



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 marca 2017 r.

WK-I.431.11.6.2016

**Pan
Zenon Szczepankowski
Starosta Przasnyski**

**Starostwo Powiatowe
w Przasnyszu
ul. Św. Stanisława Kostki 5
06-300 Przasnysz**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ Elżbieta Rudnicka i Ewa Bastek – starsi inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadziły kontrolę w Starostwie Powiatowym w Przasnyszu z siedzibą przy ul. Św. Stanisława Kostki 5.

Przedmiot kontroli obejmował realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących wyłączania gruntów z produkcji rolniczej, zapobiegania degradacji gruntów, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz prowadzenia kontroli i sprawozdawczości w zakresie ochrony gruntów rolnych.

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2015 r. do 6 maja 2016 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 27 lutego 2017 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą przyjęto 114 wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. wnioski Starosta Przasnyski wydał 27 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz 87 decyzji umarzających postępowanie w powyższym zakresie.

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, z późn. zm.).

W okresie poddanym kontroli nie wydawano decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, 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 nie wydawano z urzędu decyzji na podstawie art. 28 ust. 1–4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych².

Na terenie powiatu przasnyskiego w okresie poddanym kontroli nie wykonywano rekultywacji gruntów. Ze względu na brak zdarzeń wymagających kontroli nie prowadzono postępowań dotyczących wykonania obowiązków określonych w art. 27 ust. 1 pkt 2-5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie prowadzono także okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin dla gruntów położonych na obszarach, o których mowa w art. 18 i 19 ww. ustawy, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami – na terenie powiatu przasnyskiego nie występowały obszary ograniczonego użytkowania.

Kontroli poddano 29 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 18 zakończonych decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej³ oraz 11 decyzjami umarzającymi postępowanie w ww. zakresie⁴.

W kontrolowanej jednostce opracowano wzór wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, który określał wymagane załączniki i udostępniono go na stronie internetowej starostwa oraz w siedzibie urzędu.

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 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 21 § 1 kpa⁵, zawierały elementy, o których mowa w art. 107 § 1 kpa oraz zostały podpisane przez osobę posiadającą stosowne upoważnienie organu. W aktach spraw znajdowały się potwierdzenia odbioru decyzji stosownie do regulacji art. 39 i 46 § 1 kpa.

Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej dotyczyły gruntów wskazanych w art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a w przypadkach, w których grunty określone we wniosku nie wymagały wydania zezwolenia, sprawy kończono decyzjami umarzającymi postępowanie.

² Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909, z późn. zm.).

³ Sprawy oznaczone: G.6124.4.2015, G.6124.40.2015, G.6124.48.2015, G.6124.81.2015, G.6124.86.2015, G.6124.90.2015, G.6124.96.2015, G.6124.26.2015, G.6124.73.2015, G.6124.72.2015, G.6124.76.2015, G.6124.80.2015, G.6124.87.2015, G.6124.97.2015, G.6124.4.2016, G.6124.10.2016, G.6124.17.2016, G.6124.22.2016.

⁴ Sprawy oznaczone: G.6124.1.2015, G.6124.25.2015, G.6124.27.2015, G.6124.51.2015, G.6124.53.2015, G.6124.77.2015, G.6124.78.2015, G.6124.100.2015, G.6124.1.2016, G.6124.19.2016, G.6124.63.2015.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.).

W przypadku siedmiu spraw⁶, w których nałożono na strony obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, w decyzjach określano m.in.:

- należność za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej,
- opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej,
- termin uiszczania należności i opłat rocznych oraz numer konta bankowego, na który należy je wnieść,
- pouczenie o skutkach nieterminowego wnoszenia opłat.

W czterech decyzjach⁷ należności pomniejszono o wartość gruntu stosownie do art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wartość gruntu obliczano na podstawie aktów notarialnych lub oświadczeń właścicieli. Wyżej wymienione informacje weryfikowano w rejestrze cen i wartości nieruchomości powiatu przasnyskiego. Opłaty roczne, stanowiące 10% wartości należności określonych zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zostały ustalone w prawidłowej wysokości. Jedenastu wnioskodawców⁸, którzy uzyskali zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, na podstawie art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie dotyczył obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych z uwagi na cele budownictwa mieszkaniowego.

Spośród 18 poddanych kontroli decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w sześciu organ nałożył na strony obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby⁹.

Sprawozdania z realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych za 2014 i 2015 r., tj. RRW-11 dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów, a także sprawozdania RRW-12 dotyczące gromadzenia i wykorzystania m.in. środków z należności i opłat rocznych – zostały złożone na formularzach zgodnych z załącznikami do rozporządzenia w sprawie określania wzorów formularzy sprawozdawczych¹⁰.

⁶ Sprawy oznaczone: G.6124.4.2015, G.6124.40.2015, G.6124.48.2015, G.6124.81.2015, G.6124.86.2015, G.6124.90.2015, G.6124.96.2015.

⁷ Sprawy oznaczone: G.6124.4.2015, G.6124.40.2015, G.6124.48.2015, G.6124.81.2015.

⁸ Sprawy oznaczone: G.6124.26.2015, G.6124.73.2015, G.6124.72.2015, G.6124.76.2015, G.6124.80.2015, G.6124.87.2015, G.6124.97.2015, G.6124.4.2016, G.6124.10.2016, G.6124.17.2016, G.6124.22.2016.

⁹ Dotyczy spraw oznaczonych: G.6124.4.2015, G.6124.40.2015, G.6124.81.2015, G.6124.86.2015, G.6124.96.2015, G.6124.72.2015.

¹⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień, co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 (Dz. U. poz.415, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz. U. poz. 561, z późn. zm.).

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oznaczonej G.6124.73.2015 małżeństwu, pomimo, że na wniosku brakowało podpisu jednego z małżonków. Z treści podania wynikało, że wnioskodawcami są małżonkowie, a zgodnie z art. 63 § 3 kpa podanie wniesione pisemnie powinno być podpisane przez wszystkich wnioskodawców. Pomimo występujących braków formalnych, organ zezwalający nie zastosował procedury określonej w art. 64 § 2 kpa, zgodnie z którym *„Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”*.
2. Wydanie decyzji oznaczonej G.6124.72.2015 zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej dla obydwójga małżonków, pomimo braku wniosku jednego z nich. W ww. sprawie wniosek został złożony i podpisany przez jednego wnioskodawcę, a w decyzji przyjęto, że powyższego dokonało małżeństwo i jemu udzielono zezwolenia, jednocześnie nakładając na obydwoje małżonków obowiązki związane z wyłączeniem. Wskazać należy, że wydawanie zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej następuje na wniosek, stosownie do art. 11 ust. 1b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z czym poza przypadkiem wskazanym w art. 28 ust. 2 ww. ustawy brak jest podstaw do działania organu z urzędu w tym zakresie.
3. Niepomniejszenie należności za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej o jego wartość rynkową w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oznaczonej G.6124.96.2015. Zaniechaniem takim naruszono wymóg określony w art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 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”*.¹¹
4. Nałożenie w trzech decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej¹² obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby, pomimo braku podstaw do takiego działania – z uwagi na fakt, że wyłączenie miało nastąpić na gruntach klasy V. Jednocześnie organ wydając sześć decyzji¹³ zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej,

¹¹Należności nie pomniejszono o wartość rynkową gruntu także w decyzjach oznaczonych G.6124.90.2015 i G.6124.86.2015: w przypadku decyzji oznaczonej G.6124.90.2015 w dniu 17 lutego 2016 r. wydano decyzję zmieniającą, w której dokonano stosownego pomniejszenia należności, a w przypadku decyzji oznaczonej G.6124.86.2015 w dniu 15 grudnia 2015 r. na wniosek strony wydano decyzję wygaszającą zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

¹²Sprawy oznaczone: G.6124.40.2015, G.6124.86.2015, G.6124.96.2015.

¹³Sprawy oznaczone: G.6124.4.2015, G.6124.40.2015, G.6124.81.2015, G.6124.86.2015, G.6124.96.2015, G.6124.72.2015.

w których nałożono na stronę ww. obowiązek, nie wystąpił o opinię wójta w tym zakresie. Powyższym naruszono wymóg określony w art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym „*W razie wyłączenia gruntów z produkcji, w decyzji o wyłączeniu, o której mowa w art. 11 ust. 1 i 2, można, po zasięgnięciu opinii wójta, nałożyć obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk*”.

5. Przekazanie Marszałkowi Województwa Mazowieckiego sprawozdań z realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych RRW-11 i RRW-12 za 2015 r. z przekroczeniem terminu określonego w objaśnieniach do ww. formularzy: sprawozdanie RRW-11 zostało nadane 11 marca, a RRW-12 – 11 lutego 2016 r., podczas gdy termin na ich przekazanie upłynął, odpowiednio, 10 marca i 1 lutego 2016 r.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono:

1. Omyłkę pisarską w decyzji oznaczonej G.6124.73.2015, w której rozstrzygnięciu zezwolono na wyłączenie części działki o numerze 1051/4 zamiast 170/17¹⁴.
2. Niewłaściwe określenie podstaw prawnych:
 - w czterech decyzjach oznaczonych: G.6124.4.2015, G.6124.81.2015, G.6124.86.2015, G.6124.96.2015 zobowiązujących inwestora do zdjęcia i wykorzystania wierzchniej próchnicznej warstwy gleby – w podstawie prawnej nie powołano art. 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stanowiącego podstawę nałożenia ww. obowiązku,
 - w pięciu decyzjach oznaczonych: G.6124.10.2016, G.6124.17.2016, G.6124.22.2016, G.6124.29.2016 i G.6124.26.2015 zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej – w podstawie prawnej wskazano niemający zastosowania art. 105 § 1 kpa dotyczący umorzenia postępowania,
 - w decyzji oznaczonej G.6124.40.2015, zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, w której nałożono na stronę obowiązek wniesienia należności i opłat rocznych – w podstawie prawnej wskazano niemający zastosowania art. 105 § 1 kpa dotyczący umorzenia postępowania i art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczący zwolnienia z zapłaty należności i opłat rocznych z uwagi na cele budownictwa mieszkaniowego,
 - w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej oznaczonej G.6124.73.2015 – w podstawie prawnej wskazano niemający w niej zastosowania

¹⁴ W dniu 6 lipca 2016 r., tj. po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostce, organ sprostował błąd pisarski postanowieniem znak G.6124.73.2015.

- art. 14 ww. ustawy dotyczący nałożenia obowiązku zdjęcia i wykorzystania wierzchniej próchnicznej warstwy gleby, pomimo braku nałożenia takiego obowiązku,
- w dwóch decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej oznaczonych G.6124.76.2015 i G.6124.80.2015 – w podstawie prawnej wskazano niemający zastosowania art. 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczący nałożenia obowiązku zdjęcia i wykorzystania wierzchniej próchnicznej warstwy gleby, pomimo braku nałożenia takiego obowiązku oraz nie wskazano art. 12a ww. ustawy dotyczącego zwolnienia z zapłaty należności i opłat rocznych z uwagi na cele budownictwa mieszkaniowego.
3. Niewskazanie w decyzjach, w których nałożono na strony obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, pouczenia – w razie zbycia gruntu – o konieczności poinformowania nabywcy o obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych, a także informacji o możliwości uzyskania zwrotu uiszczonej należności w przypadku rezygnacji z wyłączenia gruntu w okresie dwóch lat od uzyskania prawa do wyłączenia. Powyższe pouczenie jest celowe w świetle art. 9 kpa wyrażającego zasadę informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.
 4. Brak we wszystkich poddanych kontroli decyzjach w zobowiązaniu inwestorów do zgłaszania właściwemu staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków informacji o konieczności dokonania powyższego w terminie 30 dni od dnia powstania tych zmian oraz o karze grzywny za niedopełnienie tego obowiązku, a także o podstawie prawnej ww. zobowiązania, określonej w art. 22 ust. 2 w związku z art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁵.
 5. Niewskazanie klasy gruntów w rozstrzygnięciu decyzji oznaczonej G.6124.4.2015, w zakresie, w jakim umorzono postępowanie w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

Ponadto, w wyniku kontroli stwierdzono, że w okresie poddanym badaniu nie prowadzono kontroli stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie dotyczącym zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, o czym stanowi art. 26 ust. 1 i 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że „(...) Wszystkie wskazane sprawy dotyczą małych inwestycji powierzchniowych (budynek mieszkalny, budynek usługowy, rekreacyjny, usługowo-mieszkalny) i w tych przypadkach inwestorzy szanują warstwę próchniczną i wykorzystują

¹⁵Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, z późn. zm.).

ją na wzbogacenie warstwy próchniczej wokół budynku. Nie podejmowano jeszcze kontroli obowiazku, ponieważ inwestycje są w trakcie realizacji. Po zakończeniu inwestycji zostanie podjęta kontrola. Z reguły inwestor w takich sytuacjach składa oświadczenie o wykorzystaniu tej warstwy na własnej działce”. W ww. sprawach termin rozpoczęcia inwestycji określono od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r.

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

Powyższa ocena jest uzasadniona załatwianiem wniosków o wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej we właściwej formie, po weryfikacji kompletności wymaganych załączników, z zachowaniem właściwości miejscowej i rzeczowej organu. Poddane badaniu decyzje były kompletne, wydawano je w terminach określonych w kpa, prawidłowo zwalniając strony z obowiązku zapłaty należności i opłat rocznych w przypadku celów budownictwa mieszkaniowego. Mając natomiast na uwadze nieprawidłowości w zakresie weryfikacji kompletności wniosków, określania wnioskodawców, nakładania na strony obowiązku zdjęcia próchniczej warstwy gleby, przypadek niepomniejszenia należności o wartość rynkową gruntu oraz naruszenia terminów przekazania sprawozdań RRW-11 i RRW-12 za 2015 r., a także inne opisane wyżej uchybienia, zasadne jest sformułowanie oceny pozytywnej z nieprawidłowościami.

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

1. Wydawania decyzji w sprawach wyłączania gruntów z produkcji rolniczej wnioskodawcom po weryfikacji kompletności ich podpisów pod złożonymi podaniami, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych – stosowania art. 64 § 2 kpa.
2. Pomniejszania należności za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej o jego wartość rynkową, zgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz podjęcia działań w kierunku zmiany decyzji oznaczonej G.6124.96.2015, błędnie określającej wysokość należności do zapłaty.
3. Korzystania z uprawnienia dotyczącego nałożenia obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchniczej warstwy gleby jedynie w przypadku gruntów rolnych klas I-IV oraz torfowisk, po zasięgnięciu opinii wójta w powyższym zakresie, stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.
4. Przekazywania Marszałkowi Województwa Mazowieckiego sprawozdań RRW-11 i RRW-12 w terminach określonych w objaśnieniach do ww. formularzy.

Ponadto zwracam uwagę na konieczność rzetelnego sporządzania rozstrzygnięć decyzji oraz wskazywania w nich prawidłowych podstaw prawnych, a także kompletnych pouczeń dotyczących art. 22 ust. 2 w związku z art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, a w decyzjach nakładających na strony obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych – także pouczeń dotyczących art. 12 ust. 2 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jednocześnie wskazuję na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad kontrolą stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Ponadto informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹⁶ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Starostę do przekazania, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń i wniosków pokontrolnych.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Daniel Zaprzala
Zastępca Dyrektora
Wydziału Kontroli

¹⁶Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).