



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

KRR.411.3.2.2023

Remigiusz Górniak
Starosta Miński
Starostwo Powiatowe
w Mińsku Mazowieckim
ul. Kościuszki 3
05-300 Mińsk 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 Powiatowe w Mińsku Mazowieckim, ul. Kościuszki 3, 05-300 Mińsk Mazowiecki (dalej Starostwo lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Remigiusz Górniak, Starosta Miński, od 7 maja 2024 r. (dalej Starosta). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Antoni Tarczyński, Starosta Powiatu Mińskiego, od 21 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r. (akta kontroli str. 2-11)
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 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 18 października). 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. Artur Tomaszewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/45/2024 z 20 sierpnia 2024 r. (akta kontroli str. 1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 18 października 2024 r. struktura organizacyjna Starostwa przygotowana była do realizacji procesu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Zakres oraz podział zadań przydzielonych pracownikom umożliwiały realizację zadań Starosty w zakresie wydawania decyzji w sprawie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Nadzór Starosty nad realizacją zadań w zakresie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej sprawowany był m.in. poprzez etapową weryfikację decyzji administracyjnych.

Wnioski o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej, załatwiane były według kolejności składanych wniosków. Decyzje administracyjne wydawano terminowo i z uwzględnieniem informacji zawartych we wnioskach i w załączonych dokumentach. Decyzje te zawierały wszystkie elementy określone w 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej k.p.a.).

Sprawozdanie RRW-11 za rok 2023, w zakresie wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolniczej sporządzono rzetelnie w oparciu o dane pochodzące z decyzji administracyjnych. W BIP Urzędu opublikowano kartę usługi oraz wzory dokumentów stosowanych przy wyłączaniu gruntów z produkcji rolniczej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- żądania od wnioskodawców dokumentów potwierdzających stan prawny i faktyczny, który mógł zostać ustalony na podstawie rejestrów publicznych lub ewidencji będących w zasobach własnych Starostwa,
- nieprzyjęcia rozwiązań w zakresie egzekwowania od adresatów decyzji administracyjnych udokumentowania faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej,
- niezasięgania opinii wójta/burmistrza, co do zasadności nałożenia na wnioskodawcę obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja Urzędu w zakresie wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej.

Opis stanu faktycznego

W okresie 2023-2024 (do 18 października) zadania Starosty z zakresu ochrony gruntów rolnych były realizowane przez Wydział Środowiska i Rolnictwa. Wybrane kompetencje Starosty z tego zakresu, tj. wydawanie decyzji

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

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 572

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 82

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

administracyjnych zezwalających na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶ (dalej u.o.g.r.l.), nakładania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, o którym mowa w art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l., kontroli stosowania przepisów ustawy, o którym mowa w art. 26 ust. 1 u.o.g.r.l., oraz prowadzenie sprawozdawczości, o której mowa w art. 33 u.o.g.r.l., zostały określone dla Wydziału Środowiska i Rolnictwa w regulaminie organizacyjnym Starostwa⁷.

W okresie objętym kontrolą czynności z zakresu wydawania decyzji administracyjnych zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji realizowane były przez dwoje pracowników, tj. naczelnika Wydziału Środowiska i Rolnictwa oraz jego zastępcę. Posiadali oni upoważnienie Starosty do podpisywania tych decyzji, które zostało wydane na podstawie art. 268a k.p.a. Zakres obowiązków naczelnika Wydziału obejmował m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych i przygotowywanie projektów decyzji administracyjnych, przeprowadzanie kontroli i nadzór nad realizacją zaleceń pokontrolnych oraz sporządzanie sprawozdań w zakresie działalności Wydziału. Do obowiązków zastępcy naczelnika Wydziału, w zakresie prowadzenie spraw dotyczących ochrony gruntów rolnych, należało rozpatrywanie wniosków o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji, ustalanie wysokości należności i opłat rocznych za wyłączenie tych użytków z produkcji, nakładanie obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, ustalanie opłat w razie niewykonania takiego obowiązku oraz nakładanie z urzędu podwyższonych opłat w razie stwierdzenia wyłączenia gruntów z produkcji bez zezwolenia bądź niezgodnie z zezwoleniem.

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 18 października 2024 r. zastępca naczelnika Wydziału Środowiska i Rolnictwa wziął udział w szkoleniu dotyczącym zasad ochrony gruntów rolnych i leśnych zgodnie z obowiązującym prawem. Pracownicy wykonujący czynności w przedmiotowym zakresie posiadali wieloletnie doświadczenie zawodowe związane m.in. ochroną gruntów rolnych.

(akta kontroli str. 2-35, 66-103)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Starostwa przygotowana była do realizacji procesu wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Zakres oraz podział zadań przydzielonych pracownikom umożliwiały realizację zadań Starosty w zakresie wydawania decyzji w sprawie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Rejestr wniosków o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej (dalej wnioski), oraz decyzji administracyjnych zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji (dalej decyzje administracyjne), prowadzony w formie elektronicznej, zawierał informacje dotyczące m.in. znaku sprawy, daty wniosku, adresu inwestycji, daty decyzji, powierzchni wyłączenia, rodzaju inwestycji i opłat rocznych. Wnioski rozpatrywano według daty wpływu

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 82

⁷ §23 ust. 2 pkt 4 – odpowiednio w lit. a), b), g) oraz l) regulaminu organizacyjnego Starostwa.

do Urzędu. W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 sierpnia 2024 r. wydano 157 decyzji administracyjnych, w wyniku których wyłączono z produkcji rolniczej grunty o łącznej powierzchni 6,3 ha.

Pochodzenie gleb ustalane było na podstawie map glebowych dostępnych na portalu e-mapa⁸.

(akta kontroli str. 110-120 plik 1)

Dokumentem potwierdzającym przeznaczenie gruntów były miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku ich braku, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

Nie przyjęto rozwiązań w zakresie egzekwowania udokumentowania faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Dokumentowanie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej następowało wyłącznie na podstawie oświadczenia wnioskodawcy o planowanym terminie rozpoczęcia inwestycji podanym we wniosku. Brak powiadomienia o terminie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, uniemożliwiało min. sprawdzenie, czy wyłączenia gruntów następowało w terminach i zgodnie z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych. Związane to również było z powstaniem obowiązku uiszczenia należności i opłaty rocznej z tytułu wyłączenia gruntów, a także dokonania aktualizacji Ewidencji Gruntów i Budynków (dalej EGiB). Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji "Stwierdzone nieprawidłowości".

W okresie 2023-2024 (do 18 października) nie stwierdzono przypadków wyłączenia gruntów rolnych z naruszeniem przepisów u.o.g.r.l. W okresie tym nie wydano również żadnej decyzji administracyjnej zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej celem wydobywania torfów ani pod zabudowę zagrodową.

(akta kontroli str. 128-134)

Badaniem szczegółowym objęto dokumentację 15 postępowań administracyjnych, w wyniku których wydano 14 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej oraz jedną decyzję odmawiającą takiego wyłączenia.

Do wniosku wymagano złożenia kopii planu zagospodarowania działki, kopii decyzji właściwego wójta/burmistrza o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁹, zgodę na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej¹⁰ oraz pełnomocnictwo wraz z dowodem opłaty skarbowej¹¹. Ponadto do wniosku wymagano załączenia kopii zaświadczenia o przeznaczeniu gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego lub wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez organ, który je wydał lub przez notariusza oraz aktualnego wypisu z EGiB dotyczącego działki objętej inwestycją. Wymóg załączania dokumentów wyżej wskazanych nie był uzasadniony wobec ich powszechnej dostępności tj. w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego oraz w zasobach Starostwa, tj. w prowadzonej EGiB. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji "Stwierdzone nieprawidłowości".

⁸ <https://minski.e-mapa.net> (warstwa Geologia—Szczegółowa mapa geologiczna).

⁹ Dotyczyło przedsięwzięć, w odniesieniu do których taka decyzja była wymagana w związku z brakiem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w danej gminie.

¹⁰ Dotyczyło nieruchomości będących współwłasnością i inwestycji celu publicznego.

¹¹ Dotyczył spraw, w których działał pełnomocnik strony.

Wartość gruntu ustalano na podstawie oświadczenia wnioskodawcy zawartego we wniosku w sprawie ceny 1 m² gruntu według cen rynkowych stosowanych w miejscowości, w której znajdowała się dana działka.

Starosta wyjaśnił, że z powodu znacznego wzrostu cen gruntów (działek) w ostatnich latach, nie dokonywano weryfikacji oświadczeń wnioskodawców w przedmiotowym zakresie, w tym również z danymi o cenach transakcyjnych gruntów gromadzonymi przez Starostwo w Rejestrze Cen i Wartości Nieruchomości (RCiWN). Jednocześnie Starosta wskazał, że odstąpienie od tych czynności wynikało z braku podstaw do ustalania w decyzjach jednorazowej należności, w związku z ujemną wartością podstawy do wyliczenia tej opłaty we wnioskach, które dotyczyły dominujących w powiecie mińskim gruntów klasy RIIIb.

Decyzje administracyjne objęte badaniem szczegółowym zawierały wymagane elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. oraz wydawane były w terminie określonym w art. 35 k.p.a.

Decyzje administracyjne zawierały informacje o należności i opłacie rocznej, o których mowa w art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l. Podstawą do obliczenia ich wysokości były powierzchnia wyłączanego gruntu, stawki za wyłączenie z produkcji 1 ha gruntów rolnych wskazane w art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l. oraz oświadczenie wnioskodawcy w sprawie ceny 1 m² gruntu według cen rynkowych stosowanych w miejscowości, w której znajdowała się dana działka. W wyniku badania potwierdzono prawidłowość dokonywanych obliczeń wartości należności i opłaty rocznej.

Nie zasięgano opinii wójta/burmistrza, co do zasadności nałożenia w decyzji administracyjnej obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas IIIa, IIIb, III, w żadnym z badanych postępowań administracyjnych. Obowiązek taki wynikał z art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji "Stwierdzone nieprawidłowości".

W zakresie wyłączenia pracownika z postępowania administracyjnego, w Starostwie stosowano przepisy art. 24 § 1 k.p.a. Nie wprowadzono dodatkowych procedur wewnętrznych w tym zakresie.

Starosta wyjaśnił, że Starostwo polega na ogólnych zasadach etycznych i obowiązujących przepisach prawa, nie wprowadzając dodatkowych, specjalnych rozwiązań w zakresie wyłączania pracowników z postępowań administracyjnych. W postępowaniach administracyjnych dotyczących zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej nie stwierdzono sytuacji powodujących konflikt interesów, o którym mowa w art. 24 § 1 k.p.a.

Informacje podawane w przypadku zbierania danych od osoby, której dane dotyczą, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE¹², były przekazane przy pierwszej czynności skierowanej do strony, tj. wraz z wnioskiem. Było to zgodne z art. 61 § 5 k.p.a.

Przebieg załatwiania spraw dotyczących wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej na podstawie dokumentacji, prowadzony był w systemie przeznaczonym do elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD). Było to zgodne z art. 66a § 1 k.p.a. dotyczącym metryki sprawy w postępowaniu administracyjnym, w związku z § 1 rozporządzenia Ministra Administracji

¹² Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016 str. 1, ze zm.

i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy¹³ dotyczącym formy prowadzenia metryki sprawy.

Podstawą dla dokonania zmian w EGiB, m.in. w zakresie statusu gruntu, był operat ewidencyjny. Procedurę aktualizacji informacji zawartych w EGiB określa art. 24 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁴.

Starosta wyjaśnił, że aktualizacja statusu gruntu w EGiB, zarówno w przypadku gdy wyłączenie z produkcji rolniczej poprzedzała decyzja administracyjna lub gdy nie była ona wymagana, dokonywana była z urzędu w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

(akta kontroli str. 121-134)

W wyniku zestawienia powierzchni gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej wynikających ze zmian w EGiB dokonanych w okresie 2023-2024 (do 30 września), z powierzchnią tych gruntów wskazaną w decyzjach administracyjnych objętych badaniem szczegółowym¹⁵ oraz wybranych decyzjach administracyjnych wydanych przed tym okresem, stwierdzono różnice.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną rozbieżności w powyższym zakresie jest przepis prawa, który określa, że podstawą wykazania zmian w EGiB w zakresie powierzchni i zasięgu użytku gruntowego jest dokumentacja geodezyjna przyjęta do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego określająca stan faktyczny na tym gruncie. Jednocześnie Starosta wskazał na rozbieżność przepisów u.o.g.r.l. w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁶ (dalej rozporządzenie ws. EGB), w zakresie prowadzenia EGiB i wykazywania terenów zurbanizowanych i zabudowanych. Wnioski o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej obejmują jedynie tę część powierzchni gruntu, która jest niezbędna na cele budowy, tymczasem zgodnie z regulacjami zawartymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia ws. EGB, do terenów mieszkaniowych zalicza się również powierzchnię biologicznie czynną, tj. m.in. grunty zajęte pod trawniki, rabaty, kwietniki, warzywniki, stanowiące podwórza, oczka wodne i ogródki skalne.

(akta kontroli str. 135-150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie przyjęto rozwiązań w zakresie egzekwowania udokumentowania faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. dokumentowanie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej następowało wyłącznie na podstawie oświadczenia wnioskodawcy o planowanym terminie rozpoczęcia inwestycji podanym we wniosku.

Brak powiadomienia o terminie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, jak również niepodejmowania innych działań, np. sprawdzanie czy zostało wydane pozwolenie na budowę, uniemożliwiało min. sprawdzenie,

¹³ Dz.U. z 2012 r. poz. 250

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151

¹⁵ W związku z decyzjami administracyjnymi objętymi badaniem szczegółowym, w okresie 2023-2024 (do 30 września) dokonano trzech zmian w EGiB.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 219

czy wyłączenia gruntów następowało w terminach i zgodnie z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych. Było to działaniem nierzetelnym, gdyż od faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej nalicza się należności i opłaty roczne z tego tytułu a także należy dokonać aktualizacji EGiB.

Starosta wyjaśnił, że wymóg składania przez wnioskodawców oświadczenia o planowanym czasie rozpoczęcia inwestycji wprowadzono ze względu na dużą liczbę wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, a celem tego rozwiązania było usprawnienie procesu wydawania decyzji, naliczania opłat oraz określania sposobu i okresu ich uiszczenia. Jednocześnie Starosta wskazał, że bez tego rozwiązania, obowiązek powiadomienia organu o faktycznym wyłączeniu gruntu spoczywałby na wnioskodawcy, co mogłoby prowadzić do opóźnień, zapominania o obowiązku lub konieczności przeprowadzania dodatkowych oględzin. Ponadto, Starosta wskazał, że zgodnie z u.o.g.r.l. opłatę roczną za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej uiszcza się do 30 czerwca danego roku, a alternatywne podejście, polegające na odroczeniu wydania decyzji o terminie wnoszenia opłat, wymagałoby zatrudnienia dodatkowego pracownika do obsługi tych decyzji. Dodatkowo, Starosta wyjaśnił, że udokumentowanie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej przez adresatów decyzji zezwalających na wyłączenie tych gruntów, następowało w momencie sporządzenia przez geodetę mapy inwentaryzacyjnej powykonawczej, która po weryfikacji, była przyjmowana do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego.

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 4 pkt. 11 u.o.g.r.l., przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów, a zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy, obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Dla prawidłowego określenia należności i opłaty rocznej istotnym zatem jest ustalenie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

(akta kontroli str. 121-134)

2. Żądano od wnioskodawców dokumentów potwierdzających stan faktyczny i stan prawny przy rozpatrywaniu wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, pomimo, że do dokumentów tych organ administracji publicznej miał powszechny dostęp, np. rejestry publiczne lub ewidencje bądź rejestry będące w zasobach Starostwa. Dotyczyło to załączenia kopii zaświadczenia o przeznaczeniu gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego lub wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez organ, który je wydał lub przez notariusza oraz aktualnego wypisu z EGiB dotyczącego działki objętej inwestycją. Wymóg załączania tych dokumentów nie był uzasadniony wobec ich powszechnej dostępności w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego oraz w zasobach Starostwa, tj. w prowadzonej EGiB. Było to niezgodne z art. 220 § 1 pkt 2 lit. a) i b) k.p.a., bowiem organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych oraz rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy

z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁷.

Ponadto Starosta wyjaśnił, że wymóg załączenia wskazanych dokumentów do wniosku był uzasadniony w związku z potrzebą uzyskania pewności, że plan zagospodarowania przestrzennego dla danej działki był aktualny, wskazując w tym kontekście na ryzyko braku publikacji w urzędowych publikatorach informacji publicznej uchwał Rad Gmin lub Miast ws. aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody ws. nieważności uchwał w przedmiotowych sprawach. Dodatkowo Starosta wskazał, że dokumenty dotyczące planu zagospodarowania przestrzennego dla danej działki „są często w posiadaniu wnioskodawców, z uwagi na pozyskiwanie tych dokumentów do celów notarialnych lub w celu uzgodnienia z architektami.” oraz, że ma to wpływ na usprawnienie procesu wydawania decyzji. Starosta wyjaśnił, że wymóg dołączenia aktualnego wypisu z rejestru gruntów, został wprowadzony w wyniku decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach, które uchyliło decyzję Starosty i nakazało uzupełnienie materiału dowodowego o wypisy z EGiB. Jednocześnie Starosta wskazał, że wypisy z EGiB są wydawane tylko na podstawie specjalnego wniosku, za który pobierana jest opłata administracyjna zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, a pracownicy Urzędu mają dostęp do EGiB, ale mogą generować tylko „Informację z części opisowej bazy EGiB”, a nie oficjalny wypis z rejestru gruntów.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu ogólnego lub planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Regulacja ta ma zastosowanie zarówno do nowo sporządzanych planów, jak też do uchwał zmieniających te plany. Jednocześnie zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁹, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione m.in. przez organ gminy, a zgodnie z art. 13 pkt 8a tej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się również rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zaznaczyć należy, że to do organu administracji publicznej należy potwierdzanie faktów lub stanu prawnego znanych organowi z urzędu bądź możliwych do ustalenia na podstawie posiadanej ewidencji, rejestrów. Przepis art. 220 k.p.a. wyznacza zasadę ograniczenia żądania zaświadczeń oraz wskazuje na odformalizowanie stosunków obywatela z administracją.

(akta kontroli str. 121-134)

3. W okresie 2023-2024 (do 18 października) nie zasięgano opinii wójta/burmistrza, co do zasadności nałożenia w decyzji administracyjnej obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas IIIa, IIIb, III,

¹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 307

¹⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1130

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1461

w żadnym z badanych postępowań administracyjnych (dotyczy 14 decyzji), pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 14 ust.1 u.o.g.r.l.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną nie nakładania tego obowiązku w decyzjach były ogólnikowe przepisy dotyczące wyłączania gruntów rolnych z produkcji, co prowadziło do niejasności w ich stosowaniu. Jednocześnie Starosta wskazał na problematyczne kwestie w kontekście braku jasnych wytycznych w ustawie co do sposobu określenia miąższości warstwy próchnicznej, trudności proceduralne związane z oględzinami zdjęcia próchnicznej warstwy gleby przez inwestorów oraz współpracy z geodetą i klasyfikatorem gruntów. Dodatkowo Starosta wskazał, że przepis art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l. daje Starostom możliwość, a nie obowiązek, nałożenia tego wymogu, po zasięgnięciu opinii wójta.

NIK stwierdza, że w każdym przypadku przed wydaniem decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, na podstawie art. 11 ust.1 u.o.g.r.l., obligatoryjne jest zasięgnięcie opinii wójta/burmistrza co do zasadności nałożenia w decyzji obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania próchnicznej warstwy gleby (art.14 ust.1 u.o.g.r.l.). Jest to obowiązek starosty, a przedstawienie opinii w tym zakresie następuje w trybie art. 106 § 1 k.p.a.

(akta kontroli str. 121-127)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą rzetelnie ewidencjonowano i rozpatrywano wnioski. Po zawiadomieniu strony oraz innych uczestników o wszczęciu postępowań administracyjnych, rzetelnie również gromadzono materiał dowodowy. Postępowania administracyjne przebiegały zgodnie z przepisami k.p.a. Różnice pomiędzy powierzchnią gruntów określonych w decyzjach administracyjnych a powierzchnią tych gruntów wykazanych w EGiB, wynikały z rozbieżności w przepisach u.o.g.r.l. w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej z przepisami rozporządzenia ws. EGiB, w zakresie prowadzenia tej ewidencji i wykazywania terenów zurbanizowanych i zabudowanych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły żądania przez Urząd dokumentów potwierdzających stan prawny i faktyczny, który mógł zostać ustalony na podstawie rejestrów publicznych lub ewidencji będących w zasobach własnych Starostwa, nieprzyjęcia rozwiązań w zakresie egzekwowania od adresatów decyzji administracyjnych udokumentowania faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz niezasięgania opinii wójta/burmistrza, co do zasadności nałożenia na wnioskodawcę obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby.

OBSZAR

3. Nadzór nad realizacją zadań 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 w zakresie wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej poprzez etapową weryfikację wydawanych decyzji administracyjnych. Pracownicy Wydziału Środowiska i Rolnictwa rozpatrywali wnioski i na podstawie zebranych dowodów przygotowywali projekty decyzji administracyjnych, które były następnie weryfikowane przez zastępcę naczelnika i naczelnika tego Wydziału i podpisywane przez nich na podstawie upoważnienia Starosty.

W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa, w karcie usługi dotyczącej wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, zamieszczone zostały m.in. podstawy prawne, dane kontaktowe do Wydziału Środowiska i Rolnictwa oraz stosowne formularze wniosków do pobrania.

W planach audytu wewnętrznego na rok 2023 i 2024 zidentyfikowano m.in. obszar audytu pn. „Rolnictwo i ochrona gruntów rolnych”, w ramach którego wskazano ryzyko pn. „Prowadzenie spraw związanych z wyłączeniem gruntów rolnych”. W związku z wynikami przeprowadzonej analizy ryzyka, w roku 2023 i 2024 nie planowano ani nie przeprowadzono audytów wewnętrznych realizacji zadań dotyczących ochrony gruntów rolnych. Nie przeprowadzono również kontroli wewnętrznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 299-353)

Sprawozdanie RRW-11 za rok 2023, w zakresie wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolniczej sporządzono rzetelnie w oparciu o dane pochodzące z decyzji administracyjnych. W 2023 r. wyłączono z produkcji grunty rolne o łącznej powierzchni 3,21 ha²⁰. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego nie zgłaszał uwag do przekazanego sprawozdania.

(akta kontroli str. 110-120 plik 21)

Rejestr skarg i wniosków prowadzony był przez Biuro Rady i Zarządu w formie papierowej jako ewidencja korespondencji dotyczącej skarg i wniosków. W okresie 2023-2024 (do 18 października) realizacja zadań związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych o wyłączaniu gruntów rolnych z produkcji nie były przedmiotem skarg i wniosków.

W Starostwie nie prowadzono rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Wnioski te rejestrowane były w teczkach akt wraz z udzielonymi na nie odpowiedziami.

W okresie objętym kontrolą realizacja zadań związanych z udzielaniem zezwoleń na wyłączanie gruntów rolnych z produkcji nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 154-298)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór Starosty nad realizacją zadań w zakresie wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej sprawowany był poprzez etapową weryfikację wydawanych decyzji administracyjnych. Sprawozdanie RRW-11 za rok 2023, w zakresie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, zostało rzetelnie sporządzone w oparciu o dane z decyzji administracyjnych wydanych w tym okresie. W BIP Urzędu publikowano kartę usługi oraz wzory dokumentów stosowanych przy wyłączaniu gruntów z produkcji. Plan audytu wewnętrznego, w tym wytypowania zadań zapewniających, sporządzany był na podstawie analizy ryzyka na dany rok kalendarzowy, przy uwzględnieniu priorytetów kierownictwa Starostwa. Wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka nie wskazały potrzeby realizacji audytu wewnętrznego realizacji zadań dotyczących ochrony gruntów rolnych. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi i wnioski z zakresu wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji.

²⁰ Podstawą dla sporządzenia sprawozdania w tym zakresie były zapisy zawarte w decyzjach administracyjnych wydane przez Starostę w 2023 r.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wprowadzenie rozwiązań w zakresie egzekwowania udokumentowania faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji od adresatów decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej.
2. Realizację w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej zasady ograniczenia domagania się dokumentów znanych organowi z urzędu bądź możliwych do ustalenia przez organ administracji publicznej.
3. W każdym przypadku, przed wydaniem decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, występowanie do właściwego organu administracji publicznej o opinię co do zasadności nałożenia w decyzji obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 1 w zw. z art. 11 ust.1 u.o.g.r.l.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 18 października 2024 r.

Kontroler
Artur Tomaszewski
specjalista
kontroli państwowej

/-/

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

/-/