



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/11/141
LKR-4101-25-05/2011

Kraków, dnia kwietnia 2012 r.

**Pan
Jacek Jończyk
Starosta Wadowicki
ul. Batorego 2
34-100 Wadowice**

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 Wadowicach („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 12 kwietnia 2012 r. i omówiono na naradzie pokontrolnej 17 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 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. Negatywnie ocenia się natomiast brak współpracy, pomiędzy Wydziałem Środowiska a Wydziałem Geodezji i Gospodarki Gruntami w zakresie ochrony gruntów rolnych.

1. W latach 2007 – 2011 w Starostwie wydano 1335 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej dotyczących użytków o łącznej powierzchni 66,82 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 25 losowo wybranych spraw, w których w latach 2010 – 2011 wydano decyzje o zezwoleniu na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej wykazała, że ich rozstrzygnięcia odpowiadały wymogom ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W decyzjach zawierano pouczenia 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 zgłoszenia staroście wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian.

W pouczeniach decyzji zawierano również informacje o sankcji karnej, możliwej do zastosowania w przypadku niedopełnienia tego obowiązku. W 17 decyzjach zawarto ponadto informacje o możliwości wszczęcia z urzędu postępowania w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów w sprawie ustalenia stosownej należności za bezprawne wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w przypadku ujawnienia po inwentaryzacji powykonawczej większej powierzchni wyłączonej z użytkowania rolniczego niż określona w decyzji. Nie stwierdzono przypadków odmiennego załatwiania podobnych spraw, konfliktu interesów w zakresie podjętych rozstrzygnięć, jak i przypadków wskazujących na omijanie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zastrzeżenia NIK budzi stosowana do października 2010 r. praktyka żądania od wnioskodawców przedkładania wypisu z rejestru gruntów i budynków, kopii mapy ewidencyjnej oraz kopii aktów notarialnych, 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.

2. W przypadku 7 z 25 zbadanych spraw ustalono należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, a w pozostałych 18 sprawach zastosowano zwolnienie na podstawie art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W 5 przypadkach, strony zwolniono z obowiązku uiszczenia należności, z uwagi na wysokie ceny tych działek, na podstawie art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. 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 oświadczeń stron. W opinii NIK wartość gruntu ustalona wyłącznie na podstawie oświadczenia strony, nie zawsze może odpowiadać 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, wyrażoną w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli, 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 do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Krakowie do 10 dnia każdego miesiąca, za miesiąc poprzedni.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak współpracy, pomiędzy Wydziałem Środowiska a Wydziałem Geodezji i Gospodarki Gruntami w zakresie ochrony gruntów rolnych.

Analiza 40 zmian dokonanych w ewidencji gruntów i budynków w latach 2010 – 2011 wykazała, że w 26 tych przypadków powierzchnia faktycznie wyłączonego gruntu z produkcji rolniczej wynosiła łącznie 1,70 ha i była o 0,92 ha większa niż powierzchnia, na wyłączenie której udzielono zezwolenia. W przypadku 14 z tych spraw powierzchnia wyłączonego gruntu pod zabudowę mieszkaniową przekraczała 500 m², a w jednym – wyłączono grunt z produkcji rolniczej pod zabudowę nie związaną z mieszkalnictwem o powierzchni większej 3 512,70 m² niż w decyzji zezwalającej na takie wyłączenie (Gmina Brzeźnica, miejscowość Marcyporęba). 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 poinformowano Wydziału Środowiska, 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 prowadzono postępowań, na podstawie art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej bez wymaganego zezwolenia.

W dwóch sprawach stwierdzono, że zmiany w ewidencji gruntów i budynków dotyczyły gruntów rolnych, na które brak było decyzji o zezwoleniu na wyłączenie, a w czterech kolejnych sprawach zmiany dotyczyły nieruchomości, na których prowadzono inwestycje na podstawie pozwoleń na budowę wydanych przez Starostę Wadowickiego w latach 2002 – 2010, jednak bez zezwolenia na wyłączenie tych gruntów z produkcji rolniczej. Stanowiło to naruszenie art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który stanowi, że uzyskanie pozwolenia na budowę jest poprzedzone decyzją o zezwoleniu na wyłączenie

gruntu z produkcji rolniczej. Powyższe potwierdza brak należytej współpracy nie tylko pomiędzy Wydziałem Środowiska i Wydziałem Geodezji i Gospodarki Gruntami Starostwa, ale również Wydziałem realizującym zadania organu administracji architektoniczno-budowlanej.

4. Funkcjonujący w Starostwie system ewidencji gruntów i budynków, prowadzony w programie informatycznym EGB III Firmy „GeoComplex”, 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 (EGiB) nie były zintegrowane z częścią graficzną (EWMAPA), jednak istnieje możliwość sprawdzenia integralności tych danych w formacie SWDE.

System EGiB nie pozwalał na weryfikację wprowadzonych po modernizacji zmian pod kątem ustalenia czy zmiany dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej posiadały odpowiednie umocowanie prawne w postaci wydanych decyzji administracyjnych, brak było też możliwości generowania danych dotyczących liczby wprowadzonych zmian i powierzchni wynikających z wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie terminowość dokonywania aktualizacji ewidencji gruntów i budynków. Zmiany wprowadzano maksymalnie w ciągu miesiąca od daty zgłoszenia zmiany danych ewidencji gruntów i budynków, ewentualnie od daty przyjęcia operatu pomiarowego z inwentaryzacji powykonawczej.

Utrzymywaniu w aktualności ewidencji gruntów i budynków nie sprzyja jednak przyjęta w Starostwie zasada wprowadzania zmian na podstawie decyzji orzekających o zmianie użytku w operacie ewidencji oraz 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 po zakończeniu 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 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 wadowickiego 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 4 015 zł. Dotyczy to 41 z analizowanych 65 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.

Zawiadomienia o zmianach w ewidencji gruntów i budynków w formie wydruków z komputerowej bazy EGiB lub na nośniku elektronicznym (pliki SWDE lub kopia bazy danych) przekazywano na bieżąco gminom.

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, w przypadku których wydano wcześniej zezwolenie na wyłączenie. 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. W 2010 r. zezwoleniami na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej objęto 10,46 ha wydając w tych sprawach 266 decyzji administracyjnych i takie

dane umieszczono w sprawozdaniu RRW-11 za ten rok, natomiast do EGiB wprowadzono w tym okresie 100 zmian dotyczących 5,66 ha gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej. W 2011 r. wydano 260 zezwoleń na wyłączenie 10,21 ha gruntów z produkcji rolniczej (dane w sprawozdaniu RRW-11 za 2011 r.), natomiast do ewidencji gruntów wprowadzono w tym czasie 75 zmian dotyczących 6,44 ha.

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) wypracowanie zasad weryfikacji oświadczeń inwestorów o wartości rynkowej nieruchomości, a stanowiących podstawę ustalenia należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej;
- 2) rozważenie możliwości 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 rozpoczęcia robót budowlanych na gruncie;
- 3) egzekwowanie od osób, które faktycznie wyłączyły użytki rolne z produkcji, obowiązku wynikającego z art. 22 ust 2 i 3 ustawy o geodezji zgłaszania wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, przy ewentualnym zastosowaniu sankcji z art. 48 ust. 1 pkt 5 tej ustawy;
- 4) 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;
- 5) wydawanie pozwoleń na budowę z zachowaniem wymogów art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
- 6) zapewnienie współpracy poszczególnych wydziałów Starostwa Powiatowego w Wadowicach w zakresie ochrony gruntów rolnych;
- 7) wyjaśnienie stwierdzonych w toku kontroli 6 przypadków dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków na gruntach chronionych, w których nie było decyzji o zezwoleniu na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej oraz 14 przypadków objęcia zmianą powierzchni większej, niż określona w zezwoleniu;
- 8) rozważenie podjęcia działań mających na celu doprowadzenie do bezpośredniego udostępnienia (on-line) 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.