



Bydgoszcz, 15.05.2014 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI
WNK.DT.431.2.1.2014.JSz

p. sekretarz
p. Nawrotel → *do wiadomości*
p. Szwercul



Pan
Miroslaw Graczyk
Starosta Toruński
ul. Towarowa 4-6
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.), art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 258 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267) w dniach 4.02.2014 r. – 12.02.2014 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski przeprowadził kontrolę Starosty Toruńskiego (zwanego dalej Starostą), adres: ul. Towarowa 4-6, 87-100 Toruń, zrealizowaną przez Jerzego Szelałowskiego – starszego inspektora wojewódzkiego w Wydziale Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie wykonywania wybranych zadań z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205) - zwanej dalej ustawą o ochronie gruntów, ustawie z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r., poz. 1226) – zwanej dalej ustawą Prawo łowieckie oraz przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.

Okres objęty kontrolą: 1.01.2013 r. – 31.12.2013 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność kontrolowana oceniona została pozytywnie z uchybieniami - w zakresie realizacji ustawy o ochronie gruntów, pozytywnie z nieprawidłowościami - w zakresie realizacji ustawy Prawo łowieckie oraz pozytywnie z nieprawidłowościami - w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.

Ocen dokonano na podstawie następujących ustaleń:

1. W zakresie realizacji ustawy Prawo łowieckie:

- a) w okresie objętym kontrolą Starosta pełnił funkcję wydzierżawiającego dla 11 obwodów łowieckich polnych, dla których dzierżawcami byli:
 - Koło Łowieckie „Darz Bór” z siedzibą w Toruniu: obwód łowiecki nr 98,
 - Koło Łowieckie „Łoza” z siedzibą w Chełmży: obwód łowiecki nr 99,
 - Koło Łowieckie „Złot” z siedzibą w Toruniu: obwód łowiecki nr 115,
 - Koło Łowieckie „Szarak” z siedzibą w Łążyńcu: obwód łowiecki nr 116,
 - Wojskowe Koło Łowieckie „OSA” z siedzibą w Toruniu: obwód łowiecki nr 134,

- Koło Łowieckie „Krzyżówka” z siedzibą w Toruniu: obwód łowiecki nr 136,
 - Koło Łowieckie „Wieniec” z siedzibą w Toruniu: obwód łowiecki nr 137,
 - Koło Łowieckie „Szarak” z siedzibą w Łążyńcu: obwód łowiecki nr 138,
 - Koło Łowieckie „Chełmińskie” z siedzibą w Chełmnie: obwód łowiecki nr 139,
 - Koło Łowieckie „Bażant” z siedzibą w Czernikowie: obwód łowiecki nr 149,
 - Koło Łowieckie „Ostoja” z siedzibą w Toruniu: obwód łowiecki nr 150,
- b) umowy dzierżawy zawarte zostały na okres 10 lat, co odpowiada wymogom określonym w art. 29 ust. 2 ustawy Prawo łowieckie, przy czym podczas aneksowania umów pierwotnych, w 2 przypadkach przedłużono okres ich ważności, tak, aby wszystkie umowy z kołami łowieckimi posiadały ten sam termin końcowy ich obowiązywania – 31.03.2017 r. Zawartość treściowa zawartych umów koresponduje z wymogami określonymi w art. 29a ust. 1 tej ustawy, z wyjątkiem braku szczegółowego wskazania sposobu i terminów rozliczeń między stronami umów w przypadku ich rozwiązania (art. 29a ust. 1 pkt 7 ustawy),
- c) w związku z wejściem w życie od 1.04.2011 r. nowego podziału województwa na obwody łowieckie (uchwała Nr LI/1379/10 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 października 2010 r. w sprawie podziału województwa kujawsko-pomorskiego na obwody łowieckie - Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 171, poz. 2196 - zwana dalej uchwałą z dnia 18.10.2010 r., zmieniona uchwałą Nr XV/257/11 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 listopada 2011 r. zmieniającą uchwałę w sprawie podziału województwa kujawsko-pomorskiego na obwody łowieckie – Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego Nr 302, poz. 3300 – zwana dalej uchwałą z dnia 28.11.2011 r.) i dokonaną zmianą numeracji oraz powierzchni obwodów łowieckich, podmiot kontrolowany, aneksami z 15, 19 i 28.03.2012 r. dokonał zmian odnoszących się do treści umów dzierżawy obwodów łowieckich zawartych w latach 2003, 2005 oraz 2007, dostosowując numerację oraz powierzchnie użytkowe obwodów do numeracji i powierzchni określonych w ww. uchwałach.
- Zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały z dnia 18.10.2010 r. oraz załącznikiem do uchwały z dnia 28.11.2011 r. Starosta jest wydierżawiającym dla 11 obwodów łowieckich (nr 98, 99, 115, 116, 134, 136, 137, 138, 139, 149 oraz 150),
- d) zawarcie umów pierwotnych z 2003, 2005 i 2007 r. poprzedzone zostało (zgodnie z 29 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie) wnioskami Zarządu Okręgu Polskiego Związku Łowieckiego, pozytywnymi opiniami Kujawsko-Pomorskiej Izby Rolniczej oraz pozytywnymi opiniami wójtów/burmistrzów gmin objętych lokalizacją obwodów, przy czym w przypadku większości umów (8) nie stwierdzono kompletu opinii wszystkich zainteresowanych organów wykonawczych samorządu gminnego,
- e) spośród 11 obwodów łowieckich, dla których zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały z dnia 18.10.2010 r. oraz załącznikiem do uchwały z dnia 28.11.2011 r. wydierżawiającym jest Starosta (obwody nr: 98, 99, 115, 116, 134, 136, 137, 138, 139, 149 oraz 150), w 7 przypadkach (obwody nr: 98, 99, 115, 116, 134, 136, 149) istnieją w ww. załącznikach rozbieżności między podanymi łącznymi obszarami obwodów w poszczególnych gminach i państwowym gruntów leśnych, a użytkowymi powierzchniami tych obwodów, po dokonaniu wyłączenia powierzchni obwodów na podstawie art. 26 ustawy Prawo łowieckie Jak wynika z wielkości zawartych w ww. załącznikach do uchwał, różnice te (ujemne bądź dodatnie) wyniosły:

- dla obwodu nr 98 - 3 ha (0,05 % powierzchni użytkowej obwodu),
- dla obwodu nr 99 – 3 ha (0,03 %),
- dla obwodu nr 115 – 2 ha (0,03 %),
- dla obwodu nr 116 – 24 ha (0,6 %),
- dla obwodu nr 134 – 43 ha (0,66 %),
- dla obwodu nr 136 – 19 ha (0,59 %),
- dla obwodu nr 149 – 4 ha (0,04 %).

Łączna powierzchnia użytkowa dzierżawionych obwodów była większa o 32 ha od sumarycznej powierzchni udziałów gmin oraz państwowych gruntów leśnych w dzierżawionych obwodach (0,06% łącznej powierzchni użytkowej obwodów),

- f) dla potrzeb kontroli sporządzone zostały przez podmiot kontrolowany wyliczenia wysokości czynszów dzierżawnych dla obwodów łowieckich nr 98, 99, 115, 116, 134, 136, 137, 138, 139, 149 oraz 150. Wyliczeń dokonano w oparciu o powierzchnie użytkowe tych obwodów określone w załączniku nr 2 do uchwały z dnia 18.10.2010 r. oraz załączniku do uchwały z dnia 28.11.2011 r. – z wykorzystaniem zasad określonych w art. 30 ust. 2a ustawy Prawo łowieckie oraz § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie zasad kategoryzacji obwodów łowieckich, szczegółowych zasad ustalania czynszu dzierżawnego oraz udziału dzierżawców obwodów łowieckich w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną (Dz. U. Nr 210, poz. 1791 z późn. zm.). Równowartość pieniężna żyta ustalona została dla okresu objętego kontrolą w oparciu o komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2012 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2012 r. (M.P. z 2012 r., poz. 787), obowiązujący dla okresu objętego kontrolą.

W sporządzonym przez podmiot kontrolowany rozliczeniu czynszów stosowane były wyliczenia proporcjonalne, odnoszące się do powierzchni obwodów dla poszczególnych gmin i nadleśnictw wymienionych w załącznikach do ww. uchwał, których sumaryczna powierzchnia nie odpowiada łącznej powierzchni użytkowej dzierżawionych obwodów z powodów wskazanych w punkcie 1 e) niniejszego dokumentu. Łączna kwota czynszów netto dla poszczególnych gmin i nadleśnictw ujawniona w sporządzonym na potrzeby kontroli rozliczeniu czynszów między gminy i nadleśnictwa (18.575,03 zł) stanowi 99,71 % łącznej kwoty czynszów netto uzyskanej w 2013 r. od kół łowieckich dzierżawiących obwody (18.627,82 zł). Ponadto w dokonanym rozliczeniu nie uwzględniono dla obwodu łowieckiego nr 139 konieczności rozliczenia całości kwoty z tytułu udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną dla Nadleśnictwa Toruń,

- g) dla poszczególnych kół łowieckich wydzierżawiający w dniu 17.10.2013 r. wystawił faktury VAT, będące – zgodnie z treścią zawartych aneksów do umów dzierżawnych – zawiadomieniem i zobowiązaniem do zapłaty czynszu dzierżawnego do dnia 31 października każdego roku. Kwoty brutto ujawnione na fakturach odpowiadają kwotom wyliczeń czynszów dzierżawnych dla poszczególnych obwodów łowieckich dokonanych dla potrzeb kontroli, wskazanych w punkcie 1 f) niniejszego dokumentu,
- h) poszczególne koła łowieckie wniosły w okresie objętym kontrolą czynsze dzierżawne w kwotach określonych w wystawionych fakturach, przy czym 6 kół łowieckich („Bażant”, „Krzyżówka”, „Chełmińskie”, „Szarak”, „Wieniec” i „Ostoja”) wniosło czynsze po terminie określonym w aneksach do umów dzierżawnych (do 31 października każdego roku) – w dniach 5, 7, 13 i 18 listopada 2013 r.,

- i) w dniu 6.12.2013 r. wydierżawiający przekazał rozliczone czynsze dzierżawne w łącznej kwocie 18.627,82 zł netto między poszczególne gminy (18 podmiotów) i nadleśnictwa (3 podmioty), posiadające udziały powierzchniowe w wydierżawianych przez Starostę obwodach łowieckich – zgodnie z art. 31 ustawy Prawo łowieckie. Rozdysponowana została całość łącznej kwoty czynszów netto uzyskanych od poszczególnych kół łowieckich. W odniesieniu do każdego ww. podmiotu, kwoty przekazanych czynszów dzierżawnych nie odpowiadają kwotom rozliczenia czynszów sporządzonego na potrzeby niniejszej kontroli, o którym mowa w punkcie 1f) niniejszego dokumentu. Różnice (ujemne lub dodatnie) wahają się od 1235,14 zł (pomniejszenie) do 740,65 zł (powiększenie) w stosunku do przedstawionego rozliczenia czynszów dokonanego według udziału powierzchniowego poszczególnych gmin i nadleśnictw w powierzchni użytkowej odpowiednich obwodów łowieckich. W ujęciu procentowym wielkości te wahają się od 53,48 do 156,91 % kwoty wynikającej ze sporządzonego rozliczenia.

W odniesieniu do tej sytuacji Naczelnik Wydziału Środowiska Starostwa Powiatowego w Toruniu pisemnie wyjaśnił, iż „Różnice kwot przekazane do gmin i nadleśnictw powstały w wyniku innego sposobu rozliczenia czynszu. Ilość hektarów do obliczeń została zsumowana ze wszystkich kół łowieckich, a przekazane kwoty dzierżawy zostały pomniejszone o koszty ochrony lasu i ta kwota została podzielona przez całą powierzchnię. Z tych obliczeń uzyskano współczynnik do przeliczeń, który wynosił 0,33 zł. Przelicznik ten został przyjęty taki sam dla wszystkich kół, czyli dla kategorii koła słabego i bardzo słabego. Kwota ta nie została szczegółowo przeliczona dla każdego koła z osobna co w efekcie dałoby prawidłowe wyniki. W uchwale Nr LI/1379/10 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 października 2010 r. w sprawie podziału województwa kujawsko-pomorskiego na obwody łowieckie, są różnice dotyczące sumarycznej powierzchni poszczególnych obwodów, a powierzchnią rzeczywistą dla gmin i nadleśnictw. Te różnice wpływają na właściwe zweryfikowanie obliczeń.”

- j) zadania z kontrolowanego zakresu ujęte zostały w § 20 ust. 8 pkt 3 i 5 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Toruniu (załącznik do uchwały Nr IV/31/2011 Rady Powiatu Toruńskiego z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Toruniu, z późn. zm.) – zwanego dalej Regulaminem Organizacyjnym Starostwa.

2. W zakresie ustawy o ochronie gruntów:

- a) w okresie objętym kontrolą wydanych zostało 211 zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w tym 16 decyzji ustalających opłaty i należności za wyłączenie gruntów. Próba badawczą objęto 30 wydanych decyzji (zezwoleń),
- b) w odniesieniu do 26 kontrolowanych decyzji zezwalających na wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej wydanych w 2013 r. zwolniono wnioskodawców z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w związku z sytuacją nieprzekroczenia normy powierzchniowej wyłączanych gruntów na cele budownictwa mieszkaniowego, określonej w art. 12a ustawy z o ochronie gruntów (do 0,05 ha dla budynku jednorodzinnego lub do 0,02 ha na każdy lokal w budynku wielorodzinnym),

- c) w odniesieniu do 4 kontrolowanych decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej wyliczona została należność o której mowa w art. 4 pkt 12 ustawy o ochronie gruntów. Należność wyliczono zgodnie z zasadami określonymi w art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie gruntów – z uwzględnieniem klasy oraz powierzchni wyłączanych gruntów. Dokonano pomniejszenia należności - w 3 przypadkach odstąpiono od obowiązku wniesienia należności w związku z faktem przekroczenia wartości należności przez wartość wyłączanego gruntu,
- d) w odniesieniu do 4 kontrolowanych decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej wyliczona została opłata roczna, o której mowa w art. 4 pkt 13 ustawy o ochronie gruntów. Opłata została wyliczona zgodnie z zasadami określonymi w tym przepisie (10 % należności przez okres 10 lat). Wskazany został odbiorca należności i opłat rocznych – Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego (art. 22b ustawy o ochronie gruntów),
- e) w przypadku 28 złożonych wniosków sprawy zostały rozpatrzone i załatwione poprzez wydanie decyzji w terminie nieprzekraczającym terminu określonego w art. 35 K.p.a. W pozostałych 2 postępowaniach organ występował o uzupełnienie dokumentacji dowodowej m.in. o sporządzenie operatów szacunkowych nieruchomości – decyzje wydane zostały po upływie kilku dni od dostarczenia wnioskowanej dokumentacji,
- f) do wniosków składana była dokumentacja dowodowa zawierająca: wypisy z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzje o warunkach zabudowy, projekty zagospodarowania terenu, wypisy z rejestru gruntów, dokumentację ustalającą pochodzenie i potwierdzenie klas bonitacyjnych gleb przeznaczonych do wyłączenia, dokumentację potwierdzającą wartość nieruchomości,
- g) decyzje wydawane były (podpisywane) przez działających z upoważnienia Starosty: naczelnika Wydziału Środowiska Starostwa Powiatowego oraz głównego specjalistę w tym Wydziale, posiadających upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty (upoważnienia znak: OR.077.15.2012 z 3.09.2012 r., OR.077.22.2012 z 8.10.2012 r.),
- h) w podstawach prawnych decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej nie ujawniano (9) promulgacji Kodeksu postępowania administracyjnego bądź podawano (11) promulgację nieaktualną (np. zezwolenie OS.6124.9.14.2013.HZ z 27.05.2013 r. – podano Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.). Stwierdzono również przypadki (2) nieaktualnej promulgacji dla ustawy o ochronie gruntów (np. zezwolenie OS.6124.2.8.2013.HZ z 23.10.2013 r. – podano Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.). W uzasadnieniach decyzji stwierdzono przypadki (9) braku wskazywania uzasadnień prawnych dokonanego rozstrzygnięcia, w szczególności podstaw do odstąpienia od naliczenia należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej (np. zezwolenie OS.6124.6.4.2013.HZ z 6.02.2013 r.),
- i) w zakresie sporządzania bilansów gruntów do wyłączenia stwierdzono przypadki (7): sporządzania bilansów przez stronę wnioskującą o wyłączenie (np. zezwolenia OS.6124.5.2.2013.HZ z 7.02.2013 r., OS.6124.6.26.2013.HZ z 13.05.2013 r.), braku możliwości określenia sporządzającego bilans gruntów (nieczytelny podpis, podpis osoby bez możliwości identyfikacji podmiotowej tej osoby, brak podpisu na bilansie

- np. zezwolenia OS. 6124.7.3.2013.HZ z 25.02.2013 r., OS.6124.4.6.2013.MS z 11.03.2013 r., OS.6124.6.39.2013.HZ z 26.08.2013 r., OS.6124.6.28.2013.HZ z 21.05.2013 r.). W tych przypadkach akta spraw nie zawierały innej dokumentacji, świadczącej o dokonanej weryfikacji poprawności i rzetelności przedłożonych bilansów,
- j) w przypadku wniosków o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej składanych przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością stwierdzono przypadki (2) umieszczenia na wniosku jedynie nieczytelnego podpisu z odciskiem pieczęci podmiotu składającego (np. zezwolenie OS.6124.6.26.2013.HZ z 15.05.2013 r.),
- k) stwierdzono przypadki (3) różnic między treścią wydanych zezwoleń, a treścią dokumentacji dołączanej do wniosków o wydanie zezwolenia: oznaczenia w rozstrzygnięciu wyłączania gruntów klasy, która nie podlegała wyłączeniu (np. zezwolenie OS. 6124.5.9.2013.MS z 18.07.2013 r.) oraz nieuwzględnienia w zezwoleniu gruntów klasy, która podlegała wyłączeniu (OS. 6124.9.14.2013.HZ z 27.05.2013 r.),
- l) stwierdzono pojedyncze przypadki: błędnego oznaczenia w zezwoleniu numeru działki gruntu objętego wyłączeniem oraz wadliwego wskazania wartości gruntu do celów zastosowania pomniejszenia naliczonej należności (zezwoleń OS. 6124.5.7.2013.MS z 23.07.2013 r.). Z pisemnych wyjaśnień naczelnika Wydziału Środowiska Starostwa Powiatowego w Toruniu wynika, że w związku z toczącym się postępowaniem odwoławczym w zakresie pozwolenia na budowę oraz zatwierdzenia projektu budowlanego sprostowanie stwierdzonej omyłki dot. numeracji działki lub uchylenie decyzji nastąpi po rozstrzygnięciu wydanym przez organ odwoławczy.
- W zakresie stwierdzonej pomyłki dotyczącej wadliwego podania ceny gruntu, wskazano, że podanie tej ceny nie wpłynęło na ostateczne wyliczenie kwoty należności, bowiem zastosowanie innej niż właściwa (niższej) wartości gruntu również spowodowało, że „wartość pomniejszenia jest wyższa niż należność bez pomniejszenia, efektem czego jest nie naliczenie należności”,
- m) w badanej próbie badawczej nie stwierdzono sytuacji złożenia wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w odniesieniu do gruntów, które nie mieszczą się w kategorii gruntów, co do których wymagana jest decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów z produkcji w rozumieniu art. 11 ustawy o ochronie gruntów. Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Sekretarza Powiatu Toruńskiego „*Starosta Toruński nie wydaje zezwoleń na wyłączanie użytków rolnych dla klas IV-VI pochodzenia mineralnego, ponieważ grunty te nie podlegają szczególnej ochronie w myśl przepisów ustawy z dnia 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W przypadku wpłynięcia wniosku dot. wyłączenia gruntów ww. klas wnioskodawca jest informowany (telefonicznie lub gdy przyjdzie do urzędu osobiście) że do uzyskania pozwolenia na budowę należy dołączyć wypis z rejestru gruntów i zaświadczenie o pochodzeniu gleb, a wniosek wycofuje*”,
- n) zadania z kontrolowanego zakresu ujęte zostały w § 20 ust. 4 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego.

3. W zakresie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków:

- a) podmiot kontrolowany nie posiada dodatkowych regulacji wewnętrznych dotyczących zasad przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków – poza określonymi w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa, zgodnie z którymi m.in.:
- do wspólnych zadań wydziałów Starostwa należy przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków (§ 16 ust. 2 pkt 9),
 - Wydział Organizacyjny i Spraw Obywatelskich Starostwa zapewnia organizację przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków (§ 25 ust. 1), prowadzi centralny rejestr skarg i wniosków wpływających do Starostwa oraz nadzór nad terminowym ich załatwianiem (§ 25 ust. 4 pkt 15),
 - Starosta, Wicestarosta, Członek Zarządu, Sekretarz, Skarbnik przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków we wtorki lub (gdy wtorek jest dniem ustawowo wolnym od pracy) w następnym dniu roboczym, pozostali pracownicy przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków codziennie w godzinach pracy Starostwa (§ 37 ust. 1-3),
 - skargi i wnioski mogą być przyjmowane do protokołu, a następnie ewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków (§ 38 ust. 1 i 2),
 - skargi i wnioski podlegają rejestracji w centralnym rejestrze, rejestr prowadzi Wydział Organizacyjny i Spraw Obywatelskich, który koordynuje ich przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie (§ 39 ust. 1),
 - odpowiedzi na skargi i wnioski podpisują Starosta, Wicestarosta, członek Zarządu lub Sekretarz (§ 40 ust. 4),
- b) na tablicy informacyjnej w budynku Starostwa Powiatowego umieszczono informację o przyjmowaniu obywateli przez Starostę, Wicestarostę, Członka Zarządu, Sekretarza i Skarbnika w sprawach skarg i wniosków we wtorki w godzinach urzędowania od 8.00 do 16.00., bądź w następnym dniu roboczym w godzinach pracy Starostwa, jeżeli wtorek był dniem ustawowo wolnym od pracy. Dodatkowo umieszczono informację wskazującą, że naczelnicy wydziałów i pozostali pracownicy Starostwa przyjmują obywateli codziennie w godzinach pracy Urzędu,
- c) w okresie objętym kontrolą do Starosty wpłynęły 4 skargi, które ujęte zostały w rejestrze skarg i wniosków Starostwa Powiatowego. Dokumentacja skarg zgromadzona została w wydzielonym zbiorze teczkowym. Skargi dotyczyły:
- postępowania wywłaszczeniowego bez wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Wydane zostało przez Geodetę Powiatowego postanowienie administracyjne o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nabycia gruntu pod drogę,
 - działania dyrektora Domu Pomocy Społecznej dot. braku zwrotu części dochodu skarżącego. Zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi udzielił Starosta, wskazując brak błędnych czynności finansowych ze strony dyrektora DPS. Podano stan faktyczny sprawy wraz z odniesieniem do wydanej decyzji administracyjnej, w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi nie zawarto pouczenia, o którym mowa w art. 238, o treści wskazanej w art. 239 § 1 K.p.a.,
 - działania dyrektora Domu Pomocy Społecznej dot. przeprowadzonej modernizacji i remontu budynku i likwidacji schodów zewnętrznych. Odpowiedzi udzielił z upoważnienia Starosty Wicestarosta Toruński, w ramach posiadanego upoważnienia Starosty do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej pozostających we właściwości Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych Starostwa Powiatowego

(upoważnienie znak: OR.0114-114 z 4.12.2006 r.). Skarga uznana za niezasadną, podano stan faktyczny i prawny sprawy, w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi nie zawarto pouczenia, o którym mowa w art. 238, o treści wskazanej w art. 239 § 1 K.p.a.,

- działania Powiatowego Urzędu Pracy w zakresie sposobu realizacji programu dla osób bezrobotnych. Po przekazaniu skargi do PUP celem wyjaśnienia kwestii poruszonych w piśmie, odpowiedzi udzielił z upoważnienia Starosty dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy. Powiadomiono o braku spełniania kryteriów przez skarżącego, w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi nie zawarto pouczenia, o którym mowa w art. 238, o treści wskazanej w art. 239 § 1 K.p.a.,
- d) rozpatrzenia i załatwienia skarg dokonano w terminach nieprzekraczających terminy określone w art. 35 bądź 237 § 1 K.p.a.,
- e) w okresie objętym kontrolą: nie stwierdzono skarg składanych lub przekazywanych przez posłów na Sejm, senatorów lub radnych, nie przyjmowano skarg lub wniosków składanych ustnie do protokołu oraz nie były wydawane polecenia lub stosowane inne środki w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wskazać należy na następujący zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości:

1. Niewłaściwy sposób rozliczenia czynszu dzierżawnego za obwody łowieckie dla poszczególnych gmin i nadleśnictw posiadających udziały powierzchniowe w wydzierżawianych przez podmiot kontrolowany obwodach łowieckich. Powyższe spowodowało, że w okresie objętym kontrolą podmiotom tym przekazano kwoty rozliczonych czynszów dzierżawnych nie odpowiadające proporcjonalnym udziałom tych gmin i nadleśnictw w powierzchni poszczególnych obwodów łowieckich. Wskazać przy tym należy, że stwierdzone odstępstwa w zgodności powierzchni przypadających gminom (powierzchnia obwodu po uwzględnieniu powierzchni państwowych gruntów leśnych) i nadleśnictwom (powierzchnia państwowych gruntów leśnych), a powierzchnią użytkową poszczególnych obwodów łowieckich (dot. 7 wydzierżawianych obwodów) ujawnione w ww. uchwałach Sejmiku, jedynie w niewielkim stopniu mogły przyczynić się do stwierdzonych wyżej niezgodności w rozliczeniu otrzymanych czynszów dzierżawnych między zainteresowane podmioty.
2. Część umów dzierżawy obwodów łowieckich z 2003, 2005 i 2007 r. nie zawierała kompletu wymaganych opinii jednostek samorządu gminnego, co oznacza brak spełniania wymogów proceduralnych przewidzianych dla czynności wydzierżawiania obwodów łowieckich.
3. Treści zawartych umów dzierżawy obwodów łowieckich nie zawierały precyzyjnego wskazania sposobu i terminu rozliczeń między stronami umowy w przypadku jej rozwiązania. Oznacza to, że umowy nie zawierały jednego z elementów wskazanych w art. 29a pkt 7 ustawy Prawo łowieckie.
4. W podstawach prawnych części wydawanych zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej nie przywoływano organu promulgacyjnego (dla K.p.a.) bądź wskazywano promulgację nieaktualną (dla K.p.a. i ustawy o ochronie gruntów). Sytuacja taka mogła wynikać z braku końcowej weryfikacji sporządzanych decyzji administracyjnych i braku odpowiedniej staranności przy ich sporządzaniu,

5. W części zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej uzasadnienia nie zawierały odniesienia do regulacji prawnych będących podstawą dokonywanych rozstrzygnięć (uzasadnienie prawne) - podstawy prawnej odstąpienia od naliczenia należności i opłaty rocznej z tytułu wyłączenia gruntu. Sytuacja taka oznacza, że wydawane decyzje (zezwolenia) nie zawierały elementu struktury tych aktów określonego w art. 107 § 1 K.p.a.
6. Stwierdzono przypadki rozbieżności w określaniu klasy wyłączanych gruntów między treścią zezwoleń, a dokumentacją służącą do wydania zezwoleń. Sytuacja taka mogła wynikać z braku końcowej weryfikacji sporządzanych decyzji administracyjnych, braku odpowiedniej staranności przy ich sporządzaniu oraz przy analizie dokumentacji dowodowej poszczególnych spraw.
7. Część sporządzanych bilansów terenu w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej pozbawiona była identyfikacji (podpisów) osób sporządzających zestawienia, sporządzana była przez wnioskodawców lub podpisana przez osobę, w stosunku do której brak było możliwości jej identyfikacji podmiotowej, przy jednoczesnym braku innej dokumentacji dowodowej potwierdzającej dokonanie weryfikacji poprawności i rzetelności danych zawartych w tych bilansach. Wskazać należy, że dane bilansu wyłączenia gruntów warunkują o odstąpieniu od naliczenia należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntów z produkcji (np. dla budownictwa jednorodzinnego – nieprzekroczenie powierzchni 0,05 ha wyłączanego gruntu).
8. Wnioski o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej składane przez spółkę z o.o. podpisywane były i pieczętowane w sposób uniemożliwiający określenie uprawnionego do występowania w jej imieniu.
9. W sytuacji faktycznego złożenia wniosku o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w przypadku gdy wyłączane grunty nie należą do kategorii, co do której wymagana jest decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów) stosowano praktykę „wycofywania” wniosku przez wnioskodawcę. Wskazać należy, że w sytuacji, gdy grunt nie wymaga uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji, organ uprawniony jest do stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania i jego umorzenia (wydania decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego wszczętego w wyniku złożenia wniosku).
10. Zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg dotyczących działalności dyrektora domu pomocy społecznej udzielane były przez podmiot kontrolowany, bez przekazywania tych spraw, w trybie art. 231 K.p.a. do rozpatrzenia przez podmiot właściwy wskazany w art. 229 K.p.a. W przypadku skargi na działalność powiatowego urzędu pracy skarga została rozpatrzona i załatwiona przez dyrektora tej jednostki. Powyższe oznacza, że nie została zachowana właściwość organów do rozpatrywania skarg określona w art. 229 K.p.a., która winna być stosowana w sytuacji braku innych szczególnych przepisów określających organy właściwe do ich rozpatrywania.

W przypadku skarg bezzasadnych, zawiadomienia o załatwieniu skarg nie zawierały pouczenia, o którym mowa w art. 238 § 1 K.p.a. o treści art. 239 K.p.a. Skutkiem tego może być sytuacja generowania kolejnych skarg składanych do organu i tym samym nie znajdujące uzasadnienia angażowanie kolejnych środków i czasu w celu ich rozpatrywania oraz utrwalanie nagannych postaw o znamionach pieniactwa w relacjach między skarżącymi, a organami władzy publicznej.

Projekt wystąpienia pokontrolnego z 15.04.2014 r. przekazany został Staroście Toruńskiemu w dniu 17.04.2014 r. Do Projektu wystąpienia pokontrolnego nie zgłoszono zastrzeżeń, wobec czego nie dokonano w nim żadnych sprostowań, skreśleń lub uzupełnień.

W związku z ocenami, uwagami i wnioskami zawartymi w projekcie wystąpienia pokontrolnego oraz niniejszym wystąpieniu, zalecam podjęcie następujących działań, w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości:

- przy rozliczaniu wysokości czynszów dzierżawnych stosować należy dokładne odwzorowania udziału poszczególnych podmiotów (gmin i nadleśnictw) w powierzchni danego obwodu łowieckiego oraz właściwe zasady rozliczenia kwoty z tytułu udziału w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną,
- przy zawieraniu kolejnych umów dzierżawnych (w sytuacji dalszego obowiązywania aktualnych regulacji prawnych) przestrzegać należy zasad uzyskiwania kompletu opinii zainteresowanych jednostek samorządu gminnego – zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13.10.1995 r.,
- po usunięciu z obrotu prawnego niezgodności danych związanych z powierzchniami poszczególnych obwodów łowieckich oraz udziałami powierzchniowymi gmin i nadleśnictw w tych obwodach, które zawarte były w załącznikach do wyżej wskazanych uchwał Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego, dla których wydzierżawiającym jest Starosta Toruński, dokonać należy aktualizacji zawartych umów dzierżawy obwodów łowieckich, uwzględniających wprowadzone zmiany (obecnie obowiązuje uchwała Nr XLV/739/14 z 27.01.2014 r. – Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2014 r., poz. 290). Dokonane aktualizacje umów dzierżawnych winny również uwzględnić wskazanie sposobu i terminu rozliczeń między stronami umów, w przypadku ich rozwiązania,
- w podstawach prawnych decyzji administracyjnych dotyczących wyłączania gruntów z produkcji rolniczej ujawniać należy aktualne publikatory Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o ochronie gruntów,
- w decyzjach o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej należy systematycznie zawierać ich uzasadnienia prawne,

- przestrzegać należy zgodności w określaniu klasy wyłączanych gruntów rolnych między zgromadzoną dokumentacją w tym zakresie, a treścią decyzji o wyłączeniu gruntów, wydawanych na podstawie tej dokumentacji,
- ujawniane w dokumentacji służącej wydawaniu decyzji wyłączających grunty z produkcji rolniczej bilanse terenu winny posiadać walor rzetelności, obiektywności i wiarygodności ich sporządzenia,
- wnioski o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej winny być podpisywane przez osoby posiadające umocowanie do działania w tym zakresie (np. reprezentowania wnioskodawcy będącego spółką handlową),
- w przypadku bezprzedmiotowości prowadzonych na wniosek postępowań o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, sprawy winny być załatwiane w trybie zgodnym z ogólnymi przepisami prawa proceduralnego,
- przy rozpatrywaniu i załatwianiu skarg należy przestrzegać zasad ich rozpatrywania przez organy właściwe - wskazane w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (w sytuacji braku występowania dla poszczególnych spraw innych regulacji szczególnych w tym zakresie). W odniesieniu do skarg uznanych za bezzasadne zaleca się ujawnianie w zawiadomieniach o sposobie ich załatwienia pouczenia wskazanego w art. 238 § 1 K.p.a. o treści art. 239 K.p.a.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz otrzymuje podmiot kontrolowany, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oczekuję od Pana Starosty, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI


Ewa Mes