



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/11/141
LKR-4101-25-01/2011

Kraków, dnia kwietnia 2012 r.

Pan
Józef Krzyworzeka
Starosta Krakowski
Al. Juliusza Słowackiego 20
30-037 Kraków

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Krakowie („Starostwie”) kontrolę w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej i jego skutków dla ewidencji podatkowej w gminach w latach 2007-2012 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz wykonania wniosków po kontroli NIK nr R/05/006.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym 11 kwietnia 2012 r. i omówiono w tym dniu na naradzie pokontrolnej, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań dotyczących wydawania zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz wprowadzania zmian do ewidencji gruntów i budynków, przy czym w obszarach tych stwierdzono szereg nieprawidłowości i uchybień. W istotny sposób wpływają one na realizację zadań związanych zarówno z ochroną gruntów rolnych, jak i prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków w zakresie oznaczenia sposobu użytkowania gruntu, jak również mają wymiar finansowy ze względu na skutki odzwierciedlone w ewidencjach podatkowych prowadzonych w gminach.

1. Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku zakończonej w 2006 r. kontroli dotyczącej wyłączania gruntów z produkcji rolniczej i jego wpływu na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutków podatkowych tych czynności w latach 2004-2005 (R/05/006), oceniła pozytywnie działania w tym zakresie Starostwa, stwierdzając przy tym szereg uchybień. W wyniku tej kontroli sformułowano trzy wnioski pokontrolne. Zastrzeżeń NIK nie budzi sposób realizacji dwóch z tych wniosków, dotyczących: terminowego przekazywania do gmin informacji o zmianach w ewidencji gruntów i budynków oraz przeprowadzenia analizy możliwości uzyskania współfinansowania weryfikacji ewidencji. Zgodnie z kolejnym wnioskiem NIK wszczęto w styczniu 2006 roku postępowanie wyjaśniające w sprawie prawidłowości wyłączenia z produkcji rolniczej działek należących do spółki Felix Polska GmbH sp. z o.o. w Niedźwiedziu, jednak do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK nie zakończono tego postępowania. Przyjmując podnoszone w trakcie kontroli argumenty dotyczące szczególnie skomplikowanego charakteru tego postępowania, NIK zwraca

uwagę, że sposób prowadzenia tej sprawy narusza podstawowe zasady działania organów administracji określone, w szczególności, w art. 7, 8, 12 i 35 i 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

2. W latach 2007-2011 w Starostwie wydano 7 282 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dotyczące użytków o łącznej powierzchni 503,85 ha. W tym samym okresie Starosta Krakowski przekazał 1 911 zawiadomień o tym, że grunt nie podlega wyłączeniu ze względu na klasę bonitacyjną na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

Analiza 46 losowo wybranych spraw, w których w latach 2007-2011 wydano decyzje o zezwoleniu na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej wykazała, że ich rozstrzygnięcia odpowiadały wymogom ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, niemniej jednak zastrzeżenia NIK budzą nieprawidłowości stwierdzone w tych postępowaniach. I tak:

- a) zgodnie z ustaloną w Starostwie procedurą ubiegania się o zezwolenie na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej żądano od wnioskodawców przedkładania wypisu z rejestru gruntów i budynków oraz kopii mapy ewidencyjnej, pomimo iż urzędnicy mieli dostęp do tych dokumentów. Stanowiło to naruszenie art. 77 § 4 Kpa, który stanowi, że fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu;
 - b) w treści decyzji zawierano pouczenie o obowiązku określonym w art. 22 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.), polegającym na zobowiązaniu strony do doręczenia do operatu ewidencji gruntów i budynków (w ramach operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej obiektu budowlanego) szkicu wyznaczenia zasięgu gruntów wyłączonych z produkcji rolnej i leśnej oraz wykazu zmian gruntowych, obejmującego rozliczenie powierzchni działki w klasach i użytkach jako podstawy do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków. Zdaniem NIK treść tego pouczenia należy uznać jako zbyt daleko idącą, ponieważ żaden z obowiązujących przepisów prawa nie wskazuje, że zmiana w ewidencji gruntów i budynków miałaby następować dopiero po sporządzeniu operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej budynku. W decyzjach nie wskazywano również sankcji z art. 48 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, czyli kary grzywny za niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 2, co uchybiało zasadzie wyrażonej w art. 9 Kpa, zobowiązującej organy administracji publicznej do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków;
 - c) w jednej ze spraw zezwolono na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów o powierzchni 0,6600 ha RIIIa, wchodzących w skład nieruchomości oznaczonej jako działka nr 72 położonej w gminie Mogilany obręb Lusina. Wyłączenie nastąpiło nieodpłatnie na podstawie art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych na cele budowy ośmiu budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej (tj. 16 budynków mieszkalnych jednorodzinnych) o powierzchni 0,0500 ha na każdy budynek. W projekcie zagospodarowania nieruchomości, stanowiącym załącznik do wniosku o wyłączenie, projektant nie przewidział drogi prowadzącej do poszczególnych budynków mieszkalnych, a wnioskodawca nie został wezwany do wskazania, czy do projektowanych budynków będzie prowadziła droga. W wyniku kolejnych podziałów działki nr 72 powstała m.in. działka nr 72/14 stanowiąca drogę wewnętrzną o powierzchni 0,1009 ha. Według szacunków NIK należność i opłaty roczne za wyłączenie z produkcji rolnej działki nr 72/14 stanowiącą drogę wewnętrzną o powierzchni 0,1009 ha (R IIIa) wyniosłaby odpowiednio: 32 348,03 zł i 3 234,80 zł. Starostwo nie skorzystało w trakcie postępowania o udzielenie zezwolenia na wyłączenie z uprawnienia określonego w art. 50 § 1 Kpa i nie wezwało wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień, czym naruszono zasadę wskazaną w art. 7 tego Kodeksu, gdyż nie podjęto wszelkich czynności zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W ocenie NIK nie można bezkrytycznie przyjmować planów zagospodarowania gruntów wyłączanych z produkcji rolniczej, gdyż może to doprowadzić do sytuacji, w których z gruntów zwolnionych wcześniej z należności i opłat wydzielane są działki, które nie podlegają takim ulgom.
3. W przypadku 11 z 46 zbadanych spraw ustalono należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, a w pozostałych 35 sprawach zastosowano zwolnienie na podstawie art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. NIK nie wnosi zastrzeżeń do sposobu obliczenia wysokości należności i opłat. Należy zwrócić jednak uwagę na fakt, że w prawie wszystkich zbadanych sprawach (za wyjątkiem dwóch) strony zostały zwolnione z obowiązku uiszczenia należności, w trybie art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie

gruntów rolnych i leśnych, z uwagi na wysokie ceny działek na terenie powiatu krakowskiego. Początek terminu uiszczania opłat ustalano, co do zasady, w oparciu o deklarowaną przez stronę we wniosku o wyłączenie planowaną datę rozpoczęcia budowy, sięgającą nawet kilku miesięcy naprzód od chwili złożenia wniosku, który nie stanowił jednak faktycznego dnia wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, o czym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Należność określano według cen rynkowych nieruchomości w chwili wydawania decyzji, a nie w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji, o czym mowa w art. 12 ust. 6 tej ustawy. NIK podziela opinię, iż redakcja art. 12 ust. 1, 6 i 13 budzi uzasadnione problemy interpretacyjne co do momentu ustalania wartości nieruchomości oraz terminu uiszczania należności i opłat.

Zastrzeżenia NIK budzi zastosowanie zwolnienia z należności i opłat, którego udzielono na podstawie art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w postępowaniu dotyczącym działki nr 72 położonej w gminie Mogilany obręb Lusina, którą przedstawiono już w pkt 2 c) niniejszego wystąpienia.

Decyzje nakładające na strony obowiązek uiszczenia należności i opłat przekazywano niezwłocznie do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Krakowie.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wypracowanie w Starostwie trybu postępowania w przypadku stwierdzenia zmiany sposobu użytkowania gruntu rolnego bez zezwolenia, na podstawie art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Współpraca poszczególnych referatów Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru, odpowiedzialnych za ochronę gruntów rolnych, jak i dokonywanie zmian w ewidencji gruntów i budynków nie budzi zastrzeżeń. W latach 2008-2011 na podstawie art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wszczęto z urzędu 368 spraw.

W badanej próbie 60 spraw, w których dokonano zmian przeznaczenia gruntów rolnych w ewidencji gruntów i budynków, wystąpił jeden przypadek, w którym strona wyłączyła z produkcji rolniczej użytk rolny o powierzchni większej o 0,0200 ha, w stosunku do powierzchni, na której wyłączenie uzyskała zgodę, tj. 0,0500 ha. W dniu 6 października 2010 r. Starosta Krakowski wydał decyzję, w której zezwolił stronie na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntu stanowiącego użytki rolne o powierzchni 0,0200 (S RII) na działce nr 280/3 położonej w gminie Zabierzów, podwyższając odpowiednio należność i opłaty roczne.

5. Funkcjonujący w Starostwie system ewidencji gruntów i budynków, prowadzony w programie informatycznym VEGA, stanowiącym część rozwiązania o wspólnej nazwie V-SYSTEM spełniał wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454). Dane opisowe ewidencji gruntów i budynków były zintegrowane z jej częścią graficzną.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że wbrew postanowieniom § 44 i § 47 wymienionego wyżej rozporządzenia w sprawie ewidencji nie dokonywano niezwłocznej aktualizacji ewidencji. W Starostwie od daty złożenia przez strony wniosków – zgłoszenia zmiany danych ewidencji gruntów i budynków, ewentualnie od daty przyjęcia operatu pomiarowego z inwentaryzacji powykonawczej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego do dnia wprowadzenia zmiany w operacie ewidencji gruntów i budynków upływał okres od 1 miesiąca do 21 miesięcy. Na przykład w sprawie dotyczącej działek nr 129/1 i 129/4 położonych w gminie Skala decyzję o wprowadzeniu w operacie ewidencji gruntów zmiany użytku w działkach wydano w dniu 26 października 2010 r. (ostateczna z dniem 23 listopada 2010 r.), zmiana w ewidencji została wprowadzona w dniu 11 stycznia 2011 r., podczas gdy właściciel zgłosił zmianę danych w ewidencji gruntów i budynków w dniu 17 września 2009 r.

Utrzymywaniu w aktualności ewidencji gruntów i budynków nie sprzyja również przyjęta w Starostwie zasada wprowadzania zmian na podstawie decyzji orzekających o zmianie użytku w operacie ewidencji oraz operatów pomiarowych inwentaryzacji powykonawczej budynku. Ujawnienie zmian po zakończeniu procesu inwestycyjnego posiada walor porządkowy, jednak, jak wynika z ustaleń NIK, ujawnienie zmian w tym terminie następuje z niejednokrotnie znacznym, wielomiesięcznym, a nawet wieloletnim opóźnieniem w stosunku do faktycznego rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntu. Wskazuje na to odniesienie się w badaniach kontrolnych, w poszczególnych przypadkach, do pierwszego formalnego zgłoszenia dokonywanego przez inwestora zgodnie z art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.). Zgodnie z art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią m.in. podstawę wymiaru podatku od nieruchomości, co oznacza że niewprowadzenie zmiany w ewidencji lub opóźnienia w uaktualnianiu ewidencji (m.in. poprzez wprowadzanie zmian użytków w ewidencji na zakończenie procesu inwestycyjnego w związku ze złożeniem operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej budynku) mogą skutkować pobieraniem przez gminę

niższego podatku rolnego zamiast podatku od nieruchomości. Tym samym przez okres od momentu rozpoczęcia procesu inwestycyjnego do sporządzenia inwentaryzacji powykonawczej, gminy nie mają możliwości naliczenia podatku od nieruchomości w odniesieniu do gruntów, co do których faktycznie rozpoczęto inne niż rolnicze użytkowanie. W trakcie kontroli, na podstawie wybranej próby oraz w oparciu o dane uzyskane w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla powiatu krakowskiego – ziemskiego oszacowano możliwe do uzyskania przez gminy dochody z tytułu podatku od nieruchomości za okres 2010-2011 (różnica między podatkiem od nieruchomości a podatkiem rolnym) na kwotę w wysokości 9 161 zł. Dotyczy to 51 z analizowanych 60 spraw, w których zawiadomiono organ nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych na gruncie rolnym.

Zawiadomienia o zmianach w ewidencji gruntów i budynków (w wersji papierowej za zwrotnym potwierdzeniem odbioru) przysyłano w terminie do 30 dni od dnia wprowadzenia zmiany w operacie ewidencji. Aktualne informacje części opisowej ewidencji gruntów i budynków przekazywano gminom na płytach CD, gdyż ze względu na brak specjalistycznego oprogramowania nie miały one dostępu on-line do tej ewidencji.

6. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do prowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków, które wykonywano przy współudziale finansowym poszczególnych gmin. Jednakże działania podejmowane w Starostwie w celu weryfikacji ewidencji, takie jak: ustalenie przebiegu granic pomiędzy obrębem Jerzmanowice a obrębem Łazy w gminie Jerzmanowice-Przeżmyślina, przetworzenie ewidencyjnych map analogowych do postaci cyfrowej dla wybranych obrębów ewidencyjnych w gminie Wielka Wieś, w ocenie NIK, mogą być niewystarczające w kontekście postanowień § 54 w związku z § 88 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów.
7. W ocenie NIK dane zawarte w dziale 1 sprawozdań RRW-11 z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów i leśnych za lata 2007-2011 nie prezentowały danych o gruntach wyłączonych z produkcji rolniczej lecz dane o wielkości gruntów, na wyłączenie których zezwolono w drodze decyzji. Zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Sprawozdania natomiast nie zawierały danych dotyczących powierzchni gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji, w przypadku których wydano wcześniej zezwolenie na wyłączenie. Powierzchnia gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej, mających swoje potwierdzenie w odpowiednich zmianach w ewidencji gruntów i budynków nie była tożsama z powierzchnią, na której wyłączenie zezwolono w decyzjach. NIK przyjmuje złożone w trakcie kontroli wyjaśnienia, że przepisy i interpretacje dotyczące zasad sporządzania sprawozdania RRW-11 są niejednoznaczne. Zdaniem NIK w takiej sytuacji należałoby stosować się do literalnego brzmienia działu 1 tego sprawozdania, który mówi o gruntach rolnych wyłączonych z produkcji rolniczej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

- 1) zakończenie wszczętego w 2006 r. postępowania w sprawie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dla spółki Felix Polska GMBH sp. z o.o. w Niedźwiedziu;
- 2) rezygnację z żądania od wnioskodawców dokumentów i informacji powszechnie znanych, posiadanych przez Starostę;
- 3) przerehabilitowanie umieszczanego w decyzjach zezwalających na wyłączenie pouczenia o treści art. 22 ust. 2 i 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego w taki sposób, aby możliwe było wprowadzenie zmiany użytku w ewidencji gruntów i budynków przed złożeniem przez inwestora operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej budynku;
- 4) umieszczania w decyzjach zezwalających na wyłączenie pouczenia o zagrożeniu sankcją grzywny określoną w art. 48 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego w przypadku niedopełnienia obowiązku określonego w art. 22 ust. 2 tej ustawy;
- 5) wykorzystywanie w prowadzonych postępowaniach o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej uprawnień określonych w art. 50 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego celem dokładnego wyjaśniania stanu faktycznego spraw;

- 6) podjęcie działań w celu ustalenia należności i opłat za wyłączenie użytku stanowiącego działkę nr 72/14 w obrębie Lusina gmina Mogilany;
- 7) zapewnienie niezwłocznego wprowadzania zmian w ewidencji gruntów, zgodnie z § 44 pkt 2 i § 47 ust.1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków;
- 8) wykorzystanie wszelkich wynikających z obowiązujących przepisów prawa możliwości egzekwowania od osób, które przystępują do innego niż rolniczy sposobu użytkowania - zgłoszenia tego faktu dla celów ewidencyjnych oraz rozważenie wsparcia tych procedur dobrą praktyką weryfikacji działań strony poprzez uzyskanie stosownej informacji od PINB, np. w zakresie terminu rozpoczynania robót budowlanych na gruncie.

Najwyższa Izba Kontroli, 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 pokontrolnych oraz o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia przez właściwą komisję NIK.