



WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-I.431.1.65.2022

Warszawa, 27 kwietnia 2023 r.

Pan
Zbigniew Chrupek
Starosta Ostrowski

Starostwo Powiatowe
w Ostrowi Mazowieckiej
ul. 3 Maja 68
07-300 Ostrów Mazowiecka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej², kontrolerzy: Renata Pęza – starszy inspektor wojewódzki i Marta Szczepańska – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 1 sierpnia do 2 września 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej, z siedzibą przy ul. 3 Maja 68.

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 30 czerwca 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 24 lutego 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 28 podań dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej³. Rozpatrując ww. podania Starosta Ostrowski wydał 8 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 8 decyzji umarzających postępowanie w całości oraz pozostawił 1 wniosek bez rozpoznania, natomiast w 9 przypadkach wysłał pisma informujące o braku obowiązku uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Organ wydał także 6 decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym 1 decyzję zmieniającą wcześniej wydaną decyzję określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, 4 decyzje uznające rekultywację za zakończoną oraz 1 decyzję stwierdzającą wygaśnięcie decyzji określającej kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji.

Nie wystąpiły przypadki wydawania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania oraz wycofania wniosków przez wnioskodawców.

Nie wydawano decyzji odmownych, 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 leśnych⁴.

Na terenie powiatu ostrowskiego w okresie kontrolowanym prowadzono 14 rekultywacji gruntów. W powyższym okresie Starosta Ostrowski przeprowadził 14 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.

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 sprawy zakończone w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji, tj. 1 pismo informujące o braku obowiązku uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej⁵, a także 1 wniosek pozostawiony bez rozpoznania. Kontroli poddano także 3 sprawy z zakresu rekultywacji i zagospodarowania

³ Liczba wszystkich wniosków, które wpłynęły w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2022 r., w tym 2 wnioski, które do 30 czerwca 2022 r. nie zostały rozstrzygnięte.

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 Pismo informujące wydano na wniosek o udzielenie informacji o konieczności lub braku konieczności uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

gruntów, w tym po 1 decyzji: zmieniającej wcześniej wydaną decyzję określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz uznającej rekultywację za zakończoną, a także stwierdzającej wygaśnięcie decyzji określającej kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji.

Ponadto badaniu poddano 2 kontrole z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz 2 zawiadomienia o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji⁶.

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 Wydziałów: Gospodarki Nieruchomościami oraz Środowiska, Geologii i Leśnictwa. 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 administracyjnego⁷, zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 ww. ustawy i 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.

Wszystkie poddane badaniu decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dotyczyły gruntów, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. i wydane zostały po weryfikacji interesu prawnego wnioskodawcy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy oraz klas i 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 określono związane z wyłączeniem obowiązki w zakresie uiszczania należności i opłat rocznych (lub wskazano na brak obowiązków

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 2023 r. poz.775) – dalej k.p.a.

w przedmiotowym zakresie), a w decyzjach określających obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych – także o obowiązku informacyjnym, o którym stanowi art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l.⁸

W 2 badanych przypadkach zwolniono z obowiązku uiszczenia jednorazowej należności, na podstawie art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., ponieważ ustalona wartość gruntu przewyższała wartość należności. 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, zaś wysokość należności – z zastosowaniem właściwych kwot, określonych w art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l.

Wnioskodawców, którzy uzyskali zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, na podstawie art. 12a u.o.g.r.l. nie dotyczył obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych z uwagi na przeznaczenie inwestycji na cele budownictwa mieszkaniowego.

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 Ostrowski przed wydaniem decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zasięgnął opinii właściwych organów, zgodnie z art. 22 ust. 2 powyższej ustawy, a po wydaniu decyzji przekazywał ich kopie do ich wiadomości. 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 zmieniającej wcześniej wydaną decyzję określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji – termin wykonania rekultywacji.

Przed przeprowadzeniem kontroli wykonania obowiązku rekultywacji, o której mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, organ zawiadamiał osoby obowiązane do rekultywacji, a w przypadkach obszarów górniczych – również okręgowy urząd górniczy, 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. Organ czuwał także nad wpływem zawiadomień o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

⁸ W razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczenia opłat rocznych przechodzi na nabywcę, o czym zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę.

Sprawozdania z realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych za 2020 r. i 2021 r., tj. RRW-11 dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów, a także RRW-12 dotyczące gromadzenia i wykorzystania m.in. środków z należności i opłat rocznych, zostały przekazane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie z zachowaniem terminów określonych w Programach Statystyki Publicznej na 2020 i 2021 r.⁹

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Określenie w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej¹⁰ terminu uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji, pomimo że przedmiotowy obowiązek powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów 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 doszło¹¹. Z ww. decyzji nie wynika, że obowiązek zapłaty opłaty rocznej uzależniony jest od ziszczenia się ww. warunku, co może skutkować uiszczeniem przez zobowiązaną decyzją stroną pierwszej opłaty rocznej przed dniem faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, pomimo braku obowiązku jej zapłaty.
2. Nieprzestrzeganie niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, poprzez:
 - nieterminowe poinformowanie w 1 przypadku stron postępowania o niezafatwieniu sprawy w terminie¹², określonym w art. 35 § 3 k.p.a., zakończonej wydaniem decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zmieniającej wcześniejszą wydaną

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2020 (Dz. U. poz. 2366).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2062, ze zm.).

¹⁰ Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji, w których określono obowiązek w zakresie uiszczenia opłat rocznych.

¹¹ W związku ze złożonymi przez wnioskodawców, w poddanych kontroli wnioskach o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, oświadczeniami o planowanym terminie wyłączenia gruntów z produkcji – nadmienić należy, że złożenie oświadczenia dotyczącego planów (zamierzeń) nie oznacza, że nie ulegną one zmianie, nawet gdy oświadczenie złożone jest pod rygorem odpowiedzialności karnej. W momencie wydania decyzji organ nie dysponował wiedzą w jakim dniu nastąpiło faktyczne wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

¹² Wpływ wniosku do organu 24 listopada 2021 r. natomiast pismo zawiadamiające o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy zostało sporządzone 29 grudnia 2021 r., a doręczone 3 stycznia 2022 r. Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – „Pismo informujące o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy wysłano z przekroczeniem miesięcznego terminu z powodu przeoczenia”.

decyzję określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, tj. po upływie miesiąca od dnia wpływu wniosku do organu;

- wydanie 1 decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów wygaszającej wcześniejszą wydaną decyzję określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji – z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., bez podania stronie przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy¹³. Powyższym zaniechaniem naruszono art. 36 k.p.a. stanowiący, że: *„O każdym przypadku niezakończona sprawa 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;
- wydanie 1 decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zmieniającej wcześniejszą wydaną decyzję określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, małżeństwu – pomimo, że na wniosku brakowało podpisu jednego z małżonków. Z treści podania wynikało, że wnioskodawcami są małżonkowie, a zgodnie z art. 63 § 3 k.p.a. podanie wniesione pisemnie powinno być podpisane przez wszystkich wnioskodawców¹⁴. Pomimo występujących braków formalnych, organ zezwalający nie zastosował względem jednego z małżonków procedury określonej w art. 64 § 2 k.p.a., zgodnie z którym *„Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”*.

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

¹³ Wpływ wniosku do organu 1 lipca 2021 r. wydanie decyzji nastąpiło 19 sierpnia 2021 r. Organ nie powiadomił stron o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy.

Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – *„Wymieniona decyzja została wydana z przekroczeniem terminu bez podawania stronie przyczyn zwłoki z powodu przeoczenia pracownika prowadzącego sprawę”*.

¹⁴ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – *„We wniosku z dnia 10.11.2021 r. brakuje podpisu Pani (...). Jest to oczywiste przeoczenie, gdyż wszelkie wnioski Państwa (...) osobiście składała w siedzibie urzędu Pani (...) – małżonka Pana (...)”*.

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**.

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

1. Ustalania roku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntu wyłączonego z produkcji rolniczej po dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji, zgodnie z art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l.

2. Przestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, poprzez:

- terminowe informowanie stron postępowania o niezafatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a.,
- wydawania decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów – w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 36 k.p.a., zobowiązującego organ do zawiadomienia strony o każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki oraz nowego terminu zafatwienia sprawy;
- wydawania decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów, po weryfikacji kompletności podpisów wnioskodawców pod złożonymi podaniami, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych – stosowania art. 64 § 2 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.

Z wyrazami szacunku

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Artur Subda

Dyrektor Wydziału Kontroli

Wydział Kontroli

Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego

w Warszawie

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/