



WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-I.431.1.80.2022

Warszawa, 04 kwietnia 2023 r.

Pan
Krzysztof Szczegielniak
Starosta Otwocki

Starostwo Powiatowe w Otwocku
Ul. Górna 13
05-400 Otwock

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: Maria Los – starszy inspektor wojewódzki i Krzysztof Florek – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 23 sierpnia do 9 września 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Otwocku, z siedzibą przy ul. Górnej 13, 05-400 Otwock.

Kontrolą objęto stan realizacji zadania 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 2 sierpnia 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 28 lutego 2023 r., do którego wniesiono zastrzeżenia w piśmie o sygn. S.OS.III.1710.3.2022-2023 z 27 marca 2023 r., przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą przyjęto 174 pisma dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. podania Starosta Otwocki wydał 88 decyzji zezwalających

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).

na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 46 decyzji umarzających postępowanie w całości oraz 8 decyzji zmieniających. Organ wysłał także 8 pism informujących o braku obowiązku uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz 7 zaświadczeń³, jak również przekazał 1 wniosek według właściwości. Ponadto 7 wniosków zostało wycofanych przez wnioskodawców, a 9 wniosków pozostawiono bez rozpoznania.

Nie wydawano decyzji nakładających obowiązek zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, decyzji celem wydobywania torfu, decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym określających kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, zmieniających wcześniejsze decyzje, uznających rekultywację za zakończoną, decyzji odmownych w sprawach ustalenia kierunku rekultywacji oraz decyzji o nieuznaniu rekultywacji za zakończoną i ustaleniu nowego terminu zakończenia rekultywacji. Nie wydawano również decyzji nakazujących zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów albo 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 leśnych⁴.

Nie wystąpiły przypadki wydania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz przyjęcia zawiadomień o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

Ze względu na brak zdarzeń wymagających kontroli nie prowadzono postępowań dotyczących wykonania obowiązków określonych w art. 27 ust. 1 pkt 1-5 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.⁵

Kontroli poddano 8 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 4 zakończone decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 2 zakończone decyzjami umarzającymi w całości postępowanie oraz 2 zakończone decyzjami zmieniającymi poprzednio wydane decyzje w ww. zakresie. Ponadto badaniu poddano 9 spraw

³ Pisma informujące i zaświadczenia zostały wydane na podstawie podań o – odpowiednio – udzielenie informacji oraz wydanie zaświadczenia o konieczności uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

⁴ 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.

⁵ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – „W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 2 sierpnia 2022 r. Starosta Otwocki nie przeprowadzał okresowych badań skażenia gleb i roślin, zgodnie z art. 18 o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ponieważ na terenie powiatu otwockiego nie ma wyznaczonych obszarów ograniczonego użytkowania oraz nie występują grunty zdegradowane i zdewastowane.”

zakończonych w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji, tj. 2 pisma informujące o braku obowiązku uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 2 wydane zaświadczenia, 1 sprawę dotyczącą przekazania wniosku według właściwości, 2 wycofane wnioski oraz 2 wnioski pozostawione bez rozpoznania⁶.

W kontrolowanej jednostce opracowano wzór wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, który był udostępniony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej starostwa oraz w siedzibie Wydziału Ochrony Środowiska.

Poddane kontroli decyzje dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu, określonej odpowiednio: w art. 5 ust. 1 u.o.g.r.l. oraz art. 21 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁷ oraz zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie organu, z zachowaniem terminów określonych w art. 35 ustawy k.p.a. W aktach spraw znajdowały się potwierdzenia odbioru decyzji oraz innych pism, którymi zakończono sprawy poddane kontroli, stosownie do regulacji art. 39 i 46 § 1 k.p.a.

Wszystkie poddane badaniu decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej wydane zostały po weryfikacji interesu prawnego wnioskodawcy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy oraz pochodzenia gruntów objętych wnioskiem.

W każdym przypadku zezwolono na wyłączenie z produkcji rolniczej powierzchni zgodnej z dołączonym do wniosku projektem zagospodarowania terenu. W ramach realizacji dyspozycji art. 11 ust. 1a u.o.g.r.l. – w decyzjach zezwalających na trwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej określono związane z wyłączeniem obowiązki w zakresie uiszczenia należności i opłat rocznych (lub wskazano na brak obowiązków w przedmiotowym zakresie), a w decyzjach określających obowiązek uiszczenia opłat rocznych – poinformowano o obowiązku informacyjnym, o którym stanowi art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l.⁸

Wysokość opłat rocznych, określona w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, wyliczona została zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 13 u.o.g.r.l., tj. jako 10% należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji. Wnioskodawców, którzy uzyskali zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji

⁶ Oznaczenia wszystkich spraw poddanych badaniu wskazano w arkuszu ustaleń kontroli nr 2, który dołączono do akt kontroli.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.) – dalej k.p.a.

⁸ Zgodnie z ww. przepisem – w razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczenia opłat rocznych przechodzi na nabywcę, o czym zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę.

rolniczej, na podstawie art. 12a u.o.g.r.l. nie dotyczył obowiązków uiszczenia należności i opłat rocznych z uwagi na przeznaczenie inwestycji na cele budownictwa mieszkaniowego.

Poddane kontroli decyzje umarzające postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dotyczyły gruntów niewymagających zezwolenia i zostały wydane po stwierdzeniu bezprzedmiotowością postępowania.

Poddane kontroli decyzje zmieniające poprzednio wydane decyzje w zakresie wydania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dotyczyły zmiany powierzchni gruntów podlegający wyłączeniu w związku ze zmianą projektu zagospodarowania terenu i zostały wydane po uwzględnieniu wniosków złożonych przez Strony.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprzestrzeganie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, poprzez:
 - a) niezamieszczenie w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej pouczenia o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania oraz o skutkach skorzystania z tego uprawnienia, czym naruszono postanowienia art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., zgodnie z którym decyzja zawiera: *„pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (...)”*.
 - b) nieprzytoczenie w decyzji umarzającej postępowanie w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej pełnej podstawy prawnej poprzez pominięcie art. 105 § 1 k.p.a.
2. 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 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 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”*, pomimo że organowi nie był znany dzień faktycznego wyłączenia ww. gruntów z produkcji, który – co do zasady – nie powinien jeszcze nastąpić. Zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. – przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się *„rozpoczęcie innego niż rolnicze (...) użytkowanie gruntów (...)”*.
3. Określenie w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na trwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – roku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji, pomimo braku

wiedzy organu czy do tego czasu dojdzie do faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji. Działaniem takim naruszono dyspozycję art. 12 ust. 1 zd. drugie u.o.g.r.l., zgodnie z którym obowiązek uiszczania opłat rocznych powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. – przez wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntów. Z powyższych decyzji nie wynika, że obowiązek zapłaty opłat rocznych uzależniony jest od ziszczenia się ww. ustawowego warunku, co może skutkować uiszczeniem przez zobowiązaną decyzją stroną pierwszej opłaty rocznej przed dniem faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, pomimo że obowiązek jej zapłaty jeszcze nie zaistniał.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że wartość gruntów w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej⁹, określona została na podstawie oświadczenia wnioskodawcy, którego to organ nie zweryfikował. Brak przedmiotowej weryfikacji należy ocenić krytycznie ze względu na fakt, że oświadczenie składa osoba, w której interesie leży maksymalne pomniejszenie należności z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono również 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 zwięzająca, która przyjmuje węższe rozumienie przepisu, niż wynikałoby to z wykładni literalnej. W uzasadnieniu wyroku z 27 maja 2021 r., sygn. I OSK

⁹ Dotyczy decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji, w których wyliczono należność z tytułu wyłączenia.

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 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 zadania w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, zapobiegania degradacji gruntów, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz prowadzenia kontroli i sprawozdawczości w sprawach ochrony gruntów rolnych 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, zakończonych wydaniem decyzji, przepisów k.p.a., poprzez:
 - a) zamieszczenie w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej pouczenia o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania oraz o skutkach skorzystania z tego uprawnienia, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.,
 - b) wskazywanie w decyzjach umarzających postępowanie w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej pełnej podstawy prawnej, a w szczególności art. 105 § 1 k.p.a.
2. 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.

3. Ustalania roku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntu wyłączzonego z produkcji rolniczej po dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji.

Ponadto wskazuję na konieczność weryfikacji przedstawionych przez wnioskodawców oświadczeń o wartości gruntu, tj. dokonywania oceny tego rodzaju dowodu na zasadach i w trybie przewidzianym w k.p.a.

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. Proszę o udzielenie powyższej informacji za pośrednictwem platformy ePUAP.

Z wyrazami szacunku
z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO
Artur Subda
Dyrektor Wydziału Kontroli
Wydział Kontroli
Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego
w Warszawie
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/