



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 4 marca 2022 r.

WK-I.431.1.52.2021

Rada Powiatu w Siedlcach

Starostwo Powiatowe w Siedlcach

ul. J. Piłsudskiego 40

08-110 Siedlce

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 258 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>1</sup> kontrolerzy: Iwona Parys – starszy inspektor wojewódzki oraz Paulina Domagała – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 6 do 23 grudnia 2021 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Siedlcach, z siedzibą w Siedlcach przy ul. J. Piłsudskiego 40.

Zakres kontroli obejmował zagadnienia dotyczące prawidłowości oraz terminowości załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu w Siedlcach w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 19 listopada 2021 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 4 lutego 2022 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Państwu wystąpienie pokontrolne.

W Starostwie Powiatowym w Siedlcach prowadzony jest oddzielny rejestr skarg i wniosków wpływających do Rady Powiatu, który zawiera dane ułatwiające kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, zgodnie z dyspozycją art. 254 k.p.a. Dokumentacja dotycząca skarg i wniosków gromadzona jest w teczkach oznaczonych symbolami klasyfikacyjnymi

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej k.p.a.

zgodnymi z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych<sup>2</sup>.

W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków zaewidencjonowano 5 skarg i 2 wnioski<sup>3</sup>. Nie wystąpiły przypadki przyjęcia ustnie zgłoszonej skargi lub wniosku.

Badaniu poddano wszystkie zakończone postępowania w sprawie skarg i wniosków, tj. dotyczące 4 skarg i 2 wniosków, stwierdzając że Rada Powiatu w Siedlcach:

- 3 skargi<sup>4</sup> rozpatrzyła bezpośrednio,
- 1 skargę<sup>5</sup> i 2 sprawy sklasyfikowane jako wnioski<sup>6</sup> przekazała innym organom do załatwienia według właściwości.

Rozpatrzenie lub przekazanie do rozpatrzenia innym organom według właściwości skarg i wniosków poddanych kontroli nastąpiło w każdym badanym przypadku w drodze stosownej uchwały Rady Powiatu w Siedlcach, po uprzednim wyrażeniu opinii przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji<sup>7</sup>. Wszystkie skargi załatwione bezpośrednio rozpatrzono zgodnie z właściwością określoną w art. 229 pkt 4 k.p.a. W każdym z badanych przypadków wnoszący skargę lub wniosek zostali zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi lub przekazaniu skargi albo wniosku innemu organowi do załatwienia według właściwości, zgodnie z wymogami określonymi w art. 231 § 1 i art. 237 § 3 k.p.a. Zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi<sup>8</sup> zawierały elementy określone w art. 238 § 1 k.p.a., w tym – w związku z uznaniem skargi za bezzasadną lub częściowo bezzasadną – także pouczenie określone w art. 239 § 1 k.p.a.

W Starostwie Powiatowym w Siedlcach wyznaczona została komórka organizacyjna, a także imiennie wskazane osoby odpowiedzialne za przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Rady Powiatu w Siedlcach<sup>9</sup>, stosownie do wymogu określonego

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie 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, ze sprostowaniem), dalej rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

<sup>3</sup> W tym w 1 pozycji rejestru zarejestrowano pismo, które organ sklasyfikował zarówno jako skargę, jak i wniosek (dotyczy sprawy oznaczonej OR.0004.44.2020).

<sup>4</sup> Dotyczy skarg oznaczonych: OR.0004.20.2020, OR.1510.1.1.2021, OR.1510.1.2.2021.

<sup>5</sup> Dotyczy skargi oznaczonej OR.0004.44.2020.

<sup>6</sup> Dotyczy spraw oznaczonych: OR.0004.18.2020, OR.0004.44.2020.

<sup>7</sup> Rada Powiatu powołała, uchwałą Nr II/18/2018 z 3 grudnia 2018 r., zmienioną uchwałą z 26 czerwca 2018 r., Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, zgodnie z wymogiem określonym w art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.). Do zadań ww. komisji należy przedstawienie Radzie Powiatu stanowiska w przedmiocie zasadności skarg i wniosków.

<sup>8</sup> Analiza w przedmiotowym zakresie objęła zarówno zawiadomienia, jak i uchwały Rady Powiatu, które zostały dołączone do zawiadomień.

<sup>9</sup> Dotyczy Wydziału Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Siedlcach oraz imiennie wskazanych pracowników tego wydziału.

w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>10</sup>.

Zgodnie z wymogami określonymi w art. 253 § 4 k.p.a. – w widocznym miejscu w siedzibie organu kontrolowanego wywieszona została informacja wizualna dotycząca przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków przez Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Powiatu, z której wynika, że przyjęcia obywateli odbywają się przynajmniej raz w tygodniu po godzinach pracy<sup>11</sup>, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 253 § 3 k.p.a.

Stwierdzono także, że sprawozdania z przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu w Siedlcach w roku 2019 i 2020 zostały przekazane Wojewodzie Mazowieckiemu w wyznaczonym terminie. Sprawozdanie z rozpatrywania skarg i wniosków w 2020 r. zawierało zgodne z prowadzonym rejestrem dane w zakresie liczby skarg i wniosków.

**W wyniku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość, polegającą na niesklasyfikowaniu pisma zawierającego zarzuty wobec Zarządu Powiatu w Siedlcach oraz Starosty Siedleckiego jako skargi<sup>12</sup>.** Pismo, oznaczone przez wnoszącego jako wniosek i zakończone żądaniem podjęcia „*interwencji w sprawie*”, wyrażało niezadowolenie z dotychczasowych działań powyższych organów, wskazując na niewłaściwą – w przekonaniu wnoszącego – realizację zadań z zakresu zarządzania drogami powiatowymi w stosunku do konkretnego odcinka drogi, w tym godzącą w jego interesy, a także niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa w zgłoszonej sprawie. Powyższego zgłoszenia nie uznano za skargę, pomimo że zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy lub ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a zgodnie z art. 222 k.p.a. – o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna<sup>13</sup>. W rezultacie Rada Powiatu, która zgodnie z art. 229 pkt 4 k.p.a. jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty<sup>14</sup> – uznała się za niewłaściwą w sprawie, przekazując, w związku z art. 243 k.p.a., sklasyfikowane jako wniosek

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

<sup>11</sup> Zgodnie z informacją wizualną – Przewodniczący Rady Powiatu przyjmuje interesantów w sprawach skarg i wniosków w poniedziałki w godz. 15.00 – 17.00, zaś Wiceprzewodnicząca Rady Powiatu – w piątki w godz. 13.00 – 15.00. Starostwo Powiatowe czynne jest w tych dnia w godzinach, odpowiednio: 8.00-16.00 i 8.00 – 14.00.

Zgodnie z wywieszonym w siedzibie organu kontrolowanego ogłoszeniem z 15 września 2020 r. – ze względu na stan epidemii dyżury Przewodniczącego Rady Powiatu zostały zawieszane.

<sup>12</sup> Dotyczy sprawy oznaczonej OR.0004.18.2020.

<sup>13</sup> Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 stycznia 2013 r., I OSK 1760/12, stwierdził że „*pismo skierowane do organu wskazujące na niezadowolenie osób które je składają, jest skargą*”.

<sup>14</sup> Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg.

pismo Zarządowi Powiatu w Siedlcach do załatwienia według właściwości. Nadmienić należy, że Zarząd Powiatu nie uznał ww. zgłoszenia za wniosek w rozumieniu Działu VIII k.p.a., rozpatrując go w ramach realizacji zadań należących do jego kompetencji. Identyczne stanowisko Zarząd zajął wobec innego przekazanego przez Radę Powiatu w Siedlcach, w związku z art. 243 k.p.a., wniosku<sup>15</sup>, który również dotyczył konkretnego problemu zgłoszonego przez wnoszącego i mieścił się w granicach kompetencji zarządcy dróg powiatowych. Zwrócić uwagę należy, że wniosek, o którym mowa w art. 241 k.p.a. – to w szczególności środek służący ulepszeniu i usprawnieniu działania organów, których dotyczy<sup>16</sup>.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że:

- zawiadamiając skarżących o niezakończonym skargi<sup>17</sup> w terminie – Przewodniczący Rady Powiatu nie wskazał w 1 zawiadomieniu<sup>18</sup> nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia, pomimo obowiązku w powyższym zakresie określonego w art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a. Ponadto w 1 zawiadomieniu<sup>19</sup> Przewodniczący Rady Powiatu poinformował o „wstrzymaniu rozpatrzenia wniosku” bez wskazania podstawy

---

<sup>15</sup> Dotyczy sprawy znak OR.0004.44.2020. Zgodnie z wyjaśnieniem pisemnym Starosty Siedleckiego z 31 grudnia 2021 r.: „Zarząd Powiatu w Siedlcach rozpatrując przekazane uchwałami nr XIV/93/2020 z dnia 22 maja 2020 r. i nr XVI/107/2020 z dnia 29 lipca 2020 r. wnioski dotyczące dróg powiatowych, potraktował jako sprawy do załatwienia zgodnie z właściwością przez zarządcę drogi powiatowej, w oparciu o art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych.”.

<sup>16</sup> Przykładowo:

- „Przedmiotem wniosku mogą być (...) wszelkie sprawy, które sprzyjają optymalizacji działania administracji.”, P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,
- „Wniosek (...) ma znaczenie prewencyjne, profilaktyczne, zmierza bowiem do usunięcia pewnych nieprawidłowości, uchybień czy braków w przyszłości”, Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz,
- „W przeciwieństwie (...) do skargi przedmiotem wniosku nie jest jakiś zarzut, lecz chęć ulepszenia istniejącego stanu rzeczy.”, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,
- „(...) wniosek nie powinien zawierać zarzutów dotyczących działania organów (wtedy będzie skargą), tylko odnosić się do przyszłych sytuacji, które potencjalnie mogą się zdarzyć, a którym mogą zapobiec wnioskowane rozwiązania” – M. Bursztynowicz, M. Sługocka, Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz.

<sup>17</sup> Dotyczy skargi oznaczonej OR.0004.20.2020.

<sup>18</sup> Dotyczy zawiadomienia znak OR.0004.20.2020 z 25.03.2020 r., w którym wskazano, że o terminie załatwienia sprawy wnoszący zostaną „niezwłocznie” powiadomieni odrębnym pismem. Informacja o terminie obrad Rady Powiatu, których przedmiotem będzie skarga została wysłana do skarżących po upływie miesiąca od dnia wpływu skargi, pismem znak OR.0002.5.2020 z 22.07.2020 r. Nadmienić przy tym należy, że termin sesji, której przedmiotem ma być wniesiona skarga nie musi być tożsamy z terminem załatwienia sprawy. Ponadto w przedmiotowej sprawie Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji trzykrotnie kierował do skarżących zawiadomienia o terminie obrad Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, których przedmiotem była przedmiotowa skarga (zawiadomienia znak OR.0012.6.2.2020 z 11.05.2020 r., OR.0012.6.3.2020 z 01.06.2020 r. i OR.0012.6.4.2020 z 17.07.2020 r. oznaczone zostały pieczętką nagłówkową Rady Powiatu w Siedlcach).

<sup>19</sup> Dotyczy sprawy oznaczonej OR.0004.18.2020.

- prawnej takiego działania, zaś w zawiadomieniach<sup>20</sup> wystosowanych w 2 sprawach<sup>21</sup> nie sprecyzował, czy wskazany w nich termin posiedzenia Rady Powiatu, określony przez wskazanie miesiąca, a następnie – daty dziennej, stanowi nowy termin załatwienia sprawy. Nadmienić przy tym należy, że zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. obowiązek zawiadomienia o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie spoczywa na organie. Organem powiatu, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, jest rada powiatu;
- w 1 sprawie<sup>22</sup> nie został spełniony obowiązek informacyjny dotyczący przetwarzania danych osobowych, tj. skarżącym nie zostały przekazane informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679<sup>23</sup> przy pierwszej skierowanej do nich czynności, pomimo obowiązku w tym zakresie określonego w art. 226a k.p.a.;
  - 3 sprawy<sup>24</sup> zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków oznaczone zostały niewłaściwym symbolem klasyfikacyjnym jednolitego rzeczowego wykazu akt, tj. 0004, pomimo że zgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów powiatu i starostw powiatowych<sup>25</sup> – skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio oznacza się symbolem klasyfikacyjnym 1510, zaś skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości – symbolem 1511. Ponadto w 2 przypadkach<sup>26</sup> stwierdzono niespójność w oznaczaniu znakiem sprawy poszczególnych dokumentów tworzących akta<sup>27</sup>. Działaniem powyższym naruszono wymogi określone w § 4

---

<sup>20</sup> Dotyczy zawiadomień w sprawach oznaczonych:

- OR.1510.1.1.2021 – w zawiadomieniu z 07.04.2021 r., określając przyczynę niezakończona sprawy w terminie wskazano, że „najbliższa planowana sesja Rady Powiatu w Siedlcach odbędzie się w drugiej połowie kwietnia 2021 roku”, zaznaczając że o terminie posiedzenia Rady Powiatu wnoszący zostanie powiadomiony odrębnym pismem, zaś w zawiadomieniu z 09.04.2020 r. – wskazano termin posiedzenia Rady, na której skarga „będzie procedowana”;
- OR.1510.1.2.2021 – w zawiadomieniu z 28.06.2021 r., określając przyczynę niezakończona sprawy w terminie wskazano, że „najbliższa planowana sesja Rady Powiatu w Siedlcach odbędzie się we wrześniu 2021 r.”, zaznaczając że wnoszący zostanie powiadomiony odrębnym pismem o terminie posiedzenia, zaś w zawiadomieniu z 18.08.2021 r. – wskazano termin sesji Rady Powiatu, na której skarga „będzie rozpatrywana”.

Nadmienić należy, że termin sesji, której przedmiotem ma być wniesiona skarga nie musi być tożsamy z terminem załatwienia sprawy.

<sup>21</sup> Dotyczy skarg oznaczonych: OR.1510.1.1.2021, OR.1510.1.2.2021 r.

<sup>22</sup> Dotyczy skargi oznaczonej OR.0004.20.2020. Także w sprawie znak OR.1510.1.1.2021 informacja dot. przetwarzania danych osobowych nie została przekazana przy pierwszej czynności skierowanej do skarżącego, przy czym uwzględniono, potwierdzone ustaleniami kontroli, wyjaśnienie Przewodniczącego Rady Powiatu z 20.01.2022 r., zgodnie z którym „klauzula informacyjna została doręczona wnoszącemu skargę już w 2020 r. przy sprawie OR.0004.18.2020 – klauzula (...) nie została zmieniona i dotyczy załatwiania skarg i wniosków.”.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

<sup>24</sup> Dotyczy spraw oznaczonych: OR.0004.18.2020, OR.0004.20.2020, OR.0004.44.2020.

<sup>25</sup> Załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

<sup>26</sup> Dotyczy spraw oznaczonych: OR.0004.20.2020, OR.0004.44.2020.

<sup>27</sup> Pismo wnoszącego zaewidencjonowane w 2020 r. pod poz. 3 prowadzonego rejestru skarg i wniosków oznakowano dwoma różnymi znakami: OR.0004.44.2020 i OR.1511.1.2.2020, pismo przekazujące skargę Komisji Skarg i wniosków w sprawie OR.0004.20.2020 – opatrzone odrębnie także znakiem OR.1510.1.1.2020, a zawiadomienia o terminie

- ust. 1 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, zgodnie z którym dokumentacja powstająca w podmiocie i do niego napływająca jest klasyfikowana i kwalifikowana na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt, a także w § 5 ust. 2 i 3 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia, zgodnie z którym znak sprawy, zawierający symbol kwalifikacyjny z wykazu akt, jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy;
- w sprawozdaniu z rozpatrywania w 2020 r. skarg i wniosków przez Radę Powiatu w Siedlcach nie wykazano przypadków przekroczenia terminu przekazania skarg i wniosków do załatwienia innym organom według właściwości, pomimo że w 3 przypadkach<sup>28</sup> – przekazano je po upływie 7 dni od ich wpływu.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania w przedmiocie prawidłowości oraz terminowości załatwiania skarg i wniosków przez Radę Powiatu w Siedlcach – ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.**

**Mając na uwadze powyższe ustalenia, zobowiązuję Radę Powiatu w Siedlcach do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonej nieprawidłowości, a w szczególności do klasyfikowania skarg i wniosków wpływających do Rady Powiatu zgodnie z przepisami art. 222, 227 i 241 k.p.a. oraz mając na uwadze właściwość organu określoną w art. 229 pkt 4 k.p.a.**

Ponadto zwracam uwagę na konieczność:

- wskazywania w zawiadomieniach o niezakończonym skargi w terminie – nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia, zgodnie z wymogiem określonym w art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a.;
- przedłużania terminu rozpatrzenia skargi lub wniosku w drodze stosownej uchwały podjętej przez Radę Powiatu, stosownie do dyspozycji art. 36 § 1 k.p.a.,
- spełniania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych zgodnie z wymogiem określonym w art. 226a k.p.a.;
- oznaczania skarg i wniosków właściwym symbolem klasyfikacyjnym jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz zachowania jednolitości w oznaczaniu znakiem sprawy poszczególnych dokumentów tworzących akta sprawy, zgodnie z wymogami określonymi w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz w § 5 ust. 2 i 3 Instrukcji kancelaryjnej,

---

obrad sesji Rady Powiatu, której przedmiotem miała być dana sprawa – tym samym znakiem: OR.0002.5.2020 w dwóch różnych sprawach, oznaczonych: OR.0004.20.2020, OR.0004.44.2020.

<sup>28</sup> Dotyczy skargi oznaczonej OR.0004.44.2020 oraz wniosków oznaczonych: OR.0004.18.2020, OR.0004.44.2020.

- stanowiącej załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia,
- wykazywania w sprawozdaniach z rozpatrywania skarg i wniosków przekazywanych Wojewodzie Mazowieckiemu – danych zgodnych ze stanem faktycznym.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Radę Powiatu na podstawie art. 49 ustawy do przekazania, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zalecenia, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

*Z up. Wojewody Mazowieckiego*

*Artur Subda  
Dyrektor Wydziału Kontroli*