



WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-I.431.1.74.2022

Warszawa, 27 kwietnia 2023 r.

Pan
Jan Zalewski
Starosta Pułtuski

Starostwo Powiatowe w Pułtusk
ul. Marii Skłodowskiej-Curie 11
06-100 Pułtusk

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 1 do 29 sierpnia 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Pułtusk, z siedzibą przy ul. Marii Skłodowskiej-Curie 11.

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 6 lipca 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 23 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 591 wniosków dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. wnioski Starosta Pułtuski wydał 93 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w tym 30 decyzji zawierających obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania próchnicznej warstwy gleby na cele poprawy wartości użytkowej gruntów, 463 decyzje umarzające postępowanie w całości, w tym 12 na podstawie wycofanych wniosków, 1 decyzję odmowną oraz 1 postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Organ wydał także 14 decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym 5 decyzji określających kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji, 3 decyzje zmieniające poprzednie decyzje, 3 decyzje uznające rekultywację za zakończoną, 1 decyzję odmowną oraz 2 decyzje umarzające postępowanie na podstawie wycofanego wniosku. Ponadto 2 wnioski wycofane przez wnioskodawców zakończone zostały w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji.

Nie wystąpiły przypadki wydawania pism informujących o braku obowiązku uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz pozostawienia wniosków bez rozpoznania.

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 pułtuskiego w okresie kontrolowanym prowadzono 22 rekultywacje gruntów. W powyższym okresie Starosta Pułtuski 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.⁴.

Kontroli poddano 7 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 w ww. zakresie oraz 1 sprawę zakończoną postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania. Kontroli poddano także

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 Starosty Pułtuskiego z 23 sierpnia 2022 r. „*Na terenie powiatu pułtuskiego nie występują grunty położone na obszarach ograniczonego użytkowania istniejące wokół zakładów przemysłowych*”.

5 spraw z zakresu rekultywacji gruntów, w tym 1 decyzję ustalającą kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji, 1 decyzję zmieniającą kierunek rekultywacji, 1 decyzję uznającą rekultywację za zakończoną, a także 1 decyzję umarzającą postępowanie na podstawie wycofanego wniosku oraz 1 wycofany wniosek zakończony w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji. 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.

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 Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami. 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 zezwalających 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 1 sprawy, w której nałożono na strony obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych oraz zwolniono z uiszczania należności, w decyzji 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.

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 decyzji tej jednocześnie 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 gruntu ustalano poprzez obliczenie średniej stawki za metr kwadratowy na podstawie cen podobnych nieruchomości położonych na danym terenie wynikających z aktów notarialnych na dzień wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej.

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

W rozstrzygnięciu 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej nałożono na stronę obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby.

Starosta Pułtuski przed wydaniem decyzji w sprawach 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 przekazywał ich kopie do wiadomości ww. organów. Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów zawierały odpowiednie elementy wynikające z art. 22 ust. 1 pkt 2-4 u.o.g.r.l.

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 1 zawiadomienie wpłynęło do Starosty Pułtuskiego 2 dni po terminie określonym w art. 22 ust. 3 u.o.g.r.l.

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 złożone na formularzach zgodnych z załącznikami do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełnienia oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych ustalonych w programie badań

statystycznych statystyki publicznej na rok 2020 oraz na rok 2021. Powyższe sprawozdania przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie z zachowaniem terminów określonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej⁷.

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 oraz 1 decyzji dot. wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu na ich wydanie⁸. Ponadto w sprawie wydania decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolniczej dodatkowo nie zawiadomiono stron o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. Powyższym działaniem i zaniechaniem 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 (...)”* oraz art. 36 § 1 i 2 k.p.a., zgodnie z którym *„O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie (...) organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy”*. *„Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu”*. Podkreślić należy, że niezakończenie sprawy w terminie lub prowadzenie postępowania dłużej, niż było to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość) może skutkować wniesieniem przez stronę ponaglenia na niezakończenie sprawy w terminie oraz

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2020 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2366) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2062, ze zm.).

⁸ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 26 i 18 sierpnia 2022 r. *„(...) wydanie decyzji z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego spowodowane było rotacją i absencją pracowników wynikającą m.in. z panującej pandemii Covid-19. (...) Zaistniałe sytuacje doprowadziły do przewlekłego prowadzenia postępowań administracyjnych”*. *„(...) Decyzję zezwalającą na wyłączenie z produkcji rolniczej wydano w dniu 04.08.2021 r. Procedowanie nad przedmiotową sprawą wypadło w okresie urlopowym (...)”*.

pociągnięciem pracownika do odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej, zgodnie z art. 37 i 38 k.p.a.;

- wysłanie do strony postępowania w sprawie wydania decyzji o zakończeniu rekultywacji gruntów, zawiadomienia o niezafatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu zafatwienia sprawy, w którym nie zawarto pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia. Powyższym zaniechaniem naruszono art. 37 § 1 w zw. z § 3 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym *„Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli nie zafatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (...)”*⁹;
- zakończenie 1 postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia kierunku rekultywacji gruntów w sposób nieprzewidziany przepisami k.p.a., polegający na niewydaniu przez organ decyzji umarzającej w całości postępowanie, z uwagi na wycofanie przez stronę złożonego wcześniej wniosku. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego *„Wycofanie przez stronę wniosku o wszczęcie postępowania, a tym samym – cofnięcie zgody na jego prowadzenie skutkuje jego bezprzedmiotowością. Bezprzedmiotowość zaś wymaga umorzenia postępowania - zgodnie z art. 105 § 2 k.p.a.”*¹⁰.

Ponadto, w żadnym z prowadzonych postępowań poddanych badaniu w zakresie 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

⁹ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 18 sierpnia 2022 r. *„W zawiadomieniu (...) omyłkowo nie zawarto pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia zgodnie z art. 37 § 1 w związku z § 3 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (...)”*.

¹⁰ Przykład: wyrok NSA z dnia 21 lutego 2007 r., II OSK 377/06.

adres strony postępowania, a uznanie skuteczności doręczenia pod dotychczasowym adresem nie jest dopuszczalne¹¹.

2. Pomniejszenie, w 1 poddanej kontroli decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntu 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 złożonego wniosku wynika bowiem, że grunt, którego wartość ustalono – nie został jeszcze faktycznie wyłączony 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 produkcji¹².
3. Nieuzyskanie opinii wójta przed wydaniem 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w której nałożono na stronę obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby. Zaniedbaniem takim naruszono wymóg określony w art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l., zgodnie z którym *„W razie wyłączenia gruntów z produkcji, w decyzji o wyłączeniu (...) można, po zasięgnięciu opinii wójta, nałożyć obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby (...)”*.
4. Nieprzywołanie w 1 przypadku w podstawie prawnej poddanej kontroli decyzji ustalającej kierunek i termin zakończenia rekultywacji art. 22 ust. 3 u.o.g.r.l. oraz w 2 przypadkach

¹¹ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 29 sierpnia 2022 r. *„W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów omyłkowo nie zawarto pouczenia o obowiązku stron wynikającego z art. 41 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (...)”*.

¹² 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. (...)”*.

w podstawie prawnej decyzji ustalającej kierunek i termin zakończenia rekultywacji i decyzji zmieniającej kierunek rekultywacji przywołanie art. 20 ww. ustawy, bez uszczegółowienia konkretnej jednostki redakcyjnej, tj. ustępu¹³. Ponadto w 2 zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego w poddanych kontroli sprawach dot. rekultywacji i zagospodarowania gruntów¹⁴, wskazano art. 22 ust. 1 bez uszczegółowienia konkretnej jednostki redakcyjnej, tj. punktu¹⁵. Podkreślić należy, że przez wskazanie podstawy prawnej należy rozumieć przywołanie konkretnego artykułu, ustępu, punktu, litery przepisu prawa, Zasadnym zatem jest, aby wskazana podstawa prawna działania organu była pełna.

5. Nieprowadzenie corocznych kontroli w zakresie rekultywacji gruntów, pomimo prowadzenia w kontrolowanym okresie 22 rekultywacji na terenie powiatu pułtuskiego. Organ w okresie poddanych kontroli przeprowadził tylko 14 kontroli rekultywacji gruntów, czym naruszono postanowienia art. 27 ust. 3 u.o.g.r.l., który stanowi, że *„Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji gruntów polega na sprawdzeniu co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej”*¹⁶. Ponadto w poddanych kontroli okresie nie prowadzono również kontroli w zakresie zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, pomimo wydania decyzji nakładającej taki obowiązek oraz kompetencji wynikającej z art. 26 i 27 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

- a) w 1 poddanej kontroli decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej określono rok uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze

¹³ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 18 sierpnia 2022 r. *„W decyzji ustalającej kierunek i termin zakończenia rekultywacji (...) oraz decyzji zmieniającej (...) w podstawie prawnej mylnie przywołano cały art. 20 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych bez uszczegółowienia konkretnej jednostki redakcyjnej. Natomiast w decyzji (...) nie przywołano art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ponieważ z ustawy nie wynika obowiązek umieszczenia w decyzji ww. zapisu”*.

¹⁴ W tym 1 dot. wydania decyzji określającej kierunek i termin zakończenia rekultywacji oraz 1 dot. wydania decyzji zmieniającej wcześniejszą decyzję w sprawach rekultywacji.

¹⁵ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 18 sierpnia 2022 r. *„W zawiadomieniach mylnie nie uszczegółowiono konkretnej jednostki redakcyjnej, powołując się jedynie na art. 22 ust.1, nie zaś na art. 22 ust. 1 pkt 2-3”*.

¹⁶ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 18 sierpnia 2022 r. *„W zakresie rekultywacji gruntów na terenie powiatu pułtuskiego w 2021 roku przeprowadzono 14 kontroli (łącznie liczba terenów podlegających kontroli rekultywacji - 18). Natomiast od 1 stycznia do 6 lipca 2022 roku nie dokonano jeszcze żadnej kontroli (łącznie liczba terenów podlegających kontroli rekultywacji - 22)”*.

gruntu wyłączanego 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 gruntu 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;

- b) w 1 przypadku nie wykonano obowiązku przesłania decyzji nakładającej obowiązek uiszczania opłat rocznych związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego. Organ wykonał ten obowiązek dopiero po upływie kilku miesięcy;
- c) w poddanej kontroli decyzji zmieniającej kierunek rekultywacji wskazano niewłaściwą datę uprawomocnienia się decyzji, wskazując, że decyzja stała się ostateczna i prawomocna w dniu 21.04.2022 r., pomimo że 3 z 4 stron postępowania odebrały decyzję 21.04.2022 r., natomiast oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania od decyzji, zostały złożone przez ww. strony jeszcze przed dniem doręczenia im decyzji, tj. 20.04.2022 r., co stanowiło o braku skuteczności tych oświadczeń¹⁷. Zgodnie z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie *„Oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do do odwołania może zostać złożone przez stronę dopiero po rozpoczęciu biegu terminu do wniesienia odwołania, a zatem niedopuszczalne jest zrezygnowanie z możliwości zaskarżenia decyzji przed wydaniem oraz doręczeniem lub ogłoszeniem stronie decyzji, od której będzie przysługiwało odwołanie”*¹⁸. Powyższe potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym *„Przepis art. 127a § 1 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. powinien być rozumiany w ten sposób, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może być złożone przez stronę w dniu doręczenia decyzji po doręczeniu jej decyzji”*¹⁹;
- d) w 2 przypadkach skierowano do stron postępowania, zawiadomienia o niezłaatwieniu

¹⁷ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 18 sierpnia 2022 r. *„W dniu 20.04.2022 r. strony postępowania złożyły bezpośrednio do Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska tutejszego urzędu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od decyzji (...) Organ uznał, że strony podpisując oświadczenia powzięły informację wcześniej o treści wydanej decyzji, dlatego umieszczono na decyzji klauzulę ostateczności i prawomocności z dniem 21.04.2022 r.”*

¹⁸ Przykład: wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2020 r., II SA/Kr 188/20.

¹⁹ Przykład: wyrok NSA z dnia 23 lutego 2022 r., II OSK 260/21.

sprawy w terminie, każdorazowo po upływie terminu załatwienia sprawy, tj. w 1 przypadku po upływie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a w 1 przypadku po upływie terminu wskazanego w poprzednim zawiadomieniu. Działaniem takim organ spowodował, że uczestnicy postępowania nie posiadali na bieżąco informacji o toczącym się w sprawie postępowaniu²⁰;

- e) w 1 przypadku w treści protokołu²¹ z przeprowadzenia oględzin rekultywacji gruntów, w sprawie wydania decyzji o zakończeniu rekultywacji, dwukrotnie błędnie wskazano tą samą decyzją ustalającą kierunek i termin zakończenia rekultywacji, zamiast dwóch odrębnych decyzji o różnych numerach, na podstawie których określono prawidłowość wykonanej rekultywacji²²;
- f) w 1 przypadku nie poinformowano wnioskodawcy o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej, w związku z umorzeniem postępowania w sprawie wydania decyzji określającej kierunek rekultywacji gruntów, pomimo że zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o opłacie skarbowej *„Opłata skarbową podlega zwrotowi (...) jeżeli mimo zapłacenia opłaty nie dokonano czynności urzędowej (...). Zwrot opłaty skarbowej następuje na wniosek”*. 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 nieznamośći prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.”*

W poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz decyzji określającej kierunek, termin oraz osobę obowiązującą do rekultywacji, nie wskazywano pouczenia o obowiązkach określonych odpowiednio w:

- art. 22 ust. 3 u.o.g.r.l., tj. informowania organu o powstałych w ciągu roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji w terminie do 28 lutego każdego roku²³;

²⁰ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 18 sierpnia 2022 r. *„W związku z panującą pandemią COVID-19, absencją i rotacją pracowników nie było możliwe dotrzymanie terminów wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego (...)”*.

²¹ Protokół oględzin z 26.02.2021 r.

²² Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 23 sierpnia 2022 r. *„W protokole z dnia 26.02.2021 r. dotyczącym przeprowadzenia oględzin rekultywacji na części działek o nr ewid. 31/4, 30/7 i 30/8 (...) omyłkowo podano dwukrotnie ten sam nr decyzji (...). W protokole powinny być zapisane dwa nr decyzji (...). Jest to błąd pisarski”*.

²³ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 18 sierpnia 2022 r. *„W treści decyzji ustalającej kierunek i termin zakończenia rekultywacji (...) nie zawarto pouczenia zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczącego obowiązku informowania Starosty Pułtuskiego o powstałych*

- art. 14 ust. 2 u.o.g.r.l., tj. informowania osoby wyłączającej grunty z produkcji rolniczej, że w razie niewykonania nałożonego obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, osoba wyłączająca grunty z produkcji uiszcza za każdy 1 m³ opłatę wysokości obowiązującej w dniu wydania decyzji o ustaleniu opłaty (dot. 1 decyzji)²⁴;
- art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l., tj. informowania osoby wyłączającej grunty z produkcji rolniczej o uprzedzeniu ewentualnego nabywcy o obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w przypadku zbycia gruntów (dot. 1 decyzji)²⁵.

Pouczenie o ww. obowiązkach jest celowe zarówno w świetle art. 11 ust. 1a u.o.g.r.l., zobowiązującego do zamieszczania w decyzjach wyłączających z produkcji rolnej grunty zaliczone do klas I-III informacji o obowiązkach związanych z wyłączeniem, jak również art. 9 k.p.a., wyrażającego zasadę informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

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

w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, ponieważ z ustawy nie wynika obowiązek umieszczenia w decyzji ww. zapisu”.

²⁴ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 18 sierpnia 2022 r. *„Nie podanie przez Starostę w pouczeniu decyzji (...) art. 14 ust 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (...) stanowi oczywistą omyłkę. Zaistniały błąd nie był wynikiem działań celowych”*.

²⁵ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Starosty Pułtuskiego z 23 sierpnia 2022 r. *„Brak tej informacji w decyzji nie był zamierzeniem celowym, gdyż wynika z oczywistej omyłki pisarskiej. Fakt ten nie przesądza, że ewentualny nabywca nie jest zobowiązany do ponoszenia opłat, gdyż taki obowiązek wynika bezpośrednio z ustawy (...)”*.

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 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 niezatawieniu sprawy w terminie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 36 § 1 i 2 k.p.a.;
 - wysyłanie do strony postępowania w sprawie wydania decyzji o zakończeniu rekultywacji gruntów, zawiadomienia o niezatawieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu zatawienia sprawy, zawierającego pouczenie o prawie wniesienia ponaglenia zgodnie z art. 37 § 1 w zw. z § 3 pkt 1 k.p.a.;
 - kończenie postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia kierunku rekultywacji gruntów w przypadku wycofania przez stronę złożonego wcześniej wniosku, w sposób

przewidziany przepisami k.p.a., tj. poprzez wydanie decyzji umarzającej w całości postępowanie, zgodnie z art. 105 § 2 k.p.a.;

– pouczanie stron postępowania administracyjnego o treści art. 41 § 1 k.p.a.

2. Pomniejszania należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej zgodnie z zasadą określoną w 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. Uzyskiwania opinii wójta przed wydaniem decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w której nałożono na stronę obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby, zgodnie z wymogiem określonym w art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l.
4. Przywoływania art. 22 ust. 3 u.o.g.r.l. w podstawie prawnej decyzji ustalających kierunek i termin zakończenia rekultywacji, a w podstawie prawnej decyzji ustalających kierunek i termin zakończenia rekultywacji oraz decyzji zmieniających kierunek rekultywacji – art. 20 u.o.g.r.l. z uszczegółowieniem konkretnej jednostki redakcyjnej, tj. ustępu, a ponadto wskazywania art. 22 ust. 1 z uszczegółowieniem konkretnej jednostki redakcyjnej, tj. punktu, w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawach dotyczących rekultywacji i zagospodarowania gruntów.
5. Prowadzenia corocznych kontroli w zakresie rekultywacji gruntów zgodnie z postanowieniem art. 27 ust. 3 u.o.g.r.l., a także kontroli w zakresie zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby po wydaniu decyzji nakładającej taki obowiązek, zgodnie z kompetencją wynikającą z art. 26 i 27 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.

Ponadto wskazuję na konieczność:

- a) ustalania roku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntu wyłączonego z produkcji rolniczej, dopiero od dnia faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji;
- b) bieżącego przesyłania decyzji nakładających obowiązek uiszczenia opłat rocznych związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej, do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego;
- c) wskazywania właściwej daty, z którą decyzja stała się ostateczna oraz zaprzestania przyjmowania od stron oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania od decyzji przed dniem doręczenia im decyzji;

- d) kierowania do stron postępowania zawiadomień o niezafatwieniu sprawy w terminie, każdorazowo przed upływem terminu zafatwienia sprawy oraz przed upływem terminu wskazanego w poprzednim zawiadomieniu;
- e) wskazywania w treści protokołu z przeprowadzenia oględzin rekultywacji gruntów, właściwego numeru decyzji ustalającej kierunek i termin zakończenia rekultywacji;
- f) informowania wnioskodawcy o możliwości złożenia wniosku o zwrot opłaty skarbowej, w związku z umorzeniem postępowania w sprawie wydania decyzji określającej kierunek rekultywacji gruntów, mając na uwadze zasadę wyrażoną w art. 9 k.p.a.

Ponadto wskazuję na konieczność pouczenia stron w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz w decyzji określającej kierunek, termin oraz osobę obowiązującą do rekultywacji, o obowiązkach określonych odpowiednio w art. 22 ust. 3, art. 14 ust. 2 oraz art. 12 ust. 4 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.

*Z up. Wojewody Mazowieckiego
Artur Subda
Dyrektor Wydziału Kontroli*