



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Rzeszowie

LRZ-4101-24-02/2011  
P/11/141

Rzeszów, lutego 2012 r.

**Pan Zbigniew Kiszka**  
**Starosta Powiatu Przeworskiego**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r., poz. 82) zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Przeworsku (Starostwo) kontrolę wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i jego skutki dla ewidencji podatkowej w gminach.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 stycznia 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starostwa w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i jego skutki dla ewidencji podatkowej w gminach, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie ewidencji gruntów i budynków (EGiB) dla wszystkich 9 gmin, 11 jednostek ewidencyjnych i 78 obrębów ewidencyjnych. Łączna powierzchnia wszystkich jednostek ewidencyjnych w powiecie przeworskim wynosiła 16.777,8041 ha i składała się z 143.316 działek ewidencyjnych w części opisowej, zaś część graficzna obejmowała 47.930 działek ewidencyjnych. Operat EGiB był prowadzony przy zastosowaniu systemu informatycznego - program TurboEWID wersja 7.7, stosownie do wymogów określonych w §3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w *sprawie ewidencji gruntów i budynków* (Dz. U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454), zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów. System TurboEWID umożliwiał elektroniczną transmisję danych z ewidencji gruntów i budynków Starostwa do ewidencji podatkowych w gminach, ale możliwości te nie zostały wykorzystane. Starostwo przekazywało do gmin zawiadomienia o zmianach w operacie ewidencji gruntów i budynków w formie wydruków z komputerowej bazy EGiB oraz na nośniku elektronicznym.

W latach 2007-2011 w Starostwie zezwolono na wyłączenie z produkcji rolniczej 35,93 ha gruntów rolnych, wydając w tych sprawach 549 decyzji administracyjnych wymaganych przepisami art. 11 ust. 1 w związku z art. 2

ust. 1 pkt 2-10 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.) zwanej dalej ustawą o ochronie gruntów.

2. Starostwo opracowało formularze wniosków o wyłączenie gruntów z użytkowania rolniczego w celu usprawnienia procedury wyłączania gruntów rolnych z produkcji, a wymagane od stron dokumenty stanowiły wystarczający materiał dowodowy do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie. Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierały elementy określone w art. 107 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej dalej kpa. Negatywnie należy ocenić fakt, iż objęte badaniem decyzje nie zawierały pouczenia stron o wynikającym z 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.) zwanej dalej ustawą o geodezji, obowiązku zgłaszania wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Nie wskazywano również sankcji z art. 48 ust. 1 pkt 5 tej ustawy - kary grzywny za niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 22 ust 2, co uchybia 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.

W decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej prawidłowo-stosownie do postanowień art. 4 pkt 13 i art. 12 ust. 6 i 7 oraz art. 12a ustawy o ochronie gruntów ustalono wysokość należności i opłaty rocznej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w związku z ustalaniem należności i opłat rocznych oraz określaniem terminów ich wymagalności, wątpliwości budzi stosowanie art. 12 ustawy o ochronie gruntów.

NIK podziela opinię, iż redakcja art. 12 ust. 1, 6 i 13 tej ustawy budzi uzasadnione problemy interpretacyjne. Jednocześnie jednak należy zaznaczyć, że strona zwracająca się o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej nie może ponosić negatywnych skutków stosowanych przez Urząd interpretacji. Może to dotyczyć obliczenia należności bez uwzględnienia wartości gruntu na dzień określony w art. 12 ust. 6 oraz wskazywania terminu uiszczenia opłaty rocznej nie skorelowanego z terminem faktycznego rozpoczęcia innego, niż rolnicze użytkowania gruntu. W analizowanych sprawach od czasu wydania decyzji i ustalenia należności i opłat, a przystąpieniem do faktycznej zmiany sposobu użytkowania gruntu mijało od 3 miesięcy do ponad 11 lat (decyzja z 18 listopada 1998 r. dotycząca działki nr 1726 w obrębie Gwizdaj).

W kontroli ustalono, że Starostwo przekazywało do Urzędu Marszałkowskiego zbiorczą informację wraz z kopiami decyzji zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zwyczajowo do 10 dnia każdego miesiąca, za miesiąc poprzedni.

W 12 (z 20) sprawach wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej nastąpiło przed wydaniem pozwolenia na budowę, co było zgodne z art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów, jedna z decyzji dotyczyła czasowego wyłączenia gruntów z użytkowania rolniczego w związku z pracami

geologicznymi. W pozostałych 7 sprawach pozwolenia na budowę wydano przed uprawomocnieniem się decyzji zezwalającej na wyłączenie. Było to jednak działanie dopuszczalne (na podstawie art. 130 §4 kpa), ponieważ decyzja była zgodna z żądaniem stron.

W kontroli ustalono, że w sprawie (nr decyzji wyłączeniowej GG.6622.1.16.2011 z 07.02.2011 r.) wydanie zmiany pozwolenia na budowę nastąpiło bez zmiany decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, pod zamierzenie polegające na zmianie sposobu użytkowania części budynku z mieszkalnego na usługowy (przedszkole). Inwestycja, na budowę której inwestor uzyskał pozwolenie, miała więc w całości charakter komercyjny, a nie mieszkalny i w związku z tym opłata roczna powinna ulec zmianie (zwiększeniu) z naliczonej pierwotnie w kwocie 1.792,13 zł (do powierzchni 0.0473 ha) na 3.584,25 zł (do powierzchni 0.0946 ha na której zlokalizowany miał być budynek przedszkola). Sytuacja taka wynikała m. in. z nierzetelnego sprawdzenia przez kierownika Referatu Architektury i Budownictwa wymaganych uzgodnień, pozwoleń lub opinii innych organów w trybie art. 32 ust. 1 pkt 2 i art. 35 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *prawo budowlane* (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) oraz braku przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Starostwa tj. Referatem Architektury i Budownictwa (zajmuje się m in. wydawaniem pozwoleń na budowę) i Wydziałem Geodezji i Gospodarki Gruntami (wydaje m. in. decyzje wyłączeniowe). Ponadto wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, stosownie do art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów, następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

3. W latach 2007-2011 Starostwo dokonało łącznie 540 zmian w ewidencji gruntów i budynków wynikających z wyłączenia gruntów rolnych z produkcji o łącznej powierzchni 20,8 ha. Jednym z obowiązków Starosty wynikającym z rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów jest utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi (§44 pkt 2). Aktualizacja operatu następuje z urzędu lub na wniosek poprzez wprowadzenie udokumentowanych zmian do bazy danych (§45 i 46). Aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie po uzyskaniu przez Starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych i podlegających rejestracji w komputerowym rejestrze kancelaryjnym – dzienniku zgłoszeń zmian (§47 i 48).

W kontroli ustalono, że ewidencja w zakresie gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej nie odzwierciedlała stanu faktycznego, co wykazała analiza 60 dokumentacji Starostwa i informacje uzyskane od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, gdyż:

- w 9 sprawach pomimo rozpoczęcia robót budowlanych nie dokonano zmian w bazie EGIB,
- w 44 sprawach ilość dni od zgłoszenia lub zamierzonego terminu rozpoczęcia robót do dokonania zmian w EGIB wynosiła od 63 do 4007.

W kontroli ustalono, że w Starostwie przyjęto zasadę, że zmiany do ewidencji gruntów i budynków wprowadza się na podstawie powykonawczej inwentaryzacji geodezyjnej. Takie rozwiązanie skutkowało tym, że w 6 sprawach nie dokonywano zmian w ewidencji pomimo uzyskania przez stronę pozwolenia na budowę (Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie miał informacji dotyczącej rozpoczęcia i/lub zakończenia inwestycji budowlanej, a strony, z własnej inicjatywy, nie występowały z wnioskiem o zmiany w ewidencji). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Starostwo mogłoby rozważyć wprowadzenie innego rozwiązania, w którym zmiana w ewidencji następowalaby wcześniej, a przez to byłaby ona aktualniejsza.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wpływ na rzetelność ewidencji miało także niepodjęcie przez Starostwo działań skierowanych na pozyskiwanie informacji, o rozpoczęciu innego niż rolnicze użytkowanie gruntu (informacjami o procesie budowlanym dysponuje Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego) oraz nieprzeprowadzanie w latach 2007-2011 kontroli dotyczących faktycznego sposobu użytkowania gruntów, w przypadkach, w których zezwolono na ich wyłączenie z produkcji rolniczej. W kontroli ustalono, że przyczyną braku ww. kontroli był brak środków na takie działania. Najwyższa Izba kontroli wskazuje jednak, że w myśl art. 21 ust. 1 ustawy o geodezji - ewidencja gruntów stanowi podstawę wymiaru podatków lokalnych, co oznacza, że niewprowadzenie zmiany w ewidencji gruntów skutkuje pobieraniem przez gminę podatku niższego kwotowo, tj. podatku rolnego zamiast podatku od nieruchomości.

W toku kontroli ustalono w sumie 44 (z 60) przypadki opóźnień we wprowadzaniu do ewidencji gruntów i budynków zmian skutkujących pobraniem niższego niż należny podatku od nieruchomości. Utracone przez gminy dochody podatkowe (różnica pomiędzy należnym podatkiem od nieruchomości, a podatkiem rolnym) wyniosły w latach 2010-2011 szacunkowo łącznie 664,78 zł.

Najwyższa Izba kontroli wskazuje na możliwość zawierania z gminami porozumień dotyczących współfinansowania, prowadzonych przez Starostwo, działań przynoszących korzyść gminom, z tytułu zmiany użytkowania gruntu, zwykle wyżej opodatkowywanego.

4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sporządzone przez Starostwo w latach 2007-2010 sprawozdania *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 (RRW-11)*, gdyż nie prezentowały one powierzchni gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej w danym roku, a jedynie powierzchnie takich gruntów, w odniesieniu do których wydano decyzje zezwalające na ich wyłączenie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli taki sposób sporządzania sprawozdań nie był zgodny z treścią Działu I formularza sprawozdania, który traktuje o „*Gruntach rolnych wyłączonych z produkcji rolniczej (w ha)*”.

Podstawą wypełniania sprawozdań *RRW-11* były dane z rejestru decyzji wyłączeniowych (prowadzonego w wersji papierowej), do którego wpisywano powierzchnie działek ewidencyjnych z decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego

i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego. Sprawozdania te wykonywano ręcznie (bez wykorzystania możliwości programu TurboEWID do obsługi ewidencji gruntów i budynków) w podziale na gminy z terenu powiatu przeworskiego, a na ich podstawie sporządzano dla każdego roku odrębne sprawozdanie zbiorcze. W 20 z 25 analizowanych przypadków (80%) (wykazanych w *RRW-11* za 2010 r. jako grunty wyłączone z produkcji rolniczej) grunty te figurowały w ewidencji, jako wykorzystywane rolniczo (nie było możliwości wygenerowania z systemu informatycznego EGiB danych o wyłączeniach gruntów z produkcji rolniczej).

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

- 1) Umieszczanie w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej pouczeń o obowiązku zgłaszania zmian na gruncie, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o geodezji oraz zapisu o zagrożeniu sankcją grzywny w przypadku niedopełnienia tego obowiązku w trybie art. 48 ust. 1 pkt 5 tej ustawy.
- 2) Ustalenie prawidłowej opłaty rocznej (nr decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej GG.6622.1.16.2011 z 07.02.2011 r.) w zakresie przeznaczenia całej wnioskowanej powierzchni do wyłączenia tj. 0.0946 ha (działka nr 304, obręb Grzęska) pod budownictwo komercyjne.
- 3) Wykorzystanie możliwości sprawozdawczych systemu informatycznego TurboEWID do sporządzania sprawozdań *RRW-11* w wersji elektronicznej i wykazywanie w nich danych o gruntach faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej.
- 4) Rozważenie ustalenia procedury egzekwowania 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.
- 5) Zapewnienie przekazywania informacji pomiędzy komórkami Starostwa tj. m.in. referatem Architektury i Budownictwa oraz Wydziałem Geodezji i Gospodarki Gruntami - celem usprawnienia procedury wyłączania gruntów z produkcji rolniczej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie oczekuje od Pana Starosty, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Pan Starosta ma prawo zgłosić do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.