



WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-I.431.1.84.2022

Warszawa, 25 kwietnia 2023 r.

Pani
Jolanta Gonta
Starosta Sochaczewski

Starostwo Powiatowe w Sochaczewie
ul. Marsz. J. Piłsudskiego 65
09-500 Sochaczew

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: Andrzej Nieszporek – starszy inspektor wojewódzki i Anna Simińska – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 7 września do 5 października 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Sochaczewie, z siedzibą przy ul. Marsz. J. Piłsudskiego 65.

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 30 sierpnia 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 3 marca 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Pani Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą przyjęto 270 wniosków, dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. podania Starosta Sochaczewski wydał 112 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 2 decyzje nakładające obowiązek

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).

zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby w celu poprawy wartości użytkowej gruntów, 105 decyzji umarzających postępowanie w całości oraz 1 postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Ponadto 1 wniosek został wycofany przez wnioskodawcę, a 27 wniosków pozostawiono bez rozpoznania. Organ wydał także 3 decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, z czego 2 decyzje ustalające kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz 1 decyzję, uznającą rekultywację za zakończoną oraz 1 wniosek w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów został wycofany przez wnioskodawcę.

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.

W okresie objętym kontrolą organ wszczął i prowadził 4 postępowania dotyczące rekultywacji gruntów, przy czym w 1 przypadku wydał decyzję ustalającą kierunek i termin przeprowadzenia rekultywacji, w 1 przypadku decyzję uznającą rekultywację za zakończoną, natomiast 1 wniosek o ustalenie kierunku i terminu przeprowadzenia rekultywacji pozostawił bez rozpoznania. Organ w badanym okresie nie przeprowadzał kontroli realizacji obowiązków wynikających z art. 27 ust. 1 pkt 2-5 ww. ustawy, ponieważ nie zaistniały przesłanki do ich przeprowadzania. Nie prowadzono również okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin dla gruntów położonych na obszarach, o których mowa w art. 16 i oraz na gruntach zdewastowanych, położonych poza obszarami ograniczonego użytkowania, o których mowa w art. 19 u.o.g.r.l., ponieważ na terenie powiatu sochaczewskiego nie występują grunty położone na obszarach ograniczonego użytkowania, umiejscowione wokół zakładów przemysłowych oraz grunty zdewastowane i zdegradowane.

Kontroli poddano 12 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej – 6 zakończonych decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w tym 2 decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, nakładającymi obowiązki związane z wyłączeniem, 2 decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, zwalniającymi z obowiązku wnoszenia należności i opłat rocznych z uwagi na przeznaczenie gruntu na cele budownictwa mieszkaniowego oraz 2 decyzjami

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.

nakładającymi obowiązek zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, a także 2 sprawy zakończone decyzjami umarzającymi w całości postępowanie w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz 4 sprawy zakończone w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji, tj. 1 sprawę zakończoną postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania, 2 zakończone zawiadomieniem o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, a także 1 wycofany wniosek. Kontroli poddano również 3 sprawy z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów, po 1 decyzji: ustalającej kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, uznającej rekultywację za zakończoną oraz umarzającej postępowanie na podstawie wycofanego wniosku.

W kontrolowanej jednostce opracowano wzór wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, który był udostępniony na stronie internetowej starostwa oraz w siedzibie Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami. Wszystkie poddane badaniu wnioski zostały złożone na formularzu zgodnym z wzorem opracowanym przez jednostkę. 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 z zakresu 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 art. 21 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴ oraz zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie organu. 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. Załącznik do decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej stanowił projekt zagospodarowania działki z zaznaczoną powierzchnią, co do której podjęto rozstrzygnięcie.

Wszystkie poddane kontroli decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej dotyczyły gruntów wskazanych w art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. W przypadkach, gdy wniosek o wyłączenie gruntów rolnych przeznaczonych pod budowę budynku mieszkalnego dotyczył użytków uprzednio skalsyfikowanych w ramach zabudowy zagrodowej, sprawy kończono decyzjami umarzającymi postępowanie. W 1 przypadku sprawę o wyłączenia użytków rolnych

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.) – dalej k.p.a.

klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego zakończono postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania.

We wszystkich decyzjach orzekających o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej, w których nałożono na strony obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych lub jednocześnie zgodnie z art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., zwolniono z uiszczania należności z uwagi na fakt, iż wartość wyłączonego gruntu przekracza wartość naliczanej należności, w decyzjach określano:

- wysokość należności za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej oraz obowiązek jej wniesienia lub zwolnienie z jej zapłaty,
- wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej,
- termin uiszczenia należności i opłat rocznych oraz numer konta bankowego, na który należy je wnieść,
- pouczenie o ściągnięciu nieterminowych opłat w trybie przewidzianym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵,
- pouczenie o konieczności uprzedzenia nabywcy gruntu o obowiązku uiszczania opłat rocznych w razie zbycia gruntów objętych decyzją,
- informację o możliwości uzyskania zwrotu uiszczonej należności w przypadku rezygnacji z wyłączenia gruntu w okresie 2 lat od uzyskania prawa do wyłączenia.

Wartość gruntu, podlegającego wyłączeniu z produkcji rolniczej, ustalano poprzez obliczenie średniej stawki za m² na podstawie oświadczenia wnioskodawcy o cenach rynkowych, stosowanych w obrocie gruntami na przedmiotowym terenie. Opłaty roczne stanowiące 10% wartości należności określonych, zgodnie z art. 12 ust. 7 ww. ustawy zostały ustalone w prawidłowej wysokości.

Powierzchnia gruntów określona w decyzjach odpowiadała powierzchni wskazanej w bilansach terenów zagospodarowania działek, stanowiących załącznik do wniosków.

W rozstrzygnięciu 2 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej nałożono na strony obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, a przed nałożeniem tego obowiązku zasięgnięto opinii właściwego wójta, zgodnie z art. 14 ust. 1 powyższej ustawy.

⁵ Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).

Starosta Sochaczewski przed wydaniem decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów zasięgnął opinii właściwych organów, zgodnie z art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l., a po wydaniu decyzji przekazywał ich kopie do wiadomości ww. organów. Decyzje z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zawierały odpowiednio elementy wynikające z art. 22 ust. 1 pkt 2-3 lub art. 22 ust. 1 pkt 4.

Wszystkie decyzje poddane kontroli, które organ wydawał w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz rekultywacji i zagospodarowania gruntów zawierały elementy składowe decyzji administracyjnych zgodnie z dyspozycją art. 107 k.p.a oraz wydane zostały terminowo.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W postępowaniach o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego nie ustalano obszaru zabudowy ani nie wzywano wnioskodawcy do wskazania faktycznej powierzchni przeznaczonej na cele budownictwa mieszkaniowego, np. w postaci planu zagospodarowania działki lub projektu budynku mieszkalnego. W praktyce skutkowało to zwalnianiem z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntu w oparciu o art. 12a u.o.g.r.l., przyjmując co do zasady zwolnienie za cały obszar wyłączenia, a nie za obszar zabudowy przeznaczonej na cele budownictwa mieszkaniowego. Jednocześnie zaokrąglano tę powierzchnię do 550 m², podczas gdy zgodnie z art. 12a u.o.g.r.l. obowiązek uiszczania należności i opłat rocznych nie dotyczy wyłączenia gruntów na cele budownictwa mieszkaniowego do 0,05 ha.
2. Zakończenie 3 postępowań w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz 1 postępowania dotyczącego ustalenia kierunku i terminu przeprowadzenia rekultywacji w sposób nieprzewidziany przepisami k.p.a. W obu analizowanych przypadkach do Starosty Sochaczewskiego pomimo wpłynięcia do organu podania o wycofanie wniosków nie wydano rozstrzygnięcia. Należy w tym miejscu wskazać, że k.p.a. określa zamknięty katalog sposobów zakończenia postępowania, co w zaistniałej sytuacji powinno skutkować stwierdzeniem bezprzedmiotowości dalszego prowadzenia postępowania i wydaniem decyzji o jego umorzeniu. W pozostałych 2 przypadkach, wnioskodawcy pomimo niezuzpełnienia braków formalnych podania nie zostali zawiadomieni o pozostawieniu ich wniosków bez rozpoznania. Nie ulega wątpliwości,

że pozostawienie podania bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. następuje w drodze czynności materialno-technicznej, o podjęciu której należy powiadomić wnoszącego podanie na piśmie, zgodnie z naczelną zasadą stosowaną w postępowaniu administracyjnym, która wynika z art. 9 k.p.a.

3. Wydanie 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, niezawierającej rozstrzygnięcia odnoszącego się do całości żądania wnoszącego podanie. W opisywanym przypadku organ orzekł o wyłączeniu jedynie części gruntu objętego żądaniem, nie orzekając o umorzeniu postępowania w odniesieniu do pozostałej części gruntu z uwagi na to, że stanowiła ona użytek sklasyfikowany jako B.
4. Niedostateczny nadzór organu nad realizacją nałożonych na wnioskodawcę obowiązków wynikających z art. 14 u.o.g.r.l., przejawiający się brakiem prowadzenia czynności kontrolnych w zakresie wskazanym w art. 27 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy. Powyższa nieprawidłowość dotyczy przypadku, w którym organ wydał decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej i jednocześnie zobowiązał wnioskodawcę do zdjęcia próchnicznej warstwy gleby, po czym przez okres roku licząc od daty jej wydania nie podjął żadnych czynności mających na celu skontrolowanie, czy inwestor prawidłowo wykonał przedmiotowy obowiązek.

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 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 Panią Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Ustalania w trakcie postępowań dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej faktycznej powierzchni znajdującej się pod planowanym budynkiem mieszkalnym, a także zwalniania z należności oraz opłat rocznych za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na cele mieszkaniowe powierzchni nieprzekraczającej 0,05 ha.
2. Kończenia postępowań prowadzonych na gruncie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w sposób przewidziany w k.p.a., ze szczególnym uwzględnieniem wydawania decyzji umarzających postępowanie, jeśli postępowanie z jakichkolwiek przyczyn stało się bezprzedmiotowe, a także zawiadamiania wnioskodawców o pozostawieniu ich wniosku bez rozpoznania po bezskutecznym upływie wyznaczonego im terminu na uzupełnienie braków formalnych.
3. Wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej zawierających rozstrzygnięcie odnoszące się do całości żądania zawartego we wniosku.

4. Przeprowadzania kontroli na podstawie art. 27 u.o.g.r.l. ze szczególnym uwzględnieniem kontroli prawidłowości wykonania przez wnioskodawcę nałożonego na niego obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby z terenu planowanej inwestycji.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Panią 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/