) kopię pisma skierowanego do (...).*

35 Sprawy wszczęte pismami z (data wpływu): 7 marca 2019 r., 2 września 2019 r. oraz 22 czerwca 2020 r.

36 Sprawa wszczęta pismem z 2 września 2019 r. (data wpływu) zakończona Uchwałą nr XIV/87/19 Rady Gminy Inowódz z dnia 26 września 2019 r.; opisana we wcześniejszej części dokumentu.

37 Sprawy wszczęte pismami z (data wpływu): 11 maja 2020 r., 1 czerwca 2020 r.

Materiał dowodowy wskazuje, że wnioskodawcy (który w tym przypadku był jednocześnie skarżącym) wydano kopię pisma skierowanego do innego organu (aczkolwiek pismo dotyczyło danej sprawy). Trudno jednak uznać, że opisanym działaniem uczyniono zadość wymogowi określonemu w art. 237 § 3 Kpa czy art. 244 § 2 Kpa³⁸. Zresztą sam Wójt przyznał w wyjaśnieniach: *nie zostało wysłane oddzielne zawiadomienie o załatwieniu sprawy*,

- w drugiej z wymienionych spraw Wójt wystąpił o opinię do innego organu administracji publicznej, nieuzyskaną do końca okresu objętego kontrolą. Wyjaśniono, że organ, do którego zwrócono się o opinię, nie obradował w związku ze stanem epidemii.

Uznaje się wprawdzie, że Wójt był związany stanowiskiem innego organu (oczekiwał na przedmiotowe stanowisko), jednak okoliczność ta nie zwalniała Wójta z obowiązku, o którym mowa w art. 245 Kpa.

W kwestii oznaczania pism w sprawach stwierdzono, że:

- w pierwszej ze spraw korespondencji nie nadano sygnatury przewidzianej dla spraw skarg i wniosków. Wyjaśniono, iż ze względu na zagadnienie, pismom nadano znaki związane z obszarem merytorycznym. Kontrola wykazała jednak, że pisma otrzymały inne znaki niż podano w wyjaśnieniach,

- w drugiej ze spraw jedno pismo nie zawierało odpowiedniego symbolu klasyfikacyjnego, tj. 1510, co również wyjaśniono zastosowaniem sygnatury właściwej dla spraw merytorycznych.

Nienadanie pismom znaków spraw właściwych dla skarg i wniosków stanowi nieprawidłowość, tym bardziej, że organ załatwiający sprawy zakwalifikował wpływające wystąpienia jako pisma w rozumieniu Działu VIII Kpa. Zwraca się uwagę, że kwalifikacja pisma determinuje stosowanie odpowiednich symboli klasyfikacyjnych.

Sprawa wszczęta pismem z 2 września 2019 r.

Pismo zostało odnotowane w rejestrze skarg i wniosków skierowanych do Wójta, jednakże sprawa była procedowana przez Radę³⁹. Wobec powyższego, w kwestii prowadzenia rejestrów skarg i wniosków, przywołać należy dyspozycję art. 254 Kpa.

Sprawy zbadane pod względem terminowości:

Zbadano 2 sprawy stanowiące wnioski w rozumieniu działu VIII Kpa.

38 O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżący. O sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

39 Sprawa opisana w części dotyczącej Rady.

Jedna ze spraw⁴⁰ nie została sfinalizowana poprzez wystosowanie zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku, wobec czego brak jest możliwości oceny terminowości załatwienia. Powyższe wyjaśniono przeprowadzeniem odpowiednich czynności przez organ związanych ze spełnieniem żądania wnoszącego i telefonicznym powiadomieniem wnioskodawcy o sposobie załatwienia.

Druga sprawa⁴¹ została załatwiona z przekroczeniem ustawowego terminu o 1 dzień.

W toku kontroli ustalono kilka przypadków zawiadamiania o sposobie załatwienia wniosku w formie nie pisemnej, lecz telefonicznej. W odniesieniu do powyższego organ kontroli zwraca uwagę na zasadę pisemności, statutowaną art. 14 Kpa:

§ 1. Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570 oraz z 2018 r. poz. 1000, 1544 i 1669), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

§ 2. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji⁴².

Tak więc wskazać należy, że podstawową formą załatwiania spraw jest forma pisemna lub forma dokumentu elektronicznego. Załatwienie spraw w innej formie uwarunkowane jest określonymi okolicznościami: *gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie*. Dodatkowo załatwienie sprawy w innej formie implikuje konieczność odpowiedniego udokumentowania powyższego w aktach sprawy. Tymczasem spośród zbadanych spraw, w których wnioskodawców powiadomiono telefonicznie, wyłącznie w jednej sprawie zamieszczona została stosowna adnotacja o sposobie zawiadomienia, innym niż pisemny.

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

40 Sprawa wszczęta pismem z 11 maja 2020 r. (data wpływu na wydruk z wiadomości e-mail, potwierdzona zapisami w rejestrze).

41 Sprawa wszczęta pismem z 1 czerwca 2020 r. (data wpływu).

42 Brzmienie przepisu aktualne na początek okresu objętego kontrolą.

Zalecenia pokontrolne.

Przedstawiając opisane ustalenia i ocenę Wojewoda Łódzki wnosi o:

1. wdrożenie efektywnego nadzoru sprawowanego nad realizowaniem zadań z zakresu skarg i wniosków;
2. dostosowanie zasad pracy Komisji do wymogów Kpa dotyczących przekazywania skarg/wniosków zgodnie z właściwością do organów właściwych do ich załatwienia⁴³;
3. ujednoczenie informacji odnoszących się do skarg i wniosków;
4. rozważenie wprowadzenia odrębnych rejestrów skarg i wniosków dla każdego z organów Gminy Inowłódz;
5. rzetelne prowadzenie rejestrów skarg i wniosków oraz odnotowywanie w nich pism stanowiących skargi lub wnioski w rozumieniu Działu VIII Kpa z uwzględnieniem właściwości rzeczowej organów Gminy Inowłódz;
6. dokonywanie poprawnej kwalifikacji pism wpływających do Urzędu Gminy;
7. dochowywanie właściwości rzeczowej w załatwianiu skarg i wniosków oraz procedowanie ww. spraw w sposób niebudzący wątpliwości w kwestii, który organ prowadzi postępowanie;
8. prowadzenie i załatwianie spraw skargowych i wnioskowych z poszanowaniem terminów określonych przepisami Kpa oraz wyznaczanie nowego terminu załatwienia spraw – w koniecznych przypadkach;
9. formalną poprawność prowadzenia spraw w obszarze skarg i wniosków, w tym kierowanie zawiadomień o sposobie załatwienia wniosku zgodnie z art. 244 § 2 Kpa lub zamieszczanie w aktach sprawy stosownych adnotacji o sposobie zawiadomienia, innym niż pisemny;
10. rzetelne kompletowanie akt spraw oraz nadawanie korespondencji w sprawach skarg i wniosków prawidłowych sygnatur.

Pouczenie:

Na podstawie § 49 ust. 1 i 2 Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi⁴⁴, 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

⁴³ W związku z ustaleniami opisanymi w części I pkt 9 niniejszego dokumentu.

⁴⁴ Załącznik do Zarządzenia Nr 3/2018 Wojewody Łódzkiego z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

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.

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

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ewa Wardęga

**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**