



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

KRR. 411.3.4.2023

Roman Smogorzewski
Starosta Legionowski
Starostwo Powiatowe w Legionowie
ul. gen. Władysława Sikorskiego 11
05 – 119 Legionowo

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 Legionowie, ul. gen. Władysława Sikorskiego 11, 05 – 119 Legionowo, dalej Starostwo lub Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Smogorzewski, Starosta Legionowski, od 6 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Sylwester Sokolnicki, Starosta Legionowski, od 27 kwietnia 2020 r. do 6 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 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. 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. Jolanta Krzyżanowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/44/2024 z 8 sierpnia 2024 r. 2. Małgorzata Grzegorczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/43/2024 z 8 sierpnia 2024 r. 3. Artur Tomaszewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/56/2024 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 od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2024 struktura organizacyjna Starostwa oraz zakres i podział obowiązków przydzielonych pracownikom umożliwiały realizację przez Starostę zadań w obszarze prowadzenia postępowań dotyczących wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Nadzór Starosty nad realizacją zadań w zakresie wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej sprawowany był m.in. poprzez etapową weryfikację wydawanych decyzji administracyjnych.

Wnioski o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej były realizowane w sposób rzetelny.

Przedmiotowe wnioski załatwiane były bez zbędnej zwłoki, według kolejności składanych wniosków. Decyzje zawierały elementy określone w art. 107 § 1 pkt. 1-9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³.

W przypadkach, gdy grunty objęte wyłączeniem podlegały opłacie, Starosta zobowiązywał strony do złożenia na piśmie oświadczenia o dacie zaistniałego faktycznie wyłączenia z produkcji rolniczej obszaru objętego decyzją.

W przypadku zobowiązania wnioskodawców do zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, wydanie decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej poprzedzone było opinią wójta, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niewystąpienia przez Starostę, w przypadku siedmiu na 13 zbadanych spraw, o opinię wójta w przedmiocie zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, mimo że wymóg taki został przewidziany w art. 14 ust. 1 uogril, co w konsekwencji skutkowało naruszeniem art. 8 § 1 Kpa, wobec odmiennego załatwiania podobnych spraw w postępowaniu administracyjnym⁵;
- nieokreślenia miąższości warstwy próchnicznej gleby w sześciu z 13 zbadanych decyzji w których nałożono obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, co było niezgodne z art. 4 ust. 7 uogril;
- braku kontroli w zakresie realizacji obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby.

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., dalej: kpa.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 82, ze zm., dalej: uogril.

⁵ W sześciu na 13 badanych spraw wystąpiono o opinię właściwego organu.

III.Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2024 r. zadania Starosty Powiatowego w Legionowie (dalej: Starosta) z zakresu ochrony gruntów rolnych, w tym obejmujące prowadzenie postępowań administracyjnych i wydawanie decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz ustalenie opłat i należności w tym zakresie, zgodnie z § 18.1 regulaminu organizacyjnego⁷, realizowane były przez pracowników Wydziału Geodezji. Do zadań tego Wydziału należało również m. in.: prowadzenie dla obszaru powiatu legionowskiego Ewidencji Gruntów i Budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów, powszechnej taksacji nieruchomości oraz rejestru cen nieruchomości, a także prowadzenie sprawozdawczości.

(akta kontroli str. 12-77)

Zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych i wydawaniem decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej zostały określone w zakresach czynności dwóch pracowników Wydziału Geodezji urzędu.

W przedstawionych zakresach czynności wskazanych pracowników zostały wyszczególnione literalnie zadania z zakresu prowadzenia postępowań administracyjnych.

Pracownicy Wydziału Geodezji realizujący czynności dotyczące postępowań administracyjnych z zakresu wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej, posiadali odpowiednią wiedzę i doświadczenie zawodowe, tj. m.in. ukończyli studia na kierunku geodezji i kartografii oraz kursy i szkolenia z zakresu klasyfikacji, ochrony i ewidencji gruntów.

W związku z zakończeniem pracy przez pracownika Wydziału Geodezji odpowiedzialnego za prowadzenie spraw z zakresu wyłączania gruntów z produkcji rolniczej z dniem 30 kwietnia 2024 r., w dniu 10 września 2024 r. przeprowadzono konkurs na to stanowisko, który nie został jednak rozstrzygnięty.

Starosta wyjaśnił, że w najbliższym czasie nabór zostanie ogłoszony ponownie i będzie powtarzany do czasu zatrudnienia odpowiedniego pracownika.

(akta kontroli str. 8-74, 149-159, 165-171, 210-214)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

⁶ 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.

⁷ Tekst jednolity Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legionowie przyjęty Uchwałą nr 48/2021 Zarządu Powiatu w Legionowie z dnia 16 lutego 2021 r. z mocą obowiązywania od 1 marca 2021 r. Regulamin Organizacyjny został zmieniony Uchwałą nr 114/2021 Zarządu Powiatu z dnia 18 maja 2021 r., Uchwałą nr 201/2021 Zarządu Powiatu z dnia 28 września 2021 r., Uchwałą nr 128/2022 Zarządu Powiatu z dnia 7 czerwca 2022 r., Uchwałą nr 27/2023 Zarządu Powiatu z dnia 31 stycznia 2023 r., Uchwałą 279/2023 Zarządu Powiatu z dnia 28 grudnia 2023 r., Uchwałą nr 167/2024 Zarządu Powiatu z dnia 28 maja 2024 r. oraz Uchwałą nr 184/2024 Zarządu Powiatu z dnia 25 czerwca 2024 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2024 r. struktura organizacyjna Starostwa oraz zakres i podział obowiązków przydzielonych pracownikom umożliwiały prawidłową realizację przez Starostę zadań w obszarze prowadzenia postępowań dotyczących wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 10 października 2024 r. wydano 25 decyzji administracyjnych zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w wyniku których wyłączono 4,94 ha gruntów. W ww. okresie nie wydano decyzji administracyjnych odmownych. Jednocześnie w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 19 sierpnia 2024 r. wydano łącznie 96 decyzji umarzających postępowanie. Powodem wydania decyzji umarzających było to, że grunty rolne klasy IV, IV a, IV b, V i VI wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego, jako gleby mało wartościowe dla produkcji rolniczej, nie podlegają działaniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i nie wymagają wydania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej.

W okresie objętym kontrolą prowadzony był rejestr wniosków i decyzji spraw dotyczących wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolniczej w formie papierowej, który obejmował łącznie 148 pozycji, z czego 110 pozycji dotyczy 2023 r., a 38 pozycji – okresu od stycznia do sierpnia 2024 r. Rejestr zawierał informacje obejmujące numer sprawy, numery i daty pism przyporządkowane do danej sprawy, datę wszczęcia i datę zakończenia sprawy oraz uwagi. W przypadku spraw zakończonych ustaleniem należności za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz opłaty rocznej, rejestr zawierał informację obejmującą numer i datę decyzji administracyjnej.

Przeznaczenie gruntów ustalane było na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej MPZP) lub na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

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

Wartość gruntu ustalana była na podstawie cen zawartych w aktach notarialnych dotyczących danej nieruchomości lub nieruchomości sąsiednich, znajdujących się w Ewidencji Gruntów i Budynków prowadzonej dla Powiatu Legionowskiego przez Starostę.

Od adresatów decyzji administracyjnych, których dotyczył obowiązek uiszczenia należności lub opłaty rocznej z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, wymagano złożenia pisemnego oświadczenia o faktycznej dacie takiego wyłączenia. Następnie wydawana była decyzja administracyjna określająca wysokość tej należności lub opłaty rocznej. W przypadku adresatów decyzji administracyjnych, których nie dotyczył powyższy obowiązek, organ nie wymagał dowodu na okoliczność faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

Źródłem informacji o zmianie sposobu użytkowania gruntu były operaty geodezyjne inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych, przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 10 października 2024 r. do Urzędu nie wpływały informacje o faktycznym wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, co do których nie była wymagana decyzja administracyjna.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie wydawał decyzji administracyjnych w sprawie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej celem wydobywania torfów. Nie stwierdzono przypadków wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej w skład którego wchodzi zabudowa zagrodowa.

(akta kontroli str. 258-281, 283-290)

Badaniem szczegółowym objęto dokumentację dotyczącą 15 postępowań administracyjnych ws. wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 19 sierpnia 2024 r., w tym 13 spraw dotyczyło gruntów klasy IIIb, a dwie sprawy dotyczyły gruntów klasy IV oraz PsV.

Analiza ww. postępowań wykazała, że sprawy dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej realizowane były według kolejności składanych wniosków, organ dokonywał prawidłowej weryfikacji formalnej wniosków, sprawy załatwiane były z zachowaniem przepisu art. 35 §1 kpa., tj. bez zbędnej zwłoki.

W załączeniu do wniosku wymagano numeru uchwały rady miasta/gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na danym terenie bądź w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku gdy wnioskodawca nie był właścicielem działki należało dołączyć dokument potwierdzający zgodę właściciela na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w przypadku gdy działka była współwłasnością kilku osób, zaś wnioskodawcą jest tylko jedna z nich należało dołączyć zgody pozostałych współwłaścicieli, a w przypadku działania przez pełnomocnika należało dołączyć oryginał pełnomocnictwa lub jego kopię potwierdzoną za zgodność z oryginałem oraz potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej. W przypadku wyłączenia z produkcji rolniczej gruntów pochodzenia mineralnego klas I-IIIb oraz gruntów pochodzenia organicznego lub jedynie fragmentu działki niezależnie od rodzaju i klasy użytku, do wniosku należało dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z bilansem terenu. Nie wystąpiły przypadki wymagające postępowania wyjaśniającego. Wszystkie badane decyzje administracyjne zawierały elementy określone w art. 107 § 1 pkt 1-9 kpa. W przypadku zobowiązania wnioskodawców do zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, decyzje o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej poprzedzone były opiniami wójta, zgodnie z art. 14 ust. 1 uogril.

W czterech z 15 zbadanych decyzji administracyjnych Starosta zobowiązał strony do złożenia na piśmie oświadczenia o dacie faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. Decyzje te nie zawierały informacji o sankcjach za niedopełnienie tego obowiązku. Do dnia zakończenia kontroli od adresatów decyzji administracyjnych objętych badaniem szczegółowym wpłynęły cztery oświadczenia o faktycznym wyłączeniu gruntu z produkcji rolniczej. Organ wydał trzy decyzje administracyjne ustalające należności oraz opłatę roczną za wyłączenie gruntów, a w odniesieniu do jednej sprawy – nie wydał decyzji z uwagi na to, że oświadczenie o faktycznym wyłączeniu wpłynęło 23 września 2024 r.⁸

(akta kontroli str. 325-328, 337-369)

⁸ Zatem do dnia zakończenia kontroli nie upłynął ustawowy termin na wydanie decyzji.

Zbadana próba 15 postępowań w przedmiocie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej wykazała, że 13 postępowań dotyczyło wyłączenia gruntów klasy III z produkcji rolniczej. W przypadku 6 z 13 postępowań organ wystąpił o opinię wójta, zgodnie z wymogiem art. 14 ust. 1 uogril, w siedmiu pozostałych sprawach nie wystąpił o taką opinię, co stanowi nieprawidłowość opisaną w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W żadnej z 6 decyzji administracyjnych objętych badaniem szczegółowym, w których nałożono obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby⁹, nie określono miąższości tej warstwy, mimo że taki wymóg wynikał wprost z art. 4 pkt 7 uogril. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji "Stwierdzone nieprawidłowości".

W związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi dotyczącymi wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w latach 2023 – 2024 informacje dotyczące ochrony danych osobowych, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679 przekazywano stronom postępowań zgodnie z art. 61 ust. 5 kpa.

Metryki, o których mowa w art. 66a k.p.a., w związku ze sprawami dotyczącymi wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w latach 2023 – 2024 prowadzone były w elektronicznym systemie obiegu dokumentów el-Dok.

(akta kontroli str.311-316)

Ewidencja gruntów i budynków (dalej: EGiB) prowadzona była w formie operatu ewidencyjnego składającego się z baz danych zawierających dane opisowe nieruchomości (rejestr gruntów i budynków) i dane graficzne (mapa ewidencyjna) oraz zbioru dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych. Starosta prowadzi operat ewidencji gruntów i budynków w programie EWOPIS (część opisowa) i EWMAPA (część graficzna).

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 10 października 2024 r. nie zostały wprowadzone zmiany do EGiB wynikające z decyzji administracyjnych wydanych w tym okresie, ze względu na fakt, że podstawą wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków są operaty przyjęte do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego sporządzane po zakończeniu realizacji inwestycji na nieruchomości, której dotyczy ww. decyzja. W okresie objętym kontrolą takie operaty nie wpłynęły.

(akta kontroli str.258-263, 311-315)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. W przypadku siedmiu z 13 spraw dotyczących gruntów klasy III, organ nie wystąpił o opinię wójta, mimo, że wymóg taki został przewidziany w art. 14 ust. 1 uogril, zgodnie z którym w razie wyłączania gruntów z produkcji, w decyzji o wyłączeniu, o której mowa w art. 11 ust. 1 i 2, można, po zasięgnięciu opinii wójta, nałożyć obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk.

⁹ GD/11/2023, GD/20/2023, GD/14/2023, GD/30/2023, GD/94/2023, GD/6/2024.

Starosta wyjaśnił, że „Zgodnie z Art. 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nałożenie obowiązku zdjęcia i wykorzystania, próchnicznej warstwy gleby jest działaniem fakultatywnym a nie obligatoryjnym (...) Jednocześnie przepisy prawa nie określają w żaden sposób przesłanek czy też motywów, którymi powinien kierować się organ przy nakładaniu obowiązku. Decyzje wydawane w Powiecie Legionowskim dotyczą, w znacznej większości, małych inwestycji powierzchniowych (budynek mieszkalny, budynek usługowy), więc działka i tak traci charakter rolny oraz nie będzie na jej części poza obszarem inwestycji prowadzona produkcja rolnicza”.

Zdaniem NIK, obowiązek o którym mowa w art. 14 ust. 1 uogril ma charakter fakultatywny, jednak wymaga obligatoryjnego zasięgnięcia opinii wójta. Przedstawienie przez wójta opinii następuje w trybie określonym w art. 106 § 1 kpa. Współdziałanie organów administracji występuje na etapie przygotowywania decyzji administracyjnych.

W konsekwencji powyższego, poprzez to, że w przypadku siedmiu z 13 spraw organ nie wystąpił o opinię wójta, a w przypadku 7 pozostałych, analogicznych spraw – wystąpił o taką opinię, doszło do odmiennego sposobu prowadzenia podobnych spraw w postępowaniu administracyjnym, co stanowi naruszenie art. 8 § 1 kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

(akta kontroli str. 300-303)

2. W sześciu z 13 decyzji administracyjnych objętych badaniem szczegółowym, w których nałożono obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, nie określono miąższości tej warstwy. Było to niezgodnie z art. 4 ust. 7 uogril, który przewiduje, że miąższość warstwy próchnicznej określa się w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji.

Wicestarosta wyjaśnił, że: „Decyzje wydawane w Powiecie Legionowskim dotyczą, w znacznej większości małych inwestycji powierzchniowych (budynek mieszkalny, budynek usługowy) gdzie najpłytsze wykopy pod tego typu inwestycje mają głębokość ok 50 cm dla budynków bez podpiwniczenia lub 2,5 m dla budynków podpiwniczonych. Głębokości wykopów przekraczają więc znacznie miąższość poziomu próchnicznego. Ponadto działki tracą charakter rolny i poza obszarem inwestycji nie będzie na nich prowadzona produkcja rolnicza.”.

Zdaniem NIK, wyjaśnienia złożone przez wicestarostę pozostają bez wpływu na stwierdzoną nieprawidłowość, ponieważ w świetle obowiązujących przepisów, wielkość inwestycji bądź głębokość wykopu nie stanowi podstaw do odstąpienia od określenia miąższości warstwy próchnicznej gleby.

(akta kontroli str. 308-310)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą rzetelnie ewidencjonowano i rozpatrywano wnioski o wydanie zezwolenia na wyłączenie użytków rolnych z produkcji. Sprawy w ww. zakresie załatwiane były z zachowaniem przepisu art. 35 §1 kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, w kolejności składanych wniosków. Nie wystąpiły przypadki konieczności postępowania wyjaśniającego, które wymagałyby zastosowania art. 35 § 3 kpa. W przypadku zobowiązania wnioskodawców do zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, wydanie decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolniczej poprzedzone było opinią wójta, zgodnie z art. 14 ust. 1 uogril, natomiast w przypadkach, gdy grunty

objęte wyłączeniem podlegały opłacie, Starosta zobowiązał strony do złożenia na piśmie oświadczenia o dacie zaistniałego faktycznie wyłączenia z produkcji rolniczej obszaru objętego decyzją. Decyzje zawierały elementy określone w art. 107 § 1 pkt. 1-9 kpa.

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

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, Starosta sprawował nadzór nad geodetą powiatowym i Wydziałem Geodezji. Nadzór Starosty nad realizacją zadań z zakresu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej polegał na etapowej weryfikacji wydawanych decyzji administracyjnych. Pracownicy Wydziału Geodezji prowadzący postępowania administracyjne rozpatrywali wnioski i na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, przygotowywali projekty decyzji administracyjnych które następnie były weryfikowane przez Naczelnika Wydziału Geodezji. W przypadku akceptacji rozstrzygnięcia przez naczelnika wydziału projekt decyzji był przekazywany do Geodety Powiatowego, który po zaakceptowaniu projektu podpisywał decyzję z upoważnienia Starosty.
(akta kontroli str. 8-74, 128-133)

W decyzjach administracyjnych, w których wystąpił obowiązek naliczenia należności i opłat rocznych, nakładano na stronę obowiązek pisemnego poinformowania o dacie faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. W przypadku braku przekazania takiej informacji, pracownicy Wydziału Geodezji weryfikowali w Wydziale Architektury czy na daną działkę zostało wydane pozwolenie na budowę, czy na mapie zasadniczej zaszyły zmiany co do sposobu użytkowania gruntu, bądź czy uwidoczniono nowy obiekt budowlany. Weryfikowano również zakres robót zgłoszonych do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej od dnia wydania decyzji. W sześciu z 15 zbadanych decyzji administracyjnych¹⁰, wydanych w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 10 października 2024 r., dotyczących wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, w których Starosta nałożył na stronę obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, nie przeprowadzono kontroli prawidłowego wykonania nałożonego obowiązku. Powyższe stanowiło naruszenie art. 27 ust 1 pkt 1 uogril. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji "Stwierdzone nieprawidłowości".

(akta kontroli str. 317-322, 250-255, 370-372)

Sprawozdanie RRW-11 za 2023 r. sporządzone było na podstawie zapisów zawartych w decyzjach administracyjnych dotyczących gruntów rolnych wyłączonych w danym roku kalendarzowym z produkcji rolniczej. Zgodnie z działem 1. *Grunty rolne wyłączone z produkcji rolniczej (w ha)* sprawozdania RRW-11, powierzchnia gruntów wyłączonych w 2023 r. z produkcji rolniczej (w ha) wynosiła 0,74 ha. Było to zgodne z zapisami w decyzji administracyjnych, które zostały wydane w 2023 r. Tabele działu 2 i działu 3 sprawozdania RRW-11 za rok 2023 nie zostały uzupełnione danymi, ponieważ na terenie Powiatu Legionowskiego nie wystąpiły grunty, które podlegałyby rekultywacji

¹⁰ GD/11/2023, GD/20/2023, GD/14/2023, GD/30/2023, GD/94/2023, GD/6/2024.

i zagospodarowaniu ani nie dokonywano eksploatacji złóż torfowych. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego nie zgłaszał uwag do przesłanego sprawozdania RRW-11.

(akta kontroli str. 128-148, 165-171, 250-255)

W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa¹¹ zamieszczono kartę informacyjną zawierającą opis zasad ubiegania się o zezwolenie na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz wzór wniosku wraz z pouczeniami. W Karcie informacyjnej wskazano m. in.: podstawę prawną, wykaz niezbędnych dokumentów oraz informacje o trybie odwoławczym. Aktualność informacji zawartych w Karcie informacyjnej zamieszczonej w BIP była sprawdzana nie rzadziej niż raz na pół roku, a ostatnia aktualizacja miała miejsce w lutym 2024 r.

(akta kontroli str. 8-11, 78-82, 256-257)

Zadania Starosty z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych zostały ujęte w planie audytu wewnętrznego w obszarze ryzyka pn. *Wydawanie decyzji administracyjnych*. W analizie ryzyka, zarówno w roku 2023 i 2024, obszarowi temu przyznano ocenę na poziomie niskim. W obszarze tym nie przeprowadzono dotychczas zadań audytowych zapewniających¹².

Wicestarosta wyjaśnił, że audytor sporządził analizę ryzyka do Planów audytu wewnętrznego w oparciu o takie kategorie ryzyka jak: istotność, jakość zarządzania, kontrola wewnętrzna, czynniki zewnętrzne oraz ryzyko operacyjne, które zostały ocenione według profesjonalnego osądu audytora wewnętrznego. Dodatkowo w analizie został uwzględniony priorytet kierownictwa oraz data przeprowadzenia ostatniego audytu w danym obszarze ryzyka.

W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z prowadzeniem spraw dotyczących wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, nie były przedmiotem kontroli bądź audytu wewnętrznego. W obszarze tym nie przeprowadzono również żadnych kontroli zewnętrznych. Powodem nieprzeprowadzenia zadania audytowego w zakresie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej był fakt, że z analizy ryzyka nie wynikało, że proces ten obciążony jest dużym ryzykiem finansowym determinującym konieczność przeprowadzenia audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 83-127, 165-214)

Zasady zarządzania ryzykiem w Starostwie zostały określone w zarządzeniu nr 49/2017 Starosty Legionowskiego z 3 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia systemu zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Legionowie. Do obowiązków Sekretarza Powiatu należała koordynacja procesu zarządzania ryzykiem, w tym inicjowanie corocznej analizy ryzyka oraz aktualizacja zestawienia podstawowych procesów w Urzędzie. Obowiązkiem kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych było natomiast monitorowanie i okresowy przegląd oraz identyfikacja ryzyk zagrażających wykonaniu głównych celów strategicznych i operacyjnych.

W 2023 r. w procesie pn. *Wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej* zidentyfikowano ryzyko związane z możliwością wydawania wadliwych decyzji administracyjnych. W wyniku analizy określono niskie prawdopodobieństwo wystąpienia tego ryzyka oraz skutek na poziomie średnim. W związku z niskim ryzykiem we wskazanym procesie w obszarze tym nie przewidziano działań zaradczych redukujących poziom ryzyka.

(akta kontroli str. 128-133, 165-198, 210-249)

¹¹ <https://powiat-legionowski.pl> (Geodezja)

¹² Cykl audytu w Starostwie w latach 2023 – 2024, obliczany jako iloraz liczby wszystkich obszarów ryzyka oraz liczby obszarów ryzyka wyznaczonych do przeprowadzenia zadań zapewniających w danym roku, wyniósł 8,5 roku.

Rejestr skarg i wniosków w Starostwie prowadzony był zgodnie z § 7 zarządzenia nr 32/2014 Starosty Legionowskiego z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie zasad przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Legionowie. W latach 2023-2024 do urzędu wpłynęło pięć skarg dotyczących zadań realizowanych przez pracowników Wydziału Geodezji. Żadna z nich nie dotyczyła zadań w zakresie wydawania decyzji administracyjnych wydawanych przez ten Wydział.

(akta kontroli str. 83-127, 200-201, 165-198)

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono wyłączenia z produkcji rolniczej gruntów o powierzchni większej niż wynikająca z decyzji administracyjnej ani nie stwierdzono zmian sposobu użytkowania gruntów bez uzyskania takiej decyzji.

(akta kontroli str. 128-161)

Ewidencji gruntów i budynków w Starostwie prowadzona była za pośrednictwem systemu EWOPIS wersja 9.07 oraz EWMAPA.

(akta kontroli str. 199)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie przeprowadzono kontroli realizacji obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby w przypadku sześciu z 13 adresatów decyzji administracyjnych objętych badaniem szczegółowym¹³. Było to niezgodne z art. 26 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 uogril., zgodnie z którym kontrolę stosowania przepisów ustawy w sprawach ochrony gruntów rolnych sprawuje starosta oraz z art. 27 ust. 1 pkt 1 uogril. wskazującym, że kontrola ta obejmuje wykonanie obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby.

Starosta wyjaśnił, że „nie weryfikował wykonania zobowiązania strony wynikającego z ww. decyzji, gdyż żaden sposób weryfikacji nie został wskazany w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W obowiązujących przepisach brak uprawnienia dla Starosty do zobowiązania strony decyzji do wskazania terminu zdjęcia i przeniesienia wierzchniej warstwy gruntu, oraz uprawnienia dla Starosty do prowadzenia nadzoru nad czynnością zdjęcia wierzchniej warstwy gruntu i wykorzystania jej w obrębie nieruchomości”. Starosta wyjaśnił również, że nie posiadał wiedzy o niewykonaniu przez stronę ww. obowiązku oraz nie nakładał opłaty w związku z niewłaściwym wykorzystaniem próchnicznej warstwy gleby. Zdaniem NIK, przywołane powyżej przepisy w sposób jednoznaczny wskazują na obowiązek przeprowadzania kontroli przez Starostę.

(akta kontroli str. 283-286)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad realizacją zadań w Starostwie w zakresie wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej sprawowany był poprzez etapową weryfikację wydawanych decyzji administracyjnych.- Ponadto w sposób rzetelny i terminowy sporządzono sprawozdanie RRW-11 za 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. Określanie w przypadku każdej decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej, w której nałożono na stronę obowiązek zdjęcia

¹³ Sześć na 15 badanych.

oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby - miąższości tej warstwy gleby.

2. Podjęcie kontroli wykonania obowiązku nałożonego na stronę w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej w zakresie zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby.

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, 17 października 2024 r.

Kontrolerzy
Jolanta Krzyżanowska
doradca ekonomiczny

/-/

Małgorzata Grzegorzcyk
starszy inspektor
kontroli państwowej

/-/

Artur Tomaszewski
specjalista
kontroli państwowej

/-/

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

/-/

