



WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-I.431.1.92.2022

Warszawa, 15 marca 2023 r.

Pan
Jan Andrzej Kaluszkiewicz
Starosta Ciechanowski

Starostwo Powiatowe w Ciechanowie
ul. 17 Stycznia 7
06-400 Ciechanów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹, art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej² kontrolerzy Magdalena Boniewska oraz Janusz Masiak inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 6 do 28 października 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Ciechanowie, z siedzibą przy ul. 17 Stycznia 7.

Kontrolą objęto stan realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w przedmiocie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, zapobiegania degradacji gruntów, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz prowadzenia kontroli i sprawozdawczości w sprawach ochrony gruntów rolnych w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 22 września 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 23 lutego 2023 r., do którego wniesiono zastrzeżenia w piśmie nr WR-RLP.6124.599.2022 z 1 marca 2023 r., przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

² Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

W okresie objętym kontrolą przyjęto 655 wniosków dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. wnioski Starosta Ciechanowski wydał 192 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 286 decyzji umarzających postępowanie w całości, 1 decyzję uchylającą poprzednio wydaną decyzję, 4 wnioski pozostawił bez rozpoznania oraz wydał 162 zaświadczenia dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Na dzień rozpoczęcia kontroli organ prowadził 10 postępowań administracyjnych na podstawie wniosków przyjętych w okresie poddanym kontroli w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Organ wydał także 5 decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym 2 decyzje zmieniające wcześniejsze decyzje określające kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji, 2 decyzje uznające rekultywację za zakończoną oraz 1 decyzję odmawiającą zmiany decyzji.

Nie wystąpiły przypadki wydawania pism informujących o braku obowiązku uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

Nie wydawano decyzji nakazujących zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów lub założenie na nich trwałych użytków rolnych ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi, a także decyzji z urzędu na podstawie art. 28 ust. 1–4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych³.

Na terenie powiatu ciechanowskiego w okresie kontrolowanym prowadzono 9 rekultywacji gruntów. W powyższym okresie Starosta Ciechanowski przeprowadził 11 kontroli dotyczących rekultywacji gruntów, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 2 u.o.g.r.l. Ze względu na brak zdarzeń wymagających kontroli nie prowadzono postępowań dotyczących wykonania obowiązków określonych w art. 27 ust. 1 pkt 3-5 ww. ustawy. Nie prowadzono także okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin dla gruntów położonych na obszarach, o których mowa w art. 18 i 19 u.o.g.r.l.⁴.

Kontroli poddano 11 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 4 zakończone decyzją zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 2 zakończone decyzjami umarzającymi w całości postępowanie w ww. zakresie, 1 zakończoną decyzją uchylającą poprzednio wydaną decyzję, 2 wydane zaświadczenia oraz 2 wnioski

³ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409), dalej u.o.g.r.l.

⁴ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Wydziału Rolnictwa i Środowiska Starostwa Powiatowego w Ciechanowie z 19 października 2022 r. „W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 22 września 2022 r. organ nie przeprowadzał badań skażenia gleb i roślin. Na terenie powiatu ciechanowskiego nie znajdują się tereny, o których mowa w art. 16 ust. 1 lub art. 19 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”.

pozostawione bez rozpoznania. Kontroli poddano także 2 sprawy z zakresu rekultywacji gruntów, w tym 1 decyzję zmieniającą wcześniejszą decyzję określającą kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji oraz 1 decyzję uznającą rekultywację za zakończoną. Ponadto badaniu poddano 2 kontrole z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz 2 zawiadomienia o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji⁵.

Decyzje z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów wydawane były na podstawie pisemnych wniosków sporządzanych przez zainteresowanych.

Poddane kontroli decyzje dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu, określonej w art. 5 ust. 1 i art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l. oraz w art. 21 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁶ oraz zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie organu. W aktach spraw znajdowały się potwierdzenia odbioru decyzji, stosownie do regulacji art. 39 i 46 § 1 k.p.a. Załącznik do decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej stanowił projekt zagospodarowania działki z zaznaczoną powierzchnią, co do której podjęto rozstrzygnięcie.

Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dotyczyły gruntów wskazanych w art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l.

W przypadku 2 spraw, w których nałożono na strony obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych oraz zwolniono z uiszczania należności, w decyzjach określono:

- należność za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej oraz zwolnienie z jej zapłaty,
- opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej,
- termin uiszczenia należności i opłat rocznych.

W decyzjach tych jednocześnie w części zobowiązano strony do wniesienia należności i opłat rocznych, a także zwolniono z obowiązku uiszczenia należności, zgodnie z art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., ponieważ wartość gruntu przewyższała wartość należności. Wartość gruntów ustalono według cen rynkowych stosowanych w obrocie gruntami na przedmiotowym terenie na dzień wydania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej.

⁵ Oznaczenia wszystkich spraw poddanych badaniu wskazano w arkuszu ustaleń kontroli nr 2, który dołączono do akt kontroli.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.), dalej k.p.a.

Powierzchnia gruntów określona w decyzji odpowiadała powierzchni wskazanej w projekcie zagospodarowania działki, stanowiącym załącznik do wniosku.

Starosta Ciechanowski przed wydaniem decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów zasięgnął opinii właściwych organów, zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 1 i 3 u.o.g.r.l., a po wydaniu decyzji przekazał ich kopie do wiadomości ww. organów.

Przed przeprowadzeniem kontroli wykonania obowiązku rekultywacji, o której mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 u.o.g.r.l., organ zawiadamiał osoby obowiązane do rekultywacji. Natomiast w przypadku obszarów górniczych również dyrektora okręgowego urzędu górniczego, nie później niż na 3 dni przed planowaną kontrolą, stosownie do art. 27 ust. 4 u.o.g.r.l. W ramach kontroli przeprowadzano oględziny gruntów objętych obowiązkiem rekultywacji, z których sporządzano protokół z dokumentacją fotograficzną. W przypadku poddanych badaniu zawiadomień o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji wpłynęły one do Starosty Ciechanowskiego po terminie określonym w art. 22 ust. 3 u.o.g.r.l.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprzestrzeganie niektórych przepisów k.p.a. w toku prowadzonych postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz decyzji w sprawach z zakresu rekultywacji gruntów, a mianowicie:
 - wydanie 2 decyzji z zakresu rekultywacji gruntów z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu na ich wydanie⁷. Wskazane decyzje zostały wydane odpowiednio po upływie 3 oraz 5 miesięcy od dnia wpływu wniosku do organu. W przypadku sprawy dotyczącej wydania decyzji o zakończeniu rekultywacji gruntów, w której postępowanie trwało 5 miesięcy, zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego w ww. sprawie zostało wysłane do stron postępowania po upływie 2 miesięcy, od dnia przyjęcia wniosku o wydanie decyzji w sprawie uznania rekultywacji gruntów za zakończoną. Ponadto organ, jeszcze przed formalnym zawiadomieniem stron

⁷ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Wydziału Rolnictwa i Środowiska Starostwa Powiatowego w Ciechanowie z 19 października 2022 r. „W sprawie o zakończenie rekultywacji (...) oraz w sprawie zmiany decyzji ustalającej osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji (...) decyzje wydano z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu na ich wydanie, ponieważ powyższe sprawy były szczególnie skomplikowane, wymagały uzyskania opinii wójta/burmistrza oraz Okręgowego Urzędu Górniczego, przeprowadzenia kontroli w terenie. W każdej ze spraw na podstawie art. 36 k.p.a. zawiadomiono strony o przyczynach zwłoki i wyznaczono nowy termin załatwienia spraw. Przedsiębiorcy w powyższych sprawach nie wnosili żadnych wniosków i uwag dotyczących terminów ich załatwienia”.

o wszczęciu postępowania administracyjnego, dwukrotnie wzywał wnioskodawcę na podstawie art. 50 k.p.a., do uzupełnienia wniosku oraz załączników do wniosku, nie informując pozostałych stron o prowadzonym postępowaniu w ww. sprawie. Powyższym działaniem naruszono art. 35 § 3 k.p.a., zgodnie z którym *„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 (...)”*. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego *„Przewlekłość w prowadzeniu postępowania wystąpi wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, a podejmowane przez ten organ czynności procesowe nie wypełniają przesłanki określonej w art. 12 k.p.a., ustanawiającym zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy. Pojęcie „przewlekłość postępowania” obejmować będzie zatem opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy”*⁸. *„Sama czynność zawiadomienia strony postępowania o nowym terminie załatwienia sprawy nie usprawiedliwia bezczynności organu (...)”*⁹. Ponadto w przypadku 2 decyzji dot. wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej organ wydał decyzje po upływie miesiąca, a przed upływem 2 miesięcy od dnia wpływu wniosku do organu, bez zawiadomienia stron o przyczynach zwłoki z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, a także nie powiadomił stron o zakwalifikowaniu spraw jako szczególnie skomplikowanych¹⁰. Zaniechaniem tym naruszono art. 36 § 1 i 2 k.p.a., zgodnie z którym *„O każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest zobowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia”*. Zgodnie

⁸ Przykład: wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2017 r., II OSK 2548/16.

⁹ Przykład: wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 2192/17.

¹⁰ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Wydziału Rolnictwa i Środowiska Starostwa Powiatowego w Ciechanowie z 19 października 2022 r. *„W przypadku jednej i drugiej sprawy organ orzekł w ustawowym w terminie, tzn. niezwłocznie i nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, ponieważ sprawy są szczególnie skomplikowane. Oprócz zastosowania właściwej procedury ze względu na mnogość stron, dotyczą również obciążenia wnioskodawcy opłatami z tytułu wyłączenia z produkcji rolnej, co wymagało przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego w sprawie. Skoro nie było ustawowego uchybienia terminu i organ przewidywał załatwienie spraw w ustawowym terminie (dwa miesiące dla spraw skomplikowanych), nie było zatem podstaw do wystosowywania zawiadomień o wydłużeniu terminu”*.

z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu „Zakwalifikowanie sprawy do spraw „wymagających postępowania wyjaśniającego” lub spraw” szczególnie skomplikowanych” należy do organu prowadzącego postępowanie. O takiej kwalifikacji organ powinien powiadomić stronę¹¹. Podkreślić należy, że niezafatwienie sprawy w terminie lub prowadzenie postępowania dłużej, niż było to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość) może skutkować wniesieniem przez stronę ponaglenia na niezafatwienie sprawy w terminie oraz pociągnięciem pracownika do odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej, zgodnie z art. 37 i 38 k.p.a.;

- wystąpienie do wnioskodawcy w trybie art. 64 § 2 k.p.a., o uzupełnienie wniosku o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej o załącznik, w postaci uwierzytelnionego wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy z częścią graficzną w oryginale lub uwierzytelnionej kserokopii. Zgodnie z powyższym przepisem wezwanie o uzupełnienie braków w podaniu pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania jest możliwe jedynie w przypadku, gdy podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych przepisami prawa. Biorąc pod uwagę, zarówno przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak również inne przepisy prawa, wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku o ww. załączniki w trybie art. 64 § 2 k.p.a., nie było zasadne. Jeżeli natomiast powyższe dokumenty były niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy, organ powinien po wszczęciu postępowania administracyjnego zastosować art. 50 § 1 k.p.a.
- niewezwanie wnioskodawcy w trybie art. 261 k.p.a. do uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji zmieniającej poprzednią decyzję ustalającą osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji w terminie nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że jeżeli należności nie zostaną uiszczone podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana. Z akt sprawy poddanej kontroli wynika, że opłata skarbową została wniesiona dopiero w dniu 11.02.2022 r., tj. po 2 miesiącach od dnia wpływu wniosku do organu¹²;

¹¹ Przykład: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 listopada 2006 r., II SAB/Po 15/06.

¹² Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Wydziału Rolnictwa i Środowiska Starostwa Powiatowego w Ciechanowie z 19 października 2022 r. „W toku prowadzonego postępowania (...) organ nie wezwał na piśmie do uiszczenia opłaty skarbowej, ponieważ poinformował przedsiębiorcę telefonicznie o konieczności wniesienia opłaty skarbowej za zmianę decyzji w kwocie 10 zł. Przedsiębiorca wniósł opłatę skarbową i dostarczył dowód wniesienia przed wydaniem decyzji. Nie było podstawy do zaniechania czynności i nie wydania decyzji”.

Ponadto, w żadnym z prowadzonych postępowań poddanych badaniu w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz rekultywacji i zagospodarowania gruntów, organ nie pouczał stron o treści art. 41 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „*W toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu*”. W myśl art. 41 § 2 k.p.a. „*W razie zaniedbania obowiązku określonego w § 1 doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny*”. Podkreślić należy, że na organie administracji publicznej ciąży obowiązek poinformowania wymienionych osób o treści obowiązku wynikającego z art. 41 § 1 k.p.a. oraz o prawnych i faktycznych skutkach jego naruszenia. W przypadku braku stosownego pouczenia, organ musi ustalić aktualny adres strony postępowania, a uznanie skuteczności doręczenia pod dotychczasowym adresem nie jest dopuszczalne¹³.

2. Wydanie 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, pomimo nieustalenia w toku postępowania czy wszyscy współwłaściciele nieruchomości wyrażają zgodę na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej. Należy zaznaczyć, że wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, jako czynność wykraczająca poza zwykły zarząd nieruchomością, zgodnie z art. 199 Kodeksu cywilnego¹⁴ wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości. W związku z powyższym, w przypadkach, w których grunty stanowią współwłasność kilku właścicieli, organ przed wydaniem decyzji zezwalającej, w toku postępowania powinien ustalić czy wszyscy właściciele wyrazili zgodę na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej.
3. Nienależne pobranie opłaty skarbowej w wysokości 17 zł za wydanie 2 poddanych kontroli zaświadczeń w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Zgodnie z regulacją zawartą w części II pkt 21 kol. 4 ppkt 7 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej¹⁵ wydanie ww. zaświadczeń zwolnione jest z opłaty skarbowej¹⁶.

¹³ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Wydziału Rolnictwa i Środowiska Starostwa Powiatowego w Ciechanowie z 19 października 2022 r. „*W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawach w zakresie rekultywacji oraz w sprawach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej nie zawarto pouczenia o obowiązku stron wynikającego z art. 41 §1 k.p.a., ponieważ art. 61 k.p.a. nie wskazuje co dodatkowo ma zawierać zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego*”.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2142, ze zm.).

¹⁶ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Wydziału Rolnictwa i Środowiska Starostwa Powiatowego w Ciechanowie z 19 października 2022 r. „*Pobranie opłaty skarbowej za wydanie wymienionych zaświadczeń, było skutkiem błędnego odczytania właściwej treści przepisu. Wynikało to z układu tabel tworzących dług, kilkunastokrotny ciąg (brak główki tabeli na każdej stronie), utrudniający właściwe odczytanie brzmienia przepisu*”.

4. Pomniejszenie, w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów o wartość gruntu ustaloną z naruszeniem art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., zgodnie z którym „*Należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji*”. Ze złożonych wniosków wynika bowiem, że grunty, których wartość ustalono – nie zostały jeszcze faktycznie wyłączone z produkcji rolniczej. Zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. – przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się „*rozpoczęcie innego niż rolnicze (...) użytkowanie gruntów (...)*”. W konsekwencji w 1 decyzji określającej wysokość należności do zapłaty – organ wskazał też, określony w art. 12 ust. 13 u.o.g.r.l., termin jej uiszczenia, pomimo że przed jego upływem mogła nie zaistnieć ustawowa przesłanka powstania obowiązku zapłaty należności, określona w art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l., zgodnie z którym obowiązek uiszczenia należności powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji¹⁷.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

a) w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej określono rok uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntu wyłączonego z produkcji, pomimo że przedmiotowy obowiązek powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji, o czym stanowi art. 12 ust. 1 zd. drugie u.o.g.r.l., a do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji jeszcze nie doszło. Z ww. decyzji nie wynika, że obowiązek zapłaty opłaty rocznej uzależniony jest od ziszczenia się ww. warunku, co może skutkować uiszczeniem przez zobowiązane decyzją strony pierwszej opłaty rocznej przed dniem faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji, pomimo braku obowiązku jej zapłaty;

¹⁷ Przykładowo, NSA w wyroku z 4 listopada 2016 r., II OSK 224/15, stwierdził: „(...) w art. 11 ust. 1a ww. ustawy wskazano, że w decyzji dotyczącej wyłączenia z produkcji gruntów (...) określa się (a nie nakłada) obowiązki związane z wyłączeniem. (...) art. 12 ust. 1 ww. ustawy wyraźnie wskazuje kiedy powstaje ten obowiązek, a mianowicie od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji (...) dopiero po dokonaniu przez stronę faktycznego wyłączenia gruntów (...) z produkcji organ będzie mógł wydać decyzję ustalającą wysokość owej należności. (...) obowiązek uiszczenia należności w związku z wydaną decyzją o wyłączeniu gruntów z produkcji wynika z przepisów ustawy (art. 12 ust. 1). Istotne aby w tym zakresie decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji zawierała stosowną treść informacyjną wynikającą z art. 11 ust. 1a. Finalizacja tego obowiązku powinna zaś nastąpić w decyzji ustalającej wysokość należności. To od wydania tej decyzji powinien biec termin, o jakim mowa w art. 12 ust. 13 ww. ustawy. (...)”.

- b) w 2 przypadkach, wnioskodawców nie poinformowano o pozostawieniu bez rozpoznania złożonych przez nich wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. O pozostawieniu podania bez rozpoznania na skutek nieuzupełnienia braku formalnego należy zawiadomić wnoszącego podanie. W zawiadomieniu należy podać przyczyny pozostawienia podania bez rozpoznania, a w aktach sprawy umieścić stosowną adnotację o przyczynach dokonania takiej czynności. Powyższy pogląd potwierdza także Sąd Najwyższy w swojej uchwale, zgodnie z którą, gdy „(...) organowi znany jest adres osoby wnoszącej podanie (żądanie), należy stanąć na stanowisku, że organ ten jest obowiązany zawiadomić osobę, która wniosła podanie, także o tym, że zostało ono „pozostawione bez rozpoznania”¹⁸. Zaniechaniem powyższym naruszono zasadę ogólną postępowania, określoną w art. 9 k.p.a., zgodnie z którą „(...) Organy czuwają nad tym, aby strony (...) nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”¹⁹;
- c) w 1 przypadku w poddanej kontroli sprawie dot. wydania decyzji zmieniającej poprzednią decyzję ustalającą osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji, przyjęto od wnioskodawcy załącznik do wniosku w postaci oświadczenia drugiego ze współwłaścicieli o wyrażeniu zgody na zmianę decyzji, niezawierającego daty jego złożenia²⁰;
- d) w podstawie prawnej 1 poddanej kontroli decyzji uznającej rekultywację za zakończoną oraz w 2 decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zwalniających z obowiązku wniesienia należności i opłat, wskazano kolejno art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l. oraz art. 12 i 12a u.o.g.r.l. bez uszczegółowienia konkretnej jednostki redakcyjnej,

¹⁸ Uchwała SN z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP11/00.

¹⁹ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Wydziału Rolnictwa i Środowiska Starostwa Powiatowego w Ciechanowie z 19 października 2022 r. „W przedmiotowych sprawach, tutejszy organ stosownie do przepisu art. 64 § 2 k.p.a. wezwał strony do usunięcia braków formalnych, wyznaczając jednocześnie termin ich usunięcia oraz pouczając strony, iż że nieusunięcie braków w wyznaczonym terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Ponowne informowanie wnioskodawców o pozostawieniu ich wniosków bez rozpoznania w trybie art. 9 k.p.a., czyli przepisu będącego jedną z zasad ogólnych Kpa, skutkowałoby powielaniem wezwania wystosowanego w trybie przepisu 64 § 2 k.p.a. i tym samym zbędną czynnością w sprawie”.

²⁰ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Wydziału Rolnictwa i Środowiska Starostwa Powiatowego w Ciechanowie z 19 października 2022 r. „Do sprawy dot. zmiany decyzji ustalającej osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji (...) przyjęto załącznik do wniosku - oświadczenie drugiego współwłaściciela o wyrażeniu zgody na zmianę decyzji, ponieważ organ uznał, że oświadczenie dołączone do wniosku dotyczy zgody na konkretną zmianę w wnioskowanym zakresie, stanowi integralną część wniosku, więc przyjęto że jest aktualne”.

tj. punktu. Podkreślić należy, że przez wskazanie podstawy prawnej należy rozumieć przywołanie konkretnego artykułu, ustępu, punktu, litery przepisu prawa. Zaznaczyć należy, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach przepisów prawa, zasadnym zatem jest, aby wskazana podstawa prawna działania organu była pełna;

e) w 1 przypadku organ w decyzji zmieniającej wcześniejszą decyzję w sprawie rekultywacji nie odniósł się w całości do żądania wnioskodawcy zawartego we wniosku, tj. daty zakończenia rekultywacji²¹.

Ponadto stwierdzono przypadki, w których decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego – odstąpiono od naliczenia należności i opłat rocznych z tytułu trwałego wyłączenia z produkcji i użytkowania na cele nierolnicze – gruntów znajdujących się pod infrastrukturą towarzyszącą budynkowi mieszkalnemu. Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego – powyższe działanie stanowi rozszerzenie zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych, określonego w art. 12a pkt 1 u.o.g.r.l., zgodnie z którym: *„Obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych (...) nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej (...) na cele budownictwa mieszkaniowego (...) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego (...)”*. Wykładnia rozszerzająca polega na porównaniu wyniku wykładni językowej oraz wykładni systemowej lub całościowej i przyjęciu szerszego znaczenia przepisu, niż wynikałoby to z interpretacji językowej. Przeciwnieństwem jest wykładnia zwężająca, która przyjmuje węższe rozumienie przepisu, niż wynikałoby to z wykładni literalnej. W uzasadnieniu wyroku z 27 maja 2021 r., sygn. I OSK 184/21, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: *„w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest już sporne stanowisko, że art. 12a u.o.g.r.l. nie może być interpretowany rozszerzająco, stanowi on bowiem lex specialis w stosunku do art. 12 tej ustawy. (...) Oznacza to, że art. 12a u.o.g.r.l. zwalnia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w stosunku do gruntu pod konkretny budynek. Linia ta ukształtowała się począwszy od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 września 2001, sygn. akt I SA 1793/00 (...)”*. Niezależnie od powyższego, należy mieć na uwadze, że wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego

²¹ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Wydziału Rolnictwa i Środowiska Starostwa Powiatowego w Ciechanowie z 19 października 2022 r. *„Organ w decyzji (...) zapisał, że „termin wykonania rekultywacji gruntów: do 5 lat od dnia zakończenia działalności przemysłowej (...)”*.

są wydawane w konkretnych sprawach i dotyczą konkretnego stanu faktycznego. Tym samym organy administracyjne, rozstrzygając sprawę, dokonują swobodnej oceny całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

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

1. Przestrzegania w toku prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz w sprawach z zakresu rekultywacji gruntów, zakończonych wydaniem decyzji, przepisów k.p.a., poprzez:
 - wydawanie decyzji, zgodnie z terminem określonym w art. 35 § 3 k.p.a., a jeżeli nastąpi taka konieczność zawiadamianie stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 36 § 1 i 2 k.p.a.;
 - wzywianie wnioskodawcy w trybie art. 64 § 2 k.p.a. o uzupełnienie braków formalnych, tylko w sytuacji, gdy przepis powszechnie obowiązującego prawa ustanawia wprost określone wymagania dotyczące składanego wniosku, jeżeli natomiast dodatkowe dokumenty są niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy po wszczęciu postępowania administracyjnego – stosowanie art. 50 § 1 k.p.a.;
 - wzywianie wnioskodawcy w trybie art. 261 k.p.a. do uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji zmieniającej poprzednią decyzję ustalającą osobę obowiązującą, kierunek i termin wykonania rekultywacji z jednoczesnym pouczeniem, że jeżeli należności nie zostaną uiszczone podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana;
 - pouczanie stron postępowania administracyjnego o treści art. 41 § 1 k.p.a.
2. Wydawania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, po wcześniejszym ustaleniu, czy wszyscy współwłaściciele wyrazili zgodę na wyłączenie gruntu z produkcji, w każdym przypadku, gdy grunty stanowią współwłasność kilku właścicieli.

3. Zaniechania pobierania opłaty skarbowej za wydanie zaświadczeń w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, zgodnie z regulacją zawartą w części II pkt 21 kol. 4 ppkt 7 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej.
4. Pomniejszania należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej zgodnie z wymogiem art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., tj. o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji.

Ponadto wskazuję na konieczność:

- a) ustalania roku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntu wyłączonego z produkcji rolniczej po dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji;
- b) informowania wnioskodawcy o pozostawieniu bez rozpoznania wniosku o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej;
- c) weryfikacji składanych oświadczeń, stanowiących zgodę drugiego ze współwłaścicieli, na zmianę decyzji ustalającej osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji, pod kątem zawarcia w oświadczeniu daty jego złożenia;
- d) wskazywania podstawy prawnej zawierającej pełną jednostkę redakcyjną, w decyzjach uznających rekultywację za zakończoną oraz w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej;
- e) odnoszenia się w decyzjach zmieniających wcześniejsze decyzje w sprawie rekultywacji do całości żądania wnioskodawcy zawartego we wniosku, a w szczególności wskazywania daty zakończenia rekultywacji.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Starostę na podstawie art. 49 ww. ustawy do przekazania, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Z wyrazami szacunku
z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Artur Subda

Dyrektor Wydziału Kontroli

Wydział Kontroli

Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego

w Warszawie

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/