



**ŚWIĘTOKRZYSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W KIELCACH  
WYDZIAŁ PRAWNY I NADZORU**

25-516 Kielce, Al. IX Wieków Kielc 3; [www.kielce.uw.gov.pl](http://www.kielce.uw.gov.pl)  
tel. 0-41 342 18 72, fax: 0-41 342 12 61; e-mail: [org00@kielce.uw.gov.pl](mailto:org00@kielce.uw.gov.pl)

**I N F O R M A C J A**

**o sposobie załatwiania spraw obywateli przez urzędy gmin, miast i gmin, miast i starostwa w 2005 roku.**

Przedmiotem niniejszej informacji są decyzje wydawane przez organy I instancji w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej. Została ona opracowana na podstawie danych przekazanych Wojewodzie przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego woj. świętokrzyskiego.

W ramach bieżącego nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego Wojewoda dokonuje weryfikacji zgodności z prawem realizowanych zadań nałożonych na te jednostki przez przepisy ustrojowe, w tym również w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Decyzja administracyjna stanowi formę realizacji ustawowych zadań przydzielonych jednostkom samorządu terytorialnego wszystkich szczebli przez obowiązujące normy prawne i jest ona główną formą rozstrzygnięcia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, a jej wydanie uznaje się za najistotniejszy efekt postępowania administracyjnego. Wojewoda natomiast jest organem odwoławczym (II instancji) w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz według zasad określonych w ustawach szczególnych i w tej płaszczyźnie wykonuje funkcję nadzorczą wobec jednostek samorządu poprzez kontrolę prawidłowości przebiegu postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji przez organ I instancji: wójta, burmistrza, prezydenta i starostę.

Informacje nadesłane przez organy samorządowe w wielu przypadkach nie dość precyzyjnie odzwierciedlają stan faktyczny. Wniosek taki jest efektem szczegółowego porównania materiałów przekazanych do analizy przez jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa świętokrzyskiego. Nadto, jak wynika z danych nadesłanych przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego, ilość decyzji uchylonych przekracza ilość wniesionych odwołań, a z nadesłanych informacji nie wynika, czy jest to efektem uchylania przez organ II instancji decyzji na skutek odwołań wniesionych przed 2005 r., czy też w danych dotyczących liczby uchylonych decyzji uwzględniono również decyzje uchylone przez organ I instancji we własnym zakresie. Podobnie jak w latach ubiegłych należy wskazać, że, w niektórych przypadkach, dostarczone materiały nie zawierały w ogóle, bądź zawierały ograniczone informacje opisowe dotyczące rodzajów wydawanych decyzji administracyjnych,

podstaw wnoszonych odwołań od decyzji i przyczyn ich uchyleń. Najbardziej szczegółowe informacje zostały opracowane przez Starostów i przez niektóre organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego. Należy stwierdzić, że tabele i zestawienia liczbowe, jakkolwiek stanowią pewne źródło wiedzy w interesującym organ nadzoru zakresie, nie zawsze są wystarczającą podstawą do opracowania przedmiotowej informacji.

W odniesieniu do Urzędu Miasta Kielce dane liczbowe dotyczące ilości wydanych decyzji w sprawach zleconych i powierzonych starostwom ujęto w informacji dotyczącej działalności jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego, natomiast dane dotyczące ilości wydanych decyzji w sprawach zleconych i powierzonych gminom ujęto w zestawieniu dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego.

W 2005 roku organy samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego wydały łącznie 610 758 (dla porównania w 2004 r. -501 155, zaś w 2003 r. -542 995) decyzji administracyjnych z zakresu administracji rządowej, w tym:

- wójtowie, burmistrzowie, prezydenci –**288 598** (tj. o 108 009 więcej niż w 2005 r.),
- starostowie – **322 160** (tj. o 1 594 więcej niż w 2005 r.).

Zatem w 2006 r. odnotowano wzrost wydawanych decyzji administracyjnych o 109 603 tj. 21,87 % w relacji do 2005 r. Najwięcej decyzji wydali: Prezydent Miasta Kielce, Prezydent Miasta Skarżyska – Kamiennej i Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego oraz Starostowie: Kielecki, Skarżyski, Jędrzejowski.

W odniesieniu do decyzji wydanych przez wójtów, burmistrzów, prezydentów wniesiono 942 odwołania, w wyniku których 470 decyzji zostało uchylonych.

Wśród grupy urzędów gmin, miast i gmin i miast najwyższy udział procentowy odwołań od decyzji stwierdzono w: Końskich, Bejskach, Rudzie Malenieckiej, Wilczycach, Złotej.

Ogółem relacja pomiędzy ilością uchylonych decyzji, a ilością wniesionych odwołań kształtuje się na poziomie 49,8 % (283 decyzje uchylone w 2004 r. i 470 decyzji w 2005 r.). W stosunku do okresu 2005 r. nastąpił znaczny wzrost ilości uchylonych decyzji, bo aż o 66,07 %.

W stosunku do decyzji administracyjnych w 31 jednostkach samorządowych szczebla gminnego w 2005 r. nie odnotowano przypadków uchyleń decyzji.

W odniesieniu do decyzji wydanych przez starostów, strony wniosły 1218 odwołań. Pomimo spadku ilości odwołań (o 12,81 % w stosunku do danych o decyzjach z roku 2004r.) w dalszym ciągu obserwuje się znaczną ilość decyzji uchylonych w stosunku do wniesionych

odwołań tj. na 1218 odwołań uchylono 440 decyzje, a więc 36,1 %, co jest zjawiskiem niekorzystnym.

Najwyższy wskaźnik procentowy uchyleń w stosunku do ilości wniesionych odwołań zaobserwowano w odniesieniu do decyzji Starostów: Włoszczowskiego – 100 %, Kazimierskiego – 66,6 %, Opatowskiego – 50,2 %. Natomiast najmniej uchyleń w stosunku do wniesionych odwołań odnotowano wobec decyzji Starostów: Staszowskiego, Kieleckiego i Pińczowskiego. W przypadku decyzji wydawanych w zakresie pomocy społecznej przez Starostę Włoszczowskiego, ilość uchylonych decyzji była nawet wyższa od ilości wniesionych odwołań, ze względu na fakt uchylania decyzji przez organ we własnym zakresie. Przyczynami takiego stanu rzeczy były: rozwiązanie przez sąd rodziny zastępczej lub zwolnienie dzieci z pobytu w placówce, zaprzestanie dalszej nauki przez osoby otrzymujące pomoc pieniężną, zmiana postanowienia sądu odnośnie umieszczenia dzieci w placówce lub rodzinie zastępczej.

Poza przypadkami, gdy uchylenie decyzji było wynikiem czynników niezależnych od organów prowadzących postępowanie administracyjne z nadesłanych informacji wynika, że nadal utrzymuje się wysoki wskaźnik decyzji administracyjnych, w stosunku do których wniesiono odwołania, a które zostały uchylone ze względu na wady proceduralne. Polegały one głównie na: zastosowaniu innej podstawy prawnej decyzji niż wskazywałyby na to zebrane dowody, konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego i uzupełnienia materiału dowodowego, nieprawidłowościach w zakresie ustalenia stron postępowania i zawiadomienia ich o czynnościach podejmowanych w jego toku, uchybieniach proceduralnych. Ponieważ są to względy formalne, należy na te kwestie zwrócić szczególną uwagę przy rozpatrywaniu i rozstrzyganiu spraw w postępowaniu I instancyjnym.

1. Z nadesłanych przez urzędy samorządowe województwa świętokrzyskiego informacji wynika, że decyzje wydawane przez organy szczebla gminnego obejmowały swoim zakresem głównie sprawy z dziedzin:

- geodezji i gospodarki gruntami -479,
- rolnictwa -135,
- spraw obywatelskich -10 603,
- ochrony środowiska -711,
- prawa budowlanego -450,
- świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz Sił Zbrojnych -1 241,
- pomocy społecznej -162 473,
- innych -112 072.

Największą ilość wydanych decyzji odnotowano w ramach zadań z zakresu pomocy społecznej (162 473). Nastąpił tu wzrost w stosunku do ilości decyzji wydanych w 2004 r. o 47 806 tj. o 41,69 %. Z nadesłanych informacji wynika, że przyczyny wzrostu ilości decyzji w tym zakresie należy upatrywać w przejściu przez jednostki organizacyjne gminy przyznawania i wypłacania świadczeń na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2003 r., Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.) wcześniej przyznawanych i wypłacanych przez inne podmioty; przyznawaniu i wypłacie nowych świadczeń: dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej oraz zaliczki alimentacyjnej wynikających z nowelizacji ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. z 2005 r., Nr 86, poz. 732 z późn. zm.); ustawie o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2004 r., Nr 281, poz. 2781) nakładającej na gminę obowiązek udzielenia pomocy socjalnej. Jako kolejną przyczynę wzrostu ilości decyzji z tego zakresu wskazywano również wzrost środków na finansowanie świadczeń, co przełożyło się na większy krąg osób objętych pomocą. Tradycyjnie dużą grupę decyzji stanowiły również decyzje dotyczące spraw obywatelskich (10 603). Mamy tu do czynienia – w analizowanym okresie - ze spadkiem ilości wydanych decyzji o 26,58 %. Ponownie odnotowano także spadek ilości decyzji wydawanych przez organy stopnia gminnego z zakresu prawa budowlanego (w 2004 r. odnotowano wydanie 517 decyzji administracyjnych z tego zakresu). Z nadesłanych informacji wynika również, że w stosunku do danych zawartych w informacji dotyczącej 2004 r. w roku ubiegłym zmniejszyła się ilość decyzji z zakresu ochrony środowiska, wzrosła natomiast liczba decyzji wydanych w zakresie świadczeń na rzecz Sił Zbrojnych.

Znacząco spadła liczba decyzji wydawanych z zakresu spraw dotyczących geodezji i gospodarki gruntami. Przyczyny tego stanu rzeczy należy upatrywać, podobnie jak w roku 2004 r., w braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i związaną z tym niemożnością podziału nieruchomości.

Organy szczebla powiatowego wydawały decyzje z zakresu:

- geodezji -5 141,
- urbanistyki -7 313,
- ochrony środowiska i rolnictwa -1 297,
- zatrudniania i przeciwdziałania bezrobociu -255 168,
- spraw obywatelskich -1 166,
- pomocy społecznej -5 508,
- innych -47 734.

Ponownie największą ilość decyzji wydanych przez starostów odnotowano w sprawach zatrudnienia i bezrobocia, gdzie ich liczba wynosi 255 168. Niewątpliwie tak duża ilość tych decyzji jest wynikiem stanu wysokiego bezrobocia, w odniesieniu do danych nadesłanych za 2004 r. odnotowano wzrost ilości wydanych decyzji w tym zakresie o 14 344. W sprawach z zakresu geodezji odnotowano wydanie następujących ilości decyzji w 2002 r. -3 825, w 2003 r. – 7 178, w 2004 r. – 9 488, zaś w 2005 r. -5 141. W poszczególnych przypadkach na liczbę decyzji wpływ miała również duża ilość rejestrowanych pojazdów oraz wydanych i zatrzymanych praw jazdy.

Jako poziom adekwatny do ilości decyzji wydawanych w latach poprzednich należy ocenić ilość decyzji administracyjnych wydawanych przez starostów:

- a) z zakresu ochrony środowiska i rolnictwa (716 decyzji w 2002 r. i 1 464 decyzje w 2003 r., 1 139 decyzji w 2004 r., 1 297 decyzji w 2005 r.) – jako przyczynę wzrostu ilości decyzji dotyczących ochrony środowiska wskazano dużą liczbę decyzji związanych z uzgadnianiem warunków zabudowy oraz projektami budowlanymi inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska,
- b) z zakresu pomocy społecznej (7 200 decyzji w 2002 r., 11 365 w 2003 r. i 6 881 decyzji w 2004 r., 5 508 decyzji w 2005 r.) – jako przyczynę spadku ilości decyzji w tym zakresie wskazywano brak waloryzacji rent i emerytur w 2005 r.,
- c) z zakresu spraw obywatelskich (1 266 decyzji w 2003 r., 1 654 decyzji w 2004 r., 1 166 w 2005 r.) –przyczyny spadku ilości decyzji w tym zakresie należy upatrywać w przejściu przez samorządy gminne kompetencji w zakresie zmiany imion i nazwisk oraz spadkiem ilości decyzji Powiatowej Komisji Lekarskiej i Poborowej,
- d) z zakresu kategorii, którą można określić jako sprawy urbanistyczne ( 6 864 decyzji w 2004 r., 7 313 decyzji w 2005 r.) -przyczyny wzrostu wydanych przez starostów decyzji w sprawach urbanistycznych należy upatrywać w wygaśnięciu w dniu 31 grudnia 2003 r. porozumień z gminami o prowadzenie spraw z zakresu własności starosty jako organu administracji architektoniczno-budowlanej i przejście do wykonania tych zadań przez starostów.

2. Istotnymi przyczynami uchylania decyzji przez organ II instancji były:

- 1) niedokładne wyjaśnianie stanu faktycznego spraw,
- 2) odmienna interpretacja przepisów prawa przez organ I instancji,
- 3) niewyczerpanie wszystkich możliwości powiadomienia stron o toczącym się postępowaniu,
- 4) sprzeczność pomiędzy rozstrzygnięciem a uzasadnieniem decyzji, nieprawidłowe sformułowanie sentencji decyzji,
- 5) zmiana obowiązujących przepisów,

6) względy formalne.

2. Podobnie jak w latach poprzednich przyczynę zbyt dużej liczby uchylonych przez organ II instancji decyzji administracyjnych można upatrywać w:

- niewłaściwym stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów prawa materialnego,
- nieprzestrzeganiu wynikających z postępowania administracyjnego zasad wymaganych przy wydawaniu aktów administracyjnych,
- braku względnie słabości szkoleń, bądź braku kontroli wewnętrznej w urzędach samorządowych,
- niewystarczającym wykorzystywaniu w bieżącej pracy wzorów decyzji i profesjonalnych publikacji w tym zakresie.

### **Wnioski**

Analizowane wskaźniki i ich porównanie z danymi za 2004 r., podobnie jak w latach ubiegłych, w dalszym ciągu trudno uznać za optymistyczne. Dotyczy to w szczególności faktu, że przyczyny uchylania decyzji przez organ II instancji powtarzają się w kolejnych latach. Brak istotnej zmiany tej sytuacji wskazuje więc, że realizacja wniosków zawartych w informacjach przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego nie może być uznana za wystarczającą. Nadal powtarzają się przyczyny uchyleń decyzji polegające m. in. na: niewłaściwym ustaleniu stanu faktycznego sprawy, zastosowaniu błędnej podstawy prawnej decyzji, nie zawiadomieniu stron postępowania, bądź nienależycie zebranych materiale dowodowym, jak również nie zapewnienie stronom pełnego udziału w postępowaniu. Uchylanie decyzji przez organ wyższego stopnia z powyższych przyczyn niestety stanowi znaczący procent.

Na uwagę zasługuje pojawiające się zjawisko odmiennej oceny prawnej rozpoznawanych stanów faktycznych przez organy I i II instancji, co dość często jest wynikiem skomplikowanego stanu prawnego oraz zmian przepisów prawa w trakcie toczącego się postępowania.

Organ nadzoru zauważa, iż podstawowe działania zmierzające do poprawy jakości orzecznictwa administracyjnego należy koncentrować głównie na podnoszeniu kwalifikacji pracowników samorządowych poprzez szkolenia wewnętrzne związane z możliwością bezpośredniego zapoznawania się z aktualnymi przepisami prawa administracyjnego oraz szkolenia organizowane na stopniu wojewódzkim i powiatowym. W bieżącej pracy niewątpliwie pomocne będzie również szersze korzystanie z komentarzy do aktów prawnych.

Oceny realizacji powyższych działań oraz ich skuteczności będzie można dokonać na początku przyszłego roku podczas weryfikacji danych nadsyłanych przez jednostki samorządu terytorialnego do Wojewody.

Dyrektorzy Wydziałów Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, wykorzystując dane zawarte w niniejszej informacji uwzględnią w swej działalności nadzorczej tematykę sposobu załatwiania spraw przez urzędy gmin, miast i gmin, i miast oraz starostwa powiatowe realizujące zadania z zakresu administracji rządowej. Przedmiotowa informacja stanie się przedmiotem omówienia podczas Kolegium Wojewody Świętokrzyskiego w II kwartale 2006 r.

W załączeniu:

- wykaz decyzji wydanych przez wójtów, burmistrzów, prezydentów w sprawach z zakresu administracji rządowej w 2005 . – zał. nr 1
- wykaz decyzji wydanych przez starostów w sprawach z zakresu administracji rządowej w 2005 r. – zał. nr 2

Opracowano w Oddziale Nadzoru  
Wydziału Prawnego i Nadzoru ŚUW  
*Kielce, maj 2006 r.*