

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

WR-I.431.16.2024.JK

**Pan
Piotr Rećko
Starosta Sokólski**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 224) w dniach 21 i 23 października 2024 r. pracownicy Wydziału Rolnictwa i Środowiska Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego:

- 1) Jakub Julian Kozłowski – starszy inspektor wojewódzki - przewodniczący zespołu kontrolnego, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli z dnia 16 października 2024 r.; nr 27/2024, znak: WR-I.431.16.2024.JK, wydane z upoważnienia Wojewody Podlaskiego przez Dyrektora Wydziału Rolnictwa i Środowiska,
- 2) Tomasz Pilczuk – starszy inspektor wojewódzki - upoważnienie do przeprowadzenia kontroli z dnia 16 października 2024 r., nr 28/2024, znak: WR-I.431.16.2024.JK, wydane z upoważnienia Wojewody Podlaskiego przez Dyrektora Wydziału Rolnictwa i Środowiska,

przeprowadzili kontrolę w Starostwie Powiatowym w Sokółce.

Przedmiot kontroli i okres objęty kontrolą:

„Realizacja przez powiaty zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 82 z późn. zm.) - dalej jako ustawy, za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia kontroli”.

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie ocenia się pozytywnie z nieprawidłowością.

W związku z powyższym wykonywanie zadań wynikających z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie:

1) weryfikacji kompletności wniosków oraz załączników do wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, zachowania właściwości miejscowej i rzeczowej organu, kompletności akt w sprawach wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, prawidłowości naliczania należności i opłat rocznych oraz zwalniania z obowiązku ich uiszczenia, realizacji obowiązku zasięgnięcia opinii właściwych organów - ocenia się pozytywnie,

2) weryfikacji kompletności wniosków oraz załączników w sprawach z zakresu rekultywacji gruntów, zachowania właściwości miejscowej i rzeczowej organu, kompletności akt, realizacji obowiązku zasięgnięcia opinii właściwych organów - ocenia się pozytywnie,

3) w zakresie, przewidzianej w art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, fakultatywnej możliwości nałożenia obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby - ocenia się pozytywnie z nieprawidłowością,

4) realizację, wynikających z art. 27 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zadań kontrolnych - ocenia się pozytywnie.

W trakcie kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W toku czynności kontrolnych, w sprawie znak: GKN-II.6124.53.2022.DK, stwierdzono, że kontrolowany organ nie ustalił wszystkich okoliczności sprawy i w związku z tym nie stwierdził, czy zostały spełnione przesłanki umożliwiające skutecznie nałożyć przewidziany w art. 14 ust. 1 ustawy obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby.

W tym miejscu wskazuje się, że zgodnie art. 14 ust. 1 ustawy, 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. Sama definicja próchnicznej warstwy gleby została określona w art. 4 pkt 7 ustawy i zgodnie z tym przepisem jest to wierzchnia warstwa gleby o zawartości powyżej 1,5% próchnicy glebowej. W przepisie tym jest równocześnie wskazane, że miąższość tej warstwy określa się w decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy. Z treści powyższych przepisów wynikają dwa fakty. Po pierwsze zastosowanie wskazanego wyżej instrumentu prawnego ma charakter fakultatywny, gdyż ustawodawca posłużył się sformułowaniem cyt.: „(...), **można**, po zasięgnięciu opinii wójta, nałożyć obowiązek (...)” i żaden inny przepis ustawy nie nakazuje go obligatoryjnie każdorazowo stosować. Po drugie, obowiązek ten dotyczy jedynie określonej w art. 4 pkt 7 ustawy próchnicznej warstwy gleby, którą zgodnie z tym przepisem jest **wierzchnia warstwa gleby o zawartości powyżej 1,5% próchnicy glebowej; miąższość tej warstwy określa się w decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1**. Zatem podejmując samodzielnie decyzję o nałożeniu obowiązku zdjęcia tej warstwy organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest ustalić, czy obowiązek istotnie dotyczyć będzie wierzchniej warstwy gleby o zawartości powyżej 1,5% próchnicy glebowej, zaś w samej decyzji określić miąższość tej warstwy.

Mając powyższe na uwadze stwierdza się, że w świetle przywołanych wyżej regulacji ustawowych prowadząc postępowanie starosta winien każdorazowo ocenić zasadność zastosowania dyspozycji art. 14 ust. 1 ustawy, przy szczególnym uwzględnieniu wyrażonego w art. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 2 celu tej ustawy, tj. ochrony gruntów rolnych i zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji tych gruntów, powstającym wskutek działalności nierolniczej, a także ustalić, czy warstwa gleby zawiera powyżej 1,5% próchnicy glebowej i dopiero na tej podstawie podjąć decyzję w zakresie nałożenia przedmiotowego obowiązku. Po czym, zwrócić się do wójta o wyrażenie w tym zakresie opinii. Wydając zaś decyzję nakładającą taki obowiązek starosta zobowiązany jest ustalić miąższość zdejmowanej warstwy gleby.

W tym miejscu wskazuje się, że konsekwencją braku ustalenia przez organ spełnienia przesłanki próchniczego charakteru oraz określenia miąższości warstwy objętej obowiązkiem, jest niemożność, w przypadku niewykonania nałożonego decyzją obowiązku, zastosowania przewidzianej w art. 14 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych sankcji.

Konkludując należy podkreślić, że w powyższym zakresie, ze względu na jej uznaniowy charakter, decyzja starosty jest suwerenna i ograniczona jedynie powołanymi wyżej przepisami ustawy, a zatem badając istnienie potrzeby nałożenia takiego obowiązku starosta jest zobowiązany stwierdzić, czy ma do czynienia z próchniczą warstwą gleby, a następnie ocenić, czy w świetle wskazanych wyżej celów ustawy zachodzi potrzeba nałożenia takiego obowiązku, a w konsekwencji tego ustalenia miąższości tej warstwy.

Na marginesie wskazuje się, że w przypadku podjęcia przez organ decyzji o nałożeniu obowiązku zdjęcia próchniczej warstwy gleby zasięgnięcie opinii wójta jest obligatoryjne, zaś do opinii tej ma zastosowanie art. 106 k.p.a. dotyczący wydania decyzji uzależnionej od zajęcia stanowiska przez inny organ. Powyższą decyzję wydaje się więc po zajęciu stanowiska przez wójta, który dokonuje tego niezwłocznie po zawiadomieniu, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania. W razie potrzeby może być przeprowadzone postępowanie wyjaśniające. Zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia, na które stronie służy zażalenie. Stanowisko to potwierdza wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2008 r. (sygn. akt IV SA/WA 842/08), zgodnie z którym "przepis art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nakłada na organ wydający decyzję o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej obowiązek współdziałania z innymi organami, w tym wypadku wójta gminy. Obowiązek taki uregulowany został w art. 106 k.p.a."

W świetle dokonanych w toku kontroli ustaleń stwierdzono, że Starosta Sokólski uchybił opisanym wyżej ustawowym obowiązkom, gdyż nie ustalił, czy obowiązek dotyczy próchnicznej warstwy gleby, a wydając decyzję nie określił miąższości tej warstwy.

Podsumowując powyższe ustalenia stwierdza się, że w opisanym wyżej przypadku decyzja w zakresie nałożonego obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gruntu, z uwagi na ujawnione wyżej wady postępowania, była niewykonalna. Jednakże przy jednoczesnym uwzględnieniu skali zjawiska, opisana wyżej nieprawidłowość nie powoduje przekroczenia progu istotności oceny negatywnej. Nie może być jednak ona uznana za uchybienia, gdyż jej charakter nie jest wyłącznie formalny, zaś następstwa mogą być istotne dla kontrolowanej działalności. Z uwagi na fakt, iż był to tylko jeden taki przypadek w całym okresie objętym kontrolą nie spowodował on istotnych następstw dla kontrolowanej działalności, zaś sam kontrolowany organ w zakresie oceny potrzeby nałożenia przedmiotowego obowiązku właściwie stosuje uznanie administracyjne.

W toku kontroli ustalono ponadto, że Starosta Sokólski:

1. nie prowadził postępowań dot. wydobywania torfu - art. 11 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
2. w jednym przypadku zobowiązano wnioskodawcę do zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby,
3. nie prowadził postępowań na podstawie art. 11 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych mających na celu zapobieganie erozji i ruchów masowych ziemi,
4. wyjaśnił, że na terenie powiatu nie występują tereny ograniczonego użytkowania istniejące wokół zakładów przemysłowych, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i w związku z tym nie prowadził okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin,
5. oświadczył, że w kontrolowanym okresie nie były prowadzone żadne postępowania dotyczące rekultywacji na cele rolnicze gruntów położonych na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi - art. 20 ust. 2 i 2a ustawy,
6. w zakresie rekultywacji gruntów prowadził łącznie 29 postępowań, które zostały zakończone wydaniem decyzji,
7. prowadził obligatoryjne kontrole przewidziane w rozdziale 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
8. w okresie od dnia 1 stycznia roku 2022 do organu wpłynęło łącznie 115 wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej. W przypadku 68 wniosków postępowanie administracyjne zostało zakończone wydaniem decyzji., zaś 10 spraw zakończyło się ustaleniem opłaty, o której mowa w art. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W kontrolowanej jednostce opracowano wzór wniosku o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, który jest udostępniony na stronie BIP urzędu oraz w Wydziale Geodezji, Katastru i Nieruchomości. Wzór ten określa wymagane załączniki oraz zawiera szczegółowe i wyczerpujące pouczenia i informacje dotyczące sposobu postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. Wszystkie poddane kontroli wnioski były kompletne i zawierały wymagane przez stosowany wzór formularza załączniki.

Skontrolowane decyzje dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej 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 k.p.a., a także podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie organu.

Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej dotyczyły gruntów określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i zawierały elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a., a ponadto w decyzjach prawidłowo ustalano:

- należności za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej oraz zwolnienie z ich zapłaty,
- opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej,
- terminy uiszczenia należności i opłaty rocznej oraz pouczenie o momencie powstania obowiązku ich uiszczenia, którym jest moment faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej,
- pouczenie o skutkach nieterminowego wnoszenia opłat i konieczności uprzedzenia nabywcy o obowiązku uiszczania opłat rocznych w razie zbycia gruntów objętych decyzją.

Sprawozdania z realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych za 2022 r. i 2023 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 sprawozdawczych. Powyższe sprawozdania przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku z zachowaniem terminów na ich złożenie.

Podsumowując powyższe, mając na uwadze sygnalizowane przez kontrolowany organ trudności w zakresie interpretacji przepisów regulujących kwestie związane ze sposobem ustalenia wartości gruntu, według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji, tj. art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, poniżej przedstawiam stanowisko organu kontrolnego.

Przedmiotem wątpliwości jest kwestia możliwości nakładania na wnioskodawców obowiązku dostarczenia, sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych, operatów szacunkowych określającą wartość wyłączonego gruntu.

Na wstępie należy wskazać, że ustalenie w drodze decyzji administracyjnej należności i opłat rocznych jest sprawą należącą do właściwości rzeczowej starostów. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych 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. Z literalnej wykładni tego przepisu nie wynika by ustawodawca w tym wypadku przewidział, że konieczne jest uzyskanie opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego. Wynika to z faktu, iż przy redagowaniu przepisu posłużono pojęciem wartości gruntu, odpowiadającej cenom rynkowym stosowanym w danej miejscowości. Nie zaś pojęciem wyceny, operatu szacunkowego, opinii. Prowadzi to do jednoznacznego wniosku, że do określenia wartości gruntu nie jest wymagany operat szacunkowy. Z pola widzenia nie można tracić też faktu, że nałożenie takiego obowiązku, z którym *nota bene* związane są określone koszty, mające konkretny wymiar finansowy, nie może być domniemywane przez organ prowadzący postępowanie i wymaga konkretnej i sprecyzowanej podstawy prawnej, której w tym wypadku nie ma. Na potwierdzenie tej tezy można przywołać regulację przewidzianą w art. 22. ust 1. pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 5 tej ustawy, gdzie wprost przewidziano taki obowiązek, a zatem w sytuacji, gdy w art. 12 ust. 6 ustawy wskazano, że należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami jest oczywistym, że taka opinia nie może być wymagana. Nadto, należy wskazać, że art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje, że to organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a zatem nie posiadając podstawy prawnej do obciążenia strony postępowania obowiązkiem organ ten prowadząc postępowanie winien jest przeprowadzić taki dowód we własnym zakresie (vide Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 211/08). W tym zakresie jako przykład dobrych praktyk można wskazać metodę ustalania wartości rynkowej gruntu podlegającego wyłączeniu przyjętą w innych starostwach powiatowych z terenu województwa podlaskiego, gdzie organy te samodzielnie dokonują analizy transakcji rynkowych nieruchomościami podobnymi do tej objętej wnioskiem o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i na tej podstawie ustalają wartość gruntu. Działanie takie należy uznać za godne naśladowania, gdyż nie obciąża stron postępowania dodatkowymi kosztami i przyczynia się do skrócenia czasu załatwienia sprawy, co z kolei wpisuje się w treść,

wyrażonej w art. 12 k.p.a., kodeksowej zasady szybkości i prostoty postępowania oraz wyrażonej w art. 7b k.p.a. - zasady adekwatności i proporcjonalności.

W tym miejscu należy zauważyć, że nie są wykluczone sytuacje, kiedy to sporządzenie operatu może być konieczne i wynikać z zaleceń innych organów, bądź też sądów, jak też być skutkiem specyfiki danej sprawy, bądź też uzasadnionych podejrzeń co do przyjętej wartości gruntu. W tych sytuacjach w ramach prowadzonego postępowania koniecznym może okazać się uzyskanie przez organ takiego dowodu, jednakże odbywa się to w ramach finansowanych przez Skarb Państwa zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Kończąc należy podkreślić, że nakładanie na strony postępowania obowiązku dostarczenia sporządzonego przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego może wiązać się z powstaniem po stronie wnioskodawców roszczenia o zwrot poniesionych w związku z uzyskaniem takiej opinii kosztów.

Przedstawiając powyższe ustalenia wnoszę o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonej nieprawidłowości, a w szczególności do każdorazowego badania zasadności zastosowania, przewidzianej w art. 14 ust. 1 ustawy, możliwości nałożenia obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby i uwzględnienia w tym procesie, wyrażonego w art. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 2, celu tej ustawy, tj. ochrony gruntów rolnych i zapobiegania procesom ich degradacji i dewastacji, powstającym wskutek działalności nierolniczej, przy jednoczesnym ustalaniu, czy warstwa gleby zawiera powyżej 1,5% próchnicy glebowej, zaś w samych decyzjach nakładających taki obowiązek, określania miąższości próchnicznej warstwy gleby.

Jednocześnie zwracam się z uprzejmą prośbą o poinformowanie Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania zalecenia, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Informuję ponadto, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Wojciech Iwańczuk
Dyrektor Wydziału
Rolnictwa i Środowiska