Warszawa, 29 stycznia 2016 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-V.431.3.1.2015

Pan
Maksym Gołoś
Starosta Pruszkowski

Starostwo Powiatowe w Pruszkowie
ul. Drzymały 30
05–800 Pruszków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[1] Natalia Mikielska i Dominika Nobis – inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadziły kontrolę w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie z siedzibą przy ul. Drzymały 30.

Przedmiot kontroli obejmował realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących wyłączania gruntów z produkcji rolniczej, zapobiegania degradacji gruntów, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz prowadzenia kontroli i sprawozdawczości w zakresie ochrony gruntów rolnych.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 18 maja 2015 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 13 listopada 2015 r. oraz stanowiska wobec zastrzeżeń, przekazuję Panu wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą przyjęto 185 wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. podania Starosta Pruszkowski:

– w 91 przypadkach wydał decyzje zezwalające lub w części zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, a w części umarzające postępowanie w tych sprawach,

[1] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, z późn. zm.).

- w 74 przypadkach poinformował wnoszących o braku konieczności uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej,
- jeden wniosek pozostawił bez rozpoznania ze względu na nieusunięcie jego braków w wyznaczonym terminie,
- 12 wniosków pozostawił w aktach w związku z wycofaniem żądania przez wnioskodawców,
- na dzień zakończenia kontroli prowadził 7 postępowań w sprawach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

Ponadto na wniosek strony wydano jedną decyzję zmieniającą uprzednio wydaną decyzję, jedno zaświadczenie oraz udzielono 4 odpowiedzi na prośby o informację.

Starosta Pruszkowski nie wydawał decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów ani nakazujących zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów, lub założenie na nich trwałych użytków rolnych ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi; nie wydawano także z urzędu decyzji na podstawie art. 28 ust. 1-4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych[2].

Kontroli poddano 43 sprawy dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 27 zakończonych wydaniem decyzji zezwalających na wyłączenie, 9 zakończonych pismem informującym, że grunty nie podlegają ochronie przewidzianej w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 2 – odpowiedziami na prośby o udzielenie informacji oraz jedną – wydaniem zaświadczenia; badaniu poddano także 3 sprawy, w przypadku których wniosek wycofano, oraz jedną sprawę zakończoną pozostawieniem wniosku bez rozpoznania.

W kontrolowanej jednostce opracowano wzór wniosku o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, który określał wymagane załączniki, i udostępniono go na stronie BIP urzędu oraz na sali obsługi mieszkańców w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie. Wszystkie poddane kontroli wnioski były kompletne i zawierały wymagane przez stosowany wzór formularza wniosku załączniki.

Skontrolowane decyzje dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 21 § 1 k.p.a.[3] Decyzje zezwalające dotyczyły gruntów określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i zawierały elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a, a także pouczenie inwestorów o obowiązku określonym w art. 22 ust. 2 i 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne[4],

[2] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909).
[3] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23).
[4] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520, z późn. zm.).

tj. zgłaszania właściwemu staroście wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni od dnia powstania tych zmian, oraz o karze grzywny za niedopełnienie tego obowiązku określonej w art. 48 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy.

Ponadto, w przypadkach, w których decyzje ustalały należność i opłaty roczne, określano w nich także:

- należności za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej z jednoczesnym zwolnieniem z ich zapłaty,
- opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej,
- termin uiszczenia opłaty oraz numer konta bankowego, na które należy ją wnieść,
- pouczenie o skutkach nieterminowego wnoszenia opłat,
- pouczenie o konieczności uprzedzenia nabywcy o obowiązku uiszczania opłat rocznych w razie zbycia gruntów objętych decyzją.

21 wnioskodawców[5], na podstawie art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie dotyczył obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych z uwagi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego. W pozostałych sześciu poddanych kontroli decyzjach zezwalających[6] wnioskodawcy byli zwolnieni z obowiązku uiszczenia jednorazowej należności stosownie do art. 12 ust. 6 ww. ustawy, ponieważ wartość gruntu przewyższała wartość należności. Wartość gruntu obliczano na podstawie Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Pruszkowie, poprzez obliczenie średniej stawki za m^2 na podstawie cen trzech podobnych nieruchomości położonych na danym terenie. Opłaty roczne stanowiące 10% wartości należności określonych zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zostały ustalone w prawidłowej wysokości.

Powierzchnia gruntów określona w decyzjach odpowiadała powierzchni wskazanej w bilansach terenów zagospodarowania działek, stanowiących załącznik do wniosków. W wydanych decyzjach nie nakładano na strony obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania próchniczej warstwy gleby na cele poprawy wartości użytkowej gruntów.

Poddane kontroli decyzje w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej zostały podpisane przez Starostę Pruszkowskiego lub pracowników posiadających stosowne upoważnienia

[5] Decyzje o numerach: 6/2014, 9/2014, 12/2014, 15/2014, 18/2014, 21/2014, 30/2014, 33/2014, 36/2014, 39/2014, 42/2014, 45/2014, 48/2014, 51/2014, 57/2014, 1/2015, 7/2015, 10/2015, 13/2015, 16/2015 i 22/2015.
[6] Decyzje o numerach: 24/2014, 27/2014, 54/2014, 60/2014, 4/2015 i 19/2015.

organu. W aktach wszystkich spraw znajdowały się potwierdzenia odbioru decyzji oraz pozostałych pism zgodnie z art. 39 i 46 § 1 k.p.a.

Ze względu na brak zdarzeń wymagających weryfikacji w toku kontroli nie prowadzono postępowań dotyczących wykonania obowiązków określonych w art. 27 ust. 1 pkt 1 i 3-5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie prowadzono także okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin dla gruntów położonych na obszarach, o których mowa w art. 18 i 19 ww. ustawy, ponieważ – jak wyjaśnił Członek Zarządu Powiatu Pruszkowskiego – na terenie powiatu pruszkowskiego nie występują obszary ograniczonego użytkowania, jak i grunty zdegradowane i zdewastowane poza obszarami ograniczonego użytkowania.

Sprawozdania z realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych za 2014 r., tj. sprawozdanie RRW−11 dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów, a także sprawozdanie RRW−12 dotyczące gromadzenia i wykorzystania m.in. środków z należności i opłat rocznych – zostały złożone na formularzach zgodnych z załącznikami do rozporządzenia w sprawie określania wzorów formularzy sprawozdawczych[7]. Powyższe sprawozdania przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie z zachowaniem terminów określonych w objaśnieniach do ww. formularzy.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Załatwienie sprawy zakończonej decyzją o numerze 27/2014, jak również wydanie pisma oznaczonego WN.BR.6124.8.2015, informującego o braku konieczności wydania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, z przekroczeniem 2–miesięcznego terminu określonego w art. 35 k.p.a., tj. po, odpowiednio, 62 i 64 dniach od daty wpływu wniosku, bez podania stronie przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Powyższym zaniechaniem naruszono art. 36 k.p.a. stanowiący, że *„O każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie (...) organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy”* – obowiązek ten ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

   Ponadto w wyżej wymienionych sprawach, jak również w przypadku decyzji o numerze 24/2014, w której organ wydał decyzję po upływie miesiąca, a przed upływem 2 miesięcy

[7] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 (Dz. U. z 2014 r. poz. 415, z pózn. zm.).

od dnia wpływu wniosku, nie powiadomiono strony o zakwalifikowaniu sprawy jako szczególnie skomplikowanej. Należy zwrócić uwagę, że o uznaniu sprawy za szczególnie skomplikowaną, a tym samym o przyjęciu 2-miesięcznego terminu na jej załatwienie decyduje organ administracji publicznej, przy czym z uwagi na uznaniowy charakter tej kwalifikacji, organ winien powiadomić o tym fakcie stronę. Niepowiadomienie strony przez organ administracji publicznej o niezałatwieniu sprawy w terminie określonym w k.p.a. może, po upływie miesięcznego terminu od dnia złożenia wniosku, skutkować wniesieniem przez stronę w trybie art. 37 k.p.a. zażalenia na bezczynność organu administracji.

2. Nieprowadzenie kontroli w zakresie rekultywacji gruntów. Organ nie stosował art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który stanowi, że *„Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji gruntów polega na sprawdzeniu co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej”*. W przypadku rekultywacji prowadzonej na obszarze powiatu pruszkowskiego na podstawie decyzji nr 93/2010 strona nie informowała organu o powstałych w ciągu roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji w terminie do 28 lutego każdego roku, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy czym w ww. decyzji nie zawarto pouczenia o takim obowiązku, co należało uczynić ze względu na wymogi art. 9 k.p.a., wyrażającego zasadę informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Ponadto rozpatrzono trzynaście wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w sposób nieprzewidziany przepisami k.p.a. W dziesięciu przypadkach wnioski dotyczyły gruntów, w stosunku do których nie istniał obowiązek uzyskania zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolniczej, w związku z czym organ wydał pisma informujące o tym wnioskodawców[8], natomiast w trzech pozostałych przypadkach[9] postępowanie zakończono adnotacją wnioskodawców na podaniach o ich *„wycofaniu”*.

Należy wskazać, że Kodeks postępowania administracyjnego określa zamknięty katalog sposobów zakończenia postępowania. Ogólną zasadą jest zakończenie postępowania decyzją merytoryczną.

[8] Sprawy oznaczone: WN.RA.6124.6.2014, WN.RA.6124.13.2014, WN.RA.6124.27.2014, WN.RA.6124.33.2014, WN.NA.6124.8.2014, WN.BR.6124.6.2014, WN.BR.6124.17.2014, WN.BR.6124.22.2014, WN.MI.6124.7.2015 i WN.BR.6124.8.2015.

[9] Sprawy oznaczone: WN.RA.6124.21.2014, WN.NA.6124.20.2014 i WN.NA.6124.18.2015.

W przypadkach natomiast, gdy organ w toku postępowania stwierdzi jego bezprzedmiotowość – winien je umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w drodze stosownej decyzji. W sytuacjach, gdy brak możliwości prowadzenia postępowania wynika z samego podania, np. gdy klasa gruntu powoduje, że brak jest możliwości wydania decyzji o jego wyłączeniu z produkcji rolniczej, właściwym trybem jest wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w oparciu o art. 61a k.p.a. Należy przy tym podkreślić, że obowiązujące przepisy nie dają podstaw do zakończenia rozpoznawczego postępowania administracyjnego w formie pisma informującego o braku konieczności wydania decyzji lub poprzez adnotację na wniosku.

W przypadku sprawy oznaczonej WN.MI.6124.9.2014 wniosek – po wezwaniu strony do usunięcia braków na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. – pozostawiono bez rozpoznania, nie sporządzając na tę okoliczność stosownej adnotacji w aktach sprawy. Zgodnie z orzecznictwem pozostawienie podania bez rozpoznania nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku jego załatwienia w sposób zgodny z zasadą praworządności (art. 6 k.p.a.) oraz zasadą pisemności (art. 14 w związku z art. 10 § 3 k.p.a.). Mając na uwadze powyższe organ administracji publicznej powinien dokonać w aktach stosownej adnotacji o przyczynie pozostawienia podania bez rozpoznania[10].

Ponadto, w aktach 21 spraw, tj. zakończonych poprzez wydanie 20 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej[11] oraz jednego zaświadczenia[12] o braku konieczności uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów, znajdowały się dowody potwierdzające dokonanie opłaty skarbowej w wysokości 10 zł i 17 zł, pomimo że zgodnie z pozycją III pkt 44 ppkt 3 oraz pozycją II pkt 21 ppkt 7 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej[13] wydanie ww. dokumentów jest zwolnione z obowiązku wniesienia opłaty skarbowej.

Wskazać należy, że opracowany przez urząd wzór wniosku o wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej nie zawierał miejsca na wskazanie przez wnioskodawcę powierzchni gruntów przewidzianej do wyłączenia. Stosownie do wyjaśnień Geodety Powiatowego w poddanych badaniu sprawach ww. powierzchnie określał pracownik wydziału, na podstawie załączonych

[10] Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP 11/00, OSNAPiUS 2000, nr 19, poz. 702; OSP 2001, z. 1, poz. 12

[11] Zakończonych decyzjami o numerach: 6/2014, 9/2014, 12/2014, 15/2014, 18/2014, 21/2014, 30/2014, 33/2014, 36/2014, 39/2014, 45/2014, 48/2014, 51/2014, 57/2014, 1/2015, 7/2015, 10/2015, 13/2015, 16/2015 i 22/2015.

[12] Sprawa oznaczona WN.MI.6124.18.2014.

[13] Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 783).

do wniosku projektów zagospodarowania działki wraz z bilansem terenu, oraz odnotowywał ją w miejscu przewidzianym na adnotacje urzędowe. Odnosząc się do powyższego trzeba zauważyć, że określenie powierzchni przewidzianej do wyłączenia stanowi niezbędny element wniosku, który wyznacza zakres postępowania przed organem. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, w przypadku postępowań wszczynanych na wniosek strony, tylko strona określa przedmiot swego żądania, przy czym w razie wątpliwości, co do zakresu czy przedmiotu żądania jego uszczegółowienie należy do wnioskodawcy, nie zaś do sfery ocennej organu administracji[14]. Dopiero w wydanej na podstawie wniosku decyzji organ rozpatrując podanie strony określa powierzchnię, względem której wydaje zezwolenie na wyłączenie gruntu, bądź wskazuje ewentualne przyczyny nieprzychylenia się do prośby wnioskodawcy.

Przedstawiając powyższe informuję, że ustalenia kontroli wskazują na brak zachowania należytej staranności przy wydawaniu objętych badaniem decyzji, co skutkowało powstaniem opisanych powyżej uchybień i nieprawidłowości.

W związku z powyższym wykonanie zadania w przedmiocie realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie:

- weryfikacji kompletności wniosków oraz załączników do wniosków o wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, zachowania właściwości miejscowej i rzeczowej organu, kompletności decyzji, prawidłowości naliczania należności i opłat rocznych oraz zwalniania z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych oraz terminowości przekazywania wymaganych sprawozdań − ocenia się **pozytywnie**,
- terminowości załatwiania spraw − ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami,**
- formy załatwienia wniosku – ocenia się **pozytywnie z uchybieniami.**

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Starostę Pruszkowskiego do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Załatwiania spraw z zakresu wyłączania gruntów z produkcji rolniczej z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a., z uwzględnieniem zasady wyrażonej w art. 36 ww. ustawy, zobowiązującej organ do zawiadomienia strony o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki oraz nowego terminu załatwienia sprawy.
2. Prowadzenia corocznych kontroli wykonywania obowiązku rekultywacji gruntów, zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także informowania w decyzjach

[14] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn II OW 157/13. LEX nr 1450940.

dotyczących rekultywacji gruntów o obowiązku wynikającym z art. 22 ust. 3 ww. ustawy oraz egzekwowania od adresatów tych decyzji informacji o powstałych w ciągu roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

Ponadto pragnę wskazać na konieczność rozpatrywania wniosków o udzielenie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – w przypadkach, gdy na powyższe działanie nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia – w trybie i na zasadach określonych w k.p.a., tj. wydawania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a k.p.a. lub decyzji umarzających na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Jednocześnie zwracam uwagę Pana Starosty na okoliczność, że to wnioskodawcy powinni określać powierzchnię gruntów przewidzianą do wyłączenia. Ponadto wskazuję na konieczność dokonywania w aktach spraw adnotacji o przyczynie pozostawienia podania bez rozpoznania oraz zaznaczam, że wydawanie decyzji oraz zaświadczeń w sprawach wyłączania gruntów z produkcji rolniczej jest zwolnione z obowiązku wniesienia opłaty skarbowej.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej[15] od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Starostę na podstawie art. 49 ww. ustawy do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

z up. Wojewody Mazowieckiego
Edyta Ostrowska
Dyrektor Wydziału Kontroli

[15] Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).