

Analiza przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w 2010 roku przez Łódzki Urząd  
Wojewódzki w Łodzi.

1. Wstęp

Analiza sporządzona została w oparciu o dane centralnego rejestru skarg i wniosków Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi oraz dokumentację dotyczącą poszczególnych spraw, będącą w posiadaniu Oddziału Kontroli i Skarg Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli ŁUW, w tym udzielone odpowiedzi o sposobie załatwienia sprawy. Ponadto w analizie zostały wykorzystane informacje przekazane przez jednostki podporządkowane Wojewódzkie Łódzkiemu lub przez niego nadzorowane. W 2010 roku do jednostek tych zaliczano:

- 1) w zakresie rolnictwa i gospodarki żywnościowej:
  - a) Państwową Straż Rybacką w Łodzi;
- 2) w zakresie zdrowia i opieki społecznej:
  - a) Wojewódzkie Centrum Zdrowia Publicznego w Łodzi,
  - b) Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności;
- 3) w zakresie obsługi administracji:
  - a) Wojewódzki Ośrodek Informatyki – Terenowy Bank Danych w Łodzi (zlikwidowany z dniem 30 listopada 2010 r.),
  - b) Zakład Obsługi Administracji przy Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi (zlikwidowany z dniem 30 września 2010 r.).

## 2. Organizacja przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków

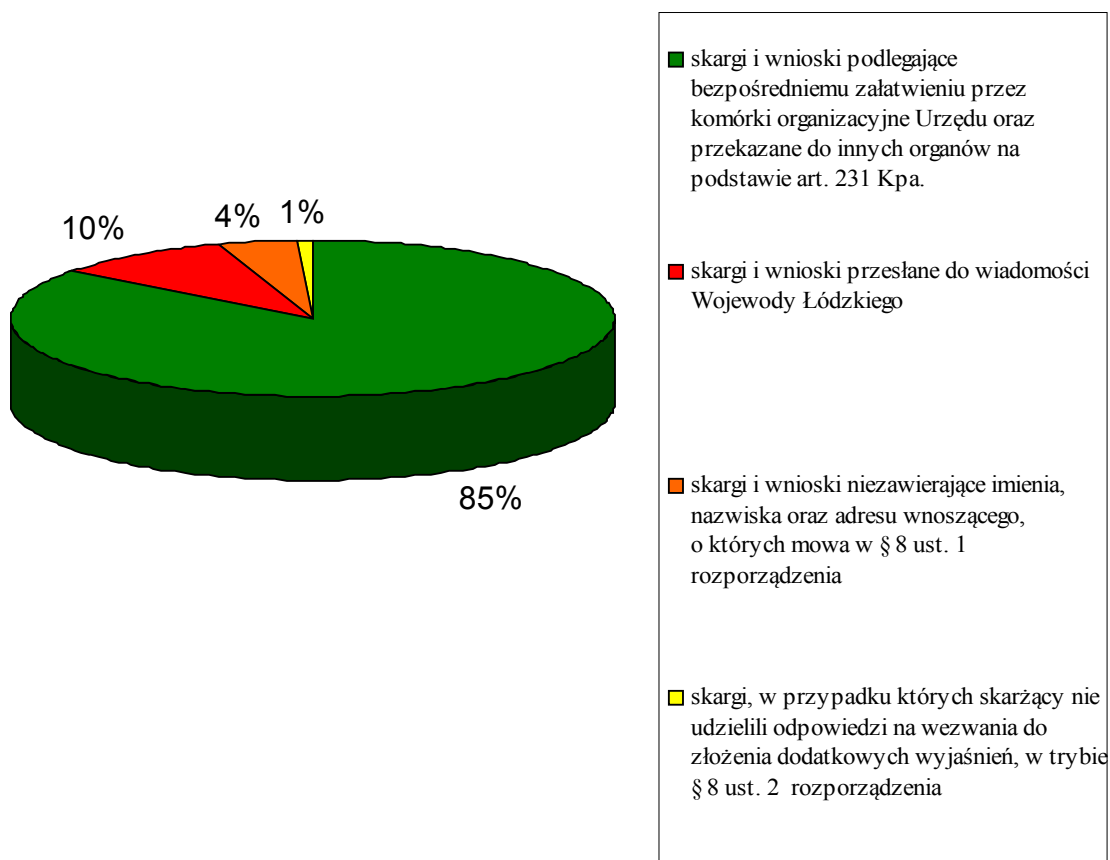
Zasady, sposób i tryb przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków obywateli w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi regulują ogólnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) – zwanej dalej Kpa oraz przepisy wydanego na podstawie art. 226 Kpa, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46), zwanego dalej rozporządzeniem. Organizację oraz tryb pracy w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi w 2010 roku określał Regulamin Organizacyjny Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi nadany Zarządzeniem Wojewody Łódzkiego Nr 160/2009 z dnia 29 czerwca 2009 r., ze zm., zwany dalej regulaminem.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu, załatwianie skarg i wniosków należy do wspólnych zadań wydziałów, realizowanych odpowiednio w zakresie ich działania. Natomiast załatwianie skarg i wniosków nieobjętych właściwością wydziałów Urzędu, skarg i wniosków dotyczących dyrektorów wydziałów lub funkcjonowania co najmniej dwóch wydziałów, należy do zadań Oddziału Kontroli i Skarg w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli. Oddział sprawował także nadzór nad terminowym rozpatrywaniem skarg i wniosków przez właściwe merytorycznie wydziały Urzędu. Ponadto realizował zadania związane ze sprawowaniem przez wojewodę, na podstawie z art. 258 Kpa, nadzoru i kontroli nad załatwianiem skarg i wniosków przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne. W Oddziale Kontroli i Skarg prowadzona była również ewidencja wszystkich skarg i wniosków wpływających do Urzędu.

### 3. Ilość załatwianych skarg i wniosków

W centralnym rejestrze skarg i wniosków Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, w 2010 roku zarejestrowano **608** skarg i wniosków, w tym:

1. **518** skarg i wniosków podlegających bezpośredniemu załatwieniu przez komórki organizacyjne Urzędu oraz załatwionych w sposób określony w art. 231 Kpa, w tym przekazanych zgodnie z właściwością do innych organów;
2. **90** skarg i wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia, tj.:
  - a) **59** skarg i wniosków przesłanych do wiadomości Wojewody Łódzkiego,
  - b) **26** skarg i wniosków niezawierających imienia, nazwiska oraz adresu wnoszącego, o których mowa w § 8 ust. 1 rozporządzenia,
  - c) **5** skarg, w przypadku których skarżący nie udzielili odpowiedzi na wezwania do złożenia dodatkowych wyjaśnień, w trybie § 8 ust. 2 rozporządzenia.



Spośród skarg i wniosków wymienionych w pkt 1) :

a) 309 skarg i wniosków, po ich przekazaniu w trybie art. 231 Kpa, rozpatrywały:

- a) organy jednostek samorządu terytorialnego – 233 ,
- b) organy rządowej administracji zespolonej – 38,
- c) pozostałe organy administracji publicznej – 38.

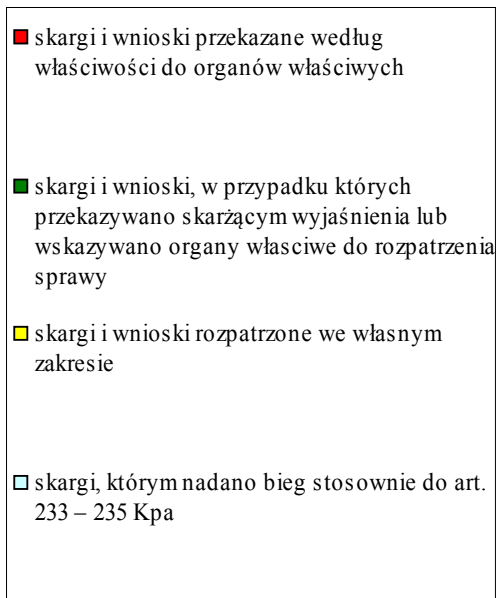
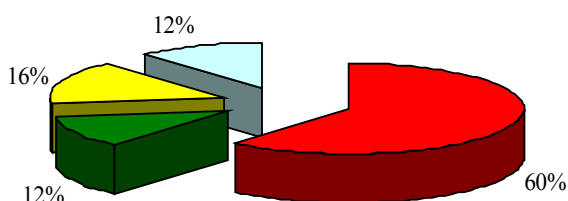
W 9 przypadkach skargi przekazywane były do więcej niż dwóch organów.

W 60 przypadkach udzielono zainteresowanym obszernych wyjaśnień i zgodnie z art. 231 Kpa wskazano organy właściwe do rozpatrzenia sprawy.

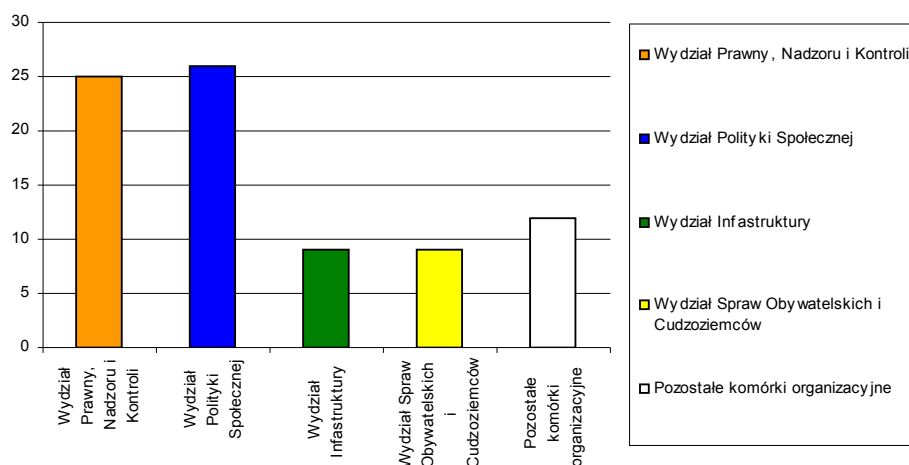
b) 81 skarg i wniosków rozpatrzono bezpośrednio, w tym:

- a) na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – 8,
- b) na pracowników ŁUW w Łodzi – 16,
- c) na organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego wykonujące zadania z zakresu administracji rządowej – 11,
- d) na jednostki, nad którymi wojewoda sprawuje nadzór wynikający z przepisów szczególnych – 46.

c) 59 skargom nadano bieg stosownie do art. 233 – 235 Kpa, zgodnie z zasadą pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnemu przed postępowaniem skargowym.



W 2010 roku skargi skierowane do Wojewody Łódzkiego były rozpatrywane przez następujące wydziały Urzędu:



Pośród 608 skarg i wniosków, załatwionych w trybie przepisów Działu VIII Kpa, 551 spraw stanowiły skargi, pozostałe 57 sprawy zakwalifikowano jako wnioski.

66 skarg zarejestrowanych w centralnym rejestrze skarg i wniosków rozpatrywano wielokrotnie, ponieważ kolejne pisma skarżących dotyczyły tego samego przedmiotu. Dwukrotnie rozpatrywano 43 sprawy. W 12 przypadkach podejmowano działania trzykrotnie, a w 11 sprawach przynajmniej czterokrotnie. Wielokrotne rozpatrywanie tych samych spraw było spowodowane brakiem akceptacji ze strony skarżących, co do ustaleń stanu faktycznego i prawnego spraw.

W 2010 roku przy przekazywaniu skarg do organów właściwych naruszony został w 8 przypadkach, instrukcyjny termin 7 dni, wynikający z art. 231 Kpa. Powyższe związane było z obiegiem dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu. W 4 sprawach odpowiedzi na skargi załatwiane bezpośrednio przez Urząd (Wydziały: Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Infrastruktury, Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji oraz Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego), skierowane zostały z uchybieniem postanowień art. 237 § 4 Kpa. Do wydziałów odpowiedzialnych za zaistniałe nieprawidłowości przekazano pouczenia o bezwzględnym przestrzeganiu terminów załatwiania skarg i wniosków.

Dodatkowego omówienia wymaga 5 skarg odnoszących się do braku działań ze strony Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Wydział Infrastruktury realizując zapis regulaminu, w zakresie współpracy z Łódzkim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, zwrócił się do ww. organu z prośbą o wyjaśnienia. Po dokonaniu analizy sprawy, całość dokumentacji została przekazana Generalnemu Konserwatorowi Zabytków, który nie potwierdził podniesionych w skargach zarzutów.

Liczba skarg załatwionych w 2010 roku przez jednostki podporządkowane Wojewódzkie Łódzkiemu lub przez niego nadzorowane zmniejszyła się dwukrotnie w stosunku do roku 2009. Łącznie 26 skarg rozpatrzyły następujące podmioty:

- 1) Wojewódzkie Centrum Zdrowia Publicznego – 15 ( 2009 r. – 24) ,
- 2) Wojewódzki Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności – 9 (2009 r. – 22),
- 3) Państwowa Straż Rybacka w Łodzi z/s w Sieradzu – 2 (2009 r. – 6).

#### 4. Przyjęcia obywateli w ramach skarg i wniosków

Zgodnie z zarządzeniem Nr 21 Dyrektora Generalnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 24 września 2007 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu pracy w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi przyjęcia interesantów w ramach skarg i wniosków przez Wojewodę Łódzkiego oraz Wicewojewodę Łódzkiego odbywały się we wtorki w godzinach 15<sup>00</sup>-17<sup>00</sup>, a przez Dyrektora Generalnego Urzędu we wtorki w godzinach 14<sup>00</sup> - 17<sup>00</sup>, po uprzednim ustaleniu terminu spotkania z obsługą sekretariatu Wojewody lub Dyrektora Generalnego.

Dyrektorzy wydziałów przyjmowali obywateli w sprawach skarg i wniosków we wtorki, w godzinach 14<sup>00</sup> – 17<sup>00</sup>. Jeżeli we wtorek przypadał dzień ustawowo wolny od pracy, przyjęcia odbywały się w następnym dniu roboczym.

Pracownicy Urzędu przyjmowali interesantów od poniedziałku do piątku, w godzinach pracy Urzędu, z wyjątkiem pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców oraz referatów paszportowych w delegaturach Urzędu, którzy ze względu na specyfikę załatwianych spraw, przyjmowali interesantów w poniedziałki i czwartki w godzinach 8<sup>30</sup> – 15<sup>30</sup>, we wtorki w godzinach 11<sup>00</sup> – 17<sup>30</sup> oraz w środy i piątki w godzinach 8<sup>30</sup> – 14<sup>30</sup>.

W 2010 roku, w sprawach będących we właściwości wojewody oraz dotyczących zadań własnych samorządu terytorialnego, obywatele byli przyjmowani osobiście przez

Wojewodę Łódzkiego, doradców Wojewody, Dyrektora Biura Wojewody oraz Zastępcę Dyrektora Biura Wojewody. Rzetelnych wyjaśnień udzielali również kierownicy bądź pracownicy wydziałów Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, właściwych ze względu na przedmiot skargi lub wniosku.

#### 5. Tematyka skarg i wniosków zarejestrowanych w centralnym rejestrze skarg i wniosków Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi

Skargi kierowane przez obywateli do Wojewody Łódzkiego charakteryzują się bardzo dużą różnorodnością tematyczną, natomiast przedstawiane problemy są analogiczne, jak w latach poprzednich. Blisko 72% skarg i wniosków przekazano w 2010 roku do organów właściwych do ich załatwienia lub informowano wnoszących o organach właściwych do rozpatrzenia podnoszonych w skargach zarzutów. Jedynie 16% skarg i wniosków zostało rozpatrzonych bezpośrednio przez komórki organizacyjne Urzędu.

Zaznaczenia wymaga fakt, iż 45% skarg i wniosków, którym Wojewoda Łódzki nadał właściwy bieg, dotyczyło zadań własnych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Główną przyczyną kierowania do wojewody pism niezgodnie z właściwością jest błędne przekonanie obywateli, że nadzór wojewody nad jednostkami samorządu terytorialnego dotyczy wszystkich sfer działalności samorządu, także zadań własnych realizowanych przez te jednostki z własnych środków finansowych, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Z powyższych względów, w przypadku braku kompetencji wojewody do rozpatrzenia skargi lub wniosku, nadawca nie tylko każdorazowo był informowany o przekazaniu jego wystąpienia do właściwego organu, ale często otrzymywał dodatkowe, wszechstronne wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. W udzielanych wyjaśnieniach wskazywane były także inne, pozaadministracyjne sposoby załatwienia sprawy lub możliwości uzyskania pomocy (przykładem jest egzekwowanie roszczeń o charakterze cywilnym).

Tryb postępowania w sprawach skarg i wniosków jest określony przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisami wykonawczymi, jednak zaznaczyć należy, iż właściwe zakwalifikowanie sprawy zawierającej najczęściej wielowątkowe zarzuty oraz udzielenie rzetelnej informacji osobie zainteresowanej, wymaga od pracowników nie tylko kompleksowej wiedzy, ale także zaangażowania i umiejętności analitycznego myślenia.

Istotnym elementem tego procesu są konsultacje w ramach współpracy pomiędzy komórkami Urzędu;

1) problematyka skarg i wniosków przekazanych według właściwości do organów jednostek samorządu terytorialnego

Skargi przekazywane do organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczyły przede wszystkim pomocy społecznej, spraw mieszkaniowych i infrastruktury technicznej.

Obywatele podnosili zwłaszcza problem zbyt niskiej, w stosunku do ich oczekiwań, wysokości świadczeń z pomocy społecznej oraz wskazywali nieprawidłowości w działaniu ośrodków pomocy społecznej. Z udzielonych odpowiedzi wynika, iż skarżący są osobami wielokrotnie korzystającymi z określonych form pomocy społecznej z powodu złej sytuacji materialnej i zdrowotnej. Natomiast nie są zainteresowani pomocą prawną, psychologiczną lub terapeutyczną.

Ponadto skarżący wyrażali często niezadowolenie z powodu długiego oczekiwania na przydział lokalu socjalnego oraz złego stanu technicznego lokali wchodzących w skład gminnych zasobów mieszkaniowych. Analiza odpowiedzi udzielonych skarżącym wskazuje, iż gminy nie były w stanie zrealizować ich oczekiwań, z powodu niewielkiego odzysku lokali komunalnych, przy jednoczesnym, rosnącym zapotrzebowaniu na mieszkania. O skali problemu dostępności mieszkań socjalnych świadczy fakt, że w Łodzi wobec 3,5 tysiąca osób orzeczonej została przez sądy eksmisja z dotychczasowych mieszkań, z jednoczesnym prawem do lokalu socjalnego, zaś łączna lista oczekujących wynosi około 6 tysięcy osób. Jedynie w przypadku 2 skarg dotyczących niezapewnienia lokali socjalnych, udało się przekazać potrzebującym odpowiednie mieszkania.

Niezmiennie były również przyczyny skarg z zakresu infrastruktury technicznej, które dotyczyły zwłaszcza złego stanu technicznego dróg. Z odpowiedzi udzielonych skarżącym wynika, iż gospodarowanie drogami gminnymi nie było realizowane prawidłowo w gminach Moszczenica oraz Ozorków. Natomiast organy wykonawcze w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg, zapewniły o planach działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

Skarżący podnosili także problem nieudzielania odpowiedzi na pisma kierowane do organów wykonawczych gmin. W trzech przypadkach zasadność zarzutów została potwierdzona, tym samym Prezydent Miasta Łodzi oraz Burmistrz Tuszyna zostali



zobowiązani przez właściwe rady do udzielenia odpowiedzi skarżącym oraz do przestrzegania przepisów prawa w tym zakresie;

2) problematyka skarg załatwionych bezpośrednio przez wydziały Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi

Najliczniejszą grupę spraw stanowiły skargi dotyczące zadań wynikających z przepisów szczególnych, nad wykonaniem których wojewoda sprawuje nadzór i kontrolę.

Wydział Polityki Społecznej w związku z wykonywaniem zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, prowadził postępowania wyjaśniające, często powiązane z kontrolami doraźnym, mające na celu rzetelne zbadanie podnoszonych zarzutów.

7 skarg rozpatrzonych bezpośrednio zostało uznanych za zasadne, w wyniku czego właściwe organy zostały pouczone o zasadach prawidłowego funkcjonowania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Trudna sytuacja Domu Pomocy Społecznej w Radziechowicach i zakłócenia w jego funkcjonowaniu spowodowane długotrwałymi remontami stały się podstawą do objęcia placówki wzmożonym nadzorem Wojewody Łódzkiego oraz skierowania do Starosty Radomszczańskiego, jako podmiotu prowadzącego, wystąpienia w sprawie zwiększenia nadzoru nad tą jednostką organizacyjną pomocy społecznej.

W wyniku 2 skarg na działanie Domu Pomocy Społecznej w Piotrkowie Trybunalskim, pracownicy Wydziału Polityki Społecznej przeprowadzili kontrolę, której wyniki potwierdziły zarzuty odnoszące się do niezapewnienia mieszkańcom tej placówki odpowiedniej opieki. Z uwagi na powyższe wydano zalecenia pokontrolne wskazujące na właściwy sposób świadczenia usług osobom przewlekle chorym oraz osobom w podeszłym wieku.

Pracownicy Wydziału Polityki Społecznej prowadzili także postępowania skargowe dotyczące funkcjonowania domów dziecka. W wyniku podjętych działań potwierdzono nieprawidłowości w działaniu Domu Dziecka w Tomaszowie Mazowieckim oraz Domu Dziecka Nr 7 w Łodzi. Przeprowadzona w Domu Dziecka Nr 7 w Łodzi kontrola doraźna potwierdziła, iż w Placówce miały miejsce akty przemocy wychowanków placówki wobec innych dzieci i wychowawców. W związku z powyższym zalecono Dyrektorowi Domu podjęcie określonych działań w zakresie nadzoru nad wychowankami stosującymi przemoc.

Potwierdzone zostały również zarzuty zawarte w skardze dotyczącej braku działań Wójta Gminy Kodrąb w związku z powierzeniem obowiązków kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kodrębie, osobie nieposiadającej odpowiednich kwalifikacji. Wobec powyższego zobowiązano Wójta Gminy Kodrąb do przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownika powyższej placówki.

W zakresie nadzoru nad Systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego, pracownicy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego za zasadne uznali 2 skargi dotyczące działania Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Falck Medycyna Region Łódzki. W wyniku analizy protokołu z kontroli, pracownicy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wspólnie z pracownikami Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli stwierdzili liczne uchybienia w funkcjonowaniu ww. zakładu opieki zdrowotnej, o czym poinformowano Dyrektora Łódzkiego Oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia.

Spośród spraw związanych z nadzorem wojewody nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych, potwierdzone zostały przez Wydział Infrastruktury zarzuty zawarte w 2 skargach dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W związku z wystąpieniem Fundacji Normalne Miasto „FENOMEN”, zawierającym propozycje zmiany projektowanej organizacji ruchu na ulicy Rudzkiej w Łodzi, w części odnoszącej się do ruchu rowerowego, przekazano zainteresowanym informację, iż postulowane rozwiązania zostaną uwzględnione podczas realizacji przedmiotowej inwestycji.

Zgodnie z art. 229 pkt 2 Kpa, wojewoda jest organem właściwym do rozpatrzenia skarg dotyczących zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Główną tematyką skarg z przedmiotowego zakresu były sprawy zameldowania lub wymeldowania, jednak przeprowadzone przez Wojewodę Łódzkiego postępowania wyjaśniające nie potwierdziły zasadności zarzutów podnoszonych w tych skargach.

Mając na względzie wynikający z art. 229 pkt 1 Kpa obowiązek rozpatrywania przez wojewodę skarg na działanie organów stanowiących j.s.t. Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli prowadził w oparciu o dokumentację zgromadzoną w danej sprawie, w tym

wyjaśnienia właściwych organów, postępowania wyjaśniające. W sytuacji stwierdzenia uchybień lub nieprawidłowości związanych z przyjmowaniem i rozpatrywaniem skarg i wniosków, polegających najczęściej na nieudzieleniu skarżącemu odpowiedzi, załatwieniu skargi w niewłaściwej formie lub z naruszeniem terminu określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego, czy zaniechaniu powiadomienia skarżącego o wyznaczeniu nowego terminu rozpatrzenia sprawy – występowano do rady o podjęcie działań zgodnych z prawem.

Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli uznał za zasadne 4 skargi na działalność następujących organów: Rady Gminy Zgierz, Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim, Rady Gminy Gomunice oraz Rady Miejskiej w Łodzi.

Pozostałe pozytywnie rozpatrzone przez Łódzki Urząd Wojewódzki sprawy dotyczyły funkcjonowania Urzędu: 2 wnioski w zakresie ulepszenia organizacji działania jednostki oraz 1 skarga zawierająca zarzuty wobec Zastępcy Dyrektora Biura Wojewody, w związku z nieterminowym załatwieniem skargi.

Pierwszy wniosek dotyczył wywieszenia w wydziałach ŁUW, znajdujących się w budynkach zlokalizowanych poza główną siedzibą Urzędu przy ulicy Piotrkowskiej 104, tablic informujących o dniach i godzinach przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków przez dyrektora wydziału. Przeprowadzone przez pracowników Oddziału Kontroli i Skarg oględziny potwierdziły brak wskazanych informacji, zarówno w budynku przy ulicy Roosvelta 18, jak i przy ulicy Żeromskiego 87. Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego zamieszczone zostały właściwe informacje.

Kolejny wniosek dotyczył utworzenia punktu ksero, który zdaniem skarżącej, ułatwiłby obsługę klientów ŁUW w Łodzi oraz Urzędu Miasta Łodzi. W oparciu o zebrane informacje, wyjaśniono zainteresowanej prawne aspekty likwidacji wcześniej funkcjonującego punktu ksero. Jednocześnie powiadomiono o uruchomieniu, na terenie budynku D Urzędu prywatnego punktu ksero, w celu usprawnienia obsługi klientów.

## 6. Podsumowanie

### 1) analiza faktyczna

Większość pism kierowanych do Wojewody Łódzkiego stanowiły skargi (553). Jedynie 57 zostało zakwalifikowanych jako wnioski, zawierające uwagi i propozycje

w sprawach polepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, czy lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Wszystkie skargi i wnioski wpływające do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi były poddawane rzetelnej analizie merytorycznej i formalnej przez pracowników Urzędu oraz załatwiane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W omawianym okresie najczęstszym przedmiotem skarg była działalność:

- organów wykonawczych j.s.t. w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz infrastruktury technicznej;
- organów nadzoru budowlanego;
- jednostek organizacyjnych zajmujących się pomocą społeczną.

W większości skargi rozpoznawane przez Wojewodę Łódzkiego zostały uznane za bezzasadne. W wyniku uznania za zasadne skarg dotyczących działalności organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowano działania nadzorcze, mające na celu zapobieganie powstawaniu w przyszłości sytuacji opisanych w pismach. Efektem wniesionych skarg była m.in. działalność kontrolna pracowników Urzędu. Kontrole przeprowadzone były przez Wydział Infrastruktury, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Wydział Polityki Społecznej. Skutkiem potwierdzonych lub ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowości, było skierowanie odpowiednich zaleceń i monitorowanie procesu ich wdrażania. Niewątpliwie powyższe inicjatywy przyczyniły się do polepszenia jakości usług świadczonych przez podmioty administracji publicznej;

## 2) analiza prawna

Pierwszoplanowym zagadnieniem prawnym związanym z rozpatrywaniem skarg i wniosków jest właściwość organów, określona w przepisie art. 229 Kpa. Jak wskazano w treści analizy, ponad 80% skarg i wniosków zostało przekazanych do organów właściwych do ich rozpoznania. Większość skarg kierowanych do Wojewody Łódzkiego, a następnie przekazanych według właściwości, dotyczyła organów wykonawczych j.s.t., w związku z wykonywaniem przez nie zadań własnych. Natomiast wojewoda zgodnie z przepisem art. 229 Kpa, rozpatruje skargi na działalność:

- organów stanowiących j.s.t. (rad gmin, powiatów i sejmiku województwa) – poza sprawami finansowymi (należącymi do kompetencji regionalnych izb obrachunkowych);

- organów wykonawczych j.s.t. w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Nadzór wojewody nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków przez organy stanowiące j.s.t. sprowadza się do kontroli przestrzegania przepisów Działu VIII Kpa, regulujących tryb postępowania dotyczącego skargi powszechnej lub wniosku (m.in. kwalifikowania pism według treści, zachowania określonych w kodeksie terminów, a także właściwej dla organu kolegiального formy zawiadomienia o sposobie załatwienia sprawy). Natomiast podjęta już uchwała, będąca rozstrzygnięciem co do zasadności skargi (wniosku), podlega badaniu w ramach sprawowanego przez wojewodę nadzoru nad działalnością uchwałodawczą j.s.t. Nadzór ten sprawowany jest przy zastosowaniu kryterium legalności, co oznacza kontrolę zgodności uchwały z obowiązującym prawem. W zakresie omawianego nadzoru wojewoda nie może kwestionować samej oceny zasadności skargi lub wniosku.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym omówienia jest stosowanie przepisów art. 233-236 Kpa, w których ustawodawca przyjmuje zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym. Powyższe normy stanowią o wyłączeniu trybu skargowego dla pism, które:

- należy uznać za wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego;
- wnoszone są w toku postępowania;
- kierowane są po zakończeniu postępowania, lecz dotyczą jego trybu, zasadności orzeczenia lub innych okoliczności związanych z postępowaniem.

W wyroku z dnia 5 marca 2009 r., I SA/Łd 1265/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził, iż art. 233 Kpa wyraźnie wyłącza załatwianie pism obywateli w ramach instytucji skarg i wniosków, jeśli dotyczą one spraw indywidualnych i pochodzą od strony. Należy przy tym dodać, iż zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictwa sądów administracyjnych tryb „ogólnoskargowy”, o którym mowa w art. 221 i następnym Kpa, jest „(...) jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, którego zakończenie (zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi) nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, tj. postępowania odwoławczego lub postępowania sądowoadministracyjnego” (vide: postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r., sygn. akt I SA/Rz 117/05, OwSS 2006/1/26).

WSA w Łodzi w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 176/10, opubl. Wspólnota 2010/20/26, potwierdza cytowane wyżej stanowisko WSA w Rzeszowie stwierdzając, iż „skarga, która została w tym trybie wniesiona, uruchamia

*jednoinstancyjne postępowanie administracyjne uproszczone, które kończy się nie decyzją administracyjną w sposób władczy kształtującą sytuację prawną adresata, lecz czynnością materialno-techniczną, tj. zawiadomieniem o sposobie załatwienia sprawy”;*

### 3) analiza działalności kontrolnej

Mając na celu poprawę jakości zadań wykonywanych w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz zespolonej administracji rządowej, pracownicy Oddziału Kontroli i Skarg, w 2010 roku przeprowadzili 26 kontroli z przedmiotowego zakresu. Podkreślenia wymaga fakt, iż w 2009 roku podobnych kontroli przeprowadzono jedynie 6.

W związku z powtarzającymi się skargami dotyczącymi zadań wykonywanych przez Wójta Gminy Zgierz, w lipcu 2010 roku przeprowadzono w Urzędzie Gminy Zgierz kontrolę doraźną, której przedmiotem była organizacja przyjmowania i terminowość rozpatrywania skarg i wniosków. W toku przedmiotowej kontroli stwierdzono liczne nieprawidłowości i uchybienia, które stały się podstawą do wydania zaleceń w zakresie przestrzegania procedury związanej z załatwianiem skarg i wniosków oraz wzmocnienia nadzoru nad pracownikami załatwiającymi skargi i wnioski. Wójt Gminy Zgierz poinformował Wojewodę Łódzkiego o czynnościach podjętych w ramach realizacji zaleceń oraz wniesionych uwag.

Spośród nieprawidłowości stwierdzonych w toku przeprowadzonych kontroli z przedmiotowego zakresu, należy wskazać:

- a) niestosowanie art. 222 Kpa. Zgodnie z powołanym przepisem, o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje jego treść, a nie jego forma zewnętrzna. Obywatel wnoszący pismo nie ma obowiązku odpowiedniego jego zatytułowania lub wskazania podstawy prawnej wystąpienia z określonymi postulatami. Obowiązkiem organu jest wszechstronna analiza treści skargi lub wniosku, a przede wszystkim rozważenie, czy pismo nie spełnia przesłanek art. 233-235 Kpa lub innego środka określonego w odrębnych przepisach,
- b) nieterminowe załatwianie skarg oraz niestosowanie przepisu art. 237 § 4 Kpa. Organy w przypadku braku możliwości załatwienia skargi w ustawowym terminie, nie kierowały do skarżących pism informujących o przyczynach opóźnienia oraz wyznaczeniu nowego terminu załatwienia skargi. Powyższa nieprawidłowość występowała najczęściej przy załatwianiu skarg przez organy kolegialne, dla których

termin miesięczny na ogół nie jest wystarczający do rozpoznania sprawy i podjęcia uchwały,

- c) nierejestrowanie w rejestrze skarg i wniosków wszystkich pism, o których mowa w Dziale VIII Kpa, przy jednoczesnym wpisywaniu do rejestru spraw innych niż skarga czy wniosek (np. skarg podlegających rozpatrzeniu przez sąd administracyjny, czy spraw należących do właściwości sądu powszechnego),
- d) nieprzestrzeganie zapisów instrukcji kancelaryjnych (niestosowanie właściwych dla skarg i wniosków symboli klasyfikacyjnych). Kontrolowane jednostki stosowały dla pism w sprawach skarg i wniosków kategorie klasyfikacyjne dotyczące działalności komórek merytorycznych, w miejsce kategorii przeznaczonych na załatwianie skarg i wniosków (056\*). Także kolejne numery pism oznaczane były w sposób błędny w sytuacji, gdy całość korespondencji w sprawach skarg i wniosków powinna być opatrzona numerem sprawy wynikającym z centralnego rejestru skarg i wniosków;

#### 4) wnioski

- a) w 2010 roku zwiększyła się liczba zarejestrowanych w CRSiW, pism kierowanych przez obywateli do Wojewody Łódzkiego w sprawach skarg i wniosków – w stosunku do poprzedniego (610 spraw w 2010 r., w 2009 roku – 449). Wzrost miał związek z rejestrowaniem w 2010 roku również skarg i wniosków anonimowych oraz skarg i wniosków przekazywanych do wiadomości Wojewodzie Łódzkiemu. Z uwagi na istotne informacje zawarte w anonimowych wystąpieniach lub przekazywanych do wiadomości Wojewodzie Łódzkiemu, Oddział Kontroli i Skarg przekazywał je do właściwych organów lub merytorycznych komórek Urzędu, celem zbadania zasadności zawartych w nich zarzutów. Informacje spływające do Wojewody Łódzkiego, przekazujące ocenę skarżonej działalności, pokazywały, iż w niektórych przypadkach uzyskana wiedza stała się podstawą do podjęcia działań naprawczych przez organy właściwe. Powyższe potwierdza, że taki kierunek działań należy uznać za zasadny i wymagający kontynuacji,
- b) niezmiennie na wysokim poziomie występowały skargi dotyczące działalności administracji samorządowej (organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego), a także pracowników samorządowych w związku

z wykonywaniem przez nich zadań merytorycznych. Biorąc pod uwagę fakt, iż wojewoda nie ma wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcia spraw realizowanych w zakresie zadań własnych samorządu terytorialnego, nadzór wojewody realizowany jest poprzez czynności mające na celu poprawę przestrzegania wymogów formalnych dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków – szczególnie w kwestiach terminowości oraz udzielania skarżącym rzetelnych, wymaganych prawem informacji. Systematyczna analiza skarg i wniosków wpływających do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pozwoli wskazać organy, których działalność jest przedmiotem wielokrotnych skarg obywateli. Wynikiem tych działań, tak jak w poprzednim okresie, będzie uwzględnienie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w okresowych planach kontroli lub przeprowadzenie kontroli doraźnych. Z dotychczasowej praktyki wynika, iż kontrole problemowe przeprowadzane przez pracowników Oddziału Kontroli i Skarg Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli przyczyniają się do poprawy działalności jednostek samorządu terytorialnego w powyższym zakresie, co potwierdza analiza przesyłanej przez jednostki samorządu terytorialnego dokumentacji w sprawach skarg i wniosków.

Uchybienia w procedurze postępowania organów samorządu terytorialnego, w sprawach skarg i wniosków, były sygnalizowane w bezpośrednich rozmowach z przedstawicielami samorządu terytorialnego. Wystosowano także 17 pism pouczających (głównie wezwania do podjęcia uchwał). Bieżące czynności związane z wynikającym z art. 258 §1 pkt 5 Kpa nadzorem, skutecznie aktywizują działania samorządu w omawianym zakresie.

Wojewoda Łódzki na podstawie art. 259 § 2 i 3 Kpa dokonał okresowej oceny sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy administracji publicznej. Pismem z dnia 13 października 2010 r. przekazano wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz starostom informację o najczęściej występujących nieprawidłowościach, stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonych przez Wojewodę. Zwrócono uwagę na poprawność formalną sporządzanych dokumentów w sprawach skargowych, właściwą kwalifikację skarg i wniosków oraz terminowość ich załatwiania.

W 2010 roku uznano za szczególnie istotne podniesienia jakości działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków, wobec czego zaplanowano szkolenie z przedmiotowego tematu, szczególnie



w kontekście zmian przepisów (zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego z 3 grudnia 2010 r.). Ponadto Oddział Kontroli i Skarg będzie na bieżąco monitorował wszelkie zmiany przepisów i sygnalizował je organom jednostek samorządu terytorialnego oraz komórkom merytorycznym Urzędu.

Na usprawnienie procesu analizy skarg i wniosków (co zaznaczono we wnioskach do analizy skarg i wniosków za 2009 r.), wpływ ma prowadzony w oddziale kontroli i skarg, elektroniczny rejestr skarg i wniosków. W znacznym stopniu ułatwia wyszukiwanie spraw na podstawie np. nazwiska skarżącego, miejscowości lub przedmiotu skargi,

- c) ustalenia zawarte w analizie skarg i wniosków za 2009 rok, wskazały, iż największa liczba skarg z zakresu administracji rządowej uznanych za zasadne dotyczyła działalności zakładów opiekuńczo-leczniczych oraz Powiatowych Zespołów Orzekania o Niepełnosprawności, w związku z czym skierowano do dyrektora Wydziału Polityki Społecznej, nadzorującego Wojewódzkie Centrum Zdrowia Publicznego w Łodzi oraz Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności pismo o podejmowanie działań zapobiegających negatywnym zjawiskom, będącym źródłem skarg. Podkreślenia wymaga, iż w analizowanym okresie zmniejszyła się ilość skarg z przedmiotowego zakresu (skargi dotyczące działania Powiatowych Zespołów Orzekania o Niepełnosprawności: 22 – 2009 r., 9 – 2010 r. oraz skargi odnoszące się do działalności zakładów opiekuńczo-leczniczych: 24 -2009 r., 15 – 2010 r.,
- d) w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przy rozpatrywaniu skarg przez komórki organizacyjne Urzędu, Oddział Kontroli i Skarg prowadził działania polegające na bieżącym uzgadnianiu z pracownikami wydziałów ŁUW, sposobu i trybu ich załatwiania. Kierowano również do dyrektorów, pisma zawierające pouczenia w zakresie prawidłowego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz prawa materialnego, odnoszące się do spraw będących przedmiotem skarg (łącznie 21 pism – w tym 12 do Wydziału Infrastruktury, 4 do Wydziału Geodezji, 3 do Wydziału Polityki Społecznej i 1 do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, 1 do Wydziału Spraw Obywatelskich

i Cudzoziemców). Działania te należy uznać za poprawne, dlatego też będą na bieżąco kontynuowane,

- e) w kwestii występowania naruszenia terminu 7 dni na przekazanie skargi do organu właściwego przez Wojewodę Łódzkiego, należy zaznaczyć, że wydłużony proces przekazywania dokumentacji spowodowany jest przede wszystkim różnym usytuowaniem wydziałów Urzędu. Podobnie jak w roku 2009 podkreślić należy, iż do poprawy sytuacji w tym zakresie może przyczynić się wprowadzenie w Urzędzie elektronicznego systemu obiegu dokumentów. Odnośnie zachowania 7-dniowego terminu przekazania skargi przez Urząd, Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli będzie podejmował możliwe działania, przede wszystkim mające na celu wyeliminowanie przekazywania pism do kolejnych, niewłaściwych komórek organizacyjnych Urzędu.