



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 07 czerwca 2023 r.

WK-I.431.1.91.2022

**Pan  
Sylwester Korgul  
Starosta Białobrzegi**

**Starostwo Powiatowe w Białobrzegach  
ul. Plac Zygmunta Starego 9  
26-800 Białobrzegi**

### **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> oraz art. 122 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami<sup>3</sup>, kontrolerzy: Anna Doroszevska i Kamil Karkulowski – starsi inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 7 października do 4 listopada 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Białobrzegach, z siedzibą przy ul. Plac Zygmunta Starego 9, 26-800 Białobrzegi.

Kontrolą objęto stan realizacji – w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 22 września 2022 r. – zadań w przedmiocie:

- wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, zapobiegania degradacji gruntów, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz prowadzenia kontroli i sprawozdawczości w sprawach ochrony gruntów rolnych,
- wydawania i zatrzymywania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, oraz cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami, której celem

<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).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2023 r. poz. 622).

było ustalenie rzeczywistego stanu realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Starosty Białobrzесьkiego<sup>4</sup>.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 4 kwietnia 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

## **I. Wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej, zapobieganie degradacji gruntów, rekultywacja i zagospodarowanie gruntów oraz prowadzenie kontroli i sprawozdawczości w sprawach ochrony gruntów rolnych.**

W okresie objętym kontrolą przyjęto 427 pism dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. pisma Starosta Białobrzесьki wydał 44 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierające obowiązki związane z wyłączeniem, w tym 40 decyzji zawierających obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania próchnicznej warstwy gleby na cele poprawy wartości użytkowej gruntów, 105 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w których obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych nie powstał, 19 decyzji umarzających postępowanie oraz 7 decyzji w sprawach innych niż ww. wymienione<sup>5</sup>.

Ponadto: 18 wniosków zostało wycofanych przez wnioskodawców, wydano 191 pism informujących<sup>6</sup> oraz 33 zaświadczenia<sup>7</sup>. Organ wydał także 2 decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym 1 decyzję ustalającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz 1 decyzję uznającą rekultywację za zakończoną. Ponadto wydano 1 postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania<sup>8</sup>.

Nie wydawano decyzji dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej celem wydobycia torfów, zmieniających wcześniejsze decyzje w zakresie rekultywacji i zagospodarowania terenu, 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 u.o.g.r.l.

---

<sup>4</sup> Wystąpienie pokontrolne WK-I.431.4.17.2018 (WK-I.431.1.34.2018) z 19 listopada 2018 r.

<sup>5</sup> Decyzje związane z uchyleciem bądź wygaszeniem własnych decyzji.

<sup>6</sup> Dotyczących m. in. udzielenia informacji czy na danej nieruchomości gruntowej występują gleby organiczne lub konieczności uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej w celu realizacji inwestycji.

<sup>7</sup> M. in. o niepodleganiu gruntów przeznaczonych pod realizację inwestycji wyłączeniu z produkcji rolniczej.

<sup>8</sup> W związku ze złożeniem przez wnioskodawcę ponownego wniosku dotyczącego uznania rekultywacji za zakończoną.

Na terenie powiatu białobrzeskiego w okresie kontrolowanym prowadzono 6 rekultywacji gruntów. W powyższym okresie Starosta Białobrzeski przeprowadził 3 kontrole dotyczące rekultywacji gruntów, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 2 u.o.g.r.l. Ze względu na brak zdarzeń wymagających kontroli nie prowadzono postępowań dotyczących wykonania obowiązków określonych w art. 27 ust. 1 pkt 3-5 ww. ustawy. Nie prowadzono także okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin dla gruntów położonych na obszarach, o których mowa w art. 18 i 19 u.o.g.r.l.<sup>9</sup>.

Kontroli poddano 10 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym: 2 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierające obowiązki związane z wyłączeniem, 2 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, w których obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych nie powstał, 2 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej nakładające obowiązek zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, 2 decyzje umarzające w całości postępowanie, 2 decyzje w sprawach innych niż ww. wymienione, a także 2 wnioski wycofane przez wnioskodawców, 2 wydane pisma informujące oraz 2 zaświadczenia. Kontrolom poddano także 2 sprawy z zakresu rekultywacji gruntów, w tym 1 decyzję ustalającą kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, 1 decyzję uznającą rekultywację za zakończoną, a także 1 postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

Ponadto kontroli poddano 2 kontrole z zakresu rekultywacji gruntów oraz 2 zawiadomienia o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji<sup>10</sup>.

W kontrolowanej jednostce opracowano wzór wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, który był udostępniony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej starostwa oraz w siedzibie Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości starostwa.

Skontrolowane decyzje dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu, określonej w art. 5 ust. 1

---

<sup>9</sup> Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Sekretarz Powiatu z 3 listopada 2022 r. „Organ mnie prowadził co 3 lata okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin (...), ponieważ na terenie powiatu Białobrzeskiego nie ma zidentyfikowanych miejsc skażonej gleby i roślin. Jeśli takie wystąpią, w budżecie Powiatu znajdują się środki na wykonanie ww. badań (...).”.

<sup>10</sup> Oznaczenia wszystkich spraw poddanych badaniu wskazano w arkuszu ustaleń kontroli nr 2, który dołączono do akt kontroli.

i 22 ust. 2 u.o.g.r.l. oraz art. 21 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>11</sup>, zawierały elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a, zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie organu oraz zostały wydane w terminie określonym w art. 35 § 1 i 3 k.p.a. W aktach spraw znajdowały się potwierdzenia odbioru decyzji, stosownie do regulacji art. 39 i 46 § 1 k.p.a.

Wszystkie poddane badaniu decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dotyczyły gruntów, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. i wydane zostały po weryfikacji interesu prawnego wnioskodawcy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy oraz klas i pochodzenia gruntów objętych wnioskiem. W 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 informacyjnym, o którym stanowi art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l.<sup>12</sup>. Przed wydaniem decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w których nałożono obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby, zasięgnięto opinii właściwego wójta, zgodnie z wymogiem określonym w art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l.

Starosta Białobrzeski przed wydaniem decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów zasięgnął opinii właściwych organów, zgodnie z art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l., a po wydaniu decyzji przekazywał ich kopie do ich wiadomości.

Przed przeprowadzeniem kontroli wykonania obowiązku rekultywacji, o której mowa w art. 27 ust. 1 pkt 2 u.o.g.r.l., organ zawiadamiał osoby obowiązane do rekultywacji oraz dyrektora okręgowego urzędu górniczego, nie później niż na 3 dni przed planowaną kontrolą, stosownie do art. 27 ust. 4 ww. ustawy. W ramach kontroli przeprowadzano oględziny gruntów objętych obowiązkiem rekultywacji, z których sporządzano protokół z dokumentacją fotograficzną.

Sprawozdania z realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 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 środków z należności, opłat rocznych i innych – za 2020 i 2021 r., zostały przekazane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.), dalej k.p.a.

<sup>12</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.

Mazowieckiego z zachowaniem terminów określonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej<sup>13</sup>.

**W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:**

1. Wydanie 2 decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego zaliczonych do klasy IVa oraz IVb<sup>14</sup>, z naruszeniem art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l., zgodnie z którym wydania przedmiotowych 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 zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolniczej w zakresie gruntów klasy IVa oraz IVb pochodzenia mineralnego – wydane zostały bez podstawy prawnej. Pomimo, że wyłączenie z produkcji rolniczej użytków rolnych wytworzonych z gleb, o których mowa powyżej nie wymaga uzyskania decyzji zezwalającej – organ, po ustaleniu pochodzenia gleb, nie umorzył tych postępowań, zgodnie z dyspozycją art. 105 § 1 k.p.a.: *„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. Pomniejszenie, w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej<sup>15</sup>, należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów o wartość gruntu ustaloną z naruszeniem art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., zgodnie z którym *„Należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji”*. Ze złożonych wniosków wynika bowiem, że grunt którego wartość ustalono – nie został jeszcze

---

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2020 (Dz. U. poz. 2366) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2062, ze zm.).

<sup>14</sup> Wskazać należy, że art. 12a u.o.g.r.l. ustanawia wyjątek od zasady uiszczania 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 oraz IVb, stąd nie istniała podstawa prawna udzielenia zezwolenia na ich wyłączenie w formie decyzji administracyjnej. Ponadto w przedmiotowych decyzjach organ dodatkowo nałożył na wnioskodawców obowiązek zdjęcia przed rozpoczęciem procesu inwestycyjnego warstwy próchnicznej gleby i wykorzystania jej na cele poprawy wartości użytkowej gruntów, zgodnie z art. 14 u.o.g.r.l.

<sup>15</sup> Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji, w których wyliczono należność z tytułu wyłączenia, a po jej pomniejszeniu – rozstrzygnięto również o braku należności do uiszczenia.

faktycznie wyłączony z produkcji rolniczej<sup>16</sup>. Zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. – przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się „rozpoczęcie innego niż rolnicze (...) użytkowanie gruntów (...)”. W konsekwencji w ww. decyzji określającej wysokość należności do zapłaty – organ nie wskazał określonego w art. 12 ust. 13 u.o.g.r.l. terminu jej uiszczenia, w związku z zapisem art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l., zgodnie z którym obowiązek uiszczenia należności powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji<sup>17</sup>.

3. Określenie w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na trwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej<sup>18</sup> – roku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji, pomimo braku wiedzy organu czy do tego czasu dojdzie do faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej<sup>19</sup>. 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 iż obowiązek jej zapłaty jeszcze nie zaistniał.
4. Nieprzestrzeganie niektórych przepisów k.p.a. w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, a mianowicie:
  - wystąpienie do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku o wydanie jednej decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierającej obowiązki związane z wyłączeniem o dostarczenie operatu szacunkowego określającego wartość

---

<sup>16</sup> Akta spraw poddanych kontroli nie zawierają dowodów na okoliczność, że do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji doszło przed uzyskaniem decyzji w tym przedmiocie.

<sup>17</sup> Przykładowo, NSA w wyroku z 4 listopada 2016 r., II OSK 224/15, stwierdził: „(...) w art. 11 ust. 1a ww. ustawy wskazano, że w decyzji dotyczącej wyłączenia z produkcji gruntów (...) określa się (a nie nakłada) obowiązki związane z wyłączeniem. (...) art. 12 ust. 1 ww. ustawy wyraźnie wskazuje kiedy powstaje ten obowiązek, a mianowicie od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji (...) dopiero po dokonaniu przez stronę faktycznego wyłączenia gruntów (...) z produkcji organ będzie mógł wydać decyzję ustalającą wysokość owej należności. (...) obowiązek uiszczenia należności w związku z wydaną decyzją o wyłączeniu gruntów z produkcji wynika z przepisów ustawy (art. 12 ust. 1). Istotne aby w tym zakresie decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji zawierała stosowną treść informacyjną wynikającą z art. 11 ust. 1a. Finalizacja tego obowiązku powinna zaś nastąpić w decyzji ustalającej wysokość należności. To od wydania tej decyzji powinien biec termin, o jakim mowa w art. 12 ust. 13 ww. ustawy. (...)”.

<sup>18</sup> Dotyczy wszystkich poddanych kontroli decyzji zezwalających na trwałe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w których organ określił obowiązek uiszczenia opłat rocznych.

<sup>19</sup> W aktach ww. spraw brak jest informacji, że organ posiada wiedzę o faktycznym wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej.

rynkową gruntu przeznaczoną do wyłączenia w celu realizacji inwestycji (budowy budynku mieszkalnego i gospodarczego), bez wskazania odpowiedniego trybu, terminu, pouczenia oraz podstawy prawnej a także, że nieusunięcie braków w terminie spowoduje pozostawienie złożonego wniosku bez rozpoznania, zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z powyższym przepisem wezwanie o uzupełnienie braków w podaniu pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania jest możliwe jedynie w przypadku, gdy podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych przepisami prawa. Biorąc pod uwagę, zarówno przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., jak również inne przepisy prawa, wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku o kopię operatu szacunkowego określającego wartość rynkową nieruchomości gruntowej w trybie art. 64 § 2 k.p.a., nie było zasadne. Jeżeli natomiast powyższy dokument był niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy, organ powinien zastosować art. 50 § 1 k.p.a.,

- przekroczenie siedmiodniowego terminu na wydanie zaświadczenia dotyczącego wyłączenia z produkcji rolniczej gruntów klas IV-VI. Powyższej czynności dokonano po upływie terminu określonego w art. 217 § 3 k.p.a.
5. Nieprowadzenie corocznych kontroli w zakresie rekultywacji gruntów, pomimo prowadzenia w kontrolowanym okresie 6 rekultywacji na terenie powiatu białobrzeskiego<sup>20</sup>, 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”*.
  6. Nieprowadzenie kontroli w zakresie zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, pomimo wydania decyzji nakładających taki obowiązek oraz wymogu wynikającego z art. 26 i 27 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Zgodnie z przekazaną przez organ informacją w zakresie liczby rekultywacji prowadzonych na terenie powiatu białobrzeskiego oraz liczby prowadzonych kontroli, w okresie kontrolowanym organ przeprowadził 3 kontrole.

<sup>21</sup> Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Pani **XXXXXXXX** – Głównego Specjalisty w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości z 3 listopada 2022 r. *„Starosta nie dokonywał kontroli w związku z nałożonymi obowiązkami dotyczącymi zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdyż wszystkie wytyczne co należy wykonać ze zdjętą warstwą próchniczną gleby znajdują się w poszczególnych decyzjach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Wytyczne te organ uzyskuje na podstawie postanowień bądź opinii Wójtów lub Burmistrzów.”*

7. Niewskazanie w decyzji określającej kierunek i termin rekultywacji stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalonego na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5 u.o.g.r.l.<sup>22</sup>. Zaniechaniem takim naruszono art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.

Ponadto stwierdzono przypadki, w których decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego – odstąpiono od naliczenia należności i opłat rocznych z tytułu trwałego wyłączenia z produkcji i użytkowania na cele nierolnicze – gruntów znajdujących się pod infrastrukturą towarzyszącą budynkowi mieszkalnemu. Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego – powyższe działanie stanowi rozszerzenie zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych, określonego w art. 12a pkt 1 u.o.g.r.l., zgodnie z którym: *„Obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych (...) nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej (...) na cele budownictwa mieszkaniowego (...) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego (...)”*. Wykładnia rozszerzająca polega na porównaniu wyniku wykładni językowej oraz wykładni systemowej lub całościowej i przyjęciu szerszego znaczenia przepisu, niż wynikałoby to z interpretacji językowej. Przeciwnieństwem jest wykładnia zwięzająca, która przyjmuje węższe rozumienie przepisu, niż wynikałoby to z wykładni literalnej. W uzasadnieniu wyroku z 27 maja 2021 r., sygn. I OSK 184/21, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: *„w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest już sporne stanowisko, że art. 12a u.o.g.r.l. nie może być interpretowany rozszerzająco, stanowi on bowiem lex specialis w stosunku do art. 12 tej ustawy. (...) Oznacza to, że art. 12a u.o.g.r.l. zwalnia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w stosunku do gruntu pod konkretny budynek. Linia ta ukształtowała się począwszy od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 września 2001, sygn. akt I SA 1793/00 (...)”*. Niezależnie od powyższego, należy mieć na uwadze, że wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego są wydawane w konkretnych sprawach i dotyczą konkretnego stanu faktycznego. Tym samym organy administracyjne, rozstrzygając sprawę, dokonują swobodnej oceny całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego.

---

<sup>22</sup> Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Pani Agnieszki Głowackiej – Geologa Powiatowego z 24 października 2022 r. *„Starosta Białobrzesci nie określił w niej wymogu zawartego w art. 22 ust. 1 pkt 1 (oraz pkt 4) ustawy z dnia 03 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 z późn. zm.), ustalonego na podstawie opinii określonej w art. 28 ust. 5 ww. ustawy, ponieważ wniosek Inwestora nie obejmował wydania przez Starostę jednej z możliwości gospodarczej. W przypadku złożenia przez Przedsiębiorcę górniczego wniosku w sprawie wydania decyzji określającej stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5 Starosta Białobrzesci wyda ją, dopilnowując wypełnienia obowiązku załączenia wspomnianych opinii.(...)”*



Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

## **II. Wydawanie i zatrzymywanie dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, a także cofanie i przywracanie uprawnień do kierowania pojazdami.**

Celem kontroli było ustalenie rzeczywistego stanu realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Starosty Białobrzeskiego w zakresie wydawania i zatrzymywania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, a także cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami.

Ocenie poddano realizację zaleceń i wniosków pokontrolnych, zgodnie z którymi zobowiązano Starostę Białobrzeskiego do:

1. Przestrzegania w toku prowadzonych postępowań przepisów k.p.a., poprzez:
  - wskazywanie w decyzjach w sprawie wydawania skierowań na badania lekarskie uzasadnienia prawnego lub informacji o odstąpieniu od uzasadnienia decyzji, zgodnie z art. 107 § 1 i 4 k.p.a,
  - wskazywanie w rozstrzygnięciach decyzji w sprawie wydawania skierowań na badania lekarskie przepisów prawa procesowego, zgodnie z zasadą określoną w art. 9 k.p.a.
2. Wskazywania w podstawie prawnej decyzji dotyczących przedłużenia ważności zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym prawidłowej podstawy prawnej dla tego rodzaju działania.
3. Terminowego przekazywania podmiotowi dokonującemu personalizacji blankietów prawa jazdy i dystrybucji praw jazdy w sprawach dotyczących wydania dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami – danych i informacji zawartych we wniosku oraz fotografii i wzoru podpisu wnioskodawcy, zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 5 lit. c rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. z 2016 r. poz. 231, ze zm.).

4. Wprowadzania do systemu teleinformatycznego informacji o zatrzymaniu prawa jazdy, zgodnie z regulacją zawartą w § 14 pkt 1 ww. rozporządzenia.

Ponadto zwrócono uwagę na konieczność weryfikacji wniosków o utworzenie profilu osoby ubiegającej się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz o wydanie prawa jazdy, w szczególności w zakresie prawidłowego oznaczania organu, zgodnie z wymogiem ustalonym we wzorze formularza wniosku i decyzji o wydaniu prawa jazdy stanowiącego załącznik do rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami.

Pismem z 5 grudnia 2018 r.<sup>24</sup> Starosta Białobrzeski poinformował Wojewodę Mazowieckiego o podjętych działaniach i sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.

Sprawdzenia stanu realizacji zaleceń pokontrolnych dokonano na podstawie: 6 decyzji w sprawie wydania prawa jazdy, 6 decyzji w zakresie zatrzymania prawa jazdy, a także 6 decyzji w sprawie przedłużenia ważności zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym<sup>25</sup>.

#### **Zalecenie nr 1.**

W związku ze zmianą zapisów ustawy o kierujących pojazdami w zakresie stanowiącym sformułowane zalecenie, nie dokonano analizy pod kątem kompletności decyzji w sprawie wydawania skierowań na badania lekarskie – czy zawierają uzasadnienie prawne lub informację o odstąpieniu od uzasadnienia decyzji, zgodnie z art. 107 § 1 i 4 k.p.a. oraz czy w rozstrzygnięciach decyzji w sprawie wydania skierowania na badania lekarskie wskazywano przepisy prawa procesowego, zgodnie z zasadą określoną w art. 9 k.p.a.,

W związku z powyższym zalecenia nr 1 Wojewody Mazowieckiego, dotyczącego przestrzegania w toku prowadzonych postępowań przepisów k.p.a., poprzez wskazywanie w decyzjach w sprawie wydawania skierowań na badania lekarskie uzasadnienia prawnego lub informacji o odstąpieniu od uzasadnienia decyzji, zgodnie z art. 107 § 1 i 4 k.p.a. oraz wskazywanie w rozstrzygnięciach decyzji w sprawie wydawania skierowań na badania lekarskie przepisów prawa procesowego, zgodnie z zasadą określoną w art. 9 k.p.a. – nie poddano ocenie.

---

<sup>24</sup> Dotyczy pisma oznaczonego WK.1710.1.2018.

<sup>25</sup> Oznaczenia wszystkich spraw poddanych badaniu wskazano w arkuszu ustaleń kontroli nr 2, który dołączono do akt kontroli.

## **Zalecenie nr 2.**

Poddane badaniu decyzje dotyczące przedłużenia zezwolenia na kierowanie pojazdami uprzywilejowanymi w podstawie prawnej zawierały art. 109 ust. 1 i 2 ustawy o kierujących pojazdami zamiast art. 109 ust. 3 ww. ustawy. W związku z powyższym uznaje się, że zalecenie nr 2 Wojewody Mazowieckiego, dotyczące wskazywania w podstawie prawnej decyzji dotyczących przedłużenia ważności zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym prawidłowej podstawy prawnej **nie zostało zrealizowane**.

## **Zalecenie nr 3.**

W wyniku analizy poddanych badaniu spraw dotyczących wydania dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami ustalono, że organ terminowo realizował obowiązek przekazywania podmiotowi dokonującemu personalizacji blankietów prawa jazdy i dystrybucji praw jazdy – danych i informacji zawartych we wniosku oraz fotografii i wzoru podpisu wnioskodawcy.

W związku z powyższym uznaje się, że zalecenie nr 3 Wojewody Mazowieckiego, dotyczące terminowego przekazywania podmiotowi dokonującemu personalizacji blankietów prawa jazdy i dystrybucji praw jazdy w sprawach dotyczących wydania dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami – danych i informacji zawartych we wniosku oraz fotografii i wzoru podpisu wnioskodawcy zostało zrealizowane.

## **Zalecenie nr 4.**

W wyniku analizy spraw z zakresu wydawania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy ustalono, że we wszystkich objętych kontrolą sprawach informacje o zatrzymaniu zostały wprowadzone do systemu teleinformatycznego w dniu wydania decyzji.

W związku z powyższym uznaje się, że zalecenie nr 4 Wojewody Mazowieckiego dotyczące wprowadzania do systemu teleinformatycznego informacji o zatrzymaniu prawa jazdy, zgodnie z regulacją zawartą w § 14 pkt 1 ww. rozporządzenia, zostało zrealizowane.

Ponadto ustalono, że objęte kontrolą wnioski o utworzenie profilu osoby ubiegającej się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz o wydanie prawa jazdy zawierały w oznaczeniu nazwy organu wydającego – Starosta Białobrzegi, czym został spełniony wymóg określony we wzorze formularza wniosku i decyzji o wydaniu prawa jazdy stanowiący załącznik

do rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami.

Mając powyższe na uwadze realizację zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Starosty Białobrzeskiego w zakresie wydawania i zatrzymywania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, a także cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości**.

**Mając na uwadze powyższe ustalenia, zobowiązuję Pana Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:**

1. Umarzania prowadzonych postępowań w sprawach wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego zaliczonych do klasy IVa oraz IVb zgodnie z dyspozycją art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l.
2. Pomniejszania należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej zgodnie z wymogiem art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., tj. o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji.
3. Ustalania roku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntu wyłączonego z produkcji rolniczej po dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji.
4. Przestrzegania w toku prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej przepisów k.p.a. poprzez:
  - wzywanie wnioskodawcy w trybie art. 64 § 2 k.p.a. o uzupełnienie braków formalnych, tylko w sytuacji, gdy przepis powszechnie obowiązującego prawa ustanawia wprost określone wymagania dotyczące składanego wniosku, jeżeli natomiast dodatkowe dokumenty są niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy po wszczęciu postępowania administracyjnego – stosowania art. 50 § 1 k.p.a.,
  - wydawania zaświadczeń dotyczących wyłączenia z produkcji rolniczej gruntów klas IV-VI zgodnie z terminem wskazanym w art. 217 § 3 k.p.a.
5. Prowadzenia corocznych kontroli w zakresie rekultywacji gruntów zgodnie z postanowieniami art. 27 ust. 3 u.o.g.r.l.
6. Prowadzenia kontroli w zakresie zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby zgodnie z wymogami art. 26 i 27 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.

7. Wskazywania w decyzjach określających kierunek i termin rekultywacji – stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l. w zw. z art. 28 ust. 5 u.o.g.r.l.
8. Wskazywania prawidłowej podstawy prawnej w decyzjach dotyczących przedłużenia ważności zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym.

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 zalecenia, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

*łączę wyrazy szacunku i poważania*

**Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO**

*Artur Subda*  
**Dyrektor Wydziału Kontroli**

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/