



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/11/141
LKR-4101-25-04/2011

Kraków, dnia kwietnia 2012 r.

Pan
Jacek Juskiewicz
Starosta Wielicki
ul. E. Dembowskiego 2
32-020 Wieliczka

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 Wieliczkach („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).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym 11 kwietnia 2012 r. i omówiono na naradzie pokontrolnej 18 kwietnia 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. Mogą mieć też one wymiar finansowy w zakresie wysokości ustalanych należności i opłat za zezwolenie na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, jak i skutki odzwierciedlone w ewidencjach podatkowych prowadzonych w gminach. Negatywnie ocenia się natomiast brak współpracy pomiędzy pracownikami Wydziału Geodezji i Kartografii, odpowiedzialnymi za wydawanie zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz zmiany w ewidencji gruntów i budynków – w zakresie ochrony gruntów rolnych.

1. W latach 2007-2011 w Starostwie wydano 2 461 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej o łącznej powierzchni 172,41 ha, o których mowa w 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 20 losowo wybranych spraw, w których w latach 2010-2011 wydano takie decyzje wykazała, że ich rozstrzygnięcia odpowiadały wymogom ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W treści decyzji zawierano pouczenie o obowiązku określonym w art. 22 ust. 2 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 zgłoszenia staroście wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian. W decyzjach tych nie pouczano jednak o sankcji zawartej w art. 48 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 tej ustawy, co uchybiało zasadzie wyrażonej w art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), 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.

Kontrola wykazała również, że na stronie internetowej Starostwa (www.wieliczka.pl) umieszczono inny wykaz dokumentów, wymaganych do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, niż wynikało to z informacji umieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), pochodzących z 2007 roku. Niepójna informacja w powyższym zakresie mogła narażać strony na ponoszenie nieuzasadnionych kosztów, ponieważ wśród dokumentów wyszczególnionych w BIP, wymaganych do złożenia wniosku, widniała m.in. kopia mapy ewidencyjnej działki oraz dokument stwierdzający prawo dysponowania gruntem. Żądanie tych dokumentów stanowiło naruszenie art. 77 § 4 Kpa, który stanowi, że fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Zaznaczyć jednak należy, że w badanej próbie 20 spraw nie stwierdzono przypadków egzekwowania od stron dokumentów, będących już w posiadaniu Starostwa.

NIK zwraca uwagę, że w trakcie kontroli stwierdzono 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. Dotyczy to dewelopera, który w latach 2007 – 2011 wystąpił odrębnie o wyłączenia po 0,05 ha powierzchni gruntów pod budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych na 24 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.

2. W przypadku 11 z 20 zbadanych spraw ustalono opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, a w jednej z nich także należność. W pozostałych 9 sprawach zastosowano zwolnienie na podstawie art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W 10 przypadkach strony zwolniono z obowiązku uiszczenia należności, na podstawie art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych - z uwagi na wysokie ceny tych działek. Należność określano według cen rynkowych nieruchomości (podanej w oświadczeniu strony) w chwili wydawania decyzji, a nie w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji, o czym mowa w art. 12 ust. 6 tej ustawy. Zwraca się przy tym uwagę na fakt ustalania ceny rynkowej nieruchomości na podstawie oświadczeniach stron. W opinii NIK wartość gruntu ustalona wyłącznie na podstawie oświadczenia, nie zawsze odpowiada rzeczywistej wartości rynkowej danej nieruchomości. Podawaną w oświadczeniach wartość należałoby zweryfikować co najmniej na podstawie danych o cenach nieruchomości, dostępnych w Starostwie (np. akty notarialne, rejestr cen i wartości nieruchomości). Początek terminu uiszczania należności i opłat określano, co do zasady, na podstawie art. 12 ust. 13 i 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy czym nie był on powiązany z faktycznym dniem wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, o czym mowa w art. 12 ust. 1 tej ustawy. NIK podziela opinię podnoszoną w trakcie kontroli w wyjaśnieniach, 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.

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

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak współpracy pomiędzy pracownikami Wydziału Geodezji i Kartografii, odpowiedzialnymi za wydawanie zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz zmiany w ewidencji gruntów i budynków, w zakresie ochrony gruntów rolnych.

Analiza 26 zmian dokonanych w ewidencji gruntów i budynków w latach 2010-2011 wykazała, że w 14 z tych przypadków powierzchnia faktycznie wyłączonego gruntu z produkcji rolniczej była większa niż powierzchnia, na wyłączenie której udzielono zezwolenia (różnice wynosiły od 0,0035 ha do 0,6349 ha). Zmian w ewidencji gruntów i budynków w tych sprawach dokonano bez analizy decyzji o zezwoleniu na wyłączenie z produkcji rolniczej. O zmianach powierzchni wyłączanych gruntów nie informowano pracownika Wydziału odpowiedzialnego za ochronę gruntów rolnych, który również o takie informacje nie występował. Sytuacja

ta dotyczy także braku analizy wyników prowadzonych modernizacji ewidencji gruntów i budynków, w aspekcie zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych, które podlegają ochronie.

W konsekwencji wskazanych powyżej zaniechań nie naliczano należności i opłat rocznych od większej powierzchni gruntu wprowadzonej do ewidencji, niż wynikałoby to z decyzji wyłączeniowej. Nie podejmowano też działań (z jednym wyjątkiem w 2011 r.), wynikających z art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

4. Ewidencja gruntów i budynków, prowadzona przez Starostwo dla wszystkich gmin z terenu powiatu z wykorzystaniem systemu informatycznego EWID2007 (modułu TurboEWID 7.9), obejmowała wszystkie informacje, o których mowa w art. 20 ust. 1, 2 i 3 ustawy Prawo geodezyjne. Dane opisowe ewidencji gruntów i budynków były zintegrowane z częścią graficzną. Zdaniem NIK możliwości tego systemu nie były jednak w pełni wykorzystane. Dane dotyczące zmian w ewidencji gruntów i budynków przekazywano gminom raz w miesiącu na nośnikach elektronicznych (płytkach CD), podczas gdy istnieje możliwość udostępnienia im wglądu do tej ewidencji on-line za pomocą modułu Web-EWID. Wykorzystanie tej aplikacji pozwoliłoby gminom na bezpośrednie korygowanie zmian w użytkach gruntowych, a co za tym idzie, prawidłowe ustalanie wymiaru podatku od nieruchomości.
W systemie TurboEWID funkcjonowała aplikacja dotycząca zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, przy czym nie wykorzystywano jej do bieżącej analizy powierzchni gruntów rolnych, w przypadku których dokonywano zmian w ewidencji gruntów i budynków. Aplikację tę wykorzystywano natomiast do generowania danych na potrzeby sprawozdania RRW-11.
5. Zdaniem NIK utrzymywaniu w aktualności ewidencji gruntów i budynków nie sprzyja przyjęta w Starostwie zasada wprowadzania zmian na podstawie operatów pomiarowych inwentaryzacji powykonawczej. Ujawnienie zmian po zakończeniu procesu inwestycyjnego posiada walor porządkowy, jednak, jak wynika z ustaleń NIK, ujawnienie zmian w tym terminie następuje niejednokrotnie ze znacznym, wielomiesięcznym, a nawet wieloletnim opóźnieniem w stosunku do faktycznego rozpoczęcia innego niż rolniczy sposobu 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 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 rozpoczęto użytkowanie inne niż rolnicze.
W trakcie kontroli, na podstawie wybranej próby oraz w oparciu o dane uzyskane w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Wieliczce, 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 5 395 zł. Dotyczy to 33 z analizowanych 59 spraw, w których zawiadomiono organ nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych na gruncie rolnym. W żadnej z tych spraw strony nie powiadomiły Starosty, o zmianie sposobu użytkowania gruntów rolnych, w chwili rozpoczęcia budowy, pomimo obowiązku wskazanego w art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Starostwo z kolei nie podejmowało działań zmierzających do wyegzekwowania tego obowiązku.
6. 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. Powierzchnia gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej, mająca swoje potwierdzenie w odpowiednich zmianach w ewidencji gruntów i budynków nie była tożsama z powierzchnią, na której wyłączenie zezwolono w decyzjach.

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 dane dotyczące liczby wydanych decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej.

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

- 1) umieszczanie 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;
- 2) zaktualizowanie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej w zakresie procedury ubiegania się o zezwolenie na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej;
- 3) wypracowanie zasad weryfikacji oświadczeń inwestorów o wartości rynkowej nieruchomości, stanowiących podstawę ustalenia należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej;
- 4) rozważenie podjęcia działań w celu wykorzystania 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;
- 5) zapewnienie współpracy pomiędzy pracownikami Wydziału Geodezji i Kartografii w zakresie zagadnień dotyczących ochrony gruntów rolnych;
- 6) 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;
- 7) 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;
- 8) rozważenie podjęcia działań mających na celu doprowadzenie do bezpośredniego (on-line) udostępnienia gminom danych z ewidencji gruntów i budynków.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę w terminie 21 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.