



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WK-I.431.1.64.2022

Warszawa 08 maja 2023 r.a,

Pan  
Krzysztof Bieńkowski  
Starosta Przasnyski

Starostwo Powiatowe Przasnysz  
ul. Św. St. Kostki 5  
06-300 Przasnysz

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>1</sup>, art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup> kontrolerzy: Renata Pęza – starszy inspektor wojewódzki i Marta Szczepańska – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 27 czerwca do 29 lipca 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Przasnyszu, z siedzibą przy ul. Św. St. Kostki 5.

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 13 czerwca 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 24 lutego 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą przyjęto 94 wnioski dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. podania Starosta Przasnyski wydał 56 decyzji zezwalających

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

<sup>2</sup> 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, 30 decyzji umarzających postępowanie w całości, 1 decyzję wygaszającą poprzednio wydaną decyzję w powyższym zakresie oraz 1 postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Ponadto 6 wniosków zostało wycofanych przez wnioskodawców. Organ wydał także 8 decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym 3 określające kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, 4 uznające rekultywację za zakończoną oraz 1 decyzję umarzającą postępowanie na podstawie wycofanego wniosku, a także wydano 1 postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

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 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 leśnych<sup>3</sup>.

Na terenie powiatu przasnyskiego w okresie kontrolowanym prowadzono 8 rekultywacji gruntów. W powyższym okresie Starosta Przasnyski przeprowadził 4 kontrole dotyczące 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.<sup>4</sup>

Kontroli poddano 10 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 5 zakończonych decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 2 zakończone decyzjami umarzającymi w całości postępowanie oraz 1 decyzję wygaszającą poprzednio wydaną decyzję w ww. zakresie, a także 2 sprawy zakończone w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji, tj. 1 sprawę zakończoną postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania oraz 1 wycofany wniosek. Kontroli poddano także 3 sprawy z zakresu rekultywacji

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – „(...) na terenie powiatu przasnyskiego brak jest zakładów przemysłowych, które mogłyby powodować zagrożenie w postaci skażenia gleb i roślin. Ponadto Starosta w ramach obowiązków związanych z zarządzeniem kryzysowym monitoruje wszystkie zagrożenia, a w badanym okresie takich zdarzeń na terenie powiatu nie było.”.

i zagospodarowania gruntów, w tym po 1 decyzji: ustalającej kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, uznającej rekultywację za zakończoną, a także decyzję umarzającą postępowanie w związku z wycofaniem wniosku oraz wydane 1 postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Ponadto badaniu poddano 2 kontrole z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz 1 zawiadomienie o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji<sup>5</sup>.

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, Kartografii, Katastru 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 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 administracyjnego<sup>6</sup> 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.

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 w przedmiotowym zakresie), a w decyzjach określających obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych – także o obowiązku informacyjnym, o którym stanowi art. 12 ust. 3 i 4

---

<sup>5</sup> Oznaczenia wszystkich spraw poddanych badaniu wskazano w arkuszu ustaleń kontroli nr 2, który dołączono do akt kontroli.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775). – dalej k.p.a.

u.o.g.r.l.<sup>7</sup> W 4 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej nałożono obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby, do czego organ jest uprawniony na mocy art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l.

Wysokość opłat rocznych, określona w 4 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. W ww. przypadkach 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.

Wnioskodawcę, który uzyskał 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 Przasnyski przed wydaniem decyzji z zakresu 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 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 ustalających 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 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 – w przypadku 1 poddanego badaniu zawiadomienia informacja wpłynęła

---

<sup>7</sup> W razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczenia opłat rocznych przechodzi na nabywcę, o czym zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę.

do urzędu po przypomnieniu osobom zobowiązanym do rekultywacji o konieczności spełnienia powyższego obowiązku.

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.<sup>8</sup>

**W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:**

1. W 4 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej<sup>9</sup> określono rok 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 doszło<sup>10</sup>. 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. Zakończenie 1 postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w sposób nieprzewidziany przepisami k.p.a. W ww. przypadku do Starosty Przasnyskiego wpłynęło pismo z prośbą o wycofanie wniosku o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w wyniku którego pracownik prowadzący sprawę sporządził na nim adnotację o wycofaniu wniosku. Należy jednak wskazać, że Kodeks postępowania administracyjnego określa zamknięty katalog sposobów zakończenia postępowania. Ogólną zasadą jest zakończenie postępowania decyzją administracyjną. W przypadkach natomiast, gdy organ

---

<sup>8</sup> 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.).

<sup>9</sup> Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji, w których określono obowiązek w zakresie uiszczenia opłat rocznych.

<sup>10</sup> 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 toku postępowania stwierdzi jego bezprzedmiotowość – winien je umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w drodze stosownej decyzji. W sytuacjach, gdy brak możliwości prowadzenia postępowania wynika z samego podania, np. gdy klasa gruntu powoduje, że brak jest możliwości wydania decyzji o jego wyłączeniu z produkcji rolniczej, właściwym trybem jest wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w oparciu o art. 61a k.p.a. Należy przy tym podkreślić, że obowiązujące przepisy nie dają podstaw do zakończenia rozpoznawczego postępowania administracyjnego w formie adnotacji na wniosku lub pisemnej informacji na podaniu o wycofanie wniosku.

3. Nieprzestrzeganie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, poprzez:

- nieprzytoczenie w 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w której jednocześnie w części zezwolono i umorzono postępowanie, pełnej podstawy prawnej poprzez pominięcie art. 105 § 1 k.p.a.<sup>11</sup>;
- niezamieszczenie w 1 decyzji uznającej rekultywację za zakończoną pouczenia o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania oraz skutkach skorzystania z tego uprawnienia, czym naruszono postanowienia art. 107 § 1 pkt 7 ww. ustawy, 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 (...)*”.<sup>12</sup> Skutkiem powyższego było nienależyte poinformowanie stron o okolicznościach prawnych wydanych decyzji administracyjnych;
- wystosowanie zawiadomienia o niezafatwieniu sprawy, zakończonej wydaniem decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a.<sup>13</sup>, po upływie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

---

<sup>11</sup> Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – „*Decyzja Starosty Przasnyskiego (...) dotyczy zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolnej gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze i jednocześnie orzeka o umorzeniu postępowania w części (...) w podstawie prawnej poprzez niedopatrzenie nie zawarto art. 105 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.)*”

<sup>12</sup> Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – „*(...) Wydana decyzja uznająca rekultywację za zakończoną (...) była niekompletna, tj. nie zawierała w pouczeniu art. 127a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeksu postępowania administracyjnego z powodu niedopatrzenia*”

<sup>13</sup> Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – „*(...) Zawiadomienie z dnia 13 kwietnia 2021 roku, w którym zawarto informację o przewidywanym terminie zafatwienia sprawy zostało wysłane z opóźnieniem w wyniku przeoczenia, jednakże strony postępowania nie wniosły ponaglenia i postępowanie zakończono stosowną decyzją, która również nie została zaskarżona*”.

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 poza gruntami położonymi pod budynkiem mieszkalnym, tj. znajdujących się pod infrastrukturą towarzyszącą budynkowi mieszkalnemu oraz pozostałych gruntów, do łącznej powierzchni 0,05 ha. 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 wyłączania 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 wyłączanego z produkcji rolniczej, po dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, zgodnie z art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l.
2. Rozpatrywania wniosków o udzielenie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – w przypadkach, gdy na powyższe działanie nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia – w trybie i na zasadach określonych w k.p.a., tj. wydawania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a k.p.a. lub decyzji umarzających postępowanie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.
3. Przestrzegania przepisów k.p.a., poprzez:
  - przytaczanie w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w której jednocześnie w części zezwolono i umorzono postępowanie, pełnej podstawy prawnej;
  - zamieszczanie w decyzjach uznających rekultywację za zakończoną pouczenia o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania oraz skutkach skorzystania z tego uprawnienia, w myśl art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.;
  - zawiadamianie stron postępowania o niezafatwieniu spraw z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w terminie określonym w art. 35 § 3 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

Wydział Kontroli

*Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego*

*w Warszawie*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/