



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI



P. Druge
22.08.2013

Kielce, 2013-08-29

Znak: IG.VIII.431.1.2013

Pan
Zdzisław Wrzałka
Starosta Kielecki
Al. IX Wieków Kielc 3
25 - 516 Kielce

P. B. Gierach
11.09.2013

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę w Starostwie Powiatowym w Kielcach w dniach 26, 27 czerwca i 4 lipca 2012 r. przeprowadziły Bożena Małkowska starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Infrastruktury i Geodezji Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego i Alina Gładys – inspektor wojewódzki w Wydziale Infrastruktury i Geodezji Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, na podstawie pisemnych upoważnień do przeprowadzenia kontroli nr 588/2013 i nr 589/2013 z dnia 25 czerwca 2013 r. wydanych z upoważnienia Wojewody Świętokrzyskiego przez Panią Marię Reczyńską Zastępcę Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Geodezji Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Zakres kontroli i okres objęty kontrolą

Zakres kontroli obejmował zadania wynikające z ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz.1749 tekst jednolity z późn. zm.) oraz sposób wydatkowania dotacji celowej z budżetu państwa w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01005 – Prace geodezyjno-urządzeniowe na potrzeby rolnictwa za okres od dnia 1 stycznia 2011 r. – do 20 czerwca 2013 r.

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie oceniam negatywnie.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą rozpatrzono 2 wnioski o wszczęcie nowych postępowań scaleniowych we wsi Lesica w gminie Piekoszów i we wsi Wesoła w gminie Chęciny.

W przypadku scalenia gruntów wsi Lesica wniosek o wszczęcie postępowania scaleniowego złożył w imieniu mieszkańców wsi Lesica Wójt Gminy Piekoszów dołączając wykazy gruntów położonych w obrębie Lesica z podpisami niektórych właścicieli tych gruntów. Nie przeprowadzono w tej sprawie postępowania wyjaśniającego lecz jedynie na podstawie treści wniosku oraz dołączonych do niego wykazów wydano w dniu 29 lutego 2012 r. decyzję znak: GN.I.6620.3.9.2011.GP odmawiając wszczęcia postępowania scaleniowego twierdząc, że Wójt nie był uprawniony do złożenia wniosku oraz, że wniosek ten nie spełnia określonych ustawowo wymogów do wszczęcia postępowania scaleniowego. Decyzję skierowano wyłącznie do Wójta Gminy Piekoszów. W aktach sprawy brak dowodów wykluczających umocowanie Wójta do występowania w imieniu mieszkańców, których podpisy istniały w wykazach, jak i do wykluczenia tych osób jako wnioskodawców - strony postępowania, którego przedmiotem był wniosek złożony przez Wójta Gminy Piekoszów. O złożeniu wniosku przez Wójta Gminy Piekoszów nie zostali powiadomieni zainteresowani, a przed wydaniem decyzji nie zawiadomiono ich o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów. W związku z tym decyzja z dnia 29 lutego 2012 r. znak: GN.I.6620.3.9.2011.GP została wydana wadliwie z naruszeniem przepisów art. 7, art. 9, art. 10 i art. 28 postępowania administracyjnego.

W przypadku scalenia gruntów wsi Mosty podobnie jak w przypadku scalenia gruntów wsi Lesica wniosek o wszczęcie postępowania scaleniowego złożył, w imieniu mieszkańców wsi Mosty, Burmistrz Gminy i Miasta Chęciny dołączając wykazy gruntów położonych w obrębie Mosty z podpisami niektórych właścicieli tych gruntów. Pomimo to w tym przypadku nie kwestionowano uprawnień Burmistrza do występowania w imieniu mieszkańców wsi Mosty. Wniosek rozpatrzono poprzez wydanie postanowienia znak: GN-I.6620.3.5.2012.GP, z dnia 7 maja 2012 r. o wszczęciu postępowania scaleniowego. Postanowienie to zostało ogłoszone i wywieszane niezgodnie z procedurą określoną w art. 7 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz.1749 tekst jednolity z późn. zm.)

Z przepisów tych wynika jednoznacznie, że postanowienie to przede wszystkim odczytuje się na zebraniu uczestników postępowania scaleniowego, a ponadto wywiesza się je w urzędach gminy i we wsiach objętych scaleniem. W przypadku postanowienia znak: GN-I.6620.3.5.2012.GP, z dnia 7 maja 2012 r. procedurę tą wykonano odwrotnie. Prawidłowe wykonanie procedury określonej w w/w przepisach ma zasadnicze znaczenie dla stron postępowania bowiem termin do złożenia przez strony zażalenia na to postanowienie biegnie od dnia doręczenia

postanowienia tj. z upływem ostatniego dnia terminu jego wywieszenia. Nie może zatem dojść do sytuacji w której doręczono stronom postanowienie, bez jego ogłoszenia.

Wobec tego nie można uznać, że powyższe postanowienie zostało doręczone prawidłowo. Postanowienie to nie stało się ostateczne w dniu 31 maja 2012 r. jak wskazuje data wpisana na tym postanowieniu.

W zakresie terminowości załatwianych spraw w czasie kontroli stwierdzono, że z 31 spraw załatwionych w okresie objętym kontrolą, 21 załatwiono z naruszeniem terminów określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 tekst jednolity ze zm.) oraz z naruszeniem art. 36 tej ustawy. We wszystkich 21 przypadkach w ogóle nie zastosowano art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego nie informując wnioskodawców o przyczynach zwłoki w załatwieniu ich spraw i o terminach ich załatwienia. Przekroczenie terminów wynosi od 2 – 176 dni.

W 6 przypadkach udzielono wnioskodawcom odpowiedzi zawierające informacje niezgodne z przepisami prawa. Dotyczy to spraw, w których wnioskodawcy wnosili o zmianę projektów scaleń gruntów zatwierdzonych w latach 1975 – 1982 przez Wojewodę Kieleckiego lub zmianę w trybie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, wydanych wówczas przez Wojewodę Kieleckiego decyzji zatwierdzających projekty scaleń gruntów. W takich przypadkach nie podejmowano postępowań administracyjnych w trybie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, które winno być zakończone poprzez wydanie decyzji, lecz informowano wnioskodawców, że zmiana granic nieruchomości w tym trybie może być dokonana jedynie na zgodny wniosek stron. Informowano również, że starosta może przeprowadzić nowe postępowanie scaleniowe po stwierdzeniu nieważności decyzji Wojewody Kieleckiego na wniosek złożony przez właścicieli działek. Takie działania prowadziło do uchylania się od rozpatrzenia sprawy i wydania stosownej decyzji.

Na podstawie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267) decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.

W myśl art. 154 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadkach określonych w art. 155 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji.

W świetle wyżej przytoczonych przepisów nie jest wymagane złożenie zgodnych wniosków przez strony postępowania. W postępowaniu tym to organ

decyduje kto jest stroną postępowania i bada, czy istnieje zgoda tych stron w przedmiocie zmiany decyzji. Organ nie może przerzucać ciężaru dokonania ustaleń w przedmiocie zgody stron na wnioskodawców.

Natomiast stwierdzenie nieważności decyzji byłego Wojewody Kieleckiego, które były podejmowane w postępowaniu prowadzonym z urzędu, pozostawia w mocy decyzje Wojewody Kieleckiego o wszczęciu tych postępowań. Zatem po stwierdzeniu nieważności decyzji Wojewody Kieleckiego zatwierdzającej projekt scalenia istnieje konieczność podjęcia przez starostę postępowania w celu jego zakończenia. Jeżeli stwierdzenie nieważności dotyczy gruntów zabudowanych starosta jest obowiązany zbadać w trakcie prowadzonego postępowania, czy zgodnie z art. 2 ust.3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749) strony złożą wnioski o objęcie gruntów zabudowanych scaleniem o ile wnioski taki nie został złożony w postępowaniu prowadzonym niegdyś przez Wojewodę Kieleckiego, a brak takiego wniosku był przyczyną stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia. Stwierdzenie nieważności decyzji byłego Wojewody Kieleckiego w przedmiocie scalenia nie daje organowi podstaw do biernego oczekiwania na wnioski stron o wszczęcie nowego postępowania scaleniowego lecz zobowiązuje organ do podjęcia postępowania z urzędu i jego zakończenia poprzez wydanie stosownej decyzji.

Niewłaściwe stanowisko w sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji byłego Wojewody Kieleckiego jest bezpośrednią przyczyną beczynności organu w jednej ze spraw w której Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził nieważność decyzji Wojewody Kieleckiego zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wsi Suliszów, a w której dotychczas nie zostało podjęte żadne działanie.

Udzielanie wnioskodawcom informacji niezgodnych z przepisami prawa stanowi naruszenie jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego określonej w art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którą organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Treść pism kierowanych do wnioskodawców zawierających błędne informacje świadczy o niezajomości prawa przez pracownika merytorycznego przygotowującego projekty tych pism, a także braku należytego nadzoru nad działalnością tego pracownika przez jego bezpośrednich przełożonych oraz osób działających w imieniu organu w tych sprawach.

Jedną z przyczyn takiego stanu może być niezgodna z regulaminem organizacja pracy stanowiska utworzonego do wykonywania między innymi zadań z zakresu scaleń i wymiany gruntów rolnych.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Kielcach zatwierdzonym uchwałą Nr IV/26/11 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 28 marca 2011 r. sprawy z zakresu scaleń i wymiany gruntów rolnych należą do Referatu ds. Geodezji i Kartografii o symbolu GN-II. Z zakresu czynności Pana Grzegorza Puchały - pracownika merytorycznego wynika, że do jego obowiązków należy załatwianie spraw dotyczących scalania i wymiany gruntów. Zatem zgodnie z regulaminem Pan Grzegorz Puchała jest pracownikiem Referatu ds. Geodezji i Kartografii.

Jednak wszystkie sprawy dotyczące scaleń i wymiany gruntów załatwiane są w komórce organizacyjnej oznaczonej symbolem GN-I tj. w Referacie ds. Gospodarki Nieruchomościami Powiatu i Skarbu Państwa, świadczy o tym symbol tych spraw oraz parafowanie projektów pism opracowanych przez tego pracownika przez Kierownika Referatu ds. Gospodarki Nieruchomościami Powiatu i Skarbu Państwa – Panią Halinę Król.

O nieprawidłowościach w tym zakresie dobitnie świadczy przypadek (sprawa GN-I.6620.3.7.2012. GP), w którym Referat ds. Geodezji i Kartografii przekazał do załatwienia sprawę Panu Grzegorzowi Puchale kierując do niego imiennie, pismo podpisane przez Kierownika Referat ds. Geodezji i Kartografii z upoważnienia Starosty Kieleckiego, co jest niezgodne nie tylko z regulaminem Starostwa Powiatowego w Kielcach ale również z obiegiem dokumentów określonym rozporządzeniem 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.).

Niezgodna z regulaminem organizacja pracy stanowiska utworzonego do wykonywania między innymi zadań z zakresu scaleń i wymiany gruntów rolnych może być również przyczyną nieprawidłowej identyfikacji spraw, a w konsekwencji nieprawidłowego ich załatwiania. Przykładem jest tutaj przekazanie przez Pana Grzegorza Puchałę sprawy (GN-I.6620.3.6.2012.GP), w której wnioskodawcy żądali jednoznacznie zmiany decyzji dotyczącej zatwierdzenia projektu scalenia, do Referatu ds. Geodezji i Kartografii i załatwianie jej przez ten Referat jako sprawy dotyczącej wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków.

Dowodem na niezrozumienie istoty spraw z zakresu scaleń i wymiany gruntów rolnych i nieznajomość przepisów prawa w tym zakresie przez pracownika merytorycznego wykonującego te zadania, a także brakiem należytego nadzoru nad jego działalnością, jest postępowanie przeprowadzone w 2013 r. jako jedyne przeprowadzone w okresie objętym kontrolą w trybie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, zakończone wydaniem decyzji (sprawa GN-I.6620.3.2.2013.GP). Decyzją wydaną w tej sprawie zmieniono decyzję Wojewody Kieleckiego z dnia 16 października 1978 r. Nr WBG.Sc.47236/4/78

wydzielając w miejsce jednej działki dwie działki bez żadnej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej dotyczącej zmiany projektu scalenia określającej przebieg granic tych działek i ich powierzchni zgodnie z obowiązującymi obecnie standardami w dziedzinie geodezji i kartografii. Przy czym jedna z działek została wydzielona bez zapewnienia jej dostępu do drogi publicznej. Taki sposób przeprowadzenia postępowania narusza przepisy o scalaniu i wymianie gruntów oraz ściśle z nimi powiązane przepisy z zakresu geodezji i kartografii, bowiem projekt scalenia gruntów to przede wszystkim dokumentacja geodezyjna i kartograficzna będąca podstawą do opracowania operatu ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z art. 27 ust. 3 obowiązującej obecnie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 tekst jednolity z późn. zm.) decyzja kończąca postępowanie zatwierdza projekt scalenia gruntów. Zmiana takiej decyzji wiąże się zatem ze zmianą projektu scalenia.

W myśl art. 23 ust. 1 w/w ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, projekt scalenia gruntów określa proponowane granice wydzielonych gruntów. Natomiast z § 36 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) wynika, że przebieg granic działek ewidencyjnych wykazuje się w ewidencji na podstawie dokumentacji geodezyjnej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, sporządzonej między innymi w postępowaniu scaleniowym i wymiany gruntów.

Wydzielenie działek w postępowaniu przeprowadzonym w trybie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego w przedmiocie zmiany decyzji zatwierdzającej projekt scalenia, nastąpiło również z naruszeniem § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz zasad określonych w art. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że sprawy z zakresu scaleń i wymiany gruntów rolnych nie są na bieżąco porządkowane zgodnie z rozporządzeniem 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. W związku z tym mają miejsce przypadki dublowania numerów spraw i zmiany numerów spraw w trakcie prowadzonego postępowania. Z wyjaśnień udzielonych przez Pana Grzegorza Puchałę w trakcie kontroli wynika, że dopiero na dwa dni przed planowanym terminem kontroli porządkował sprawy objęte zakresem kontroli.

Mając na uwadze powyższe oceny i uwagi wnoszę o wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania terminów, określonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego przy załatwianiu spraw z zakresu scaleń i wymiany gruntów.

Nakazuję powtórzenie procedury ogłoszenia i wywieszenia postanowienia znak: GN-I.6620.3.5.2012.GP, z dnia 7 maja 2012 r., dotyczącego wszczęcia postępowania scaleniowego gruntów wsi Mosty, zgodnie z przepisami ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a następnie ustalenie właściwej daty, w której postanowienie to stanie się ostateczne (tj. siedem dni po upływie czternastodniowego terminu jego wywieszenia, gdy nie zostanie złożone na to postanowienie zażalenie). oraz zwiększenie nadzoru nad tym postępowaniem w zakresie przestrzegania procedury określonej przepisami ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Uwzględniając przepis art. 61 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, w związku z opisanymi powyżej stwierdzonymi w czasie kontroli sześcioma przypadkami udzielenia wnioskodawcom odpowiedzi zawierających informacje niezgodne z przepisami prawa, zalecam rozpatrzenie wniosków złożonych w sprawach: GN-I.6620.3.1.2011 GP, GN-I.6620.3.2.2011 GP, GN-I.6620.3.10.2011 GP, GN-I.6620.3.15.2011 GP, GN.I.6620.3.11.2012 GP, GN.I.6620.3.15.2012 GP zgodnie z przepisami prawa poprzez przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i wydanie stosownych decyzji.

W sprawie znak: GN.I.6020.10.2012 GP, w której Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził nieważność decyzji Wojewody Kieleckiego zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wsi Suliszów, zalecam niezwłoczne podjęcie postępowania administracyjnego.

W związku ze stwierdzeniem w czasie kontroli niezgodnej z regulaminem organizacji pracy stanowiska utworzonego do wykonywania między innymi zadań z zakresu scaleń i wymiany gruntów rolnych zalecam uporządkowanie kwestii podległości służbowej tego stanowiska pracy.

Zalecam również zwiększenie nadzoru na realizacją zadań z zakresu scalania i wymiany gruntów w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości

Jednocześnie proszę o poinformowanie Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania w/w uwag i wniosków oraz wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

z up. WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO
mgr inż. *Maja Reczyńska*
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU
INFRASTRUKTURY I GEODEZJI
(zarządzający kontrolę)