



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 czerwca 2023 r.

WK-I.431.1.83.2022

**Pan
Krzysztof Rymuza
Starosta Pruszkowski**

**Starostwo Powiatowe w Pruszkowie
Ul. Drzymały 30
05-800 Pruszków**

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: Katarzyna Możdżyńska – starszy inspektor wojewódzki i Monika Krajewska – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 9 września do 7 października 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Pruszkowie, z siedzibą przy ul. Drzymały 30, 05-800 Pruszków.

Kontrolą objęto stan realizacji zadania z zakresu administracji rządowej w przedmiocie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, zapobiegania degradacji gruntów, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz prowadzenia kontroli i sprawozdawczości w sprawach ochrony gruntów rolnych w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 25 sierpnia 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 14 kwietnia 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą przyjęto 657 wniosków dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. podania Starosta Pruszkowski wydał 421 decyzji

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).

zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 146 decyzji umarzających postępowanie w całości oraz 17 decyzji zmieniających oraz uchylających. Organ wydał także 5 decyzji na podstawie art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych³. Ponadto 35 wniosków zostało wycofanych przez wnioskodawców a 16 wniosków pozostawiono bez rozpoznania.

Nie wydawano decyzji nakładających obowiązek zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, decyzji wydanych celem wydobycia torfu, decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym określających kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji, zmieniających wcześniejsze decyzje, uznających rekultywację za zakończoną, decyzji odmownych w sprawie ustalenia kierunku rekultywacji oraz decyzji o nieuznaniu rekultywacji za zakończoną i ustaleniu nowego terminu zakończenia rekultywacji. Nie wydawano również 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.

Nie wystąpiły również przypadki wydania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania dotyczącego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz przyjęcia zawiadomień o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

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. – ponieważ jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska – na terenie powiatu pruszkowskiego nie prowadzono wskazanych kontroli ponieważ Starosta Pruszkowski nie wydawał decyzji w przedmiotowym zakresie oraz na terenie powiatu nie zlokalizowano obszarów ograniczonego użytkowania.

Kontroli poddano 8 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 4 zakończone decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 2 zakończone decyzjami umarzającymi w całości postępowanie, 1 zakończoną decyzją zmieniającą poprzednio wydaną decyzję w ww. zakresie oraz 1 zakończoną decyzją uchylającą poprzednio wydaną decyzję w ww. zakresie. Ponadto badaniu poddano 8 spraw zakończonych w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji, tj. 4 wycofane wnioski przez wnioskodawców oraz 4 wnioski pozostawione bez rozpoznania⁴.

³ 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.

⁴ Oznaczenia wszystkich spraw poddanych badaniu wskazano w arkuszu ustaleń kontroli nr 2, który dołączono do akt kontroli.

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.

Poddane kontroli decyzje dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu, określonej w art. 5 ust. 1 u.o.g.r.l. oraz art. 21 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵, a także zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie organu, z zachowaniem terminów określonych w art. 35 ustawy k.p.a. W aktach spraw znajdowały się potwierdzenia odbioru decyzji oraz innych pism, którymi zakończono sprawy poddane kontroli, 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 gruntu z produkcji rolniczej dotyczyły gruntów wskazanych w art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l., a w przypadkach w których grunty określone we wnioskach nie wymagały wydania zezwolenia, sprawy kończono decyzjami umarzającymi postępowanie.

W przypadku spraw, w których nałożono na strony obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych lub zwolniono z uiszczania należności, w decyzjach określano:

- należność za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej oraz obowiązek jej wniesienia lub zwolnienie z jej zapłaty,
- opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej,
- termin uiszczenia należności i opłat rocznych oraz numer konta bankowego, na który należy je wnieść,
- pouczenie o ściągnięciu nieterminowych opłat w trybie przewidzianym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶,
- pouczenie o konieczności uprzedzenia nabywcy gruntu o obowiązku uiszczania opłat rocznych w razie zbycia gruntów objętych decyzją.

W przypadku 2 wnioskodawców udzielono zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego, gdzie zgodnie z art. 12a u.o.g.r.l. nie zachodzi obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych. W 2 poddanych kontroli

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
– dalej k.p.a.

⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).

decyzjach zezwalających, wnioskodawcy byli zwolnieni z obowiązku uiszczenia jednorazowej należności stosownie do art. 12 ust. 6 ww. ustawy, ponieważ wartość gruntu przewyższała wartość należności. Wartość gruntu obliczano na podstawie Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Pruszkowie, poprzez obliczenie średniej stawki za m² na podstawie cen trzech podobnych nieruchomości położonych na danym terenie. Opłaty roczne stanowiące 10% wartości należności określonych zgodnie z art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l. zostały ustalone w prawidłowej wysokości.

Powierzchnia gruntów określona w decyzjach odpowiadała powierzchni wskazanej w bilansach terenów zagospodarowania działek, stanowiących załącznik do wniosków. W wydanych decyzjach nie nakładano na strony obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania próchnicznej warstwy gleby na cele poprawy wartości użytkowej gruntów.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierających obowiązki związane z wyłączeniem, w których powstaje obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, w jednej podano niepełną podstawę prawną dotyczącą naliczania należności i opłaty rocznej, wskazano jedynie art. 12a u.o.g.r.l. natomiast w drugim przypadku podano błędną podstawę prawną oraz powołano art. 12a ww. ustawy niemający zastosowania w badanej sprawie.
2. Nałożenie w 2 decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, obowiązku uiszczenia opłaty rocznej za wyłączenie ustalonej 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”*, przy czym art. 4 ust. 13 u.o.g.r.l. wskazuje, że przez opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, rozumie się opłatę w wysokości 10% wyliczonej należności. Ze złożonych wniosków wynika, że grunty, których wartość ustalono – nie zostały jeszcze faktycznie wyłączone z produkcji rolniczej⁷. 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 decyzjach określających

⁷ Akta sprawy nie zawierały dowodów na okoliczność, że do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji doszło przed uzyskaniem decyzji w tym przedmiocie.

wysokość należności oraz opłaty rocznej do zapłaty⁸ – organ wskazał też, określony w art. 12 ust. 14 u.o.g.r.l., termin jej uiszczenia, pomimo że przed jego upływem mogła nie zaistnieć ustawowa przesłanka powstania obowiązku uiszczenia opłaty, określona w art. 12 ust. 1 zdanie drugie u.o.g.r.l., zgodnie z którym obowiązek uiszczenia należności i opłaty roczne powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji⁹. W przedmiotowych sprawach, organ nie dysponował wiedzą o dniu, w którym nastąpiło faktyczne wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, a jedynie oświadczeniem wnioskodawcy zawartym we wniosku o planowanym terminie rozpoczęcia budowy.

W wyniku kontroli stwierdzono również zakończenie 4 postępowań w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w sposób nieprzewidziany przepisami k.p.a. W ww. przypadkach do Starosty Pruszkowskiego wpłynęły pisma o wycofaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Kodeks postępowania administracyjnego określa zamknięty katalog sposobów zakończenia postępowania. Ogólną zasadą jest zakończenie postępowania decyzją administracyjną. W przypadkach, gdy organ w toku postępowania stwierdzi jego bezprzedmiotowość – winien je umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w drodze stosownej decyzji.

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*

⁸ W decyzjach orzeczono o braku należności do uiszczenia, w związku z pomniejszeniem ustalonej należności o wartość gruntu, ustaloną w/g oszacowania wartości rynkowej gruntu, z wykorzystaniem Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości uwzględniając miejsce położenia nieruchomości.

⁹ 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. 14 ww. ustawy. (...)”.

z produkcji rolniczej (...) na cele budownictwa mieszkaniowego (...) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego (...)”. Wykładnia rozszerzająca polega na porównaniu wyniku wykładni językowej oraz wykładni systemowej lub całościowej i przyjęciu szerszego znaczenia przepisu, niż wynikałoby to z interpretacji językowej. Przeciwnieństwem jest wykładnia zwężająca, która przyjmuje węższe rozumienie przepisu, niż wynikałoby to z wykładni literalnej. W uzasadnieniu wyroku z 27 maja 2021 r., sygn. I OSK 184/21, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest już sporne stanowisko, że art. 12a u.o.g.r.l. nie może być interpretowany rozszerzająco, stanowi on bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 12 tej ustawy. (...) Oznacza to, że art. 12a u.o.g.r.l. zwalnia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w stosunku do gruntu pod konkretny budynek. Linia ta ukształtowała się począwszy od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 września 2001, sygn. akt I SA 1793/00 (...)”. 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 zadania w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, zapobiegania degradacji gruntów, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz prowadzenia kontroli i sprawozdawczości w sprawach ochrony gruntów rolnych ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

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

1. Wskazywania pełnej, poprawnej i adekwatnej podstawy prawnej dotyczącej naliczania należności i opłaty rocznej w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierających obowiązki związane z wyłączeniem, w których powstaje obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych.
2. Pomniejszania należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej zgodnie z zasadą określoną w 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.

Ponadto zwracam uwagę na konieczność kończenia postępowań w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w sposób przewidziany przepisami k.p.a., a mianowicie w przypadkach, gdy organ w toku postępowania stwierdzi jego bezprzedmiotowość – winien je umorzyć na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w drodze stosownej decyzji.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Starostę na podstawie art. 49 ww. ustawy do przekazania, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Proszę o udzielenie powyższej informacji za pośrednictwem platformy ePUAP.

łączę wyrazy szacunku i poważania

Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Artur Subda
Dyrektor Wydziału Kontroli

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/