



Warszawa, 27 kwietnia 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-I.431.1.98.2022

Pan
Sylwester Sokolnicki
Starosta Legionowski

Starostwo Powiatowe w Legionowie
ul. Gen. Władysława Sikorskiego 11
05-119 Legionowo

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 8 grudnia 2022 r. do 10 stycznia 2023 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Legionowie, z siedzibą przy ul. Gen. Władysława Sikorskiego 11, 05-119 Legionowo.

Kontrolą objęto stan realizacji zadania z zakresu administracji rządowej w przedmiocie wyłączania 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 25 listopada 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 30 marca 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, 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 144 pisma dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. podania Starosta Legionowski wydał 43 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w tym nakładające obowiązek zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby i 67 decyzji umarzających postępowanie w całości. W 34 sprawach postępowania administracyjne zakończono w inny sposób niż wydanie decyzji w powyższym zakresie, tj. w 1 przypadku pozostawiono wniosek bez rozpoznania oraz 33 sprawy załatwiono poprzez udzielenie odpowiedzi na pismo.

Organ wydał również 3 decyzje w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym 2 określające kierunek i termin rekultywacji oraz 1 uznającą rekultywację za zakończoną.

W okresie kontrolowanym prowadzono 4 rekultywacje na terenie powiatu, przyjęto 5 zawiadomień o powstałych w poprzednim roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji oraz przeprowadzono 6 kontroli z zakresu stosowania przepisów związanych z obowiązkiem rekultywacji gruntów.

Nie wydawano decyzji dotyczących wydobycia torfu, decyzji zmieniających wcześniejsze decyzje w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów, decyzji odmownych w sprawie 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 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.

Nie wystąpiły również przypadki wydania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania oraz wycofania wniosków w przedmiocie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Ze względu na brak zdarzeń wymagających kontroli nie prowadzono 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 7 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 5 zakończonych decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej,

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 osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – „W okresie objętym kontrolą organ nie przeprowadzał okresowych badań skażenia gleb i roślin ponieważ na terenie Powiatu Legionowskiego, według naszej wiedzy nie występują grunty położone na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejące wokół zakładów przemysłowych ani grunty zdegradowane i zdewastowane.”

gdzie w 4 sprawach nałożono obowiązek zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, oraz 2 zakończone decyzjami umarzającymi w całości postępowanie. Badaniu poddano również 1 wniosek wycofany przez wnioskodawcę oraz 4 sprawy zakończone w inny sposób niż wydanie decyzji.

Kontroli poddano także 2 sprawy z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów, tj. 1 decyzję ustalającą kierunek i termin rekultywacji oraz 1 decyzję uznającą rekultywację za zakończoną, a także 3 kontrole z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz 3 zawiadomienia o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji⁵.

W kontrolowanej jednostce opracowano wzór wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

Poddane kontroli decyzje dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu, określonej odpowiednio: w art. 5 ust. 1 i art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l. oraz 21 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁶, a także 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.

Postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej były prowadzone dwuetapowo. Na pierwszym etapie organ wydawał decyzje, w których wyłączał grunty z produkcji rolniczej oraz – w przypadku gruntów przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego – wskazywał na brak obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych. Na kolejnym etapie postępowania, w ramach dyspozycji art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l., w decyzjach organ dokonywał szczegółowego wyliczenia powierzchni gruntów podlegających wyłączeniu i ich wartości oraz ustalał wysokość należności i opłat rocznych, a także określał obowiązki

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 2023 r. poz. 775) – dalej k.p.a.

w przedmiotowym zakresie, w tym także obowiązek informacyjny, o którym stanowi art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l.⁷

Wysokość opłat rocznych, określona w 1 poddanej kontroli decyzji zezwalającej 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, zaś wysokość należności – z zastosowaniem właściwych kwot, określonych w art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l. W ww. przypadku zwolniono z obowiązku uiszczenia jednorazowej należności, na podstawie z art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., ponieważ ustalona wartość gruntu przewyższała wartość należności.

W każdym poddanym badaniu przypadku zezwolono na wyłączenie z produkcji rolniczej powierzchni zgodnej z dołączonym do wniosku projektem zagospodarowania terenu.

W rozstrzygnięciu 4 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 u.o.g.r.l.

Poddane kontroli 2 decyzje umarzające postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dotyczyły gruntów niewymagających zezwolenia i zostały wydane po stwierdzeniu bezprzedmiotowości postępowania.

Starosta Legionowski przed wydaniem decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zasięgnął opinii właściwych organów, zgodnie z art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l. Decyzje z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zawierały odpowiednie elementy wynikające z art. 22 ust. 1 pkt 2-4 u.o.g.r.l., a także dodatkowo – w przypadku decyzji ustalającej kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji – zakres i sposób wykonania rekultywacji.

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. W ramach kontroli przeprowadzano oględziny gruntów objętych obowiązkiem rekultywacji, z których sporządzano protokół. Organ czuwał także nad wpływem zawiadomień o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

⁷ 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.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W postępowaniu o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego, w sposób nieuprawniony zaokrąglono powierzchnię podlegającą wyłączeniu do 542 m², którą zwolniono z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych, 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. Nałożenie na stronę w rozstrzygnięciu decyzji administracyjnej dodatkowego obowiązku w postaci warunku poinformowania organu o dacie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Należy zaznaczyć, przepisy u.o.g.r.l. nie dają podstaw do nałożenia na stronę obowiązku poinformowania organu o dniu faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, pomimo, że wiedza o dniu faktycznego wyłączenia gruntów jest niezbędna w celu naliczenia należności i opłat, a także określenia terminu ich płatności. Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z 26 września 2019 r., w sprawie sygn. II SA/Lu 343/19, „(...) treść art. 11 ust. 1a ustawy, mówiąca o określeniu w decyzji dotyczącej wyłączenia z produkcji gruntów leśnych obowiązków związanych z wyłączeniem, oznacza tylko tyle, że w decyzji tej należy wymienić, które z obowiązków wskazanych w art. 12 ust. 1 będą obciążały adresata tej decyzji. W tym zaś przepisie nie ma mowy o nałożeniu obowiązku informowania organu ani o dacie faktycznego wyłączenia gruntów, ani o nierozpoczęciu prac związanych z wyłączeniem. Tymczasem nałożenie na stronę w drodze decyzji administracyjnej dodatkowego obowiązku w postaci warunku, terminu lub zlecenia dopuszczalne jest tylko w takim przypadku, gdy przepis będący podstawą decyzji wyraźnie na to zezwala (wyrok NSA z dnia 6 lipca 2016 r. I OSK 774/15; wyrok NSA z dnia 6 lipca 2016 r. I OSK 2872/15 opubl. w CBOSA).”
3. Nieprzeprowadzenie kontroli w zakresie zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby⁸, pomimo nakładania w kontrolowanym na okresie, na terenie powiatu legionowskiego, na strony obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy

⁸ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – „We wskazanym okresie organ nie prowadził kontroli związanej z realizacją obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby. Zaniechanie tego obowiązku związane jest z sytuacją epidemiologiczną, nałożonymi obostrzeniami i brakami kadrowymi związanymi z przebywaniem pracowników na kwarantannach lub zwolnieniach. Czynności zostaną podjęte niezwłocznie po ustaniu stanu epidemiologicznego.”

wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, czym naruszono postanowienia art. 27 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.

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

1. Określania prawidłowej powierzchni podlegającej zwolnieniu z obowiązku wniesienia należności i opłat rocznych na podstawie art. 12a u.o.g.r.l. w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej
2. Zaprzestania nakładania na stronę, w rozstrzygnięciu decyzji administracyjnej, dodatkowego obowiązku w postaci poinformowania organu o dacie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.
3. Prowadzenia kontroli w zakresie zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby⁹, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.

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/

⁹ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – „We wskazanym okresie organ nie prowadził kontroli związanej z realizacją obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby. Zaniechanie tego obowiązku związane jest z sytuacją epidemiologiczną, nałożonymi obostrzeniami i brakami kadrowymi związanymi z przebywaniem pracowników na kwarantannach lub zwolnieniach. Czynności zostaną podjęte niezwłocznie po ustaniu stanu epidemiologicznego.”