



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WK-I.431.1.76.2022

Warszawa, 22 marca 2023 r.

Pan  
Janusz Kobyliński  
Starosta Powiatu Łosickiego

Starostwo Powiatowe  
w Łosicach  
ul. Narutowicza 6  
08-200 Łosice

### **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 24 sierpnia do 21 września 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Łosicach, z siedzibą przy ul. Narutowicza 6, 08-200 Łosice.

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 1 sierpnia 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 15 lutego 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa Powiatowego w Łosicach wpłynęło 75 wniosków dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. W wyniku ich rozpatrzenia Starosta Łosicki wydał 23 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz 52 zaświadczenia

---

<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).

potwierdzające, że grunty nie podlegają ochronie. Przeprowadzonych zostało także 8 postępowań w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów, zakończonych wydaniem 2 decyzji określających kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz 6 decyzji w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną.

Nie wydawano decyzji nakazujących właścicielowi gruntów jego 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>3</sup>. Nie wystąpiły przypadki wydania decyzji odmownej, postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania ani pozostawienia wniosku bez rozpoznania, wycofania wniosku przez wnioskodawcę ani wpływu zawiadomień o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Nie prowadzono okresowych badań skażenia gleb i roślin<sup>4</sup>.

Kontroli poddano 12 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 6 zakończonych decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej<sup>5</sup> oraz 6 zakończonych wydaniem zaświadczenia, a także 2 sprawy zakończone decyzjami określającymi kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz 2 sprawy zakończone decyzjami w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną.

Poddane kontroli decyzje dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu, określonej, odpowiednio: w art. 5 ust. 1 i art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l. oraz w art. 21 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>6</sup>, podpisane zostały przez osobę posiadającą stosowne upoważnienie organu i doręczone za pokwitowaniem.

Wszystkie poddane badaniu decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej wydane zostały po weryfikacji interesu prawnego wnioskodawcy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy

---

<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 uzyskanymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – na terenie powiatu łosickiego nie ma gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania.

<sup>5</sup> W tym 4 decyzjami zezwalającymi na trwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej i 2 decyzjami zezwalającymi na nietrwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej celem wydobywania torfów.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.), dalej k.p.a.

oraz 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 zezwalających na trwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej określono związane z wyłączeniem obowiązki w zakresie uiszczania opłat rocznych (lub poinformowano o braku obowiązku uiszczania należności lub opłat rocznych), a w decyzjach określających obowiązek uiszczania opłat rocznych – poinformowano także o obowiązku informacyjnym, o którym stanowi art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l.<sup>7</sup>.

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.

Starosta łosicki 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 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.

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>

---

<sup>7</sup> Zgodnie z ww. przepisem – w razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczania opłat rocznych przechodzi na nabywcę, o czym zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę.

<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.).

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

1. Wydanie 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego zaliczonych do klasy IVa<sup>9</sup>, czym naruszono dyspozycję art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l., zgodnie z którym wydania przedmiotowej decyzji wymaga wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego. Tym samym zezwolenie na wyłączenie z produkcji rolniczej w zakresie gruntów klasy IVa pochodzenia mineralnego – wydane zostało bez podstawy prawnej. Pomimo, że wyłączenie z produkcji użytków rolnych tego rodzaju nie wymaga uzyskania decyzji zezwalającej – organ, po ustaleniu pochodzenia gleb, nie umorzył postępowania w części dotyczącej tych gruntów, wbrew dyspozycji art. 105 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *„Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości lub w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.”*
2. Dwukrotne naliczenie za okres nietrwałego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej – należnych do zapłaty opłat rocznych z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów, na wyłączenie których zezwolono 2 poddanymi kontroli decyzjami<sup>10</sup>.

Po raz pierwszy opłaty roczne, ze wskazaniem ich wysokości i terminu płatności pierwszej

---

<sup>9</sup> Przedmiotową decyzją zezwolono na wyłączenie z produkcji rolniczej użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków symbolami: RIIIb oraz RIVa. Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – *„(...) ok. 90% wyłączonej powierzchni stanowi użytek RIVa a ok. 10% użytek RIIIb.”*, *„Organ nie ustalał jaką powierzchnię zajmują użytki IV i III klasy, gdyż nie miało to wpływu na rozstrzygnięcie decyzji.”*, *„(...) powierzchnia przeznaczona do wyłączenia miała (...) 499,84 m<sup>2</sup>. Powierzchnia ta została wyłączona pod budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Zgodnie z art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych nie występuje w momencie wyłączenia na cele budownictwa mieszkaniowego do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego.”*, *„Dzielenie wniosku na dwie odrębne sprawy (...) byłoby tylko zbędnym przedłużaniem załatwienia sprawy. Z dokumentacji jasno wynikało, że (...) nie pobierane by były opłaty roczne ani należności.”*

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazać należy, że art. 12a u.o.g.r.l. ustanawia wyjątek od zasady uiszczenia należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Podstawę prawną rozstrzygnięcia decyzją w sprawie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej stanowi natomiast art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l., który określa przesłanki jej wydania. Określonej w nim przesłanki nie spełniały użytki rolne wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego zaliczone do klasy IVa, stąd nie istniała podstawa prawna udzielenia zezwolenia na ich wyłączenie w formie decyzji administracyjnej. Powyższe wyjaśnienie wskazuje na niewłaściwą interpretację przepisów prawa w analizowanym zakresie.

<sup>10</sup> Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji zezwalających na nietrwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej celem wydobywania torfów.

opłaty rocznej<sup>11</sup> ustalono w ww. decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, bez uwzględnienia określonej w nich daty faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji<sup>12</sup>, pomimo że zgodnie z art. 4 pkt 13 u.o.g.r.l. – w przypadku nietrwałego wyłączenia opłatę roczną uiszcza się przez okres tego wyłączenia. Nadmienić przy tym należy, że brak jest podstawy prawnej do rozstrzygnięcia decyzją zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – o dacie ich faktycznego wyłączenia<sup>13</sup>.

Po raz drugi opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze ww. gruntów organ ustalił w decyzjach w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną – jako „opłatę za okres faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej”<sup>14</sup>, płatną w terminie 14 dni od uprawomocnienia się decyzji. Tak określony termin płatności – niewynikający z przepisów u.o.g.r.l. – przypadał w każdym z badanych przypadków po terminie płatności pierwszej opłaty rocznej, określonej w decyzji zezwalającej na nietrwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. W rezultacie w przypadku zastosowania się strony do obowiązku uiszczenia, określonej decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, opłaty rocznej – strona dokonałaby wpłaty wyższej niż faktycznie należna za okres wyłączenia gruntów z produkcji<sup>15</sup>. Nadpłata zwiększyłaby się

---

<sup>11</sup> Z pouczeniem, że opłaty nieuiszczone w terminie podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

<sup>12</sup> Organ ustalił datę faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w każdym przypadku na dzień, od którego wnioskodawca chciał uzyskać zezwolenie na nietrwałe wyłączenie gruntów, tj. na 13 kwietnia 2021 r. i 1 września 2021 r., określając termin pierwszej płatności opłaty rocznej na, odpowiednio: 30 czerwca 2021 r. i 30 czerwca 2022 r. Ustalając w decyzjach datę wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej organ oparł się tylko na ww. wnioskach, nie przeprowadzając w tym zakresie dodatkowego postępowania wyjaśniającego. Nadmienić też należy, że akta spraw nie zawierają także dowodów w zakresie ustaleń w zakresie długości trwania planowanego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

<sup>13</sup> Wnioski dotyczyły wydania „decyzji zezwalającej na nietrwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej od dnia (...)”. Decyzjami ustalono „Datę faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji na dzień (...)”.

<sup>14</sup> Nadmienić należy, że w uzasadnieniu ww. decyzji wskazano błędnie, że przedmiotową opłatę obliczono „(...) jako 10% opłaty rocznej”, pomimo, że podstawą ich wyliczenia była kwota wskazana w odpowiedniej decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, odpowiadająca należności, a zgodnie z art. 4 pkt 13 u.o.g.r.l. – opłata roczna wynosi 10% należności.

<sup>15</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – organ nie posiada wiedzy, czy beneficjent poddanych kontroli decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dokonał w wyznaczonych terminach opłat rocznych „ponieważ całą księgowość prowadzi Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie”.

Nadmienić należy, że pomimo określenia wysokości opłaty rocznej w ww. decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – w ich rozstrzygnięciu wskazano jednocześnie, że „Opłata ta zostanie naliczona za okres faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej do czasu wykonania rekultywacji”. Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – w zamyśle organu beneficjent decyzji miał dokonać opłaty rocznej w terminie i kwocie wskazanej w decyzji zezwalającej.

Opłata wyliczona przez organ za okres faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, określona w decyzjach w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną, była niższa od opłaty rocznej określonej każdą z decyzji zezwalających na nietrwałe wyłączenie tych gruntów z produkcji rolniczej. Opłata wyliczona przez

w przypadku uiszczenia, określonej decyzjami w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną, „opłaty za okres faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej”.

Ponadto podstawą naliczenia ww. opłat była kwota wyliczona także za wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów pod rowami<sup>16</sup>, pomimo że zgodnie z art. 12 ust. 14 u.o.g.r.l. do opłat rocznych przyjmuje się w odniesieniu do gruntów rolnych kwoty określone w art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l., a tenże nie wskazuje kwot w odniesieniu do gruntów pod rowami<sup>17</sup>.

Należy również zaznaczyć, że 2 postępowania w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną zakończono poprzez wydanie decyzji nieprzewidzianej w art. 22 u.o.g.r.l., tj. uznającej rekultywację gruntów za zakończoną oraz jednocześnie ustalającej wysokość opłaty za okres faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. Zgodnie z art. 22 ust. 1 powyższej ustawy: „Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają: 1)

---

organ za okres faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej – w 1 przypadku wynosi XXXXXXX zł, podczas gdy opłata roczna określona w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, z określonym wcześniejszym terminem jej płatności – XXXXXXX zł, zaś w drugim – XXXXXXX zł, podczas gdy opłata roczna z określonym wcześniejszym terminem jej płatności – XXXXXXX zł.

Nadmienić przy tym należy, że opłata za okres wyłączenia z produkcji rolniczej ustalona 2 decyzjami w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną – wyliczona została w sposób nieproporcjonalny do okresu uznanego przez organ za faktyczny okres wyłączenia. W uzasadnieniu 1 decyzji wskazano, że opłatę za faktyczne wyłączenie gruntów wyliczono za okres od xxxxxxxxxxxxxxx do xxxxxxxxxxxxxxx, tj. za 248 dni (przy jednoczesnym błędnym wskazaniu, że okres ten trwał 273 dni), podczas gdy przy uwzględnieniu określonego w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, tj. xxxxxxxxxxxxxxx – okres ten liczył 249 dni, zaś w drugiej decyzji – za okres od xxxxxxxxxxxxxxx do xxxxxxxxxxxxxxx, tj. za 278 dni, podczas gdy przy uwzględnieniu określonego w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, tj. xxxxxxxxxxxxxxx – okres ten liczył 279 dni. Podkreślić jednak należy, że przed wydaniem ww. decyzji organ nie dokonywał ustaleń w zakresie dnia, w którym doszło do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Za ostatni dzień ww. okresów organ uznał natomiast w każdym przypadku dzień, z którym – jak wskazał pracownik przedsiębiorcy w zawiadomieniu o zakończeniu rekultywacji – rekultywacja została zakończona (dotyczy zawiadomień, które wpłynęły do organu 12.01.2022 r. i 04.07.2022 r., którymi zgłoszono zakończenie rekultywacji gruntów, odpowiednio: „z dniem 17.12.2021 r.”, „z dniem 06.06.2022 r.”, skutkujących wydaniem xxxxxxxxxxxxxxx i xxxxxxxxxxxxxxx decyzji w sprawie uznania rekultywacji gruntów za zakończoną). Wobec powyższego zwrócić należy uwagę na przypadki odmiennego stanowiska sądów administracyjnych w zakresie określania okresu wyłączenia z produkcji rolniczej:

- WSA w Warszawie w wyroku z 24 maja 2010 r., IV SA/Wa 2111/09, stwierdził: „Okres wyłączenia (okres, za który powinno się wyliczyć opłatę roczną) rozpoczyna się od chwili wyłączenia gruntów z produkcji do dnia wydania decyzji o zakończeniu rekultywacji. (...) wydanie decyzji o zakończeniu rekultywacji jest niezbędne do przyjęcia, że skończył się okres wyłączenia gruntów z produkcji i co z tym związane okres uwzględniany przy wyliczaniu opłaty rocznej”,
- WSA w Lublinie w wyroku z 16 listopada 2010 r., II SA/Lu 460/10, stwierdził „(...) w sytuacji wydania zezwolenia na czasowe wyłączenie gruntu z produkcji (...) istniały podstawy do ustalenia opłaty rocznej jedynie za okres wyłączenia. Wówczas to za okres wyłączenia (okres, za który powinno się wyliczyć opłatę roczną) należałoby uznać okres pomiędzy datą wyłączenia gruntów z produkcji a dniem wydania decyzji o zakończeniu rekultywacji (ewentualnie dniem złożenia wniosku o uznanie rekultywacji za zakończoną)”.

<sup>16</sup> Zgodnie z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – grunty pod rowami, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków symbolem W-ŁIV, stanowiły 0,0104 ha.

<sup>17</sup> Organ przyjął dla gruntów pod rowami kwotę określoną w art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l. dla łąk i pastwisk klasy IV.



Działaniem takim naruszono dyspozycję art. 12 ust. 1 zd. drugie u.o.g.r.l., zgodnie z którym obowiązek uiszczania opłat rocznych powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. – przez wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntów. Z powyższych decyzji nie wynika, że obowiązek zapłaty opłat rocznych uzależniony jest od ziszczenia się ww. ustawowego warunku, co może skutkować uiszczeniem przez zobowiązaną decyzją stroną pierwszej opłaty rocznej przed dniem faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, pomimo że obowiązek jej zapłaty jeszcze nie zaistniał<sup>22</sup>.

5. Wydanie 2 decyzji zezwalających na nietrwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej celem wydobywania torfów – na wnioski:
- a) złożone przez osobę, która nie dołączyła pełnomocnictwa do występowania w imieniu wnioskodawcy (spółki akcyjnej). Tym samym brak jest możliwości ustalenia na podstawie akt ww. spraw, czy wnioski złożyła osoba uprawniona do reprezentacji spółki<sup>23</sup>;
  - b) z którymi nie zostały przedstawione wymagane dokumenty, określone w art. 11 ust. 5 pkt 1-4 u.o.g.r.l., tj. dokumentacja określająca miąższość torfowiska oraz rodzaj występującego tam torfu, projekt eksploatacji, uwzględniający podział na etapy i termin jej zakończenia, projekt rekultywacji torfowiska z terminem jej zakończenia oraz ocena wpływu eksploatacji torfowiska na środowisko przyrodnicze<sup>24</sup>. Brak danych

---

<sup>22</sup> Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że do sytuacji takiej mogło dojść w przypadku decyzji, którą wyznaczono termin zapłaty pierwszej opłaty na 30 czerwca 2022 r. (data po sprostowaniu omyłki postanowieniem). Zgodnie bowiem z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej, udzielonymi 09.09.2022 r. – „Z oględzin w terenie wynika, wnioskodawca do dnia dzisiejszego nie rozpoczął inwestycji” (akta sprawy nie zawierały dowodów dot. przeprowadzenia oględzin).

Natomiast decyzja, którą wyznaczono datę pierwszej płatności na 30.06.2021 r. – nie była jeszcze tego dnia ostateczna.

<sup>23</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – „pełnomocnictwo zostało złożone już przy pierwszym wniosku (...) Z racji dużej ilości składanych wniosków, organ nie żąda za każdym razem pełnomocnictwa”. Jako dowód okazano jednak:

- upoważnienie z 20.11.2019 r. do reprezentowania spółki, m. in. w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, podpisane przez 1 członka zarządu, pomimo że według wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym do reprezentacji podmiotu niezbędne było współdziałanie dwóch członków zarządu (wieloosobowego),
- pełnomocnictwo z 26.03.2020 r. do reprezentowania spółki przed Starostwem Powiatowym w Łosicach, m. in. w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, udzielone przez 2 członków zarządu, z określonym terminem ważności do 31.12.2020 r., tj. nieobowiązujące już w okresie poddanym kontroli, w którym złożone zostały badane wnioski.

<sup>24</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania: „Przedsiębiorstwo (...) złożyło całą dokumentację w momencie składania pierwszego wniosku o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej (...). Każdy złożony wniosek dotyczy innego etapu wydobywania, dlatego też przedsiębiorstwo i organ wydający decyzję uznał, że wystarczające będzie dołączenie odpowiedniego wycinka z mapy. Pełna dokumentacja znajduje się



dotyczących terminu zakończenia rekultywacji gruntów objętych ww. wnioskami mógł wpłynąć na nieprawidłowości w zakresie należnej do zapłaty opłaty rocznej określonej w decyzjach zezwalających na wyłączenie przedmiotowych gruntów z produkcji rolniczej<sup>25</sup>.

Pomimo powyższych braków formalnych organ nie wezwał wnoszącego podania do ich usunięcia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., jak również nie zastosował – w odniesieniu do będącej w jego posiadaniu dokumentacji niezawierającej danych nt. etapowania eksploatacji i rekultywacji złoża torfu – co najmniej wezwania w trybie art. 50 § 1 k.p.a, zgodnie z którym organ administracji publicznej może wzywać do złożenia wyjaśnień, w tym na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy.

6. Nieprzeprowadzenie w 1 postępowaniu administracyjnym w sprawie udzielenia zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w celu budowy drogi publicznej – postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie czy do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji nie doszło już przed złożeniem wniosku w tym zakresie, pomimo

---

*w tutejszym urzędzie do wglądu i od momentu złożenia pierwszego wniosku nie zmieniła się. Organ uznał za bezzasadne wzywanie za każdym razem wnioskodawcy do uzupełnienia dokumentów, w momencie gdy jest w ich posiadaniu.”.*

Na potwierdzenie powyższego okazano n.w. dokumentację, sporządzoną w 2017 r., obejmującą m.in. grunty wskazane w ww. wnioskach o wyłączenie z produkcji rolniczej:

- „Projekt rekultywacji złoża torfu (...)”, określający termin zakończenia rekultywacji całego złoża, która ma nastąpić „najpóźniej przed XXXXXX rokiem”, wskazujący że „w przypadku częściowej rekultywacji wyrobisk (...) prace rekultywacyjne będą prowadzone w ciągu 3 miesięcy od zaprzestania wydobywania kopaliny i pomiaru geodezyjnego powstałych potorfii”. Tym samym projekt nie określał w sposób jednoznaczny terminu zakończenia rekultywacji gruntów objętych ww. wnioskami;
- „Projekt eksploatacji złoża torfu (...)”, określający m.in.: termin zakończenia eksploatacji całego złoża, miąższość torfowiska („XXXXXXXXXXXXXXXXXX”), rodzaj występującego tam torfu (XXXXXXXXXX) oraz ocenę wpływu eksploatacji torfowiska na środowisko przyrodnicze, z uwzględnieniem gospodarki wodnej. W ww. projekcie wskazano, że nie jest przewidziane etapowanie eksploatacji złoża torfu, zaznaczając, że „Liczba i usytuowanie wyrobisk będą uzależnione od zapotrzebowania (...) Corocznie (...) będą wyznaczone powierzchnie złoża (pod wyrobiska wgłębne) przeznaczone pod wydobywanie kopaliny w danym roku kalendarzowym.”.

Na podstawie akt ww. spraw nie można stwierdzić, czy będąca w posiadaniu organu dokumentacja jest aktualna. Wnioskodawca nie powołał się w poddanych kontroli wnioskach na ww. dokumenty, a wskazując jako załącznik „Projekt eksploatacji (fragment mapy syt. – wys.)” nie podał jego żadnych cech identyfikacyjnych. Nie wskazał także terminu zakończenia eksploatacji części złoża objętego każdym z poddanych kontroli wniosków ani terminu zakończenia rekultywacji torfowiska objętego wnioskiem (poddane kontroli wnioski dotyczyły XXXXX i XXXXX etapu eksploatacji ww. złoża).

<sup>25</sup> Rekultywacja gruntów objętych poddanych kontroli zezwoleniami na ich wyłączenie z produkcji rolniczej zakończona została w każdym badanym przypadku w okresie krótszym niż 1 rok od planowanej daty wyłączenia gruntów z produkcji.

że z wniosku<sup>26</sup> oraz ogólnodostępnych danych<sup>27</sup> wynika, że dotyczył ulicy o nadanej już nazwie, co może wskazywać, że przedmiotowe grunty mogły być już wcześniej użytkowane jako droga. W szczególności wnioskodawcy nie wezwano w trybie art. 50 § 1 k.p.a. do złożenia wyjaśnień w powyższym zakresie<sup>28</sup>.

7. Zakończenie 6 postępowań w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w sposób nieprzewidziany przepisami k.p.a. Wnioski o udzielenie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji skutkowały – po ustaleniu przez organ pochodzenia gleb – wydaniem zaświadczeń o usytuowaniu projektowanych inwestycji na gruntach niepodlegających ochronie. Powyższym działaniem naruszono dyspozycję art. 105 § 1 k.p.a., zgodnie z którym – gdy organ w toku postępowania stwierdzi jego bezprzedmiotowość – winien je umorzyć w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto wydanie przedmiotowych zaświadczeń było niezgodne z żądaniem wnioskodawców<sup>29</sup>.
8. Nieokreślenie w poddanych kontroli decyzjach zezwalających na trwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej obowiązku informacyjnego określonego w art. 12 ust. 3 u.o.g.r.l.<sup>30</sup>, zgodnie z którym *„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.”* – w 2 decyzjach.

Powyższym zaniechaniem naruszono wymóg określania w decyzjach dotyczących wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego zaliczonych do klas I, II, IIIa, IIIb i przeznaczonych na cele nierolnicze – obowiązków związanych z wyłączeniem.

---

<sup>26</sup> Do wniosku dołączony został wypis i wrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po jego zmianie uchwałą Nr XXXXXXXXXXXX Rady XXXXXXXXXXXXXXXX z dnia XXXXXXXXXXXX „ze zmianami dla działki nr (...), która stanowi ul. XXXXXXXXXXXXXXXX, a także decyzja z XXXXXXXXXXXXXXXX r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości stanowiącej własność osoby fizycznej, zgodnie z którą ww. działka wydzielona została pod drogę publiczną i przeszła z mocy prawa na własność gminy z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca projekt podziału stała się ostateczna (XXXXXXXXXXXXX r.).

<sup>27</sup> Dotyczy uchwały Nr XXXXXXXXXXXX Rady XXXXXXXXXXXX z dnia XXXXXXXXXXXX w sprawie nadania nazwy ulicy w XXXXXXXXXXXX (Dz.U. Woj. Maz. XXXXXXXXXXXXXXXX).

<sup>28</sup> Organ okazał dowód, że decyzją z XXXXXXXXXXXX zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę drogi gminnej na ww. działce (decyzja wydana w terminie późniejszym niż poddana kontroli decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej).

<sup>29</sup> W żadnym z badanych przypadków wnioskodawcy nie ubiegali się o wydanie zaświadczenia, a przywołany w podstawie prawnej wydanych zaświadczeń art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. stanowi o wymogu uzyskania decyzji zezwalającej przed wyłączeniem z produkcji gruntów określonego rodzaju, nie zaś o wymogu urzędowego potwierdzenia określonych faktów.

<sup>30</sup> W decyzji wskazano jedynie artykuł, bez wskazania określonego w nim obowiązku.

Ponadto w 2 decyzjach określono niewynikający z przepisów prawa obowiązek powiadomienia na piśmie Starostwa Powiatowego w Łosicach o przejściu obowiązku uiszczania opłat rocznych na nabywcę gruntów wyłączonych z produkcji.

9. Wydanie 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie 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 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”*.
10. Zamieszczenie w 3 decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – niewłaściwego pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania<sup>31</sup> oraz niezamieszczenie pouczenia o skutkach skorzystania z tego uprawnienia, czym naruszono postanowienia art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., zgodnie z którym decyzja zawiera: *„pouczenie (...) o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (...)”*. Zgodnie z art. 127a k.p.a. – w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję, a z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.
11. Niewezwanie wnioskodawcy do dokonania – na konto właściwego organu podatkowego – opłaty skarbowej za pełnomocnictwo dołączone do 1 wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, pomimo że wnioskodawca dołączył dowód opłaty skarbowej dokonanej na konto niewłaściwego organu podatkowego<sup>32</sup>. Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej<sup>33</sup> – organem podatkowym

---

<sup>31</sup> Dotyczy pouczenia o treści: *„W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania”*.

<sup>32</sup> Opłata dokonana została na konto Urzędu Gminy Huszlew. Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – *„nie wezwano do uzupełnienia wniosku o dowód opłaty skarbowej (...) w wyniku przeoczenia”*. Wniosek skutkował wydaniem zaświadczenia.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2142, ze zm.).

właściwym miejscowo w sprawach opłaty skarbowej od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce złożenia dokumentu. Powyższym zaniechaniem naruszono wymogi art. 261 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *„Jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat (...), które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni.”*. Zgodnie z art. 261 § 2 k.p.a. – jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi.

12. Wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych wniosku o ustalenie kierunku i terminu rekultywacji<sup>34</sup> bez wskazania podstawy prawnej, terminu oraz pouczenia, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, czym naruszono wymogi określone w art. 64 § 2 k.p.a.
13. Niepoinformowanie w przypadku 1 sprawy zakończonej wydaniem decyzji o ustaleniu kierunku i terminu wykonania rekultywacji oraz osoby zobowiązanej do rekultywacji, stron postępowania o niezafatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., tj. miesiąca od dnia wpływu wniosku do organu<sup>35</sup>. Powyższym zaniechaniem naruszono wymogi określone w art. 36 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *„O każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zafatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia”*.
14. Wydanie decyzji ustalającej kierunek, termin wykonania rekultywacji oraz osobę zobowiązaną do rekultywacji, w której błędnie wskazano termin zakończenia prac rekultywacyjnych, tj. do dnia obowiązywania koncesji na prowadzenie przedmiotowej działalności przez przedsiębiorcę, nie uwzględniając możliwości prowadzenia prac rekultywacyjnych przez okres 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej<sup>36</sup>, czym

---

<sup>34</sup> Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Geodezji, Katastru i Nieruchomości z dnia 19.09.2022 r.: *„Błąd pracownika. W kolejnych sprawach uwzględniono podstawę prawną, termin oraz pouczenie”*.

<sup>35</sup> Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Geodezji, Katastru i Nieruchomości z dnia 19.09.2022 r.: *„(...) O każdym etapie, wnioskodawca był informowany i uznano, że w tym przypadku zawiadomienie o wydłużeniu terminu nie będzie konieczne.”*

<sup>36</sup> Wskazano termin zakończenia prac rekultywacyjnych do 31 grudnia 2042 r., tj. do dnia obowiązywania koncesji na prowadzenie przedmiotowej działalności przez przedsiębiorcę.

naruszono wymóg określony w art. 20 ust. 4 u.o.g.r.l.

15. Nieprowadzenie corocznych kontroli w zakresie rekultywacji gruntów, pomimo prowadzenia w kontrolowanym okresie rekultywacji na terenie powiatu łosickiego, 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”*<sup>37</sup>. Ponadto w okresie objętym kontrolą starosta nie egzekwował od podmiotów zobowiązanych do rekultywacji gruntów obowiązku corocznego zawiadamiania organu w terminie do 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

**Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:**

- a) w podstawie prawnej poddanych kontroli decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej:
- wskazano niemający zastosowania w sprawie: art. 11 ust. 1b i 3 u.o.g.r.l. – w 3 decyzjach, art. 11 ust. 1a – w 2 decyzjach,
  - nie uszczegółowiono, odpowiednio – co do ustępu lub punktu: art. 12 u.o.g.r.l. – w 4 decyzjach, art. 11 i 12 a – w 1 decyzji, pomimo że nie wszystkie przepisy danego artykułu miały zastosowanie w sprawie;
- b) w podstawie prawnej wszystkich poddanych kontroli decyzji uznających rekultywację za zakończoną nie wskazano art. 22. ust. 1 pkt 4 u.o.g.r.l. oraz w podstawie prawnej wszystkich poddanych kontroli decyzji ustalających kierunek, termin wykonania

---

<sup>37</sup> Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Geodezji, Katastru i Nieruchomości z dnia 19.09.2022 r.: *„Organ nie przeprowadzał kontroli wykonywania obowiązku rekultywacji gruntów polegających na sprawdzeniu co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, wymagań technicznych oraz ich terminowości ze względu na brak możliwości wyjazdów, spowodowanym panującą pandemią. Dodatkowo, w okresie kontrolowanym nie było żadnej kończącej się rekultywacji”* oraz: *„W przekazanych danych statystycznych wskazano, że w okresie kontrolowanym nie prowadzono żadnych rekultywacji, ponieważ tutejszy urząd nie posiada danych o toczących się rekultywacjach, jedynie o zakończonych oraz o kierunkach rekultywacji”*.

W przekazanych przez Starostę Łosickiego danych statystycznych wskazano, iż w kontrolowanym okresie wydano 2 decyzje ustalające kierunek i termin rekultywacji oraz 6 decyzji uznających rekultywację za zakończoną. W czasie czynności kontrolnych ustalono, że z poddanych kontroli decyzji uznających rekultywację za zakończoną wynika, że grunty objęte przedmiotowymi decyzjami były rekultywowane w kontrolowanym okresie.

rekultywacji i osobę zobowiązaną do rekultywacji nie wskazano art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.g.r.l. Ponadto w podstawie prawnej wszystkich ww. decyzji wskazano art. 22 ust. 2 bez uszczegółowienia konkretnej jednostki redakcyjnej, tj. punktu. Podkreślić należy, że przez wskazanie podstawy prawnej należy rozumieć przywołanie konkretnego artykułu, ustępu, punktu, litery przepisu prawa, ponadto zaznaczyć należy, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach przepisów prawa. Zasadnym zatem jest, aby wskazana podstawa prawna działania organu była pełna;

- c) w 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej niewłaściwie oznaczono stronę postępowania, tj. wskazano nazwę, pod którą osoba fizyczna wykonuje działalność gospodarczą, bez jej imienia i nazwiska, pomimo że zgodnie z art. 43<sup>2</sup> i art. 43<sup>4</sup> ustawy Kodeks cywilny<sup>38</sup> – przedsiębiorca działa pod firmą, a firmą osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko, co nie wyklucza włączenia do firmy określeń wskazujących na przedmiot działalności przedsiębiorcy czy innych określeń dowolnie obranych<sup>39</sup>;
- d) w rozstrzygnięciu 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej wskazano błędnie pochodzenie gruntów – organiczne, pomimo że decyzja dotyczyła gruntów pochodzenia mineralnego, co wskazano w uzasadnieniu decyzji;
- e) na 2 decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dokonano adnotacji z błędnie określonym dniem, z którym decyzja stała się ostateczna, tj. określonym na ostatni dzień, w którym stronie służyło prawo złożenia odwołania od decyzji;
- f) we wszystkich poddanych kontroli zaświadczeniach potwierdzających, że grunty nie podlegają ochronie:
  - wskazano wprowadzającą w błąd podstawę prawną ich wydania, tj. art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a.<sup>40</sup> w związku z art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l., pomimo że wydanie przedmiotowych zaświadczeń nie wymaga przepisu prawa,
  - wskazano niewłaściwą podstawę prawną zwolnienia od opłaty skarbowej, tj. art. 3

---

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).

<sup>39</sup> Stronę w decyzji określono jako *Przedsiębiorstwo XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX „(...)”*, pomimo że przedsiębiorca posiada wpis do CEIDG.

<sup>40</sup> Zgodnie z przywołanym przepisem – zaświadczenie wydaje się, gdy urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa.

ustawy o opłacie skarbowej<sup>41</sup>, pomimo że zaświadczenia dotyczące ochrony gruntów rolnych podlegają zwolnieniu z opłaty skarbowej zgodnie z cz. II ust. 21 pkt 7 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej;

- g) w poddanych kontroli sprawach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej organ ustalał pochodzenie gleb w oparciu o zasoby *Portalu Mapowego Województwa Mazowieckiego*<sup>42</sup>, pomimo że zgodnie z zamieszczoną w nim informacją – mapa prezentowana w serwisie „*ma charakter poglądowy i w żadnym razie nie może być traktowana jako oficjalny dokument. Nie może być podstawą żadnych czynności administracyjnych i urzędowych.*”<sup>43</sup>;
- h) udostępniany zainteresowanym w okresie objętym kontrolą formularz wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej<sup>44</sup> – jako załączniki do wniosku wskazuje m.in.:
- „*wypis z planu zagospodarowania terenu*”, pomimo że uchwały w sprawie planu miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa<sup>45</sup>, a zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. – fakty powszechnie znane nie wymagają dowodu,
  - tytuł własności, pomimo że potwierdzać on może fakty powszechnie znane<sup>46</sup> lub fakty znane organowi z urzędu<sup>47</sup>, które zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. – nie wymagają dowodu.
- Przedmiotowy formularz wprowadzać może w błąd co do istnienia bezwzględnie obowiązku dołączenia do wniosku powyższych dokumentów.

Ponadto stwierdzono przypadki, w których decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego<sup>48</sup> – odstąpiono

---

<sup>41</sup> Zgodnie z ww. przepisem – opłacie skarbowej nie podlega wydanie zaświadczenia, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlega innym opłatom o charakterze publicznoprawnym lub jest od tych opłat zwolnione.

<sup>42</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – „*Organ przy ustalaniu pochodzenia gleb korzysta z map glebowych dostępnych na Portalu mapowym województwa mazowieckiego, z racji tego, że mapy tam dostępne są przejrzyste, czytelne, oznaczone kolorami, są zgodne z mapami glebowymi dostępnymi w siedzibie Starostwa.*”.

<sup>43</sup> Na podstawie okazanych wycinków map glebowych będących w posiadaniu Starostwa Powiatowego w Łosicach nie stwierdzono innego, aniżeli określone na podstawie mapy z ww. portalu, pochodzenia gleb objętych poddanyymi kontroli decyzjami i zaświadczeniami.

<sup>44</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>45</sup> Zgodnie z wymogiem art. 29 ust. 1 ustawy z 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.).

<sup>46</sup> Dotyczy elektronicznie prowadzonych ksiąg wieczystych.

<sup>47</sup> Dotyczy aktów notarialnych, które mogą znajdować się w posiadaniu organu.

<sup>48</sup> Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji zezwalających tego rodzaju.

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 jednorodzinnemu<sup>49</sup>, a także gruntu o nieustalonym sposobie planowanego użytkowania. 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 (...)”*<sup>50</sup>. Niezależnie

---

<sup>49</sup> Dotyczy utwardzeń gruntu typu: dojścia, dojazdy, place, miejsca postojowe czy miejsca gromadzenia odpadów, zaś w 1 przypadku także gruntu pod wolnostojącym budynkiem, który we wniosku oraz poddanej kontroli decyzji określony został jako budynek gospodarczy. Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania – *„Budynek gospodarczy (...) został uznany jako niezbędny do prawidłowego funkcjonowania budynku mieszkalnego i według opinii organu tworzy wraz z domem i infrastrukturą towarzyszącą całość funkcjonalno – użytkową. Organ po analizie projektu uznał, że budynek gospodarczy służyć będzie jako garaż, czyli obiekt niezbędny do obsługi budynku mieszkalnego. Świadczy o tym projektowany podjazd i dwoje drzwi.”*. Dodatkowo okazano decyzję zatwierdzającą projekt budowlany z produkcji rolnej gruntów przeznaczonych *„pod budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego i budynku gospodarczego”*). W każdym przypadku zwolnieniem objęto powierzchnię nie większą niż 0,05 ha.

<sup>50</sup> Dalej także: *„Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w powyższym wyroku art. 12a u.o.g.r.l. zwalnia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w stosunku do gruntu pod konkretny budynek (do określonego ustawowo obszaru). Nie przewiduje się więc zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych całego gruntu pod projektowane osiedle, a więc obok gruntów pod budynki, także gruntów pod drogi dojazdowe (wewnętrzne lub publiczne). (...) Przepis art. 12a u.o.g.r.l. służy celom ochronnym gruntów rolnych i leśnych dlatego nie sposób podzielić wykładni (...) odwołującej się do art. 34 ustawy Prawa budowlanego, czy rozporządzenia Ministra Infrastruktury (...) w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.”*. Stanowisko w zakresie stosowania wykładni zwężającej przyjął Naczelny Sąd Administracyjny również w innych wyrokach, np. sygn. akt II SA 1793/00, II OSK 655/10.



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.

Stwierdzono także, że w 1 postępowaniu zakończonym wydaniem zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej nie uznano osoby dysponującej tytułem własności do nieruchomości<sup>51</sup> – za stronę. W konsekwencji – właściciela nie powiadomiono o wszczęciu postępowania, pomimo wymogu określonego 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.”*, jak również nie doręczono mu decyzji, wbrew obowiązku określonemu w art. 109 § 1 k.p.a. Działanie takie ocenić należy jako niezgodne z art. 28 k.p.a., w myśl którego *„Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (...)”*. Każdy właściciel nieruchomości posiada bowiem interes prawny w postępowaniu w przedmiocie wydania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Wynika on zarówno z konstytucyjnej zasady ochrony własności, jak również z art. 140 i 199 ustawy Kodeks cywilny<sup>52</sup> czy – w przypadku własności w ramach wspólności majątkowej małżeńskiej – także z art. 36<sup>1</sup> § 1 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>53</sup>, zgodnie z którym małżonek może sprzeciwić się podejmowanym czynnościom zarządu majątkiem wspólnym przez drugiego małżonka, z wyjątkiem czynności w bieżących sprawach życia codziennego lub zmierzającej do zaspokojenia zwykłych potrzeb rodziny albo podejmowanej w ramach działalności zarobkowej<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Dotyczy małżonka wnioskodawcy.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.), dalej k.c.

Zgodnie z art. 40 k.c. – *„W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.”*, zaś zgodnie z art. 199 k.c. – *„Do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. (...)”*.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359, ze zm.), dalej k.r.o.

<sup>54</sup> Wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej uznać należy za czynność wykraczającą poza zakres zwykłego zarządu, przykładowo: wyrok WSA w Szczecinie z 21.10.2021, II SA/Sz 610/21, zgodnie z którym: *„(...) za słuszne należy uznać stanowisko (...) że wystąpienie z wnioskiem o zezwolenie na trwałe wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu rzeczą. Zdaniem Sądu, tak daleko idąca zmiana polegająca na wskazaniu innego niż dotychczasowy sposobu użytkowania gruntu, prowadząca w istocie do trwałej zmiany przeznaczenia nieruchomości i w rezultacie do jej odrolnienia wymaga uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli.”*

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. Wydawania decyzji o umorzeniu, odpowiednio w całości lub w części, postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w każdym przypadku, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości lub w części, zgodnie z dyspozycją art. 105 § 1 k.p.a., w tym w szczególności, gdy po wszczęciu postępowania ustalono, że dotyczy gruntów innych aniżeli określone w art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l.
2. Określania wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów nietrwale wyłączonych z produkcji – zgodnie z postanowieniami art. 4 pkt 13 oraz art. 12 ust. 14 w związku z art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l.
3. Przestrzegania określonego w art. 22 ust. 1 u.o.g.r.l. zakresu orzekania decyzjami w sprawie uznania rekultywacji za zakończoną.
4. 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. oraz mając na uwadze postanowienia art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l.
5. Wskazywania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w ramach określania obowiązków związanych z wyłączeniem, że obowiązek uiszczenia opłat rocznych powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, zgodnie z art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l.
6. 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., dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji celem wydobywania torfów dokumentów określonych

w art. 11 ust. 5 pkt 1-4 u.o.g.r.l., a także dołączenia pełnomocnictwa w przypadku, gdy wnioskodawca działa przez pełnomocnika, w związku z obowiązkiem określonym w art. 33 § 3 k.p.a., a w przypadku konieczności uzyskania dodatkowych wyjaśnień niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy – wzywania wnioskodawców w trybie art. 50 § 1 k.p.a.

7. Przeprowadzania postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie czy grunty objęte wnioskiem o wyłączenie z produkcji rolniczej – nie były już wcześniej użytkowane na cele nierolnicze, w szczególności z zastosowaniem trybu określonego w 50 § 1 k.p.a.
8. Określania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w ramach realizacji wymogu określania obowiązków związanych z wyłączeniem wynikającego z art. 11 ust. 1 a u.o.g.r.l., obowiązku informacyjnego ustanowionego w art. 12 ust. 3 u.o.g.r.l., a także zaniechania określania w nich obowiązków informacyjnych niewynikających z przepisów prawa.
9. Zamieszczania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej właściwego pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania oraz pouczenia o skutkach skorzystania z tego uprawnienia, zgodnie z wymogiem art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. w związku z art. 127a k.p.a.
10. Wzywania wnioskodawcy do dokonania opłaty skarbowej na konto organu podatkowego określonego zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej w przypadku dokonania opłaty na niewłaściwe konto, zgodnie z wymogiem art. 261 § 1 k.p.a., mając na uwadze postanowienia art. 261 § 2 k.p.a.
11. Wzywania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych wniosku o ustalenie kierunku i terminu rekultywacji ze wskazaniem podstawy prawnej, terminu oraz pouczenia, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, zgodnie z wymogiem określonym w art. 64 § 2 k.p.a.
12. Informowania, w przypadku spraw dotyczących wydania decyzji o ustaleniu kierunku i terminu wykonania rekultywacji oraz osoby zobowiązanej do rekultywacji, stron postępowania o niezafatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., zgodnie z wymogiem określonym w art. 36 § 1 k.p.a.
13. Wydawania decyzji ustalających kierunek, termin wykonania rekultywacji oraz osobę zobowiązaną do rekultywacji z prawidłowym wskazaniem terminu zakończenia prac rekultywacyjnych, uwzględniając wymóg określony w art. 20 ust. 4 u.o.g.r.l.

14. Przeprowadzania corocznych kontroli w zakresie wykonania obowiązku rekultywacji gruntów, zgodnie z wymogiem określonym w art. 27 ust. 3 u.o.g.r.l. oraz egzekwowania od podmiotów zobowiązanych do rekultywacji gruntów obowiązku corocznego zawiadomienia organu w terminie do 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

**Ponadto zwracam uwagę na konieczność:**

- a) poprawnego oraz precyzyjnego określania podstawy prawnej w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w szczególności poprzez wskazywanie tylko tych jednostek redakcyjnych aktów prawnych, które mają zastosowanie w danej sprawie;
- b) wskazywania w podstawie prawnej decyzji uznających rekultywację za zakończoną – art. 22. ust. 1 pkt 4 u.o.g.r.l., w podstawie prawnej decyzji ustalających kierunek, termin wykonania rekultywacji i osobę zobowiązaną do rekultywacji - art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.g.r.l. oraz w podstawie prawnej wszystkich ww. decyzji art. 22 ust. 2 z uszczegółowieniem konkretnej jednostki redakcyjnej, tj. punktu;
- c) oznaczania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej strony postępowania, którą jest osoba fizyczna wykonująca działalność gospodarczą – zgodnie z postanowieniami art. 43<sup>2</sup> i art. 43<sup>4</sup> ustawy Kodeks cywilny;
- d) zgodnego ze stanem faktycznym określania pochodzenia gruntów w rozstrzygnięciu decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej;
- e) prawidłowego określania dnia, z którym decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej stała się ostateczna;
- f) wskazywania w zaświadczeniach potwierdzających, że grunty nie podlegają ochronie – właściwej podstawie prawnej ich wydania oraz właściwej podstawie prawnej zwolnienia od opłaty skarbowej, mając przy tym na uwadze, że przedmiotowe zaświadczenia nie mogą stanowić formy zakończenia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej;
- g) ustalania pochodzenia gleb w celu wydania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w oparciu o dokumenty oficjalne, które mogą stanowić podstawę czynności administracyjnych;
- h) 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.

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/