



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

Michał Dworczyk

COA.WK.583.1.2019.MF

Warszawa, dnia 12 lipca 2019 r.

Pan
Jan Krzysztof Ardanowski
Minister
Rolnictwa i Rozwoju Wsi

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ (dalej: *ustawa o kontroli*), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) przeprowadziła² w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Ministerstwo lub MRiRW) kontrolę planową sprawdzającą realizację zaleceń pokontrolnych z kontroli KPRM w zakresie prowadzenia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi postępowań administracyjnych, w tym spraw skargowych w latach 2008-2009³. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 9 stycznia 2019 r.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 *ustawy o kontroli*, po rozpatrzeniu zastrzeżeń⁴ złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, przekazuję Panu Ministrowi *Wystąpienie pokontrolne*.

Ocena kontrolowanego obszaru

[Skutki działań] W wyniku działań podjętych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmniejszono o 60% liczbę spraw pozostających do rozpatrzenia w zakresie gospodarki ziemią (z 3 531 do 1 409) oraz istotnie zredukowano udział liczby uchylonych rozstrzygnięć i orzeczeń sądowych stwierdzających nieważność decyzji w stosunku do liczby wyroków (z 50% do 24%). Wprowadzone rozwiązania pozwoliły na rozpatrzenie aż 96% spraw indywidualnych w badanym okresie (33 736 z 35 145 spraw), a w każdym roku liczba spraw załatwianych przewyższała liczbę spraw wpływających.

Mimo wielu działań Ministerstwa obszar ten nadal wymaga usprawnień i wprowadzenia dalszych systemowych rozwiązań. Spośród 1 409 spraw pozostających do rozpatrzenia na dzień 9 stycznia 2019 r., 1 146 stanowiły sprawy zaległe⁵ (81%), tym samym tempo likwidacji zaległości było niewystarczające do zapewnienia ich całkowitej redukcji, pomimo upływu 9 lat od wydania zaleceń pokontrolnych KPRM.

¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.

² Kontrolę przeprowadzili: pani Magda Fijańska, główny specjalista, kierownik zespołu kontrolującego, pan Roman Wójtowicz, główny specjalista, członek zespołu kontrolującego oraz pan Kamil Surowiec, radca Szefa KPRM, członek zespołu kontrolującego. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 9 stycznia do 22 lutego 2019 r. w siedzibie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawie, przy ul. Wspólnej 30.

³ Zalecenia pokontrolne sformułowane zostały w wystąpieniu pokontrolnym znak: DKN-583-21(5)/09 z dnia 19 listopada 2009 r.

⁴ Pismo z dnia 26 czerwca 2019 r., znak: K.kp.0910.1.2019.

⁵ Tzn. takie w przypadku, których w dniu rozpoczęcia kontroli minął dwumiesięczny termin ich załatwienia.

[System likwidacji zaległości] System likwidacji zaległości w wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych nie był wspierany przez istotne narzędzie zarządcze, jakim jest całościowy *harmonogram* zmniejszania zaległości (dalej: *harmonogram*). MRiRW nie posiadało planu likwidacji spraw zaległych, określającego w szczególności działania, zadania, koszty wdrożenia, terminy realizacji oraz osoby odpowiedzialne, mimo że opracowanie takiego narzędzia zastało zalecone w 2009 r. po kontroli KPRM. Jednym ze skutków braku harmonogramu, było to, że Kierownictwo MRiRW nie dysponowało wiarygodną informacją zarządczą o planowanym terminie wyjścia z zaległości, tym samym nie mogło skutecznie monitorować i oceniać realizacji tego procesu. Wykonanie zaleceń w tym obszarze podjęto dopiero w toku kontroli KPRM opracowując dokument zarządczy, jednakże nie przewidywał on działań i usprawnień, które należałoby wdrożyć w Ministerstwie.

Wprowadzone przez Kierownictwo Departamentu Gospodarki Ziemią (dalej: DGZ lub Departament) – odpowiedzialne za wydawanie rozstrzygnięć administracyjnych dotyczących gospodarki ziemią – zmiany organizacyjne wspierały proces likwidacji zaległości. Zapewniono istotny wzrost zatrudnienia, tj. o 41% w okresie objętym kontrolą (z 53 do 74,65 etatów), przeprowadzono zmiany w strukturze Departamentu, dokonano przeglądu i uporządkowania spraw. Wprowadzono również dobre praktyki związane z analizą bieżącego obciążenia pracowników, a także dokonywano cyklicznych analiz liczby spraw załatwionych. Zapewniono wsparcie informacyjne i merytoryczne dla uczestników postępowań.

Nie wdrożono jednak skutecznego systemu monitorowania terminowości spraw. Wykorzystywany w tym celu System Kancelaria/Skargi w ograniczonym stopniu wspierał Departament, ponieważ dane w nim zawarte były nierzetelne i nie pozwalały na ustalenie okresów przewlekłości oraz bezczynności organu. Ponadto system nie zawierał zautomatyzowanej podstawowej funkcjonalności przypominającej o upływającym terminie załatwienia sprawy. Zwłoka w prowadzeniu 24 postępowań w latach 2010-2019 naraziła Skarb Państwa na konieczność wypłaty środków z tytułu grzywien za bezczynność organu na łączną kwotę 28.740 zł.

Przyjęty w MRiRW model ewidencji i monitoringu skarg, wniosków, listów i petycji nie zapewniał pełnej koordynacji tego procesu w jednostce i nie dostarczał rzetelnej informacji o liczbie i sposobie załatwienia tego rodzaju spraw. Systemową słabością był brak centralnej ewidencji skarg, wniosków, listów i petycji, która obejmowałaby wszystkie sprawy z tego obszaru. Ewidencja prowadzona przez Biuro Kontroli (dalej: BK) nie zawierała spraw DGZ, a Departament ten nie prowadził odrębnej ewidencji skarg i wniosków, co stanowiło naruszenie art. 254 *kpa*⁶ oraz procedur wewnętrznych. BK mimo posiadania informacji o ww. nieprawidłowości, nie podejmowało skutecznych działań w celu jej wyeliminowania.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie otrzymywał rzetelnych danych i informacji nt. realizacji zaleceń pokontrolnych KPRM. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z kontroli przeprowadzonej w 2009 r. przedstawiono działania mające zapewnić terminowe załatwianie skarg, wniosków i listów, które nie były realizowane w stosunku do DGZ. Ponadto dane w przekazanych sprawozdaniach zawierały błędy, z powodu których przez 5 lat przyjmowano nieprawidłowe dane wyjściowe dotyczące liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na kolejny okres sprawozdawczy.

[Mechanizmy zapewnienia bezstronności w działaniach DGZ] Prawidłowy mechanizm zachowania bezstronności przez pracowników DGZ przy rozpatrywaniu spraw z zakresu gospodarki ziemią obowiązywał jedynie w pierwszych 2 latach po kontroli KPRM (składano tzw. oświadczenia o bezstronności), tym samym realizowano zalecenie pokontrolne KPRM. Istotną słabością było zastąpienie tego mechanizmu w 2011 r. tzw. adnotacjami w *opisach spraw*, które potwierdzały jedynie uczestnictwo bądź wyłączenie danej osoby z postępowania. Regulacje

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.).

wewnętrzne nie stanowiły wsparcia tego obszaru, ponieważ badanie przesłanek dotyczących ew. wyłączenia pracownika z postępowania miało miejsce dopiero na etapie przedłożenia projektu rozstrzygnięcia⁷, ponadto nie przewidywały niezwłocznego obowiązku informowania przełożonego o wszelkich okolicznościach mogących mieć wpływ na bezstronność pracownika. Nie wdrożono mechanizmów zapewnienia bezstronności biegłych na etapie ich wyboru. Biegli nie byli zobowiązani do złożenia pisemnego oświadczenia o bezstronności/braku konfliktu interesów, a informacja o okolicznościach powodujących ich wyłączenie z udziału w postępowaniu⁸, wskazywana była dopiero w postanowieniu o ich powołaniu.

W 2009 r. KPRM przeprowadziła w MRiRW kontrolę nt. *prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie gospodarki ziemią, w tym spraw skargowych w latach 2008-2009*⁹. Obszar ten oceniono negatywnie, w szczególności z uwagi na niewdrożenie właściwych mechanizmów organizacyjno-zarządczych w celu likwidacji zaległości oraz naruszenie zasad określonych w kpa, tj. szybkości prowadzenia postępowań, pogłębiania zaufania obywateli oraz informowania stron. Po kontroli wydano 3 zalecenia, które dotyczyły:

- 1) Pilnego podjęcia działań w celu jak najszybszego zlikwidowania zaległości w wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych w zakresie gospodarki ziemią, z uwzględnieniem:
 - wskazania, na podstawie analiz statystyczno-zarządczych, najskuteczniejszych, doraźnych i systemowych rozwiązań usunięcia zaległości w rozpatrywaniu spraw, przy użyciu zarówno zasobów MRiRW, jak i ew. zewnętrznych,
 - określenia kosztów wdrożenia proponowanych rozwiązań,
 - opracowania i wdrożenia harmonogramu działań, z podaniem zadań, terminów ich realizacji oraz osób odpowiedzialnych.
- 2) Zapewnienia informacyjnego i merytorycznego wsparcia dla uczestników postępowań poprzez zamieszczenie w siedzibie MRiRW oraz na stronie internetowej informacji na temat zasad i trybu załatwiania poszczególnych rodzajów spraw.
- 3) Wprowadzenia wewnętrznych mechanizmów kontrolnych zapewnienia bezstronności osób prowadzących postępowania administracyjne, w tym skargowe.

Ustalenia szczegółowe

I. Likwidacja zaległości w wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych w zakresie gospodarki ziemią

1. [Stan spraw] Działania podejmowane przez Kierownictwo DGZ w latach 2010-2019 przyczyniły się do znaczącego ograniczenia liczby spraw pozostających do rozpatrzenia w zakresie gospodarki ziemią, jednakże pomimo upływu ponad 9 lat od wydania zleceń pokontrolnych KPRM nadal pozostają istotne zaległości w ich rozpatrywaniu. Skala wydanych rozstrzygnięć spraw w badanym okresie była duża, tj. 96% (33 736), niemniej jednak na dzień rozpoczęcia kontroli pozostawało do rozpatrzenia 1 146 spraw zaległych (tj. 3,3%¹⁰ ogółu spraw). Porównując stan spraw pozostających do rozpatrzenia na dzień 1 stycznia 2010 r. oraz 9 stycznia 2019 r. należy stwierdzić, że ich liczba zmniejszyła się o 60% (z 3 531 do 1 409), a w każdym roku liczba spraw załatwionych przewyższała liczbę spraw wpływających.

Na dzień 9 stycznia 2019 r. DGZ składał się 8 wydziałów, w tym 6 realizowało sprawy indywidualne¹¹ i tzw. sprawy ogólne¹² (Wydział Rewindykacji, Wydział Orzecznictwa, Wydział Ochrony i Kształtowania Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej, Wydział Geodezji i Klasyfikacji Gruntów, Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego, Wydział Postępowań Rejestrowych) oraz 2 wydziały realizowały wyłącznie sprawy ogólne (Wydział Melioracji i Energii Odnawialnych i Wydział Infrastruktury Technicznej i Techniki Rolniczej). Rozpatrywane przez DGZ postępowania dotyczą w szczególności:

⁷ Zmiana w procedurze od 9 września 2017 r.

⁸ W przypadku zaistnienia przesłanek wymienionych w art. 24 kpa.

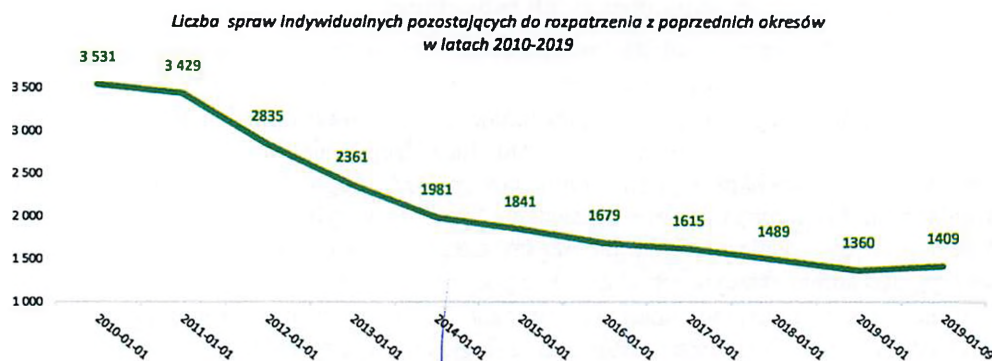
⁹ Czynności kontrole przeprowadzono w okresie od 3 września do 22 października 2009 r.; wystąpienie pokontrolne z dnia 19 listopada 2009 r., znak: DKN-583-21(5)/09.

¹⁰ 0,7% spraw to sprawy jeszcze nierozpatrzone, jednakże w dniu rozpoczęcia kontroli nie upłynął ich dwumiesięczny termin załatwienia.

¹¹ Sprawy, do których stosuje się przepisy kpa.

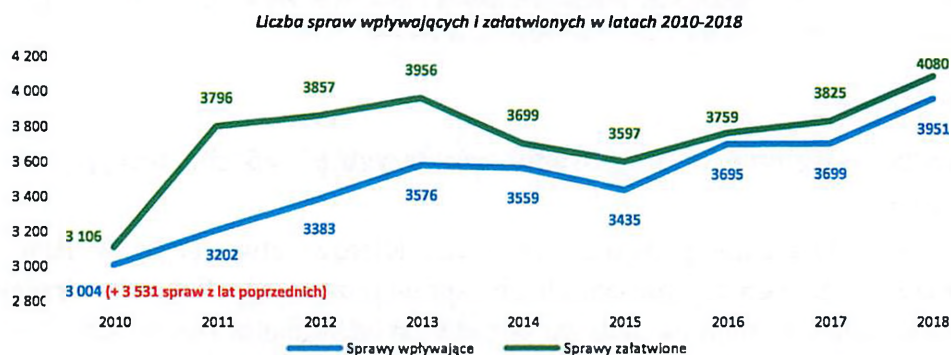
¹² Tj. sprawy pozostałe, do których nie stosuje się przepisów kpa.

- orzekania o zasadności przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości rolnych i zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego oraz roszczeń o odszkodowania,
- regulowania własności nieruchomości rolnych oraz innych nieruchomości na obszarach wiejskich,
- rozpatrywania odwołań, skarg i zażaleń na decyzje terenowych organów administracji,
- spraw związanych z nadzorem nad Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa¹³,
- nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców,
- kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej poprzez scalanie i wymianę gruntów.



Wykres 1. Liczba spraw indywidualnych pozostających do rozpatrzenia z poprzednich okresów w latach 2010-2019.

W latach 2010-2019 do DGZ wpłynęło 31 614 spraw indywidualnych, ponadto na 1 stycznia 2010 r. pozostało do rozpatrzenia 3 531 spraw z poprzednich okresów (łącznie 35 145 spraw). W badanym okresie DGZ rozpatrzyło 33 736 z 35 145 spraw, tj. 96%. Na dzień 9 stycznia 2019 r. do załatwienia pozostawało 1 409 spraw indywidualnych, z czego 1 146 było zaległych, tzn. takich w przypadku, których, w dniu rozpoczęcia kontroli minął dwumiesięczny termin ich załatwienia¹⁴.



Wykres 2. Liczba spraw wpływających i załatwionych w latach 2010-2018.

Działania podejmowane przez Kierownictwo DGZ w celu likwidacji zaległości dotyczyły: zmian w strukturze organizacyjnej, zwiększenia liczby etatów, doboru wykwalifikowanej kadry, mechanizmów motywacyjnych, odciążenia pracowników merytorycznych zadaniami niezwiązanymi stricte z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, podnoszenia kwalifikacji pracowników, wprowadzenia procedury załatwiania spraw indywidualnych, dbałości o wysoki poziom merytoryczny wydawanych rozstrzygnięć, modyfikacji Systemu Kancelaria/Skargi, uzyskania dostępu do bazy PESEL. Dyrektor DGZ¹⁵ przyznała, że ww. działania okazały się niewystarczające do całkowitej likwidacji zaległości, jednak wpłynęły na znaczący poziom ich redukcji. Zdaniem Dyrektora DGZ działania były skuteczne, o czym świadczy stały spadek liczby spraw do załatwienia.

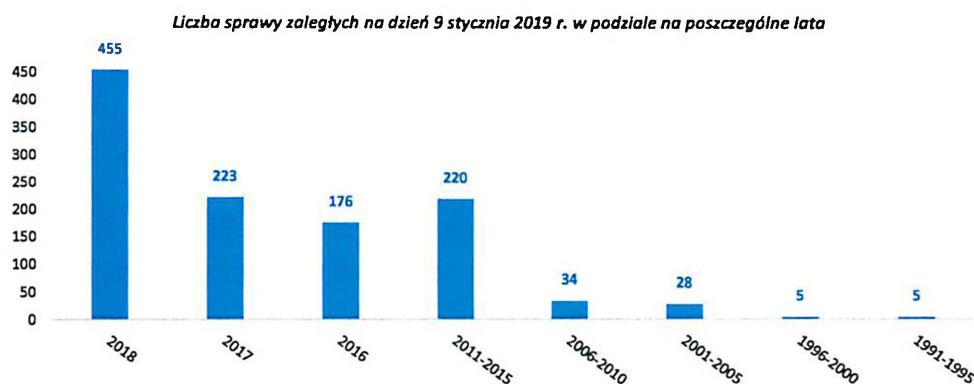
2. [Sprawy zaległe – oczekiwanie stron na wydanie rozstrzygnięcia] W przypadku spraw zaległych istotne zastrzeżenia budzi okres oczekiwania przez strony postępowań na wydanie rozstrzygnięcia. Aspekt szybkości prowadzenia postępowań był poruszany również podczas kontroli KPRM przeprowadzonej w 2009 r., ponieważ istotnym jest z punktu widzenia obywatela,

¹³ W tym rozpatrywanie skarg i wniosków na działalność ww. Ośrodka oraz prowadzenia spraw z zakresu postępowań administracyjnych dot. decyzji i postanowień Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wydanych na podst.: ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

¹⁴ Mając na uwadze stopień skomplikowania spraw załatwianych w DGZ za termin załatwiania sprawy przyjęto termin na rozpatrzenie tego rodzaju spraw, wynikający z art. 35 § 3 kpa.

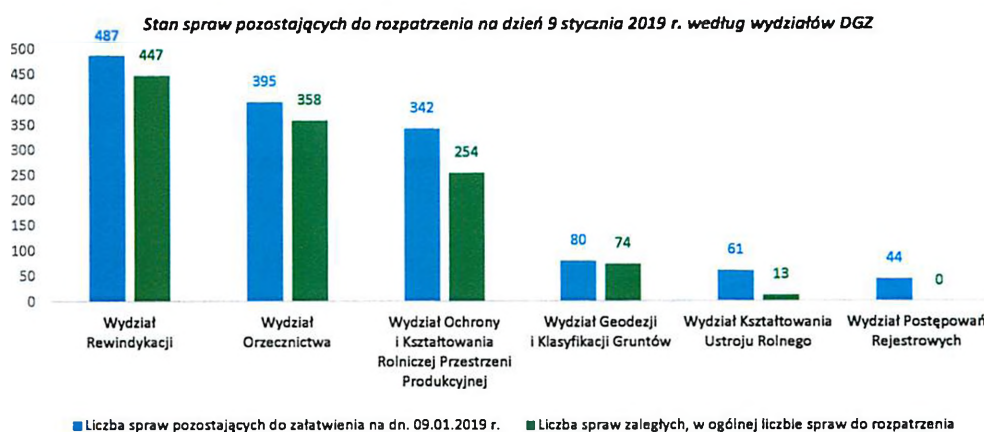
¹⁵ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 r. z 13 lutego 2019 r.

że organ w szczególności powinien przestrzegać zasady szybkości działania zobowiązującej do wnikliwego i szybkiego załatwienia sprawy. Dla uczestników postępowania nie jest ważny faktyczny¹⁶ czas trwania postępowania, a okres jaki upłynął od dnia wszczęcia sprawy. Natomiast na dzień 9 stycznia 2019 r. najstarsze 10 spraw (1%) zostało rozpoczętych w latach 1991-2000, zatem od ich wszczęcia do dnia rozpoczęcia kontroli upłynęło od 19 do 28 lat. W grupie spraw zaległych znajdowały się również sprawy, w przypadku których od dnia wszczęcia upłynęło: od 14 do 18 lat (28, tj. 2%), od 9 do 13 lat (34, tj. 3%), od 4 do 8 lat (220, tj. 19%). Największą liczbę spraw w tej kategorii stanowiły sprawy z ostatnich 3 lat, tj. 2018-2016 – 854 sprawy, tj. 75% (w tym 455 z 2018 r.).



Wykres 3. Liczba spraw zaległych na dzień 9 stycznia 2019 r. w podziale na poszczególne lata.

Z 1 146 spraw zaległych, największa ich część dotyczyła Wydziału Rewindykacji, tj. sprawy zaległe stanowiły 92% spraw ogółem, w Wydziale Orzecznictwa udział ten wyniósł 91%, w Wydziale Ochrony i Kształtowania Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej – 74%, w Wydziale Geodezji i Klasyfikacji Gruntów 93%, natomiast w Wydziale Kształtowania Ustroju Rolnego – 21%. Jedyne Wydział Postępowan Rejestrowych nie posiadał zaległości w rozpatrywaniu spraw indywidualnych.



Wykres 4. Stan spraw pozostających do rozpatrzenia na dzień 9 stycznia 2019 r. według wydziałów DGZ.

W Wydziale Rewindykacji, którego dotyczyła największa liczba spraw zaległych, występowały postępowania najstarsze (10 spraw), które wszczęto w latach 1991-2000. Podobnie sprawy z okresów 2001-2005 oraz 2016-2010 dotyczyły w zdecydowanej większości Wydziału Rewindykacji (odpowiednio 26 i 28), a ponadto Wydziału Orzecznictwa (2 i 6). Natomiast zaległości z lat 2011-2015 występowały w 5 komórkach DGZ, w tym w Wydziale Rewindykacji (81), Wydziale Orzecznictwa (103) oraz w Wydziale Geodezji i Klasyfikacji Gruntów (31), Wydziale Ochrony i Kształtowania Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej (4) Wydziale Kształtowania Ustroju Rolnego (1).

Przyczynami tak długiego czasu prowadzenia postępowań był stopień skomplikowania spraw, konieczność zgromadzenia dowodów, współdziałanie stron, oczekiwanie na załatwienie sprawy

¹⁶ Czas z wyłączeniem terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

według kolejności wpływu oraz brak możliwości ustalenia stron postępowania, szczególnie w tych wypadkach, gdy wnioskodawca zmarł, a organowi nie są znani jego następcy prawni i nie ma możliwości wysłania zawiadomienia o prowadzonym postępowaniu¹⁷.

3. [Kary grzywny] Zwłoka w prowadzeniu 24 postępowań w latach 2010-2019 naraziła Skarb Państwa na konieczność wypłaty środków z tytułu wymierzonych grzywnien za bezczynność organu na łączną kwotę 28.740 zł. W ww. okresie nie wypłacano odszkodowań za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

Łącznie wymierzono 24 grzywny, a największa ich liczba dotyczyła 2015 r. (7 – na łączną kwotę 10.500 zł) oraz 2017 r. (5 – na kwotę 6.300 zł). W pozostałych latach liczba ta wynosiła: 3 (w 2012 r. – łączna kwota 2.000 zł), 2 (w 2016 r. – 1.500 zł, 2014 r. – 5.500 zł, 2013 r. – 940 zł, 2011 r. – 1.500 zł) oraz 1 w 2010 r. w wysokości 500 zł.

4. [Tempo likwidacji zaległości] Istotny pozytywny wpływ na zwiększenie tempa likwidacji zaległości w wydawaniu decyzji administracyjnych miała przeprowadzona w 2011 r. zmiana organizacyjna DGZ polegająca na przesunięciu 1 295 spraw z najbardziej obciążonego Wydziału Rewindykacji do Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami Rolnymi¹⁸ oraz do Wydziału Mienia Rolnego Skarbu Państwa¹⁹. Jednakże pomimo reorganizacji Wydział Rewindykacji nadal pozostaje najbardziej obciążoną komórką, co wymaga dalszych usprawnień organizacyjnych.

Ponadto zastrzeżenia budzi, że dopiero w 2011 r., tj. po upływie ponad roku od wydania zaleceń pokontrolnych KPRM w DGZ rozpoczęto przegląd poszczególnych akt spraw. Dzięki tym działaniom w latach 2011-2013 liczba spraw pozostających do rozpatrzenia z poprzednich okresów malała znacząco, tj. średnio o 483 sprawy rocznie. Od 2014 r., po przeglądzie i uporządkowaniu spraw, nastąpił spadek tempa zmniejszania spraw pozostających do rozpatrzenia z poprzednich okresów, tj. w latach 2014-2019 liczba ww. spraw malała średnio o 124 rocznie. Najmniejszy spadek spraw pozostających do rozpatrzenia z poprzednich okresów nastąpił w 2016 r. – jedynie o 64 sprawy, w szczególności ze względu na większy wpływ spraw indywidualnych i ogólnych²⁰ w stosunku do roku poprzedniego. Wskazać należy, że aby zlikwidować liczbę spraw pozostających do załatwienia na dzień 1 stycznia 2010 r. (3 531) przez okres objęty kontrolą (9 lat) DGZ powinien rozpatrywać corocznie średnio 392 sprawy z poprzednich okresów²¹. Zatem można przyjąć, że poziom ten został osiągnięty jedynie w latach 2011-2013.



Wykres 5. Tempo redukcji spraw pozostających do załatwienia w latach 2010-2019.

Dokonany w latach 2011-2013 przegląd spraw polegał na *fizycznym przejrzeniu akt* pozwalającym w szczególności na wyodrębnienie spraw błędnie zarejestrowanych, nienależących do właściwości Ministra RiRW bądź niepodlegających załatwieniu w postępowaniu administracyjnym przez wydanie decyzji, które można było załatwić w możliwie najkrótszym terminie.

¹⁷ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DGZ, pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

¹⁸ Aktualnie Wydział Orzecznictwa.

¹⁹ Aktualnie Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego.

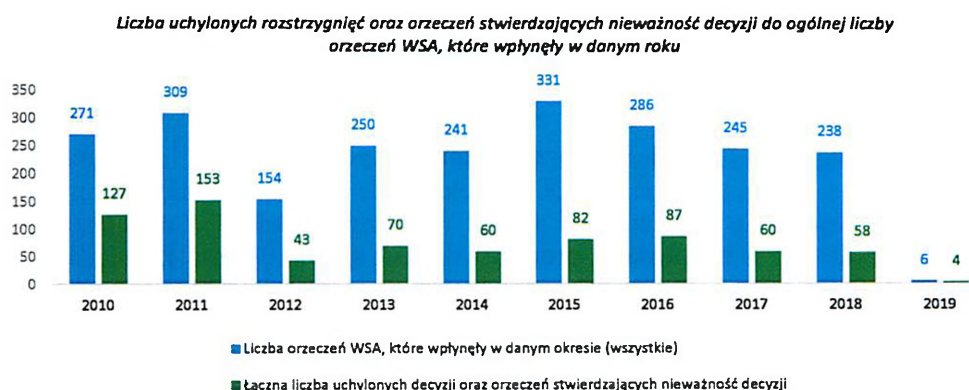
²⁰ Tj. w 2016 r. wpłynęło o 260 spraw indywidualnych i 405 ogólnych więcej niż w roku 2015.

²¹ Tj. liczba spraw załatwionych w danym roku powinna być większa o 392 sprawy w stosunku do liczby spraw wpływających w tym okresie.

Zastępca Dyrektora DGZ podała²², że przegląd rozpoczęto w 2011 r., co nie oznacza, że po zaleceniach pokontrolnych przez rok nie podejmowano działań zmierzających do ich realizacji. We wcześniejszym okresie przeprowadzono analizę własnych zasobów i możliwości kadrowych, analizę regulaminu organizacyjnego DGZ pod kątem możliwości wprowadzenia zmian, badanie liczby i rodzaju spraw wpływających do poszczególnych wydziałów itp., a przegląd spraw stanowił ostatni etap całego procesu.

Należy wskazać, że podjęcie działań polegających *na fizycznym przejrzaniu akt*, dzięki któremu można było uzyskać podstawowe informacje nt. stanu spraw, ich złożoności i stopnia skomplikowania, nie było uwarunkowane koniecznością przeprowadzenia dodatkowych analiz. Zatem przegląd akt mógł nastąpić niezwłocznie po wydaniu zaleceń pokontrolnych KPRM.

5. [Orzeczenia WSA] Pozytywnie należy ocenić, że w latach 2017-2018 w porównaniu do lat 2010-2011 nastąpił istotny spadek udziału liczby uchylonych rozstrzygnięć i orzeczeń stwierdzających nieważność decyzji w stosunku do liczby wyroków (z ok. 47-50% do 24%).



Wykres 6. Liczba uchylonych rozstrzygnięć oraz orzeczeń stwierdzających nieważność decyzji do ogólnej liczby orzeczeń WSA, które wpłynęły w danym roku.

W okresie objętym kontrolą do DGZ wpłynęło 2 331 orzeczeń WSA, w tym sąd łącznie w 744²³ przypadkach uchylił rozstrzygnięcia lub stwierdził nieważność decyzji (32%). Jednakże w latach 2010-2011 procent ten był znacznie wyższy i wynosił: w 2010 r. – 47% (127 z 271) oraz w 2011 r. – 50% (153 z 309), natomiast w latach 2017-2018 odnotowano jego znaczący spadek do poziomu 24% (w 2017 r. – 60 z 245 oraz 2018 r. – 58 z 238)²⁴.

6. [Harmonogram likwidacji zaległości] Kierownictwo MRiRW nie posiadało rzetelnej informacji o terminie wyjścia z zaległości w wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych, ponieważ DGZ od 2009 r. do dnia rozpoczęcia kontroli nie opracował i nie wdrożył *harmonogramu* działań zmierzających do całkowitej likwidacji zaległości w wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych z podaniem zadań, kosztów ich wdrożenia, terminów realizacji oraz osób odpowiedzialnych. Tym samym nie zrealizowano zalecenia pokontrolnego KPRM i nie posiadano narzędzia zarządczego umożliwiającego monitorowanie i ocenę stopnia realizacji poszczególnych działań w perspektywie całego okresu likwidacji zaległości.

Zdaniem Dyrektora DGZ²⁵ ze względu na nieregularny i nieprzewidywalny wpływ spraw nowych oraz z uwagi na to, że wszystkie działania podejmowane przez DGZ mają charakter stały i wynikają z przepisów prawa oraz regulaminu organizacyjnego nie było możliwe utworzenie harmonogramu w układzie zaprezentowanym przez Szefa KPRM.

Nie można zgodzić się z ww. wyjaśnieniami, bowiem DGZ dysponował szeregiem analiz, w tym w szczególności liczbą spraw załatwionych w poszczególnych zakresach (zatem częściowo uwzględniających specyfikę spraw), liczbą spraw załatwionych przez poszczególnych pracowników

²² Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

²³ W 672 przypadkach sąd uchylił zaskarżone decyzje, a w 72 stwierdził nieważność decyzji.

²⁴ Udział uchylonych rozstrzygnięć lub stwierdzających nieważność decyzji do liczby wszystkich orzeczeń w 2012 r. wyniósł 28%, 2013 r. – 28%, w 2014 r. 25%, w 2015 r. – 25%, a w 2016 r. – 30%.

²⁵ Wyjaśnienia Dyrektora DGZ znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 28 stycznia 2019 r.

(obrazującą efektywność pracowników), liczbą wpływu spraw w poszczególnych okresach do poszczególnych wydziałów, na podstawie których możliwe było wnioskowanie pomocne do wdrożenia ww. narzędzia.

7. Sposób przekazywania Kierownictwu MRiRW informacji nt. wyjścia z zaległości nie był sformalizowany, a pisemną informację zakładającą likwidację zaległości w wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych w okresie 4-5 lat przekazano Kierownictwu MRiRW tylko raz w 2012 r. W terminie późniejszym ww. informacje były przekazywane ustnie. Ponadto nie były przedstawiane pisemnie propozycje usprawnień/alternatywnych rozwiązań wyjścia z zaległości, a także nie prezentowano analiz, w jaki sposób zwiększenie zatrudnienia wpłynie na tempo likwidacji zaległości. Kierownictwo MRiRW było cyklicznie informowane jedynie o stanie spraw załatwionych przez DGZ w poszczególnych okresach²⁶. W konsekwencji braku całościowego harmonogramu, bieżących jego analiz oraz odpowiedniej reakcji na zachodzące ewentualne zmiany, mimo że w 2012 r. informowano Kierownictwo MRiRW, że termin wyjścia z zaległości będzie wynosił 4-5 lat, to po 6 latach od przekazania tej informacji ponownie termin ten jest określany na kolejne 5 lat²⁷.

W notatce²⁸ na posiedzenie Kierownictwa z 30 października 2012 r. wskazano, że likwidacja zaległości może nastąpić w ciągu 4-5 lat przy zmienionych warunkach²⁹, jednakże powyższe założenie nie zostało osiągnięte. Ponadto DGZ wielokrotnie informował Kierownictwo MRiRW o konieczności zwiększenia zatrudnienia w celu szybszej likwidacji zaległości, jednakże w informacjach tych nie przedstawiano prognoz, w jaki sposób wzrost zatrudnienia wpłynie na tempo likwidacji zaległości. Zgodnie z wyjaśnieniami³⁰ Dyrektor DGZ, przekazywane ustnie Kierownictwu MRiRW informacje o planowanym terminie całkowitego wyjścia z zaległości³¹, były pogłębione o wskazanie przyczyn powstania i utrzymywania się zaległości. Wszystkie działania, w tym przyczyny powstania zaległości oraz alternatywne sposoby ich zmniejszania, były omawiane na spotkaniach dyrektora/zastępców dyrektora z członkami Kierownictwa, w tym również na posiedzeniach Kierownictwa.

Należy zauważyć, że przekazanie Kierownictwu MRiRW pisemnego całościowego harmonogramu wyjścia z zaległości, w szczególności w kontekście kadencyjności pełnionych funkcji, stanowiłoby istotny element procesu zarządczego oraz pozwoliłoby na wyciągnięcie wniosków i ocenę wdrażanych działań, pod kątem które z nich są efektywne i powinny być kontynuowane, a które nie przyniosły korzyści. Powyższe informacje byłyby niewątpliwie przydatne w sytuacji wyznaczania kierunków dalszych działań i bieżącego ich korygowania.

8. W latach 2012-2018 DGZ opracowywał cząstkowe harmonogramy, jednakże zawierały one wyłącznie dane liczbowe dotyczące roku poprzedzającego rok sporządzania harmonogramu oraz prognozę na rok dotyczący harmonogramu³², a ponadto nie były przedstawiane Kierownictwu MRiRW. W lipcu 2016 r. dla Wydziału Orzecznictwa sporządzono tzw. *Plan likwidacji z zaległości*, jednakże również on zawierał jedynie dane liczbowe wskazujące całkowite wyjście z zaległości na luty 2022 r.

*Plan likwidacji zaległości*³³ Wydziału Orzecznictwa sporządzony przez Naczelnika Wydziału został zaakceptowany ustnie w sierpniu 2016 r. przez Dyrektora DGZ³⁴. W pozostałych komórkach organizacyjnych nie wprowadzono takich *Planów*. Dyrektor DGZ wyjaśniała, że pozostałe komórki zostały ujęte w cząstkowych harmonogramach likwidacji zaległości na lata 2012-2018,

²⁶ Notatki na posiedzenie Kierownictwa MRiRW przedstawiane były w cyklu kwartalnym (I kw. 2010 r.), półrocznym (w okresie 1 kwietnia 2010 r. – 31 marca 2014 r.) oraz rocznym za lata 2014-2017.

²⁷ W *Harmonogramie likwidacji zaległości* opracowanym w toku kontroli KPRM.

²⁸ Notatka na posiedzenie Kierownictwa MRiRW w sprawie stanu załatwiania spraw w DGZ, znak: GZsd 212/2012 z 30 października 2012 r.

²⁹ Przy założeniu, że obsada kadrowa będzie stała, nie zmienią się uwarunkowania prawne prowadzonych postępowań oraz nie pojawią się nowe zadania należące do DGZ.

³⁰ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 13 lutego 2019 r.

³¹ Na posiedzeniach Kierownictwa oraz spotkaniach dyrektora lub zastępców dyrektora DGZ z nadzorującym członkiem kierownictwa oraz Dyrektorem Generalnym.

³² Harmonogramy sporządzano w marcu lub kwietniu danego roku, który dotyczył harmonogramu (w cyklu rocznym).

³³ Dokument nie zawiera daty i podpisu osoby sporządzającej.

³⁴ Wyjaśnienia Dyrektora DGZ z 28 stycznia 2019 r., znak: GZ.dyr.0910.1.2019.

a dodatkowo, w przypadku Wydziału Rewindykacji w sprawozdaniach wewnętrznych³⁵ za 2016 r. oraz 2017 r., wskazano szacunkowy poziom wyjścia z zaległości odpowiednio na 2017 r. oraz 2018 r.

Cząstkowe harmonogramy likwidacji zaległości na lata 2012-2018 były sporządzane na potrzeby DGZ i nie przekazywano ich Kierownictwu MRiRW. Zgodnie z wyjaśnieniami³⁶, Kierownictwu MRiRW były natomiast przedstawiane informacje o stanie załatwiania spraw (w formie notatek na posiedzenia). Ponadto w trakcie dyskusji na posiedzeniach były omawiane kwestie związane z likwidacją zaległości, w tym m.in. przewidywany termin wyjścia z zaległości.

W opinii Dyrektora DGZ³⁷, opracowane cząstkowe harmonogramy działań w celu likwidacji zaległości, okazały się niewystarczającym narzędziem do celów zarządczych z uwagi na zmienność i nieprzewidywalność liczby spraw wpływających, niekompletność wpływających wniosków, stopień skomplikowania spraw, dostępność materiałów oraz nieprzewidywalność zmian legislacyjnych. W ocenie Dyrektora DGZ wszystkie prognozy oparte na danych historycznych (szacunkowych) nie przyczyniłyby się do spadku z zaległości.

Wskazać należy, że harmonogram to narzędzie pozwalające na rozplanowanie w czasie działań/czynności/zadań przewidzianych do realizacji w ramach określonego przedsięwzięcia. Dzięki wdrożeniu harmonogramu w kształcie wskazanym w zaleceniach KPRM możliwe byłoby monitorowanie i ocena uwzględnionych działań, a w przypadku stwierdzenia zagrożeń ich niewykonania, dokonanie diagnozy przyczyn takiej sytuacji i niezwłoczne wdrożenie działań korygujących. Taki dokument byłby niewątpliwie pomocnym narzędziem zarządczym zarówno dla Kierownictwa MRiRW, jak i DGZ.

9. Wykonanie zaleceń pokontrolnych w zakresie opracowania całościowego harmonogramu działań dotyczących likwidacji zaległości podjęto dopiero w toku kontroli KPRM sporządzając dokument pn. *Harmonogram likwidacji zaległości*. Nie można jednak uznać, że ww. *harmonogram* będzie skutecznym narzędziem zarządczym, bowiem w zasadzie nie przewiduje on żadnych działań, dzięki którym mogłaby nastąpić intensyfikacja redukcji zaległości. Jedynym wskazanym działaniem w tym zakresie było bowiem zatrudnienie pracownika w Wydziale Geodezji i Klasyfikacji Gruntów na istniejący wakat. Zatem opracowany *harmonogram* nadal nie spełnia wymogów określonych w zaleceniu pokontrolnym KPRM z 2009 r.

W ocenie³⁸ Dyrektora DGZ nie przewidziano ww. działań, bowiem analiza całkowitej likwidacji zaległości wykazała optymistyczne trendy i perspektywy, a także rozsądne terminy zakończenia procesów w poszczególnych wydziałach. Działania mające na celu zwiększenie wydajności zostały już w latach ubiegłych podjęte. Aktualnie departament skupia się na ocenie i realizowaniu tych rozwiązań, które zostały już wprowadzone i okazały się efektywne, bowiem przynoszą wymierne efekty. DGZ wdrożył te wszystkie rozwiązania naprawcze, które były dostępne i wymagały przede wszystkim zaangażowania zasobów własnych departamentu i ministerstwa.

Uwzględniając dotychczasowy okres likwidacji zaległości (9 lat) i określony w *harmonogramie* (5 lat), całkowita redukcja zaległości zajmie 14 lat. Zatem tak długi okres redukcji zaległości, w szczególności z punktu widzenia uczestników postępowań, wymaga intensyfikacji i podejmowania dalszych działań. DGZ powinien dążyć do osiągnięcia wyższego poziomu efektywności realizowanych zadań, w szczególności mając na uwadze znaczenie społeczne wydawanych rozstrzygnięć. Ponadto w ww. *harmonogramie* zaplanowano likwidację zaległości Wydziału Orzecznictwa do 2021 r., a Wydziału Ochrony i Kształtowania Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej do 2022 r. lub 2023 r., zatem na skutek redukcji zaległości w komórkach tych zmniejszy się obciążenie pracą i powstanie możliwość wykorzystania zasobów kadrowych w celu

³⁵ Wew. sprawozdania z realizacji zadań wydziału stanowiące wkład do opracowania zbiorczej *Informacji w sprawie stanu załatwiania spraw w DGZ* przedkładanej na posiedzenia Kierownictwa MRiRW.

³⁶ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

³⁷ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 16 stycznia 2019 r.

³⁸ Wyjaśnienia znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 20 lutego 2019 r.

wsparcia Wydziału Rewindykacji oraz Wydziału Geodezji i Klasyfikacji Gruntów planujących całkowitą likwidację zaległości do 2024 r.

10. [Rozpatrywanie spraw wg kolejności] Celowym było wprowadzenie w wewnętrznych procedurach DGZ regulacji dotyczących rozpatrywania spraw według kolejności wpływu. Procedury przewidywały jednak dla określonych spraw możliwość rozpatrywania ich poza kolejnością i w takich przypadkach systemową słabością był brak określenia obowiązku ich ewidencjonowania. Tym samym nie agregowano informacji na temat powodów pierwszeństwa rozpatrzenia spraw, a także nie można było dokonać oceny zasadności zastosowania ww. trybu.

Od 2011 r.³⁹ w *wewnętrznych procedurach załatwiania spraw indywidualnych* określano, że sprawy załatwiane są zgodnie z kolejnością wpływu. Od tej zasady przewidziano jednak odstępstwa m.in. dla: skarg kierowanych do WSA, spraw, w których termin na odpowiedź został wyznaczony wezwaniem właściwego organu lub sądu, spraw, w których niedotrzymanie terminu załatwienia określonego w przepisach szczególnych rodzi konsekwencje prawne (np. z mocy prawa uważa się, że organ nie wyraził zgody, nie wniósł sprzeciwu, bądź wyraził pozytywną opinię itp.), wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, zażaleń, skarg na bezczynność organów podległych i na przewlekłe prowadzenie postępowania, wniosków o wydanie zaświadczenia. Procedury dopuszczały także możliwość wyznaczenia przez Dyrektora spraw rozpatrywanych w *szczególnie uzasadnionych wypadkach* poza kolejnością, na wniosek z-cy dyrektora, a w razie jego nieobecności właściwego naczelnika.

Wnioski sporządzane były indywidualnie w formie notatek służbowych i dołączane do akt sprawy. Z uwagi na brak odrębnej ewidencji, DGZ nie podał liczby tego rodzaju przypadków, gdyż, jak wyjaśniono, wiązałoby się to z koniecznością przejrzania wszystkich akt postępowań. W opinii Dyrektor DGZ⁴⁰, z uwagi na skalę, tworzenie odrębnego rejestru było zbędne, ponieważ szacunkowo w ciągu roku przypadają 2 sprawy dotyczące *szczególnie uzasadnionych wypadków* na wydział, jednocześnie nie dotyczą one wszystkich wydziałów.

Wprowadzenie mechanizmów pozwalających na identyfikację spraw oraz obiektywną weryfikację zasadności ich rozpatrzenia poza kolejnością jest kluczowe dla zapewnienia przejrzystości i równego traktowania stron w prowadzonych postępowaniach administracyjnych.

11. [Monitoring terminowości spraw] DGZ nie posiada efektywnego systemu monitorowania terminowości załatwiania spraw, w tym pozwalającego na ustalenie okresów przewlekłości oraz bezczynności organu. W tym zakresie wykorzystywano System Kancelaria/Skargi, jednakże nie zawierał on zautomatyzowanej funkcjonalności przypominającej o upływającym terminie załatwienia sprawy, tym samym w ograniczonym stopniu wspierał DGZ w skutecznym zarządzaniu terminowością załatwiania spraw. Ponadto nie można uznać, że dane zawarte w Systemie były rzetelne. W konsekwencji na podstawie danych z ww. Systemu (generowanych raportów) nie można było stwierdzić, czy we wszystkich 238 przeterminowanych przypadkach (tj. w których strony powinny zostać poinformowane o późniejszym terminie załatwienia sprawy⁴¹) doszło do naruszenia art. 36 *kpa*. Potwierdzenie prawidłowości danych w Systemie wymagało odrębnego przeanalizowania poszczególnych spraw.

Z Systemu Kancelaria/Skargi wynikało, że na dzień 9 stycznia 2019 r. 224 na 1146 (20%) spraw zaległych było przeterminowanych⁴², tj. że nie poinformowano stron o późniejszym terminie załatwienia sprawy, do czego zobowiązuje art. 36 *kpa*. Natomiast w przypadku 61 spraw ww. System w ogóle nie wskazał *daty przeterminowania*, mimo że powinna być ona wygenerowana, bowiem w innych przypadkach, bez względu na stan sprawy (np. zawieszenie postępowania), taka data była wskazywana. Z ustaleń kontroli wynika, że spośród ww. 61 spraw 14 było faktycznie przeterminowanych, czego system nie pokazywał.

³⁹ Pierwsza procedura z 31 maja 2011 r.

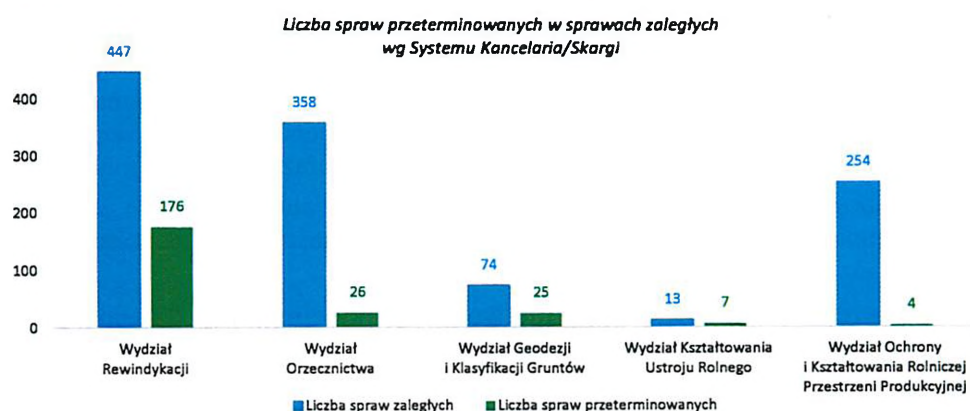
⁴⁰ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 28 stycznia 2018 r.

⁴¹ Zgodnie z *datą przeterminowania* wskazaną w *Raportach niezakończonych spraw w temacie* uzyskanymi z Systemu Kancelaria/Skargi oraz wyjaśnieniami Dyrektora DGZ znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 21 lutego 2019 r.

⁴² Dane ustalone na podstawie *Raportów niezakończonych spraw w temacie* uzyskanych z Systemu Kancelaria/Skargi.

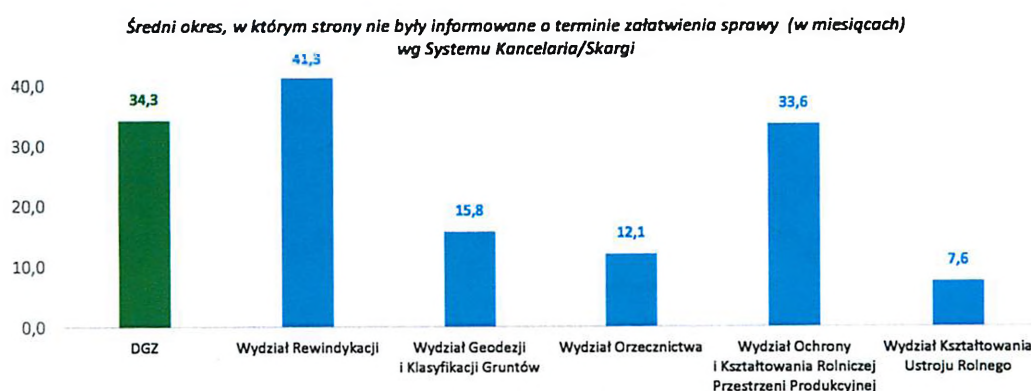
Monitorowanie terminowości załatwianych spraw odbywało się na podstawie raportów⁴³ drukowanych z ww. Systemu, jednakże taki sposób monitoringu wymagał dodatkowych analiz. W raportach uwzględnione bowiem były również sprawy zawieszono. Naczelnicy Wydziałów nie posiadali dodatkowych narzędzi do monitorowania terminowości załatwianych spraw, a ich analizy opierały się o ww. raporty drukowane z Systemu Kancelaria/Skargi.

Dyrektor DGZ podała⁴⁴, że prawdopodobnie przyczyna braku daty przeterminowania w przypadku 61 spraw leży po stronie systemu Kancelaria/Skargi, jednakże każda z tych spraw wymagałaby odrębnego przeanalizowania i zbadania. Wskazała również, że podstawową funkcją ww. Systemu nie jest monitorowanie terminowości załatwiania spraw, ale ich rejestracja, zaś informacje o *dacie przeterminowania* należy wykorzystywać pomocniczo. Zdaniem Dyrektora DGZ⁴⁵ precyzyjne wyjaśnienie powodów niezakończenia ww. spraw w terminie wymagałoby zbadania akt tych postępowań, a zasadniczą grupą przypadków spraw nieprzedłużonych to postępowania, w których z uwagi na śmierć wnioskodawców organ nie posiada informacji o innych stronach postępowania (do czasu przedłożenia przez nie postanowień spadkowych).



Wykres 7. Liczba spraw przeterminowanych w sprawach zaległych wg Systemu Kancelaria/Skargi.

Wg Systemu Kancelaria/Skargi największą liczbę *spraw przeterminowanych* (176) posiadał Wydział Rewindykacji, w którym jednocześnie występowała największa liczba spraw zaległych (447). W pozostałych 4 wydziałach liczba ta była znacznie mniejsza (od 4 do 26 spraw).



Wykres 8. Średni okres, w którym strony nie były informowane o terminie załatwienia sprawy (w miesiącach) wg Systemu Kancelaria/Skargi.

Wg Systemu Kancelaria/Skargi średni okres w DGZ, w którym strona nie posiadała informacji o terminie załatwienia sprawy wynosił blisko 2 lata i 10 miesięcy⁴⁶. Naczelnicy ww. wydziałów wyjaśnili, że prowadzą raz, dwa razy w miesiącu monitoring terminowości załatwianych spraw, przy czym Naczelnik Wydziału Rewindykacji w sposób nieusystematyzowany, tj. bez ustalonych terminów, średnio raz na kwartał lub miesiąc.

⁴³ Raport niezakończonych spraw inspektora, Raport niezakończonych spraw w temacie.

⁴⁴ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 25 stycznia 2019 r.

⁴⁵ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

⁴⁶ Okres ustalony od daty przeterminowania wskazanej w Raportach niezakończonych spraw w temacie do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych. Dla celów statystycznych przyjęto, że miesiąc trwa 30 dni.

Zdaniem Dyrektora DGZ⁴⁷ w aktualnej sytuacji departamentu podstawowe terminy wynikające z art. 35 § 3 *kpa*⁴⁸ mają co do zasady *walor jedynie postulatywny*. Natomiast ustalanie okresów przewlekłości/bezczynności w poszczególnych postępowaniach nie przyczyni się do poprawy sposobu ani czasu załatwiania spraw.

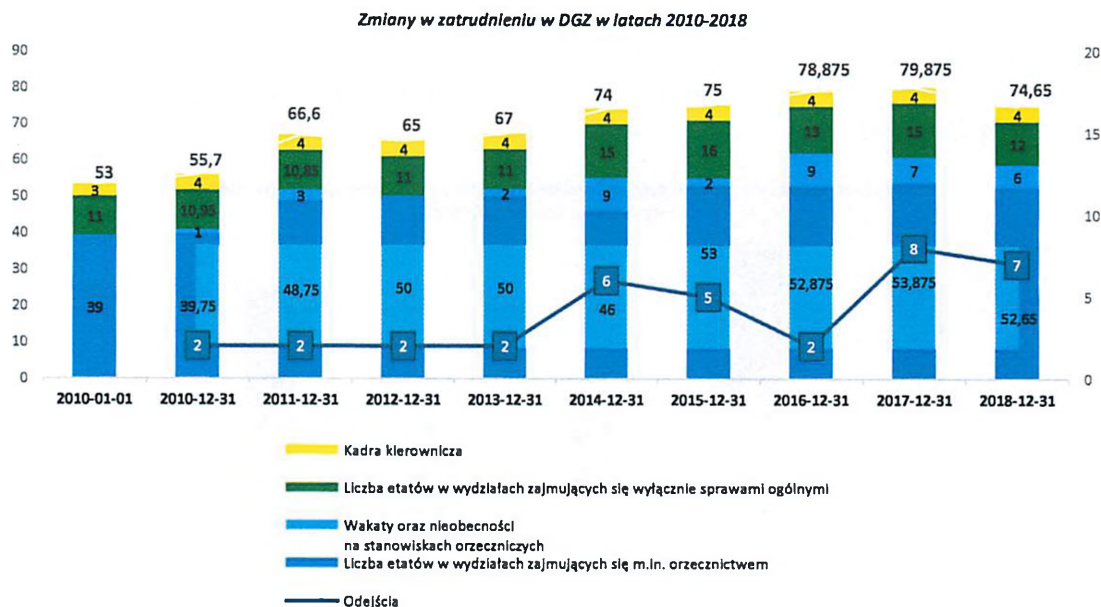
Terminowe załatwianie spraw, w tym informowanie stron postępowania o niezakończonym sprawie w terminie, ze wskazaniem przyczyn zwłoki oraz nowego terminu załatwienia sprawy, a także pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia stanowi jedno z ustawowych obowiązków organu, zatem organ zobowiązany jest do dołożenia wszelkiej staranności by ww. obowiązek zrealizować. Przestrzeganie powyższego ma również istotne znaczenie społeczne i zapewnia uczestnikom postępowania informację o terminie rozpatrzenia sprawy. Tym samym niezbędny w tym zakresie jest skuteczny system monitoringu.

12. Monitoring terminowości tzw. *spraw pilnych* sprzyjał prawidłowej i terminowej realizacji zadań. Prowadzony był on przez poszczególnych naczelników wydziałów, a zakres danych wykorzystywanych do monitoringu wynikał z ich indywidualnych potrzeb.

Za *sprawy pilne* uznaje się w szczególności sprawy, w których złożono ponaglenie, skargę na beczynność, skargę do sądu administracyjnego, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, sąd administracyjny w wyroku wyznaczył termin załatwienia sprawy oraz terminy rozpraw.

W *Wykazach spraw pilnych* prowadzonych w zależności od wydziału w programie Excel, Word lub papierowo, naczelnicy wydziałów odnotowywali w szczególności: przedmiot sprawy, inicjały pracownika prowadzącego sprawę oraz termin jej załatwienia.

13. [Stan zatrudnienia w DGZ] Kierownictwo DGZ podejmowało działania, aby zwiększyć zatrudnienie bądź niezwłocznie obsadzić wolne etaty⁴⁹, tj. liczba etatów na dzień rozpoczęcia kontroli wzrosła o 41% w porównaniu do 2010 r. Największa intensyfikacja działań w tym zakresie nastąpiła po kontroli KPRM w latach 2010-2011.



Wykres 9. Zmiany w zatrudnieniu w DGZ w latach 2010-2018.

W wyniku utworzenia nowych stanowisk pracy oraz przeniesień w ramach Urzędu w badanym okresie liczba etatów w DGZ wzrosła o 41% (z 53 etatów na dzień 1 stycznia 2010 r. do 74,65 na dzień rozpoczęcia kontroli). Natomiast w wydziałach zajmujących się sprawami indywidualnymi liczba ta wzrosła o 50% (z 39 do 58,65). Największa intensyfikacja działań w tym zakresie nastąpiła po kontroli KPRM, tj. w latach 2010-2011 zwiększono zatrudnienie łącznie o 13,6 etatów, z czego 12,75 etatu zasiliło najbardziej obciążone wydziały orzecznicze: Wydział

⁴⁷ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 13 lutego 2019 r.

⁴⁸ Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

⁴⁹ Zarówno nowoutworzone, jak i te na których zatrudnione osoby były długotrwale nieobecne.

Mienia Rolnego Skarbu Państwa⁵⁰ (7 etatów), Wydział Rewindykacji (3 etaty), Wydział Gospodarowania Nieruchomościami Rolnymi⁵¹ (2,75 etatu).

Wskaźnik fluktuacji w latach 2010-2018⁵² wyniósł średnio 6% i w żadnym roku nie przekroczył poziomu 15% generalnie uznawanego za bezpieczną/naturalną rotację personelu dla jednostki. W latach 2010-2013 kształtował się średnio na poziomie 3%, w kolejnych 3 latach wzrósł do 6%, natomiast w 2017 i 2018 r. osiągnął wartość 10%.

W latach 2010-2019 z DGZ odeszło z pracy 37 pracowników. Największa rotacja miała miejsce w latach 2014-2015 oraz 2017-2018 kiedy 5-8 osób odchodziło w jednym roku (łącznie w tych latach z departamentu odeszło 26 osób). W pozostałym okresie rotacja była niewielka, z departamentu odchodziły średnio 2 osoby rocznie.

14. [Optymalizacja zatrudnienia] Zastrzeżenia budzi sposób szacowania liczby pracowników potrzebnych do realizacji zadań w celu szybszego ograniczenia zaległości, bowiem w DGZ nie prowadzono udokumentowanych zbiorczych analiz wskazujących w jakim zakresie wzrost zatrudnienia wpłynie na wzrost liczby załatwianych spraw, tym samym na okres likwidacji zaległości.

W notatkach na posiedzenie Kierownictwa MRiRW DGZ zgłaszała konieczność zwiększenia zatrudnienia pracowników, jednakże propozycje nie były poprzedzone udokumentowaną zbiorczą analizą wskazującą w jakim zakresie wzrost zatrudnienia wpłynie na wzrost liczby załatwianych spraw, tym samym na okres likwidacji zaległości. Dyrektor DGZ wyjaśniła⁵³, że analizy zbiorcze nie były dokumentowane. Naczelnicy wydziałów sporządzali natomiast notatki i opracowania⁵⁴, które były analizowane i omawiane na spotkaniach Kierownictwa DGZ. W trakcie tych spotkań były formułowane wnioski i postulaty, które następnie przekazywano Kierownictwu MRiRW. W DGZ prowadzono⁵⁵ jedynie analizy potencjalnego wpływu nowych pracowników na liczbę załatwianych spraw, w wyniku których stwierdzono, że nowy pracownik średnią sprawność na poziomie doświadczonego pracownika uzyskuje po ok. 6 miesiącach pracy. Analizy te były dokumentowane wyłącznie przez Wydział Rewindykacji w latach 2013-2015.

Wskazać należy, że sporządzając analizy DGZ dysponowałaby informacją, która byłaby pomocna w zarządzaniu zasobami ludzkimi. W szczególności umożliwiałaby racjonalne planowanie wzrostu zatrudnienia pozwalającego na zlikwidowanie zaległości w założonym okresie czasu.

15. [Monitoring realizacji poszczególnych zadań] Za dobrą praktykę należy uznać wprowadzenie systemu raportowania dotyczącego spraw załatwionych, pozwalającego Kierownictwu DGZ na bieżące sprawdzanie obciążenia pracą poszczególnych pracowników. Ponadto DGZ sporządzało cykliczne analizy spraw załatwionych, które przekazywane były do KPRM, w ramach realizacji zaleceń pokontrolnych.

Każdy pracownik zobowiązany był do sporządzenia raportu spraw załatwionych, a zbiorczy raport pracowników danego wydziału przekazywany był do Dyrektora DGZ. Od października 2011 r. do grudnia 2015 r. każdy pracownik składał raporty w cyklu miesięcznym. W okresie od stycznia do września 2016 r. raporty nie były składane. Od września 2016 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych pracownicy składali raporty w cyklu tygodniowym.

16. [Mechanizmy motywacyjne oraz szkolenia] DGZ w celu zwiększenia efektywności realizowanych zadań stosował mechanizmy motywacyjne pracowników oraz szkolenia. Głównym instrumentem w tym zakresie były nagrody przyznawane zgodnie z art. 93 ust. 1 *ustawy o służbie cywilnej*⁵⁶. Awansowano również pracowników na wyższe stanowisko, przydzielano kolejny stopień urzędnikowi służby cywilnej, zwiększano wynagrodzenia oraz kierowano na szkolenia.

⁵⁰ Aktualnie Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego.

⁵¹ Aktualnie Wydział Orzecznictwa.

⁵² Obliczony jako udział pracowników, którzy odeszli z jednostki do liczby pracowników zatrudnionych w Departamencie.

⁵³ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 20 lutego 2019 r.

⁵⁴ Notatki i opracowania dotyczyły: analizy wydajności poszczególnych pracowników, analizy liczby załatwianych spraw przez poszczególne osoby (statystyki miesięczne i tygodniowe) oraz fluktuacji zatrudnienia. Szacowano liczbę spraw wpływających, liczbę spraw, które pozostawały do załatwienia oraz określano prawdopodobną ilość spraw, które w następnym okresie sprawozdawczym wpłyną do DGZ. Dodatkowo brano pod uwagę projektowane lub wchodzące w życie zmiany prawne, które mogą wpłynąć na wzrost lub spadek liczby zadań w DGZ albo na takie modyfikacje procesu załatwiania sprawy, które w sposób istotny mogą wpłynąć na czas postępowania.

⁵⁵ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DGZ znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

⁵⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1559).

Ponadto pracownikom, którym powierzano dodatkowe zadania, wykraczające poza zakres ich obowiązków, przyznawało dodatki zadaniowe. Skala ich wypłacania w latach 2011-2018 nie była znaczna (12 dodatków) i zmalała o 84% w stosunku do poziomu z 2010 r. (75 dodatków).

W latach 2010-2018 pracownikom DGZ⁵⁷ wypłacono nagrody o łącznej wartości 2.831.539 zł brutto (średnio w roku 314.615 zł). Uzasadnieniem⁵⁸ dla przyznania nagrody była przede wszystkim liczba i stopień skomplikowania rozpatrywanych spraw.

Pracownikom DGZ przyznano 49 awansów na wyższe stanowisko, 14 razy przyznano kolejny stopień służbowy na podstawie art. 89 ust. 1 *ustawy o służbie cywilnej*⁵⁹. Ponadto 78 razy zwiększono wynagrodzenie oraz 756 razy skierowano pracowników na szkolenia⁶⁰.

W okresie objętym kontrolą łącznie przyznano 87 dodatków zadaniowych dla 50 pracowników DGZ, z czego 86% wszystkich dodatków (75) przyznano w 2010 r. W kolejnych latach skala dodatków znacznie zmalała i wyniosła w 2011 r. – 1 dodatek zadaniowy, 2015 r. – 2, natomiast w 2016 r. – 9. Łączna kwota wszystkich dodatków wyniosła 117.500 zł, z czego 94% jej wartości stanowiły dodatki wypłacone w 2010 r. (110.300 zł). W pozostałych latach wysokość wypłacanych dodatków nie była znaczna i wynosiła w 2011 r. – 1.000 zł, 2015 r. – 1.400 zł, 2016 r. – 4.800 zł.

17. [Szacowanie kosztów] DGZ nie posiadał dokumentów dotyczących szacowania kosztów wdrożenia proponowanych rozwiązań, z wyjątkiem kosztów wzmocnienia kadrowego, które potwierdziłby realizację zalecenia pokontrolnego KPRM.

DGZ mimo udzielenia informacji, że koszty wprowadzonych rozwiązań były określone częściowo w zakresie utworzenia nowych stanowisk pracy, modyfikacji Systemu Kancelaria/Skargi, uzyskania dostępu do bazy PESEL oraz szkoleń⁶¹, nie przedstawił dokumentacji w tym zakresie. Dokumentację taką DGZ posiadał jedynie w odniesieniu do kosztów wzmocnienia kadrowego. Zastępca Dyrektora DGZ wyjaśniła⁶², że ustalenie kosztów podłączenia do bazy PESEL odbyło się poprzez badanie dostępnych na stronach internetowych cen zestawów umożliwiających korzystanie z bazy PESEL oraz telefonicznych rozmów z dostawcami. Z badania stron internetowych oraz rozmów telefonicznych nie sporządzano odrębnej dokumentacji.

18. [Informacje przekazywane do KPRM] MRiRW w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z kontroli przeprowadzonej w 2009 r. nie przekazywało Szefowi KPRM rzetelnych danych i informacji. W szczególności poinformowano Szefa KPRM o wdrożeniu w Ministerstwie działań w celu terminowego załatwiania skarg, wniosków i listów, jednakże działania te nie były realizowane w stosunku do DGZ. Ponadto dane w sprawozdaniach przekazanych do Szefa KPRM zawierały błędy w zakresie liczby spraw rozpatrzonych oraz liczby spraw, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym. W konsekwencji przez 5 lat przyjmowano błędne dane wyjściowe na kolejny okres sprawozdawczy.

W odpowiedzi na *Wystąpienie pokontrolne* KPRM⁶³ przedstawiono szereg działań, które BK miało podejmować w celu terminowego załatwiania skarg, wniosków i listów, jednakże działania te nie były podejmowane w stosunku do DGZ. Zgodnie z wyjaśnieniami⁶⁴ Dyrektora BK wskazane w ww. odpowiedzi działania dotyczyły departamentów/biur w MRiRW, z wyłączeniem DGZ.

Z 8 lat⁶⁵, za które MRiRW sporządzało sprawozdania, w przypadku 6 (75%) dotyczących lat 2010, 2013-2017⁶⁶ stwierdzono nierzetelne dane. Rozbieżności dotyczyły 108 błędów w danych w zakresie wpływu i załatwienia spraw, tj. 2010 r. – 2 sprawy (1 wpływ i 1 załatwienie), 2013 r. – 1 sprawa (załatwienie), 2014 r. – 2 sprawy (wpływ) i 5 (załatwienie), 2015 r. – 1 sprawa (wpływ) i 28 (załatwienie), 2016 r. – 3 sprawy (wpływ) i 35 (załatwienie), 2017 r. – 24 sprawy (wpływ)

⁵⁷ Z wyłączeniem Kierownictwa DGZ.

⁵⁸ Wyjaśnienia Dyrektora DGZ z 16 stycznia 2019 r., znak: GZ.dyr.0910.1.2019.

⁵⁹ Otrzymanie kolejnego stopnia służbowego po uzyskaniu oceny okresowej zawierającej umotywowany wniosek bezpośredniego przełożonego o przyznanie kolejnego stopnia służbowego. Kolejny stopień służbowy przyznawano w latach 2010-2016.

⁶⁰ Najwięcej w 2017 r. – 213 razy oraz w latach 2016 i 2018 – po 109 razy, najmniej w 2014 r. – 34 razy i 2010 r. – 35 razy.

⁶¹ Wyjaśnienia Dyrektora DGZ znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 16 stycznia 2019 r.

⁶² Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

⁶³ Pismo znak: Kps.SW-091-9/09 z 17 grudnia 2009 r.

⁶⁴ Pismo znak: K.kp.0910.1.2019 z 12 lutego 2019 r.

⁶⁵ W latach 2010-2013 MRiRW przekazywało sprawozdania w cyklu kwartalnym oraz półrocznym (II i III kw. oraz IV i I kw.). Jednakże z uwagi na ograniczone możliwości Systemu Kancelaria/Skargi, tj. który nie pozwalał na określenie dokładnej liczby spraw przesuniętych z Wydziału Rewindykacji do Wydziału Mienia Rolnego Skarbu Państwa oraz do Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami Rolnymi nie można było potwierdzić rzetelności sprawozdań w innym układzie niż rok.

⁶⁶ Zbiorcze dane za lata 2010-2013 zostały wskazane dla celów porównawczych w sprawozdaniu za 2014 r.

i 7 (załatwienie). Dyrektor DGZ wyjaśniła⁶⁷, że przyczyną rozbieżności były błędy związane z rejestracją pism, zmiany organizacyjne w DGZ, a także prace modyfikacyjne oraz funkcjonalności Systemu Kancelaria/Skargi.

II. Działania nadzorcze i monitorujące załatwianie skarg i wniosków

19. Systemową słabością w MRiRW był brak prowadzenia centralnej ewidencji skarg, wniosków, listów i petycji, która obejmowałaby wszystkie sprawy z tego zakresu. Tym samym przyjęty w Ministerstwie model ewidencji i monitoringu ww. spraw powoduje, że Minister RiRW nie dysponuje rzetelną informacją zarządczą nt. ich liczby i sposobu załatwienia oraz nie zapewnia pełnej koordynacji tego procesu w jednostce. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, ww. ewidencja jest prowadzona przez BK, jednakże z wyłączeniem skarg i wniosków, listów i petycji dotyczących DGZ. Departament ten nie prowadził natomiast odrębnej ewidencji skarg i wniosków, co stanowiło naruszenie art. 254 *kpa* oraz procedur wewnętrznych, ponadto na skutek obowiązujących procedur był wyłączony z nadzoru BK dotyczącego badania terminowości załatwiania ww. spraw.

W myśl z art. 254 *kpa* skargi i wnioski rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwienia. Jednakże DGZ nie prowadzi odrębnej ewidencji skarg i wniosków i rejestruje ww. sprawy w Systemie Kancelaria/Skargi łącznie z daną sprawą indywidualną⁶⁸. System nie pozwala na wygenerowanie danych nt. liczby skarg i wniosków, które wpłynęły i zostały załatwione w poszczególnych latach. Ponadto nie posiada aplikacji pozwalających na wprowadzenie informacji, czy są to postępowania określone w art. 1 *kpa* (tj. m.in. postępowania dotyczące spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych) czy art. 2 *kpa* (tj. postępowania w sprawach skarg i wniosków). W związku z tym nie jest możliwe określenie (nawet ręczne), które z nich są skargami i wnioskami w rozumieniu art. 2 *kpa*⁶⁹.

Na podstawie obowiązującego zarządzenia⁷⁰ w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków, listów i petycji DGZ został wyłączony z ewidencji skarg, wniosków, listów i petycji prowadzonej przez BK i zobowiązany był do prowadzenia odrębnej ewidencji tych spraw. W konsekwencji BK nie było zobligowane do podejmowania działań nadzorczych nad załatwianiem ww. spraw przez DGZ⁷¹. Dyrektor BK wyjaśnił⁷², że Dyrektor DGZ zobowiązany był do osobistego nadzoru nad rozpatrywaniem i załatwianiem skarg, wniosków, listów i petycji, a także do wnikliwego, rzetelnego i terminowego ich załatwienia, stosownie do przepisów *kpa*. Dyrektor BK nie przedstawił uzasadnienia wprowadzenia powyższego rozwiązania w obowiązującej regulacji. Ponadto Zastępca Dyrektora DGZ wyjaśniła⁷³, że obecne Kierownictwo DGZ nie posiada wiedzy na temat tego ww. zarządzenie było konsultowane z Departamentem, bowiem nie odnaleziono dokumentów obrazujących przebieg prac nad tym zarządzeniem.

Zgodnie z wdrożonymi w 2015 r. *Rekomendacjami – Rozpatrywania sygnałów obywatelskich*⁷⁴ pożądane jest prowadzenie jednego centralnego rejestru wszystkich sygnałów obywatelskich, czyli wszystkich skarg, wniosków, petycji oraz listów. Niewłaściwe jest ewidencjonowanie tylko niektórych pism, sklasyfikowanych przez pracowników urzędu jako skargi, wnioski i petycje, ponadto niewłaściwe jest nierejestrowanie listów lub ich ewidencjonowanie w odrębnych rejestrach. Taka praktyka oznacza bowiem, że procesem koordynacji nie są objęte wszystkie sygnały obywatelskie oraz sprzyja to powstawaniu problemów w zakresie klasyfikacji pisma.

20. BK pomimo posiadania informacji o nieprawidłowości występującej w DGZ, tj. nieprowadzeniu odrębnej ewidencji skarg i wniosków, nie podejmowało skutecznych działań mających na celu jej wyeliminowanie.

⁶⁷ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 23 stycznia 2019 r.

⁶⁸ Wyjaśnienia Dyrektor DGZ z 13 lutego 2019 r, znak: GZ.dyr.0910.1.2019.

⁶⁹ Pismo bez znaku, z 7 kwietnia 2017 r.

⁷⁰ Zarządzenie nr 10 Dyrektora Generalnego MRiRW z dnia 14 maja 2012 r.

⁷¹ M.in. do kontroli terminowości rozpatrywania skarg, wniosków, listów i petycji, analizy miesięcznych informacji o sposobie załatwiania skarg, wniosków, listów i petycji w poprzednim miesiącu (bowiem DGZ nie był zobowiązany do ich sporządzania), sygnalizowania komórce organizacyjnej upływu terminów rozpatrzenia ww. spraw oraz występujących nieprawidłowości.

⁷² Pismo znak: K.kp.0910.1.2019 z 12 lutego 2019 r.

⁷³ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

⁷⁴ https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/rozpatrywanie_swnalow_obywatelskich_2.pdf

DGZ przekazując do BK *Analizy przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków, listów i petycji* od 2016 r.⁷⁵ wskazywał w nich, że obejmują one również odwołania, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zażalenia, wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji i inne. Powyższe uzasadniano specyfiką i liczbą spraw prowadzonych w DGZ oraz ograniczeniami systemowymi, które nie pozwalają wyodrębnić z tak dużej liczby spraw tylko skarg i wniosków, o których mowa w Dziale VIII *kpa*. BK po otrzymaniu ww. analizy za 2016 r. poinformowało⁷⁶ DGZ, że przekazane informacje są nieprecyzyjne, ponieważ DGZ podaje ogólną liczbę wszystkich rozpatrywanych spraw bez wyszczególnienia skarg i wniosków w rozumieniu Działu VIII *kpa*. Jednocześnie wskazało, że interpretacja dotycząca ograniczeń systemowych jest błędna, powtarza się i w przypadku ewentualnych trudności wskazane jest ręczne policzenie przez departament liczby spraw. W odpowiedzi na ww. pismo DGZ poinformowało⁷⁷, że nie jest możliwe nawet ręczne wyodrębnienie skarg i wniosków w rozumieniu art. 2 *kpa*, o których mowa w Dziale VIII *kpa*. Dyrektor BK nie wskazał⁷⁸ innych działań Biura Kontroli, które podejmowanoby w powyższym zakresie.

III. Zapewnienie uczestnikom postępowań administracyjnych informacyjnego i merytorycznego wsparcia

21. [Wsparcie informacyjne] W okresie objętym kontrolą zapewniono osobom zainteresowanym (potencjalnym wnioskodawcom i uczestnikom postępowań administracyjnych) wsparcie informacyjne i merytoryczne. Zastrzeżenia budzi jednak aktualność informacji w zakresie zasad wyrażania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w świetle wyników audytu wewnętrznego przeprowadzonego w 2014 r. oraz łatwość dostępu do treści informacji zamieszczonych w okresie od 5 lipca 2018 r. do 15 stycznia 2019 r. na stronie www.bip.minrol.gov.pl funkcjonującej jako archiwalna strona jednostki.

DGZ zapewniał wsparcie informacyjne poprzez publikację na stronie internetowej materiałów dot. zasad i trybu załatwiania spraw administracyjnych jakie prowadzi⁷⁹, publikację artykułów⁸⁰, pism⁸¹ zawierających wykaz dokumentów i informacji jakie powinien zawierać wniosek w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

W 2014 r. audyt wewnętrzny⁸² zwrócił uwagę na nieaktualność informacji na stronie internetowej w zakresie zasad wyrażania przez Ministra zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Nieaktualne informacje zostały usunięte.

W dniu 5 lipca 2018 r. MRiRW w ramach portalu Rządu Polskiego, uruchomiło stronę www.gov.pl/rolnictwo, tym samym strona www.bip.minrol.gov.pl stała się stroną archiwalną. Informacje zawarte na stronie archiwalnej, z wyjątkiem wykazu dokumentów i informacji, jakie powinien zawierać wniosek w sprawie przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I-III, nie zostały przeniesione na nową stronę i były dostępne do stycznia 2019 r. jedynie na podlinkowanej stronie archiwalnej. Przeniesiono je dopiero w trakcie kontroli KPRM (15 stycznia 2019 r.), po tym jak strona archiwalna została usunięta. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DGZ⁸³ dotarcie do materiałów na stronie minrol.gov.pl nie było utrudnione, bowiem strony funkcjonowały jednocześnie.

Należy zauważyć, że potencjalny uczestnik postępowania w celu zasięgnięcia informacji skorzysta z aktualnej strony internetowej i nie każdy z nich zwróci uwagę na odesłania do strony archiwalnej, tym samym dostęp do informacji dla części interesariuszy mógł być utrudniony.

⁷⁵ Pierwsza analiza wskazująca ww. informacje została przekazana przy piśmie GZsd-112/16 z 30 marca 2016 r. i dotyczyła spraw załatwionych w 2015 r.

⁷⁶ Pismo znak: K.kp.055.1.2017Kkp.055.1.2017 z 27 marca 2017 r.

⁷⁷ Pismo z 7 kwietnia 2017 r., brak znaku pisma.

⁷⁸ Pismo znak: K.kp.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

⁷⁹ Informację nt. zasad nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców; zasady wydawania przez Ministra RiRW upoważnienia do udzielenia bądź odmowy zgody na odstępstwo od przepisów rozporządzenia Ministra RiGZ z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie; informację w sprawie zakresu spraw rozpatrywanych w DGZ, należących do właściwości Ministra RiRW oraz sposobu i trybu weryfikacji wniosków; wykaz dokumentów i informacji, jakie powinien zawierać wniosek w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych klas I – III na cele nierolnicze, informację na temat postępowań prowadzonych w trybie przepisów dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

⁸⁰ W Biuletynie Informacyjnym MRiRW nr 9/2018 opublikowano artykuł w zakresie *Roli gmin w planowaniu przestrzennym* przedstawiający proces planistyczny i związaną z tym procedurę przeznaczania gruntów klas I-III, a w nr 5/2017 *Sprawy rewindykacyjne* przedstawiono kwestie związane z postępowaniami prowadzonymi na podstawie przepisów dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz trybu dochodzenia roszczeń.

⁸¹ Pisma do Marszałków Województw z 18 marca 2010 r., 24 sierpnia 2016 r. oraz 16 listopada 2018 r. z prośbą o przesłanie informacji gminom z terenu województwa.

⁸² Nt. *Przygotowywanie decyzji administracyjnych w Departamencie Gospodarki Ziemią*.

⁸³ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DGZ, znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

IV. Wewnętrzne mechanizmy kontrolne zapewniające bezstronność osób prowadzących postępowania administracyjne

22. [Mechanizmy dot. bezstronności] Obszar związany z mechanizmami zachowania bezstronności przez osoby prowadzące postępowania nadal wymaga wzmocnienia i podejmowania dalszych działań, bowiem w procedurach wewnętrznych nie określono, że o wszelkich okolicznościach mogących mieć wpływ na zachowanie bezstronności przez pracownika, powinien on niezwłocznie informować swojego przełożonego, a przesłanki dotyczące ew. wyłączenia pracownika z postępowania miały być dopiero uwzględniane przy przedłożeniu projektu rozstrzygnięcia⁸⁴. Wprowadzony w latach 2011-2019 obowiązek odnotowywania w *opisach spraw* informacji o osobach rozpatrujących daną sprawę bądź podlegających wyłączeniu z jej udziału również nie może być uznany za skuteczny mechanizm zachowania bezstronności, bowiem nie była to forma złożenia przez ww. osoby stosownego oświadczenia, a jedynie potwierdzenie faktu uczestnictwa bądź wyłączenia z postępowania danej osoby. Tym samym przyjęty model weryfikacji bezstronności pracownika nie zapewniał prowadzenia postępowania z zachowaniem zasad niezależności i obiektywizmu.

W DGZ w latach 2009-2011 obowiązywało polecenie służbowe Dyrektora DGZ⁸⁵ zobowiązujące pracowników do składania oświadczeń o braku lub wystąpieniu okoliczności określonych w art. 24 kpa (wskazującym przesłanki wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu), do akt każdej sprawy. Jednakże na podstawie decyzji Kierownictwa MRiRW⁸⁶ od 2011 r. realizowane ono było w postaci tzw. adnotacji w *opisach spraw*. Zawierały one m.in. informacje o osobach biorących udział w rozpatrzeniu sprawy oraz podlegających wyłączeniu z jej udziału. W opinii Zastępcy Dyrektora DGZ⁸⁷ osoba biorąca udział w postępowaniu bądź podlegająca wyłączeniu poprzez złożenie podpisu na *opisie sprawy* składa jednocześnie oświadczenie o braku lub istnieniu podstaw do wyłączenia z postępowania.

Wskazać należy, że podpis danej osoby na *opisach spraw* potwierdza jedynie jej uczestnictwo bądź wyłączenie z udziału w postępowaniu i nie może być utożsamiany ze złożeniem przez nią jakiegokolwiek treści oświadczenia.

W obowiązującej od 9 września 2017 r. *Wewnętrznej procedurze załatwiania spraw indywidualnych* (§ 8 ust. 1) wskazano, że przepisy dotyczące wyłączenia pracownika od udziału w sprawie, określone w *Kodeksie lub w przepisach szczególnych* są uwzględniane dopiero na etapie przedkładania projektu rozstrzygnięcia do akceptacji. Ponadto w § 6 wewnętrznych regulacji⁸⁸, obowiązujących w latach 2011-2019 wskazano obowiązek informowania bezpośredniego przełożonego jedynie o zaistniałych w toku postępowania okolicznościach mogących mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia (bez uwzględnienia okoliczności wcześniejszych). Jednocześnie dalsza część regulacji sugeruje, że punkt ten nie dotyczy bezstronności pracowników, tylko innych zagadnień dotyczących powołania biegłego, przeprowadzenia mediacji lub rozprawy.

Dyrektor DGZ wyjaśniła⁸⁹, że § 8 procedury nie może być czytany bez powiązania z § 6 regulacji oraz art. 24 kpa, a terminy *konflikt interesów* i *naruszenie bezstronności* z uwagi na możliwą szeroką interpretację, mogą być rozumiane inaczej niż na gruncie *kpa*, które posługuje się np. zwrotem *uprawdopodobnienie istnienia okoliczności mogących wywoływać uzasadnione wątpliwości co do bezstronności*.

Należy wskazać, że § 8 ust. 1 procedury w sposób jednoznaczny określa obowiązek uwzględniania wyłączenia pracownika dopiero na etapie przedkładania projektu rozstrzygnięcia i nie formułuje odstępstw od tej zasady, w szczególności w zakresie przesłanek określonych w art. 24 *kpa*. Ponadto przepisy prawa oraz zasady techniki prawodawczej nie stanowią przeszkody do wprowadzenia

⁸⁴ Zmiana w procedurze od 9 września 2017 r.

⁸⁵ Polecenie służbowe Dyrektora DGZ, pismo znak: GZsd261/2009 z 21 października 2009 r.

⁸⁶ DGZ nie dysponuje obecnie pismem, na podstawie którego wprowadzono obowiązek sporządzania opisów spraw w całym Ministerstwie.

⁸⁷ Wyjaśnienia pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

⁸⁸ *Wewnętrzne procedury załatwiania spraw indywidualnych w Departamencie Gospodarki Ziemią* z dnia 31 maja 2011 r., 6 marca 2012 r., 9 września 2017 r.

⁸⁹ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 28 stycznia 2019 r.

wewnętrznej regulacji, która objaśniałyby pracownikom katalog pojęć takich jak obiektywizm, niezależność, czy konflikt interesów, a ich dookreślenie ograniczałoby ryzyka w tym obszarze.

23. [Bezstronność biegłych] DGZ nie posiadał mechanizmów zapewnienia bezstronności biegłych na etapie ich wyboru, bowiem nie byli oni zobowiązani do pisemnego złożenia oświadczenia o bezstronności/braku konfliktu interesów, a informacja, że podlegają wyłączeniu z udziału w postępowaniu, jeżeli są spełnione przesłanki wymienione w art. 24 *kpa*, wskazywana była dopiero w treści postanowienia o ich powołaniu.

Zastępca Dyrektora DGZ wskazała⁹⁰, że przepisy prawa nie nakładają obowiązku składania przez biegłych pisemnych oświadczeń o bezstronności, dlatego na etapie ich wyboru opierano się na ustnym zapewnieniu o niewystępowaniu okoliczności mających wpływ na bezstronność. Ponadto podkreśliła, że organ nie dysponuje narzędziami pozwalającymi na weryfikację bezstronności, a wszelkie pisemne oświadczenia w tym zakresie pozostają nadal oświadczeniami mającymi taką samą wartość co oświadczenia ustne. Biegły informowany był o przesłankach wyłączenia go z udziału w postępowaniu dopiero poprzez wskazanie odpowiednich informacji w treści postanowienia o jego powołaniu.

Należy zauważyć, że organ powinien posiadać skuteczne mechanizmy zachowania bezstronności biegłych na etapie ich wyboru, pozwalające na powołanie do postępowania biegłego gwarantującego przedstawienie niezależnej i obiektywnej opinii, a nie informować go o przesłankach wyłączenia z postępowania dopiero na etapie powołania do postępowania. Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem, że oświadczenia ustne mają taką samą wartość jak oświadczenia pisemne, bowiem w sytuacji ewentualnego naruszenia bezstronności, organ dysponuje dowodem potwierdzającym, że dołożono wszelkiej staranności przy jego wyborze.

24. [Bezstronność specjalistów/wykonawców/zleceniobiorców] Dobrą praktyką byłoby wprowadzenie w zawieranych umowach cywilnoprawnych mechanizmów zachowania bezstronności i poufności informacji przez wykonawców realizujących zadania dla DGZ. Umowy poddane kontroli nie posiadały postanowień w tym zakresie, mimo że 12 zbadanych umów miało charakter ekspercki lub analityczny. Ponadto w obowiązującej regulacji wewnętrznej nie wprowadzono mechanizmów zapewniających bezstronność wykonawców w procesie udzielania zamówień w MRiRW. Pozytywnie należy ocenić natomiast mechanizm związany z zapewnieniem bezstronności pracowników Ministerstwa przy wyborze specjalistów/wykonawców/zleceniobiorców.

W latach 2010-2018 na rzecz DGZ zawarto 57⁹¹ umów cywilnoprawnych⁹², w tym 12 dotyczących prac eksperckich lub analitycznych. W ocenie Dyrektora DGZ⁹³ ww. umowy nie wymagały wprowadzenia mechanizmu bezstronności, bowiem w przypadku umów tych nie dochodziło do zależności, w której DGZ posiadał uprawnienie do oddziaływania na sytuację prawną uczestników postępowania i czynił to w sposób zdeterminowany efektem prac wykonawcy. Ponadto akta postępowań administracyjnych z natury są jawne, zaś poszczególne dokumenty w nich zawarte podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej, w związku z czym nie występują również przypadki do stosowania klauzul poufności.

Obowiązujące zarządzenie nr 6 Dyrektora Generalnego MRiRW z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie zasad i trybu postępowania w procesie udzielania zamówień w MRiRW nie zawierało mechanizmów gwarantujących bezstronność wykonawców. Zgodnie z wyjaśnieniami⁹⁴ Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego uregulowania w zakresie wprowadzenia mechanizmów zapewniających bezstronność były wzorowane na rygorystycznych przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych⁹⁵, które przewidują obowiązek składania oświadczeń przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu po stronie zamawiającego. Z tych względów przyjęto, że dla zapewnienia bezstronności wystarczające będzie złożenie oświadczeń przez pracowników.

⁹⁰ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DGZ, pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 6 marca 2019 r.

⁹¹ W tym 3 umowy zostały zawarte w 2009 r., jednakże obowiązywały od stycznia 2010 r.

⁹² Przekazane przy pismach znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 16, 30 i 31 stycznia 2019 r.

⁹³ Pismo znak: GZ.dyr.0910.1.2019 z 18 lutego 2019 r.

⁹⁴ Pismo znak: BDG.os.0910.4.2019 z 8 lutego 2019 r.

⁹⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.).

Wprowadzenie mechanizmów zapewniających bezstronność i poufność w szczególności w odniesieniu do umów o charakterze eksperckim i analitycznym na rzecz MRiRW jest istotne z punktu widzenia zabezpieczenia interesów Ministerstwa oraz minimalizacji ryzyka braku niezależności, obiektywizmu i wystąpienia konfliktu interesów. Dla prawidłowego wykonania umowy celowym jest stosowanie odpowiednich zabezpieczeń w powyższym zakresie.

V. Monitorowanie realizacji zaleceń pokontrolnych KPRM oraz inne kontrole i audyty

25. MRiRW nie posiada skutecznego systemu monitorowania realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych wydanych przez zewnętrzne organy kontroli. BK nie prowadziło monitoringu realizacji zaleceń KPRM, pomimo że zgodnie z kolejnymi regulaminami organizacyjnymi MRiRW, do jego zadań należało sprawdzanie wykonania przez departamenty Ministerstwa zaleceń wydanych przez zewnętrzne organy kontroli. Jedynym działaniem BK w tym zakresie była kontrola przeprowadzona dopiero po upływie 8 lat od wydania zaleceń KPRM. Regulacje wewnętrzne nie wspierały systemu monitorowania, ponieważ wdrożona procedura dotyczyła jedynie weryfikacji realizacji zaleceń wydanych przez NIK.

W latach 2010-2019 w DGZ przeprowadzono 5 kontroli wewnętrznych, jednakże 4 z nich dotyczyły indywidualnych postępowań, zatem swym zakresem nie obejmowały realizacji zaleceń pokontrolnych KPRM. Dyrektor BK⁹⁶ wyjaśnił, że nie były podejmowane inne działania poza kontrolą prawidłowości i terminowości rozpatrywanych spraw⁹⁷, bowiem najbardziej adekwatnym działaniem było przeprowadzenie czynności audytowych lub kontroli w DGZ.

Obowiązujące zarządzenie w sprawie koordynowania w MRiRW obiegu dokumentów kontroli przeprowadzonych przez krajowe organy kontroli zewnętrznej oraz realizacji zadań kontrolnych⁹⁸ uwzględniało obowiązek monitorowania realizacji zaleceń wydanych jedynie przez NIK, pomimo że w regulaminach organizacyjnych MRiRW wskazano, że do zadań BK należy m.in. sprawdzanie realizacji przez departamenty zaleceń pokontrolnych wydanych przez zewnętrzne organy kontroli. Dyrektor BK nie wyjaśnił⁹⁹ dlaczego ww. zarządzenie nie obejmuje konieczności monitorowania/sprawdzania realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przez inne, niż NIK, organy kontroli.

26. Kierownictwo Ministerstwa korzystało z audytów wewnętrznych w celu uzyskiwania informacji zarządczej na temat procesu rozpatrywania spraw administracyjnych i skargowych w Departamencie, jednakże nie prowadzono czynności sprawdzających wykonania ich rekomendacji, co mogło wpłynąć na wartość dodaną prowadzonych audytów. W latach 2010-2019 przeprowadzono 6¹⁰⁰ audytów wewnętrznych, w tym 2¹⁰¹ dotyczące zagadnień związanych z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi oraz 1¹⁰² w zakresie oceny stanu zatrudnienia w kontekście realizowanych zadań. Na ich podstawie stwierdzano zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz nieterminowość prowadzonych postępowań, natomiast nie identyfikowano zdarzeń mogących wskazywać na możliwość zaistnienia konfliktu interesów.

Audytorzy odnosząc się do postępowań administracyjnych przeprowadzonych w latach 2014 r. i 2017 r. rekomendowali: przestrzeganie obowiązków związanych z informowaniem stron o nowym terminie załatwienia sprawy, w myśl art. 36 *kpa*, rozpatrywanie spraw bez zbędnej zwłoki, ograniczenie okresów niepodejmowania czynności w sprawie, podział wydziałów najbardziej obciążonych pracą, kontynuowanie kierowania pracowników na szkolenia z zarządzania czasem, komunikacji i informacji, obsadzenie w związku przewidywanym odejściem

⁹⁶ Pismo znak: K.kp.0910.1.2019 z 12 lutego 2019 r.

⁹⁷ Kontrola w zakresie sprawdzenia i oceny prawidłowości w tym terminowości, załatwienia wybranych spraw przez departamenty i Biura Ministerstwa, z uwzględnieniem zgodności z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, w 2017 r. do zakończenia badania, której wyniki przedstawiono w sprawozdaniu znak: K.kjp.0911.7.2017 z 23 lutego 2018 r. (Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach 7-31 grudnia 2017 r.).

⁹⁸ Dyrektora Generalnego MRiRW nr 4 z dnia 17 kwietnia 2009 r.

⁹⁹ Pismo znak: K.kp.0910.1.2019 z 12 lutego 2019 r.

¹⁰⁰ Poza audytami dotyczącymi zagadnień związanych z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi zrealizowano audyty: Nadzór nad Agencją Nieruchomości Rolnych – w 2011 r., Wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w 2013 r., Funkcjonowanie organów opiniodawczo-doradczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w 2013 r.

¹⁰¹ Przygotowanie decyzji administracyjnych w Departamencie Gospodarki Ziemią – w 2014 r. Wyniki zadania przedstawiono w sprawozdaniu z audytu znak: ab/RKES/14/3-34 z lipca 2014 r., Analiza stanu załatwienia spraw w Departamencie Gospodarki Ziemią i obciążenia poszczególnych wydziałów w tym zakresie – w 2017 r. – Sprawozdanie z przeprowadzonych czynności doradczych znak: BDG.aw.0942.6.2017 z 25 maja 2017 r.

¹⁰² Stan zatrudnienia w MRiRW według danych na 31 grudnia 2007 r. i 30 czerwca 2011 r. w kontekście realizowanych zadań, w tym nowych zadań nałożonych na Ministra RiRW od 2007 r. – w 2011 r. Sprawozdanie z przeprowadzonych czynności doradczych znak: cd/1A.JC-S.HD.RK.ES.MW/11/6-22 z 28 lipca 2011 r.

na emeryturę stanowisk naczelników, przegląd długotrwale nieobsadzonych wakatów, organizację naborów z uwzględnieniem naborów wewnętrznych. Zasugerowano również rozbudowę systemu EZD o moduł do obsługi spraw prowadzonych w DGZ w miejsce stosowanego systemu do ewidencjonowania pism i spraw. Nie prowadzono czynności sprawdzających wykonania rekomendacji, co uzasadniono brakiem takiego obowiązku do 1 stycznia 2016 r.¹⁰³. Ponadto wskazywano, że wnioski i rekomendacje przedstawione w sprawozdaniach miały charakter ogólny i stanowiły propozycje usprawnień funkcjonowania kontroli zarządczej w DGZ¹⁰⁴.

27. W latach 2010-2019 w MRiRW prowadzono 2 kontrole zewnętrzne, które objęły swym zakresem DGZ. Obie kontrole zrealizowane zostały przez NIK w 2018 r.

Tematem pierwszej kontroli, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości, był *Obrót nieruchomościami rolnymi*. Druga kontrola dotyczyła *Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej w zakresie utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, jednakże MRiRW do dnia 21 lutego 2019 r. nie dysponowało dokumentem pokontrolnym.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 *ustawy o kontroli*, zalecam Panu Ministrowi:

1. Kontynuowanie działań Ministerstwa w celu całkowitej likwidacji zaległości w zakresie gospodarki ziemią w jak najkrótszej perspektywie czasowej oraz opracowanie planu likwidacji zaległości uwzględniającego działania, zadania, osoby odpowiedzialne oraz rzetelne analizy w zakresie terminów i kosztów wdrożenia procesu.
2. Wzmocnienie nadzoru nad działaniami DGZ w celu usprawnienia i przyspieszenia procesu likwidacji zaległości w zakresie gospodarki ziemią, w tym dokonywanie okresowej ewaluacji tego procesu.
3. Wdrożenie skutecznego systemu monitorowania terminowości spraw indywidualnych rozpatrywanych przez DGZ oraz wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania spraw rozpatrywanych poza kolejnością celem zachowania przejrzystości i równego traktowania stron w postępowaniach administracyjnych.
4. Wdrożenie systemowych rozwiązań w zakresie bezstronności pracowników prowadzących postępowania administracyjne, wykonawców umów cywilnoprawnych oraz biegłych na etapie ich wyboru.
5. Zapewnienie pełnej koordynacji procesu ewidencji i monitoringu skarg, wniosków i petycji, w tym utworzenie ich pełnej ewidencji, tak aby usprawnić kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 *ustawy o kontroli*, uprzejmie proszę Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 60 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 *ustawy o kontroli* od *Wystąpienia pokontrolnego* nie przysługują środki odwoławcze.

w zastępstwie
Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Paweł Szrot
Sekretarz Stanu
Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

¹⁰³ Obligatoryjny obowiązek realizacji czynności sprawdzających po upływie terminów realizacji zaleceń wprowadzono rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. z 2015 r., poz. 1480).

¹⁰⁴ Pisma znak: BDG.aw.0910.1.2019 z 21 stycznia 2019 r., 6 lutego 2019 r., 22 lutego 2019 r.