



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WK-I.431.1.93.2022

Warszawa, 13 marca 2023 r.

**Pan  
Krzysztof Dziwisz  
Starosta Żyrardowski**

**Starostwo Powiatowe w Żyrardowie  
ul. B. Limanowskiego 45  
96-300 Żyrardów**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>1</sup>, art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup> kontrolerzy: Andrzej Nieszporek – starszy inspektor wojewódzki i Anna Simińska – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 10 do 29 października 2022 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Żyrardowie, z siedzibą przy ul. B. Limanowskiego 45.

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 28 września 2022 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 23 lutego 2023 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą przyjęto 823 wniosków, dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. podania Starosta Żyrardowski wydał 35 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, 34 decyzje umarzające postępowanie

---

<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).

w całości, natomiast 1 wniosek został wycofany przez wnioskodawcę<sup>3</sup>. Organ w okresie kontrolowanym prowadził 4 sprawy w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Wydał w tym okresie 2 decyzje, z czego 1 zmieniającą już wcześniej wydaną decyzję w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów, 1 decyzję, uznającą rekultywację za zakończoną. Ponadto 1 wniosek w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów został wycofany przez wnioskodawcę a 1 ze spraw została zawieszona na wniosek strony.

Nie wydawano decyzji nakładających obowiązek zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby oraz 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 leśnych<sup>4</sup>.

Organ w badanym okresie nie przeprowadzał kontroli realizacji obowiązków wynikających z art. 27 ust. 1 pkt 1-5 ww. ustawy, ponieważ nie zaistniały przesłanki do ich przeprowadzania. Nie prowadzono również okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin dla gruntów położonych na obszarach, o których mowa w art. 16 i oraz na gruntach zdewastowanych, położonych poza obszarami ograniczonego użytkowania, o których mowa w art. 19 u.o.g.r.l., ponieważ na terenie powiatu żyrdowskiego nie występują grunty położone na obszarach ograniczonego użytkowania, umiejscowione wokół zakładów przemysłowych oraz grunty zdewastowane i zdegradowane.

Kontroli poddano 12 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, poddając analizie wydane w ich toku 5 decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, 2 decyzje naliczające należność za wyłączenie i opłaty roczne, 1 decyzję o naliczeniu opłat rocznych oraz zwolnieniu z należności za wyłączenie, a także 5 decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Analizie poddano również 2 sprawy z zakresu rekultywacji i zagospodarowania gruntów, w tym 1 decyzję zmieniającą wcześniej wydaną decyzję ustalającą kierunek i termin przeprowadzenia rekultywacji oraz 1 decyzję umarzającą postępowanie.

W kontrolowanej jednostce opracowano wzór wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, który był udostępniony na stronie internetowej starostwa oraz w siedzibie Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa. Wszystkie poddane

---

<sup>3</sup> Pozostałe wnioski załatwiono poprzez wysłanie pism informujących do wnioskodawców.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409). – dalej u.o.g.r.l.

badaniu wnioski zawierały wszystkie elementy, wskazane w art. 63 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>5</sup>. 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 z zakresu 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 art. 21 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie organu. Ww. decyzje wydane zostały na podstawie wniosków, które były kompletne. Ponadto do wniosków w sprawach o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w każdym z badanych przypadków załączono 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. W treści ww. decyzji organ informował wnioskodawcę, że naliczenie należności oraz opłat rocznych nastąpi w odrębnej decyzji, wskazując na konieczność poinformowania organu o dacie rozpoczęcia inwestycji, tj. dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. Ponadto we wszystkich postępowaniach dotyczących ustalenia terminu rekultywacji wydawano decyzje umarzające postępowanie, jeśli z prośbą o wycofanie wniosku zwracał się wnioskodawca.

Wszystkie decyzje poddane kontroli, które organ wydawał w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej oraz rekultywacji i zagospodarowania gruntów zawierały elementy składowe decyzji administracyjnych zgodnie z dyspozycją art. 107 k.p.a. Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej określały obowiązki związane z zezwoleniem.

We wszystkich analizowanych przypadkach organ naliczał należności oraz opłaty roczne w oparciu o prawidłowe stawki wskazane w art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l. oraz oświadczenia wnioskodawcy, w którym wskazywał on aktualną cenę metra kwadratowego gruntu. Treść przedmiotowego oświadczenia była porównywana z danymi znajdującymi się w rejestrze cen nieruchomości prowadzonym przez starostę żyrdowskiego. Opłaty roczne naliczono w prawidłowej wysokości, tj. jako 10 % uprzednio wyliczonej należności za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, przed pomniejszeniem o wartość gruntu.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.) – dalej k.p.a.

**W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:**

1. Wszczęcie 1 postępowania dotyczącego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej na podstawie wniosku złożonego za pośrednictwem poczty elektronicznej, a także wydanie w toku 1 postępowania dotyczącego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, postanowienia o zawieszeniu postępowania w odpowiedzi na wniosek, który również wpłynął za pośrednictwem poczty elektronicznej. Opisywanym powyżej działaniem naruszono postanowienia art. 63 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *„Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania”*.
2. Wzywanie wnioskodawców wnoszących o naliczenie należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej do składania oświadczeń o cenie metra kwadratowego gruntu aktualnie obowiązującej w danej miejscowości w obrocie gruntami na dzień faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji. Ponadto z analizy treści sentencji decyzji udzielających zgody na wyłączenie wynika, że wnioskodawcy byli zobowiązani w nich do składania ww. oświadczeń. Działaniem powyższym naruszono postanowienia art. 220 § 1 pkt 2 lit. a, zgodnie z którym *„Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli (...) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych (...)”*.
3. Nieprawidłowe kwalifikowanie braków podania jako braki formalne i wzywanie do ich uzupełnienia w trybie wskazanym w art. 64 § 2 k.p.a. Powyższa nieprawidłowość dotyczy niezłożenia oświadczenia odnośnie ceny rynkowej metra kwadratowego wyłączanego gruntu obowiązującej w danej miejscowości, a także uzupełnienia wniosku o wskazanie kodów odpadów, których wnioskodawca zamierza użyć w procesie rekultywacji wyrobiska górniczego. Ponadto z akt analizowanych spraw wynika, że organ wystosowywał wezwania powołując się w nich jednocześnie na przepisy prawa z których wynikają odmienne i wzajemnie wykluczające się skutki niezastosowania się do ich treści (art. 64 § 2 oraz art. 261 k.p.a.).

4. Nieterminowe wydanie 2 decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej i 1 decyzji zmieniającej decyzję o ustaleniu kierunku i terminu przeprowadzenia rekultywacji. Z analizy akt ww. spraw wynika, że nieprawidłowość była następstwem błędnej kwalifikacji braków podania jako braków formalnych i w konsekwencji przyjęcia błędnej daty wszczęcia tych postępowań.
5. Prowadzenie 1 postępowania zakończonego wydaniem decyzji ustalającej należność za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej oraz wysokości opłat rocznych w sposób sprzeczny z ogólnymi zasadami prowadzenia postępowań administracyjnych. W opisywanym przypadku organ prowadzący postępowanie wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia podania w trybie art. 50 k.p.a., następnie zawiadomił go o niezafatwieniu sprawy w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia, natomiast po upływie tak wyznaczonego terminu wezwał wnioskodawcę jeszcze raz do uzupełnienia tego samego braku podania, kwalifikując go tym razem jako brak formalny. W odpowiedzi na przedmiotowe wezwanie wnoszący uzupełnił wskazany brak, po czym został zawiadomiony o wszczęciu postępowania administracyjnego.
6. Niedoręczenie 1 wezwania oraz 1 decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. W analizowanych przypadkach przedmiotowe pisma przesłano wnoszącemu pocztą elektroniczną.
7. Niedoręczenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania wyznaczonemu w sprawie pełnomocnikowi wnioskodawcy. Ponadto w ww. sprawie decyzję doręczono zarówno wnioskodawcy, jak i pełnomocnikowi. Opisywane działania naruszają postanowienia art. 40 § 1 k.p.a., zgodnie z którym: *„Pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi”*.
8. Niedostateczne udokumentowanie powierzchni obszaru podlegającego wyłączeniu w 1 sprawie zakończonej wydaniem decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. W opisywanym przypadku ostateczne wyłączenie nastąpiło w wyniku wydania decyzji w trybie art. 155 k.p.a. Przedmiotowa decyzja została wydana zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, który załączył do wniosku mapę, na której odręcznie naniósł zaznaczenie obszaru podlegającego wyłączeniu. Z analizy ww. mapy wynika, że naniesienia dokonano bez zachowania skali, a planowany obszar wyłączenia prawdopodobnie pokrywa się częściowo z obszarem użytku klasy B, tj. działki budowlanej uprzednio wyłączonej z produkcji rolniczej.

9. Przyjęcie nieprawidłowej praktyki polegającej na niewydawaniu decyzji o umorzeniu postępowania lub postanowień o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, jeśli wniosek dotyczył gruntów niepodlegających ochronie a postulowana powierzchnia wyłączenia nie przekraczała 0,05 ha. W opisywanym stanie faktycznym organ poprzestawał na wydaniu jedynie pisemnej informacji o tym, że grunt planowany do wyłączenia nie podlega ochronie. W toku czynności kontrolnych ustalono, że organ wydawał decyzje o umorzeniu postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej wyłącznie w sytuacji gdy wniosek dotyczył gruntów niepodlegających ochronie a powierzchnia planowanego wyłączenia przekraczała 0,05 ha.
10. Niedostateczny nadzór organu nad trwającymi w okresie kontroli rekultywacjami, przejawiający się brakiem monitorowania osób odpowiedzialnych za rekultywację w zakresie ich obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 3 u.o.g.r.l. oraz nieprowadzeniem kontroli w zakresie i trybie art. 27 u.o.g.r.l.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

- nieprawidłowo zacytowano w uzasadnieniu 1 decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej treść art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l. W opisywanym przypadku z treści przedmiotowego uzasadnienia wynikało, że wskazana stawka należności obowiązuje za wyłączenie gruntów klasy IIIb pochodzenia mineralnego, podczas gdy zgodnie ww. przepisem wysokość należności za wyłączenie gruntów klas III nie jest uzależniona od pochodzenia gruntu;
- omyłkowo wskazano w uzasadnieniu 1 decyzji, że grunty rolne klasy IVa pochodzenia mineralnego podlegają wyłączeniu w drodze decyzji. W opisywanym przypadku organ powinien wskazać, że taki tryb postępowania przewidziano dla gruntu rolnego klasy IVa pochodzenia organicznego, co byłoby zgodne z treścią art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. oraz stanem faktycznym w omawianej sprawie.

Ponadto stwierdzono przypadek, w którym decyzją zezwalającą 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 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. Pozostawiania bez rozpoznania wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz wniosków o zawieszenie postępowania w ww. zakresie, jeśli wpłynęły one do organu za pośrednictwem poczty elektronicznej, zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a.
2. Zaniechania praktyki polegającej na nakładaniu w treści decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej obowiązku złożenia oświadczenia o cenie metra kwadratowego gruntu, aktualnie obowiązującej w danej miejscowości w obrocie gruntami, na dzień faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji, a także kwalifikowania

- braku przedmiotowego oświadczenia jako braku formalnego wniosku o naliczenie należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej.
3. Wzywania wnioskodawców w sprawach o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz w sprawach dotyczących rekultywacji gruntów do uzupełnienia braków niewynikających z treści art. 64 k.p.a. w trybie art. 50 k.p.a.
  4. Terminowego wydawania decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz decyzji ustalających kierunek i termin przeprowadzenia rekultywacji gruntów, a w przypadkach gdy nie będzie to możliwe zawiadamiania wnioskodawców o niezafatwieniu ich sprawy w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu ich zafatwienia zgodnie z art. 36 k.p.a.
  5. Prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w sposób zgodny z zasadami określonymi w k.p.a., zgodnie z którymi organ wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych podania przed zawiadomieniem go o wszczęciu postępowania. Ponadto organ prowadzący postępowania ocenia wnioski pod względem jego kompletności na wstępnym etapie postępowania i wówczas jednoznacznie rozstrzyga o tym, czy stwierdzony brak podania jest brakiem formalnym czy merytorycznym.
  6. Doręczania wezwań oraz decyzji administracyjnych w sposób uregulowany przepisami Działu I, Rozdziału 8 k.p.a.
  7. Doręczania pism oraz decyzji administracyjnych wyznaczonemu w sprawie pełnomocnikowi, zgodnie z art. 40 § 1 k.p.a.
  8. Podejmowania czynności w toku prowadzonych postępowań w sprawach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej zmierzających do dokładnego ustalenia powierzchni gruntu podlegającej wyłączeniu.
  9. Wydawania decyzji o umorzeniu postępowania lub postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, jeżeli wniosek o wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej dotyczy użytków rolnych należących do klas niepodlegających ochronie na podstawie art. 11 u.o.g.r.l.
  10. Monitorowania realizacji obowiązków wynikających z art. 22 ust. 3 ww. ustawy oraz przeprowadzania kontroli na podstawie art. 27 cytowanej ustawy.

Ponadto zwracam uwagę na konieczność:

- precyzyjnego cytowania lub parafrazowania treści przepisów prawa w uzasadnieniach decyzji wyłączających grunty z produkcji rolniczej, w sposób taki by dokładnie



- odzwierciedlić treść przywoływanej normy prawnej,
- wskazywania w uzasadnieniach faktycznych decyzji wyłączających z produkcji rolniczej geologicznego pochodzenia gruntu zgodnie ze stanem faktycznym ustalonym w toku postępowań poprzedzających wydanie tych 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.

Z wyrazami szacunku

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

*Artur Subda*

Dyrektor Wydziału Kontroli

Wydział Kontroli

*Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego*

*w Warszawie*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/