



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 13 czerwca 2023 r.

WK-I.431.1.95.2022

**Pani
Elżbieta Wiśniewska
Starosta Płoński**

**Starostwo Powiatowe w Płońsku
ul. Płocka 39
09-100 Płońsk**

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 oraz art. 122 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami³ kontrolerzy Magdalena Boniewska oraz Janusz Masiak inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 7 listopada do 16 grudnia 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Płońsku, z siedzibą przy ul. Płockiej 39.

Kontrolą objęto stan realizacji – w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 24 października 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, w celu

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

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

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

ustalenia rzeczywistego stanu realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Starosty Płońskiego⁴.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 7 kwietnia 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń przekazuję Pani 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 305 wniosków dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. wnioski Starosta Płoński wydał 71 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w tym 12 decyzji zawierających obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania próchnicznej warstwy gleby na cele poprawy wartości użytkowej gruntów, 218 decyzji umarzających postępowanie w całości, 4 wnioski pozostawił bez rozpoznania, ponadto 7 wniosków zostało wycofanych przez wnioskodawców, 1 wniosek został przekazany według właściwości, a 4 postępowania na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych były w toku. Organ wydał także 21 decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym 11 decyzji określających kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji, 3 decyzje zmieniające wcześniejszą decyzję, 4 decyzje uznające rekultywację za zakończoną oraz 3 decyzje umarzające postępowanie w całości.

Nie wystąpiły przypadki wydawania pism informujących o braku obowiązku uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

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 płońskiego w okresie kontrolowanym prowadzono 68 rekultywacji gruntów. W powyższym okresie Starosta Płoński przeprowadził 68 kontroli dotyczących 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

⁴ Wystąpienie pokontrolne WK-I.431.4.12.2018 (WK-I.431.1.45.2018) z 2 kwietnia 2019 r.

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.

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.⁶.

Kontroli poddano 11 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 4 zakończone decyzją zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 4 zakończone decyzjami umarzającymi postępowanie w całości w ww. zakresie, 2 wnioski pozostawione bez rozpoznania oraz 1 zawiadomienie przekazujące wniosek według właściwości. Kontroli poddano także 8 spraw z zakresu rekultywacji gruntów, w tym 2 decyzje ustalające kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji, 2 decyzje zmieniające wcześniejszą decyzję, 2 decyzje uznające rekultywację za zakończoną oraz 2 decyzje umarzające postępowanie w całości. Ponadto badaniu poddano 2 kontrole z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz 2 zawiadomienia o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji⁷.

Decyzje z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów wydawane były na podstawie pisemnych wniosków sporządzanych przez zainteresowanych.

Poddane kontroli decyzje dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu, określonej w art. 5 ust. 1 i art. 22 ust. 2 u.o.g.r.l. oraz w art. 21 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁸ oraz zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie organu. W aktach spraw znajdowały się potwierdzenia odbioru decyzji, stosownie do regulacji art. 39 i 46 § 1 k.p.a. Załącznik do decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej stanowił projekt zagospodarowania działki z zaznaczoną powierzchnią, co do której podjęto rozstrzygnięcie.

Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dotyczyły gruntów wskazanych w art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l.

W przypadku 2 spraw, w których nałożono na strony obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, w decyzjach określano:

- należność za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej,

⁶ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Płońsku z 24 listopada 2022 r. „*W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 24 października 2022 r. Starosta Płoński nie przeprowadzał okresowych badań skażenia gleb i roślin, zgodnie z art. 18 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ponieważ na terenie powiatu płońskiego nie zostały utworzone dotychczas obszary ograniczonego użytkowania*”.

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 2023 r. poz. 775, ze zm.), dalej k.p.a.

- opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej,
- termin uiszczenia opłat rocznych,
- zobowiązanie do zdjęcia próchnicznej warstwy gleby.

W decyzjach tych zobowiązano strony do wniesienia należności i opłat rocznych. Wartość gruntu ustalono według cen rynkowych stosowanych w obrocie gruntami na przedmiotowym terenie na dzień wydania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej.

Powierzchnia gruntów określona w decyzji odpowiadała powierzchni wskazanej w projekcie zagospodarowania działki, stanowiącym załącznik do wniosku.

Starosta Płoński przed wydaniem decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów zasięgnął opinii właściwych organów, zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 1 i 3 u.o.g.r.l., a po wydaniu decyzji przekazał ich kopie do wiadomości ww. organów.

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. W przypadku obszarów górniczych zawiadamiano również dyrektora okręgowego urzędu górniczego, nie później niż na 3 dni przed planowaną kontrolą, stosownie do art. 27 ust. 4 u.o.g.r.l. W ramach kontroli przeprowadzano oględziny gruntów objętych obowiązkiem rekultywacji, z których sporządzano protokół z dokumentacją fotograficzną.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprzestrzeganie niektórych przepisów k.p.a. w toku prowadzonych postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz decyzji w sprawach z zakresu rekultywacji gruntów, a mianowicie:
 - wydanie 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej po upływie miesiąca od daty wpływu wniosku do organu – bez zawiadomienia stron o przyczynach zwłoki z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy. Powyższym działaniem oraz zaniechaniem naruszono art. 35 § 3 k.p.a., zgodnie z którym *„Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (...)”* oraz art. 36 § 1 i 2 k.p.a., zgodnie z którym *„O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie (...) organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy”*. *„Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn*

niezależnych od organu”. Podkreślić należy, że niezłatwienie sprawy w terminie lub prowadzenie postępowania dłużej, niż było to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość) może skutkować wniesieniem przez stronę ponaglenia na niezłatwienie sprawy w terminie oraz pociągnięciem pracownika do odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej, zgodnie z art. 37 i 38 k.p.a.;

- nieprawidłowe doręczenie decyzji stronom postępowania w 7 poddanych kontroli sprawach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. W 3 przypadkach decyzje skierowane do obojga małżonków doręczono w 1 egzemplarzu⁹, natomiast w 4 przypadkach decyzje skierowane do kilku stron doręczono w 1 egzemplarzu pełnomocnikowi je reprezentującemu¹⁰. Działaniem takim naruszono wymogi określone w art. 40 § 1 i 3 k.p.a., zgodnie z którym *„Pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi”*. *„W sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron pisma doręcza się wszystkim stronom, chyba że w podaniu wskazały jedną jako upoważnioną do odbioru pism”*. W kontekście stosownego orzecznictwa sądowo-administracyjnego należy wskazać, że w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron, pełnomocnikowi należy doręczać tyle pism ile stron reprezentuje. Należy ponadto podkreślić, że adresat pisma, nawet będący profesjonalnym pełnomocnikiem, powinien mieć możliwość zorientowania się dla której ze stron organ dokonuje doręczenia¹¹. Ponadto zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego *„Pisma w postępowaniu administracyjnym kierowane do strony winny być imienne, wymieniające stronę jako indywidualnie określonego adresata. Doręczenie pisma obojgu małżonkom jest sprzeczne z treścią art. 40 k.p.a. W sytuacji gdy w jednej kopercie przesyłany jest dwóm adresatom jeden egzemplarz decyzji brak jest podstaw do stwierdzenia, że domownik odebrał przesyłkę kierowaną do drugiego adresata, bowiem przesyłka ta jest tylko jedna i zostaje doręczona tylko osobie kwitującej jej przyjęcie. Osoba ta nie ma możliwości przekazania przesyłki drugiemu adresatowi,*

⁹ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Płońsku z 13 grudnia 2022 r. *„Postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej (...) wszczęte zostały na zgodny wniosek małżonków zamieszkujących pod tym samym adresem, figurujących w ewidencji gruntów i budynków jako właściciele w udziałach 1/1, na zasadach wspólności małżeńskiej ustawowej. Taki sposób działania został uzgodniony z zespołem radców prawnych Starostwa”*.

¹⁰ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Płońsku z 13 grudnia 2022 r. *„Decyzje (...) zostały odebrane przez pełnomocnika w jednym egzemplarzu. Decyzja (...) została przesłana pełnomocnikowi w jednym egzemplarzu”*.

¹¹ Postanowienie NSA z 29 września 2005 r. II OSK 2/05.

*bowiem przesyłka jest jedna. Może ona jedynie umożliwić drugiemu adresatowi zapoznanie się z treścią decyzji. Nie jest to jednak równoznaczne z doręczeniem decyzji i rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia środka odwoławczego*¹². Powyższy Pogląd potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 maja 2021 r., który mówi, że *„Pogląd jakoby doręczenie decyzji jednemu ze współmałżonków, wywierało taki sam skutek, jakby doręczono go obojgu, należy uznać za błędny*¹³;

- niewezwanie wnioskodawcy w trybie art. 261 k.p.a. do uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji ustalającej osobę obowiązującą, kierunek i termin wykonania rekultywacji, w terminie nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że jeżeli należności nie zostaną uiszczone podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana. Z akt sprawy poddanej kontroli wynika, że opłata skarbową została wniesiona dopiero w dniu wydania decyzji, tj. 31.08.2022 r., czyli po upływie 2 miesięcy od dnia wpływu wniosku do organu¹⁴.

Ponadto, w żadnym z prowadzonych postępowań poddanych badaniu w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz rekultywacji i zagospodarowania gruntów, organ nie pouczał stron o treści art. 41 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *„W toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu*”. W myśl art. 41 § 2 k.p.a. *„W razie zaniedbania obowiązku określonego w § 1 doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny*”. Podkreślić należy, że na organie administracji publicznej ciąży obowiązek poinformowania wymienionych osób o treści obowiązku wynikającego z art. 41 § 1 k.p.a. oraz o prawnych i faktycznych skutkach jego naruszenia. W przypadku braku stosownego pouczenia, organ musi ustalić aktualny adres strony postępowania, a uznanie skuteczności doręczenia pod dotychczasowym adresem nie jest dopuszczalne¹⁵.

¹² Przykład: wyrok NSA z 29 maja 2003 r. II SA/Gd 1735/00.

¹³ Przykład: wyrok NSA z 20 maja 2021 r. II OSK 2379/18.

¹⁴ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Płońsku z 24 listopada 2022 r. *„W postępowaniu administracyjnym w sprawie określenia osoby, kierunku i terminu wykonania rekultywacji (...) opłata skarbową została wniesiona w dniu wydania decyzji, tj. 31.08.2022r. Sytuacja taka miała charakter jednostkowy i była podyktowana przeoczeniem przez pracownika prowadzącego sprawę braku potwierdzenia opłaty skarbowej przy złożonym wniosku (...)”*.

¹⁵ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Płońsku z 24 listopada 2022 r. *„W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego nie zawierano dotychczas pouczenia o obowiązku stron wynikającego z art. 41 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego z uwagi na brak obowiązku prawnego zamieszczenia takiego pouczenia. Mając na uwadze (...) cel samego pouczenia, dotychczasowa wieloletnia praktyka ulegnie zmianie i pouczenia o obowiązku informowania o zmianie adresu będą stałym elementem zawiadomień o wszczęciu postępowań administracyjnych”*.

2. Pomniejszenie, w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntu 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 rolniczej. 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 1 decyzji określającej wysokość należności do zapłaty – 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 należności, 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 produkcji¹⁶.
3. Nieprowadzenie kontroli w zakresie zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, pomimo wydania decyzji nakładającej taki obowiązek oraz kompetencji wynikającej z art. 26 i 27 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.¹⁷.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

- a) w 2 poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej określono rok uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntu wyłączonego z produkcji, pomimo że przedmiotowy obowiązek powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji, o czym stanowi art. 12 ust. 1

¹⁶ 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. (...)”.

¹⁷ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Płońsku z 25 listopada 2022 r. „W decyzji (...) organ nałożył na inwestora obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby z terenu przewidzianego pod inwestycję i wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby w granicach działki inwestora i niezwłocznego powiadomienia organu o terminie wykonania ww. obowiązku. W obu przypadkach do chwili obecnej organ nie otrzymał powiadomienia o wykonaniu tego obowiązku, co wynika z ww. zapisów zawartych w sentencji ww. decyzji”.

zd. drugie u.o.g.r.l., a do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji jeszcze nie doszło. Z ww. decyzji nie wynika, że obowiązek zapłaty opłaty rocznej uzależniony jest od ziszczenia się ww. warunku, co może skutkować uiszczeniem przez zobowiązane decyzją strony pierwszej opłaty rocznej przed dniem faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji, pomimo braku obowiązku jej zapłaty;

- b) w 2 przypadkach, wnioskodawców nie poinformowano o pozostawieniu bez rozpoznania złożonych przez nich wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. O pozostawieniu podania bez rozpoznania na skutek nieuzupełnienia braku formalnego należy zawiadomić wnoszącego podanie. W zawiadomieniu należy podać przyczyny pozostawienia podania bez rozpoznania, a w aktach sprawy umieścić stosowną adnotację o przyczynach dokonania takiej czynności. Powyższy pogląd potwierdza także Sąd Najwyższy w swojej uchwale, zgodnie z którą, gdy „(...) organowi znany jest adres osoby wnoszącej podanie (żądanie), należy stanąć na stanowisku, że organ ten jest obowiązany zawiadomić osobę, która wniosła podanie, także o tym, że zostało ono ”pozostawione bez rozpoznania”¹⁸. Zaniechaniem powyższym naruszono zasadę ogólną postępowania, określoną w art. 9 k.p.a., zgodnie z którą „(...) Organy czuwają nad tym, aby strony (...) nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”;
- c) w 1 decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, organ nie wskazał kwoty należności do zapłaty w rozstrzygnięciu decyzji, a zrobił to dopiero w jej uzasadnieniu¹⁹;
- d) poddane kontroli zawiadomienia o przeprowadzeniu kontroli, kierowane do osób obowiązanych do wykonania rekultywacji gruntów zawierają w nagłówku oznaczenie „Starostwo Powiatowe w Płońsku”, zamiast oznaczenia organu czyli Starosty Płońskiego. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 26 ust. 1 u.o.g.r.l. kontrolę stosowania przepisów ustawy sprawują także podmioty wymienione w art. 5 ust. 1 u.o.g.r.l., czyli w tym przypadku Starosta Płoński. Dlatego też właściwym oznaczeniem stosowanym w nagłówku zawiadomień o przeprowadzeniu kontroli jest zapis „Starosta Płoński”, a nie „Starostwo Powiatowe w Płońsku”;

¹⁸ Uchwała SN z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP11/00.

¹⁹ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Płońsku z 25 listopada 2022 r. „W decyzji (...) organ w uzasadnieniu wskazał kwoty należności do zapłaty, dla czytelności dla strony przedstawienia wyliczeń poszczególnych kwot. Organ w uzasadnieniu przedstawia wyliczenia poszczególnych kwot. Ustala wartość gruntu, wylicza kwotę należność, którą pomniejsza o wartość wyłączonego z produkcji gruntu oraz kwotę opłaty rocznej”.

- e) w 2 przypadkach poddanych kontroli decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej w podstawie prawnej przywołano art. 12a u.o.g.r.l., bez uszczegółowienia konkretnej jednostki redakcyjnej, tj. punktu²⁰, w 2 przypadkach poddanych kontroli decyzji ustalających osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji, w podstawie prawnej przywołano art. 5 u.o.g.r.l., bez uszczegółowienia konkretnej jednostki redakcyjnej, tj. ustępu²¹, natomiast w podstawie prawnej wydanej decyzji umarzającej w całości postępowanie administracyjne w zakresie rekultywacji gruntów, wskazano art. 105 § 1 k.p.a., bez wskazania § 2, pomimo że wnioskodawca złożył wniosek o wycofanie wcześniejszego wniosku²². Ponadto w podstawie prawnej zawiadomień o zakończeniu postępowania dowodowego, zawiadomień o przedłużeniu terminu zakończenia sprawy dot. wydania 2 decyzji ustalających osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji, wskazano art. 10 k.p.a. oraz art. 22 ust. 1 u.o.g.r.l., bez uszczegółowienia konkretnej jednostki redakcyjnej, tj. paragrafu oraz punktu²³. 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;
- f) w poddanych kontroli decyzjach umarzających w całości postępowanie administracyjne, w sprawie określenia kierunku rekultywacji zawarto zapis, że za wydanie decyzji uiszczono

²⁰ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Płońsku z 25 listopada 2022 r. „*W sentencji decyzji (...) w uzasadnieniu powołano art. 12a. Przepis dotyczący przedmiotowych spraw został skonkretyzowany w uzasadnieniu poprzez przywołanie szczegółowej jego treści. Wynika z niego jasno z jakiego tytułu wnioskodawca jest zwolniony z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych*”.

²¹ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Płońsku z 24 listopada 2022 r. „*W podstawie prawnej kontrolowanych decyzji określających osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji (...) przywołano zwyczajowo art. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych bez uszczegółowienia konkretnej jednostki redakcyjnej, tj. ustępu (...)*”.

²² Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Płońsku z 24 listopada 2022 r. „*W podstawie prawnej wydanej decyzji (...) umarzającej w całości postępowanie administracyjne wskazano tylko art. 105 § 1 KPA, ponieważ wynikało to z bezprzedmiotowości sprawy. Decyzja zawiera uzasadnienie prawne, w którym wyjaśniono zasadność zastosowanej podstawy prawnej. Biorąc pod uwagę wycofanie wniosku w sprawie, a także fakt, że Starosta Płoński decyzją (...) określił kierunek rekultywacji gruntów w granicach obszaru i terenu górniczego (...) oraz termin i osobę obowiązaną do rekultywacji, postępowanie w sprawie wydania decyzji w zakresie objętym wnioskiem należało uznać za bezprzedmiotowe, zgodnie z art. 105 § 1 KPA*”.

²³ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Płońsku z 24 listopada 2022 r. „*W zawiadomieniach zakończeniu postępowania dowodowego, zawiadomień o przedłużeniu terminu zakończenia sprawy dot. wydania decyzji ustalającej osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji (...) wskazano art. 10 KPA bez konkretnego paragrafu, mówiący o zapewnieniu stronom postępowania czynnego udziału w każdym stadium postępowaniu (...). W ocenie Starosty Płońskiego brak doprecyzowania konkretnej jednostki redakcyjnej w zawiadomieniach o zakończeniu postępowania dowodowego stanowi niedopatrzenie (...)*”.

opłatę skarbową w wysokości 10 zł, wskazując w 1 przypadku jako podstawę prawną ust. 53 w części III, a w 2 przypadku pkt 53 w części I, załącznika do ustawy o opłacie skarbowej²⁴. Należy wskazać że, zgodnie z załącznikiem I część I ust. 53 kolumna IV pkt 1 ustawy o opłacie skarbowej, decyzje umarzające postępowanie są zwolnione z opłaty skarbowej za ich wydanie²⁵;

- g) w poddanych kontroli decyzjach ustalających osobę obowiązana, kierunek i termin wykonania rekultywacji, w decyzjach uznających rekultywację za zakończoną oraz w decyzjach zmieniających wcześniejszą decyzję wskazano błędną podstawę prawną pobrania opłaty skarbowej za wydanie ww. decyzji, tj. „ust. 53 w części III załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej”²⁶.

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*

²⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2142, ze zm.).

²⁵ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Płońsku z 1 grudnia 2022 r. „*W decyzjach umarzających w całości postępowanie administracyjne (...) pomyłkowo zawarto zapisy, że za wydanie decyzji uiszczono opłatę w wysokości 10 zł. (...)*”.

²⁶ Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Referatu Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Płońsku z 24 listopada 2022 r. „*W decyzjach (...) wskazano omyłkowo błędną podstawę prawną pobrania opłaty skarbowej za wydanie decyzji. Powinno być: ust. 53 w części I załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006r. o opłacie skarbowej. Jest to oczywista omyłka pisarska (...)*”.

gruntu pod konkretny budynek. Linia ta ukształtowała się począwszy od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 września 2001, sygn. akt I SA 1793/00 (...)”. Niezależnie od powyższego, należy mieć na uwadze, że wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego są wydawane w konkretnych sprawach i dotyczą konkretnego stanu faktycznego. Tym samym organy administracyjne, rozstrzygając sprawę, dokonują swobodnej oceny całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację 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 cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami.

Celem kontroli było ustalenie rzeczywistego stanu realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Starosty Płońskiego 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 Płońskiego do:

1. Przestrzegania w toku prowadzonych postępowań przepisów k.p.a., poprzez wydawanie decyzji w zakresie cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., a w przypadku niezłatwienia sprawy w terminie, kierowania do strony postępowania zawiadomienia o niezłatwieniu sprawy, stosownie do art. 36 k.p.a.
2. Przywoływania właściwych podstaw prawnych w decyzjach dotyczących przedłużenia ważności zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym, zgodnie z art. 109 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami.
3. Wydawania pozwolenia na kierowanie tramwajem po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej za wydany dokument oraz umieszczania daty przy podpisie organu wydającego, zgodnie z wymogiem § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret siódmego rozporządzenia w sprawie opłaty

ewidencyjnej²⁷ oraz wymogiem stanowiącym w załączniku do rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami²⁸.

4. Poprawnego wypełniania numeru karty kierowcy we wnioskach o wydanie pozwolenia na kierowanie tramwajem, zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 1 lit b rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami.
5. Weryfikacji wniosków o wydanie uprawnienia do kierowania tramwajem i zamieszczania w adnotacji podstawy prawnej zwolnienia z opłaty, zgodnie z wymogiem § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej²⁹.

Pismem z 24 maja 2019 r.³⁰ Starosta Płoński poinformował Wojewodę Mazowieckiego o podjętych działaniach i sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.

Sprawdzenia stanu realizacji zaleceń pokontrolnych dokonano na podstawie: 2 pozwoleń na kierowanie tramwajem, 8 decyzji w zakresie cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami, a także 8 decyzji w sprawie przedłużenia ważności zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym³¹.

Zalecenie nr 1: Przestrzegania w toku prowadzonych postępowań przepisów k.p.a., poprzez wydawanie decyzji w zakresie cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., a w przypadku niezalatwienia sprawy w terminie, skierowania do strony postępowania zawiadomienia o niezalatwieniu sprawy, stosownie do art. 36 k.p.a.

Poddane badaniu decyzje dotyczące cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami, zostały wydane z zachowaniem terminu wskazanego w art. 35 § 3 k.p.a. W związku z powyższym uznaje się, że zalecenie nr 1 Wojewody Mazowieckiego w przedstawionym wyżej zakresie jest realizowane.

Zalecenie nr 2: Przywoływania właściwych podstaw prawnych w decyzjach dotyczących przedłużenia ważności zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym, zgodnie z art. 109 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami.

²⁷ Od 4 września 2022 r. § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret piąty Rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 26 sierpnia 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1857) w sprawie opłaty ewidencyjnej stanowiącej przychód Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 231, ze zm.)

²⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330).

³⁰ Dotyczy pisma oznaczonego AK.1710.2.2019.

³¹ Oznaczenia wszystkich spraw poddanych badaniu wskazano w arkuszu ustaleń kontroli nr 2, który dołączono do akt kontroli.

Poddane badaniu decyzje dotyczące przedłużenia zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym w podstawie prawnej zawierały art. 109 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami. W związku z powyższym uznaje się, że zalecenie nr 2 Wojewody Mazowieckiego w przedstawionym wyżej zakresie jest realizowane.

Zalecenie nr 3: *Wydawania pozwoleń na kierowanie tramwajem po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej za wydany dokument oraz umieszczania daty przy podpisie organu wydającego, zgodnie z wymogiem § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret siódmy rozporządzenia w sprawie opłaty ewidencyjnej oraz wymogiem stanowiącym w załączniku do rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami.*

W wyniku analizy poddanych badaniu spraw dotyczących wydania pozwolenia na kierowanie tramwajem ustalono, że organ wydawał pozwolenie po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej za wydany dokument oraz umieszczał datę przy podpisie organu wydającego, zgodnie z wymogiem § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret siódmy rozporządzenia w sprawie opłaty ewidencyjnej³² oraz wymogiem stanowiącym w załączniku do rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami. W związku z powyższym uznaje się, że zalecenie nr 3 Wojewody Mazowieckiego w przedstawionym wyżej zakresie jest realizowane.

Zalecenie nr 4: *Poprawnego wypełniania numeru karty kierowcy we wnioskach o wydanie pozwolenia na kierowanie tramwajem, zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 1 lit b rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami.*

W wyniku analizy poddanych badaniu spraw dotyczących wydania pozwolenia na kierowanie tramwajem ustalono, że we wszystkich objętych kontrolą wnioskach numer karty kierowcy jest poprawnie wypełniany. W związku z powyższym uznaje się, że zalecenie nr 4 Wojewody Mazowieckiego w przedstawionym wyżej zakresie jest realizowane.

Zalecenie nr 5: *Weryfikacji wniosków o wydanie uprawnienia do kierowania tramwajem i zamieszczania w adnotacji podstawy prawnej zwolnienia z opłaty, zgodnie z wymogiem § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.*

³² Od 4 września 2022 r. § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret piąty Rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 26 sierpnia 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1857) w sprawie opłaty ewidencyjnej stanowiącej przychód Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

W wyniku analizy poddanych badaniu spraw dotyczących wydania pozwolenia na kierowanie tramwajem ustalono, że we wszystkich objętych kontrolą wnioskach zamieszczana jest adnotacja o podstawie prawnej zwolnienia z opłaty, zgodnie z wymogiem § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. W związku z powyższym uznaje się, że zalecenie nr 5 Wojewody Mazowieckiego w przedstawionym wyżej zakresie jest realizowane.

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

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Panią Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Przestrzegania w toku prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz w sprawach z zakresu rekultywacji gruntów, zakończonych wydaniem decyzji, przepisów k.p.a., poprzez:
 - wydawanie decyzji, zgodnie z terminem określonym w art. 35 § 3 k.p.a., a jeżeli nastąpi taka konieczność zawiadamianie stron o niezłatwieniu sprawy w terminie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 36 § 1 i 2 k.p.a.;
 - prawidłowe doręczanie decyzji stronom postępowania w sprawach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej zgodnie z wymogami określonymi w art. 40 § 1 i 3 k.p.a.;
 - wzywianie wnioskodawców w trybie art. 261 k.p.a. do uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji ustalającej osobę obowiązującą, kierunek i termin wykonania rekultywacji z jednoczesnym pouczeniem, że jeżeli należności nie zostaną uiszczone podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana;
 - pouczenie stron postępowania administracyjnego o treści art. 41 § 1 k.p.a.
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. Prowadzenia kontroli w zakresie zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby po wydaniu decyzji nakładającej taki obowiązek, zgodnie z kompetencją wynikającą z art. 26 i 27 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.

Ponadto wskazuję na konieczność:

- a) ustalania roku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntu wyłączonego z produkcji rolniczej, dopiero od dnia faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji;
- b) informowania wnioskodawców o pozostawieniu bez rozpoznania złożonych przez nich wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej;
- c) wskazywania kwoty należności do zapłaty w rozstrzygnięciach decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, a nie w ich uzasadnieniach;
- d) wskazywania oznaczenia organu w nagłówku zawiadomień o przeprowadzeniu kontroli, kierowanych do osób obowiązanych do wykonania rekultywacji gruntów;
- e) wskazywania pełnej podstawy prawnej w decyzjach o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, decyzjach ustalających osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji, w decyzjach umarzających postępowanie administracyjne oraz w zawiadomieniach o zakończeniu postępowania dowodowego, a także w zawiadomieniach o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy;
- f) zaprzestania zamieszczania w decyzjach umarzających postępowanie w całości, zapisu, że za wydanie decyzji uiszczono opłatę skarbową w wysokości 10 zł;
- g) wskazywania w decyzjach ustalających osobę obowiązaną, kierunek i termin wykonania rekultywacji, w decyzjach uznających rekultywację za zakończoną oraz w decyzjach zmieniających wcześniejszą decyzję, prawidłowej podstawy prawnej pobrania opłaty skarbowej za wydanie ww. decyzji.

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.

łączę wyrazy szacunku i poważania

Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Artur Subda
Dyrektor Wydziału Kontroli

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/