

A N A L I Z A

przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w 2009 roku przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi oraz jednostki podporządkowane Wojewodzie Łódzkiemu lub przez niego nadzorowane

Analiza sporządzona została w oparciu o centralny rejestr skarg i wniosków Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi oraz informacje przekazane z komórek organizacyjnych Urzędu i jednostek nadzorowanych przez Wojewodę Łódzkiego. Jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi Wojewodzie Łódzkiemu lub przez niego nadzorowanymi w 2009 roku były:

- 1) w zakresie rolnictwa i gospodarki żywnościowej:
 - a) Państwowa Straż Rybacka 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,
 - b) Zakład Obsługi Administracji przy Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi.

1. 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 roku 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 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46). Organizację oraz tryb pracy w zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi w 2009 roku określał Regulamin Organizacyjny Łódzkiego

Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi nadany Zarządzeniem Wojewody Łódzkiego Nr 335/2006 z dnia 17 października 2006 roku, ze zm., a następnie Regulamin Organizacyjny Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi nadany Zarządzeniem Wojewody Łódzkiego Nr 160/2009 z dnia 29 czerwca 2009 roku, ze zm. Zgodnie z zapisem Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, załatwianie skarg i wniosków należy do wspólnych zadań wydziałów, realizowanych odpowiednio w zakresie ich działania. Ewidencję skarg i wniosków wpływających do Urzędu w 2009 roku prowadził Oddział Skarg i Kontroli, który do dnia 27 stycznia 2009 roku usytuowany był w Wydziale Organizacji, Nadzoru i Kontroli, następnie do dnia 29 czerwca 2009 roku w Wydziale Prawno-Organizacyjnym, a od dnia 30 czerwca 2009 w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli.

Do zadań oddziału należało załatwianie skarg i wniosków dotyczących dyrektorów wydziałów oraz funkcjonowania co najmniej dwóch wydziałów, ponadto sprawowanie nadzoru nad prawidłowością i terminowością rozpatrywania skarg i wniosków przez właściwe merytorycznie wydziały Urzędu.

2. Ilość załatwianych skarg i wniosków

W centralnym rejestrze skarg i wniosków Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, w 2009 roku zarejestrowano łącznie 449 skarg i wniosków. 14 skarg uznano za pisma procesowe, w związku czym podlegały rozpatrzeniu w toku postępowań administracyjnych, zgodnie z przepisami Kpa.

Spośród 435 skarg i wniosków, załatwionych w trybie przepisów Działu VIII Kpa, 388 spraw stanowiły skargi, pozostałe 47 spraw zakwalifikowano jako wnioski. 226 skarg i wniosków zostało załatwionych we własnym zakresie przez komórki organizacyjne Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, natomiast 209 skarg i wniosków przekazano organom właściwym do ich rozpatrzenia. Wśród spraw przekazanych, przeważającą część stanowiły skargi na działalność organów wykonawczych samorządu terytorialnego, w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz infrastruktury technicznej, a także skargi na postępowanie nadzoru budowlanego oraz sprawy dotyczące pomocy społecznej.

51 skarg zarejestrowanych w centralnym rejestrze skarg i wniosków rozpatrywano wielokrotnie, ponieważ kolejne pisma skarżących dotyczyły tego samego przedmiotu. Dwukrotnie rozpatrywano 24 sprawy. W 9 przypadkach podejmowano działania trzykrotnie,

a w 5 sprawach przynajmniej czterokrotnie. Wielokrotne rozpatrywanie tych samych spraw było spowodowane brakiem akceptacji ze strony skarżących, co do ustaleń stanu faktycznego i prawnego spraw.

Tabela ilustrująca ilość rozpatrywanych skarg i wniosków zarejestrowanych w centralnym rejestrze skarg i wniosków Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi oraz zarejestrowanych przez jednostki nadzorowane przez Wojewodę Łódzkiego.

Lp.	Wyszczególnienie	Ilość spraw wpływających do rozpatrzenia		Ilość spraw przekazanych wg właściwości		Ilość spraw załatwionych we własnym zakresie	
		Ogółem	%	Ogółem	%	Ogółem	%
1.	Łódzki Urząd Wojewódzki	435	89,3	210	98,1	226	82,5
2.	Jednostki nadzorowane przez Wojewodę Łódzkiego	52	10,7	4	1,9	48	17,5
	Ogółem	487	100,0	214	100,0	274	100,0

W 2009 roku ilość skarg załatwianych przez jednostki nadzorowane przez Wojewodę Łódzkiego zwiększyła się ponad trzykrotnie (2009 r. – 52, 2008 r. – 16). Skargi rozpatrywane przez Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Województwie Łódzkim (22 skargi) dotyczyły funkcjonowania Powiatowych Zespołów Orzekania o Niepełnosprawności, w szczególności zachowania Przewodniczących i pracowników powyższych zespołów oraz terminowości rozpatrywania wniosków. W 6 przypadkach po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego skargi uznano za zasadne. Każdorazowo członkowie zespołów byli pouczeni o konieczności właściwego traktowania klientów oraz terminowego rozpatrywania spraw.

Przedmiotem 24 skarg, jakie wpłynęły do Wojewódzkiego Centrum Zdrowia Publicznego w Łodzi, była przede wszystkim działalność zakładów opiekuńczo-leczniczych. Zarzuty obywateli dotyczyły niewłaściwej opieki medycznej, pobierania dodatkowych opłat za leki i materiały medyczne oraz niewłaściwej opieki lekarskiej w poradniach leczenia otwartego. Spośród 14 skarg rozpatrzonych w 2009 roku przez Wojewódzkie Centrum Zdrowia Publicznego w Łodzi, 8 z nich, po przeprowadzeniu kontroli doraźnych, uznano za zasadne.

Skargi rozpatrywane przez Państwową Straż Rybacką w Łodzi z siedzibą w Sieradzu (6 skarg) związane były z nakładaniem mandatów przez strażników PSR. Jedna skarga odnosiła się do sposobu działania pracowników posterunku w Piotrkowie Trybunalskim, polegającego na przyjęciu informacji o kłusownictwie i niepowiadomieniu o tym fakcie Policji. Obowiązujące w PSR procedury przewidują w podobnej sytuacji, powiadomienie Policji oraz odnotowanie zawiadomienia w rejestrze zgłoszeń. Sprawa została wyjaśniona w trybie pilnym, ponadto zastępca Komendanta Wojewódzkiego PSR pouczył Komendanta oraz podległych strażników ww. posterunku o obowiązującym trybie postępowania.

W 2009 roku jako wnioski zakwalifikowano 47 pism, z czego 22 przekazano do rozpatrzenia innym organom, zwłaszcza organom jednostek samorządu terytorialnego. Treść wniosków w przeważającej części odnosiła się do zadań własnych gmin, obejmujących sprawy przydziału lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, przyznania pomocy finansowej, poprawy stanu technicznego gminnych oraz powiatowych dróg i ulic.

We własnym zakresie wydziały Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi rozpatrzyły 25 wniosków, których przedmiotem były sprawy ochrony własności, ulepszenia organizacji oraz wzmocnienia praworządności.

W analizowanym okresie dominowały skargi i wnioski indywidualne. W stosunku do roku 2008 zwiększyła się także ilość skarg zbiorowych, jakie wpłynęły do Urzędu (2009 r. – 10, 2008 r. – 4).

3. Przyjęcia obywateli w ramach skarg i wniosków

Zgodnie z zarządzeniem Nr 21 Dyrektora Generalnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 24 września 2007 roku 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 15⁰⁰-17⁰⁰, a przez Dyrektora Generalnego Urzędu we wtorki w godzinach 14⁰⁰ - 17⁰⁰, po uprzednim ustaleniu terminu spotkania z obsługą sekretariatu Wojewody lub Dyrektora Generalnego.

Dyrektorzy wydziałów i osoby kierujące delegaturami Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (w przypadku delegatur do dnia 29 czerwca 2009 roku), przyjmowali obywateli w sprawach skarg i wniosków we wtorki, w godzinach 14⁰⁰ – 17⁰⁰. 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 8³⁰ – 15³⁰, we wtorki w godzinach 11⁰⁰ – 17³⁰ oraz w środy i piątki w godzinach 8³⁰ – 14³⁰.

Ogółem w 2009 roku, w sprawach będących we właściwości wojewody oraz dotyczących zadań własnych samorządu terytorialnego, przyjęto 283 obywateli, w tym 225 przyjętych zostało osobiście przez Wojewodę Łódzkiego (115), doradców Wojewody, Dyrektora Biura Wojewody oraz Zastępcę Dyrektora Biura Wojewody (110). 58 obywateli zostało przyjętych przez kierownictwo bądź pracowników wydziałów Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, właściwych ze względu na przedmiot skargi lub wniosku. Przyjęć 58 interesantów dokonali pracownicy następujących komórek organizacyjnych Urzędu:

- Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Łodzi (działającego strukturze Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi) – spośród 11 skarg złożonych w trakcie przyjęć obywateli, 9 zostało uznane za zasadne. Przedmiotowe skargi dotyczyły wysokości naliczania opłat za informacje udostępnione przez starostę z zasobu geodezyjnego i kartograficznego (2 skargi) oraz braku wprowadzenia zmiany do operatu ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z dokumentami posiadanymi przez zainteresowanych (7 skarg);

- Wydziału Geodezji – przedmiotem 8 interwencji był w szczególności brak dostatecznej wiedzy w zakresie przyznawania odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości pod drogi publiczne;

- Wydziału Polityki Społecznej – pracownicy wydziału w sprawach skarg przyjęli 5 obywateli, których zarzuty odnosiły się do nieprawidłowości w działaniu ośrodków pomocy

społecznej, niewłaściwej organizacji turnusu rehabilitacyjnego oraz zagrożenia bezpieczeństwa dziecka w rodzinie biologicznej.

- Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli – 34 osoby zostały przyjęte przez kierownictwo Wydziału oraz pracowników Oddziału Kontroli i Skarg. W przypadku, gdy przedmiot skargi wskazywał, iż jej załatwienie należy do kompetencji Wojewody Łódzkiego, pracownicy Oddziału kierowali skarżących do właściwych wydziałów/biur Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi. W pozostałych sytuacjach obywatele byli informowani o obowiązującym stanie prawnym, dotyczącym przedstawionych problemów, możliwościach ich rozwiązania oraz o organach właściwych do rozpatrzenia skargi lub wniosku. W przypadku, gdy klienci oczekiwali wyjaśnień odnośnie stanu rozpatrywania ich spraw, niezwłocznie udzielano im wyczerpujących informacji w tym zakresie.

4. Tematyka skarg i wniosków zarejestrowanych w centralnym rejestrze skarg i wniosków Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (łącznie 435 spraw):

1) pomoc społeczna i służba zdrowia - 57 spraw

W skargach z tego zakresu zarzuty obywateli dotyczyły przede wszystkim nieprawidłowości w funkcjonowaniu ośrodków pomocy społecznej, zwłaszcza kwestii zbyt niskiej, w stosunku do ich oczekiwań, wysokości świadczeń z pomocy społecznej oraz rozpatrywania spraw nieterminowo lub niezgodnie z oczekiwaniami wnioskodawców. Skarżący wskazywali także na problem niewłaściwego zachowania pracowników ww. ośrodków. W toku przeprowadzonych postępowań skargowych sprawdzono zasadność podnoszonych zarzutów. 3 skargi rozpatrzone we własnym zakresie zostały uznane za zasadne, w wyniku czego właściwe organy zostały pouczone o zasadach prawidłowego funkcjonowania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Wnioski osób korzystających z pomocy społecznej, kierowane do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, koncentrowały się przede wszystkim na możliwości otrzymania pomocy materialnej oraz potrzebie uzyskania informacji w tym zakresie.

W przypadku skargi dotyczącej odmowy powierzenia przez starostę funkcji zawodowej rodziny zastępczej, podniesione zarzuty stały się podstawą do przeprowadzenia kontroli doraźnej. Pracownicy Wydziału Polityki Społecznej przeprowadzili kontrolę w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, w zakresie organizacji opieki w rodzinach

zastępczych, sposobu i obszaru współdziałania ww. centrum z rodzinami zastępczymi oraz kwalifikacji dyrektora i pracowników merytorycznych realizujących zadania obejmujące rodzinne formy opieki zastępczej. Przedmiotowa kontrola nie ujawniła nieprawidłowości w odniesieniu do działań starosty w powyższym zakresie

Skargi koncentrujące się na tematyce ochrony zdrowia zawierały zarzuty związane z nieprawidłowościami w działaniach dysponentów zespołu ratownictwa medycznego oraz z niewłaściwym udzielaniem pomocy osobom w stanie zagrożenia zdrowotnego przez personel medyczny zespołów ratownictwa medycznego. Wszystkie zgłoszone skargi dotyczące działania ratownictwa medycznego zostały wykorzystane w celu eliminacji wskazanych nieprawidłowości.

W przypadku wniosku zawierającego zarzut niewłaściwego funkcjonowania Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej m.in. w zakresie wykorzystywania zespołów ratownictwa medycznego do zadań innych, niż pomoc osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, pracownicy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego przeprowadzili kontrolę w opisaniej jednostce. W trakcie czynności kontrolnych potwierdzono wskazane we wniosku nieprawidłowości, tj. dysponowanie zespołami ratownictwa medycznego w sposób niezgodny z przepisami ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz stwierdzono przekroczenia limitu czasu na dotarcie zespołu na miejsce zdarzenia od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego. Wobec powyższego podmiot kontrolowany został wezwany do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, jak również do prawidłowego i czytelnego wypełniania kart zleceń wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego;

2) gospodarka komunalna, sprawy mieszkaniowe, infrastruktura techniczna – 52 sprawy

W tej kategorii skargi związane były z oczekiwaniem na przydział lokalu mieszkalnego oraz ze złym stanem technicznym budynków mieszkalnych. Źródłem interwencji w powyższych sprawach, podobnie jak w 2008 roku, była niedostateczna infrastruktura mieszkaniowa oraz zły stan techniczny istniejącego mieszkaniowego zasobu gmin, a także niewykonywanie koniecznych remontów. Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U z 2005 r., Nr 31, poz. 266, ze zm.) tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, w związku

z czym skargi były przekazywane do organów samorządu terytorialnego, a w zakresie złego stanu technicznego budynków, powodującego zagrożenie, do organów nadzoru budowlanego. Z analizy odpowiedzi udzielonym skarżącym wynika, iż gminy nie były w stanie zrealizować ich oczekiwań, z powodu niewielkiego odzysku lokali komunalnych, przy jednoczesnym rosnącym zapotrzebowaniu na mieszkania.

Niezmiennie były również przyczyny skarg z zakresu infrastruktury technicznej. Odnosiły się one do złego stanu technicznego dróg, np. niewłaściwego utwardzenia nawierzchni, a także zmian w organizacji ruchu drogowego. W sprawach z zakresu nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych, pracownicy Wydziału Infrastruktury dokonywali wizji lokalnych. Czynności podjęte w efekcie skargi dotyczącej wyłączenia z ruchu części ulicy w Tomaszowie Mazowieckim potwierdziły wskazane zarzuty w zakresie złego stanu nawierzchni jezdni, chodnika oraz oznakowania pionowego. Wystąpienia w sprawie podjęcia stosownych działań zostały skierowane do organów odpowiedzialnych za zarządzanie drogami. Z nadesłanych do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi wyjaśnień wynika, iż zaplanowano już przeprowadzenie remontu ulicy będącej przedmiotem skargi.

3) nadzór budowlany, architektura i gospodarka przestrzenna - 26 spraw

Ta grupa skarg dotyczyła działalności organów nadzoru budowlanego, w tym czynności wykonywanych w toku postępowania administracyjnego – w szczególności związanych z dokonywanymi przez pracowników oględzinami. Przedmiotem skarg były też planowane inwestycje (m.in. budowy obwodnic i dróg) mające oddziaływanie na interesy lokalnych społeczności.

W większości przypadków ww. skargi związane były z postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przez organy nadzoru budowlanego, dlatego też podlegały załatwianiu zgodnie z właściwymi przepisami Kpa. Jedynie w kilku sprawach, przekazane Wojewodzie Łódzkiemu pisma zostały uznane za skargi, do rozpatrzenia których miały zastosowanie przepisy działu VIII Kpa. W takich przypadkach informowano skarżących o wynikach przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, a także o obowiązujących przepisach prawa, właściwości organu, czy też sposobie dalszego prowadzenia sprawy.

Skargi obejmujące tematykę zagospodarowania przestrzennego dotyczyły w szczególności sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

wprowadzania zmian w uchwalonych dokumentach planistycznych, a także nieprawidłowości w realizowaniu ustaleń planów miejscowych. W sprawach z tego zakresu przedmiotem zarzutów skarżących były uchwały, których tryb zaskarżenia określają przepisy szczególne tj. przepisy ustawy z dnia 8 marca 2010 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591ze zm.) w związku z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Z uwagi na powyższe sprawy te nie podlegały rozpatrzeniu w trybie skargowym.

4) działalność administracji samorządowej - 124 sprawy

Skargi na działalność organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego związane były z realizacją zadań własnych gminy lub powiatu i zostały rozpatrzone zgodnie z art. 229 pkt 3 lub pkt 4 Kpa, odpowiednio przez rady gmin lub przez rady powiatów

Źródłem przedmiotowych skarg było przede wszystkim niezadowolenie obywateli ze sposobu załatwiania spraw przez ww. organy oraz brak odpowiedzi na pisma kierowane do jednostek samorządu terytorialnego.

Z analizy dokumentów przekazanych Wojewodzie Łódzkiemu wynika, iż większość skarg na działalność organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego została uznana za bezzasadne. W trzech przypadkach uchwały rad gmin potwierdziły zasadność zawartych w skargach zarzutów. Stwierdzone w dwóch sprawach nieprawidłowości dotyczyły naruszenia przez wójta gminy i prezydenta miasta przepisów Kpa, tj. przepisu art. 231 Kpa, w części dotyczącej niepowiadomienia skarżącego o przekazaniu skargi organowi właściwemu do jej rozpatrzenia (w konkretnej sprawie organem tym był Komendant Miejski Policji) oraz przepisu art. 237 § 3 Kpa, nakładającego na organ obowiązek zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Przedmiotem zarzutów ostatniej skargi było niepodjęcie przez wójta działań, w związku z sygnalizowanym problemem zawyżonych cen i stawek opłat za zbiorowe odprowadzanie ścieków. Rada gminy, rozpatrując tę skargę, potwierdziła, iż organ wykonawczy nie wykazał żadnej inicjatywy w rozwiązaniu nurtującego mieszkańców gminy problemu.

Zaznaczyć należy, iż w wielu przypadkach skargi nie były nadal załatwiane przez rady gmin we właściwej formie. W takich sytuacjach podejmowane były przez Wojewodę Łódzkiego niezwłoczne działania mające na celu wyeliminowanie ww. uchybień formalnych. Zgodnie bowiem z ugruntowanym orzecnictwem sądu administracyjnego rada gminy, jako

organ kolegialny, rozpatruje sprawy jedynie w drodze uchwał. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (wyrok w sprawie II SA/Bd 930/07) wskazał, iż „w tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca przyznał radzie gminy możliwość wypowiedzenia się w jakichkolwiek kwestiach merytorycznych będzie to miało miejsce w formie uchwały”. Załatwienie więc skargi przez radę powinno przybierać formę uchwały.

Mając na względzie wynikający z art. 229 pkt 1 Kpa obowiązek rozpatrywania przez wojewodę skarg na działanie organów stanowiących j.s.t, w przypadku zarzutów dotyczących funkcjonowania rady gminy lub rady powiatu, prowadzone było przez Wojewodę Łódzkiego postępowanie wyjaśniające. W toku postępowania właściwa rada wzywana była do złożenia wyjaśnień, w oparciu o które dokonywano oceny zasadności skargi. W sytuacji stwierdzenia uchybień lub nieprawidłowości związanych z organizacją przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, polegających najczęściej na nieudzieleniu skarżącemu odpowiedzi, załatwieniu skargi w niewłaściwej formie lub z naruszeniem terminu określonego w Kpa, czy zaniechaniu powiadomienia skarżącego o wyznaczeniu nowego terminu rozpatrzenia sprawy - występowano do rady o podjęcie działań zgodnych z prawem.

Kolejną grupę stanowiły skargi na podjęte przez rady gmin uchwały, w związku z rozpatrywaniem skarg na działalność organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Wojewoda z mocy prawa jest organem nadzoru nad działalnością uchwałodawczą jednostek samorządu terytorialnego. Do jego kompetencji należy badanie uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmiku województwa przy zastosowaniu kryterium legalności. W przypadku uznania uchwały za naruszającą obowiązujący porządek prawny wojewoda wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające jej nieważność w całości lub w części. Może także wskazać, że uchwała została podjęta z nieistotnym naruszeniem prawa.

Należy podkreślić, iż w przypadku uchwał będących stanowiskiem rady w sprawach rozpatrzenia skargi, badanie uchwały odnosi się do stwierdzenia jej zgodności z obowiązującym prawem w trzech płaszczyznach: kompetencji organu, który ją wydał, dochowania ustawowego trybu wymaganego do wydania uchwały oraz zawarcia w jej treści konkretnych elementów wskazanych w art. 238 § 1 Kpa. Elementy te to: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, odpowiedniego podpisania z uwzględnieniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Dodatkowo zawiadomienie o omownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne

Jak wynika z powyższego, wojewoda nie może odnieść się do sposobu załatwienia skargi pod względem merytorycznym, a tym samym niema uprawnień do kwestionowania dokonanej oceny zasadności skargi

5) działalność administracji rządowej - 34 sprawy

Skargi na działalność administracji rządowej dotyczyły gospodarki nieruchomościami i geodezji (17 skarg), administracji architektoniczno-budowlanej (4 skargi), pomocy społecznej (4 skargi), a także spraw związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców (2 skargi). Zarzuty obywateli odnosiły się również do niewłaściwej organizacji Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi oraz nieodpowiedniego wykonywania zadań przez jego pracowników (5 skarg). 3 skargi dotyczyły działania Kuratorium Oświaty w Łodzi oraz 1 skarga – Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Łodzi.

Po rozpatrzeniu wyżej wymienionych skarg - 3 z nich uznano za zasadne. W związku z zarzutami zawartymi w skardze dotyczącej błędów znajdujących się w pismach kierowanych do stron przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, organ ten został zobowiązany do podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania w przyszłości nieprawidłowości w tym zakresie.

Źródłem kolejnej skargi, uznanej za zasadną, było nieprzekazanie akt sprawy do organu I instancji, po zakończeniu postępowania odwoławczego. Dokumentacja ta została przesłana do właściwego organu dopiero po uporządkowaniu i zweryfikowaniu spraw przekazywanych przez będący w stanie likwidacji Referat Infrastruktury w Delegaturze Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Sieradzu.

Za zasadną została uznana również część zarzutów zawartych w skardze dotyczącej kontroli przeprowadzonej przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej w Domu Pomocy Społecznej, a odnoszących się do nieokreślenia w dokumentacji kontrolnej terminu zakończenia kontroli. Obowiązek ten wynika z § 9 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (j.t. Dz. U z 2005 r. Nr 61, poz. 543 ze zm.). Wobec powyższego Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej ŁUW został zobowiązany do przestrzegania przepisów w zakresie procedury kontrolnej.

Dwanaście skarg zawierających zarzuty wobec działalności administracji rządowej zostało rozpatrzonych negatywnie. W pozostałych przypadkach zainteresowanym udzielono wyjaśnień na temat stanu faktycznego i prawnego spraw stanowiących przedmiot ich skarg.

6) inne - 142 sprawy

Pozostałe skargi zarejestrowane w 2009 r. dotyczyły spraw związanych z wykonywaniem przez j.s.t. oraz inne podmioty zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz zadań w stosunku do których Wojewoda sprawuje nadzór i kontrolę wynikające z przepisów szczególnych (skargi obejmujące sprawy z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych, aktów stanu cywilnego, sposobu przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy). Ponadto skarżący wskazywali na problemy związane z ochroną środowiska, rolnictwem, a także zagadnieniami wynikającymi ze stosunku pracy.

W powyższych sprawach po zebraniu niezbędnych materiałów i wyjaśnień oraz zbadaniu zasadności zarzutów, udzielano skarżącym odpowiedzi, informowano również o mających zastosowanie w konkretnych przypadkach przepisach prawa.

Skargi i wnioski dotyczyły także działalności sądów, czy spółdzielni mieszkaniowych. Część wniosków obywateli związana była również z potrzebą uzyskania informacji o sposobie załatwienia ich spraw. W zależności od treści pism, udzielano odpowiedzi w oparciu o obowiązujący stan prawny lub kierowano sprawy do właściwych organów.

Sposób załatwiania skarg i wniosków w 2009 r. zarejestrowanych w centralnym rejestrze skarg i wniosków Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi ilustruje poniższa tabela:

Lp.	Wyszczególnienie	Ilość załatwianych spraw we własnym zakresie	Sposób załatwiania						
			Pozytywny		Negatywny		Inny		
			Ilość	%	Ilość	%	Ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
1.	Łódzki Urząd Wojewódzki	226	24	10,6	72	31,9	130	57,5	

Spośród 435 spraw zarejestrowanych w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków ŁUW przeterminowanych zostało 7 skarg. W 3 przypadkach przeterminowano rozpatrywanie skarg we własnym zakresie, zaś w 4 – przekazywanie według właściwości. Przedmiotowe skargi stanowią 1,6% wszystkich spraw zarejestrowanych w 2009 r.

Przyczyną przeterminowania skarg załatwianych we własnym zakresie było niestosowanie postanowień art. 238 § 4 Kpa, zobowiązującego organ do wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. W skargach przekazywanych zgodnie z właściwością przekroczenie terminu 7 dni wynikało ze złożonego obiegu dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu.

Podsumowanie

Analiza faktyczna

Większość pism kierowanych do Wojewody Łódzkiego stanowiły skargi (338). Jedynie 47 zostało zakwalifikowanych jako wnioski, zawierające uwagi i propozycje w sprawach polepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, czy lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Niezmiennie na wysokim poziomie utrzymywała się liczba przyjęć mieszkańców w sprawach skarg i wniosków – w roku 2009 przyjęto 283 osoby. W dużej mierze wynika to z przekonania obywateli, że osobiste przedstawienie sprawy skutkuje korzystniejszym jej załatwieniem przez organ administracji publicznej. Należy jednak zauważyć, iż wszystkie wpływające do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi skargi i wnioski były poddawane rzetelnej analizie merytorycznej i formalnej przez pracowników Urzędu oraz załatwiane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Osoby, których postulaty dotyczące poprawy jakości działania administracji publicznej okazały się słuszne, informowane były o pozytywnym załatwieniu sprawy i podjęciu kroków zmierzających do ulepszenia organizacji i usprawnienia pracy Urzędu. Pracownicy rozpatrujący skargi wszechstronnie wyjaśniali stan faktyczny i prawny sprawy, a następnie informowali skarżących o sposobie załatwienia skargi, określając motywy, jakie legły u podstaw stanowiska organu.

W omawianym okresie najczęstszym przedmiotem skarg była działalność:

- 4) organów wykonawczych j.s.t. w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz infrastruktury technicznej;

- 5) organów nadzoru budowlanego;
- 6) jednostek organizacyjnych zajmujących się pomocą społeczną.

W większości skargi rozpoznawane przez Wojewodę Łódzkiego zostały uznane za bezzasadne. W 51 przypadkach skutkowało to ponowieniem skargi, na którą udzielono odpowiedzi, także z zastosowaniem przepisu art. 239 Kpa, umożliwiającego podtrzymanie poprzedniego stanowiska organu w przypadku wniesienia kolejnej skargi w tym samym przedmiocie, bez wskazania nowych okoliczności.

Powtórne wniesienie skargi bywało też konsekwencją przekazywania przez Wojewodę Łódzkiego sprawy innemu organowi - właściwemu do jej rozpoznania. Należy zauważyć, że u zainteresowanych osób poczucie niezadowolenia powoduje niezłatwienie sprawy w sposób zgodny z ich oczekiwaniami, ale także przekazanie podania innemu organowi. Nieakceptowanie przedstawionych przez organ ustaleń faktycznych i prawnych wynika w znacznej mierze z niezrozumienia przez skarżących braku możliwości interwencji prawnej Wojewody Łódzkiego w każdej sprawie. Obszerne wyjaśnienia udzielane skarżącym ustnie oraz pisemnie, dotyczące kompetencji organów oraz konieczności ich działania na podstawie i w granicach prawa, prowadzą do poprawy sytuacji w tym zakresie. W udzielanych wyjaśnieniach, wskazywane były także inne, możliwe do zastosowania pozaadministracyjne sposoby załatwienia sprawy lub uzyskania pomocy (przykładem jest egzekwowanie roszczeń o charakterze cywilnym).

W wyniku uznania za zasadne skarg dotyczących działalności i pracowników Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi oraz jednostek nadzorowanych przez Wojewodę Łódzkiego, podejmowano działania naprawcze oraz zapobiegające powstaniu w przyszłości sytuacji opisanych w pismach. Efektem wniesionych skarg była również działalność kontrolna pracowników Urzędu, polegająca na przeprowadzaniu kontroli doraźnych oraz uwzględnieniu w okresowych planach kontroli jednostek, pod adresem których kierowano skargi. Kontrole przeprowadzone były przez komórki organizacyjne Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (Wydział Infrastruktury, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Wydział Polityki Społecznej). Skutkiem potwierdzonych lub ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości, było skierowanie odpowiednich zaleceń i monitorowanie procesu ich wdrażania. Niewątpliwie powyższe działania przyczyniły się do polepszenia jakości usług świadczonych przez podmioty administracji publicznej.

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 48% skarg i wniosków zostało przekazanych do organów właściwych do ich rozpoznania. Większość skarg kierowanych do Wojewody Łódzkiego, a następnie przekazanych według właściwości, dotyczyła działalności organów wykonawczych j.s.t. związanej z wykonywaniem zadań własnych, które samorząd wykonuje nie tylko w imieniu własnym, lecz i na własną odpowiedzialność, w tym także finansową. 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 kolegialnego formy zawiadomienia o sposobie załatwienia sprawy). Natomiast podjęta już uchwała, będąca rozstrzygnięciem co do zasadności skargi (wniosku), jak wcześniej zaznaczono, 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 porządkiem prawnym. W zakresie omawianego nadzoru wojewoda nie może kwestionować samej oceny zasadności skargi lub wniosku.

Kolejną kwestią wymagającą 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 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.

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 2009 roku przeprowadzili 6 kontroli problemowych z przedmiotowego zakresu. Kontrole te obejmowały następujące podmioty: Urząd Gminy Góra Św. Małgorzaty, Urząd Gminy Łęczyca, Urząd Miejski w Poddębicach, Urząd Gminy Sławno, Starostwo Powiatowe w Skierniewicach oraz Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej. W tym samym zakresie zostały przeprowadzone 2 kontrole w jednostkach administracji zespolonej – w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi oraz w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Łodzi. Ponadto w 2009 roku przeprowadzono 2 kontrole sprawdzające, których przedmiotem było wykonanie zaleceń i wniosków pokontrolnych z kontroli problemowych, zrealizowanych w Urzędzie Gminy i Miasta w Szadku oraz w Urzędzie Miasta Łodzi.

Najczęściej stwierdzone nieprawidłowości to:

- a) nieprzestrzeganie zapisów instrukcji kancelaryjnych (niestosowanie właściwych dla skarg i wniosków symboli klasyfikacyjnych). Kontrolowane jednostki stosują dla pism w sprawach skarg i wniosków kategorie klasyfikacyjne dotyczące działalności komórek merytorycznych, w miejsce kategorii przeznaczonych na załatwianie skarg i wniosków (056*). Także numery kolejne pism oznaczane są 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.
- b) nieterminowe załatwianie skarg oraz niestosowanie przepisu art. 237 § 4 Kpa. Organy w przypadku nieterminowego załatwienia skargi nie kierują do skarżących pism informujących o przyczynach opóźnienia oraz wyznaczeniu kolejnego terminu załatwienia skargi. Jest to istotne szczególnie w przypadku załatwiania skargi przez organy kolegalne, dla których termin miesięczny najczęściej nie jest wystarczający do rozpoznania sprawy i podjęcia uchwały.

- c) 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.
- d) nierejestrowanie w rejestrze skarg i wniosków wszystkich spraw noszących znamiona skargi czy wniosku jakie wpłynęły do danej jednostki, przy jednoczesnym wpisywaniu do rejestru spraw innych niż skarga czy wniosek. Centralny rejestr skarg i wniosków służy do ewidencjonowania jedynie pism wyczerpujących znamiona przepisów art. 227 oraz 241 Kpa, nie zaś skarg na uchwały, skarg kierowanych do sądu administracyjnego, wniosków o wszczęcie postępowania i innych pism, co do których nie ma wątpliwości, że nie podlegających rozpoznaniu w trybie przepisów działu VIII Kpa.

Wnioski

- 1) w 2009 r. nie zwiększyła się liczba pism kierowanych przez obywateli do Wojewody Łódzkiego w sprawach skarg i wniosków – w analizowanym okresie wpłynęło 449 spraw, co stanowi niemal identyczną liczbę, jak w 2008 r. - 448. Należy uznać więc, że ogólnie nie zwiększył się poziom niezadowolenia obywateli z działania organów administracji publicznej;
- 2) w 2009 r. nastąpił jednak znaczący wzrost ilości skarg dotyczących działalności administracji samorządowej (organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, a także pracowników samorządowych w związku z wykonywaniem przez nich zadań merytorycznych) – z 75 w 2008 r. do 124 w 2009 roku. Wzrost o ponad 65% potwierdza niezadowolenie obywateli z działań podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) ze względu na fakt, iż w 2009 r. w przeważającej większości skargi dotyczyły działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie realizacji zadań własnych, podkreślić należy, iż wojewoda nie ma wpływu

na merytoryczne rozstrzygnięcia spraw przez te organy. W związku z powyższym konieczne jest podjęcie działań nadzorczych mających 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 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 w znaczny sposób przyczyniają się do poprawy działalności jednostek samorządu terytorialnego w powyższym zakresie, co potwierdzają przeprowadzone kontrole sprawdzające.

Narzędziem pozwalającym na usprawnienie procesu analizy skarg i wniosków będzie przygotowywany w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli elektroniczny rejestr skarg i wniosków.

- 4) w przypadku skarg na działalność rządowej administracji zespolonej w województwie nastąpił spadek liczby skarg uznanych za zasadne (16% skarg zasadnych w 2008 roku, 9% skarg zasadnych w 2009 r.), co świadczy o poprawie funkcjonowania administracji zespolonej;
- 5) w kwestii występowania naruszenia terminu 7 dni na przekazanie skargi do organu właściwego przez Wojewodę Łódzkiego, należy zaznaczyć, że ze względu na różne usytuowanie wydziałów Urzędu, wydłużony zostaje proces przekazywania dokumentacji. Do poprawy sytuacji w tym zakresie może przyczynić się wprowadzenie w Urzędzie elektronicznego systemu obiegu dokumentów;
- 6) z przeprowadzonej analizy wynika, iż największa liczba skarg z zakresu administracji rządowej uznanych za zasadne dotyczyła działalności:

- powiatowych organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w zakresie niewprowadzania do operatów ewidencji gruntów i budynków odpowiednich zmian (81% skarg) - skargi przyjęte ustnie przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego,

- zakładów opiekuńczo-leczniczych, zwłaszcza niewłaściwej opieki medycznej, pobierania dodatkowych opłat za leki i materiały medyczne oraz niewłaściwej opieki lekarskiej w poradniach leczenia otwartego (57% skarg) – skargi rozpatrzone przez Wojewódzkie Centrum Zdrowia Publicznego w Łodzi),

- Powiatowych Zespołów Orzekania o Niepełnosprawności, w szczególności zachowania przewodniczących i pracowników powyższych zespołów oraz terminowości rozpatrywania wniosków (27% skarg) – skargi rozpatrzone przez Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności).

W związku z powyższym konieczne jest podjęcie działań zapobiegających występowaniu w przyszłości negatywnych zjawisk w wymienionych obszarach.