



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

KRR.411.3.3.2023

**Pan
Arkadiusz Werelich
Starosta Wołomiński
Starostwo Powiatowe w Wołominie
Ul. Prądyńskiego 3
05-200 Wołomin**

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445511, krr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wołominie ul. Prądyńskiego 3, 05-200 Wołomin, dalej Starostwo lub Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Werelich, Starosta, od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Adam Lubijak, Starosta, od 22 listopada 2018 r. do 7 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja urzędu w zakresie wydawania decyzji o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej Prawidłowość wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych zezwalających na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej 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.
Okres objęty kontrolą	Lata 2023-2024, do dnia zakończenia kontroli. Dal 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 Witek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/41/2024 z 8 sierpnia 2024 r. 2. Maciej Kucharski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/42/2024 z 8 sierpnia 2024 r. 3. Artur Tomaszewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/58/2024 z 9 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

Starosta prawidłowo i rzetelnie prowadził postępowania administracyjne w przedmiocie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Decyzje były wydawane w oparciu o przepisy prawa, w tym zgodnie z ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³, dalej u.o.g.r.l. oraz ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, dalej k.p.a. Prawidłowo ewidencjonowano i rozpatrywano wnioski o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Badane decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej spełniały formalne wymagania określone w art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

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 zapisy wynikające z decyzji o wyłączaniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewystarczającego nadzoru nad realizacją zadań w Starostwie w obszarze wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej wobec niezapewnienia pracownikom Wydziału Ochrony Środowiska dostępu do systemu informacji przestrzennej prowadzonego przez Wydział Geodezji i Kartografii Starostwa, co przy braku zidentyfikowania ryzyk związanych z wyłączaniem gruntów w ramach kontroli zarządczej, stanowiło utrudnienie możliwości weryfikacji przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska wykonania przez stronę obowiązków nałożonych decyzją.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zadania Starosty z zakresu wydawania decyzji dotyczących wyłączania z produkcji rolniczej gruntów rolnych, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l., były realizowane przez Wydział Ochrony Środowiska Starostwa. Zadania Starosty w zakresie ochrony gruntów rolnych i ich ewidencji określone zostały w regulaminie organizacyjnym Starostwa⁵. Do kompetencji Wydziału Ochrony Środowiska przypisano załatwianie spraw w zakresie wyłączeń gruntów, tj. realizację m.in. zadania dotyczącego udzielania zezwoleń na wyłączenie z produkcji rolnej, jak i naliczania opłat z tytułu wyłączenia, a Wydziałowi Geodezji i Kartografii, odpowiedzialnemu za prowadzenie EGIB⁶,

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

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 82, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

⁵ Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Wołominie stanowiący załącznik do uchwały nr VII-91/2024 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wołominie, zwany: regulaminem organizacyjnym.

⁶ W tym utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dokumentami i materiałami źródłowymi, prowadzenie gleboznawczej kwalifikacji gruntów.

przypisano wprowadzanie zmian w EGiB wynikających z wydanych decyzji o wyłączeniu gruntów. Wydział Geodezji odpowiadał także za prowadzenie Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości, w oparciu o który dokonywano określenia wartości gruntu koniecznego do ustalenia w decyzji właściwej należności.

Zadania z zakresu wyłączania gruntów z produkcji rolniczej realizowane były przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska, na podstawie zakresów obowiązków i upoważnień Starosty do załatwiania spraw w jego imieniu. Zadania realizowało 10 pracowników posiadających wykształcenie wyższe, w tym dwóch o stażu ponad 20 lat, czterech o stażu ponad 10 lat. Do wydawania decyzji Starosta upoważnił trzech pracowników tego Wydziału.

W celu usprawnienia prowadzenia czynności związanych z wyłączaniem gruntów rolnych z produkcji rolnej pracownicy posiadali dostęp do EGiB oraz do map glebowych. Starostwo zapewniało pracownikom możliwość szkoleń tematycznych z zakresu ochrony gruntów rolnych. W badanym okresie dwóch pracowników ukończyło szkolenie w zakresie ochrony gruntów. Zapewniało również dostęp do materiałów pomocniczych⁷.

(akta kontroli str. 7, 10-139, 150-202, 897-899, 970-976, 1088-1089)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta przygotował Urząd organizacyjnie i kadrowo do realizacji procesu wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej, tak na etapie przyjmowania wniosków, zapewniając warunki dla sprawnego działania i obsługi interesantów, jak i wydawania decyzji.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Sposób składania i rozpatrywania w Starostwie wniosków dotyczących wyłączeń gruntów został szczegółowo przedstawiony w Biuletynie Informacji Publicznej, gdzie zamieszczono kartę usługi załatwiania spraw dotyczących wyłączeń gruntów. W badanym okresie do Starostwa wpłynęło 52 wnioski o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych. Złożone wnioski podlegały rejestracji w systemie kancelaryjnym Starostwa SIDAS. W 2023 r. do Starostwa wpłynęło 37 takich wniosków, rozpatrzono łącznie 35 wniosków, tj. 33 z 37 wniosków, które wpłynęły w 2023 r. i dwa wnioski z 2022 r. W wyniku ich rozpatrzenia wydano 13 decyzji o wyłączeniu użytków z produkcji o łącznej powierzchni 4 258,54 m² na terenach osiedlowych, a wobec 22 wniosków (21 wniosków z 2023 r. i jednego z 2022 r.) wydano decyzje o umorzeniu postępowania. Cztery nie rozpatrzone wnioski przeszły do realizacji na rok następny. W 2024 r. do Starostwa wpłynęło 15 wniosków, rozpatrzono łącznie 19 wniosków z tego 15 wniosków, które wpłynęły w 2024 r. i 4 wnioski z 2023 r. W wyniku ich rozpatrzenia wydano dziewięć decyzji o wyłączeniu użytków z produkcji o łącznej powierzchni 6 719,07 m², z tego na terenach osiedlowych 4 978,89 m² i 1 740,18 m² na przemysłowych, a wobec pozostałych 10 podjęto decyzję o umorzeniu postępowania. Decyzje o umorzeniu Starosta wydawał w przypadkach, gdy przedmiotowe wnioski dotyczyły gruntów, dla których, zgodnie z art. 11 ust. 1 ust. 1a i ust. 1b u.o.g.r.l., nie była wymagana decyzja o ich

⁷ Tj. ustawa z komentarzem, pytania do ekspertów, dostęp do programu LEX

wyłączeniu z produkcji rolniczej. W badanym okresie Starosta nie wydał żadnej decyzji odmownej. Od żadnej z wydanych w tym okresie decyzji nie wniesiono odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W stosunku do jednej decyzji o wyłączeniu z produkcji użytków rolnych⁸ wnioskodawca złożył do Starosty wnioski o uchylenie decyzji. W związku z pismem o uchylenie decyzji Starosta wezwał wnioskodawcę do przedstawienia dodatkowych informacji w sprawie oraz wnioskował do Burmistrza Wołomina, po przeprowadzonej kontroli na działce przez Wydział Ochrony Środowiska, o wydanie decyzji z urzędu w sprawie usunięcia odpadów. Ponadto, przekazał do Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie informację dotyczącą podejrzenia wydobywania torfu.

Do czasu zakończenia kontroli postępowanie w przedmiotowej sprawie nie zostało zakończone.

Wszystkie wydane przez Starostę decyzje w sprawie wyłączeń gruntów wykazane były w prowadzonym w formie elektronicznej rejestrze, w którym wskazano m.in.: nr działki, powierzchnię i klasę gruntu, dane dotyczące wysokości opłat i podmiotu zobowiązanego do ich wnoszenia.

Przy wydawaniu każdej decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych, Starosta występował o opinię wójta/burmistrza w sprawie zdjęcia wierzchniej warstwy próchnicznej gleby oraz wykorzystania jej w celu poprawy wartości użytkowej gruntu. Opinia powyższa była dla Starosty wiążąca dla wydawanej decyzji. Obowiązek zdjęcia wierzchniej warstwy próchnicznej gleby wydawano w przypadkach, gdy z opinii wynikał taki obowiązek.

W załączeniu do wniosku o wyłączenie z produkcji użytków rolnych wymagano informacji o przeznaczeniu terenu na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projektu zagospodarowania działki, dokumentu potwierdzającego prawo do gruntu lub prawo jego dysponowania, a w przypadku współwłasności zgodę współwłaścicieli. Zgodność przedkładanych dokumentów sprawdzana była z miejscowym planem zagospodarowania, a w przypadku jego braku z decyzją wójta/burmistrza o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przy przygotowaniu decyzji organ nie korzystał z wcześniej opracowanych wzorów decyzji. Każda wydawana decyzja przygotowywana była indywidualnie. Decyzje zawierały wymagane elementy tj.: zezwolenie na wyłączenie z produkcji wskazanej powierzchni użytków rolnych, ustalenie wysokości należności i opłat rocznych lub zwolnienia z opłaty, nałożenie na inwestora lub odstąpienie od obowiązku zdjęcia warstwy próchnicznej, zobowiązanie do pisemnego powiadomienia Starosty o terminie faktycznego wyłączenia gruntów. Decyzje zawierały wyliczenie należności i opłat rocznych. Weryfikacja prawidłowości naliczonych opłat dokonywana była przed wydaniem decyzji w oparciu o podaną we wniosku powierzchnię wyłączenia, klasę i pochodzenie gruntu oraz stawki wskazane w art. 11 ust. 7 u.o.g.r.l.

Starostwo, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, nie odnotowało żadnego przypadku niewykonania obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, nałożonego w decyzji wyłączającej użytki z produkcji rolnej. Należności i opłaty roczne wnoszone były na rachunek Urzędu Marszałkowskiego, do którego należało prowadzenie egzekucji niewpłaconych należności i opłat. W badanym okresie Starosta wobec 11 wydanych decyzji⁹ wystawił 21 powiadomień o wysokości ustalonej opłaty

⁸ Decyzja Nr 21/24 Starosty Wołomińskiego z dnia 9 lutego 2024 r. zezwalająca na wyłączenie z produkcji użytków rolnych występujących na działce ew. nr 5/1 obręb 32 w Wołominie.

⁹ Powiadomienia do jednej decyzji z 2014r., 2017 r., 2019., 2020 r, 2022 r., dwóch decyzji z 2016 r., 2018 r. i 2023 r.

rocznej, w tym cztery powiadomienia dotyczące dwóch decyzji wydanych w zbadanym okresie w kwotach odpowiednio: 407,45 zł i 73,45 zł opłaty rocznej. W zbadanym okresie z uwagi, że żadną decyzją nie potwierdzono wyłączeń niezgodnych z obowiązującymi przepisami nie dokonywano naliczeń opłat z tego tytułu.

Przy podejmowaniu decyzji, dla ustalenia pochodzenia gleb korzystano z map glebowo-rolniczych będących w posiadaniu Starostwa. Wartość gruntu, dla potrzeb ustalenia należności zgodnie z art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. ustalano na podstawie rejestru cen nieruchomości prowadzonego przez Wydział Geodezji i Kartografii, w którym rejestrowano ceny sprzedaży nieruchomości w oparciu o dane pozyskiwane z aktów notarialnych. W decyzjach Starosta zobowiązywał wnioskodawcę do pisemnego powiadomienia o terminie dokonania faktycznego wyłączenia wnioskowanych gruntów z produkcji rolniczej. W przypadku braku takiego powiadomienia, strona wzywana była do pisemnego udokumentowania wykonania obowiązków wynikających z decyzji.

W każdej sprawie dotyczącej zgłoszenia, czy informacji o rozpoczęciu innego niż rolnicze użytkowanie gruntu, Starosta dokonywał potwierdzenia tych zmian m.in. poprzez kontrolę w terenie i analizę materiałów pomocniczych (takich jak zdjęcia satelitarne).

W badanym okresie, w oparciu o złożone wnioski, wydanych zostało łącznie 22 decyzje o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej. Wobec spraw wynikających z czterech decyzji dokonano wprowadzenia zmiany w EGiB, dokonanej na podstawie operatu geodezyjnego – inwentaryzacja powykonawcza budynku, wykonanego na koszt inwestora.

W pozostałych przypadkach dotyczących 18 wydanych decyzji o wyłączeniu gruntów, zmiany w EGiB do czasu zakończenia kontroli nie zostały dokonane, ze względu na fakt, że podstawą wprowadzenia zmian do EGiB są operaty przyjęte do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego sporządzane po zakończeniu realizacji inwestycji na nieruchomości, których dotyczą ww. decyzje. W okresie objętym kontrolą takie operaty nie wpłynęły.

Na podstawie analizy czterech decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej i wprowadzonych zmian w EGiB w trzech¹⁰ stwierdzono różnice a w czwartej zgodność, dotyczące obszarów wyłączonych w oparciu o decyzje i obszarów ujętych w EGiB¹¹.

Geodeta Powiatowy, z upoważnienia Starosty dokonywał wprowadzania zmian w EGiB w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego kartograficznego bez analizy danych wynikających z decyzji Starosty, dotyczących wyłączenia z produkcji.

Badaniem kontrolnym objęto również próbę wynikającą z decyzji wydanych w 2021 r. - poddając analizie kontrolnej dodatkowo 10 decyzji ws. wyłączenia gruntów i zmiany w EGiB dotyczące tych spraw¹².

Z przeprowadzonej analizy wynika, że na dziesięć decyzji w przypadku dwóch nie dokonano jeszcze żadnych zmian z uwagi na niezakończenie prac inwestycyjnych. W pozostałych ośmiu przypadkach zmiany powierzchni wykazane w EGiB były wyższe niż powierzchnie wyłączone na podstawie

¹⁰ Decyzje Starosty: nr 204/23, nr 241/23, nr 28/24.

¹¹ Decyzje Starosty nr 204/23, nr 241/23, nr 28/24, nr 108/24

¹² Decyzje Starosty: nr 189/21, nr 209/21, nr 374/21 (nie dokonano zmian), nr 353/21, nr 173/21, nr 206/21, nr 224/21, nr 264/21 (nie dokonano zmian), nr 390/21, nr 473/21.

przedmiotowych decyzji, a w odniesieniu do czterech¹³ spośród nich Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że zmiany w ewidencji wprowadzone zostały w oparciu o wadliwie sporządzoną dokumentację geodezyjną. W sprawach tych, jak wyjaśnił zostanie niezwłocznie przeprowadzone postępowanie wyjaśniające i zostanie dokonana aktualizacja danych w oparciu o art. 24.2 pkt. 1d ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W toku kontroli ustalono, że Starosta decyzją nr 241/23 z dnia 15 listopada 2023 r. nałożył na wnioskodawcę obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby. O fakcie, że zaistniały okoliczności wskazujące na brak zdjęcia warstwy gleby bez pisemnego powiadomienia, Wydział Ochrony Środowiska powziął informację w dniu 7 października 2024 r. w toku kontroli NIK. Z danych EGiB wynikało, że 6 czerwca 2024 r. Wydział Geodezji i Kartografii wprowadził zmianę dotyczącą wyłączenia gruntu w przedmiotowej sprawie, o czym wcześniej Wydział Ochrony Środowiska nie był poinformowany. Dopiero, w związku kontrolą NIK, po uzyskaniu informacji o wprowadzeniu zmian w EGiB, wobec braku powiadomienia przez wykonawcę o zdjęciu próchnicznej warstwy gleby, w dniu 8 października 2024 r. podjęto czynności sprawdzające polegające na przeprowadzeniu oględzin w terenie. W wyniku oględzin stwierdzono, że wnioskodawca nie wywiązał się z obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby. Starostwo, na podstawie wyników oględzin, podjęło dalsze czynności wyjaśniające w powyższej sprawie¹⁴. W konsekwencji kontroli NIK, Wydział Geodezji i Kartografii, w celu poprawy przepływu informacji dotyczących ostatecznych decyzji administracyjnych o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej pomiędzy ww. wydziałami, przygotował odpowiednią warstwę w systemie informacji przestrzennej oraz przydzielił pracownikom Wydziału Ochrony Środowiska dostęp i uprawnienia do wprowadzania informacji o decyzjach zezwalających na wyłączenie użytków z produkcji rolnej na portalu mapowym tutejszego Urzędu.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydał żadnej decyzji dotyczącej ujawnienia zmian sposobu użytkowania gruntu na podstawie art. 28 u.o.g.r.l. Starosta w przypadku ujawnienia zmiany sposobu użytkowania gruntu bez uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie, miał obowiązek z urzędu wsząć postępowanie administracyjne w sprawie wyłączenia z produkcji niezgodnie z przepisami u.o.g.r.l. W Starostwie w toku kontroli NIK była prowadzona jedna sprawa wymagająca analizy dokumentów, oględzin w terenie i zlecenia opracowań geodezyjnych¹⁵. Przedmiotowa sprawa wyłączenia gruntów rolnych z naruszeniem przepisów u.o.g.r.l. dotyczyła zwożenia i nielegalnego składowania odpadów ustalonego przez inspektorów Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie - Delegatury w Mińsku Mazowieckim. Do zakończenia kontroli NIK, przedmiotowe postępowanie w tej sprawie nie zostało zakończone.

W odniesieniu do gruntów rolnych, które nie wymagały decyzji o wyłączeniu z produkcji rolnej, zgodnie z art. 11 ust. 1, ust. 1a i ust.1b u.o.g.r.l., Starosta wydawał wnioskodawcom zaświadczenia o braku konieczności wyłączenia z produkcji użytków rolnych. W badanym okresie wydano 904 zaświadczenia w 2023 r. i 612 w 2024 r.

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolnej Starostwo przekazywało stronie wnioskującej,

¹³ Decyzje Starosty nr 353/21, nr 224/21, nr 390/21, nr 473/21.

¹⁴ Pismem znak: WOS.6124.467.2023.DG z dnia 14.10.2024 r. zawiadomiono o terminie kontroli w terenie.

¹⁵ Postępowanie wyjaśniające prowadzono od stycznia 2023 r.

zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych 2016/679¹⁶, informacje o ochronie danych (RODO).

Metryki sprawy, zgodnie z art. 66b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷, były prowadzone w wersji elektronicznej.

(akta kontroli str. 218-228, 889-909, 919-945, 970-976, 986-992, 994-1165, 1184-1186)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta prawidłowo i rzetelnie prowadził postępowania administracyjne w przedmiocie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Decyzje były wydawane w oparciu o przepisy prawa, w tym zgodnie z u.o.g.r.l. oraz k.p.a. Prawidłowo ewidencjonowano i rozpatrywano wnioski o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej. W Biuletynie Informacji Publicznej w sposób jasny i czytelny przedstawiona została informacja dotycząca składania i rozpatrywania wniosków o wyłączenie gruntów. Badane decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej spełniały formalne wymagania określone w art. 107 § 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Nadzór nad realizacją zadań w zakresie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej sprawowany był w ramach bieżącej realizacji zadań przez Wydział Ochrony Środowiska.

W regulaminie organizacyjnym Starostwa zapisano, że do zadań Wydziału Ochrony Środowiska w zakresie ochrony gruntów należy udzielanie zezwoleń na wyłączenie z produkcji i naliczanie opłat z tytułu wyłączenia niezgodnie z obowiązującymi przepisami. W zakresie obowiązków Naczelnika i Zastępcy Naczelnika zapisano m.in. nadzór nad sposobem rozpatrywania wniosków oraz bieżącą kontrolą terminowości spraw w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych, nadzór na prowadzonymi rejestrami i wykazami prowadzonymi w wydziale, prowadzenie kontroli działalności regulowanej u.o.g.r.l.

W kontekście nadzoru nad realizacją obowiązków określonych w decyzjach administracyjnych, w toku kontroli ustalono, że Starosta decyzją nr 241/23 z dnia 15 listopada 2023 r. nałożył na wnioskodawcę obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby. O fakcie, że zaistniały okoliczności wskazujące na brak zdjęcia warstwy gleby bez pisemnego powiadomienia, Wydział Ochrony Środowiska powziął informację w dniu 7 października 2024 r. w toku kontroli NIK. Z danych EGiB wynikało, że 6 czerwca 2024 r. Wydział Geodezji i Kartografii wprowadził zmianę dotyczącą wyłączenia gruntu w przedmiotowej sprawie, o czym wcześniej Wydział Ochrony Środowiska nie był poinformowany. Dopiero, w związku kontrolą NIK, po uzyskaniu informacji o wprowadzeniu zmian w EGiB,

¹⁶ Dz. U.UE.L.2016.119.1.

¹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

wobec braku powiadomienia przez wykonawcę o zdjęciu próchnicznej warstwy gleby, w dniu 8 października 2024 r. podjęto czynności sprawdzające polegające na przeprowadzeniu oględzin w terenie. W wyniku oględzin stwierdzono, że wnioskodawca nie wywiązał się z obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby. Starostwo, na podstawie wyników oględzin, podjęło dalsze czynności wyjaśniające w powyższej sprawie¹⁸. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji "Stwierdzone nieprawidłowości".

Realizacja zadań z zakresu wyłączania gruntów nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych oraz kontroli wewnętrznych i zadań zapewniających, realizowanych przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Starostwa. Zadania dotyczące prawidłowości wyłączeń gruntów z produkcji rolnej nie były ujmowane w planach kontroli wewnętrznych ani planach audytu wewnętrznego. W planach działalności Wydziału Ochrony Środowiska na rok 2023 i rok 2024, w przygotowanej dokumentacji dla potrzeb kontroli zarządczej w najważniejszych celach do realizacji, jak i arkuszach identyfikacji oceny i przeciwdziałania ryzyku, zagadnienia dotyczące prawidłowości wyłączeń gruntów nie były identyfikowane. Przyczyną nieuwzględnienia ryzyk związanych z wyłączaniem gruntów był brak sygnałów wskazujących na nieprawidłowości w zadaniach realizowanych w tym zakresie przez Wydział. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji "Stwierdzone nieprawidłowości".

W Starostwie nie prowadzono monitoringu realizacji celów i zadań związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji z uwagi na fakt, że Wydział Ochrony Środowiska nie wyznaczył w dokumentacji kontroli zarządczej działań/zadań w tym zakresie na lata 2023-2024.

Na podstawie zarządzenia Starosty nr 120.49.2012 z dnia 27 kwietnia 2012 r., w Starostwie prowadzony był rejestr skarg i wniosków. W latach 2023-2024 (30 września) nie stwierdzono skarg i informacji o nieprawidłowościach dotyczących zadań związanych z prowadzeniem wyłączeń gruntów rolnych. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono również przypadków wystąpienia konfliktów interesu pomiędzy pracownikami urzędu, a wnioskodawcami decyzji o wyłączenie z produkcji rolniczej. W każdej sprawie, która mogła stanowić o takim konflikcie – pracownik zobowiązany był zgłosić taki fakt przełożonemu, by sprawę przekazać do załatwienia innemu pracownikowi. Zgłoszeń takich w Starostwie nie odnotowano.

Zagadnienia związane z prowadzeniem przez Starostę wyłączeń gruntów nie były przedmiotem wniosków o udzielanie informacji publicznej. Sposób postępowania w sprawach dotyczących wyłączeń udostępniony był w Biuletynie Informacji Publicznej w zamieszczonej tam karcie usługi załatwiania spraw dotyczących wyłączeń gruntów.

Starosta w dniu 23 lutego 2024 r. złożył do Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego sprawozdanie RRW-11 z realizacji przepisów u.o.g.r.l. w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów (za 2023 r.). Złożone sprawozdanie obejmowało zbiorcze informacje dla powiatu wołomińskiego i sprawozdania cząstkowe z 12 gmin powiatu za 2023 r. W dziale pierwszym sprawozdania wykazano grunty rolne wyłączone z produkcji rolniczej o łącznej powierzchni 0,4 ha na terenach osiedlowych, z tego 0,13 ha stanowiły użytki rolne zaliczone

¹⁸ Pismem znak: WOS.6124.467.2023.DG z dnia 14.10.2024 r. zawiadomiono o terminie kontroli w terenie.

do III klasy gleb mineralnych, 0,24 ha do klasy V-VI gleb organicznych i inne grunty rolne o powierzchni 0,03 ha. Opracowania rocznego sprawozdania dokonano przy wykorzystaniu arkusza kalkulacyjnego. Sprawozdanie, które zostało sporządzone na podstawie zapisów zawartych w decyzjach administracyjnych dotyczących gruntów rolnych wyłączonych z produkcji rolniczej wydanych w 2023 r., rzetelnie odzwierciedlało wartości wynikające z decyzji. Sprawozdanie zostało złożone w terminie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 października 2022 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2023¹⁹. Dane przedstawione w RRW-11 za 2023 r. nie odnosiły się do zmian, jakie zostały wprowadzone w EGiB z tytułu decyzji wyłączających wydanych w 2023 r., gdyż pierwsza zmiana w EGiB odnosząca się do 2023 r. odnotowana została w dniu 6 czerwca 2024 r., podczas gdy sprawozdanie zostało sporządzone 23 lutego 2024 r. W okresie objętym kontrolą Urząd Marszałkowski nie zgłaszał uwag do przekazanego sprawozdania.

(akta kontroli str. 151-202, 904-918, 957-963)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta sprawował niewystarczający nadzór nad realizacją obowiązków określonych w wydawanych decyzjach o wyłączaniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej, w tym m.in. w zakresie obowiązku zdejmowania i zagospodarowania wierzchniej próchnicznej warstwy gleby, wobec niezapewnienia pracownikom Wydziału Ochrony Środowiska dostępu do systemu informacji przestrzennej prowadzonego przez Wydział Geodezji i Kartografii. Powyższe stanowiło utrudnienie możliwości weryfikacji przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska wykonania przez stronę obowiązków nałożonych decyzją.

Starosta wyjaśnił, że: *„Wydział Geodezji i Kartografii przygotowuje odpowiednią warstwę w systemie informacji przestrzennej oraz przydzieli pracownikom Wydziału Ochrony Środowiska dostęp i uprawnienia do wprowadzania informacji o decyzjach zezwalających na wyłączenie użytków z produkcji rolniczej na portalu mapowym tutejszego Urzędu. Wydział Ochrony Środowiska będzie wprowadzał w systemie informacji przestrzennej Starostwa Powiatowego w Wołominie informacje o wszystkich wydanych decyzjach zezwalających na wyłączenia z produkcji rolniczej.”*

2. Starosta, do czasu kontroli NIK, w ramach kontroli zarządczej nie zidentyfikował żadnych ryzyk związanych z wyłączaniem gruntów, co mogło mieć wpływ na utrudnienie możliwości weryfikacji przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska wykonania przez stronę obowiązków nałożonych decyzją o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej.

Starosta wyjaśnił, że *„w Planie działalności Wydziału Ochrony Środowiska zostanie wprowadzone zadanie „poprawa wymiany informacji pomiędzy Wydziałem Ochrony Środowiska oraz Wydziałem Geodezji i Kartografii. Wskaźnikiem osiągnięcia celu będzie wprowadzenie 100% wydanych decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji użytków do systemu informacji przestrzennej Starostwa Powiatowego w Wołominie.”*

(akta kontroli str. 1177-1182)

OCENA CZĄSTKOWA

Niewystarczający był nadzór nad realizacją zadań w Starostwie w obszarze wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej wobec niezapewnienia pracownikom Wydziału Ochrony Środowiska dostępu do systemu informacji

¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2453.

przestrzennej prowadzonego przez Wydział Geodezji i Kartografii, co przy braku zidentyfikowania ryzyk związanych z wyłączeniem gruntów w ramach kontroli zarządczej, stanowiło utrudnienie możliwości weryfikacji przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska wykonania przez stronę obowiązków nałożonych decyzją.

NIK pozytywnie ocenia prawidłowość i rzetelność prowadzenia przez Starostę ewidencji sprawozdawczej. Sprawozdanie RRW-11 za rok 2023, w zakresie wyłączeń gruntów rolnych, zostało sporządzone prawidłowo i rzetelnie w oparciu o zapisy wynikające z decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej.

III. Uwaga i wniosek

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

Uwaga Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują na niewystarczający nadzór Starosty nad realizacją zadań w obszarze wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej m.in. wobec niezapewnienia pracownikom Wydziału Ochrony Środowiska dostępu do systemu informacji przestrzennej prowadzonego przez Wydział Geodezji i Kartografii Starostwa. Skutkowało to utrudnieniem możliwości weryfikacji przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska wykonania przez stronę obowiązków nałożonych decyzją.

Z powyższych względów, zdaniem NIK wskazane jest dokonanie przeglądu przyjętych w ramach nadzoru nad realizacją obowiązków określonych w decyzjach o wyłączeniu gruntów rolnych rozwiązań pod kątem skuteczności przepływu informacji i wdrożenie rozwiązań minimalizujących ryzyko wystąpienia problemów w obszarze wyłączania gruntów z produkcji rolniczej.

Wniosek Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków, gdyż w trakcie kontroli zostały podjęte przez Starostę działania mające na celu usprawnienie przepływu informacji w urzędzie w obszarze realizacji zadań z zakresu wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej.

IV. 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.

Kontrolerzy
Artur Witek
Główny specjalista kp.
/-/

Maciej Kucharski
Główny specjalista kp.
/-/

Artur Tomaszewski
specjalista
kontroli państwowej
/-/

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