



WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-I.431.1.89.2022

Warszawa, 26 kwietnia 2023 r.

Pani
Ewa Grażyna Besztak
Starosta Powiatu Węgrowskiego

Starostwo Powiatowe
w Węgrowie
ul. Przemysłowa 5
07-100 Węgrów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹, art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej² kontrolerzy: Paulina Domagała – inspektor wojewódzki i Iwona Parys – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 29 września do 26 października 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Węgrowie, z siedzibą przy ul. Przemysłowej 5.

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 16 września 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 24 stycznia 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Pani Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą przyjęto 768 wniosków dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. podania Starosta Węgrowski wydał 44 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej³, 5 decyzji umarzających postępowanie w całości,

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

² Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

³ W tym 8 decyzji nakładających obowiązek zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby.

20 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania oraz pozostawił 1 wniosek bez rozpoznania. Ponadto 3 wnioski zostały wycofane przez wnioskodawców⁴. Organ wydał także 4 decyzje z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym 1 decyzję określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, 1 decyzję zmieniającą wcześniejszą wydaną decyzję określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz 2 decyzje odmowne. Ponadto do organu wpłynęło 6 zawiadomień o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

Nie wydawano decyzji nakazujących zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów lub założenie na nich trwałych użytków rolnych ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi, a także decyzji z urzędu na podstawie art. 28 ust. 1–4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵.

Na terenie powiatu węgrowskiego w okresie kontrolowanym prowadzono 5 rekultywacji gruntów. W powyższym okresie Starosta Węgrowski przeprowadził 4 kontrole dotyczące rekultywacji gruntów oraz 1 kontrolę dotyczącą zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.g.r.l. Nie prowadzono okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin dla gruntów położonych na obszarach, o których mowa w art. 18 i 19 u.o.g.r.l. ponieważ – jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa – na terenie powiatu węgrowskiego nie występują strefy ograniczonego użytkowania.

Kontroli poddano 10 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 6 spraw zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej, wybierając 5 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej⁶ i 1 decyzję umarzającą postępowanie w całości, a także 4 sprawy zakończone w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji, wybierając 2 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, 1 wniosek wycofany oraz 1 wniosek pozostawiony bez rozpoznania. Kontroli poddano także 2 sprawy z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym: 1 decyzję określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz 1 decyzję zmieniającą wcześniejszą wydaną decyzję określającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji. Badaniu poddano również 2 kontrole

⁴ Pozostałe 691 spośród 768 wniosków załatwiono poprzez naniesienie adnotacji na projektach (538 spraw) oraz zawiadomienie o opłatach rocznych (153 sprawy).

⁵ 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.

⁶ W tym 3 decyzje określające obowiązki uiszczania należności i opłat rocznych oraz 2 decyzje nieokreślające obowiązków w tym zakresie.

z zakresu rekultywacji gruntów oraz 2 zawiadomienia o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji⁷.

Poddane kontroli decyzje dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu, określonej, odpowiednio: w art. 5 ust. 1 i art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l. oraz w art. 21 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁸, zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a., podpisane zostały 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 dotyczą gruntów, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. i wydane zostały po weryfikacji interesu prawnego wnioskodawcy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy oraz klas i pochodzenia gruntów objętych wnioskiem. W każdym przypadku zezwolono na wyłączenie z produkcji rolniczej powierzchni zgodnej z dołączonym do wniosku projektem zagospodarowania terenu. W ramach realizacji dyspozycji art. 11 ust. 1a u.o.g.r.l. – w decyzjach określono związane z wyłączeniem obowiązki w zakresie uiszczania należności i opłat rocznych (lub wskazano na brak obowiązków w przedmiotowym zakresie), a także poinformowano o obowiązku określonym w art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne⁹, a w decyzjach określających obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych – także o obowiązku informacyjnym, o którym stanowi art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l.¹⁰. 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.

Wysokość opłat rocznych, określona w poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, wyliczona została zgodnie z zasadą wyrażoną w art.

⁷ Oznaczenia wszystkich spraw poddanych badaniu wskazano w arkuszu ustaleń kontroli nr 2, który dołączono do akt kontroli.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.), dalej k.p.a.

⁹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.), dalej u.p.g.k. Dotyczy obowiązku zgłaszania właścicielom staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian.

¹⁰ 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.

4 ust. 13 u.o.g.r.l., tj. jako 10% należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji, zaś wysokość należności – z zastosowaniem właściwych kwot, określonych w art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l.

Decyzję umarzającą postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej wydano w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l., stwierdzając bezprzedmiotowość postępowania.

Starosta Węgrowski przed wydaniem decyzji z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zasięgnął opinii właściwych organów, zgodnie z art. 22 ust. 2 powyższej ustawy, a po wydaniu decyzji przekazywał ich kopie do wiadomości ww. organów. Decyzje z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów zawierały odpowiednie elementy wynikające z art. 22 ust. 1 pkt 2–3 u.o.g.r.l.

Przed przeprowadzeniem kontroli wykonania obowiązku rekultywacji, o której mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, organ zawiadamiał osoby obowiązane do rekultywacji. W ramach kontroli przeprowadzono oględziny gruntów objętych obowiązkiem rekultywacji, z których sporządzano protokół z dokumentacją fotograficzną. Organ czuwał także nad wpływem zawiadomień o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. W przypadku wszystkich poddanych badaniu zawiadomień informacja wpłynęła do urzędu po przypomnieniu osobom obowiązującym do rekultywacji o konieczności spełnienia powyższego obowiązku.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomniejszenie, w 3 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej¹¹, 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*”. Ze złożonych wniosków wynika bowiem, że grunty, których wartość ustalono – nie zostały jeszcze faktycznie wyłączone z produkcji rolniczej¹². Zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. – przez

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

¹² Wnioskodawcy, określając termin rozpoczęcia prac budowlanych – wskazali daty przyszłe, a akta spraw nie zawierają dowodów na okoliczność, że do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji doszło przed uzyskaniem decyzji w tym przedmiocie.

wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się „rozpoczęcie innego niż rolnicze (...) użytkowanie gruntów (...)”.

W konsekwencji w 1 decyzji określającej wysokość należności do zapłaty¹³ – organ wskazał też, określony w art. 12 ust. 13 u.o.g.r.l., termin jej uiszczenia, pomimo że przed jego upływem mogła nie zaistnieć ustawowa przesłanka powstania obowiązku zapłaty należności¹⁴, określona w art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l., zgodnie z którym obowiązek uiszczenia należności powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji¹⁵.

Ponadto wartość gruntów określona została na podstawie oświadczeń wnioskodawców „o wartości wolnorynkowej 1 m² gruntu (...) ustalonej wg cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami”, których w 2 przypadkach organ nie zweryfikował¹⁶. Brak przedmiotowej weryfikacji należy ocenić krytycznie ze względu na fakt, że oświadczenie składa osoba, w której interesie leży maksymalne pomniejszenie należności z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej.

2. Nałożenie w 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej – obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby, pomimo że wymagana opinia w przedmiotowym

¹³ W 2 pozostałych ww. decyzjach orzeczono o braku należności do uiszczenia, w związku z pomniejszeniem ustalonej należności „o wartość gruntu, ustaloną w/g oświadczenia wnioskodawcy”.

¹⁴ Określony we wniosku skutkującym wydaniem ww. decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – planowany termin rozpoczęcia prac budowlanych (lipiec 2022 r.) przypada po terminie płatności należności określonej w decyzji, wynoszącym 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, tj. od 12.04.2022 r. Z wyjaśnień pisemnych uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że organ nie dokonywał innych ustaleń w zakresie daty faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji aniżeli wynikające z wniosku.

¹⁵ 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. (...)”.

¹⁶ Zgodnie z wyjaśnieniami pisemnymi osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą – „organ nie zweryfikował ceny podanej przez wnioskodawcę we wniosku, opierał się na cenie podanej w oświadczeniu przez wnioskodawcę. (...) W ocenie organu nie było podstaw do kwestionowania tej wartości, bowiem nie odbiegała ona od stawek stosowanych wówczas w obrocie na lokalnym rynku.”. Z wyjaśnień wynika, że ceny gruntu określone przez wnioskodawców stanowiły maksymalne ceny nieruchomości w danej miejscowości (organ nie przedstawił dowodów potwierdzających wyjaśnienia). Nadmienić należy, że akta ww. spraw nie zawierały dowodów w zakresie przeprowadzenia w trakcie ww. postępowań przez organ kontrolowany analizy cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami w trakcie ww. postępowań.

zakresie nie została wyrażona przez organ współdziałający¹⁷. Organ uznał brak opinii wójta – za „*milczącą zgodę*”, pomimo że zgodnie z wymogiem art. 106 § 5 k.p.a. – zajęcie stanowiska przez organ następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, a żaden przepis szczególny nie przewiduje w przypadku przedmiotowego zasięgnięcia opinii – uznania braku opinii organu współdziałającego za „*milczącą zgodę*”. Powyższym działaniem naruszono wymóg określony w art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l., zgodnie z którym „*(...) w decyzji o wyłączeniu (...) można, po zasięgnięciu opinii wójta, nałożyć obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby (...)*”.

Ponadto, nakładając obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby – organ nie określił jej miąższości, pomimo wymogu w tym zakresie określonego w art. 4 pkt 7 u.o.g.r.l.¹⁸ ani nie wskazał celu jej wykorzystania¹⁹, którym jest poprawa wartości użytkowej gruntów, zgodnie z przytoczonym powyżej art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l. Tym samym niedookreślony został obowiązek nałożony decyzją, co w rezultacie utrudniłoby zastosowanie sankcji przewidzianych za jego niewykonanie²⁰.

3. Niezawarcie w 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej informacji o obowiązku informacyjnym określonym art. 12 ust. 3 u.o.g.r.l.²¹, 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.*”. Powyższym zaniechaniem naruszono wymóg określenia w decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji gruntów określonej kategorii²² – obowiązków związanych z wyłączeniem, wynikający z art. 11 ust. 1a u.o.g.r.l.

Ponadto w ww. decyzjach określono obowiązki niewynikające z przepisów prawa, tj.:

- obowiązek uprzedzenia przez zbywającego grunt – nabywcy o uprawnieniu

¹⁷ Pomimo, że organ kontrolowany zwrócił się do właściwego wójta o wyrażenie opinii w przedmiotowym zakresie.

¹⁸ Zgodnie z art. 4 pkt 7 u.o.g.r.l. – „*miąższość tej warstwy określa się w decyzji, o której mowa w art. 11 ust.1*”.

¹⁹ W decyzji nałożony został „*obowiązek zdjęcia wierzchniej próchnicznej warstwy gleby (...) i wykorzystania jej we własnym zakresie*”.

²⁰ Dotyczy sankcji określonych w art. 14 ust. 2 u.o.g.r.l., zgodnie z którym – w razie niewykonania obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby – osoba wyłączająca grunty z produkcji uiszcza stosowaną opłatę za każdy 1 m³ wykorzystanej niewłaściwie próchnicznej warstwy gleby.

²¹ W decyzji wskazano jedynie artykuł, bez wskazania określonego w nim obowiązku.

²² Decyzja dotyczyła gruntów klasy III.

- określonym w art. 12 ust. 2 u.o.g.r.l.²³ – w 3 przypadkach,
- obowiązek poinformowania Starosty o przejściu praw i obowiązków wynikających z decyzji na nabywcę gruntów – w 2 przypadkach,
 - obowiązek niezwłocznego zawiadomienia Starosty o każdej zmianie danych „osoby obowiązanej do uiszczania należności i opłat rocznych” – w 2 przypadkach.
4. Niezawiadomienie okręgowego urzędu górniczego przed przeprowadzeniem kontroli wykonania obowiązku rekultywacji²⁴, o której mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, w przypadkach obszarów górniczych²⁵. Zaniechaniem tym naruszono wymóg określony w art. art. 27 ust. 4 u.o.g.r.l., zgodnie z którym: „*O terminie kontroli wymienionych w ust. 1-3, na obszarach górniczych, (...) powiadamia się odpowiednio, nie później niż 3 dni przed zamierzoną kontrolą: 1) okręgowy urząd górniczy (...)*”.
5. Zawiadomienie w 1 przypadku²⁶ stron postępowania o niezafatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., bez pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia, czym naruszono obowiązek określony w art. 36 § 1 k.p.a., zgodnie z którym: „*O każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony (...) pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia*”²⁷.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

- a) nieprecyzyjnie określono podstawę prawną 5 poddanych kontroli decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, poprzez nieuszczerbowienie, odpowiednio – co do punktu lub ustępu: art. 12a u.o.g.r.l. – w 4 przypadkach, art. 5 u.o.g.r.l.

²³ Dotyczy zwrotu uiszczanej należności, przysługującego właścicielowi, który w okresie 2 lat zrezygnuje w całości lub w części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji, odpowiednio do powierzchni gruntów niewyłączonych z produkcji.

²⁴ Dotyczy wszystkich badanych kontroli wykonania obowiązku rekultywacji.

²⁵ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą: „*Tut. organ przyjął, że obowiązek zawiadomienia Okręgowego Urzędu Górniczego materializuje się w chwili ustalenia przez organ okoliczności uzasadniających podejrzenie naruszenia warunków koncesji przez przedsiębiorcę i w takich warunkach Okręgowy Urząd Górniczy był wielokrotnie zawiadamiany przez tut. Starostwo o wynikach przeprowadzonych kontroli*”.

²⁶ Dotyczy postępowania w sprawie ustalenia kierunku i terminu rekultywacji oraz osoby zobowiązanej do rekultywacji gruntów.

²⁷ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą „*Tut. Starostwo w stosowany, aktualnie wzorze zawiadomienia o niezafatwieniu sprawy w terminie zamieszcza pouczenie, o którym mowa w art. 37 § 1 kpa, na dowód czego przekłada się stosowany obecnie wzór, jednocześnie w rzeczonyj sprawie doszło prawdopodobnie do omyłkowego zastosowania nieobowiązującego już wzoru z uwagi na nietypowy charakter pisma obejmujący zarówno zawiadomienie o wszczęciu postępowania, jak i o niezafatwieniu sprawy w terminie*”. W trakcie kontroli okazano obecnie stosowany wzór zawiadomienia zawierający ww. pouczenie.

- w 2 przypadkach, pomimo że nie wszystkie przepisy danego artykułu miały zastosowanie w sprawie, zaś w podstawie prawnej 2 z ww. decyzji – wskazano art. 105 k.p.a., pomimo że postępowanie nie zostało, także w części, umorzone. Powyższe może wprowadzać w błąd co do faktycznej podstawy prawnej wydanych decyzji;
- b) w podstawie prawnej decyzji zmieniającej wcześniejszą decyzję oraz zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia kierunku i terminu rekultywacji wskazano kolejno art. 22 ust. 2 oraz art. 22 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. – 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 3 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej²⁸ określono rok uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji, pomimo że przedmiotowy obowiązek powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, o czym stanowi art. 12 ust. 1 zd. drugie u.o.g.r.l., a do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji jeszcze nie doszło²⁹. Z ww. decyzji nie wynika, że obowiązek zapłaty opłaty rocznej uzależniony jest od ziszczenia się ww. warunku, co może skutkować uiszczeniem przez zobowiązaną decyzją stroną pierwszej opłaty rocznej przed dniem faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, pomimo braku obowiązku jej zapłaty;
- d) w 3 decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej³⁰ zawarto informację, że właściciel lub użytkownik gruntu zostanie powiadomiony każdego roku o obowiązku uiszczenia opłaty rocznej. Przedmiotowa informacja może wprowadzać stroną w błąd co do charakteru określonego w decyzji obowiązku dokonywania opłat

²⁸ Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji, w których określono obowiązek w zakresie uiszczenia opłat rocznych.

²⁹ W związku ze złożonymi przez wnioskodawców, w poddanych kontroli wnioskach o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, oświadczeniami o planowanym terminie wyłączenia gruntów z produkcji – nadmienić należy, że złożenie oświadczenia dotyczącego planów (zamierzeń) nie oznacza, że nie ulegną one zmianie, nawet gdy oświadczenie złożone jest pod rygorem odpowiedzialności karnej. Przykładowo, w 1 oświadczeniu o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od poddanej kontroli decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej – zawarta została informacja „o zawieszeniu realizacji budowy budynku”.

³⁰ Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji, w których określono obowiązek uiszczenia opłat rocznych.

rocznych i skutkować nieuiszczeniem opłaty w przypadku niedoręczenia jej powyższego powiadomienia³¹;

- e) rozstrzygnięcie 2 poddanych kontroli decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawiera sprzeczność w zakresie ustaleń dot. należności. Pomimo, że rozstrzygnięto nimi o braku należności do uiszczenia – wskazano równocześnie, że należność należy wpłacać na określone decyzją konto bankowe. Powyższe rodzi może wątpliwości co do faktycznego rozstrzygnięcia w zakresie należności, tym bardziej że ww. decyzjami określono także wysokość należności przed jej pomniejszeniem.
- f) we wszystkich poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawarto niemające podstawy prawnej pouczenie co do braku możliwości cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania³². Pouczenie powyższe może wprowadzać strony w błąd co do konsekwencji złożenia przedmiotowego oświadczenia;
- g) udostępniany zainteresowanym w okresie objętym kontrolą formularz wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej³³ zawiera treść oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 kodeksu karnego³⁴ w zakresie własności działki, a także oświadczenie o planowanym terminie rozpoczęcia prac budowlanych oraz wartości wolnorynkowej 1 m² gruntu objętego wnioskiem, które należy „wypełnić, jeżeli pow. gruntów do wyłączenia przekracza 500 m² lub inwestycja nie stanowi budowy budynku mieszkalnego”. Zamieszczenie przedmiotowych oświadczeń, bez informacji o dobrowolnym ich charakterze stanowi naruszenie art. 75 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów

³¹ Z wyjaśnień pisemnych osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą wynika, że powyższe powiadomienia wysyłane są, pomimo że organ nie monitoruje czy grunty zostały faktycznie wyłączone z produkcji rolniczej, a celem powiadomień ma być przypomnienie stronom o obowiązku opłaty rocznej oraz danych dot. kwoty i rachunku bankowego, a także ograniczenie ryzyka powstania zaległości w opłatach. Wobec braku wiedzy organu o dacie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji – powyższe powiadomienia są bezzasadne.

³² W pouczeniu decyzji wskazano, że „Nie jest możliwe skuteczne cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania”. Kodeks postępowania administracyjnego nie rozstrzyga kwestii dopuszczalności cofnięcia złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, zaś zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym – strona może cofnąć oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania, jeżeli decyzja nie stała się jeszcze ostateczna (nie upłynął termin do złożenia odwołania przez pozostałe strony i przynajmniej jedna z nich nie zrzekła się prawa do wniesienia odwołania), przykładowo: wyrok NSA z 29.08.2019, II OSK 873/19.

³³ 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 tego rodzaju.

³⁴ Dotyczy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.), dalej k.k.

lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. (...)”. Nadmienić należy także, że treść art. 233 § 1 k.k. przytoczona jest w formularzu wniosku w nieaktualnym brzmieniu³⁵.

Ponadto treść oświadczenia dotyczy:

- potwierdzenia własności działki³⁶, pomimo że zgodnie z art. 220 § 1 pkt a i b k.p.a. – organ administracji publicznej nie może żądać oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli są znane organowi z urzędu³⁷ lub możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie rejestrów publicznych³⁸,
- określenia wartości wolnorynkowej 1 m² gruntu objętego wnioskiem *„ustalonej wg cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami”* – pomimo że zgodnie z art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. – wartość gruntu ustala się według takich cen w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji,

a zgodnie z art. 220 § 2 k.p.a. – organ administracji publicznej żądając od strony postępowania oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego – jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze oświadczenia. Przepisów takich nie zidentyfikowano.

W formularzu wniosku wskazano także na takie załączniki do wniosku, jak *„wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego / zaświadczenie o przeznaczeniu w planie”*, pomimo że uchwały w sprawie planu miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa³⁹, a zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. – fakty powszechnie znane nie wymagają dowodu.

Udostępniany zainteresowanym formularz wniosku może wprowadzać w błąd co do istnienia obowiązku złożenia określonych oświadczeń oraz dołączenia do wniosku wskazanych w nim dokumentów.

Ponadto stwierdzono, że 5 decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji

³⁵ Wskazuje karę pozbawienia wolności do lat 3.

³⁶ Dotyczy oświadczenia: *„Oświadczam, że w/w działka: nr Księgi wieczystej / akt notarialny (...) jest moją / naszą własnością”*.

³⁷ Dotyczy aktów notarialnych, które znajdują się w posiadaniu organu.

³⁸ Dotyczy prowadzonych elektronicznie ksiąg wieczystych.

³⁹ Zgodnie z wymogiem art. 29 ust. 1 ustawy z 27 marca 2033 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.).

rolniczej⁴⁰ – 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 jednorodzinnemu⁴¹. Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego – powyższe działanie należy uznać za nieuprawnione 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 (...)”*. 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 (...)”*⁴².

Stwierdzono także, że w 1 postępowaniu w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej nie uznano osoby dysponującej tytułem własności do nieruchomości⁴³ – 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 obowiązkowi określonemu w art. 109 § 1 k.p.a. Działanie

⁴⁰ Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

⁴¹ Dotyczy utwardzeń gruntu typu: dojścia, dojazdy, place, miejsca postojowe czy miejsca gromadzenia odpadów.

W każdym przypadku zwolnieniem objęto powierzchnię nie większą niż 0,05 ha.

Z uzyskanych w trakcie kontroli wyjaśnień pisemnych osoby upoważnionej do ich udzielania wynika, że organ kontrolowany, z uwagi na wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stosował interpretację korzystniejszą dla strony postępowania, mając na uwadze zasadę wyrażoną w art. 7a § 1 k.p.a.

⁴² 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.”*

⁴³ Dotyczy małżonka wnioskodawcy.

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 cywilny⁴⁴ czy – w przypadku własności w ramach wspólności majątkowej małżeńskiej – także z art. 36¹ § 1 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁴⁵, 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 zarobkowej⁴⁶.

Ponadto we wszystkich poddanych sprawach dot. rekultywacji zawiadomienia o wszczęciu postępowania nie zawierały pouczenia o obowiązku określonym w 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 obowiązku⁴⁷. 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

⁴⁴ 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. (...)*”.

⁴⁵ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359, ze zm.), dalej k.r.o.

⁴⁶ 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.*”.

⁴⁷ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami osoby upoważnionej do ich udzielania w zakresie objętym kontrolą „*Tut. organ nie znajduje podstawy prawnej do zamieszczania w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania pouczenia wskazanego w art. 41 k.p.a.*”.

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 Panią 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. oraz mając na uwadze postanowienia art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l., a w przypadku odebrania od strony, na jej wniosek, oświadczenia o wartości gruntu – dokonywania oceny tego rodzaju dowodu na zasadach i w trybie przewidzianym w k.p.a.
2. Wskazywania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w ramach określania obowiązków związanych z wyłączeniem, że obowiązek uiszczania należności i opłat rocznych powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, zgodnie z art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l.
3. Nakładania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby – po zasięgnięciu opinii wójta, zgodnie z wymogiem określonym w art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l. oraz mając na uwadze art. 106 § 5 k.p.a., a w przypadku nałożenia powyższego obowiązku – określania, zgodnego z powyżej wskazanym, celu wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, a także jej miąższości, zgodnie z wymogiem art. 4 pkt 7 u.o.g.r.l.
4. Określania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w ramach wymogu określania obowiązków związanych z wyłączeniem wynikającego z art. 11 ust. 1 a u.o.g.r.l., obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 12 ust. 3 u.o.g.r.l., a także zaniechania określania w nich obowiązków informacyjnych niewynikających z przepisów prawa.
5. Zawiadamiania okręgowego urzędu górniczego przed przeprowadzeniem kontroli wykonania obowiązku rekultywacji, o której mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, w przypadkach obszarów górniczych, zgodnie z wymogiem określonym w art. art. 27 ust. 4 u.o.g.r.l.
6. Zawiadamiania stron postępowania w sprawie ustalenia kierunku, terminu rekultywacji

oraz osoby zobowiązanej do rekultywacji gruntów - o niezafatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 36 § 1 k.p.a.

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 pełnej podstawy prawnej, ze wskazaniem konkretnej jednostki redakcyjnej, w decyzjach zmieniających wcześniejszą decyzję oraz zawiadomieniach o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia kierunku i terminu rekultywacji;
- c) nieokreślania z góry roku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji w decyzjach zezwalających na ich wyłączenie, mając na uwadze postanowienia art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l.;
- d) zaniechania wskazywania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej informacji o tym, że właściciel lub użytkownik gruntu zostanie powiadomiony każdego roku o obowiązku uiszczenia opłaty rocznej lub zmodyfikowania przedmiotowej informacji, tak aby nie kolidowała z bezwarunkowym charakterem opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji;
- e) formułowania rozstrzygnięcia decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w sposób spójny w zakresie określenia obowiązku uiszczenia należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji;
- f) odstąpienia od zamieszczania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej pouczenia co do braku możliwości cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania;
- g) 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 określonych oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej ani co do wymogu dołączenia dokumentów na potwierdzenie faktów powszechnie znanych, mając na uwadze postanowienia art. 75 § 2 k.p.a., art. 220 § 1 pkt 2a i 2b i art. 220 § 2 k.p.a., a także 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 Panią 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