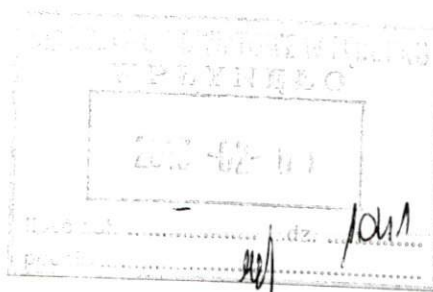




WOJEWODA POMORSKI

WIGK-II.431.7.2015.DS.BB



2016 -01- 28

G. Hanus / pismo o infac

Szanowna Pani

Teresa Ossowska-Szara
Starosta Lęborski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. nr 185 poz. 1092; dalej: *ustawa o kontroli*) oraz art. 9 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 ze zm.), upoważnieni pracownicy Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim Gdańsku: Dalia Skutecka - inspektor wojewódzki, kierownik zespołu kontrolnego, Barbara Bojarowska - inspektor wojewódzki, w dniach od dnia 25 do dnia 26 czerwca 2015 r. przeprowadzili w Starostwie Powiatowym w Lęborku, mającym siedzibę przy ul. Czołgistów 5 w Lęborku (dalej określane jako jednostka kontrolowana), kontrolę planową w zakresie wypełniania przepisów procedury administracyjnej przy prowadzeniu ewidencji gruntów i budynków:

1. Terminowość i prawidłowość załatwiania spraw administracyjnych w trybach zwyczajnym i nadzwyczajnym oraz postępowań skargowych;
2. Przekazywanie akt postępowania do organu wyższego stopnia w sytuacji wniesienia zaskarżenia od orzeczeń organu pierwszej instancji;
3. Sposób konstruowania orzeczeń administracyjnych i ich zgodność z wymogami dotyczącymi sporządzania aktów administracyjnych (elementy decyzji i postanowienia);
4. Realizacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności praw przysługujących stronom w toku postępowania administracyjnego.

I. Informacje ogólne o jednostce kontrolowanej:

Starosta Powiatu Lęborskiego, dalej określany jako Starosta, organ ewidencyjny.

Zgodnie z § 1 Statutu Powiatu Lęborskiego stanowiącego Załącznik do Uchwały Nr XXI/148/04 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Lęborskiego, mieszkańcy Powiatu tworzą lokalną wspólnotę samorządową na jego terytorium, które obejmuje: miasta: Lębork i Łeba oraz gminy: Cewice, Nowa Wieś Lęborska, Wicko. Siedziba władz Powiatu znajduje się w mieście Lębork. Obszar powiatu zajmuje 70 700 ha

Adres jednostki kontrolowanej:

ul. Czołgistów 5, 84-300 Lębork

Okres objęty kontrolą:

Kontrolowano dokumentację z okresu od dnia 1 stycznia 2014r. do 31 grudnia 2014r.

Wpis do książki kontroli:

Wpisu w książce kontroli dokonano pod poz. 6, dnia 25 czerwca 2015r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Kierownikiem kontrolowanej jednostki jest Starosta Lęborski.

Od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 30 listopada 2014 r. na podstawie Uchwały nr I/4/10 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 1 grudnia 2010 r. obowiązki Starosty Lęborskiego pełnił Pan Wiktor Tyburski. Od dnia 1 grudnia 2014 r. na podstawie Uchwały nr I/3/2014 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 1 grudnia 2014 r. stanowisko to zajmował Pan Edmund Głombiewski. Natomiast od dnia 10 lipca 2015 r. na podstawie Uchwały nr XI/67/2015 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 10 lipca 2015 r. obowiązki te pełni Pani Teresa Ossowska-Szara.

Formalno prawne podstawy funkcjonowania Starosty Powiatu Lęborskiego w zakresie wypełniania zadań wynikających z przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne:

Zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt. 2 lit. b ww. ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, starosta jest organem administracji geodezyjnej i kartograficznej wykonującym zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

Dokonano analizy treści otrzymanych przepisów ustrojowo-organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Lęborku w zakresie, w jakim określają one strukturę i zadania komórek organizacyjnych Urzędu i są związane z realizacją zadań wynikających z przepisów przywołanej powyżej ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Organizacja Starostwa Powiatowego w Lęborku jest określona w:

- Uchwale Nr XXI/148/04 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Lęborskiego.
- Uchwale Nr II/8/06 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 24 listopada 2006 r. w sprawie zmian w Statucie Powiatu Lęborskiego.
- Uchwale Nr XVII/123/2012 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie zmian w Statucie Powiatu Lęborskiego.
- Uchwale Nr IV/31/11 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lęborku.
- Uchwale Nr III/12/2014 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany Uchwały nr IV/31/11 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lęborku.

Organizacja Wydziału Geodezji Starostwa Powiatowego w Lęborku jest określona w:

- Zarządzeniu nr 1/2013 Geodety Powiatowego Naczelnika Wydziału Geodezji z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego Wydziału Geodezji.

Zgodnie z § 12 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lęborku, stanowiącym Załącznik do Uchwały Nr IV/31/11 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 22 marca 2011 r., w skład Starostwa wchodzi następujące wydziały:

- 1) Wydział Organizacyjny,
- 2) Zespół Radców Prawnych,
- 3) Biuro Rady Powiatu,
- 4) Wydział Finansowo-Budżetowy,

- 5) Wydział Komunikacji,
- 6) Wydział Geodezji,
- 7) Wydział Budownictwa,
- 8) Wydział Edukacji i Spraw Społecznych,
- 9) Wydział Ochrony Środowiska,
- 10) Referat Rozwoju i Promocji,
- 11) Referat Programów Pomocowych,
- 12) Referat Bezpieczeństwa,
- 13) Powiatowy Rzecznik Konsumentów,
- 14) Audytor Wewnętrzny,
- 15) Pełnomocnik do spraw Ochrony Informacji Niejawnych,
- 16) Asystent Starosty.

Zgodnie § 38 pkt. 2 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lęborku do podstawowych zadań Wydziału Geodezji „w zakresie geodezji i kartografii należy:

- a) realizacja zadań Państwowej Służby Geodezyjnej i Kartograficznej,
- b) prowadzenie ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów,
- c) prowadzenie rejestru wartości nieruchomości,
- d) gromadzenie i techniczne prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjno-kartograficznego oraz jego udostępnianie,
- e) wykonywanie czynności materialno - technicznych związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikacją gruntów w zakresie uzgodnionym z wydziałem właściwym d/s ewidencji gruntów,
- f) prowadzenie ewidencji sieci uzbrojenia terenu, w tym zabezpieczenie zadań w zakresie koordynacji i uzgodnień usytuowania projektowanych sieci
sprzedaż map i innych materiałów oraz informacji z państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego, danych operatów ewidencji gruntów utrzymywanych w aktualności,
- g) sprzedaż map i innych materiałów oraz informacji z państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego, danych z operatów ewidencji gruntów i budynków
- h) utrzymywanie w aktualności ewidencji granic administracyjnych,
- i) wykonywanie innych usług geodezyjno-kartograficznych bezpośrednio bądź pośrednio związanych z państwowym zasobem geodezyjno-kartograficznym.”

Zgodnie z § 3 Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Geodezji Starostwa Powiatowego w Lęborku pracami Wydziału kieruje Geodeta Powiatowy będący Naczelnikiem Wydziału i zgodnie z § 4 pkt. 2 tego Regulaminu, sprawuje on bezpośredni nadzór nad Referatem Ewidencji Gruntów i Budynków.

Zgodnie z treścią § 12 pkt. 1, 15, i 16 tego Regulaminu do zadań Referatu Ewidencji Gruntów i Budynków należy między innymi realizacja zadań państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej, wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie zmian ewidencji gruntów i budynków oraz prowadzenie spraw związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów, w tym wydawanie decyzji zatwierdzających nową klasyfikację gruntów.

Za organizację i kierowanie pracą Referatu Ewidencji Gruntów i Budynków odpowiedzialny jest Kierownik Referatu Ewidencji Gruntów i Budynków, Pani Krystyna Adamek.

Na podstawie przekazanego kontrolującym zakresu obowiązków Pani Krystyny Adamek z dnia 6 maja 2013 r. stwierdzono, że powierzono jej między innymi wykonywanie zadań państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej, kontrolę operatów pomiarowych pod względem formalno-prawnym i technicznym w zakresie posiadanych uprawnień zawodowych, wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków oraz prowadzenie spraw związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów, opracowywanie decyzji zatwierdzających aktualizację klasyfikacji gruntów.

Zgodnie z wymogami art. 42 ust. 1 ww. ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii niezbędne jest posiadanie uprawnień zawodowych. Pani Krystyna Adamek posiada uprawnienia z zakresu 1 i 2 (numer świadectwa 16253).

Pani Krystyna Adamek wydaje rozstrzygnięcia administracyjne w zakresie jej powierzonym na podstawie upoważnienia Starosty Lęborskiego nr Or.V.0114-02/2002 z dnia 2 kwietnia 2002 r. Upoważnienie to zostało wydane „na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 142, poz. 1592) oraz art. 268a kpa”. Upoważnienie to legitymuje Panią Krystynę Adamek do „rozstrzygania i podpisywania spraw” między innymi z zakresu ewidencji gruntów i budynków i klasyfikacji gruntów rolnych.

Zgodnie z art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

Stwierdzono, iż w nagłówku przedmiotowego upoważnienia widnieje pieczęć Starostwa Powiatowego w Lęborku. Należy zauważyć, że skoro wspomniane upoważnienie wydawane jest przez organ administracji publicznej powinna się na nim znajdować pieczęć/ logo Starosty Lęborskiego, ponieważ jest on organem administracji publicznej posiadającym kompetencje, których wykonanie może powierzyć w drodze dekoncentracji swoim pracownikom. Natomiast starostwo powiatowe jest jedynie urzędem służącym staroście do realizacji jego zadań. Ponadto nieprawidłowo przywołano akty prawne w podstawie prawnej upoważnienia. Brak wskazania, iż organ powołuje się na treść tekstu jednolitego ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz.1592). Nie wskazano również pełnej nazwy oraz publikatora ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.). Choć przepisy prawne nie wskazują szczegółowo elementów takiego upoważnienia, winno ono mieć formę pisemną z określeniem daty, do której obowiązuje oraz precyzyjnie wskazywać osobę upoważnioną oraz zakres upoważnienia. Dlatego zasadnym byłoby wskazanie w jakim przedmiocie pracownik jest umocowany do podpisywania decyzji administracyjnych, postanowień czy zaświadczeń. Powinno ono być wyraźne, a nie domniemane.

Zakres działań Wydziału Geodezji i Kartografii określony w regulaminach wewnętrznych w zakresie geodezji i kartografii należałoby natomiast dostosować do ustaleń zawartych w obowiązującej ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.), w tym w związku z likwidacją Zespołów Uzgadniania Dokumentacji Projektowej i zamiany ich na narady koordynacyjne, a także celem ujednolicenia ich pod względem redakcyjnym.

Wydział przy znakowaniu spraw używa symbolu „G”.

Wszystkie sprawy wpływające do Wydziału przechodzą przez sekretariat ogólny Starostwa, które opatruje się pieczęciami wpływu i przekazuje do wydziałów. Pisma i decyzje niezastrzeżone do podpisu Starosty, Wicestarosty, Sekretarza i Skarbnika podpisują, zgodnie z zakresem działania, kierownicy samodzielnych komórek organizacyjnych na podstawie upoważnienia Starosty.

Zasady i tryb przyjmowania skarg określony został w rozdziale 11 ww. Regulaminu Organizacyjnego Starostwa, natomiast szczegółowy tryb ewidencjonowania oraz przyjmowania skarg, wniosków określa Starosta w drodze zarządzenia. Zgodnie z treścią § 53 tego Regulaminu, centralny rejestr wszystkich skarg i wniosków wpływających do Starostwa prowadzi Wydział Organizacyjny, natomiast w wydziałach prowadzone są rejestry skarg, wniosków i petycji, załatwianych przez dany wydział.

Sprawy poddane kontroli:

Na podstawie informacji uzyskanej od Kierownika Referatu Ewidencji Gruntów i Budynków ustalono, że w okresie objętym kontrolą to jest od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.:

1. zgłoszono 721 wniosków o zmianę danych w ewidencji gruntów i budynków, w tym:
 - 718 wniosków załatwiono w ramach czynności materialno-technicznych,
 - 3 wnioski załatwiono w drodze postępowania administracyjnego,
2. zgłoszono 11 wniosków o zmianę gleboznawczej klasyfikacji gruntów,
3. wydano łącznie 14 decyzji w zakresie zmiany danych ewidencyjnych, z czego 14 decyzji wydano na wniosek strony,
4. wydano 11 decyzji w zakresie zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów, z czego 11 decyzji wydano na wniosek strony,
5. innych decyzji i postanowień w przedmiocie ewidencji gruntów i budynków nie wydano,
6. nie wpłynęła żadna skarga.

Skontrolowano 100% wydanych rozstrzygnięć podjętych w sprawach w przedmiocie ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przy czym w 3 sprawach o następujących numerach: G.6623.11.2014.KA, G.6623.12.2014.KA, G.6623.13.2014.KA do dnia kontroli prowadzone było postępowanie, wobec czego nie objęto ich kontrolą.

Z uwagi na fakt, iż w okresie kontrolowanym nie wpłynęła żadna skarga, nie kontrolowano prawidłowości prowadzenia postępowań w tym zakresie.

Ocena skontrolowanej działalności:

Ocena działalności jednostki kontrolowanej została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu kryteriów wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj. legalności, celowości, rzetelności.

Przestrzeganie przepisów procedury administracyjnej przy prowadzonych postępowaniach dotyczących ewidencji gruntów i budynków oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Uzasadnienie oceny:**I. Terminowość załatwiania spraw administracyjnych w trybach zwyczajnym i nadzwyczajnym***Tab. 1 Tabela do zestawienia danych dot. terminowości załatwianych spraw*

Lp.	Nr sprawy	Data wpływu dokumentu do Urzędu	Zawiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy	Termin załatwienia sprawy	Uwagi
1	2	3	4	5	6
DECYZJE WYDANE W ZAKRESIE EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW					
1	G.6622.1.1.2014.KA	03.09.2014 r.	-	24.09.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 10.09.2014 r. (nadane 11.09.2014 r., odebrane 16.09.2014 r.). Decyzja nadana 16.10.2014 r. Decyzja odebrana 20.10.2014 r. Klauzula ostateczności 31.10.2014 r.
2	G.6622.1.2.2014.KA	03.11.2014 r.	-	16.12.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 06.11.2014 r. (nadane 06.11.2014 r., odebrane 10.11.2014 r.). Decyzja nadana 29.12.2014 r. Decyzja odebrana 03.01.2015 r. Klauzula ostateczności 19.01.2015 r.
3	G.6622.3.2014.KA	25.11.2014 r.	-	16.12.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 26.11.2014 r. (nadane 27.11.2014 r., odebrane 28.11.2014 r.). Decyzja odebrana osobiście 19.12.2014 r. Klauzula ostateczności 02.01.2015 r.
DECYZJE WYDANE W ZAKRESIE KLASYFIKACJI GRUNTÓW					
1	G.6623.1.2014.KA	03.03.2014 r.	-	01.04.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 04.03.2014 r. (odebrane osobiście 04.03.2014 r.) Przyjęcie dokumentów klasyfikacji gruntów do zasobu 24.03.2014 r. Decyzja odebrana osobiście 02.04.2014 r. Klauzula ostateczności 18.04.2014 r.
2	G.6623.2.2014.KA	03.03.2014 r.	-	01.04.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 04.03.2014 r. (odebrane osobiście 04.03.2014 r.) Przyjęcie dokumentów klasyfikacji gruntów do zasobu 24.03.2014 r. Decyzja odebrana osobiście 02.04.2014 r. Klauzula ostateczności 18.04.2014 r.
3	G.6623.3.2014.KA	15.04.2014 r.	-	11.06.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 17.04.2014 r.

					(nadane 17.04.2014 r., odebrane 18.04.2014 r.) Przyjęcie dokumentów klasyfikacji gruntów do zasobu 09.06.2014 r. Decyzja odebrana 13.06.2014 r. Klauzula ostateczności 30.06.2014 r.
4	G.6623.4.2014.KA	28.04.2014 r.	-	08.09.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 29.04.2014 r. (nadane 30.04.2015 r., odebrane 05.05.2014 r.) Przyjęcie dokumentów klasyfikacji gruntów do zasobu 25.08.2014 r. Zawiadomienie o możliwości zapoznania się z dokumentami 25.08.2014 r. (nadane 25.08.2014 r., odebrane 26.08.2014 r.) Decyzja odebrana osobiście 12.09.2014 r. Klauzula ostateczności 27.09.2014 r.
5	G.6623.5.2014.KA	28.04.2014 r.	-	30.09.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 29.04.2014 r. (nadane 30.04.2015 r., odebrane 05.05.2014 r.) Wniosek o umorzenie postępowania z dnia 23.09.2014 r. Decyzja nadana 02.10.2014 r. Decyzja odebrana 03.10.2014 r. Brak klauzuli.
6	G.6623.6.2014.KA	12.05.2014 r.	-	15.09.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 15.05.2014 r. (nadana 15.05.2014 r., odebrana 16.05.2014 r.) Przyjęcie dokumentów klasyfikacji gruntów do zasobu 02.09.2014 r. Zawiadomienie o możliwości zapoznania się z aktami 02.09.2014 r. (brak ZPO) Decyzja odebrana osobiście 16.09.2014 r. Klauzula ostateczności 01.10.2014 r.
7	G.6623.7.2014.KA	15.05.2014 r.	-	16.06.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 19.05.2014 r. (nadane 19.05.2014 r., odebrane 20.05.2015 r.) Przyjęcie dokumentów klasyfikacji gruntów do zasobu 12.06.2014 r. Decyzja odebrana 17.06.2014 r. Klauzula ostateczności 04.07.2014 r. (pieczęć klauzuli i pracownika)
8	G.6623.8.2014.KA	29.07.2014 r.	-	12.09.2014 r. po odwołaniu 14.10.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 03.08.2014 r. (nadane 04.08.2014 r., odebrane 05.08.2014 r.) Przyjęcie dokumentów klasyfikacji gruntów do zasobu 01.09.2014 r.

					Zawiadomienie o możliwości zapoznania się z aktami 04.09.2014 r. (nadane 05.09.2014 r., odebrane 08.09.2015 r.) Decyzja nadana 19.09.2014 r. Decyzja odebrana 22.09.2014 r. Odwołanie z dnia 26.09.2014 r. (data wpływu 01.10.2014 r.). Decyzja odebrana 20.10.2014 r. Klauzula ostateczności 05.11.2014 r.
9	G.6623.9.2014.KA	08.09.2014 r.	-	29.09.2014 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 08.09.2014 r. (nadana 09.09.2014 r., odebrana 10.09.2014 r.) Przyjęcie dokumentów klasyfikacji gruntów do zasobu 17.09.2014 r. Decyzja nadana 10.10.2014 r. Decyzja odebrana 16.10.2014 r. Klauzula ostateczności 03.11.2014 r.
10	G.6623.10.2014.KA	17.09.2014 r.	-	06.11.2014 r.	Zawiadomienie z dnia 22.09.2014 r. (nadana 22.09.2014 r., odebrana 24.09.2014 r.) Przyjęcie dokumentów klasyfikacji gruntów do zasobu 20.10.2014 r. Decyzja odebrana osobiście 06.11.2014 r. i nadana pocztą odbiór- 10.11.2014 r. Klauzula ostateczności 25.11.2014 r.
11	G.6623.14.2014.KA	22.12.2014 r.		09.01.2015 r.	Zawiadomienie o wszczęciu postępowania 22.12.2014 r. (odebrane osobiście 22.12.2014 r.) Przyjęcie dokumentów klasyfikacji gruntów do zasobu 08.01.2015 r. Decyzja odebrana osobiście 09.01.2015 r. Zapisek „Zgadzam się z treścią decyzji i proszę o uprawomocnienie”. Klauzula ostateczności 09.01.2015 r.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: folder ewidencja gruntów i folder klasyfikacja gruntów]

Terminowość prowadzenia postępowań:

Ogólną zasadę szybkości postępowania wyraża art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.). Zgodnie z art. 35 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Zgodnie z art. 35 § 3 tej

ustawy załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Przy czym, do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

Początkiem biegu terminów załatwiania spraw jest data wszczęcia postępowania administracyjnego. W postępowaniu wszczętym na żądanie strony jest to data doręczenia organowi żądania strony. Od tego momentu biegą terminy załatwiania spraw określone w art. 35 ww. ustawy.

- Ilość postępowań zakończonych w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania - 6, co stanowi 43% ogółu podjętych rozstrzygnięć w zakresie ewidencji gruntów i budynków oraz klasyfikacji gruntów (z czego 66% rozstrzygnięć podjętych w zakresie ewidencji gruntów i budynków oraz 36% rozstrzygnięć podjętych w zakresie klasyfikacji gruntów):

- G.6622.1.1.2014.KA
- G.6622.3.2014.KA
- G.6623.1.2014.KA
- G.6623.2.2014.KA
- G.6623.9.2014.KA
- G.6623.14.2014.KA

W przypadku 2 decyzji (G.6622.1.1.2014.KA oraz G.6623.9.2014.KA) rozstrzygnięcia zostały nadane u operatora pocztowego, kolejno po upływie 22 i 11 dni po dacie jaką jest opatrzona decyzja.

Zwraca się uwagę, iż należy rozróżnić decyzję sporządzoną, ale nieogłoszoną i nedoręczoną, a decyzję wydaną, czyli doręczoną i ogłoszoną. Decyzja nieogłoszona i nedoręczona nie załatwia sprawy, gdyż nie wiąże organu, ani strony. Taka decyzja może być dowolnie zmieniona przez organ administracji.

- Ilość postępowań zakończonych w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania - 5, co stanowi 36% ogółu podjętych rozstrzygnięć w zakresie ewidencji gruntów i budynków oraz klasyfikacji gruntów (z czego 33 % rozstrzygnięć podjętych w zakresie ewidencji gruntów i budynków oraz 36% rozstrzygnięć podjętych w zakresie klasyfikacji gruntów):

- G.6622.1.2.2014.KA
- G.6623.3.2014.KA
- G.6623.7.2014.KA
- G.6623.8.2014.KA
- G.6623.10.2014.KA

W sprawie o nr G.6623.7.2014.KA termin miesięczny został przekroczony o 1 dzień.

- Ilość postępowań zakończonych w terminie powyżej 2 miesięcy- 3, co stanowi 21% ogółu podjętych rozstrzygnięć w zakresie ewidencji gruntów i budynków oraz klasyfikacji gruntów (27% rozstrzygnięć podjętych w zakresie klasyfikacji gruntów):

- G.6623.4.2014.KA

- G.6623.5.2014.KA
- G.6623.6.2014.KA

Powyżej wskazane sprawy przekraczały dopuszczalny, określony w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego termin na rozpoznanie spraw w postępowaniu administracyjnym. W aktach spraw brak zawiadomień o przyczynach zwłoki w rozpoznaniu sprawy i nowym terminie jej załatwienia, o którym mowa w art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stwierdzenie ostateczności decyzji:

13 decyzji administracyjnych wydanych w skontrolowanych postępowaniach (za wyjątkiem decyzji wydanej w sprawie o nr G.6623.5.2014.KA) opatrzone pieczęcią „decyzja jest ostateczna i podlega wykonaniu z dniem ...”.

W przeciwieństwie do pojęcia ostateczności, pojęcie klauzuli ostateczności nie zostało zdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Kwestia formy klauzuli ostateczności również nie została uregulowana w przepisach prawa. W praktyce organów administracji publicznej pod pojęciem klauzuli ostateczności rozumie się najczęściej przybitą pieczęć na dokumencie decyzji administracyjnej. W skład klauzuli ostateczności wchodzi także podpis i oznaczenie stanowiska służbowego pracownika organu administracji publicznej, który ją nadał (tak też Tomasz Dziuk, „Klauzula ostateczności decyzji administracyjnej” w *czasopiśmie Państwo i Prawo nr 6/2014*). We wszystkich sprawach, poza decyzją o nr G.6623.7.2014.KA, brakowało podpisu i oznaczenia stanowiska służbowego pracownika opatrującego decyzję klauzulą wykonalności.

Przez okres 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie przysługuje prawo wniesienia odwołania (art. 129 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego). Natomiast, zgodnie z art. 57 § 1 tej ustawy, jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło, natomiast upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Przy czym, jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni. Zatem jeżeli strona nie złoży odwołania, klauzula ostateczności winna być nadana dopiero z upływem 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Przy czym, jeżeli decyzja była doręczana więcej niż jednemu adresatowi, decyzja staje się ostateczna z upływem terminu do wniesienia odwołania przez każdego adresata z osobna, to jest po upływie 14 dni od dnia jej doręczenia poszczególnym adresatom. Termin nadania klauzuli ustalono nieprawidłowo w sprawach o nr: G.6622.1.1.2014.KA, G.6622.1.2.2014.KA, G.6622.3.2014.KA, G.6623.1.2014.KA, G.6623.2.2014.KA, G.6623.3.2014.KA, G.6623.7.2014.KA, G.6623.8.2014.KA, G.6623.9.2014.KA, G.6623.14.2014.KA.

Należy zauważyć, iż zgodnie z treścią art. 24 ust. 2b ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne oraz § 46 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z urzędu wprowadza się zmiany wynikające z ostatecznych decyzji administracyjnych. W kontrolowanych sprawach, w których zatwierdzono zmianę treści operatu, dokonywano wpisu niemalże w dacie wydania decyzji, nie czekając na jej ostateczność.

Ocena skontrolowanej działalności: pozytywna z nieprawidłowościami

II. Sposób konstruowania orzeczeń administracyjnych i ich zgodność z wymogami dotyczącymi sporządzania aktów administracyjnych

a) Metryka.

Zgodnie z art. 66a ustawy Kodeks postępowania administracyjnego sporządzano każdorazowo metrykę sprawy w formie papierowej. Stosowana metryka jest zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz.U. z 2012 r. poz.250).

Wyjaśnia się, iż wskazanie identyfikatora dokumentu w aktach sprawy, do którego odnosi się dana czynność możliwe jest przez podanie daty dokumentu bądź znaku pisma lub innego niepowtarzalnego w danej sprawie identyfikatora dokumentu, do którego odnosi się dana czynność. Dopuszcza się również dodatkowe oznaczenie dokumentów w sprawie w celu ułatwienia powiązania ich z wpisem w metryce sprawy. Oznaczenie identyfikatorów w metrykach spraw nie znajduje odzwierciedlenia w kontrolowanych aktach.

Stwierdzono brak informacji o przekazaniu pisma do wysyłki. Zasadnym byłoby również wyodrębnienie opisu czynności polegających na przygotowaniu projektu pisma, jego weryfikacji i podpisie.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: folder ewidencja gruntów i folder klasyfikacja gruntów]

b) Teczka sprawy.

Podczas wykonywania czynności kontrolnych stwierdzono, że segregator, w którym przechowywane są dokumenty dotyczące ewidencji gruntów i klasyfikacji gruntów nie jest opatrzony zgodnie ze wskazaniem zawartymi w § 62 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 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. z 2011 r. nr 14, poz. 67), dalej zwanego „instrukcją kancelaryjną”. Na segregatorze spraw z obszaru ewidencji gruntów widnieje oznaczenie symbolu oznaczenia komórki, symbolu klasyfikacyjnego z wykazu akt, tytuł, który jest niezgodny z pełnym hasłem klasyfikacyjnym z wykazu akt (jest: „zmiany w ewidencji gruntów” powinno być: zmiana formy użytkowania gruntów), wskazanie rodzaju zgromadzonej dokumentacji, lata dla których prowadzona jestteczka. Na segregatorze spraw z obszaru klasyfikacji gruntów widnieje natomiast oznaczenie: „Powiat Lębork”, symbol oznaczenia komórki, symbol klasyfikacyjny z wykazu akt, tytuł, który jest niezgodny z pełnym hasłem klasyfikacyjnym z wykazu akt (jest: „klasyfikacja gruntów” powinno być: aktualizacja użytków gruntowych), lata dla których prowadzona jestteczka. Zatem w opisie umieszczonym na okładkach teczek aktowych brakowało bądź nieprawidłowo określono: pełną nazwę podmiotu oraz pełną nazwę komórki organizacyjnej, kategorię archiwalną, tytułteczki złożonej z pełnego hasła klasyfikacyjnego z wykazu akt oraz informacji o rodzaju dokumentacji występującej w teczce.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: plik IMG_0768.JPG, plik SAM_2740]

c) Spis akt.

Stwierdzono, że w segregatorach znajdują się formularze spisu spraw w nich przechowywanych. Spisy nie są w pełni uzupełnione. Brakuje oznaczenia komórki organizacyjnej prowadzącej daną kategorię spraw, hasła klasyfikacyjnego z wykazu akt. Ponadto w kilku przypadkach brakuje informacji o dacie ostatecznego załatwienia sprawy, sposobie jej załatwienia, oznaczenia osoby prowadzącej sprawę, tytułu odnoszącego się do treści sprawy. Powyższe narusza § 53 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej, który wskazuje jakie dane winien zawierać spis spraw prowadzony w systemie tradycyjnym.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: plik IMG_0699.JPG, plik SAM_2742]

d) Oznaczenie sygnatury sprawy.

Znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy. Znak sprawy zawiera oddzielone kropką: oznaczenie komórki organizacyjnej, symbol klasyfikacyjny z wykazu akt, kolejny numer sprawy, cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym sprawa się rozpoczęła oraz ewentualnie pierwsze litery imienia i nazwiska pracownika prowadzącego sprawę. Jeżeli zachodzi potrzeba wydzielenia określonych spraw z danej klasy w wykazie akt w osobne zbiory, to dla danego numeru sprawy przyporządkowuje się kolejny numer, wynikający ze spisu spraw założonego do numeru sprawy, która jest podstawą wydzielenia.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, iż niejednolicie oznaczone są sprawy z zakresu ewidencji gruntów i budynków. Dwie sprawy: G.6622.1.1.2014.KA, G.6622.1.2.2014.KA- oznaczone są jak dla wydzielonej klasy, natomiast kolejna została oznaczona: G.6622.3.2014.KA.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: folder ewidencja gruntów]

e) Właściwość rzeczowa i miejscowa do rozpoznania sprawy.

We wszystkich kontrolowanych sprawach zachowano właściwość rzeczową i miejscową przy rozpoznawaniu sprawy.

f) Data wydania decyzji.

Wszystkie kontrolowane decyzje opatrzone datą wydania decyzji.

g) Oznaczenie organu administracji publicznej.

Decyzja administracyjna powinna zawierać oznaczenie organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Organ administracji publicznej oznacza się poprzez wskazanie pełnej nazwy organu oraz adresu jego siedziby.

Stwierdzono, iż wszystkie kontrolowane decyzje są prawidłowo oznaczone nazwą organu umieszczoną w nagłówku pisma: „Starosta Lęborski”. Natomiast we wszystkich sprawach stwierdzono brak informacji o adresie siedziby organu.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: folder ewidencja gruntów i klasyfikacja gruntów]

h) Przywołanie przepisów obowiązującego prawa w podstawie prawnej decyzji oraz treści uzasadnienia.

Przywołując akt normatywny należy wskazać rodzaj aktu, przytoczyć jego pełną nazwę obejmującą datę jego uchwalenia i miejsce jego publikacji. Zgodnie z § 158 ust. 5

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), jeżeli w dacie cytowania obowiązuje wersja aktu zmieniona w stosunku do wersji opublikowanej w cytowanym źródle należy po wskazaniu publikatora dodać zapis: "z późn. zm.". Wskazane elementy należy podawać z zachowaniem kolejności. Ponadto należy wskazać, że od dnia 1 stycznia 2012 r. dzienniki ustaw publikowane są elektronicznie i przywołując taki akt należy wskazać jedynie numer jego pozycji w danym roku kalendarzowym. Konstruując pismo należy stosować jednolite zasady.

Stwierdzono, iż powyższe zasady nie zostały w szczególności zachowane w decyzjach: G.6623.1.2014.KA, G.6623.2.2014.KA.

Zgodnie z § 59 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy artykułu podzielonego na ustępy, punkty, litery i tiret powołuje się w następującej kolejności: „art. ... ust. ... pkt... lit. ... tiret...”. Natomiast w przypadku gdy jednostka redakcyjna składa się z kilku zdań, a zamierza się powołać tylko jedno z nich, wyraża się to zwrotem: „art. ... ust. ... zdanie (numer porządkowy zdania)”. Nie wystarczy zatem ogólne przywołanie samego na przykład artykułu, gdy ma on paragrafy, ustępy, litery.

I tak:

- nie wskazano paragrafu dla art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego w decyzjach: G.6622.1.1.2014.KA, G.6622.1.2.2014.KA, G.6622.3.2014.KA, G.6623.1.2014.KA, G.6623.2.2014.KA, G.6623.5.2014.KA

- nie wskazano pkt dla § 44 oraz ust. i pkt dla § 46 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454 ze zm.) w decyzjach G.6622.1.1.2014.KA, G.6622.1.2.2014.KA, G.6622.3.2014.KA

- nie wskazano żadnego przepisu a jedynie przywołano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1246) w decyzjach G.6623.1.2014.KA, G.6623.2.2014.KA.

Podobnie w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania stwierdzono, iż cytowano tekst jednolity ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego bez wskazania wprowadzonych zmian, podczas gdy 11 maja 2014r. ustawa została znowelizowana, przepisy cytowane były ogólnie.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: folder ewidencja gruntów i klasyfikacja gruntów]

i) Podstawa prawna rozstrzygnięcia.

Powołanie podstawy prawnej decyzji to przytoczenie przepisów prawa materialnego, na których organ administracji publicznej oparł swoje rozstrzygnięcie oraz przepisów kompetencyjnych, upoważniających organ do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Należy podzielić pogląd, że jako podstawę prawną decyzji powinno się powoływać jedynie przepisy proceduralne mające szczególny związek z decyzją. Powoływanie wszystkich przepisów kodeksu czy ustawy, które miały zastosowanie w sprawie jest zbędne.

Stwierdzono, iż w wydawanych decyzjach nie jest przywoływany art. 7d pkt 1 lit. a tiret 1 lub 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W przypadku kontrolowanych postępowań z zakresu ewidencji gruntów i budynków należało przywołać w podstawie prawnej decyzji § 44 pkt 2 i § 47 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Natomiast w sprawach z zakresu klasyfikacji gruntów prawidłowo należało przywołać w podstawie prawnej decyzji § 3 i § 5 ust. 1 pkt. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: folder ewidencja gruntów i klasyfikacja gruntów]

j) Określenie stron postępowania, pełnomocników stron i doręczenie decyzji.

Decyzja administracyjna musi zawierać oznaczenie strony lub stron. Oznaczenia strony będącej osobą fizyczną dokonuje się poprzez wskazanie jej imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania. Stronę będącą jednostką organizacyjną oznacza się poprzez wskazanie jej nazwy oraz adresu siedziby.

Zgodnie z art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Stwierdzono naruszenie art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez wskazanie w rozdzielniku decyzji jako strony postępowania klasyfikatora gruntów upoważnionego w sprawie. (G.6623.1.2014.KA, G.6623.5.2014.KA).

Zgodnie z treścią art. 32 Kodeksu postępowania administracyjnego strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych z treści pełnomocnictwa powinien jasno wynikać jego zakres, tzn. jakich czynności, w jakim postępowaniu, przed jakim organem może dokonywać pełnomocnik w imieniu swojego mocodawcy. W pełnomocnictwie należy wskazać, czy obejmuje ono wszelkie czynności procesowe, czy też tylko niektóre z nich, a ponadto określić, czy dotyczy całego postępowania, czy też tylko określonego etapu. Nie można dowolnie interpretować zapisu pełnomocnictwa. Trzeba pamiętać, że to od mocodawcy zależy treść udzielonego pełnomocnictwa.

Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie o sygn. G.6622.1.1.2014.KA (jak wynika z nagłówka pisma) został złożony przez przy czym pod wnioskiem zamieszczono między innymi podpis z zapis: „za małoletnią

..... Organ przyjął wniosek, nie prowadził postępowania wyjaśniającego i nie podjął ustaleń czy działająca w imieniu małoletniej Ewa Popiel była do tego umocowana.

Kolejno wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie o sygn. G.6623.14.2014.KA (jak wynika z nagłówka pisma) został złożony przez , podczas gdy pod wnioskiem widnieje tylko jeden podpis - Nie okazano dokumentu pełnomocnictwa. W tej sytuacji organ winien wezwać osobę, która podpisała wniosek do przedłożenia stosownego upoważnienia, czego jednak zaniechał. Organ naruszył tym dyspozycję zawartą w art. 64 § 2 w zw. z art. 33 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie można uznać, iż w sprawie ma zastosowanie art. 33 § 4 ww. ustawy.

W sprawie G.6623.1.2014.KA wniosek o wszczęcie postępowania został złożony przez prezesa zarządu Spółki będącej dzierżawcą gruntu. Osoba ta wraz z wnioskiem nie

przedłożyła aktualnego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego, które umocowywało by ją do złożenia takiego pisma w imieniu Spółki. W tej sytuacji organ winien wezwać Spółkę do doręczenia aktualnego odpisu z KRS. Zgodnie bowiem z treścią art. 30 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli.

Natomiast w sprawach o sygn. akt G.6622.1.1.2014.KA, G.6623.4.2014.KA i G.6623.6.2014.KA decyzje zostały odebrane osobiście. W pierwszej sprawie stroną był wójt gminy, w dwóch pozostałych nadleśnictwo. Na decyzjach tych widnieją podpisy osób odbierających decyzję oraz data. Podpis na decyzji G.6622.1.1.2014.KA jest nieczytelny. Na decyzjach G.6623.4.2014.KA i G.6623.6.2014.KA zapisano czytelnie imię i nazwisko. Starosta nie udokumentował czy osoby odbierające decyzję były upoważnione do dokonania takiej czynności w imieniu strony.

Prawidłowe umocowanie pełnomocnika i uznanie tego umocowania przez organ ma szczególne znaczenie w świetle treści art. 40 § 2 ww. ustawy, który nakazuje doręczanie pism pełnomocnikowi, gdyż zgodnie z orzecznictwem pominięcie pełnomocnika jest równoznaczne z pominięciem strony i stanowi w efekcie przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego.

W sprawach o sygn. akt G.6622.1.1.2014.KA, G.6622.1.2.2014.KA, G.6623.1.2014.KA, G.6623.14.2014.KA działki objęte wnioskiem były przedmiotem współwłasności. Na podstawie rozdzielnika uwidocznionego pod decyzją oraz ZPO ustalono, iż w powyższych sprawach wydawany był jeden egzemplarz decyzji i adresowany wspólnie na współwłaścicieli. Zgodnie z dominującą linią orzecniczą, adresując przesyłkę przeznaczoną dla strony postępowania, organ powinien wskazać ją jako indywidualnie określonego adresata, wobec którego dokonywana jest czynność doręczenia. Wobec czego doręczanie pism i decyzji łącznie obojgu współmałżonkom czy też rodzicom i dziecku należy uznać za nieprawidłowe. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że pisma w postępowaniu administracyjnym kierowane do strony powinny być imienne, tzn. wymieniające stronę jako indywidualnie oznaczonego adresata. Doręczenie pisma obojgu małżonkom jest sprzeczne z treścią art. 40 Kodeksu postępowania administracyjnego. W sytuacji bowiem, gdy w jednej kopercie przesyłany jest dwóm adresatom jeden egzemplarz decyzji, brak jest podstaw do stwierdzenia, że domownik odebrał przesyłkę kierowaną do drugiego adresata, bowiem przesyłka ta jest tylko jedna i zostaje doręczona tylko tej osobie, która pokwitowała jej odbiór. Osoba kwitująca odbiór przesyłki nie ma więc możliwości przekazania jej drugiemu adresatowi, bowiem przesyłka ta jest tylko jedna. Może jedynie umożliwić drugiemu adresatowi zapoznanie się z treścią rozstrzygnięcia, co nie jest jednak równoznaczne z doręczeniem decyzji i rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia środka odwoławczego.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: folder ewidencja gruntów i klasyfikacja gruntów]

k) Konstruowanie treści uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji.

Zgodnie z art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego elementem decyzji administracyjnej jest uzasadnienie prawne oraz faktyczne. Natomiast zgodnie z art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego wskazuje, że uzasadnienie faktyczne decyzji

powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Dokonując weryfikacji wydanych decyzji z zakresu ewidencji gruntów odnotowano w zasadzie brak zawarcia uzasadnienia prawnego, gdyż nie można uznać za wyczerpujące uzasadnienie prawne wskazujące jedynie przepisy, które miały związek z podjętym rozstrzygnięciem. Wszystkie decyzje z zakresu ewidencji gruntów zawierały to samo sformułowanie: „Zmiana została dokonana zgodnie z § 44 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38 poz 454 z późn. zm.). Budynek został oznaczony zgodnie z § 63 ust. 1 pkt 4, 5 w/w rozporządzenia oraz Polską Klasyfikacją Obiektów Budowlanych” (G.6622.1.1.2014.KA, G.6622.1.2.2014.KA, G.6622.3.2014.KA). Uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej oraz wykładnie przepisów zastosowanych przez organ.

Dokonując kontroli ww. decyzji zauważono, że zawarte w nich uzasadnienia faktyczne również są bardzo lakoniczne. W uzasadnieniu faktycznym organ administracji publicznej powinien zająć stanowisko wobec całego materiału dowodowego oraz uzasadnić swoje zdanie, a w szczególności uzasadnić, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe, a innym odmówił wiarygodności. W kontrolowanych decyzjach organ nie wyjaśnia jakie okoliczności faktycznie decydują o aktualizacji. Organ polega na treści wniosku i danych znajdujących się w zasobie, natomiast nie weryfikuje rzeczywistej funkcji budynku. Do tego mógłby się posłużyć wizją lokalną. Należy mieć bowiem na względzie, iż rolą starosty jest utrzymanie rejestru w stanie aktualności. Ponadto w sprawie o nr G.6622.1.1.2014.KA organ swoją decyzję opiera między innymi na treści bliżej nieustalonego aktu notarialnego będącego podstawą nabycia nieruchomości.

Dokonując weryfikacji wydanych decyzji z zakresu klasyfikacji gruntów stwierdzono, że konstrukcja uzasadnienia we wszystkich sprawach jest niemal identyczna. Organ opisuje stan faktyczny w sprawie - następujące po sobie czynności. Brak natomiast analizy faktów i przepisów prawnych mających wpływ na treść orzeczenia. (G.6623.1.2014.KA, G.6623.2.2014.KA, G.6623.3.2014.KA, G.6623.4.2014.KA, G.6623.6.2014.KA, G.6623.7.2014.KA, G.6623.8.2014.KA - pierwsze rozstrzygnięcie, G.6623.9.2014.KA, G.6623.10.2014.KA, G.6623.14.2014.KA)

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 107 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony. Dlatego powyższych uwag nie kwalifikuje się jako nieprawidłowości, z uwagi na fakt iż rozstrzygnięcia we wszystkich sprawach były zgodne z wnioskiem strony.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: folder ewidencja gruntów i klasyfikacja gruntów]

l) Pouczenie o środkach zaskarżenia.

We wszystkich kontrolowanych sprawach strona była prawidłowo pouczona o terminie i o sposobie wniesienia środka zaskarżenia.

m) Podpis.

Stwierdzono, że we wszystkich kontrolowanych sprawach prawidłowo opatrzone decyzje podpisem osoby wydającej decyzję z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego.

Ocena skontrolowanej działalności: pozytywna z nieprawidłowościami

III. Realizacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności praw przysługujących stronom w toku postępowania administracyjnego.

Zgodnie z ogólną zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu, wyrażoną w treści art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Stronie nie można utrudniać udziału w postępowaniu. Strona powinna być należycie i wyczerpująco poinformowana o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy, otrzymywać wyjaśnienia i wskazówki, aby nie ponieść szkody z powodu niezajomości prawa.

Ustalono, że w każdej z kontrolowanych spraw z zakresu aktualizacji ewidencji gruntów i budynków organ zawiadamiając stronę o wszczęciu postępowania, informował ją o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, o możliwości uzyskania wyjaśnień, a także o możliwości składania wniosków i zastrzeżeń. Organ zawiadamiając stronę o możliwości czynnego udziału w toczącym się postępowaniu określał 7-dniowy termin, licząc od dnia doręczenia zawiadomienia, na dokonanie czynności.

Ustalono, że w każdej z kontrolowanych spraw z zakresu klasyfikacji gruntów organ zawiadamiając stronę o wszczęciu postępowania, informował ją o możliwości zapoznania się z ustaleniami klasyfikacji oraz projektem decyzji Starosty Lęborskiego i wskazywał, że we wskazanym okresie można zgłaszać zastrzeżenia do projektu ustaleń klasyfikacji. Organ konkretnie określał przedział czasu na dokonanie czynności. Okres ten był różny, średnio około tygodnia czasu. Stwierdzono, iż w sprawie o nr G.6623.3.2014.KA dokumenty klasyfikacji gruntów przyjęto do zasobu po upływie wskazanego w zawiadomieniu okresu czasu, przy czym nie wysyłano ponownej informacji do strony o możliwości zapoznania się z ustaleniami klasyfikacji w nowym terminie. W sprawie o nr G.6623.14.2014.KA dokumenty z klasyfikacji wpłynęły po dacie, od której organ wskazał możliwość zapoznania się z aktami sprawy. Natomiast w sprawach o nr G.6623.8.2014.KA, G.6623.9.2014.KA decyzja klasyfikacyjna została wydana przed upływem wskazanego w zawiadomieniu terminu. Zauważa się konieczność zawiadamiania strony postępowania klasyfikacyjnego o przysługujących jej uprawnieniach na podstawie art. 10, art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy mieć również na uwadze, że zgodnie z treścią § 10 pkt. 2 w związku z § 9 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 2012 r., poz. 1246), w przypadku klasyfikacji przeprowadzanej na wniosek właściciela starosta zawiadamia właściciela o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji w ciągu 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

Ponadto stwierdzono, iż organ nie informuje strony o obowiązku pisemnego zawiadamiania organu o każdej zmianie adresu zamieszkania, siedziby lub adresu do doręczeń, w tym

adresu elektronicznego, pod rygorem uznania za skuteczne doręczenia pism na adres dotychczasowy (art. 41 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego).

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: folder ewidencja gruntów i folder klasyfikacja gruntów]

Ocena skontrolowanej działalności: pozytywna z uchybieniami

IV. Przekazywanie akt postępowania do organu wyższego stopnia w sytuacji wniesienia zaskarżenia od orzeczeń organu pierwszej instancji

W kontrolowanym okresie Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego nie rozpoznawał środków odwoławczych od orzeczeń wydawanych przez Starostę Lęborskiego.

Jednakże w okresie objętym kontrolą Starosta Lęborski wydał dnia 12 września 2014 r. decyzję zatwierdzającą zmianę gleboznawczej klasyfikacji gruntów o nr G.6623.08.2014.KA., od której wniesiono odwołanie. Organ, powołując się na art. 132 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego skorzystał z możliwości tzw. autokontroli decyzji i rozpoznał odwołanie we własnym zakresie.

Kontrolujący stwierdzili następujące nieprawidłowości w prowadzonym postępowaniu:

- Postępowanie zostało wszczęte z wniosku dzierżawcy działek będących własnością syndyka. Wskutek odwołania syndyka, organ uchylił swoją decyzję i orzekł „nie dokonać w operacie ewidencji gruntów i budynków (...) zmian użytków i klas gruntowych oraz zwrócić operat techniczny (...) wnioskodawcy”, podczas gdy w niniejszej sprawie wnioskodawca cofnął swój wniosek. Postępowanie przeprowadzone w trybie art. 132 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego winno zatem skutkować uchyleniem zaskarżonej decyzji i umorzeniem postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, z uwagi na jego bezprzedmiotowość o charakterze podmiotowym (wniosek pochodził od podmiotu nie będącego stroną w sprawie).

- Odwołanie syndyka w tej sprawie zostało wniesione dnia 1 października 2014 r. Natomiast rozstrzygnięcie uchylające pierwotną decyzję w sprawie organ wydał dnia 14 października 2014 r. Tym samym organ naruszył art.133 Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest bowiem przestać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w drodze tzw. autokontroli. Termin ten, o którym mowa w komentowanym przepisie jest terminem ustawowym i zawitym, co oznacza, że z jego upływem wygasa kompetencja organu pierwszej instancji do wydania decyzji na podstawie i w granicach art. 132 tej ustawy.

[Dowód: akta kontroli– płyta zawierająca fotokopie akt sprawy: podfolder G.6623.08.2014.KA]

Ocena skontrolowanej działalności: pozytywna z nieprawidłowościami.

V. Sprawdzenie procedury załatwiania skarg

W rozdziale 11 regulaminu organizacyjnego kontrolowanej jednostki, znajduje się regulacja zasad i trybu przyjmowania skarg. Zgodnie z § 53 ust. 4 organizację przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg kontroluje i nadzoruje Sekretarz Starostwa Powiatowego

w Łęborku, między innymi poprzez wdrożenie i przesłanie za pismem okólnym naczelnikom wydziałów zasad i wytycznych procedury skargowej.

Zgodnie z treścią § 53 ust. 1 tego Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Łęborku, centralny rejestr wszystkich skarg i wniosków wpływających do Starostwa prowadzi Wydział Organizacyjny, natomiast zgodnie z treścią § 53 ust. 2 tego Regulaminu w wydziałach prowadzone są rejestry skarg, wniosków i petycji załatwianych przez dany wydział. Stwierdzono, iż w Wydziale Geodezji prowadzony jest rejestr skarg i wniosków przez Naczelnika Wydziału. Rejestr prowadzony jest w wyodrębnionej teczce, w formie tabelarycznej. Podczas wykonywania czynności kontrolnych stwierdzono, że teczka, w której przechowywane są dokumenty dotyczące postępowań skargowych nie jest opatrzona zgodnie ze wskazaniem zawartym w § 62 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 instrukcji kancelaryjnej. Na teczce widnieje jedynie tytuł: „rejestr skarg i wniosków”.

Rejestr skarg obejmuje datę wpływu skargi, dane oraz adres zgłaszającego, przedmiot skargi, nazwisko pracownika odpowiedzialnego za załatwienie skargi, termin wyznaczony i faktyczny załatwienia skargi, sposób załatwienia skargi, numer teczki, w której znajdują się akta sprawy, pozycję ewidencyjną skargi w rejestrze, inne uwagi. Okazano również stosowany formularz protokołu przyjęcia skargi złożonej ustnie. Zgodnie z § 5 ust. 1 Zarządzenia nr 1/2015 Starosty Łęborskiego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Łęborku ewidencję skarg w wydziałach prowadzą pracownicy wyznaczeni przez kierowników komórek, natomiast zakres obowiązków w tym względzie powinien być określony w regulaminie wewnętrznym wydziału, a także w zakresie czynności pracownika. Stwierdzono, iż w Regulaminie Organizacyjnym Wydziału Geodezji Starostwa Powiatowego w Łęborku brak uregulowań w powyższym zakresie, nie wskazano do zakresu czynności którego ze stanowisk należy prowadzenie ewidencji skarg.

Szczegółowy tryb ewidencjonowania oraz przyjmowania skarg, wniosków określa Zarządzenie nr 1/2015 Starosty Łęborskiego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Łęborku, natomiast do dnia 14 stycznia 2015 r. tryb ten określało Zarządzenie nr 7/2007 Starosty Łęborskiego z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie organizacji załatwiania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Łęborku. Informacja o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków była umieszczona na tablicy informacyjnej budynku Starostwa, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa oraz jego stronie internetowej pod adresem www.powiat-lebork.com. Starosta i Wicestarosta w sprawach skarg i wniosków przyjmują Interesantów w wyznaczonym czasie - w każdy czwartek w godzinach 12:30 do 15:30, natomiast Naczelnik Wydziału Geodezji - codziennie w godzinach pracy Wydziału. Przedmiotowe ustalenia nie odpowiadały treści art. 253 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym „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”.

[Dowód: akta kontroli – płyta zawierająca fotokopie akt kontroli: folder rejestr skarg]

Z uwagi na fakt, iż w okresie kontrolowanym nie wpłynęła żadna skarga, nie kontrolowano prawidłowości prowadzenia postępowań w tym zakresie.

Ocena skontrolowanej działalności: pozytywna z uchybieniami.

Przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości:

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień było niewłaściwe lub niepełne zastosowanie przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia nie rodzą negatywnych skutków dla skontrolowanych postępowań administracyjnych. Nie powodują również następstw dla kontrolowanej działalności w aspekcie finansowym. Z uwagi relatywnie na mało istotny charakter stwierdzonych nieprawidłowości uchybień oraz ich w przeważającej większości incydentalny charakter, a także, iż nie wywołują one żadnych negatywnych skutków dla ważności tych postępowań, odstąpiono od wskazywania osób za nie odpowiedzialnych.

Zalecenia pokontrolne:

Biorąc pod uwagę powyższe oceny, uwagi i wnioski, na podstawie art. 46 ust. 3 *ustawy o kontroli*, zalecam Pani Staroście:

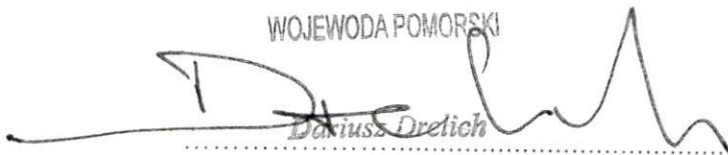
1. Prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności poprzez:
 - uwzględnienie regulacji dotyczących terminów załatwiania spraw określonych w treści art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym każdorazowe zawiadamianie wszystkich stron postępowania, gdy organ nie może załatwić sprawy we wskazanych terminach, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz przekazywania środków zaskarżenia do organu wyższego stopnia zgodnie z art. 133 Kodeksu postępowania administracyjnego
 - prawidłowe ustalenie stron postępowania - art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, do których kierowane są rozstrzygnięcia organu
 - weryfikację umocowania do występowania w charakterze ustawowego albo statutowego przedstawiciela bądź pełnomocnika strony
 - respektowanie praw stron wynikających z treści art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym rzeczywiste umożliwienie zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do jego treści przed wydaniem decyzji
 - konstruowanie decyzji administracyjnych, zgodnie z przepisem art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności umieszczanie wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego w decyzjach administracyjnych
 - w przypadku nadawania klauzuli ostateczności - oznaczanie terminu ostateczności decyzji dopiero z upływem terminu do wniesienia odwołania;
2. Zwrócić uwagę na prawidłowe przywoływanie, w podstawie prawnej oraz w uzasadnieniu orzeczenia, przepisów obowiązującego prawa zgodnie z wymaganiami rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, dbanie o aktualność przywoływanych przepisów oraz jednolite stosowanie zasad;
3. W wydawanych decyzjach administracyjnych oznaczać organ, który wydał decyzję poprzez wskazanie pełnej nazwy organu oraz adresu jego siedziby;
4. Opatrzeć segregatory, w których są przechowywane akta prowadzonych spraw administracyjnych, zgodnie z regulacjami zawartymi w rozporządzeniu w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, zgodnie ze wskazaniami zawartymi w § 62 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do tego rozporządzenia;
5. Nadawać sygnaturę sprawy zgodnie z ww. instrukcją kancelaryjną;

6. Uzupełniać na bieżąco formularze spisu spraw, zgodnie ze wskazaniem zawartymi w § 53 ust. 1 załącznika nr 1 ww. rozporządzenia;
7. Teczke, w której przechowywane są dokumenty dotyczące postępowań skargowych - tytuł „rejestr skarg i wniosków”, należy opisać zgodnie ze wskazaniem zawartymi § 62 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 instrukcji kancelaryjnej;
8. Zapewnić spójność pomiędzy zapisami Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Geodezji Starostwa Powiatowego w Lęborku, a treścią Zarządzenia nr 1/2015 Starosty Lęborskiego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Lęborku - poprzez wyznaczenie stanowisk prowadzących ewidencję skarg;
9. Podjąć działania mające na celu dostosowanie treści informacji o przyjęciach interesantów w sprawach skarg i wniosków do regulacji określonej w treści art. 253 § 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, zgodnie z którą 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.

Wyrażam przekonanie, że realizacja powyższych zaleceń pokontrolnych pozwoli na prawidłowe wykonywanie nałożonych na Panią zadań z zakresu geodezji i kartografii oraz wpłynie na poprawę prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli, proszę Panią Starostę o przedstawienie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli od Wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA POMORSKI

(podpis kierownika jednostki kontrolującej)