

UCHWAŁA NR XIX/290/2025
RADY MIASTA I GMINY KÓRNIK

z dnia 26 listopada 2025 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 229 pkt 3, art. 237 i art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572 oraz z 2025 r., poz. 769), Rada Miasta i Gminy Kórnik uchwala, co następuje:

§ 1. Rada Miasta i Gminy Kórnik, po rozpatrzeniu skargi wniesionej w dniu 29 września 2025 roku na opóźnienie i niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami, przekazanej Radzie Miasta i Gminy Kórnik do rozpatrzenia przez Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik dnia 15 października 2025 roku, dotyczącej wniosku o przejęcie drogi, postanawia o uznaniu skargi za bezzasadną, z przyczyn określonych w uzasadnieniu do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miasta i Gminy Kórnik do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta i Gminy Kórnik

Anna Maria Andrzejewska

UZASADNIENIE
do uchwały nr XIX/290/2025
Rady Miasta i Gminy Kórnik
z dnia 26 listopada 2025 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik

W dniu 20 listopada 2025 r. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta i Gminy Kórnik zapoznała się szczegółowo z skargą na Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik wniesioną w dniu 29 września 2025 roku na opóźnienie i niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami, przekazaną Radzie Miasta i Gminy Kórnik do rozpatrzenia przez Burmistrza Miasta i Gminy Kórnik dnia 15 października 2025 roku, dotyczącej wniosku o przejęcie drogi. W związku z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego określającymi termin załatwienia skargi, Rada Miasta i Gminy Kórnik uchwałą z dnia 29 października 2025 r. przedłużyła termin jej rozpatrzenia.

We wniesionej skardze zatytułowanej „Skarga na opóźnienie i niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez Wydział Gospodarki Nieruchomości”, Skarżący powołując się na art. 226 i nast. Kodeksu postępowania administracyjnego zarzucił opieszałość oraz rażące naruszenie prawa przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta i Gminy Kórnik, przejawiające się w nieuzasadnionym przedłużaniu postępowania administracyjnego dotyczącego wniosku o przejęcie drogi. W uzasadnieniu skargi podał, że wniosek o przejęcie drogi złożył w dniu 25 sierpnia 2025 r. wraz z pełną dokumentacją. Podnosił, iż od tego czasu upłynął ponad miesiąc, a sprawa nie została rozpatrzona zgodnie z terminami określonymi w art. 35 § 1 – 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Stąd też zarzucił, że organ nie wydał decyzji ani nie powiadomił Skarżącego – jak nakazuje art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego – o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. W ocenie Skarżącego takie działania świadczą o rażącym naruszeniu prawa oraz zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności zasady szybkości i prostoty postępowania. Na koniec skargi Skarżący wnosił o niezwłoczne zbadanie zasadności skargi, podjęcie działań dyscyplinujących wobec pracowników odpowiedzialnych za przewlekłość postępowania, wydanie wiążącego polecenia bezzwłocznego zakończenia prowadzonej sprawy oraz o poinformowanie go w ustawowym terminie o wynikach rozpatrzenia skargi i środkach, jakie zostały zastosowane wobec winnych zaniedbań.

Na wstępie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji dokonała analizy stanu faktycznego i prawnego sprawy będącej przedmiotem skargi. Należy wskazać, że Skarżący (będący jednocześnie inwestorem) złożył skargę na Wydział Nieruchomości Urzędu Miasta i Gminy

Kórnik. Skarga wpłynęła do Urzędu Miasta i Gminy Kórnik i była kierowana do Burmistrza, będącego organem wykonawczym gminy, jednak Burmistrz zamiast samodzielnie ją rozpatrywać, przekazał skargę do Rady Miasta i Gminy Kórnik, celem rozpoznania. Powstała wątpliwość, czy takie działanie było prawidłowe i czy to rada gminy (za pośrednictwem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji) powinna rozpatrywać tę skargę.

Należy wskazać, że kwestie rozpatrywania skarg w samorządzie terytorialnym reguluje zarówno Kodeks postępowania administracyjnego (dalej „KPA”), jak i ustawa o samorządzie gminnym (dalej „usg”), a także wewnętrzne akty prawa miejscowego, jakim jest statut gminy oraz regulamin organizacyjny urzędu. Najważniejsze przepisy dotyczące właściwości organów w sprawach skarg to:

1) Art. 229 pkt 3 KPA – stanowiący, że jeżeli przepisy szczególne nie określają inaczej, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności burmistrza oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (w sprawach własnych gminy, z wyłączeniem spraw z zakresu zadań zleconych) jest rada gminy. Oznacza to, iż co do zasady rada gminy rozpatruje skargi na działania organu wykonawczego gminy (wójta/burmistrza/prezydenta) oraz na działania gminnych jednostek organizacyjnych (kierowników tych jednostek).

2) Przepis art. 18b ust. 1 usg nie ogranicza kompetencji rady wyłącznie do skarg na osobę burmistrza – obejmuje również skargi na działania gminnych jednostek organizacyjnych.

W tym miejscu należy doprecyzować pojęcie „gminnych jednostek organizacyjnych”, o których mowa w art. 229 pkt 3 KPA oraz art. 18b usg. Ustawodawca nie zawarł ich definicji, jednak w praktyce i orzecznictwie przyjmuje się, że są to samodzielne jednostki organizacyjne utworzone przez gminę do realizacji jej zadań publicznych, takie jak: jednostki budżetowe (np. ośrodek pomocy społecznej, szkoła), zakłady budżetowe, instytucje kultury (np. biblioteki, domy kultury) czy spółki komunalne, jeżeli wykonują zadania gminy.

Urząd Miasta i Gminy Kórnik, jako aparat pomocniczy burmistrza, nie jest gminną jednostką organizacyjną w tym znaczeniu – ponieważ nie posiada osobowości prawnej i działa wyłącznie jako struktura obsługująca organ wykonawczy jakim jest Burmistrz. Jego wydziały stanowią wewnętrzne komórki organizacyjne, podporządkowane bezpośrednio Burmistrzowi jako kierownikowi urzędu. Skargi dotyczące pracowników urzędu (urzędników, kierowników wydziałów) co do zasady rozpatruje burmistrz jako ich bezpośredni przełożony. Jednak w przypadku, gdy skarga dotyczy działania organu wykonawczego jako całości – np. zaniechania realizacji zadania gminy, niewydania rozstrzygnięcia, przewlekłości w obszarze należącym do kompetencji burmistrza – może ona zostać zakwalifikowana jako skarga na

działalność burmistrza i wówczas właściwym do jej rozpatrzenia organem jest rada gminy (poprzez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji).

Taka konstrukcja ma na celu zapewnienie obiektywizmu i przejrzystości procedury skargowej, w której organ wykonawczy nie rozpatruje samodzielnie zarzutów skierowanych przeciwko swoim własnym działaniom lub zaniechaniom – zwłaszcza w przypadkach, gdy merytoryczne czynności wykonywały wprawdzie wydziały urzędu, ale w imieniu burmistrza jako organu.

Zatem to, kto rozpatruje skargę (Rada czy Burmistrz), zależy nie tylko od tego, kogo formalnie wskazano jako adresata, ale przede wszystkim od treści skargi i jej przedmiotu. Kluczowe jest to, czy zarzuty dotyczą działalności organu wykonawczego (Burmistrza), czy też są skierowane wyłącznie do pracowników urzędu. Kompetencja rady gminy występuje, gdy skarga dotyczy działalności Burmistrza jako organu, np.: „Burmistrz zaniechał...”, „Burmistrz nie odpowiedział...”, „Burmistrz nie nadzoruje...”. Kompetencja rady gminy w tym zakresie dotyczy zadań leżących w kompetencji organu wykonawczego, jakim jest burmistrz nawet jeśli sformułowana jest jako zarzut wobec wydziału, tak jak w przedmiotowej skardze podnoszony jest zarzut na brak decyzji organu w sprawie przejęcia drogi – co leży wyłącznie w gestii Burmistrza.

Odpowiadając na zagadnienie kiedy skarga pozostaje do rozpoznania przez Burmistrza należy wskazać, że Burmistrz rozpatruje skargi, które:

- 1) dotyczą wyłącznie urzędników – konkretnych pracowników, kierowników, zachowania personalnego;
- 2) nie zawierają zarzutów wobec organu, a jedynie wobec sposobu załatwienia sprawy przez pracownika;
- 3) dotyczą typowych spraw urzędowych.

Treść skargi będącej przedmiotem rozpatrywania, dotyczącej wniosku o przejęcie drogi uzasadnia kompetencję Rady Miasta i Gminy Kórnik do jej rozpatrzenia gdyż:

- 1) Skarga nie ma charakteru personalnego, nie dotyczy żadnego konkretnego urzędnika z imienia i nazwiska.
- 2) Dotyczy przejęcia drogi przez gminę, co należy wyłącznie do kompetencji Burmistrza jako organu wykonawczego (to zadanie własne gminy).
- 3) W skardze zarzuca się naruszenie przepisów postępowania administracyjnego (KPA) w zakresie decyzji lub zaniechania organu gminy, a nie pracownika.

Dokonana powyżej analiza faktyczna i prawna pozwala stwierdzić, pomimo że skarga odnosi się formalnie do „wydziału”, jej treść dotyczy działań (lub ich braku) ze strony organu wykonawczego – Burmistrza. Dlatego skargę zasadnie przekazano do rozpatrzenia przez

Radę Miasta i Gminy Kórnik, zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Choć w treści skargi wskazano wydział, to w rzeczywistości dotyczy ona realizacji zadania gminy przez Burmistrza – tj. przejęcia drogi. A zatem, kompetencję do jej rozpatrzenia ma Rada, Miasta i Gminy Kórnik działająca za pośrednictwem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

Przechodząc do meritum skargi, tj. zarzutów dotyczących procedowania wniosku o przejęcie drogi wewnętrznej w zakresie:

1. Opieszałości oraz rażącego naruszenia prawa przejawiającego się w nieuzasadnionym przedłużeniu postępowania administracyjnego,
2. Nie rozpatrzenia wniosku zgodnie z terminami określonymi w KPA,
3. Braku informacji o przyczynach zwłoki,
4. Naruszenia ogólnych zasad postępowania administracyjnego.

W tym zakresie należy przyjąć wyjaśnienia w przedmiocie sprawy objętej skargą, które złożyli w toku posiedzeń Komisji wiceburmistrz Bronisław Dominiak, wiceburmistrz Sebastian Wlazły oraz p.o. Kierownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta i Gminy Kórnik.

Jak wyjaśniono w sprawie przejęcia drogi wewnętrznej, a taką jest droga objęta wnioskiem trzeba zauważyć, że:

- 1) Przejęcie nieruchomości na rzecz Miasta i Gminy Kórnik może odbyć się na różne sposoby np. umowa sprzedaży, darowizna, dziedziczenie, zasiedzenie, wywłaszczenie (ZRID, art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami., art. 112 tejże ustawy).
- 2) Postępowanie to nie podlega pod KPA, a pod przepisy ustawy Kodeks cywilny – art. 535–555 (umowa sprzedaży nieruchomości).
- 3) Gmina nie ma obowiązku przejmowania drogi – jest to możliwe, ale uzależnione od:
 - kompletnej dokumentacji technicznej,
 - analizy zgodności z decyzjami budowlanymi (m.in. czy nie doszło do samowoli),
 - spełnienia warunków umownych (umowa z 2014),
 - oraz przyszłych kryteriów uchwalonych przez Radę Miasta i Gminy Kórnik (obecnie ich brak),
- 4) Dokumenty od Skarżącego jako inwestora wpłynęły dopiero 25 sierpnia 2025 r., a skarga została złożona 29 września 2025, czyli po upływie około 1 miesiąca – w tym czasie trwała analiza dokumentów,
- 5) Wstępna analiza wykazała braki w dokumentacji, które należy uzupełnić.

Dokonując oceny, czy Miasto i Gmina Kórnik ma obowiązek przejąć drogę wewnętrzną, objętą wnioskiem, trzeba wskazać, że nie ma takiego obowiązku z mocy prawa, gdyż przejęcie tej drogi wewnętrznej może odbyć się jedynie w trybie umowy cywilnoprawnej

(sprzedaż). Zwrócić też należy uwagę, że umowa z 2014 r. zawiera zapis o możliwości sprzedaży drogi gminie za 1 zł, ale tylko jeśli gmina podejmie decyzję o przejęciu po złożeniu wniosku przez inwestora – a nie automatycznie. Zatem można powiedzieć, że to kompetencja fakultatywna, nie obligatoryjna. Gmina może, ale nie musi przyjąć takiej oferty. Zgodnie z przedstawioną Komisji umową z dnia 28 kwietnia 2014 roku nr WB-PP.6725.2.11.2013, dotyczącą drogi wewnętrznej „Strony deklarują i ustalają, że w przypadku jeśli Gmina, po złożeniu przez Inwestora pisemnego wniosku, przejmie drogi wewnętrzne, cena za jaką Inwestor sprzeda Gminie nieruchomość stanowiącą drogi wewnętrzne, zostaje ustalona na 1,00 zł.” Przedmiotowa umowa wskazuje również na prawo ustanowienia nieodpłatnego i na czas nieokreślony służebności przesyłu dla sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej.

Dalej należy wskazać, że w sprawie objętej skargą nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, stąd też nie można mówić o ich naruszeniu. Przejęcie nieruchomości przez gminę, jaką jest droga objęta wnioskiem, następuje bowiem w trybie umowy sprzedaży (art. 535 i nast. KC) i jest to czynność cywilnoprawna, a nie czynność której podstawę stanowi decyzja administracyjna podlegająca procedurze określonej przepisami KPA. Nie zachodzi tu zatem stosunek administracyjnoprawny, nie ma decyzji administracyjnej – zatem brak podstaw do rozpatrywania zarzutów skargi dotyczących opieszałości oraz rażącego naruszenia prawa przejawiającego się w nieuzasadnionym przedłużeniu postępowania administracyjnego, przewlekłości postępowania administracyjnego, nie rozpatrzenia wniosku zgodnie z terminami określonymi w KPA, braku informacji o przyczynach zwłoki oraz naruszenia ogólnych zasad postępowania administracyjnego.

Z wyjaśnień i dokumentów złożonych w toku prac Komisji wynika, że nie można mówić o opóźnieniu, czy też niewłaściwym wykonywaniu obowiązków. Wniosek wraz z dokumentacją został złożony przez Skarżącego 25 sierpnia 2025 r., a skarga cztery tygodnie później. W tym czasie Urząd, którego kierownikiem jest Burmistrz prowadził analizę dokumentów i weryfikację ich zgodności z decyzjami budowlanymi, co jest niezbędne do podjęcia jakiegokolwiek decyzji o zakupie drogi. Należy jeszcze raz wskazać dodatkowo, że nadal brakuje formalnie uchwalonych przez Radę Miasta i Gminy Kórnik kryteriów przejmowania dróg, co będzie wiązać Burmistrza co do decyzji w zakresie przejęcia drogi objętej wnioskiem inwestora.

Przechodząc do oceny zasadności skargi Komisja Skarg, Wniosków i Petycji postanowiła rekomendować Radzie Miasta i Gminy Kórnik podjęcie uchwały o uznaniu skargi za bezzasadną. Za bezzasadnością skargi przemawia brak obowiązku gminy do przejęcia drogi

– jest to decyzja fakultatywna organu wykonawczego gminy jakim jest Burmistrz, decyzja ta nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu KPA. Postępowanie jakie jest prowadzone na podstawie wniosku Skarżącego nie toczy się na podstawie przepisów KPA, stąd też nie obowiązują terminy przewidziane w tej ustawie. Nie można mówić o opieszałości, gdyż wniosek z dokumentacją złożono niespełna miesiąc wcześniej i nadal trwa jego analiza. Brak podjęcia decyzji przez Burmistrza nie oznacza zaniechania, bo warunki do podjęcia takiej decyzji w rozumieniu cywilnoprawnym jeszcze nie zostały spełnione (istnieją niedobory w złożonej dokumentacji, a także brak kryteriów przejęcia dróg uchwalonych przez Radę Miasta i Gminy Kórnik). Nie można też mówić o naruszeniu obowiązków informacyjnych – z notatki przedłożonej przez Urząd Miasta i Gminy Kórnik wynika, że Skarżący jako inwestor został poinformowany o weryfikacji dokumentów.

Podsumowując, przedmiotem skargi jak wynika z jej treści było domniemane przez Skarżącego opóźnienie i brak decyzji w sprawie przejęcia przez Gminę Kórnik drogi wewnętrznej. Z ustaleń Komisji Skarg, Wniosków i Petycji wynika, że procedura przejęcia może zostać dokonana jedynie w trybie cywilnoprawnym (umowa sprzedaży w formie aktu notarialnego). Postępowanie to nie podlega pod przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, nie zachodzą więc przesłanki przewlekłości administracyjnej. Złożenie przez skarżącego dokumentów miało miejsce 25 sierpnia 2025 r., natomiast specyfikacje, którą otrzymał była z dnia 4 września 2023 r., czyli komplementowanie dokumentów trwało dwa lata, przez ten czas Urząd miał prawo zmienić decyzje co do pozyskania gruntu. Patrząc na terminy, skarga wpłynęła zaledwie po miesiącu, w trakcie dokonywania weryfikacji tej dokumentacji przez Urząd. Dodatkowo należy jeszcze raz podkreślić, że brak obowiązujących kryteriów przejmowania dróg nie pozwala Burmistrzowi na samodzielne podejmowanie decyzji.

Biorąc pod uwagę ustalenia poczynione przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji w toku rozpatrywania skargi postanowiono o jej uznaniu za bezzasadną.

Przewodnicząca Rady Miasta i Gminy Kórnik

Anna Maria Andrzejewska