



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

KRR.411.3.1.2024

Pan
Romuald Reszka
Starosta Warszawski Zachodni
ul. Poznańska 129/133
05-850 Ożarów Mazowiecki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/002/KRR Wydawanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej przez wybrane starostwa województwa mazowieckiego w latach 2023-2024

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatu Warszawskiego Zachodniego, ul. Poznańska 129/133, 05-850 Ożarów Mazowiecki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Romuald Reszka - Starosta Warszawski Zachodni od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jan Żychliński - Starosta Warszawski Zachodni od 23 listopada 2018 r. do 7 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja urzędu w zakresie wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Prawidłowość wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Nadzór nad realizacją zadań przez w zakresie wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz kontrola realizacji obowiązków dotyczących wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2023-2024 – do dnia zakończenia kontroli. Dla realizacji celów kontroli przewiduje się zbadanie dowodów sporządzonych w okresie wcześniejszym, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Dariusz Marszałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/40/2024 z 8 sierpnia 2024 r. 2. Piotr Narel, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/41/2024 z 8 sierpnia 2024 r. 3. Artur Tomaszewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/77/2024 z 9 września 2024 r. (akta kontroli str. 1-7)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia realizację zadań Starosty Warszawskiego Zachodniego z zakresu wydawania decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2023 r. do 18 października 2024 r., Starosta Warszawski Zachodni (dalej Starosta) prawidłowo przygotował organizacyjnie i kadrowo urząd do realizowania procesu wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Struktura organizacyjna Starostwa Powiatu Warszawskiego Zachodniego (dalej Starostwa) oraz zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych, umożliwiła właściwą realizację zadań Starosty z zakresu wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej.

Starosta w sposób prawidłowy, wydawał decyzję o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Decyzje były wydawane zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³, dalej k.p.a., oraz ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴, dalej u.o.g.r.l. Decyzje te wydawano z uwzględnieniem informacji zawartych we wnioskach i załączonych dokumentach oraz zgodnie ze stanem faktycznym.

Starosta prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór nad realizacją obowiązków określonych w wydawanych decyzjach w zakresie wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej, w tym sposobu zdejmowania i zagospodarowania wierzchniej próchnicznej warstwy gleby. Ewidencja była prowadzona rzetelnie i odzwierciedlała stan rzeczywisty. Sprawozdanie RRW-11 za rok 2023, w zakresie wyłączeń gruntów rolnych, zostało sporządzone prawidłowo i rzetelnie w oparciu o dane pochodzące z systemu informatycznego prowadzonego przez Starostwo. W Starostwie prowadzono rejestr skarg i wniosków oraz rejestr wniosków o udzielenie informacji publicznej, a odpowiedzi na wnioski były udzielane terminowo.

Plan audytu wewnętrznego, w tym wytypowania zadań zapewniających, sporządzany był w sposób prawidłowy na podstawie przeprowadzanej analizy ryzyka na dany rok kalendarzowy przy uwzględnieniu priorytetów kierownictwa Starostwa.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 82, ze zm.

III.Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Organizacja urzędu w zakresie wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej
Opis stanu faktycznego	W okresie objętym kontrolą Starosta przygotował organizacyjnie i kadrowo urząd do realizowania procesu wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Struktura organizacyjna Starostwa oraz zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych, umożliwiły realizację zadań Starosty z zakresu wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, w tym w § 37 regulaminu organizacyjnego Starostwa⁶ zostały określone zadania Wydziału Gospodarki Mieniem, m.in. z wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Ponadto w Starostwie funkcjonowała wewnątrz procedura postępowań wydawania zgody na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W badanym okresie w procesie dotyczącym wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej uczestniczyło pięciu pracowników, w tym dwóch pracowników było upoważnionych do podpisywania decyzji. Dla tych pracowników zostały określone, na podstawie regulaminu organizacyjnego Starostwa, szczegółowe zakresy czynności i obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, w tym obejmujące m.in. prowadzenie spraw i przygotowanie decyzji związanych z wyłączaniem gruntów z produkcji rolniczej oraz naliczania należności i opłat rocznych z tego tytułu, rozpatrywanie spraw w zakresie zwrotów należności w przypadku rezygnacji właściciela z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz przekazywanie decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej do Wydziału Realizacji Budżetu Urzędu Marszałkowskiego. Ponadto dla pracowników zajmujących się sprawami dotyczącymi wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej zostały określone opisy stanowisk pracy. Pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie oraz narzędzia informatyczne pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków. W Starostwie umożliwiono pracownikom obsługującym sprawy związane z włączeniami gruntów podnoszenie kwalifikacji zawodowych m.in. poprzez uczestnictwo w szkoleniach z zakresu przepisów prawa oraz mających na celu ujednolicenie procedur oraz jakości obsługi spraw. Oprócz organizacji szkoleń dla pracowników w celu podniesienia ich kwalifikacji wprowadzano standardy dotyczące postępowania w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, usprawniono komunikację z wnioskodawcami, poprzez dodanie instrukcji i materiałów informacyjnych. Zwiększono również dostępność konsultacji z obywatelami, wprowadzono systemy monitoringu oraz analizy, które umożliwiły bieżące śledzenie postępów w rozpatrywaniu wniosków. Monitorowanie postępowania administracyjnego wykonywane było przez prowadzenie spraw na wspólnym dysku zawierającym dane dotyczące każdej prowadzonej sprawy, co pozwalało na bieżący dostęp do informacji o statusie każdego z wniosków dotyczących wyłączenia gruntów oraz poprzez monitoring miesięczny - sprawozdania z realizacji celów (liczba wniosków, decyzji, terminowość). Analiza danych z monitoringu umożliwiała identyfikację etapów, na których procesy rozpatrywania wniosków wymagały korekt, np. z

⁶ Załącznik do uchwały 93/2024 Zarządu Powiatu Warszawskiego Zachodniego z 8 maja 2024 r., poprzednio załącznik do uchwały 191/2022 Zarządu Powiatu Warszawskiego Zachodniego z 21 grudnia 2022 r.

przyczyn nadmiernego przeciążenia pracowników, braku wymaganych dokumentów lub innych czynników spowalniających procedury. Na podstawie zgromadzonych danych Wydział Gospodarki Mieniem Starostwa miał możliwość wprowadzenia modyfikacji w procesach administracyjnych—min. przez reorganizację pracy zespołu, usprawnienie komunikacji między wydziałami, a także wprowadzenie nowych procedur, w wyniku bieżącej współpracy z organami planowania przestrzennego bądź geodezji, poprzez spotkania robocze, analizy problematyki itp., koordynowano i wymieniono informację między ww. instytucjami, co wpływało na przyspieszenie procesu decyzyjnego.
(akta kontroli str. 8-59, 61-63, 82-189, 232-234, 279-304)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2023 r. do 18 października 2024 r., Starosta prawidłowo realizował zadania dotyczące wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Struktura organizacyjna, procedury wewnętrzne, jak i wyznaczeni pracownicy do realizacji zadań z zakresu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej mieli wiedzę, umiejętności i doświadczenie oraz narzędzia informatyczne pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków.

OBSZAR

2. Prawidłowość wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2023-2024 (do 30 września) złożono 1306 wniosków o wydanie decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej. W tym okresie wydano łącznie 1315 decyzji administracyjnych, w tym 425 zezwalających na wyłączenie gruntów produkcji rolniczej, w wyniku których wyłączono ogółem 108,53 ha gruntów. Pozostałe 890 wydanych decyzji administracyjnych dotyczyło umorzenia postępowania, którego powodem było to, że grunty rolne klasy IV, IVa, IVb, V i VI wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego nie podlegają zapisom u.o.g.r.l. i nie wymagają wydania decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Nie wydano decyzji o odmowie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

W okresie 2023 – 2024 prowadzony był w Starostwie rejestr wniosków i decyzji spraw dotyczących wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolniczej, w postaci elektronicznej w systemie TurboEWID, który obejmował łącznie 1306 złożonych wniosków, z tego 658 spraw dotyczyło 2023 r., a 648 spraw – od stycznia do 30 września 2024 r. oraz wydanych 1315 decyzji, z tego 663 wydanych w 2023 r. i 652 wydanych od stycznia do 30 września 2024 r. Rejestr ten zawierał informacje obejmujące m.in.: numer sprawy, numery pism przyporządkowane do danej sprawy, datę i znak wszczęcia (wniosku) i datę zakończenia sprawy (oraz numer/znak decyzji), powierzchnie gruntów, oznaczenie gruntów podlegających wyłączeniu oraz uwagi. Według oznaczenia w rejestrze można ustalić ciąg postępowania, od momentu złożenia wniosku do wydania decyzji o wyłączeniu oraz decyzji o powstaniu zobowiązania z tytułu opłat wynikających z wyłączenia. Rejestr spraw dotyczących wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolniczej nie dotyczył bezpośrednio zmian wprowadzanych do Ewidencji Gruntów i Budynków, dalej EGIB.

Na stronie internetowej Starostwa⁷, w zakładce Wydział Gospodarki Mieniem, zostały zawarte dane teleadresowe Wydziału wraz z przedstawieniem zakresu gospodarowania nieruchomościami, w tym wyłączania gruntów z produkcji rolniczej. Szczegółowo opisano wymogi i procedurę w zakresie wyłączenia gruntów rolniczych z produkcji oraz udostępniono szablony dokumentów, w tym wniosek oraz Kartę Informacyjną Usługi przedstawiającą sposób załatwienia sprawy. Podstawę działania w tym zakresie stanowiły u.o.g.r.l. oraz k.p.a.

W badanym okresie w Starostwie, sprawy dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, załatwiane były w kolejności składanych wniosków. Decyzje były wydawane średnio w okresie do 30 dni. Nie wystąpiły przypadki załatwiania odmiennie podobnych spraw. Nie stwierdzono przekroczeń terminów załatwiania spraw.

(akta kontroli str. 192-195, płyta CD Nr 2, 204-206, 232-234, 266-271, 279-304)

Przeznaczenie gruntów ustalane było na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Do zakończenia kontroli Starosta nie występował do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt. 1 u.o.g.r.l. Gminy, na etapie opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego, występowały do właściwych ministrów o zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze.

(akta kontroli str. 207-215, 264-271, 279-304)

Dokumentem potwierdzającym przeznaczenie gruntów był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP), który był publikowany na stronach urzędów gmin lub miast. W przypadku braku MPZP wnioskodawca zobowiązany był do przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Pracownicy Starostwa mieli dostęp do gminnych MPZP, co pozwalało im na bieżącą weryfikację danych przedstawionych we wnioskach dotyczących przeznaczenia gruntów.

Pochodzenie gleb ustalane było na podstawie map glebowych znajdujących się w Powiatowym Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym prowadzonym dla terenu Powiatu Warszawskiego Zachodniego przez Starostę.

(akta kontroli str. 207-215, 264-271, 279-304)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej celem wydobywania torfów na terenie Powiatu Warszawskiego Zachodniego.

(akta kontroli str. 267)

Wartość gruntu będącego przedmiotem procesu wyłączenia go z produkcji rolniczej była określana w załączonym do wniosku oświadczeniu. Jego wartość, o której mowa w art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., była weryfikowana i ustalana w Starostwie na podstawie dostępnych danych zawartych w Rejestrze Cen Nieruchomości. Rejestr ten zawierał informacje o transakcjach rynkowych oraz o wartościach nieruchomości wynikających z cen zawartych w aktach notarialnych znajdujących się w EGIB prowadzonej dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego, które dotyczyły danej nieruchomości lub nieruchomości sąsiednich.

(akta kontroli str. 207-215, 267-268, 305-310)

⁷ www.pwz.pl

W zbadanej próbie 35 decyzji administracyjnych w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej nie stwierdzono przypadków wyłączenia gruntów rolnych naruszeniem przepisów u.o.g.r.l., w tym z powodu niewykonywania zobowiązania, o którym mowa w art. 12 b ust.1 pkt 2 i 6 u.o.g.r.l.

(akta kontroli str. 268)

W Starostwie przyjęto rozwiązania mające na celu egzekwowanie od stron obowiązku udokumentowania faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w przypadkach, gdy trwałe wyłączenie wiązało się z koniecznością uiszczenia należności lub opłat rocznych. Wnioskodawca był zobowiązany do złożenia oświadczenia o momencie faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej czyli o rozpoczęciu robót budowlanych, które zostało złożone wraz z informacją o wartości gruntu. W przypadku niedopełnienia tego obowiązku, prowadzona była przez Starostwo weryfikacja w bazie EGiB oraz kontrole.

(akta kontroli str. 268-269)

Starostwo otrzymywało zgłoszenia o rozpoczęciu użytkowania gruntów w sposób inny niż rolniczy. Zgłoszenia te były składane przede wszystkim w formie oświadczeń inwestorów dotyczących rozpoczęcia robót budowlanych lub zmiany przeznaczenia gruntów. Dokumentami potwierdzającymi te zmiany były m.in. oświadczenia inwestorów, dzienniki budowy oraz zgłoszenia zmian w EGiB, które dokumentują zmianę użytkowania działek.

(akta kontroli str. 269)

W okresie objętych kontrolą do Starostwa nie wpłynęły informacje o faktycznym wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, co do których nie była wymagana decyzja zezwalająca na wyłączenie. W przypadku wystąpienia o wydanie zgody na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów rolnych tego rodzaju, Starosta wydawał decyzję o umarzeniu postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość. W związku z faktem, że były to grunty o najniższej przydatności produkcyjnej, Starosta nie zobowiązywał wnioskodawców do przedstawienia dokumentacji potwierdzającej faktyczne wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

(akta kontroli str. 269)

Do wniosków o zezwolenie na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej Starostwo wymagało oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością, projektu zagospodarowania działki wraz z bilansem powierzchni wykorzystanej, podania numeru uchwały rady miasta/gminy w sprawie MPZP lub warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz opcjonalnie opinii dotyczącej występowania urządzeń melioracyjnych. W zbadanej próbie nie stwierdzono braku we wniosku podanego numeru uchwały rady miasta/gminy bądź warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Pracownicy Starostwa weryfikowali przeznaczenie terenu w MPZP opublikowanych za pośrednictwem Internetu w Systemach Informacji Przestrzennej dla poszczególnych miast i gmin. Starostwo nie wymagało od wnioskodawców dokumentów będących w jego zasobach, jak i do których mieli dostęp pracownicy Starostwa.

(akta kontroli str. 207-215, 279-304)

Poddane weryfikacji 35 decyzji administracyjnych, które zostały wydane w okresie objętym kontrolą, zawierały wszystkie elementy, o których mowa art. 107 § 1 pkt. 1-9 k.p.a. Postanowienia decyzji zobowiązywały stronę do złożenia na piśmie oświadczenia o dacie zaistniałego faktycznie wyłączenia z produkcji rolniczej obszaru objętego decyzją, zawierały zapis o zagrożeniu sankcją grzywny w przypadku niedopełnienia tego obowiązku. Starosta egzekwował od

stron decyzji obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia o dacie zaistniałego faktycznie wyłączenia z produkcji rolniczej obszaru objętego decyzją.

(akta kontroli str. 207-215)

Wszystkie badane decyzje zawierały informacje o należnościach oraz o opłatach rocznych z tytułu wyłączenia gruntu. Opłaty zostały naliczone prawidłowo. W każdym zbadanym zbiorze dokumentacji zawarta była kalkulacja należnych opłat, potwierdzona wydrukiem z systemu informatycznego Turbo EWID.

(akta kontroli str. 207-215, 232-234)

Po zasięgnięciu opinii wójta/burmistrza, w decyzjach o wyłączeniu nakładane były obowiązki, np. wykonanie zdjęcia oraz wykorzystanie na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I - IV. We wszystkich przypadkach obowiązek zdjęcia wierzchniej warstwy gruntu nakładany był w decyzji po uzyskaniu pozytywnej opinii burmistrza miasta lub wójta gminy.

W związku z brakiem wystąpienia przypadków konfliktu interesów w trakcie postępowań administracyjnych, nie były składane stosowne oświadczenia. Podczas składania wniosku przekazywano stronie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, tzw. RODO).

(akta kontroli str. 207-215, 239-248, 252-256)

W sprawach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, metryki były prowadzone w formie elektronicznej i znajdują się w folderze danej sprawy. Dokonywano w nich bieżących wpisów zgodnie z wymogami art. 66a k.p.a., w przypadku wydania decyzji dotyczącej naliczeń finansowych, metryczka pozostawała w systemie elektronicznym przez okres 10 lat. Wówczas, po zakończeniu postępowania, decyzje dotyczące naliczeń przekazywane były do archiwum, a cała dokumentacja była wydrukowana i dołączona do akt sprawy.

(akta kontroli str. 207-215, 255)

Podstawą wprowadzenia zmian do EGiB były operaty geodezyjne przyjęte do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, sporządzane na wniosek właściciela nieruchomości oraz na jego koszt. Operaty geodezyjne wykonywane były z tytułu rozpoczęcia budowy i wytyczenia terenu zabudowy oraz jej zakończenia i sporządzenia geodezyjnej ewidencji powykonawczej, które stanowiły podstawę do wpisów do dziennika budowy.

(akta kontroli str. 270-271)

Decyzje administracyjne wydawane przez Starostę o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej nie stanowiły tytułu dokonywania zmian w EGiB. Decyzje te stanowiły o zezwoleniu na wyłączenie gruntów z produkcji, a nie świadczyły o faktycznym ich wyłączeniu. EGiB nie rejestruje zezwoleń, a stany faktyczne, dokumentowane operatami geodezyjnymi. Jedynymi tytułami wpisu do EGiB były operaty geodezyjne będące rozpoczęciem inwestycji oraz operaty geodezyjne wynikające z inwentaryzacji powykonawczej, wykonywane na wniosek i na koszt inwestora. Obydwa tytuły były wpisywane do dziennika budowy będącego dokumentacją wykonawczą inwestycji, stanowiącymi m.in. dokumentację wykonania prac określonych w decyzjach wyłączeniowych, tj. zdjęcia warstwy próchnicznej gleby oraz faktycznej ewidencji gruntów i sposobu ich wykorzystania po zakończeniu procesu inwestycyjnego. Wpisy do EGiB były dokonywane bezzwłocznie po dostarczeniu dziennika budowy do Starostwa.

(akta kontroli str. 239-248, 270-271)

Badaniem szczegółowym objęto 15 zmian w EGiB, wprowadzonych w okresie 2023-2024 (do 30 września) związanych z wydanymi decyzjami administracyjnymi zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. W wyniku badania stwierdzono, że zmiany w EGiB w zakresie użytków gruntowych i klas bonitacyjnych były zgodne z postanowieniami decyzji zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Wynikały one z powykonawczych operatów geodezyjnych. Powyższe badanie wykazało różnicę pomiędzy powierzchnią określaną w decyzjach wyłączeniowych a EGiB. Starosta wyjaśnił, że „Zmiany w EGiB dotyczące przekształceń użytków rolnych na inne rodzaje użytków dokonywane były głównie na podstawie dokumentacji geodezyjnej, zgodnie z art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. h ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, niezależnie od tego, czy zmiana użytkowania nastąpiła w wyniku decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów, czy decyzja taka nie była wymagana. Lista możliwych źródeł informacji do aktualizacji ewidencji gruntów znajduje się w art. 24 ust. 2b ustawy. Wskazuje on, że aktualizacja nie może być dokonywana na podstawie innych źródeł niż dokumentacja geodezyjna. Ostateczne decyzje administracyjne, wskazane w pkt. 1 lit. d, nie mają zastosowania do wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej z dwóch powodów.(...) Przepis art. 22 ust. 2 ustawy nakłada obowiązek na właścicieli i władających nieruchomościami zgłaszania zmian w ewidencji w ciągu 30 dni od ich wystąpienia. Organ ewidencyjny nie może zmienić użytkowania gruntów, dopóki faktyczna zmiana nie nastąpi.”.

(akta kontroli str. 216-231, 260-263)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Starosta prawidłowo wydawał decyzje o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Procedowanie było prowadzone zgodnie z k.p.a. oraz z u.o.g.r.l. Wydawane decyzje wynikały z uwzględnienia informacji zawartych we wnioskach i w załączonych dokumentach. Starosta prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór nad realizacją obowiązków określonych wydawanych decyzjach w zakresie wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej, w tym sposobu zdejmowania i zagospodarowania wierzchniej próchnicznej warstwy gleby. Ewidencja była prowadzona rzetelnie i odzwierciedlała stan rzeczywisty. Rozbieżności dotyczące powierzchni gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej wynikające z decyzji administracyjnych a wykazanymi w EGiB, były następstwem różnicy w sposobie przedstawiania powierzchni gruntów wynikających z ustawy u.o.g.r.l., a zapisami powierzchni w EGiB wynikającej z faktycznego przedstawienia powierzchni wyłączonej w produkcji rolniczej w operatach geodezyjnych.

OBSZAR

3. Nadzór nad realizacją zadań przez urząd w zakresie wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz kontrola realizacji obowiązków dotyczących wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Starosta sprawował nadzór nad realizacją zadań zakresie wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej, w tym m.in. wprowadził regulamin funkcjonowania kontroli zarządczej oraz zasad

zarządzania ryzykiem w Starostwie⁸. Dla zapewnienia skutecznego i efektywnego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Starostwie wprowadzono m.in. księgę procesów, wzór planu pracy, w którym określono cele i zadania na dany rok kalendarzowy oraz wzór sprawozdania z osiągnięcia celów i realizacji zadań za dany rok kalendarzowy. Ponadto w Starostwie zostały wyznaczone osoby, które przeprowadzały bieżące kontrole, mające na celu sprawdzenie, czy proces wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej przebiega zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz dokonywały weryfikacji poprawności dokumentacji, w tym decyzji administracyjnych. Prowadzona EGiB była na bieżąco weryfikowana przez pracowników dokonujących wpisów. Ponadto pracownicy komórek organizacyjnych w Starostwie posiadali dostęp do rejestru wyłączeń z produkcji rolniczej, gdzie systematycznie wprowadzane były dane o włączeniach wraz ze skanami decyzji. Starostwo współpracowało również m.in. z organami geodezyjnymi i planistycznymi, w celu poprawności prowadzenia ewidencji zgodnie z obowiązującymi przepisami i standardami.

Zgodnie z § 42 regulaminu organizacyjnego zadania z zakresu prowadzenia rejestru skarg i wniosków wpływających do Starostwa oraz przekazywanie ich do załatwienia według właściwości a także kontrolowanie terminowego załatwiania skarg przez merytoryczne wydziały Starostwa, powierzono Zespołowi ds. Audytu i Kontroli Wewnętrznej. W rejestrze skarg i wniosków prowadzonych w Starostwie nie odnotowano skarg dotyczących wyłączenia gruntów rolnych za lata 2023-2024 (do 18 października).

Zgodnie z § 28 regulaminu do zadań Biura Rady, Zarządu i Informacji Publicznej Starostwa należało prowadzenie centralnych rejestrów wniosków o udzielenie informacji publicznej oraz decyzji w sprawie odmowy udzielenia informacji, koordynowanie działań związanych z udzielaniem informacji publicznej oraz czuwanie nad terminowym jej udzielaniem, bądź odmową udzielenia tych informacji. W okresie objętym kontrolą w Starostwie prowadzono rejestr odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji publicznej, w którym zarejestrowano pięć spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. W odpowiedzi na te wnioski, Starostwo udzieliło terminowo informacji, tj. w okresie od 6 do 8 dni.

(akta kontroli str., 53-56, 64-67, 102-188)

Sprawozdanie RRW-11 za rok 2023, w zakresie wyłączeń gruntów rolnych, zostało sporządzone na podstawie danych pochodzących z systemu informatycznego prowadzonego przez Starostwo. W sprawozdaniu RRW-11 za 2023 r. wykazano sumę wyłączeń określonych w decyzjach administracyjnych wydanych w danym roku kalendarzowym na podstawie interpretacji przepisów u.o.g.r.l. Podstawą prawną do wykazywania takich danych w sprawozdaniu był art. 33 pkt. 1 u.o.g.r.l. Sprawozdawczość ta obejmowała decyzje wydawane na podstawie art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l., tj. decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji.

(akta kontroli str. 68- 81, 252-256, 207-215, 274-278)

W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu wyłączeń gruntów nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego. Zarówno kontrole wewnętrzne jak i audyty wewnętrzne przeprowadzane były zgodnie z planami rocznymi. Plany kontroli wewnętrznej na rok 2023 oraz 2024

⁸ Zarządzenie Starosty Warszawskiego Zachodniego Nr 89/2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu funkcjonowania kontroli zarządczej oraz zasad zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatu Warszawskiego Zachodniego, uchylone zarządzeniem nr 61/ 2024 z dnia 5 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia Regulaminu funkcjonowania kontroli zarządczej oraz zasad zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatu Warszawskiego Zachodniego.

opracowane były w porozumieniu z kierownictwem Starostwa i zatwierdzane przez Starostę. Plan audytu wewnętrznego, w tym wytypowania zadań zapewniających, sporządzany był na podstawie przeprowadzanej analizy ryzyka na dany rok kalendarzowy przy uwzględnieniu priorytetów kierownictwa Starostwa. W planie audytu wewnętrznego Starostwa na rok 2023 oraz 2024 wyodrębniono 73 obszary podlegające audytowi. Ze względu m.in. na określony niski poziom ryzyka, obszar dotyczący ochrony gruntów rolnych i leśnych, w tym wydawania decyzji dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej nie został wskazany przeprowadzenia audytu.

Starostwo, zgodnie z obowiązującymi procedurami, publikowało w BIP⁹ sposób załatwiania spraw dotyczących wyłączeń, gdzie w zakładce jak załatwić sprawę znajdowało się link do strony Wydziału Gospodarki Mieniem, gdzie znajdowały się m.in. informacje dla wnioskodawców opisujące i wyjaśniające procedurę wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

W Starostwie w badanym okresie w ramach mechanizmów kontroli zarządczej identyfikowano ryzyka w odniesieniu do celów i zadań związanych z wydawaniem decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Powyższe mechanizmy obejmowały analizę ryzyka związanego z procesem wydawania decyzji, ocenę wpływu i prawdopodobieństwa ryzyka oraz monitorowanie i raportowanie ryzyka. Analiza ryzyka polegała na przeprowadzeniu bieżących analiz, zarówno ryzyka proceduralnego, jak i merytorycznego, dotyczących m.in. błędnych interpretacji przepisów, ewentualnego opóźnienia w procesie decyzyjnym czy nieprawidłowości w dokumentacji. Powyższe działania miały na celu zidentyfikowanie potencjalnych ryzyk związanych z wydawaniem decyzji o wyłączeniu gruntów. Ocena ryzyka polegała na określeniu jego potencjalnego wpływu na realizację celów i zadań oraz prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka. Monitorowanie i raportowanie ryzyk polegało na bieżącym monitorowaniu ryzyka w celu oceny skuteczności wdrożonych środków zaradczych, m.in. poprzez umieszczenie danych na wspólnym dysku, co pozwalało na dostęp do informacji dotyczącej etapu danej sprawy, zarówno przez pracowników jak i osoby nadzorujące. Ponadto, dla celów sprawozdawczości w Starostwie obowiązywał monitoring miesięczny realizacji celów i zadań, który obejmował analizę danych z systemu pozwalających na określenie zaangażowania spraw w celu ich oceny oraz identyfikację ryzyk w celu wprowadzenia rozwiązań usprawniających pracę zespołu, np. poprzez wprowadzenie nowych procedur czy polepszenie komunikacji. Powyższe działania w ramach kontroli zarządczej miały również na celu minimalizację ryzyk związanych z wydawaniem decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów, co z kolei przyczyniało się do zapewnienia skuteczności i zgodności całego procesu z obowiązującymi przepisami. Ryzyko dotyczące wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej oceniono na poziomie ryzyka nieznacznego i dokonując ewaluacji ryzyka określono je jako akceptowalne, co wpłynęło na decyzję o utrzymaniu dotychczasowych mechanizmów kontrolnych.

(akta kontroli str. 48-63, 102-189, 279-304)

Starosta w okresie objętym kontrolą sprawował kontrolę realizacji obowiązków określonych w decyzjach o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji, poprzez bieżące sprawdzanie i analizę dokumentacji będącej podstawą do zmiany

⁹ <https://bip.pwz.pl/>

użytków w EGiB¹⁰. Ponadto pracownicy Wydziału Gospodarki Mieniem dokonywali kontroli realizacji obowiązków określonych w wydawanych decyzjach.

W okresie objętym kontrolą zgłoszono jeden przypadek wykonywania w zabudowie zagrodowej działalności innej niż działalność rolnicza po wydaniu decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Starosta, na podstawie art. 29a u.o.g.r.l., zawiadomił strony postępowania o wszczęciu postępowania administracyjnego dotyczącego podjęcia działalności innej niż działalność rolnicza bez powiadomienia Starosty zgodnie z art. 12b ust. 3 u.o.g.r.l., Postępowanie w tym zakresie pozostało w toku.

W okresie 2023-2024 (do 18 października) nie wystąpiły przypadki ujawnienia zmiany sposobu użytkowania gruntu bez uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolniczej. W badanym okresie nie wystąpiły również przypadki dotyczące sytuacji, w której powierzchnia gruntu faktycznie wyłączonego była większa od powierzchni, dla której została wyrażona zgoda na jej wyłączenie. W tym okresie Starostwo nie prowadziło postępowań na podstawie art. 28 u.o.g.r.l., wynikających ze skutków naruszeń przepisów ustawy.

(akta kontroli str. 196-198, 239-248)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór nad realizacją zadań w zakresie wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej, w tym w sposób prawidłowy realizował kontrolę obowiązków dotyczących wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Prowadzona EGiB była na bieżąco weryfikowana przez pracowników dokonujących wpisów. Sprawozdanie RRW-11 za rok 2023, w zakresie wyłączeń gruntów rolnych, zostało sporządzone prawidłowo i rzetelnie, w oparciu o dane pochodzące z systemu informatycznego Starostwa. W Starostwie prowadzono rejestr skarg i wniosków oraz rejestr wniosków o udzielenie informacji publicznej. W odpowiedzi na wnioski dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, Starostwo udzieliło terminowo informacji.

Plan audytu wewnętrznego, w tym wytypowania zadań zapewniających, sporządzany był w sposób prawidłowy na podstawie przeprowadzanej analizy ryzyka na dany rok kalendarzowy przy uwzględnieniu priorytetów kierownictwa Starostwa. Na rok 2023 oraz 2024, ze względu m.in. na określony niski poziom ryzyka, nie został wskazany obszar do przeprowadzenia audytu dotyczący ochrony gruntów rolnych i leśnych, w tym wydawania decyzji dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

¹⁰ Prace geodezyjne będące rozpoczęciem inwestycji, w wyniku których dokonane zostały wpisy o wytyczeniu budynku jak i o zdjęciu wierzchniej warstwy gleby oraz inwentaryzacja powykonawcza, po zakończeniu inwestycji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 18 października 2024 r.

Kontrolerzy
Dariusz Marszałek
Główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

Artur Tomaszewski
Specjalista kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektora
Rafał Ostrowski

/-/