



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-4101-21-01/2011

Kielce, dnia lutego 2012 r.

**Pan
Andrzej Kruzel
Starosta Staszowski**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Staszowie (Starostwo) kontrolę w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej i jego skutków dla ewidencji podatkowej w gminach oraz w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w 2006 r. w powyższym zakresie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Starosty Staszowskiego w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- usprawnienie działalności dotyczącej procesu wyłączania gruntów z produkcji rolniczej oraz prowadzenia ewidencji gruntów i budynków;
- poprawa współpracy z gminami w zakresie aktualizacji ewidencji podatkowej;
- sporządzanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej zawierające wszystkie elementy określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego² i wydawanie ich bez zbędnej zwłoki;
- prawidłowe naliczanie w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej należności i opłat rocznych;
- wyeliminowanie przypadków, w których powierzchnia gruntów rolnych faktycznie wyłączonych była większa od powierzchni, dla której wydana została decyzja zezwalająca na ich wyłączenie;
- przekazywanie gminom bez zbędnej zwłoki informacji o zmianach w ewidencji gruntów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezrealizowania dwóch wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w 2006 r.;
- niezamieszczenia w decyzjach Starosty zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej pouczenia o obowiązku zgłaszania zmian danych objętych ewidencją gruntów, określonego w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³ oraz zapisu o zagrożeniu sankcją grzywny w przypadku niedopełnienia tego obowiązku, określoną w art. 48 ust. 1 pkt 5 tej ustawy;

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

- przekazywania z nieuzasadnioną zwłoką do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, decyzji w których określono należności i opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej;
- nierzetelnego sporządzania sprawozdań rocznych z *przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów (RRW-11)*.

1. Funkcjonująca w Starostwie Powiatowym ewidencja gruntów i budynków obejmowała wszystkie gminy powiatu staszowskiego i była prowadzona przy użyciu systemu informatycznego pn. EWOPIS wersja 5.04, wchodzącego w skład systemu pn. STRATEG. System zapewniał prowadzenie ewidencji nieruchomości gruntowych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.⁴ Ewidencję w zakresie dotyczącym budynków prowadzono w odniesieniu do budynków zlokalizowanych na terenie miast powiatu staszowskiego.

NIK pozytywnie ocenia procedury stosowane w Starostwie przy rozpatrywaniu spraw dotyczących zezwalania na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Starostwo opracowało i udostępniło zainteresowanym wzór wniosku, wyszczególniający wymagane w tym zakresie dokumenty. Rozszerzona została dostępność programów EWOPIS i EWMAPA na stanowiska pracy Starostwa, co usprawniło prace w zakresie rozpatrywania wniosków zezwalających na o wyłączenie gruntów, które były załatwiane bez zbędnej zwłoki. Na każdorazowe żądanie, gminy mogły otrzymać dane z ewidencji gruntów i budynków w zakresie niezbędnym do aktualizacji ewidencji podatkowej.

2. W latach 2007 – 2011 Starosta Staszowski wydał 53 decyzje administracyjne dotyczące zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej o łącznej powierzchni 2,96 ha. Decyzje zgromadzone były w segregatorach, wg kolejności ich podjęcia. W segregatorach znajdowały się również wnioski osób ubiegających się o wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów, które w świetle obowiązujących przepisów nie podlegały ochronie. W tych przypadkach Starostwo informowało wnioskodawców, że nie zachodzi konieczność wyłączenia przedmiotowego gruntu z produkcji rolniczej.

Wszystkie analizowane sprawy dotyczące 15 postępowań zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej w latach 2010 – 2011 prowadzono zgodnie z wymogami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵, załatwiano poprawnie merytorycznie i bez zbędnej zwłoki, tj. zgodnie z art. 35 kpa. Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierały ogół elementów niezbędnych z punktu widzenia poprawności formalnej, określonych w art. 107 kpa.

Nieprawidłowością było niezamieszczenie w decyzjach pouczeń o obowiązkach określonych w art. 22 ust. 2 i 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, tj. o zgłaszaniu staroście wszelkich zmian objętych ewidencją oraz dostarczaniu dokumentów geodezyjnych, kartograficznych i innych niezbędnych do wprowadzenia zmian do ewidencji. Nie uprzedzono też stron o sankcji w przypadku niedopełnienia obowiązku zgłoszenia, przewidzianej w art. 48 ust. 1 pkt 5 tej ustawy. Brak wyżej opisanych informacji o obowiązkach związanych z wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej, jak również o skutkach prawnych i faktycznych tego wyłączenia, pozostaje w sprzeczności z zasadą zawartą w art. 9 kpa, zgodnie z którą organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Starostwo nie posiadało informacji o powierzchni faktycznie wyłączonych gruntów z produkcji rolnej lub informacji o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych przez inwestorów. Nie dysponowało także informacją o pozwoleniach na użytkowanie obiektów budowlanych, które wydane zostały przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Staszowie.

3. Spośród 15 skontrolowanych spraw zakończonych wydaniem decyzji w latach 2010 – 2011 zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w przypadku 13 decyzji wnioskodawcy zostali zwolnieni z obowiązku uiszczenia należności i opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na podstawie art. 12a pkt 1 ustawy. W pozostałych dwóch decyzjach prawidłowo ustalono wysokość należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów, w oparciu o przepisy art. 4 pkt 13 i art. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 454.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

NIK nie wnosi uwag do przyjętej przez Starostwo Powiatowe praktyki związanej z naliczaniem i uiszczaniem należności oraz pierwszej opłaty rocznej. Każdorazowo zobowiązano wnioskodawców do ich wnoszenia w terminie do dnia 30 czerwca danego roku, gdy decyzja stała się ostateczną.

Zastrzeżenia NIK budzi zwłoka w przekazywaniu do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego decyzji, w których określono należności i opłaty, gdyż przekazano je po ponad dwóch i czterech miesiącach od chwili ich wydania. Takie decyzje winny być przekazywane na bieżąco. Z informacji uzyskanej na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Departamentu Budżetu i Finansów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach wynika, że należności i opłaty wynikające z powyższych dwóch decyzji zostały zapłacone w wymaganym terminie.

4. Kontrola wybranych losowo 20 zmian wprowadzonych do katastru nieruchomości w latach 2010 – 2011 nie stwierdziła przypadków, aby powierzchnia gruntów rolnych faktycznie wyłączonych była większa od powierzchni, dla której wydana została decyzja zezwalająca na ich wyłączenie. Przy rozpatrywaniu wniosków w sprawie zezwolenia na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, a w szczególności gdy grunt podlegał ochronie, w projekcie zagospodarowania działki, który stanowił załącznik do wniosku, projektant określał powierzchnię gruntów do wyłączenia z produkcji rolniczej, niezbędną do realizacji zamierzonej inwestycji. W decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu określona była powierzchnia, która pozwalała na zlokalizowanie inwestycji w taki sposób, aby wnioskodawca nie naruszył art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zmian w ewidencji gruntów i budynków dokonano na wniosek strony na podstawie operatu związanego z zakończeniem procesu budowlanego i sporządzeniem inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej.

5. W wyniku analizy 15 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej wydanych przez starostę staszowskiego w latach 2010 – 2011 ustalono, że w dwóch przypadkach dokonano zmiany w ewidencji gruntów. W jednym przypadku zgłoszono do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Staszowie rozpoczęcie robót budowlanych w dniu 28 maja 2010 r., a zakończenie budowy i zmiana w ewidencji gruntów nastąpiła w dniu 27 stycznia 2011 r. W drugim przypadku zgłoszono rozpoczęcie robót w dniu 12 kwietnia 2010 r. i dokonano zmian w ewidencji w dniu 16 stycznia 2011 r. Zmiany w ewidencji dokonano na wniosek strony na podstawie operatu powykonawczego i inwentaryzacji powykonawczej.

Informację o zmianach w ewidencji gruntów Starostwo przekazało w jednym przypadku w dniu dokonania zmiany (gmina Bogoria), a w drugim przypadku – w ciągu ośmiu dni (gmina Łubnice).

6. W latach 2007 – 2011 Starostwo nie podejmowało kompleksowych prac w zakresie weryfikacji danych ewidencyjnych gruntów i budynków w poszczególnych gminach. W 2004 r. zostały opracowane dla wszystkich miast i gmin *Projekty Modernizacji i Ewidencji Gruntów i Budynków*. Do końca 2011 r. wykonano prace związane z realizacją poszczególnych ich etapów. Zdaniem Stanisława Klocka, naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa, dla realizacji dalszych prac w tym zakresie konieczne są duże nakłady finansowe, które w informacji przekazanej przez Starostwo do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w dniu 21 czerwca 2011 r. zostały oszacowane na łączną kwotę 17.260 tys. zł. Wszystkie dotychczasowe prace w zakresie modernizacji i weryfikacji ewidencji nieruchomości były finansowane z państwowego funduszu geodezyjno-kartograficznego. Starostwo nie zwracało się do gmin o partycypację w kosztach tych prac.

7. Przesłane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego sprawozdanie roczne RRW-11 za rok 2010 zawierało nierzetelne dane w zakresie działu 1., ponieważ sporządzono je w oparciu o wielkość powierzchni wynikającą z wydanych w tym roku decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej. W sprawozdaniu wykazano grunty w klasie II i III o powierzchni 0,32 ha wyłączone z produkcji rolniczej na podstawie decyzji starosty oraz grunty klasy IV o powierzchni 5,03 ha wyłączone na podstawie zaświadczeń, stwierdzających że grunty te nie podlegają ochronie. W myśl pkt 2 objaśnień do rocznego sprawozdania RRW-11, powinno ono stanowić wynik zapisów prowadzonych w rejestrze gruntów rolnych wyłączonych w danym roku kalendarzowym z produkcji rolniczej. Zgodnie z brzmieniem działu 1. sprawozdania, wykazana w nim wielkość powierzchni gruntów „wyłączonych” z produkcji rolniczej w danym roku, powinna odzwierciedlać dane z „rejestru gruntów rolnych”, a nie dane wynikające z wydanych decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów. Za rejestr taki nie można uznać rejestru decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

8. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację dwóch z ośmiu wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 5 lipca 2006 r. (znak: LKI-4105-3-06) po przeprowadzonej

kontroli w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w latach 2004 -2005 i jego wpływu na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutków podatkowych tych czynności. Dotyczy to wniosku o zamieszczenie w decyzjach wyłączeniowych pouczenia określonego w art. 22 ust. 2 i wzmianki wynikającej z art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz wniosku o rzetelne sporządzanie sprawozdań RRW-11. Kontrola NIK wykazała, że wniosków tych nie wykonano, pomimo, że w odpowiedzi z dnia 24 lipca 2006 r. (pismo znak: G.I.0911-1/06) na wystąpienie pokontrolne starosta staszowski poinformował NIK o ich realizacji. Sposób realizacji pozostałych sześciu wniosków pokontrolnych nie budzi zastrzeżeń NIK.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) Ujmowanie w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej pouczenia określonego w art. 22 ust. 2 i 3 oraz wzmianki wynikającej z art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.
- 2) Przekazywanie do Urzędu Marszałkowskiego decyzji Starosty, w których określono należności i opłaty roczne bez zbędnej zwłoki.
- 3) Wykorzystanie wszelkich wynikających z obowiązujących przepisów prawa możliwości egzekwowania od wyłączających grunt z produkcji rolniczej, zgłoszenia tego faktu dla celów ewidencyjnych oraz rozważenie wsparcia tych procedur dobrą praktyką weryfikacji działań strony poprzez uzyskanie stosownej informacji od powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, np. w zakresie terminu rozpoczynania robót budowlanych na gruncie.
- 4) Sporządzanie sprawozdań RRW-11, w zakresie działu 1. dotyczącego powierzchni gruntów rolnych wyłączonych z produkcji rolniczej, na podstawie danych uwzględniających zmiany w użytkowaniu gruntów wynikające z „rejestru gruntów rolnych”.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.