



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/11/141
LKR-4101-25-02/2011

Kraków, dnia maja 2012 r.

**Pan
Jacek Pająk
Starosta Bocheński
ul. Kazimierza Wielkiego 31
32-700 Bochnia**

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 Bochni (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 P/06/135.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym 7 maja 2012 r. i omówiono na naradzie pokontrolnej 15 maja 2012 r., 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 wyłączanie 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 oznaczania sposobu użytkowania gruntu. Negatywnie ocenia się natomiast brak współpracy w zakresie ochrony gruntów rolnych pomiędzy pracownikami Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (Wydziału Ochrony Środowiska) i Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami (Wydziału Geodezji).

1. W II kwartale 2006 r. NIK przeprowadziła w Starostwie kontrolę (P/06/135) w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej w latach 2004-2005 i jego wpływu na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutków podatkowych tych czynności. W wyniku tej kontroli, w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 lipca 2006 r. sformułowano cztery wnioski, o których realizacji poinformowano NIK pismem OR-011/9/2006 z 30 sierpnia 2006 r. Kontrola NIK wykazała, że dotychczas nie wykonano wniosku dotyczącego stworzenia w prowadzonej ewidencji gruntów i budynków możliwości generowania danych sprawozdawczych umożliwiających wskazanie liczby zmian w ewidencji, spowodowanych wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej. Niewykonanie tego wniosku uzasadniono jego niecelowością w obecnym systemie prawnym, gdyż m.in. „*zmiany w ewidencji gruntów i budynków wprowadzane są do operatu na podstawie dokumentacji geodezyjnej z faktycznego użytkowania gruntu, a nie z decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolniczej*”.

Nie kwestionując przyjętej w Starostwie praktyki wprowadzania zmian w ewidencji gruntów i budynków na podstawie dokumentacji powykonawczej, zwłaszcza w sytuacji niespójności przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) i jej przepisów wykonawczych z ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.), NIK wyraża opinię, że opracowanie dodatkowej aplikacji, umożliwiłoby wskazanie liczby zmian w ewidencji spowodowanych wydanymi decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz wykorzystanie jej do bieżącej analizy powierzchni gruntów rolnych, w przypadku których dokonywano zmian w ewidencji gruntów i budynków.

W wystąpieniu pokontrolnym NIK wносиła też o wykazywanie w sprawozdaniach RRW – 11 powierzchni wynikających ze zmian wprowadzonych w danym roku w ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej w sposób odzwierciedlający stan faktyczny gruntów nią objętych. Wniosek ten zrealizowano, sprawozdanie za 2006 r. sporządzono zgodnie z zaleceniem NIK. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że kolejne sprawozdania za lata 2007 – 2011 sporządzano na podstawie wydanych w tym okresie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, a nie zmian wprowadzonych w danym roku w ewidencji gruntów i budynków. NIK przyjmuje do wiadomości argumenty podnoszone w wyjaśnieniach w trakcie kontroli, że sposób, w jaki sporządzano w Starostwie sprawozdania RRW-11 wynikał z objaśnień do formularza tego sprawozdania oraz wynikał z uzgodnień Starostwa z Urzędem Marszałkowskim Województwa Małopolskiego i przyjętej przez Starostwo interpretacji stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w tej sprawie. Niemniej Izba stoi na stanowisku, że rejestr gruntów rolnych wyłączonych w danym roku kalendarzowym z produkcji rolniczej, na podstawie którego sporządzano sprawozdania RRW-11, winien zawierać dane dotyczące powierzchni gruntów faktycznie wyłączonych w danym roku, a nie liczby wydanych decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej.

2. Izba pozytywnie ocenia procedury stosowane w Starostwie przy rozpatrywaniu spraw dotyczących zezwalania na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

Analiza 20 decyzji dotyczących udzielenia zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w latach 2010 – 2011 wykazała, że wszystkie analizowane sprawy załatwiono poprawnie merytorycznie i terminowo. Decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), niezbędne z punktu widzenia poprawności formalnej, pouczenie o obowiązku zgłaszania zmian na gruncie (art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne) oraz zapis o zagrożeniu sankcją karną w przypadku niedopełnienia tego obowiązku (art. 48 ust. 1 pkt 5 tej ustawy). Izba zwraca jednak uwagę, że pomimo zamieszczania w treści decyzji pouczeń o obowiązku zgłaszania zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków oraz stosownej sankcji, nie egzekwowano od stron tego obowiązku i w konsekwencji Starostwo nie posiadało aktualnych informacji o faktycznym wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej lub zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

NIK zwraca też uwagę, że kontrola wykazała przypadki kolejnego wyłączania działek w zwartym obszarze gruntów przez jeden podmiot, co może wskazywać na celowe omijanie wymogów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W latach 2009 – 2011 wydano 13 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na rzecz dewelopera, który wystąpił odrębnie o wyłączenie gruntów pod budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz dojazdowych dróg wewnętrznych na działkach stanowiących uprzednio zwarty obszar. Zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie II OSK 113/08 z 6 lutego 2009 r., podejmując decyzje w sprawie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej organ uzgadniający nie może tracić z pola widzenia przedmiotu i celu uzgodnienia, który z jednej strony wyznaczają przepisy kompetencyjne, z drugiej zaś przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie będącej przedmiotem wniosku inwestora, a także posiadana wiedza urzędowa.

3. Izba nie wnosi zastrzeżeń do sposobu ustalania należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Ustalanie tego obowiązku miało wprawdzie miejsce na etapie decyzji o zezwoleniu na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, przy czym wypracowano praktykę polegającą na ustalaniu z wnioskodawcą planowanego terminu wyłączenia i powiązaniu nałożenia obowiązku uiszczenia należności i opłat z tym terminem. Na 11 przypadków obliczania należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej była ona pomniejszana o wartość gruntu ustaloną na podstawie operatu szacunkowego przedłożonego przez wnioskodawców (8) i aktualnego aktu notarialnego (3).
4. Zastrzeżenia NIK budzi brak współpracy w zakresie ochrony gruntów rolnych pomiędzy pracownikami Wydziału Ochrony Środowiska i Wydziału Geodezji. Stwierdzono bowiem, że pomimo wiedzy o wydanych

decyzjach, Wydziały te nie podejmowały czynności w celu wyjaśnienia przyczyn różnic występujących pomiędzy zmianami wprowadzonymi do ewidencji gruntów i budynków, a powierzchnią gruntów na których wyłączenie zezwolono w decyzji. Sytuacja ta dotyczy także braku analizy wyników prowadzonych modernizacji ewidencji gruntów i budynków w aspekcie zmiany użytkowania gruntów rolnych podlegających ochronie. W wyniku analizy 10 zmian wprowadzonych do ewidencji gruntów i budynków stwierdzono, że powierzchnia gruntu faktycznie wyłączonego z produkcji tylko w jednym przypadku była równa powierzchni określonej w decyzji. W 5 przypadkach dotyczących decyzji zezwalającej na wyłączenie pod budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego (z zastosowaniem zwolnienia z opłat i należności na podstawie art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) różnice te wahały się pomiędzy 0,05 ha a 0,10 ha.

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą prowadzono zaledwie dwa postępowania w sprawie stwierdzenia wyłączenia gruntów niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych na podstawie art. 28 ust. 1 tej ustawy. Postępowań takich nie prowadzono w sytuacji gdy powierzchnia gruntu faktycznie wyłączonego (zmian w ewidencji gruntów i budynków) była większa od powierzchni, dla której wyrażono zgodę na wyłączenie.

Przyjmując wyjaśnienia Pana Starosty, że przyczyną wyżej różnic jest brak spójności pomiędzy ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych a przepisami wykonawczymi do ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne – NIK stoi jednak na stanowisku, że weryfikacja taka dla sprawdzenia zakresu danego wyłączenia jest konieczna i możliwa do przeprowadzenia, m.in. poprzez egzekwowanie od obywateli obowiązków nałożonych decyzją o wyrażeniu zgody na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, jak i poprzez porównanie danych z inwentaryzacji powykonawczej poszczególnych inwestycji w odniesieniu do decyzji zezwalających na wyłączenie, dla sprawdzenia zakresu danego wyłączenia.

Oceniając negatywnie brak współpracy pomiędzy Wydziałem Geodezji i Wydziałem Ochrony Środowiska, NIK wyraża opinię, że przekazanie od 1 stycznia 2012 r. spraw dotyczących wyłączania gruntów z produkcji rolniczej do Wydziału Geodezji, przyczyni się do usprawnienia działań w zakresie weryfikacji różnic pomiędzy zmianami wprowadzonymi do ewidencji gruntów i budynków, a powierzchnią gruntów wyłączonych wynikających z decyzji.

5. Ewidencję gruntów i budynków prowadzono w Starostwie z wykorzystaniem programu TurboEWID wersja 7.8. Zakres danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków spełniał wymogi określone art. 20 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Moduł tego programu zainstalowany był na 20 komputerach, a dostęp do niego posiadali wszyscy pracownicy merytoryczni Wydziału Geodezji oraz Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Operat ewidencji gruntów i budynków prowadzono dla wszystkich gmin powiatu bocheńskiego (9 jednostek ewidencyjnych, w tym 110 obrębów ewidencyjnych). Na podstawie analizy 23 zawiadomień o zmianach dokonanych w ewidencji stwierdzono, że zawiadomienia takie przekazywano gminom w ciągu miesiąca od dokonania zmiany w ewidencji, przy czym w jednym przypadku – 76 dni. Było to zgodne z terminem określonym w porozumieniach zawartych z gminami w sprawie dostępu do bazy danych, które przewidywały udostępnianie kopii bazy danych raz na kwartał. NIK zwraca jednak uwagę, że ze względu na skutek podatkowy zawiadomienie takie powinno nastąpić niezwłocznie ze względu na fakt, iż obowiązek podatkowy powstaje od następnego miesiąca po wprowadzeniu zmiany w ewidencji. Dobrą praktyką zdaniem Izby byłaby wymiana danych on-line pomiędzy komputerowymi bazami zlokalizowanymi w Starostwie i w gminach, jednakże w kontrolowanym okresie żadna z gmin nie wystąpiła z inicjatywą uruchomienia takiego łącza.

Zapis § 44 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) nakłada na Starostę obowiązek utrzymania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dokumentami i materiałami źródłowymi. W badanej próbie 40 spraw wylosowanych pod kątem utrzymania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, zmiany w bazie danych ewidencji gruntów i budynków dokonywane były decyzją administracyjną, na podstawie: otrzymanego od strony operatu z inwentaryzacji powykonawczej (21), wniosku strony o zmianę użytków i wpis budynków do ewidencji (15) i modernizacji (1). W 3 przypadkach podstawą wprowadzenia zmiany w EGiB była poprawa stwierdzonych błędów.

NIK oceniając pozytywnie praktykę uwzględniania dokumentacji powykonawczej jako podstawy zmian w ewidencji gruntów i budynków, w sytuacji braku jednoznacznego uregulowania prawnego w tym obszarze, zwraca jednak uwagę, że ujawnienie zmian w tym terminie następuje ze znacznym opóźnieniem w stosunku do faktycznego rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntu. Na podstawie analizy dokumentacji

wylosowanej do badania (26 spraw) oraz informacji uzyskanych od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bochni stwierdzono, że upływ czasu pomiędzy zgłoszeniem do PINB przez właściciela działki rozpoczęcia lub zamierzonego terminu rozpoczęcia robót na gruncie, na którego wyłączenie z produkcji rolniczej zezwolono decyzją Pana Starosty, a wprowadzeniem zmiany do ewidencji gruntów i budynków, wyniósł w latach 2007-2011 od 189 do 1 479 dni. W przypadku gdyby od chwili faktycznej zmiany sposobu użytkowania tych działek naliczany był podatek od nieruchomości, dochody gmin według szacunku NIK mogłyby być wyższe o 1 190 zł.

6. W kontrolowanym okresie Starostwo przeprowadzało prace modernizacyjne w zakresie ewidencji gruntów i budynków w trybie art. 24a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Prace te miały za zadanie dostosowanie istniejących danych ewidencyjnych do wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz uzupełnienie bazy danych ewidencyjnych i utworzenie pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Przepis § 22 powołanego rozporządzenia nakazuje na podstawie baz danych ewidencyjnych przy wykorzystaniu informatycznego systemu komputerowego tworzenie dla poszczególnych obrębów następujących podstawowych raportów obrazujących dane ewidencyjne: rejestr gruntów, rejestr budynków, rejestr lokali, kartotekę budynków, kartotekę lokali, mapę ewidencyjną w terminach określonych w § 80 tj. dla obszarów miast w terminie do 31 grudnia 2005 r., dla terenów wiejskich w terminie do 31 grudnia 2010 r. Izba zwraca uwagę, że wprowadzie dla miast obowiązek założenia ewidencji budynkowej został dopełniony (dla miasta Nowy Wiśnicz w roku 2006, dla miasta Bochnia w roku 2007), natomiast termin założenia ewidencji budynków na terenach wiejskich nie został dotrzymany. Jak wyjaśniono w toku kontroli, niedopełnienie tego obowiązku wynikało z braku środków finansowych na ten cel.

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

- 1) Rozważenie możliwości wykorzystania wszelkich wynikających z obowiązujących przepisów możliwości egzekwowania od wyłączających grunt z produkcji rolniczej zgłoszenia tego faktu dla celów ewidencyjnych;
- 2) analizę zmian w ewidencji gruntów i budynków dotyczących gruntów rolnych podlegających ochronie, pod względem zachowania wymogów określonych ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz korzystanie z możliwości wszczynania postępowań, o których mowa w art. 28 tej ustawy;
- 3) wyjaśnienie stwierdzonych w toku kontroli przypadków dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków na gruntach chronionych, obejmujących większą powierzchnię niż określoną w decyzji o zezwoleniu na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej.

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.