



WK-I.431.13.2025.KR

Wystąpienie pokontrolne

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Rada Miejska w Kwidzynie¹ (dalej: Rada Miejska).

Przedmiot kontroli:

realizacja zadań zleconych radom gmin z zakresu administracji rządowej oraz prawidłowości i terminowości załatwiania skarg i wniosków.

Okres objęty kontrolą:

od 1 lipca 2024 r. do 8 października 2025 r.² w zakresie skarg i wniosków;
od 1 stycznia 2023 r. do 8 października 2025 r.³ w zakresie wyboru ławników.

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

kontrola planowa w trybie zwykłym, na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴ oraz art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: kpa).

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli:

od 22 października 2025 r. do 28 października 2025 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Andrzej Krzysztofiak – Przewodniczący Rady Miejskiej w Kwidzynie⁶ (dalej: Przewodniczący Rady Miejskiej).

¹ ul. Warszawska 19, 82-500 Kwidzyn

² w tym z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność

³ w tym z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność

⁴ t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 428

⁵ t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.

⁶ od 6 maja 2024 roku. Wcześniej, tj. od 6 grudnia 2018 r. przewodniczącym Rady Miejskiej w Kwidzynie był Mariusz Wesołowski. Akta kontroli: 13, 46.

Skład zespołu kontrolującego:

Karolina Richert – zastępca kierownika Oddziału Kontroli, kierownik zespołu kontrolującego,
Piotr Guz – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolującego.

Informacje wstępne:

Zgodnie z art. 11a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ organami gminy są wójt oraz rada gminy. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 160 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸ (dalej: pousp) ławników do sądów okręgowych oraz do sądów rejonowych wybierają rady gmin.

Wybory przygotowują gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Na podstawie art. 229 pkt 3 kpa rada gminy rozpatruje skargi na wójta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, natomiast zgodnie z art. 242 § 1 kpa rozpatruje wnioski, których przedmiotem są m.in. sprawy dotyczące ulepszenia organizacji czy usprawnienia pracy rady.

W trakcie czynności kontrolnych weryfikacji poddano:

- rejestr skarg i wniosków,
- dokumentację dotyczącą 10 spraw, wytypowanych w ramach doboru próby, zarejestrowanych w ww. rejestrze,
- informację o dniach i godzinach przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków uzyskaną w formie oświadczenia,
- informację o komórce organizacyjnej lub wyznaczonych pracownikach, którym powierzono przyjmowanie i koordynowanie skarg i wniosków uzyskaną w formie oświadczenia,
- dokumentację dotyczącą wyborów ławników sądowych.

Kontrolę przeprowadzono w trybie zdalnym, tj. poza siedzibą jednostki kontrolowanej, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁹, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej i dokumentów w formie elektronicznej.

⁷ t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153

⁸ t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.

⁹ t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.

Ustalenia:

1. Przebieg i organizacja wyborów ławników

Art. 160 § 1 pousp określa, że ławników do sądów powszechnych wybiera rada gminy, której obszar jest objęty właściwością tych sądów.

Podczas kontroli ustalono, że pismem z 19 maja 2023 r., w oparciu o art. 161 § 1 pousp, Prezes Sądu Okręgowego w Gdańsku poinformował Radę Miejską, iż na kadencję 2024-2027 powinna wybrać 2 ławników do Sądu Rejonowego w Kwidzynie¹⁰. W terminie określonym w art. 162 §1 pousp, tj. do 30 czerwca 2023 r. nie wpłynęła żadna kandydatura.

Pismem z 11 grudnia 2023 r. Prezes Sądu Okręgowego w Gdańsku poinformował, że w ramach wyborów uzupełniających Rada Miejska powinna wybrać 1 ławnika do Sądu Rejonowego w Kwidzynie¹¹, kolejnym pismem z 9 lutego 2024 r. liczba ta została zwiększona do 4¹².

Analiza przedłożonej dokumentacji wykazała, że w okresie od 11 do 19 stycznia 2024 r. zgłoszono 3 kandydatów, wszystkich zgłoszeń dokonał Prezes Sądu Rejonowego w Kwidzynie¹³.

Zgodnie z art. 163 § 2 pousp 29 stycznia 2024 r. Rada Miejska podjęła uchwałę nr LX/576/24 w sprawie powołania zespołu opiniującego kandydatów na ławników¹⁴. Również 29 stycznia 2024 r. Rada Miejska podjęła uchwałę nr LX/577/24 w sprawie zasięgnięcia informacji o kandydatach na ławników¹⁵.

Przewodniczący Rady Miejskiej 30 stycznia 2024 r. wystąpił do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku o udzielenie informacji na temat kandydatów na ławników¹⁶. Odpowiedź dot. każdego z kandydatów uzyskano 15 lutego 2024 r.¹⁷

W dniu 20 lutego 2024 r. odbyło się posiedzenie zespołu opiniującego kandydatów na ławników¹⁸. Zespół dokonał analizy złożonych dokumentów pod względem formalnym oraz zapoznał się z informacjami sporządzonymi przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku i jednogłośnie stwierdził, że wymogi o których mowa w pousp spełniają wszyscy kandydaci¹⁹.

¹⁰ pismo z 19 maja 2023 r., akta kontroli: 16

¹¹ pismo z 11 grudnia 2023 r., akta kontroli: 16

¹² pismo z 9 lutego 2024 r., akta kontroli: 16

¹³ pisma dot. zgłoszeń kandydatów, akta kontroli: 21, 22, 23

¹⁴ akta kontroli: 18

¹⁵ akta kontroli: 57

¹⁶ pismo z 30 stycznia 2024 r., akta kontroli: 57

¹⁷ pismo z 9 lutego 2024 r., akta kontroli: 24

¹⁸ protokół z posiedzenia zespołu, akta kontroli: 19

¹⁹ stanowisko zespołu, akta kontroli: 56

Rada Miejska dokonała wyboru ławników, podejmując 26 lutego 2024 r. uchwałę nr LXI/586/24 w sprawie wyboru ławników do sądów powszechnych²⁰.

Realizując obowiązek wynikający z § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z dokumentami złożonymi radom gmin przy zgłaszaniu kandydatów na ławników oraz wzoru karty zgłoszenia²¹, Przewodniczący Rady Miejskiej przesłał Prezesowi Sądu Rejonowego w Kwidzynie listę wybranych ławników wraz z dokumentami o których mowa w art. 162 § 2-4 pousp²².

Na podstawie dokonanych ustaleń kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie**.

2. Prawdliwość oraz terminowość załatwiania skarg i wniosków

Przyjmowanie i koordynowanie skarg i wniosków rozpatrywanych przez Radę Miejską w Kwidzynie powierzono Zespołowi ds. Organizacyjnych, przy czym proces koordynuje Koordynator Zespołu ds. Organizacyjnych²³. Tym samym wypełniono obowiązek określony w § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁴ (dalej: rozporządzenie Rady Ministrów).

Przewodniczący Rady Miejskiej i Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej przyjmują mieszkańców w sprawach skarg i wniosków w każdy wtorek w godzinach od 15:00 do 16:00²⁵. Uznać zatem należy, że spełniony został obowiązek wynikający z art. 253 § 2 i 3 kpa.

Na podstawie przedłożonego do kontroli rejestru skarg i wniosków²⁶ ustalono, że w okresie kontroli do Rady Miejskiej wpłynęło 39 pism²⁷. Kontroli poddano próbę 10 spraw²⁸, tj. 3 skargi oraz 7 wniosków. 1 sprawa²⁹, zarejestrowana w rejestrze jako wniosek, na dzień rozpoczęcia kontroli była w toku, w związku z czym odstąpiono od jej oceny.

Rada Miejska załatwiła 1 skargę na działalność burmistrza, 2 skargi pozostawiła bez rozpoznania oraz przekazała zgodnie z właściwością 6 wniosków.

²⁰ akta kontroli: 25

²¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1474

²² pismo z 27 lutego 2024 r., akta kontroli: 26

²³ oświadczenie Przewodniczącego Rady Miejskiej z 27 października 2025 r., akta kontroli: 49

²⁴ Dz.U. Nr 5, poz. 46

²⁵ oświadczenie Przewodniczącego Rady Miejskiej z 29 października 2025 r. uzupełnione pismem z 31 października 2025 r., akta kontroli: 47, 59; godziny pracy Urzędu Miejskiego w Kwidzynie: 7:00 -16:00.

²⁶ akta kontroli: 27, 29

²⁷ przy czym 1 skarga została wycofana, akta kontroli: 2, 27-30

²⁸ sprawy o znaku: OR.1510.2.9.2024, OR.1510.2.13.2024, OR.1510.2.2.2025, OR.1510.2.5.2025, OR.1510.2.8.2025, OR.1510.2.11.2025, OR.1510.2.14.2025, OR.1510.2.17.2025, OR.1510.2.20.2025, OR.1510.2.23.2025

²⁹ sprawa o znaku OR.1510.2.23.2025

W przypadku skargi na działalność burmistrza³⁰ ustalono, że Rada Miejska rozpatrzyła ją z zachowaniem właściwości w terminie wskazanym przez przewodniczącego Rady Miejskiej w zawiadomieniu skierowanym do skarżącego o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia skargi oraz o przewidywanym terminie jej załatwienia. Zawiadomienie to zawierało elementy, o których mowa w art. 36 § 1 kpa, przy czym zauważyć należy, że w pouczeniu o możliwości wniesienia ponaglenia wskazano, że wnosi się je do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie, co wymagałoby doprecyzowania w odniesieniu do tej konkretnej sprawy.

Przy ocenie terminowości uwzględnia się poinformowanie przez Przewodniczącego Rady Miejskiej skarżącego o skierowaniu skargi do burmistrza celem udzielenia wyjaśnień, o dokonaniu jej analizy na najbliższym posiedzeniu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz o terminie rozpatrzenia skargi podczas sesji Rady Miejskiej, wskazać jednak należy, że nie jest to prawidłowy sposób informowania o niezakończonym skargi w terminie, o którym mowa w art. 237 § 4 kpa w związku z art. 36 kpa. Zgodnie z ww. przepisami w razie niezakończonym skargi w terminie to organ zobowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, w tym z przyczyn niezależnych od organu. Rada jako organ kolegialny, zobowiązana jest do podejmowania decyzji w formie uchwał, a co za tym idzie, Przewodniczący Rady Miejskiej nie jest uprawniony do podejmowania decyzji w imieniu całej Rady Miejskiej jako organu stanowiącego gminy.

Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi zawierało wszystkie elementy, o których mowa w art. 238 § 1 kpa, w tym pouczenie o treści art. 239 kpa.

Z akt sprawy wynika, że jedna ze skarg³¹ została pozostawiona bez rozpoznania z uwagi na brak podania adresu wnoszącego, w myśl § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów, natomiast druga skarga³² została pozostawiona bez rozpoznania z uwagi na brak możliwości należytego ustalenia przedmiotu skargi i nieusunięcie tego braku przez skarżącego, w myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów.

W przypadku skargi pozostawionej bez rozpoznania z uwagi na brak podania adresu ustalono, że skarżący wniósł skargę pisemnie wskazując adres mailowy do korespondencji. Na ten adres wysłano skarżącemu informację o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia skargi oraz o przewidywanym terminie jej załatwienia, a także uchwałę w sprawie pozostawienia jego skargi bez rozpoznania. Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił³³, że „powodem pozostawienia skargi bez rozpoznania w sprawie o znaku OR.1510.2.9.2024 było niewskazanie przez skarżącego jego adresu, rozumianego jako adres zamieszkania. (...)”

³⁰ sprawa o znaku OR.1510.2.17.2025, akta kontroli: 41

³¹ sprawa o znaku OR.1510.2.9.2024, akta kontroli: 34

³² sprawa o znaku OR.1510.2.2.2025

³³ pismo z 31 października 2025 r., akta kontroli: 59

W sytuacji gdy skarga w trybie przepisów działu VIII k.p.a. zostaje wniesiona zgodnie z § 5 rozporządzenia za pomocą poczty elektronicznej, adres elektroniczny jest organowi znany. Przyjęcie, że wniesienie skargi za pośrednictwem e-maila jest równoznaczne ze wskazaniem adresu skarżącego, czyniłoby zbędnym przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia. Skoro jednak ten ostatnio wymieniony przepis istnieje, to uzasadniony jest wniosek, że adresu elektronicznego widniejącego w poczcie osoby wnoszącej skargę prawodawca nie uznał za adres wymagany przepisem § 8 ust. 1 rozporządzenia. Pomimo tego, że w ocenie Rady Miejskiej w Kwidzynie skarga złożona w sprawie o znaku OR.1510.2.9.2024 nie zawierała adresu zamieszkania skarżącego, był on informowany za pośrednictwem e-maila o dalszych czynnościach w sprawie, gdyż wymagały tego przepisy art. 237 § 3 k.p.a. oraz art. 238 k.p.a. Przepisy te bezwzględnie wymagają powiadomienia skarżącego o terminie i sposobie załatwienia skargi. Chodzić może przy tym nie tylko o załatwienie skargi zgodnie z żądaniem skarżącego, ale i odmowne załatwienie skargi, przez które rozumie się zarówno jej zwrot skarżącemu, przekazanie skargi zgodnie z właściwością, odrzucenie, oddalenie jak i pozostawienie bez rozpoznania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 20 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1313/12). Samo zawiadomienie może natomiast nastąpić nie tylko w formie papierowej, ale i elektronicznej (J. Sułkowski [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. W. Chróścielewski, A. Krawczyk, Warszawa 2025, art. 237)”.

Nie można przyjąć powyższych wyjaśnień. Zgodnie z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Z kolei na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Z powyższego wynika, że w postępowaniu odformalizowanym, jakim jest postępowanie skargowo-wnioskowe, można złożyć skargę/wniosek za pomocą poczty elektronicznej, a tym samym można otrzymać odpowiedź tą drogą. Warto podkreślić, że w doktrynie wskazuje się, że „przez podanie adresu, o którym mowa w § 8 ust. 1 RozpatrSkargR, należy rozumieć wskazanie danych, umożliwiających prowadzenie przez organ korespondencji ze skarżącym lub wnioskodawcą. Prawidłowym wskazaniem adresu będzie zatem zarówno podanie ulicy, numeru mieszkania, miejscowości i kodu pocztowego, jak i podanie samego adresu poczty elektronicznej czy numeru skrytki pocztowej”³⁴. O tym, że prowadzenie korespondencji w tej konkretnej sprawie było możliwe potwierdza przekazanie skarżącemu chociażby uchwały w sprawie pozostawienia skargi bez rozpoznania.

³⁴ S. Gajewski, A. Jakubowski, Rozporządzenie w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Komentarz [w:] Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz, wyd. 1, 2015, Legalis

W przypadku 6 wniosków³⁵ stwierdzono, że zostały one przekazane właściwemu organowi z uchybieniem terminu 7-dniowego, o którym mowa w art. 243 kpa. Wnioskodawcy zostali poinformowani o przekazaniu ich wniosków w tym samym terminie. Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił³⁶, że „przepis art. 231 ustawy dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako KPA) stanowi, że wyłącznie organ, do którego została wniesiona skarga, jest uprawniony do jej przekazania właściwemu organowi. W przypadku rady miasta, która jest organem kolegialnym, przekazanie skargi właściwemu organowi może nastąpić wyłącznie w formie uchwały, a nie poprzez działanie przewodniczącego rady miasta – jest to jedyna zgodna z przepisami forma. (...) Należy zaznaczyć, że przepis art. 243 KPA często naraża radę miejską na przekroczenie terminów. Dodać w tym miejscu należy, że termin określony w tym przepisie ma jedynie charakter instrukcyjny. W przypadku niedotrzymania tego terminu organ naraża się na zarzut bezczynności o ile nie powiadomi wnioskodawcy o przedłużeniu terminu do załatwienia sprawy. Jednakże w przedmiotowych sprawach tego rodzaju zawiadomienia były przekazywane do wnioskodawcy. Zauważyć należy, że powyższy przepis sprawdza się, gdy skarga wpłynie maksymalnie na 7 dni przed terminem sesji rady miejskiej. W przeciwnym wypadku należy zwołać sesję nadzwyczajną, jednak terminy i sposób jej zwoływania jasno określa art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi: „Na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim”. Biorąc pod uwagę powyższe, sprawy (...) nie mogły być rozpatrzone w terminie ze względu na częstotliwość zwoływania sesji Rady Miejskiej w Kwidzynie.”

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień zauważyć należy, że w przypadku przekazywania skarg czy wniosków właściwemu organowi nie ma zastosowania przepis art. 36 kpa, a tym samym zawiadamianie wnioskujących o przedłużeniu terminu nie mogło mieć wpływu na ocenę terminowości w tych sprawach.

Ustalono, że dokonane przez Radę Miejską rozstrzygnięcia dotyczące załatwienia czy pozostawienia bez rozpoznania skarg, a także przekazania wniosków zgodnie z właściwością podejmowane są w formie uchwał.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że Rada Miejska dokonuje rejestracji skarg i wniosków oraz przechowuje związaną z nimi dokumentację w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, o czym stanowi art. 254 kpa.

³⁵ sprawy o znaku: OR.1510.2.13.2024, OR.1510.2.5.2025, OR.1510.2.8.2025, OR.1510.2.11.2025, OR.1510.2.14.2025, OR.1510.2.20.2025, akta kontroli: 35, 37-40, 42

³⁶ pismo z 31 października 2025 r., akta kontroli: 59

Na podstawie dokonanych ustaleń kontrolowany obszar oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Stwierdzone nieprawidłowości:

1. pozostawienie skargi bez rozpoznania, mimo braku zaistnienia przesłanki z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów w 1 sprawie,
2. przekazanie 6 wniosków właściwemu organowi później niż w ciągu siedmiu dni od ich otrzymania, co stanowi naruszenie art. 243 kpa.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości jest nieprawidłowa interpretacja przepisów rozporządzenia Rady Ministrów oraz kwestie organizacyjne.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest naruszenie przepisów kpa i rozporządzenia Rady Ministrów.

Osoby odpowiedzialne: Rada Miejska w Kwidzynie

Ocena kontrolowanej działalności: **pozytywna z nieprawidłowościami**.

Zalecenia:

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia zalecam:

- prawidłowe stosowanie § 8 rozporządzenia Rady Ministrów w postępowaniach skargowo-wnioskowych, tj. niepozostawianie bez rozpoznania skarg i wniosków tylko z tego powodu, że podano adres poczty elektronicznej do kontaktu;
- przekazywanie wniosków w terminie określonym w art. 243 kpa.

Proszę o przedstawienie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu, informacji o sposobie wykonania zaleceń albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz

/dokument podpisany elektronicznie/

Wydział Kontroli

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 368, e-mail: wk@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>