



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ-4101-33-02/2011
P/11/141

Szczecin, dnia kwietnia 2012 r.

Pan
Leszek Guździol
Starosta Policki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Policach, zwanym „Starostwem” kontrolę w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej w latach 2007 – 2011 i jego skutków dla ewidencji podatkowej w gminach.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 lutego 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia postępowania związane z udzielaniem w Starostwie zezwoleń na wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej i związaną z tym sprawozdawczość, natomiast pozytywnie ocenia działania związane z prowadzeniem zasobu geodezyjnego.

Ogólną ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

1. NIK negatywnie ocenia tryb postępowania administracyjnego Starostwa w sprawach wydawania zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Negatywnie oceniono:

A. żądanie od wnioskodawców załączania dowodów na potwierdzenie faktów znanych organowi z urzędu, co stanowiło naruszenie art. 77 § 4 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*² (dalej „kpa”). W 19 na 20 zbadanych postępowań załącznikami do wniosków na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej były akty notarialne, w 14 - wrysy z mapy ewidencyjnej i wypisy z rejestru gruntów i budynków, a w 8 - zaświadczenia o pochodzeniu lub klasie gleby. Akty notarialne na podstawie art. 23 *ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne*³ (dalej „upgk”) gromadzone były przez Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa i ewidencjonowane w Rejestrze Cen i Wartości Nieruchomości GEO INFO V prowadzonym zgodnie z § 74 ust. 1 i 2 *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r.*

¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 82

² Dz.U. z 2000 r., Nr 98 poz. 1071 ze zm.

³ Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴. Źródłem pozostałych dokumentów była baza danych GEO-INFO V prowadzona w Starostwie.

B. niezamieszczenie w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej pouczenia o wynikającym z art. 22 ust. 2 upgk obowiązku zgłaszania staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni od dnia ich powstania. Nie uprzedzono też stron o odpowiedzialności w przypadku niedopełnienia ww. obowiązku, przewidzianej w art. 48 ust. 1 pkt 5 tej ustawy. Kontrola wykazała, że żadna z 40 zbadanych zmian danych ewidencyjnych wprowadzonych do GEO INFO w latach 2010 – 2011 nie została zgłoszona przez właściciela na podstawie art. 22 ust. 2 upgk (16 z nich ujawniono na podstawie operatów geodezyjnych z inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych, a 24 – na podstawie dokumentacji geodezyjnej pomiarów wykonanych z „urzędu” w ramach weryfikacji decyzji i zawiadomień o wyłączeniach). W zawiadomieniach informujących właściciela o braku wymogu uzyskania zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolniczej (w przeciwieństwie do decyzji zezwalających na wyłączenie) ww. pouczenie było zamieszczane.

C. niewszczęcie przez 8 miesięcy (od 20.06.2011 r. do dnia zakończenia kontroli NIK) postępowania administracyjnego w sprawie niezgodnego z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵ (uogr) wyłączenia z produkcji rolniczej gruntów (8 działek) objętych ochroną prawną (o klasach bonitacji R III, IIIa III b i Ł III), o łącznej powierzchni 0,6684 ha położonych w Gminie Kołbaskowo. Zmiany zostały ujawnione w wyniku prac przeprowadzonych w 2011 r. w ramach kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów i budynków i zgłoszone przez Geodetę Powiatowego 20.06.2011 r. Naczelnikowi Wydziału Środowiska i Rolnictwa Starostwa zobligowanemu do wszczęcia postępowania administracyjnego. Skutek finansowy dla Gminy Kołbaskowo wynikający ze zmiany sposobu opodatkowania omawianych gruntów⁶ wynosi 4.553 zł za 2011 r.

D. brak ewidencji gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej, co miało bezpośredni wpływ na nieprawidłowości stwierdzone w sprawozdaniach RRW-11⁷ za kolejne lata od 2007 r. do 2010 r. Funkcjonujący w Starostwie System GEO-INFO V nie pozwalał na wygenerowanie danych o zmianach wprowadzonych na gruntach wyłączonych z produkcji rolniczej w zakresie umożliwiającym prawidłowe sporządzenie sprawozdania RRW-11. Niezgodnie z treścią RRW-11⁸ dane zamieszczone w dziale 1 sprawozdań sporządzonych za poszczególne lata od 2007 r. do 2010 r. dotyczyły gruntów objętych w danym roku zgodą na wyłączenie i nie wymagających takiej zgody, zamiast gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej. NIK negatywnie ocenia rzetelność ww. sprawozdań, ze względu na rozbieżności między danymi wynikającymi z ewidencji wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej a wykazanymi w sprawozdaniach. Wielkość gruntów objętych zgodą na wyłączenie z produkcji wykazana w sprawozdaniach RRW-11 była niższa o 2,30 ha w 2007 r.,

⁴ Dz.U. z 2001 r., Nr 38, poz. 454.

⁵ Dz.U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.

⁶ z podatku rolnego na podatek od nieruchomości

⁷ z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej

⁸ oraz objaśnieniem zasad jego sporządzania zamieszczonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej (Dz.U. z 2009 r., poz. 717 oraz Dz.U. z 2010 r., poz. 676)

25,09 ha w 2008 r. i 2,49 ha w 2010 r. oraz wyższa o 2,46 ha za 2009 r. od danych zbiorczych wynikających z ewidencji prowadzonej przez Wydział SR. Wydział nie zapewnił sprawdzalności danych sprawozdawczych przez podsumowanie danych jednostkowych.

2. NIK pozytywnie ocenia tryb ustalania w Starostwie należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej mimo, iż w 1 przypadku (na 7 zbadanych) stwierdzono błędne naliczenie kwoty należności za grunt wyłączony z produkcji rolniczej. W decyzji nr SR-JZ/6018.2/1.1/10 z dnia 19.04.2010 r. organ wymierzając właścicielowi należność na podstawie art. 12 ust. 6 uogrl zaniżył jej wymiar o 1.439,25 zł, pomniejszając skalkulowaną należność o wartość całego gruntu (2.300 zł), zamiast wartość gruntu wyłączanego (860,75 zł).

Kwoty opłat rocznych ustalonych w ww. 7 decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej naliczono w oparciu o właściwe stawki określone w art. 12 ust. 7 uogrl, a w przypadku 6 decyzji w części dotyczącej wymiaru należności prawidłowo, objęto zwolnieniem wynikającym z art. 12 ust 6 uogrl. Łączna kwota opłat rocznych wymierzonych na podstawie ww. 7 decyzji wyniosła 13.734 zł za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej o powierzchni 0,7892 ha.

Wbrew art. 12 ust. 6 uogrl wartość gruntu rolnego podlegająca wyłączeniu, o którą pomniejszano należność, nie była ustalona na dzień faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. Kontrola wykazała, że w 6 sprawach z 7 zakończonych w latach 2010 - 2011 wydaniem decyzji z wymiarem opłat i należności, bądź zwolnieniem z uiszczenia należności sprawy rozpatrywano w oparciu o akty notarialne z lat 2001-2008.

3. Badanie 49 zmian wprowadzonych do ewidencji gruntów wykazało, że upływ czasu między datą rozpoczęcia procesu inwestycyjnego (wyznaczoną przez datę zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych lub datę zamiaru ich rozpoczęcia, stanowiącą moment faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej) a datą wprowadzenia zmian do ewidencji i jednocześnie datą powiadomienia gmin o dokonanej zmianie, wyniósł od 3 do 55 miesięcy. Według ustaleń kontroli, wynikało to z przyjętej zasady wprowadzania zmian na etapie inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej. NIK nie kwestionuje praktyki uwzględniania dokumentacji powykonawczej, jako podstawy zmian w ewidencji gruntów, wobec braku jednoznacznego uregulowania prawnego w tym obszarze. Jednakże, ujawnienie zmian w tym terminie następuje ze znacznym 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/zawiadomienia dokonywanego przez inwestora zgodnie z art. 30 ust 1 i art. 41 ust. 4 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*⁹. Kontrola wykazała, że na 20 działkach roboty budowlane rozpoczęto w ciągu 12 miesięcy od daty wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, na 15 działkach - od 1 roku do 2 lat, na 8 - od 2 do 3 lat, a na 6 działkach - powyżej 3 lat. Łączny szacowany dochód możliwy do uzyskania przez gminy w latach 2010 - 2011 z tytułu wcześniejszej zmiany formy opodatkowania z podatku rolnego na podatek od nieruchomości wyniósł 1.485 zł w odniesieniu do 29 działek o łącznej powierzchni 1,8450 ha.

⁹ Dz.U z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

4. Zgodnie z art. 22 ust. 1 upgk Starostwo od 01.01.2008 r. prowadziło ewidencję gruntów i budynków w systemie elektronicznym GEO-INFO V. System zawierał informacje określone w art. 20 ust. 1 i ust. 2 upgk i zapewniał spójność danych opisowych z mapą poprzez zintegrowane współdziałanie 2 modułów GEO-INFO V MAPA (przetwarzanie i zarządzanie geometrią obiektów przestrzeni topograficznej) i GEO-INFO V INTEGRA (obsługa części opisowej zasobu ewidencji gruntów i budynków). NIK pozytywnie ocenia sposób udostępniania gminom Powiatu Polickiego bazy danych ewidencji gruntów i budynków i informowania gmin o wprowadzanych zmianach, zgodnie z zawartymi w tym zakresie umowami¹⁰. W kontrolowanym okresie Starostwo udostępniło gminom *on-line* bazę danych ewidencji gruntów i nieruchomości oraz zawiadamiało w formie papierowej o wprowadzonych zmianach. NIK nie wnosi zastrzeżeń do terminowości informowania gmin o dokonanych zmianach na gruntach wyłączonych z produkcji rolniczej.

6. NIK pozytywnie ocenia zakres prowadzonych w Starostwie w latach 2007 – 2011 weryfikacji i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków. Efektem tych działań było: w 2007 r. wprowadzenie zmian dla 320 działek Gminy Dobra w wyniku weryfikacji 1248 działek i 336 wniosków z lat 1993 – 2007 o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej, w 2008 r. wprowadzenie zmian dla wszystkich weryfikowanych 597 działek Powiatu, a w 2009 r. wprowadzenie zmian dla 154 działek Gminy Dobra w wyniku weryfikacji 330 decyzji o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Badanie próby 40 zmian na gruntach rolnych wprowadzonych do ewidencji w 2010 r. i 2011 r. wykazało, że źródłem informacji o zmianach w 72,3% były roboty geodezyjne zlecone przez Pana Starostę celem weryfikacji decyzji w sprawie zgody na wyłączenie i zawiadomień, a w 27,7% - dokumentacja geodezyjna złożona przez właściciela nieruchomości po dokonaniu inwentaryzacji powykonawczej obiektu budowlanego.

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

1. *Egzekwowanie od osób wyłączających grunt z produkcji rolniczej zgłoszenia tego faktu dla celów ewidencyjnych oraz rozważenie wsparcia tych procedur dobrą praktyką weryfikacji działań strony poprzez uzyskanie stosownej informacji od powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, np. w zakresie terminu rozpoczynania robót budowlanych na gruncie.*
2. *Zamieszczanie w decyzjach w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej pouczeń z art. 22 ust 2 upgk i art. 48 ust. 1 tej ustawy.*
3. *Przeprowadzenie postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej o odniesieniu do 8 działek ujawnionych w 2011 r. w wyniku kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów i budynków.*
4. *Zmianę decyzji nr SR-JZ/6018.2/1.1/10 z dnia 19.04.2010 r. celem ustalenia prawidłowej należności za grunt wyłączony z produkcji rolniczej.*

¹⁰ w 2007 r. 4 umowy: dnia 11.06.2007 r. z Wójtem Gminy Dobra i Wójtem Gminy Kolbaskowo, dnia 14.06.2007 r. z Burmistrzem Gminy Police i dnia 26.07.2007 r. z Burmistrzem Nowego Warpna i w 2011 r. 4 umowy: dnia 14.02.2011 r. z Burmistrzem Polic, dnia 15.02.2011 r. z Burmistrzem Nowego Warpna, dnia 25.02.2011 r. z Wójtem Gminy Dobra i dnia 25.02.2011 r. z Wójtem Gminy Kolbaskowo

5. Ujmowanie w dziale 1 sprawozdania RRW-11 danych zgodnych z treścią tego sprawozdania na podstawie sprawdzalnych danych źródłowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź 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 Szczecinie 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.