

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

WR-I.431.14.2023.JK

**Pan  
Tadeusz Truskolaski  
Prezydent Miasta Białegostoku**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 190) oraz 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 27 i 28 lipca 2023 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 25 lipca 2023 r.; nr 25/2023, znak: WR-I.431.14.2023.JK, wydane z upoważnienia Wojewody Podlaskiego przez Dyrektora Wydziału Rolnictwa i Środowiska,
- 2) Tomasz Pilczuk – starszy inspektor wojewódzki - upoważnienie do przeprowadzenia kontroli z dnia 25 lipca 2023 r., nr 26/2023, znak: WR-I.431.11.2023.JK, wydane z upoważnienia Wojewody Podlaskiego przez Dyrektora Wydziału Rolnictwa i Środowiska,

przeprowadzili kontrolę w Urzędzie Miejskim w Białymstoku.

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 2022 r. poz. 2409 z późn. zm.) - dalej jako ustawa, za okres od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia kontroli”.

**Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.**

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) formę załatwiania spraw w przedmiocie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej, co do których nie mają zastosowania przepisy art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych - 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 nieprawidłowościami,

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

### **Ad. 3**

W toku czynności kontrolnych, w sprawach znak: DGE-IV.6124.30.2023, DGE-IV.6124.52.2023, DGE-IV.6124.55.2023, stwierdzono, że zarówno w aktach przedmiotowych spraw, jak też w treści decyzji organ nakładając obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby nie odniósł się do opisanej wyżej kwestii, tj. ustalenia, czy nakładany obowiązek dotyczy wierzchniej próchnicznej warstwy ziemi w rozumieniu art. 4 pkt 7 ustawy, zaś w decyzjach wydanych w powołanych wyżej sprawach, w związku z nałożeniem obowiązku, nie określono miąższości tej warstwy.

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 nią jest to 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. 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.

W piśmie z dnia 19 października 2023 r., znak: ORN-II.1710.14.2023, Prezydent Miasta Białegostoku wyjaśnił, że ujawniona wyżej nieprawidłowość wynika z niejednoznaczności i nieprzejrzystości przepisów prawa, zwracając jednocześnie uwagę na fakt, że obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby nakładany był bez podania jej miąższości, jednakże po uprzednim zasięgnięciu opinii wójta.

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 i w przypadku uznania takiej potrzeby za uzasadnianą, zwrócić się do wójta o wyrażenie w tym zakresie opinii. Wydając zaś decyzję nakładającą taki obowiązek starosta zobowiązany jest wskazać miąższość tej warstwy gleby.

W tym miejscu wskazuje się, że konsekwencją braku ustalenia przez organ spełnienia przesłanek umożliwiających nałożenie powołanego wyżej obowiązku, tj. próchniczego charakteru i miąższości warstwy objętej obowiązkiem, jest niemożność, w przypadku niewykonania nałożonego decyzją obowiązku, zastosowanie 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 próchniczną 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 próchnicznej 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 Prezydent Miasta Białegostoku uchybił opisanym wyżej ustawowym obowiązkom.

#### **Ad. 4**

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto, że Prezydent Miasta Białegostoku nie prowadził przewidzianych w art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych kontroli. Zgodnie z tym przepisem kontrola obejmuje wykonanie nałożonych decyzją o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej obowiązków zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby. W toku postępowania ustalono, że kontrolowany organ przeprowadził jedynie 3 kontrole terenowe w związku wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej bez decyzji zezwalającej na takie wyłączenie i wszystkie one zostały przeprowadzone w 2023 roku.

Treść przywołanego wyżej art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak też analiza pozostałych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazuje, że kontrola obejmuje każdy przypadek realizacji nałożonego decyzją o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby. Wskazuje na to również przewidziana w art. 14 ust. 2 ustawy sankcja w razie niewykonania tego obowiązku. Zgodnie z tym przepisem w razie niewykonania obowiązku określonego w ust. 1, osoba wyłączająca grunty z produkcji uiszcza za każdy 1 m<sup>3</sup> wykorzystanej niewłaściwie próchnicznej warstwy gleby opłatę w wysokości obowiązującej w dniu wydania decyzji o ustaleniu wysokości opłaty. W świetle cytowanych wyżej przepisów ustawy każdy przypadek nałożenia obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy ziemi winien być skontrolowany w celu stwierdzenia czy został wykonany. Nadmienić przy tym należy, że udzielone, w tym zakresie, przez Prezydenta Miasta Białegostoku wyjaśnienia, zgodnie z którymi decyzję o odstąpieniu od kontroli podejmowano na podstawie oświadczenia inwestora, w świetle poczynionych wyżej wyjaśnień, nie mogły zostać uwzględnione.

Podsumowując powyższe ustalenia stwierdza się, że ze względu na ich charakter i skalę, ujawnione w toku kontroli opisane wyżej nieprawidłowości nie powodują

przekroczenia progu istotności oceny negatywnej, gdyż stanowią jedynie wycinek działalności prowadzonej przez kontrolowany organ i są jedynie jednym z wielu elementów mających na celu realizację zapisów ustawy. Nie mogą jednakże być uznane za uchybienia, gdyż ich charakter nie jest wyłącznie formalny, zaś następstwa mogą być istotne dla kontrolowanej działalności.

**W toku kontroli ustalono ponadto, że Prezydent Miasta Białegostoku:**

1. nie prowadził postępowań dot. wydobywania torfu - art. 11 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,

2. zobowiązywał strony decyzji orzekającej o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej, po wcześniejszym uzyskaniu opinii organu, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 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 grodzkiego miasto Białystok 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 – art. 18 ust. 1 cyt. ustawy,

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 o ochronie gruntów rolnych i leśnych,

6. w kontrolowanym okresie nie były prowadzone postępowania dotyczące rekultywacji gruntów,

7. przeprowadził trzy kontrole, o których mowa w rozdziale 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

8. w okresie od dnia 1 stycznia roku 2021 do organu wpłynęły łącznie 492 wnioski dotyczących wyłączenia z produkcji rolnej. W 14 przypadkach wnioski zostały wycofane, 1 wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia.

9. w kontrolowanym okresie organ 42 razy ustalił opłatę, 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 określał wymagane załączniki i był udostępniony na stronie BIP urzędu oraz w Departamencie Geodezji. 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 rolnej oraz zwolnienie z ich zapłaty,
- opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolnej,
- 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 2021 r. i 2022 r., tj. RRW-11 dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, 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.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Prezydenta Miasta Białegostoku do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. 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 zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji tych gruntów, 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 próchniczej warstwy gleby.

2. Prowadzenia kontroli stosowania przepisów ustawy w przypadkach przewidzianych w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

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

Jednocześnie, na podstawie art. 49 ww. ustawy, zobowiązuję Pana Prezydenta do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Wojciech Iwańczuk  
Dyrektor Wydziału  
Rolnictwa i Środowiska