



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WK-I.431.1.96.2022

Warszawa, 27 kwietnia 2023 r.

Pan  
Mirostaw Walicki  
Starosta Powiatu Garwolińskiego

Starostwo Powiatowe w Garwolinie  
ul. Mazowiecka 26  
08-400 Garwolin

#### **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: Iwona Parys – starszy inspektor wojewódzki i Paulina Domagała – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 7 listopada a do 5 grudnia 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Garwolinie, z siedzibą przy ul. Mazowieckiej 26, 08-400 Garwolin.

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 25 października 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 8 marca 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa Powiatowego w Garwolinie wpłynęło 1509 wniosków dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. W wyniku ich rozpatrzenia Starosta Powiatu Garwolińskiego wydał 1476 decyzji administracyjnych, w tym: 298 decyzji

---

<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).

zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 1171 decyzji umarzających w całości postępowanie, 2 decyzje odmowne<sup>3</sup>, 4 decyzje uchylające wcześniejsze decyzje i 1 decyzję zmieniającą zezwolenie. W 21 przypadkach postępowania wszczęte na wniosek zakończono w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji administracyjnej<sup>4</sup>. Ponadto 1 postępowanie nie zostało zakończone w okresie kontrolowanym, 4 wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia, a 7 wniosków zostało wycofanych przez wnioskodawców. Przeprowadzone zostały także 2 postępowania w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów, zakończone wydaniem 1 decyzji ustalającej kierunek i termin rekultywacji oraz 1 decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną.

Nie wydawano decyzji nakazujących właścicielowi gruntów ich zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie albo 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>5</sup> i postanowień o odmowie wszczęcia postępowania. W okresie kontrolowanym nie odnotowano wpływu zawiadomień o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji oraz nie prowadzono okresowych badań skażenia gleb i roślin<sup>6</sup>.

Na terenie powiatu garwolińskiego w okresie kontrolowanym prowadzona była 1 rekultywacja gruntów. W powyższym okresie organ kontrolowany nie przeprowadzał kontroli dotyczących rekultywacji gruntów<sup>7</sup>.

Kontroli poddano 9 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 6 spraw zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej, wybierając 4 decyzje zezwalające

---

<sup>3</sup> W tym 1 decyzję w sprawie odmowy wydania zezwolenia i 1 decyzję w sprawie odmowy uchylecia decyzji.

<sup>4</sup> Wnioskodawcom udzielono odpowiedzi w formie zwykłego pisma.

<sup>5</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>6</sup> Zgodnie z uzyskanymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – na terenie powiatu garwolińskiego nie ma gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania ani gruntów zdewastowanych i zdegradowanych położonych poza obszarami ograniczonego użytkowania.

<sup>7</sup> Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania: „W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 25 października 2022 r. kontrole wykonania obowiązku wykonania rekultywacji gruntów nie były przeprowadzane z uwagi na brak takich terenów (...)” oraz z dnia 02.12.2022r.: „W okresie kontrolowanym nie były prowadzone kontrole dotyczące postępu prac rekultywacyjnych, ponieważ do organu nie wpłynęły żadne informacje o powstałych zmianach (...) Wnioskodawca zgłosił fakt zakończenia prac rekultywacyjnych poprzez złożenie przedmiotowego wniosku. W dokumentacji załączonej do wniosku o uznanie rekultywacji za zakończoną zamieszczona jest informacja, iż prace rekultywacyjne przeprowadzone zostały wiosną 2022 r., zatem po terminie do złożenia informacji o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji”. Przed wydaniem decyzji stwierdzającej zakończenie rekultywacji gruntu przeprowadzono oględziny terenu.

na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej<sup>8</sup> i 2 decyzje umarzające postępowanie, a także 3 sprawy zakończone w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji, wybierając 1 wniosek wycofany, 1 wniosek pozostawiony bez rozpoznania oraz 1 pismo informujące. Ponadto badaniu poddano 2 sprawy dotyczące rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym 1 sprawę zakończoną decyzją ustalającą kierunek i termin rekultywacji oraz 1 sprawę zakończoną decyzją w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną.

Poddane kontroli decyzje dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów wydane zostały 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 w art. 21 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>9</sup>, zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a., zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie organu oraz doręczone za pokwitowaniem. Poddane kontroli sprawy załatwione zostały z zachowaniem terminów określonych w art. 35 k.p.a.

Wszystkie poddane badaniu decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej wydane zostały po weryfikacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy oraz klas i pochodzenia gruntów objętych wnioskiem. 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 obowiązki informacyjne, o których stanowi art. 12 ust. 3 i 4 u.o.g.r.l.<sup>10</sup>. W 1 poddanej kontroli decyzji zezwalającej 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. Przed nałożeniem przedmiotowego obowiązku starosta wystąpił do właściwego wójta o wyrażenie opinii w sprawie zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby.

---

<sup>8</sup> W tym 2 decyzje określające obowiązki uiszczania należności i opłat rocznych oraz 2 decyzje nieokreślające obowiązków w tym zakresie.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775), dalej k.p.a.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 12 ust. 3 u.o.g.r.l. – „*W razie zbycia gruntów, co do których wydano decyzje (...), a niewyłączonych jeszcze z produkcji, obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych ciąży na nabywcy, który wyłączył grunt z produkcji. Zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę o tym obowiązku.*”, zaś zgodnie z art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l. – w razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczania opłat rocznych przechodzi na nabywcę, o czym zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę.

Wysokość opłat rocznych określona w 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 stawek, określonych w art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l.

Starosta Powiatu Garwolińskiego 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 wiadomości ww. organów. Decyzje z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zawierały odpowiednie elementy wynikające z art. 22 ust. 1 pkt 1-4 u.o.g.r.l., a także dodatkowo – w przypadku decyzji ustalającej kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów – zakres i sposób wykonania rekultywacji.

#### **W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:**

1. Pomniejszenie, w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej<sup>11</sup>, należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów 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”*, pomimo że organowi nie był znany dzień faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji<sup>12</sup>, a wyłączenie gruntu z produkcji – co do zasady – nie powinno jeszcze nastąpić. Powyższe wynikało z przyjęcia przez organ, że dniem faktycznego wyłączenia z produkcji jest dzień wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji<sup>13</sup>, pomimo że zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. – przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się *„rozpoczęcie innego niż rolnicze (...) użytkowanie gruntów (...)”*.

Konsekwencją powyższego było także określenie w wydanych decyzjach:

- terminu uiszczenia należności, określonego w art. 12 ust. 13 u.o.g.r.l. – w 1 przypadku,

---

<sup>11</sup> Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji, w których wyliczono należność z tytułu wyłączenia.

<sup>12</sup> Akta spraw nie zawierały dowodów w przedmiotowym zakresie.

<sup>13</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – *„Zgodnie z przyjętą praktyką organ za dzień faktycznego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej przyjmuje dzień wydania decyzji zezwalającej.”*. W poddanych kontroli decyzjach wskazano, że ustalona należność zmniejszona została o *„wartość gruntu w dniu faktycznego wyłączenia”*.

– roku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji – w 2 przypadkach,

pomimo braku wiedzy czy do tego czasu dojdzie do faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. Działanie takie skutkować może naruszeniem dyspozycji art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l., zgodnie z którym obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji<sup>14</sup>. Z powyższych decyzji nie wynika, że obowiązek zapłaty należności i opłat rocznych uzależniony jest od ziszczenia się ww. ustawowego warunku, co może skutkować uiszczeniem przez zobowiązaną decyzją stroną należności lub pierwszej opłaty rocznej przed dniem faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, pomimo że obowiązek ich zapłaty jeszcze nie zaistniał.

2. Nieprzeprowadzenie w 4 postępowaniach administracyjnych w sprawie udzielenia zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie:

a) w 1 sprawie – legitymacji wnioskodawcy do wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem. Organ kontrolowany nie ustalił czy wnioskodawca posiadał interes prawny w wydaniu decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w tym w szczególności jakim prawem do nieruchomości dysponował<sup>15</sup>, pomimo że tytuł własności działki objętej wnioskiem posiadała inna osoba. Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. – postępowanie administracyjne „wszczyna się na żądanie strony (...)”, którą w myśl art. 28 k.p.a. „jest każdy (...) kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

Ponadto organ nie ustalił czy osoba, która złożyła wniosek w imieniu wnioskodawcy

---

<sup>14</sup> 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. (...)”.

<sup>15</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – „Organ (...) nie weryfikował jakim prawem do nieruchomości dysponuje wnioskodawca. Brak takiej analizy wynika z faktu, iż ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie określa co powinien zawierać wniosek. (...) od wydanej decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów właściciel działki nie wniósł odwołania.”.

(spółki akcyjnej) legitymowała się pełnomocnictwem udzielonym przez upoważnioną do tego osobę, tj. czy dołączone do wniosku pełnomocnictwo dalsze udzielone zostało w oparciu o pełnomocnictwo zawierające delegację do udzielania dalszych pełnomocnictw<sup>16</sup>. Zgodnie z danymi zawartymi w KRS<sup>17</sup> – do reprezentacji spółki, której zarząd jest wieloosobowy, wymagane było współdziałanie 2 członków zarządu spółki albo jednego członka zarządu łącznie z prokurentem, podczas gdy pełnomocnictwo dołączone do wniosku udzielone zostało przez pełnomocnika spółki<sup>18</sup>;

b) w 2 sprawach – czy do faktycznego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej nie doszło już przed złożeniem wniosku w tym zakresie, a mianowicie:

- w sprawie z wniosku o wyłączenie z produkcji gruntów w celu utwardzenia drogi gminnej, pomimo że z wniosku<sup>19</sup> oraz ogólnodostępnych danych<sup>20</sup> wynika, że dotyczył ulicy o nadanej już nazwie, co może wskazywać, że przedmiotowe grunty mogły być już wcześniej użytkowane jako droga gminna<sup>21</sup>;
- w sprawie z wniosku o wyłączenie z produkcji gruntów rolnych pod wykonanie utwardzeń, których powierzchnia zwiększyła się w stosunku do wcześniejszego wniosku skutkującego wydaniem w roku 2012 zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w związku z budową budynku mieszkalnego jednorodzinnego, pomimo że w ocenie organu część gruntów objętych wnioskiem, wskazanych jako powierzchnia do utwardzenia – stanowiły grunty użytkowane już na cele

---

<sup>16</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – „Przy rozpatrywaniu przedmiotowej sprawy nie poddano złożonego pełnomocnictwa aż tak szczegółowej analizie.”, co wynikało „z natłoku obowiązków”.

<sup>17</sup> Dotyczy rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 106 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.) – „Pełnomocnik może ustanowić dla mocodawcy innych pełnomocników tylko wtedy, gdy umocowanie takie wynika z treści pełnomocnictwa, z ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa.”.

<sup>19</sup> We wniosku wskazano nazwę drogi gminnej – ulica XXXXXXXXX.

<sup>20</sup> Dotyczy uchwały Nr XXXXXXXXXX Rady Gminy XXXXXXXXX z dnia XXXXXXXXXXXXXXXX w sprawie nadania nazwy ulicy w miejscowości XXXXXXXXXX (Dz.U. Woj. Maz. z XXXXXXXXXXXXXXXX).

<sup>21</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania – organ rozpatrując wniosek, jak i obecnie nie posiada wiedzy, czy grunt objęty wnioskiem był już wcześniej użytkowany jako droga; „Zgodnie z (...) wypisem z rejestru gruntów przedmiotowa działka sklasyfikowana była jako grunty orne klasy RIIIb. (...) Teren pod planowaną inwestycję zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy XXXXXXXX uchwalonym (...) XXXXXXXXXX (...) znajduje się na obszarze oznaczonym wyróżnikiem literowym „MU” – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej, dla których ustala się (...) jako przeznaczenie dopuszczalne uzupełniające (...) dojeżdża i dojazdy (...) urządzenia infrastruktury technicznej i komunikacji. (...) za wiarygodne przyjęto dane zawarte we wniosku (...) i nie weryfikowano ich aż tak szczegółowo.”.

nierolnicze<sup>22</sup>;

- c) w 1 sprawie – czy grunt pod zaplanowaną inwestycją budowlaną faktycznie służył będzie wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, pomimo umorzenia postępowania w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l.<sup>23</sup>, zgodnie z którym *„Gruntami rolnymi (...) są grunty (...) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu”*;
- d) w 1 sprawie<sup>24</sup> – czy grunt objęty wnioskiem<sup>25</sup> stanowi grunt, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l., tj. grunt pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jak wskazano w decyzji<sup>26</sup>.

W szczególności nie wezwano wnioskodawców w trybie art. 50 § 1 k.p.a. do złożenia wyjaśnień w powyższym zakresie. W konsekwencji na podstawie akt ww. postępowania

---

<sup>22</sup> Zgodnie z uzasadnieniem decyzji oraz wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania – organ ocenił, że wskazany we wniosku grunt *„pod wykonanie utwardzenia”* to zarówno grunt pod już istniejącym budynkiem mieszkalnym jednorodziennym, jak i grunt pod mające dopiero powstać utwardzenia wokół tego budynku. Załączona do wniosku mapa nie zawiera jednak żadnych danych opisowych potwierdzających powyższe, w tym w szczególności danych, na podstawie których można jednoznacznie stwierdzić, że utwardzenia wokół budynku to dopiero planowany element zagospodarowania terenu. Nadmienić należy, że organ zezwolił na wyłączenie gruntu pod budowę ww. budynku oraz wykonanie utwardzeń wokół budynku decyzją wydaną w 2012 r. Według znajdującej się w aktach informacji z ewidencji gruntów i budynków – grunt objęty wnioskiem stanowią jedynie grunty orne (nie zostały dokonane żadne zmiany danych objętych ewidencją gruntów). Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – *„Z uwagi na zmianę lokalizacji dojeżdż i dojazdów organ przyjął, że jest to powierzchnia przeznaczona do wykonania planowanych utwardzeń dopiero po uzyskaniu przedmiotowej decyzji.”*

<sup>23</sup> Inwestycja dotyczyła dobudowy XXXXXXX do budynku mieszkalnego. Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania: *„Grunt, na którym zaplanowana została inwestycja sklasyfikowany był jako grunty rolne zabudowane, czyli grunty stanowiące siedlisko rolnicze, zaś wnioskodawcy posiadali gospodarstwo rolne.”* Z ewidencji gruntów i budynków wynikało, że wnioskodawcy są właścicielami gruntów o pow. XXXXXXXXXXXX, a jeden z małżonków – także gruntów o pow. XXXXXXXXXXXX.

<sup>24</sup> Dotyczy sprawy wskazanej w ppkt a.

<sup>25</sup> Dotyczy gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako grunty rolne zabudowane – Br-RV, których pochodzenie organ sklasyfikował jako mineralne (mapa glebowa, którą dysponuje organ nie wskazuje pochodzenia przedmiotowych gleb, objętych konturem Tz (grunty zabudowane); zgodnie z wyjaśnieniami pisemnym osoby upoważnionej do ich udzielania – *„organ stwierdził, że w najbliższym sąsiedztwie przedmiotowej działki oraz na całym obszarze miejscowości (...) nie ma kompleksów pochodzenia organicznego, wobec powyższego założono, że grunty objęte wnioskiem wytworzone zostały z gleb pochodzenia mineralnego.”*). Z mapy dołączonej do wniosku wynika, że planowane przedsięwzięcie obejmować będzie grunt niezajdujący się pod jakimkolwiek budynkiem.

<sup>26</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – *„Organ przyjmuje, że grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów jako grunty rolne zabudowane oznaczone symbolem Br są gruntami wymienionymi w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych.”* W konsekwencji wydał decyzję zezwalającą na ich wyłączenie, zwalniając z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych, z uwagi na fakt, że art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l. nie określa należności za grunty klasy V pochodzenia mineralnego, znajdujące się pod budynkami i urządzeniami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych.

nie jest możliwa ocena prawidłowości wydanych w tych sprawach decyzji.

3. Niezawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – osoby dysponującej tytułem własności do nieruchomości, uznanej przez organ za stronę postępowania – w 2 sprawach<sup>27</sup>. Zaniechaniem powyższym naruszono wymóg określony w art. 61 § 4 k.p.a., zgodnie z którym „*O wszczęciu postępowania (...) na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.*”. W rezultacie ww. stronom nie został zapewniony czynny udział w prowadzonych postępowaniach i tym samym naruszona zasada określona w art. 10 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „*Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.*”.

Ponadto w 1 postępowaniu, które zostało umorzony – organ niekonsekwentnie<sup>28</sup> nie uznał za stronę postępowania – właściciela nieruchomości, będącego małżonkiem wnioskodawcy<sup>29</sup>, nie zawiadamiając go o wszczęciu postępowania ani nie doręczając decyzji umarzającej postępowanie<sup>30</sup>.

4. Wydanie 1 decyzji umarzającej postępowanie w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej 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 wnioskodawców. Pomimo występującego braku formalnego, organ zezwalający

---

<sup>27</sup> Dotyczy 2 spraw, w przypadku których niepowiadomionym o wszczęciu postępowania właścicielom nieruchomości doręczono decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Z wyjaśnień pisemnych osoby upoważnionej do ich udzielania wynika, że organ uznał ww. osoby za strony postępowania, przy czym w 1 przypadku niepowiadomienie właściciela o wszczęciu postępowania „*wynikło z natłoku spraw*”, zaś w drugim wynikało z przyjętej przez organ praktyki – „*organ nie powiadamiał stron postępowania, jeżeli działka stanowiła własność małżonków*”.

<sup>28</sup> Biorąc pod uwagę powyżej wskazane sprawy.

<sup>29</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnych osoby upoważnionej do ich udzielania w przypadku, gdy „*grunt (...) nie wymagał decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolniczej, w ocenie organu nie zasadnym wydaje się ponoszenie kosztów korespondencji związanej z powiadomieniem stron o wszczęciu postępowania, zebraniem materiału dowodowego oraz wydanej decyzji (...) gdy wnioskodawca i właściciel działki to małżeństwo zamieszkujące pod tym samym adresem.*” Odnosząc się do przedmiotowych wyjaśnień podkreślić należy, że kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza wyłączeń w zakresie stosowania wymogu określonego w art. 61 § 4, art. 10 czy art. 109 § 1 k.p.a. do małżonka wnioskodawcy. Umorzenie postępowania oznacza, że postępowanie zostało wszczęte, a o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

<sup>30</sup> Organ kontrolujący stoi na stanowisku, że właściciel gruntów posiada interes prawny w sprawie o wydanie zezwolenia na wyłączenie tych gruntów z produkcji rolniczej.



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 w wyniku kontroli ustalono, że:**

- a) nieprecyzyjnie określono podstawę prawną 4 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej<sup>31</sup>, poprzez nieuszczerbowienie, odpowiednio – co do ustępu lub punktu: art. 12 u.o.g.r.l. – w 3 przypadkach, art. 12a u.o.g.r.l. – w 1 przypadku, pomimo że nie wszystkie przepisy danego artykułu miały zastosowanie w sprawie, zaś w podstawie prawnej 2 decyzji wskazano przepis niemający zastosowania w sprawie, tj.: art. 10a u.o.g.r.l. – w 1 przypadku oraz art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l. – w 1 przypadku<sup>32</sup>;
- b) w 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, określając wysokość opłat rocznych – pominięto końcówkę 0,5 grosza, nie zaokrąglając kwoty opłaty do 1 grosza, pomimo stosowania powyższej zasady zaokrąglania opłat przez organ<sup>33</sup>;
- c) w uzasadnieniu 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – zalecono zdjęcie próchnicznej warstwy gleby i wykorzystanie jej do poprawy wartości użytkowej gruntów we własnym zakresie, pomimo że zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l. uprawnienia organu dotyczą możliwości nałożenia obowiązku w przedmiotowym zakresie. Działanie powyższe wykracza poza zakres uprawnień organu, ograniczonych do nałożenia lub nienałożenia obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów określonej kategorii. Stosowana przez organ praktyka zalecania zdjęcia próchnicznej warstwy gleby<sup>34</sup> – nie ma tym samym podstawy prawnej i jednocześnie nie służy realizacji celu ustawy, którym jest ochrona gruntów rolnych. Ponadto wskazanie art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l. w podstawie prawnej

---

<sup>31</sup> Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

<sup>32</sup> Organ nie nałożył w decyzji obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby.

<sup>33</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – *„Organ przy obliczaniu opłaty rocznej zawsze stosuje zaokrąglenie matematyczne. (...) przy redagowaniu decyzji nastąpił błąd pisarski”*.

<sup>34</sup> Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – *„Organ przyjmuje zasadę, że jeżeli (...) organ opiniujący określa obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby bez konieczności przetransportowania jej na inną działkę niż działka inwestora, w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych nie nakładamy obowiązku zdjęcia wierzchniej warstwy gleb, a jedynie określamy jako zalecenie.”*.

ww. decyzji mogło wprowadzić beneficjenta decyzji w błąd co do istnienia podstawy prawnej przedmiotowego zalecenia;

- d) nie prowadzono kontroli realizacji nakładanego w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby w przypadku, gdy zobowiązany nie poinformował o przystąpieniu do realizacji przedmiotowych prac<sup>35</sup>. Ograniczenie kontroli jedynie do przypadków, w których zobowiązany zgłosił fakt realizacji nałożonego obowiązku uznaje się za niewystarczające sprawowanie przez organ kontroli w zakresie określonym w art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.;
- e) na 4 decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz na 1 decyzji określającej osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów, kierunek i termin rekultywacji – dokonano adnotacji z błędnie określonym dniem, z którym decyzja stała się ostateczna, tj. określono go na ostatni dzień, w którym stronie służyło prawo złożenia odwołania od decyzji<sup>36</sup>;
- f) udostępniany zainteresowanemu w okresie objętym kontrolą formularz wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej<sup>37</sup> – jako załączniki do wniosku wskazuje m.in.:
  - wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pomimo że uchwały w sprawie planu miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa<sup>38</sup>, a zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. – fakty powszechnie znane nie wymagają dowodu,
  - dokument potwierdzający prawo do dysponowania działką na cele budowlane,

---

<sup>35</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania: „W decyzji organ poinformował stronę o obowiązku informacji o przystąpieniu do realizacji i wykonania prac w zakresie zdjęcia próchnicznej warstwy gleby. Z uwagi na brak powyższych informacji kontrola (...) nie była przeprowadzona. (...) Organ monitoruje wykonanie obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby, w przypadku gdy zobowiązany informuje o obowiązku w/w prac (...)”. Nadmienić należy, że pomimo nałożenia obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby w 9 decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, wydanych w okresie kontrolowanym, w tym w 4 wydanych w 2021 r. – organ nie przeprowadził w badanym okresie żadnej kontroli w zakresie wykonania powyższego obowiązku.

<sup>36</sup> Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – organ uznawał, że ostatni dzień na wniesienie odwołania przez strony jest „także dniem, kiedy decyzja stała się ostateczna (...), jeżeli strona nie wniosła odwołania”.

<sup>37</sup> Formularz nie dotyczy wniosku o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej celem wydobywania torfu, ponieważ nie wskazuje wymaganych art. 11 ust. 5 u.o.g.r.l. załączników do wniosku w tym zakresie.

<sup>38</sup> Zgodnie z wymogiem art. 29 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.).

pomimo że potwierdzać on może fakty powszechnie znane<sup>39</sup> lub fakty znane organowi z urzędu<sup>40</sup>, które zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. – nie wymagają dowodu.

Przedmiotowy formularz wprowadzać może w błąd co do istnienia obowiązku dołączenia do wniosku powyższych dokumentów<sup>41</sup>.

Ponadto opracowany wzór wniosku nie zawiera miejsca na wskazanie przez wnioskodawcę powierzchni gruntów przewidzianej do wyłączenia. W poddanych kontroli sprawach powierzchni do wyłączenia określał samodzielnie organ, na podstawie dołączonych do wniosku projektów zagospodarowania działki lub bilansów terenu. Wskazać należy, że określenie powierzchni przewidzianej do wyłączenia stanowi istotny element wniosku, który wyznacza zakres postępowania organu. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, w przypadku postępowań wszczynanych na wniosek strony – to strona określa przedmiot swego żądania, a w razie wątpliwości co do zakresu czy przedmiotu żądania – jego uszczegółowienie należy do wnioskodawcy, nie zaś do sfery ocennej organu administracji<sup>42</sup>.

- g) nie pobrano opłaty skarbowej za wydanie decyzji o uznaniu rekultywacji gruntów za zakończoną. Zgodnie z regulacją zawartą w części I pkt 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej<sup>43</sup>, za wydanie ww. decyzji należy wnieść opłatę skarbową w wysokości 10 zł.

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*

---

<sup>39</sup> Dotyczy elektronicznie prowadzonych ksiąg wieczystych.

<sup>40</sup> Dotyczy aktów notarialnych, które mogą znajdować się w posiadaniu organu.

<sup>41</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – w przypadku niedołączenia do wniosku przedmiotowych dokumentów – *„pobierane są przez organ – strona nie jest wyzwana do ich uzupełnienia.”*

<sup>42</sup> Postanowienie NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. II OW 157/13.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2142, ze zm.).

*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.

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*” oraz pouczenia o skutkach zaniedbania powyższego obowiązku. W myśl art. 41 § 2 k.p.a.: „*W razie zaniedbania obowiązku określonego w § 1 doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny*”. Pouczenie to jest celowe w świetle 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.

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. Pomniejszania należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji, zgodnie z wymogami art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., mając na uwadze postanowienia art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l.
2. Wskazywania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w ramach określania obowiązków związanych z wyłączeniem, że obowiązek uiszczenia należności oraz opłat rocznych powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, zgodnie z art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l.
3. Przeprowadzania w sprawach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie interesu prawnego wnioskodawcy w uzyskaniu zezwolenia na wyłączenie gruntu, mając na uwadze art. 28 i art. 61 § 1 k.p.a., oraz poprawności umocowania pełnomocnika do wystąpienia z wnioskiem o wydanie przedmiotowego zezwolenia, a także ustalenie czy grunty objęte wnioskiem o wyłączenie z produkcji rolniczej, odpowiednio – nie były już wcześniej użytkowane na cele nierolnicze lub stanowią faktycznie grunty, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l., w tym w szczególności w trybie art. 50 § 1 k.p.a.
4. Zawiadamiania o wszczęciu postępowania w sprawie wydania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na żądanie jednej ze stron – wszystkich osób będących stronami w sprawie, zgodnie z wymogiem art. 61 § 4 k.p.a., zapewniania wszystkim stronom czynnego udziału w postępowaniu, zgodnie z zasadą określoną w art. 10 § 1 k.p.a., jak również doręczania im decyzji administracyjnych, zgodnie z wymogiem art. 109 § 1 k.p.a.
5. Wzywania wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w trybie art. 64 § 2 k.p.a., w tym w szczególności do podpisania wniosku przez każdego z wnioskodawców, w związku z wymogiem określonym w art. 63 § 3 k.p.a.

**Ponadto zwracam uwagę na konieczność:**

- a) precyzyjnego określania podstawy prawnej w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w szczególności poprzez jej uszczegóławianie co do ustępu

lub punktu oraz wskazywanie tylko tych jednostek redakcyjnych aktów prawnych, które mają zastosowanie w danej sprawie;

- b) konsekwentnego stosowania wybranego sposobu zaokrąglania przy określaniu wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej;
- c) zaniechania praktyki zalecania zdjęcia próchnicznej warstwy gleby w uzasadnieniu decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, jako niemającej podstawy prawnej, mając na uwadze postanowienia art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l.;
- d) sprawowania kontroli realizacji nakładanego w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, zgodnie z uprawnieniem określonym w art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.;
- e) prawidłowego określania dnia, z którym stała się ostateczna decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz decyzja określająca osobę zobowiązaną do rekultywacji gruntów, kierunek i termin rekultywacji;
- f) zmodyfikowania udostępnianego zainteresowanym formularza wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, tak aby nie wprowadzał w błąd co do wymogu złożenia przez wnioskodawcę dokumentów na potwierdzenie faktów powszechnie znanych lub znanych organowi z urzędu, mając na uwadze postanowienia art. 77 § 4 k.p.a., jak również – aby umożliwiał wskazanie przez wnioskodawcę powierzchni gruntów przewidzianej do wyłączenia;
- g) pobierania opłaty skarbowej za wydanie decyzji o uznaniu rekultywacji gruntów za zakończoną, zgodnie z regulacją zawartą w części I pkt 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej;
- h) pouczenia stron w prowadzonych postępowaniach w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów, o obowiązku określonym w art. 41 § 1 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*

Dyrektor Wydziału Kontroli

Wydział Kontroli

*Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego*

*w Warszawie*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/