



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

Wrocław, dnia 30 stycznia 2019 r.

NK-KS.431.1.19.2018.AW

Pan  
**Zdzisław Tersa**  
Wójt Gminy Kunice

### *Wystąpienie pokontrolne*

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 października 2018 r.<sup>2</sup>, zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Anna Weiman – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Natalia Gonet – inspektor wojewódzki (członek zespołu), w dniach od 17 do 31 października 2018 r. przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Urzędzie Gminy w Kunicach z siedzibą przy ul. Gwarnej 1, 59-216 Kunice.

Tematyka kontroli obejmowała przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli. Kontrolę przeprowadzono w zakresie zgodności sposobu rejestracji i przechowywania skarg i wniosków z wymogami art. 254 k.p.a., prawidłowości terminów przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz analizy przebiegu załatwiania skarg i wniosków.

Czynności kontrolne w siedzibie organu kontrolowanego wykonano w dniach 18 i 19 października 2018 r. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o *Plan kontroli na II półrocze 2018 r.*, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 5 czerwca 2018 r.

W czasie przeprowadzania kontroli oraz w okresie objętym kontrolą kierownikiem kontrolowanej jednostki był Pan Zdzisław Tersa – Wójt Gminy Kunice, który objął to stanowisko po wygraniu wyborów w dniu 16 listopada 2014 r.

Podczas czynności kontrolnych informacji udzielała oraz dokumenty udostępniała Pani Beata Taczyńska-Pietruś, pełniąca funkcję Sekretarza Gminy. Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia z dnia 29 listopada 2018 r.<sup>3</sup>, stanowiące odpowiedź na pismo wystosowane

<sup>1</sup> t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm.; dalej: k.p.a.

<sup>2</sup> Upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego o symbolach NK-KS.0030.86.2018.AW i NK-KS.0030.87.2018.AW.

<sup>3</sup> Pismo o sygn. OR.15.10.2.2018, podpisane przez Wójta Gminy Kunice – Pana Zdzisława Tersa (data wpływu do tutejszego Urzędu: 4 grudnia 2018 r.); zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 29 listopada.

w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi. Pomimo prośby ze strony zespołu kontrolującego, do ww. pisma nie dołączono stosownej dokumentacji, pozwalającej odtworzyć przebieg postępowań prowadzonych w Urzędzie Gminy w Kunicach. Wobec powyższego, oceny tego zagadnienia – w zakresie, w jakim pozwala na to zebrany materiał dowodowy – dokonano w oparciu o dokumentację uzyskaną w ramach prowadzonej równolegle kontroli problemowej w trybie zwykłym w Radzie Gminy w Kunicach, obejmującej zakres przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oraz wyboru ławników<sup>4</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 18-45]

**Wykonywanie zadań w przedmiocie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez kontrolowaną jednostkę oceniam negatywnie.**

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie Gminy w Kunicach określa *Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Kunice*, będący załącznikiem do zarządzenia nr 22/13 Wójta Gminy w Kunicach z dnia 16 kwietnia 2013 r. Zgodnie z jego zapisami, kontrole i koordynację działań pracowników Urzędu w zakresie między innymi skarg i wniosków sprawuje Sekretarz Gminy, który prowadzi również ogólny rejestr skarg i wniosków wpływających do Urzędu oraz skarg zgłoszonych w czasie przyjęć interesantów przez Wójta. Powyższe regulacje znajdują odzwierciedlenie w *zakresie czynności i obowiązków dla Pani Beaty Taczyńskiej-Pietruś na stanowisku Sekretarza Gminy z dnia 2.10.2017 r.* Przyjęty przez organ kontrolowany tryb załatwiania skarg oraz wniosków nie narusza przepisów procesowych regulujących tematykę dot. skarg i wniosków.

[Dowód: akta kontroli str. 21-27]

Wobec powyższych ustaleń stwierdzono, iż w Urzędzie Gminy w Kunicach realizowana jest dyspozycja § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>5</sup>, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

W wyniku kontroli ustalono, iż Wójt Gminy Kunice przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków we wtorki od godz. 10:00 do godz. 16:00, o czym zawiadamia stosowna wywieszka w siedzibie organu. Mając na uwadze, iż Urząd Gminy w Kunicach jest czynny w poniedziałki, środy i czwartki od godz. 7:00 do godz. 15:00, we wtorki od godz. 7:00 do 16:00, zaś w piątki od godz. 7:00 do 14:00, należy stwierdzić, iż realizowane są obowiązki wynikające z art. 253 § 3 i 4 k.p.a., w myśl którego *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, a informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych.*

[Dowód: akta kontroli str. 19, 24]

---

<sup>4</sup> znak sprawy: NK-KS.431.1.18.2018.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46; dalej: rozporządzenie wykonawcze.

Jak wskazuje art. 254 k.p.a., *skargi i wnioski oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.*

W toku czynności kontrolnych w siedzibie organu kontrolowanego przedłożono rejestr skarg i wniosków prowadzony w Urzędzie Gminy w Kunicach [dowód: akta kontroli str. 28-30]. Stwierdzono, iż rejestr ten został oznaczony prawidłowym symbolem klasyfikacyjnym z jednolitego rzeczowego wykazu akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki<sup>6</sup>.

Analiza ww. rejestru wykazała, że w okresie objętym kontrolą nie zewidencjonowano żadnych postępowań skargowo-wnioskowych. Prowadzona równolegle kontrola w Radzie Gminy w Kunicach wykazała jednak, że do Urzędu Gminy w Kunicach w okresie objętym kontrolą wpływały pisma adresowane do Wójta Gminy Kunice, których przedmiot odpowiadał regulacji art. 241 k.p.a. Wnioski te nie zostały jednak wpisane do ww. rejestru, a sprawom wszczynanym na ich podstawie nadano sygnatury inne niż przewidziane w JRWA dla procedury skargowo-wnioskowej. Powyższe dotyczy:

- a) pisma z dnia 15 maja 2017 r. Pani J. N. zatytułowanego jako „wniosek”, które zainicjowało postępowanie prowadzone w Urzędzie Gminy w Kunicach pod sygnaturą GP.7226.30.2018 [dowód: akta kontroli str. 35];
- b) pisma z dnia 16 czerwca 2017 r. Państwa E.S. i M.S., określonego w odpowiedzi organu kontrolowanego z dnia 27 czerwca 2017 r. jako „formalna prośba”, które zainicjowało postępowanie prowadzone pod sygnaturą GP.7226.37.2017 [dowód: akta kontroli str. 36];
- c) pisma z dnia 28 lipca 2016 r. Państwa E.S., M.S. oraz B.H. (prośba o wykonanie utwardzenia nawierzchni drogi dojazdowej), które było następnie przedmiotem skargi skierowanej do Rady Gminy w Kunicach, rozpatrzonej uchwałą nr XXI/121/16 Rady Gminy Kunice z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na bezczynność Wójta Gminy Kunice [dowód: akta kontroli str. 37-40];
- d) pisma z dnia 15 maja 2016 r. Państwa E.S., M.S. oraz B.H. (prośba o wykonanie utwardzenia nawierzchni drogi dojazdowej), na które wnoszący otrzymali odpowiedź z dnia 13 czerwca 2016 r., sygnatura sprawy: GP.7226.25.2016 [dowód: akta kontroli str. 41-42].

W wyjaśnieniach z dnia 29 listopada wskazano, iż *„pisma, o których mowa [...] nie zostały wpisane do rejestru skarg i wniosków. Pisma te zostały na podstawie treści odnotowane w ogólnym rejestrze spraw tj. dzienniku podawczym pism przychodzących do urzędu gminy i uznane jako sprawy bieżące, następnie pisma zostały zadekretowane do pracownika merytorycznego w celu rozpatrzenia jako sprawy rozpatrywane bez zbędnej zwłoki, wynikało to z omyłkowej interpretacji treści pisma”.*

Powyższe uznane zostało za przyczynę nieprawidłowości polegającej na nieodnotowaniu pism w odpowiednim rejestrze skarg i wniosków wpływających do Urzędu Gminy w Kunicach.

Odnosząc się do cytowanych wyżej wyjaśnień podkreślić należy znaczenie prawidłowej kwalifikacji wpływającej do organu korespondencji. Odpowiednia ocena pism determinuje przebieg postępowania, w tym podejmowane czynności procesowe oraz terminy zakończenia

---

<sup>6</sup> Załącznik nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm.); dalej: JRWA.

sprawy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie: „o rzeczywistej treści żądania zawartego w piśmie złożonym do organu administracji publicznej nie decyduje jego tytuł nadany przez stronę, ale rzeczywista treść pisma. Nie tylko w interesie strony, ale też w interesie publicznym jest podejmowanie przez organ administracji działań, które gwarantują ustalenie właściwego trybu postępowania, a nie automatyczne uruchamianie procedur”<sup>7</sup>. Kwalifikacji pisma należy dokonać w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, określające typy poszczególnych instytucji prawnych. Zgodnie z brzmieniem art. 227 k.p.a., *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*. Wniosek w rozumieniu przepisów Działu VIII k.p.a. dotyczyć zaś może *w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, czy lepszego zaspokajania potrzeb ludności*<sup>8</sup>. Należy także pamiętać, że o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna<sup>9</sup>. Przedstawiciele doktryny zauważają, że *„przedmiotem skargi mogą być wszelkie czynności prawne i faktyczne lub też brak czynności właściwych organów lub ich pracowników”*<sup>10</sup>, zaś wniosku – *„wielkie sprawy, które sprzyjają optymalizacji działania administracji”*<sup>11</sup>. Przytoczony wyżej szeroki zakres przedmiotowy tych środków prawnych oraz odformalizowany charakter postępowania w przedmiocie ich rozpatrzenia, dostępny *de facto* dla każdego zainteresowanego, skutkują powszechnym stosowaniem omawianego trybu kontroli społecznej. Podkreślenia wymaga, iż każde pismo, spełniające wymagania określone w Dziale VIII k.p.a. uznać należy – odpowiednio – za skargę lub wniosek, wszczynające postępowanie uregulowane ww. przepisami oraz normami rozporządzenia wykonawczego.

Pismo z dnia 15 maja 2017 r. Pani J. N. zatytułowane jako „wniosek”, dotyczyło postawienia znaku drogowego, zaś pisma z dnia 15 maja i 28 lipca 2016 r. Państwa E.S., M.S. oraz B.H. stanowiły prośby o wykonanie utwardzenia nawierzchni drogi [dowód: akta kontroli str. 35, 40, 42]. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie regulują szczególnego trybu rozpatrywania pism w zakresie ww. kwestii, wobec czego powinny one zostać zakwalifikowane jako wnioski w rozumieniu art. 241 k.p.a. Wobec braku wglądu do pisma z dnia 16 czerwca 2017 r. Państwa E.S. i M.S., określonego w odpowiedzi organu kontrolowanego z dnia 27 czerwca 2017 r. jako „formalna prośba”, odstąpiono od oceny jego prawidłowej kwalifikacji.

Nieprawidłowość polegająca na błędnej kwalifikacji pism wpływających do organu kontrolowanego wpłynęła nie tylko na brak odnotowania ww. pism w rejestrze skarg i wniosków, ale wywołała również nieprawidłowości procesowe. W cytowanych wyjaśnieniach organ kontrolny nie wskazał podstaw prawnych podjętych działań, a w przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie uregulowano procedury załatwiania „*spraw bieżących*”. W konsekwencji uznać należy, że w stosunku do przedmiotowych pism nie wszczęto żadnego postępowania regulowanego prawem, a co za tym idzie – wnoszący pisma nie byli chronieni żadnymi prawami procesowymi.

Niewdrożenie procedury skargowo-wnioskowej w rozpatrywaniu wpływających do Urzędu Gminy w Kunicach pism sprawiło także, że – zgodnie z ustaleniami Rady Gminy

<sup>7</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2017 r., III SA/Kr 82/17, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>8</sup> Art. 241 k.p.a.

<sup>9</sup> Art. 222 k.p.a.

<sup>10</sup> P. Kledzik, *Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (redakcja naukowa), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 53.

<sup>11</sup> Tamże, s. 54.

w Kunicach – na dwa ze wskazanych wyżej pism nadawcy nie otrzymali żadnej odpowiedzi, co skutkowało wniesieniem skargi na bezczynność Wójta Gminy Kunice (dot. pism z dnia 15 maja 2017 r. oraz z dnia 28 lipca 2016 r.) [dowód: akta kontroli str. 33 i 39]. Wnoszący nie zostali zatem poinformowani, jak organ wykonawczy Gminy Kunice odnosi się do podnoszonych w pismach postulatów ani jakie działania podjął w celu wyjaśnienia opisywanych spraw. Stwierdzić zatem należy, że w omawianych postępowaniach organ kontrolowany nie wypełnił dyspozycji art. 237 § 1 i 3 w zw. z art. 244 § 1 k.p.a., zgodnie z którą organ właściwy do załatwienia skargi lub wniosku powinien załatwić je bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a o sposobie załatwienia skargi i wniosku zawiadamia się skarżącego. Wobec powyższych ustaleń negatywnie ocenić również należy terminowość załatwianych spraw.

Przedstawione powyżej ustalenia i ich znaczące konsekwencje w zakresie prawidłowości realizacji ocenianego zadania uzasadniają przedstawioną wyżej ocenę.

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, należy podjąć następujące działania celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w ramach realizowanych zadań:

1. Prowadzić rejestr skarg i wniosków oraz dokumentację z tego zakresu zgodnie z przepisem art. 254 k.p.a., w myśl którego *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.*
2. Każdorazowo, gdy wpływające do organu kontrolowanego pismo spełnia wymagania określone dla kwalifikacji pisma jako skargi lub wniosku – wszczynać postępowanie skargowo-wnioskowe uregulowane przepisami Działu VIII k.p.a. oraz rozporządzenia wykonawczego, przeprowadzać je zgodnie z określoną w ww. przepisach procedurą i z zachowaniem terminów.
3. Zwiększyć nadzór nad właściwą kwalifikacją wpływających do kontrolowanego organu pism oraz nad prawidłowym przebiegiem postępowania skargowo-wnioskowego.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>12</sup>, proszę o udzielenie informacji dotyczącej sposobu wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków z kontroli lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w terminie do dnia 28 lutego 2019 r.

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Kamil Krzysztof Zieliński*

---

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092.