

PODSEKRETARZ STANU
ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

Wojciech Nowicki

wpiętno dn. 21.12.11

nr 603 podpis

[Handwritten signature]
22.12.11
10054

Warszawa, dnia 20 grudnia 2011 r.

DKN-4813-3(4)/11

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku

W odpowiedzi na oświadczenie¹ senatorów Pana Grzegorza Wojciechowskiego i Pana Bogdana Pęka, dotyczące działań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Ministra) w toku postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 30 czerwca 1978 r.², na podstawie art. 49 ust. 5 *Regulaminu Senatu*³, przedstawiam wyjaśnienia, które zostały uzyskane z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Ministerstwo).

Postępowanie administracyjne prowadzone jest z wniosku państwa Ireny i Jana B██████ w trybie nadzwyczajnym, tj. w trybie stwierdzenia nieważności ww. prawomocnej decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 30 czerwca 1978 r.⁴ oraz decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 26 września 1979 r.⁵, zatwierdzającej projekt wymiany niezabudowanych gruntów. Minister wielokrotnie badał sprawę dotyczącą ukształtowania gruntów, w wyniku której wydane zostały ww. decyzje. Minister stwierdzał nieważność tych decyzji, dążąc do wydzielenia skarżącym należnego ekwiwalentu gruntowego. Jednak pomimo, zdaniem Ministerstwa, korzystnych rozstrzygnięć państwo B██████ nadal zaskarżali decyzje Ministra, nie godząc się na przyjęte rozwiązania.

Należy dodać, że niniejsza sprawa była także przedmiotem kontroli sądowno-administracyjnej.

W opinii Ministerstwa, decyzje które zostały wydane w tym postępowaniu po wyrokach sądów administracyjnych, uwzględniały zawarte w tych wyrokach wskazania sądów dla organów administracji.

¹ Przekazane przy piśmie z dnia 17 listopada 2011 r., znak: BPS/DSK-043-01/11

² Decyzja nr OT.473-3/78 zatwierdzająca projekt wymiany niezabudowanych gruntów, położonych we wsi Dąbrówka Wielka w gminie Zgierz

³ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 ze zm.)

⁴ Decyzja nr OT.473-3/78

⁵ nr OT.473-10/79

Pragnę również poinformować, że w 2009 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przeprowadziła kontrolę postępowań administracyjnych prowadzonych przez Ministra⁶. Kontrola ta wykazała, że w latach 2008-2009 Ministerstwo prowadziło postępowania administracyjne z naruszeniem zasad wyrażonych w Kodeksie postępowania administracyjnego⁷, tj. zasady szybkości prowadzenia postępowania, zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa oraz zasady informowania stron postępowania. Skutkiem tego powstały wieloletnie zaległości Ministerstwa w rozpatrywaniu spraw administracyjnych. Dlatego też prowadzenie postępowań administracyjnych przez Ministerstwo jest stale monitorowane przez Kancelarię. Z przekazywanych Kancelarii sprawozdań kwartalnych Ministerstwa z realizacji zaleceń pokontrolnych wynika, że wieloletnie zaległości w rozpatrywaniu spraw administracyjnych ulegają stopniowemu zmniejszeniu.

Wyrażam przekonanie, że wątpliwości zawarte w oświadczeniu Panów senatorów co do przebiegu postępowania prowadzonego przez Ministra zostały dostatecznie wyjaśnione w piśmie Ministerstwa, a sprawa będąca przedmiotem tego postępowania zostanie rozstrzygnięta zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

*2 powołanie ~
w Nowicki*

Załączniki:

1. Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi
2. Wystąpienie pokontrolne

Do wiadomości:

Pan Marek Sawicki
Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

⁶ Kontrola w zakresie prowadzenia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi postępowań administracyjnych, w tym spraw skargowych w latach 2008-2009, znak: DKN-583-21/09

⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.



SZEF KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

Tomasz Arabski

DKN-583-21(5)/09

Warszawa, dnia 19 listopada 2009 r.

**Pan
Marek Sawicki**

**Minister
Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 29 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów² (dalej: *rozporządzenie w sprawie zasad i trybu kontroli*), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów³ przeprowadziła w okresie od 3 września do 22 października 2009 r. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi kontrolę w zakresie prowadzenia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi postępowań administracyjnych, w tym spraw skargowych w latach 2008-2009.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym 29 października 2009 r., stosownie do § 24 *rozporządzenia w sprawie zasad i trybu kontroli*, przekazuję Panu Ministrowi *Wystąpienie pokontrolne*.

1. Prowadzenie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi postępowań administracyjnych z zakresu gospodarki ziemią, w tym spraw skargowych, w latach 2008-2009 należy ocenić negatywnie. Postępowania te były prowadzone z rażącym naruszeniem podstawowych zasad wyrażonych w Kodeksie postępowania administracyjnego⁴ (dalej: Kpa) – zasady szybkości prowadzenia postępowania, zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa oraz zasady informowania stron postępowania.

Kierownictwo Ministerstwa oraz właściwe rzeczowo służby Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister Rolnictwa) pomimo świadomości wielkiej liczby wpływających spraw (ponad 6 tys. w badanym okresie) oraz olbrzymich i wieloletnich zaległości w wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych (ponad 3 tys. spraw), nie wdrożyły właściwych mechanizmów organizacyjno-

¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.

² Dz. U. Nr 146, poz. 1414 z późn. zm.

³ Departament Kontroli i Nadzoru.

⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

zarządczych w celu rozwiązania tego złożonego problemu. Tymczasem znaczenie społeczne terminowego rozpatrywania spraw i wydawania decyzji w tak istotnym obszarze jakim jest gospodarka ziemią, wymagało podjęcia zdecydowanych, pilnych i systemowych działań w celu stopniowej likwidacji opóźnień, bowiem wszelkie nieprawidłowości w tym obszarze podważają zaufanie obywateli do organów Państwa.

2. Krytycznie należy ocenić prowadzenie postępowań administracyjnych z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 1-3 Kpa, zgodnie z którymi organ obowiązany jest załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca; sprawy szczególnie skomplikowane – w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania oraz 237 Kpa, zgodnie z którym organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

2.1. Naruszenia terminów załatwienia spraw z zakresu gospodarki ziemią były rażące. W zbadanych postępowaniach okresy bezczynności wynosiły do 6697 dni (ponad 18 lat), przy czym okres bezczynności, tj. niepodejmowania przez organ żadnych działań, powyżej 1000 dni, dotyczył 34 z 50 zbadanych postępowań.

Przykładowo: w postępowaniu odwoławczym (GZ RN-057-625-1009/90) na 6741 dni trwania postępowania okres niepodejmowania żadnych działań przez organ wyniósł 6697 dni (ponad 18 lat).

W postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (GZ RN-057-625-280/92) na 5973 dni postępowania, okres bezczynności wyniósł 5815 dni (ponad 15 lat).

W postępowaniu administracyjnym (GZ GN-051-613-94/00) – po uchynieniu przez NSA 17 listopada 1992 r. decyzji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – organ do dnia rozpoczęcia kontroli nie podjął działań w celu zakończenia sprawy. Na 6133 dni trwania postępowania, bezczynność wyniosła 6103 dni.

Inne przykłady dotyczące spraw o różnym charakterze: wniosek (GZ GN-051-613-94/00) – czas trwania: 6133 dni, bezczynność: 6103 dni; skarga (GZ GE-051-604-35/95) – czas trwania: 5035 dni, bezczynność: 5005 dni; odwołanie (GZ GN-051-621-9/96) – czas trwania: 4990 dni, bezczynność: 4960 dni.

2.2. W badanym okresie liczba załatwianych spraw przez Departament Gospodarki Ziemią (dalej: DGZ) była niższa niż ich wpływ, który dodatkowo co roku się zwiększał. Liczba spraw do rozpatrzenia w stosunku do roku poprzedniego wzrosła w 2007 r. o 3,8%, a w 2008 r. o 17,7%. W tym okresie DGZ miał do rozstrzygnięcia 9612 spraw, z czego zakończonych zostało jedynie 65%.

Należy zauważyć, że najistotniejszym problemem w obszarze orzeczniczej działalności Ministra Rolnictwa dotyczącej gospodarki ziemią są wieloletnie, sięgające lat 90-tych zaległości w wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych. W odniesieniu do spraw bieżących znaczny ich odsetek był załatwiany: w latach 2006 – 2008 wynosił on odpowiednio: 93%, 88%, 81%, a za trzy kwartały 2009 r. odnotowano nawet niewielką nadwyżkę spraw załatwionych nad wpływającymi. Jednakże poza bieżącymi postępowaniami pozostawało stale ponad 3 tys. spraw zaległych, tj. nierozpatrzonych w okresach poprzednich. Jeśli uwzględni się te zaległości, to załatwiano coraz mniej spraw: 48% w 2006 r., 43% w 2007 i 42% w 2008 r.

Sprawy te charakteryzują się wysokim stopniem złożoności, występowaniem problemów ze zgromadzeniem pełnego materiału dowodowego, ustaleniem wszystkich stron postępowania administracyjnego czy też często zmieniającym się orzecznictwem sądowno-administracyjnym.

Problem zaległości z lat ubiegłych oraz dużej liczby nowych spraw w różnym stopniu dotyczy pięciu Wydziałów DGZ zajmujących się postępowaniami z zakresu gospodarki ziemią.

Najwięcej spraw zaległych i nowych odnotowuje Wydział Rewindykacji, tym samym uporanie się z zaległościami jest tam najtrudniejsze. W Wydziałach: Geodezji i Klasyfikacji Gruntów oraz Gospodarowania Nieruchomościami Rolnymi liczba załatwionych spraw w badanym okresie była większa niż ich wpływ, co uprawnia do twierdzenia o perspektywach docelowego zlikwidowania powstałych tam zaległości.

3. Na krytykę zasługuje bierna postawa Ministra Rolnictwa i Dyrekcji DGZ, którzy mając świadomość powyższego stanu oraz obserwując nikłą skuteczność podejmowanych działań, nie ustanowili jako priorytetu konsekwentnej i zdecydowanej redukcji zaległości w rozpoznaniu spraw z zakresu gospodarki ziemią. Nie wypracowano nowych rozwiązań zapewniających terminowe wydawanie rozstrzygnięć, utrwalając błędne przekonanie, że problem jest nierozwiązywalny.

Dotychczas podejmowane działania, takie jak: zwiększenie liczby etatów o 8%; dobór właściwie wykwalifikowanych kadr; zmniejszenie rotacji pracowników poprzez zwiększenie wynagrodzeń (o 80% w odniesieniu do 2007 r.) i przyznawanie nagród uznaniowych; stały dostęp pracowników do aktualnej bazy aktów prawnych wraz z komentarzami i orzecznictwem; partycypowanie w kosztach nauki pracowników w celu podnoszenia ich kwalifikacji oraz nieobciążanie pracowników merytorycznych zadaniami nie związanymi stricte z prowadzonymi przez nich postępowaniami administracyjnymi z pewnością były krokami we właściwym kierunku i w innych okolicznościach mogłyby przynieść zakładane efekty. Niestety, ze względu na skalę i charakter zaległości, w wypadku DGZ działania te okazały się niewystarczające.

Również realizacja, na polecenie Dyrektora Generalnego Ministerstwa, projektu doskonalącego, służącego zidentyfikowaniu głównych problemów w jednym z Wydziałów DGZ, w niewielkim stopniu przyczyniło się do poprawy terminowości załatwiania spraw i zlikwidowania zaległości. Przedstawione Dyrektorowi Generalnemu wnioski potwierdziły jedynie znany stan faktyczny, ale nie zawierały konkretnych sposobów jego zmiany.

3.1. Kierownictwo DGZ wskazywało na niewystarczającą obsadę kadrową jako podstawową przyczynę utrzymujących się zaległości, jednak nie było w stanie przedstawić wymiernych, opartych o analizę wydajności pracy, potrzeb w tym zakresie. Mimo formułowania postulatów zwiększenia obsady etatowej brak informacji o średniej efektywności jednego etatu uniemożliwia odpowiedź na pytanie ile osób należałoby zatrudnić, aby wyeliminować problemy z terminowością załatwiania spraw. Tym samym Kierownictwo DGZ nie było w stanie wskazać nawet przybliżonego terminu zlikwidowania zaległości orzeczniczych – co również świadczy o biernym podejściu i akceptacji obecnego stanu.

3.2. Obciążenie zadaniami pracowników DGZ nie sprzyjało rzetelnemu oraz terminowemu prowadzeniu postępowań administracyjnych. Dysproporcje pomiędzy referentami w poszczególnych Wydziałach DGZ, wynoszące od 91 do 392 spraw przypadających na pracownika w okresie objętym kontrolą powinny stanowić podstawę do podjęcia decyzji w zakresie równomiernego obciążenia pracą poszczególnych pracowników.

3.3. W DGZ nie wdrożono typowych rozwiązań organizacyjnych wspierających proces załatwiania spraw. I tak, np.:

- nie wykorzystywano w pełni możliwości prowadzonego rejestru spraw administracyjnych – podstawowego narzędzia bieżącego nadzoru nad przebiegiem postępowań oraz terminów ich załatwiania, tj. nie agregowano z niego danych wspierających analizy niezbędne do właściwego zarządzania procesem załatwiania spraw; ponadto rejestr ten był prowadzony nierzetelnie (co jednak nie miało wpływu na prawidłowość prowadzonych w DGZ postępowań);

- nie uwzględniono podstawowych możliwości wykorzystania systemów informatycznych w celu usprawnienia i przyspieszenia procesu załatwiania spraw; kolejne projekty rozstrzygnięć były przekazywane pomiędzy pracownikiem i przełożonym w wersji papierowej, bez użycia wewnętrznej poczty elektronicznej i trybu nanoszenia zmian w wersji elektronicznej projektu, co znacznie wydłużało etap przygotowania decyzji;
- nie opracowano szablonów dokumentów oraz wzorów pism procesowych; decyzje i postanowienia posiadają elementy wspólne, których zastosowanie w szablonach mogłoby w prosty sposób skrócić i ułatwić referentowi pracę nad dokumentem i ujednoczyć formę graficzną i redakcyjną dokumentów wychodzących na zewnątrz (do klienta urzędu).

3.4. Ministerstwo Rolnictwa nie wykorzystywało powszechnie dostępnych możliwości dotarcia do uczestników postępowań administracyjnych z istotnymi dla nich informacjami służącymi usprawnieniu postępowania. Działania te prowadziłyby do eliminacji błędów formalnych po stronie składających wnioski (przedłużających postępowanie i generujących dodatkowe koszty związane z jego prowadzeniem) i w konsekwencji służyłyby pogłębianiu zaufania obywateli do organów Państwa oraz podniesieniu ich świadomości i kultury prawnej.

Ministerstwo, oprócz „Zasad wyrażania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze”, nie opublikowało na stronie internetowej wskazówek ułatwiających stosowanie przepisów prawa w obszarze gospodarki ziemią (tj. np. informacji o procedurze składania podań, kompletności dokumentacji, wymaganych załączników, procedurach odwoławczych, wzorów prawidłowo wypełnionych i podpisanych wniosków czy podań z ich obligatoryjnymi elementami), podczas gdy stosowało tę dobrą praktykę w przypadku innych postępowań administracyjnych⁵.

4. Negatywnie należy ocenić świadome odstępianie przez Ministra Rolnictwa od obowiązku stosowania zasady informowania stron postępowania, określonej w art. 9 Kpa.

4.1. W 15 z 16 zbadanych postępowań administracyjnych⁶, w których zaistniał obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 61 § 4 Kpa, polegający na zawiadomieniu stron o wszczęciu postępowania administracyjnego, nie zrealizowano dyspozycji tego przepisu.

Niezawiadomienie stron o wszczęciu postępowania stanowi przesłankę do uchylenia przez organ odwoławczy zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji (art. 138 § 2 Kpa). W przypadku decyzji ostatecznej, brak powiadomienia strony o wszczęciu postępowania jest kwalifikowaną wadą procesową, stanowiącą przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego na wniosek strony (art. 145 § 1 pkt 4 Kpa)⁷. Dlatego też realizacja wskazanego obowiązku jest tak istotna w postępowaniu administracyjnym, a odstępianie od tego obowiązku – niedopuszczalne.

4.2. We wszystkich 46 zbadanych postępowaniach, w których Minister Rolnictwa był zobowiązany zawiadomić strony o niezakończonym w terminie, określonym w art. 35 § 3 Kpa, podając również przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy – organ administracji publicznej nie dopełnił wskazanego obowiązku.

⁵ Zakładka „Przyjmowanie i załatwianie spraw”: <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOruid=1544&LangId=0>.

⁶ Dotyczy postępowań o sygnaturze GZGN-051-613-168/96, GZGN-051-613-94/00, GZGN-057-613-32/99, GZGN-057-613-14/05, GZTR-057-601-15/08, GZTR-057-602-297/09, GZTR-057-602-129/08, GZRN-057-625-16/08, GZTR-057-602-315/08, GZRN-057-625-197/95, GZRN-057-625-280/92, GZRN-057-625-554/97, GZGE-051-604-50/96, GZGE-051-604-24/98, GZGE-051-604-92/98.

⁷ Wyrok NSA z dnia 6 października 2000 r., V SA 316/00.

Jak podał Dyrektor DGZ, sama konieczność informowania stron spowodowałaby sytuację, w której pracownicy – będąc zajęci przygotowywaniem odpowiednich pism – byłiby (z braku czasu) całkowicie odsunięci od merytorycznego załatwiania spraw, co z kolei spowodowałoby narastanie zaległości.

Pomimo iż naruszenie obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 36 Kpa nie powoduje wadliwości decyzji administracyjnej w stopniu uzasadniającym jej uchylenie⁸ – to skutkować ono powinno odpowiedzialnością porządkową lub dyscyplinarną pracownika organu, zgodnie z art. 38 Kpa. Jednakże pracowników DGZ nie pociągano do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej.

Argumenty te dowodzą, iż tolerowano i nie przeciwdziałano sytuacji, w której w urzędzie administracji permanentnie naruszane były przepisy prawa. Należy jednocześnie zauważyć, iż sporządzaniem i wysyłaniem pism informujących strony o niezakończonym w terminie nie muszą zajmować się pracownicy merytoryczni, lecz mogą wykonywać to inne osoby.

5. W prowadzonych przez DGZ postępowaniach administracyjnych z zakresu gospodarowania ziemią stwierdzono błędy polegające m.in. na niewłaściwym zakwalifikowaniu wniosków składanych przez obywateli. Konsekwencją tych błędów było pozbawienie strony możliwości dochodzenia swoich praw na drodze postępowania sądowo-administracyjnego.

W 3 sprawach⁹ organ nie rozpatrzył wniosków o stwierdzenie nieważności decyzji, pomimo iż żądania stron nie budziły żadnych wątpliwości – organ potraktował wnioski jako skargi.

W przypadku 1 postępowania odwoławczego¹⁰ organ II instancji zakończył postępowanie w sposób nieuprawniony. W tym postępowaniu odwołanie od decyzji złożyły 2 strony. Następnie środek odwoławczy wycofała tylko jedna ze stron. Minister Rolnictwa umorzył przedmiotowe postępowanie wskazując w uzasadnieniu decyzji, iż „*strony odwołanie wycofały.*”

Za niedopuszczalne należy uznać również to, że pomimo zagubienia przez Ministerstwo akt administracyjnych dwóch postępowań¹¹, nie podjęto próby ich odtworzenia.

Pozytywnie należy jednak ocenić uzyskanie od kierownictwa DGZ – jeszcze w toku kontroli – zapewnienia, że niezwłocznie po jej zakończeniu zostaną wszczęte właściwe postępowania nadzwyczajne mające na celu konwalidację wskazanych postępowań administracyjnych.

6. Pracownicy DGZ nie składali oświadczenia o braku wystąpienia przesłanek mogących skutkować wyłączeniem ich od udziału w konkretnym postępowaniu. Do akt żadnego ze zbadanych postępowań nie dołączono dokumentacji świadczącej o dokonaniu przez przełożonych weryfikacji czy pracownik, któremu powierzono sprawę, nie podlegał wyłączeniu od udziału w postępowaniu na podstawie art. 24 Kpa. Kwestia powyższa nie została również uregulowana w opisach stanowisk pracy oraz w regulaminie organizacyjnym DGZ.

Pomimo iż Kpa nie precyzuje, w jaki sposób należy badać i dokumentować bezstronność osób biorących udział w postępowaniu, składanie oświadczenia o braku przesłanek mogących skutkować wyłączeniem pracownika od udziału w konkretnym postępowaniu byłoby przykładem dobrej praktyki, służącej lepszemu zapewnieniu obiektywizmu i wzmocnieniu transparentności działalności orzeczniczej Ministra Rolnictwa.

⁸ Wyrok NSA z dnia 29 października 1985 r., III SA 696/85.

⁹ Postępowania o sygnaturze: GZ GN-051-604-50/96; GZ GE-051-604-24/98; GZ GE-051-604-92/98.

¹⁰ Postępowanie o sygnaturze: GZ GN-051-621-50/97.

¹¹ Dotyczy postępowań o sygnaturze: GZ GN-057-613-57/98 (wg rejestru: skarga); GZ GN-057-613-28/03 (wg rejestru: skarga).

7. System organizacji rozpatrywania skarg w MRiRW był właściwy i nie stwierdzono naruszeń rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹². Jednakże należy wskazać na jego nieskuteczność w zapewnieniu, że wszystkie skargi zostaną załatwione w Ministerstwie w terminach wynikających z Kpa.

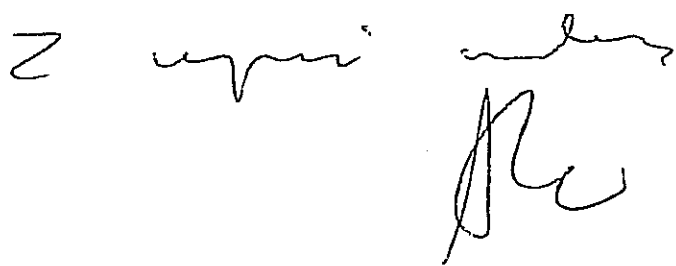
Pomimo podejmowania przez Biuro Kontroli systematycznych działań nadzorczych i monitorujących załatwianie skarg przez poszczególne komórki organizacyjne urzędu – nieterminowe rozpatrywanie w Ministerstwie skarg dotyczyło 11% spraw w 2008 r. i 8% w ciągu ośmiu pierwszych miesięcy 2009 r.

Należy też zauważyć, że z prowadzonego w DGZ rejestru skarg nie można wyagregować danych dotyczących łącznej liczby skarg na bezczynność organu z zakresu gospodarowania ziemią.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny, uwagi i wnioski, na podstawie § 24 ust. 2 i 4 *rozporządzenia w sprawie zasad i trybu kontroli*, zalecam Panu Ministrowi:

1. Pilne podjęcie wszelkich dozwolonych prawem działań w celu jak najszybszego zlikwidowania zaległości w wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych w zakresie gospodarki ziemią. Oczekuję działań uwzględniających:
 - a) wskazanie, na podstawie dokonanych analiz statystyczno-zarządczych, najskuteczniejszych, doraźnych i systemowych (strukturalnych) rozwiązań usunięcia zaległości w rozpatrywaniu spraw, przy użyciu zarówno zasobów Ministerstwa, jak i ewentualnie zewnętrznych,
 - b) określenie kosztów wdrożenia proponowanych rozwiązań,
 - c) opracowanie i wdrożenie harmonogramu działań, z podaniem zadań, terminów ich realizacji oraz osób odpowiedzialnych.
2. Zapewnienie informacyjnego i merytorycznego wsparcia dla uczestników postępowań administracyjnych poprzez zamieszczenie w siedzibie Ministerstwa oraz na stronie internetowej informacji na temat zasad i trybu załatwiania poszczególnych rodzajów spraw administracyjnych w zakresie gospodarki ziemią.
3. Wprowadzenie wewnętrznych mechanizmów kontrolnych zapewnienia bezstronności osób prowadzących postępowania administracyjne, w tym skargowe.

Jednocześnie informuję, że na podstawie § 25 *rozporządzenia w sprawie zasad i trybu kontroli*, oczekuję od Pana Ministra, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zaleceń oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia. Proszę jednocześnie o informowanie mnie w okresach kwartalnych o postępach prac nad likwidacją zaległości w wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych w zakresie gospodarki ziemią.



¹² Dz. U. Nr 5, poz. 46.

**MINISTERSTWO ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**
Departament Gospodarki Ziemią

GZge-057-604-15-3/11

Warszawa, dnia 2 grudnia 2011 r.

Pani
Ineza Królik
Dyrektor
Biura Pełnomocnika Rządu
do Spraw Opracowania Programu
Zapobiegania Nieprawidłowościom
w Instytucjach Publicznych
Kancelaria Prezesa
Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Odpowiadając na wystąpienie z dnia 25 listopada 2011 r., nr DKN-4813-3(2)/11, związane z oświadczeniem senatorów Grzegorza Wojciechowskiego i Bogdana Pęka, dotyczącym prowadzonego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 30 czerwca 1978 r., nr OT.473-3/78, zatwierdzającej projekt wymiany niezabudowanych gruntów, położonych we wsi Dąbrówka Wielka, gm. Zgierz, przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Odnosząc się do kwestii podnoszonych w oświadczeniu złożonym przez senatorów Grzegorza Wojciechowskiego i Bogdana Pęka na 1. posiedzeniu Senatu w dniu 9 listopada 2011 r., należy wskazać, że postępowanie z wniosku państwa Ireny i Jana małżonków B[REDAKED] jest prowadzone w jednym z trybów nadzwyczajnych, tj. stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 30 czerwca 1978 r., nr OT.473-3/78, zatwierdzającej projekt wymiany niezabudowanych gruntów, położonych we wsi Dąbrówka Wielka, gm. Zgierz oraz decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 26 września 1979 r., nr OT.473-10/79,

Departament Kontroli i Nadzoru

DKN 4813-3(3)111

Wpłynęło dnia 5.12.2011 Nr 136 521/11

zatwierdzającej projekt wymiany niezabudowanych gruntów, położonych we wsi Dąbrówka Wielka i Dąbrówka Strumiany, gm. Zgierz.

Celem tych wymian było racjonalne ukształtowanie gruntów Rolniczej Spółdzielni Wytwórczej „Srebrna Dąbrówka”, której grunty własne oraz grunty wkładowe jej członków, w tym Ireny i Jana małż. B██████████, położone były w szachownicy z gruntami rolników indywidualnych.

W wyniku przeprowadzonych postępowań wymiennych grunty wkładowe Jana i Ireny małż. B██████████, potraktowane jako grunty spółdzielcze, zostały wydzielone jako grunty zamienne innym uczestnikom tych wymian. Irena i Jan małż B██████████, pominięci jako uczestnicy powyższych postępowań, nie otrzymali w zamian za grunty własne żadnych gruntów zamiennych. Natomiast należny im ekwiwalent gruntowy został wydzielony Rolniczej Spółdzielni Wytwórczej „Srebrna Dąbrówka”.

Na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848, z późn. zm.) Rolnicza Spółdzielnia Wytwórcza „Srebrna Dąbrówka” w 1998 roku przedstawiała propozycje mające na celu zaspokojenie roszczeń Ireny i Jana małż. B██████████, dotyczących zwrotu im gruntów wkładowych, ewentualnie gruntów równoważnych. Jednak propozycje te zostały potraktowane odmownie, gdyż Irena i Jan małż. B██████████ zażądali zwrotu tych samych gruntów, które wnieśli jako wkładowe i w związku z powyższym wnieśli o stwierdzenie nieważności wspomnianych decyzji.

Należy podkreślić, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wielokrotnie badał przedstawioną wyżej sprawę, stwierdzając także nieważność powyższych decyzji (o co wnioskowali Irena i Jan małż. B██████████) w celu umożliwienia w następstwie poprawy wadliwości powstałych w przedmiotowych postępowaniach wymiennych, a mianowicie wydzielenia skarżącym należnego ekwiwalentu gruntowego. Jednak mimo korzystnych rozstrzygnięć, Irena i Jan małż. B██████████ nadal zaskarżali decyzje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nie godząc się na przyjęte rozwiązania.

Niniejsza sprawa była także przedmiotem kontroli sądoadministracyjnej początkowo w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a następnie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie.

Wyrokiem z dnia 22 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1011/09, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2009 r., nr GZge-057-604-46/09 utrzymującą w mocy swoją decyzję z dnia 4 marca 2009 r., nr GZge-057-604-38-

1/08, stwierdzającą nieważność decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 30 czerwca 1978 r., nr OT.473-3/78 oraz decyzji z dnia 26 września 1979 r., nr OT.473-10/79, w części dotyczącej gruntów wydzielonych w wyniku wymian Rolniczej Spółdzielni Wytwórczej „Srebrna Dąbrówka” stanowiących obecnie jej własność. Następnie wyrokiem z dnia 6 października 2010 r., sygn. akt IV SAB/Wa 146/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do rozpoznania wniosku Ireny i Jana małż. B. [REDAKTED] w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi.

Jednak zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749, z późn. zm.) postępowanie scaleniowe lub wymienne jako organ pierwszej instancji przeprowadza starosta. Przepis ten został zmieniony z dniem 1 sierpnia 2009 r. przez art. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753, z późn. zm.). W wyniku nowelizacji skreślono drugie zdanie wskazujące wojewodę jako organ wyższego stopnia w stosunku do starosty. Zmiana była podyktowana ujednocnieniem trybu odwoławczego w sprawach rozpatrywanych przez organy samorządu terytorialnego.

Biorąc powyższe pod uwagę obecnie, w sprawach scaleń i wymian gruntów organem bezpośrednio wyższego stopnia jest samorządowe kolegium odwoławcze, gdyż stosownie do art. 17 pkt 1 Kpa organem wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze.

Mając powyższe na uwadze, odnosząc się do zarzutu podniesionego w oświadczeniu senatorów, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie stosuje się do wskazań Sądu, należy pokreślić, że jest on bezzasadny. Wobec zmiany stanu prawnego, ocena prawna dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wydanym w sprawie wyroku z dnia 22 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1011/09, straciła swą aktualność, a zatem związanie wydanym orzeczeniem jest wyłączone.

Natomiast wykonując zobowiązanie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 6 października 2010 r., sygn. akt IV SAB/Wa 146/10, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania prawomocnego wyroku (tj. od dnia 13 stycznia 2011 r.) decyzję z dnia


8 lutego 2011 r., nr GZge-057-604-5/10, umarzającą postępowanie administracyjne z wniosku Ireny i Jana małż. B. [REDAKTED] w związku z brakiem podstaw prawnych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

Decyzją z dnia 19 kwietnia 2011 r., nr GZge-057-604-15/11, po rozpoznaniu wniosku Ireny i Jana małż. B. [REDAKTED] o ponowne rozpatrzenie sprawy, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia 8 lutego 2011 roku.

W dniu 30 listopada 2011 r. do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wpłynął wraz z aktami sprawy prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 838/11, uchylający decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 kwietnia 2011 r. z przyczyn proceduralnych, a nie, jak podnoszą senatorowie w oświadczeniu, w związku z niezastosowaniem się do wskazań Sądu.

W związku z powyższym obecnie przed Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi toczy się postępowanie administracyjne z wniosku Ireny i Jana małż. B. [REDAKTED] o ponowne rozpatrzenie sprawy, w wyniku którego zostanie wydana decyzja uwzględniająca wskazania Sądu zawarte w prawomocnym wyroku z dnia 7 września 2011 roku.

z up. DYREKTORA
DEPARTAMENTU GOSPODARKI ZIEMIĄ


Jerzy Kozłowski
ZASTĘPCA DYREKTORA