



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ-4101-33-01/2011
P/11/141

Szczecin, dnia maja 2012 r.

Pan
Wojciech Wiśniowski
Starosta Sławieński

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Sławnie (zwanym dalej Starostwem) kontrolę w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej i jego skutków dla ewidencji podatkowej w okresie od 2007 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do treści art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia wywiązywanie się Starostwa z zadań dotyczących wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej oraz wprowadzania zmian do ewidencji gruntów i budynków. Stwierdzone nieprawidłowości negatywnie wpływają na rzetelność ewidencjonowania sposobu użytkowania gruntów oraz mają wymiar finansowy w ewidencjach podatkowych prowadzonych w gminach Powiatu sławieńskiego.

1. Ewidencja gruntów i budynków obejmująca 6 gmin i 131 obrębów ewidencyjnych Powiatu sławieńskiego prowadzona była przez Wydział Geodezji, Kartografii Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa (GN) w oparciu o 2 systemy informatyczne – część opisową prowadzono przy pomocy programu EGB V WIN, a część graficzną przy pomocy programu TerraBit. Wymienione systemy nie były wzajemnie powiązane. Od lipca 2011 r. do rejestracji zmian w ewidencji gruntów i budynków używany jest wyłącznie Turbo EWID w wersji 7.9., w którym część opisowa powiązana jest z częścią graficzną, oraz z aplikacją do wydawania decyzji o zezwoleniu na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej. Do rozpoczęcia niniejszej kontroli aplikacja nie była wykorzystywana. Programy EGB V WIN i TerraBit służą tylko do kontroli prawidłowości przeniesienia danych do systemu TurboEWID. Baza ewidencyjna obejmowała teren całego Powiatu tj. 104 242 ha., z tym że ewidencja budynków na terenie miast (Sławno i Darłowo) założona została w 2006 r. zaś na terenach gmin wiejskich (Darłowo,

¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 82

Ślawno, Malechowo i Postomino) w roku 2011. Gminy otrzymywały nieodpłatnie, na podstawie zawartych umów, w dowolnych w ustalonych przez siebie terminach kopie bazy danych ewidencyjnych.

2. W Wydziale Architektury, Budownictwa, Rolnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa rejestr wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej prowadzono w formie papierowej, a rejestr wydanych decyzji w sprawie wyłączenia gruntu prowadzony był w formie papierowej i w arkuszu kalkulacyjnym Excel. Rejestr nie zawierał informacji o dacie zgłoszenia przez właściciela gruntu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, dacie zmiany klasyfikacji gruntu w ewidencji gruntów i budynków ani dacie powiadomienia o tym fakcie właściwej gminy.

W Starostwie wprowadzono tzw. „kartę usług” mającą w założeniu usprawnić proces wydawania decyzji w sprawie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej i w konsekwencji usprawnić proces wyłączenia gruntów oraz prowadzenia ewidencji. W „karcie” określono rodzaje dokumentów składanych do wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu.

NIK negatywnie ocenia żądanie przez Starostwo od wnioskodawców w sprawach wydawania zezwoleń potwierdzenia 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 drukach wniosków jako załącznik żądano załączenia dokumentów potwierdzających prawo władania gruntem, mimo iż akty notarialne, na podstawie art. 23 *ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne*³ (dalej „upgk”) gromadzone i ewidencjonowane są w Starostwie. Wnioskodawców nie pouczano, że żądanie w „karcie” dotyczy sytuacji, gdy podmiot włada gruntem na podstawie innej niż określonej aktem notarialnym.

3. W latach 2007 – 2011 Starosta wydał 725 decyzji na wyłączenie z produkcji rolniczej łącznie 159,04 ha gruntów. Analiza 20 wybranych decyzji wykazała, że wydawane były po rozpatrzeniu wniosków według takich samych kryteriów i w oparciu o dokumentację złożoną według zasad określonych w „karcie usług”. Wszystkie 20 decyzji zawierało elementy wymagane przepisem art. 107 §1 kpa. Przeznaczenie gruntu na cele nierolnicze w 2 przypadkach określono w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w 2 przypadkach w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i w 16 przypadkach na podstawie wypisów i wyrysów z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należności i opłaty ustalone w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej określono na podstawie prawidłowych stawek określonych w przepisie art. 12 *ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*⁴ (uogr).

NIK negatywnie ocenia niezamieszczanie w uzasadnieniach do 12 decyzji (z 20 badanych) pouczenia o określonym w art. 22 ust. 2 upgk obowiązku zgłaszania zmian i pouczenia o odpowiedzialności określonej w art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy za niezgłoszenie w określonym terminie Staroście zmian wymaganych przepisami.

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

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

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 121 poz. 1266

W 12 decyzjach (spośród 20) organ wymierzył opłaty roczne w łącznej kwocie 21.731,38 zł za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej o powierzchni 1,002924 ha gleb, w tym w 3 decyzjach poza opłatą, organ wymierzył w trybie art. 12 ust. 6 uogrl również należność w kwocie 4 227,04 zł za wyłączenie 0,146424 ha gruntu. Termin uiszczenia należności i opłat określano powołując się na przepis art. 12 ust. 13 i 14 uogrl.

NIK negatywnie ocenia fakt, iż kwoty należności ustalane były na podstawie wartości rynkowej gruntów określonej w aktach notarialnych i oświadczeń inwestora o wartości rynkowej gruntu. W aktach spraw nie było dokumentów dotyczących weryfikacji wartości gruntu podaną w oświadczeniach. Wydział BS przy rozpatrywaniu badanych wniosków nie korzystał z rejestru cen i wartości nieruchomości. Ustalone decyzją należności, bądź zwolnienia nie były aktualizowane po dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej.

4. W badanym okresie dokonano 259 zmian w prowadzonej w Starostwie ewidencji gruntów wynikających z wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej o łącznej powierzchni 28,73 ha. W ocenie NIK w Starostwie jedynie formalnie zrealizowano obowiązek wynikający z § 49 rozporządzenia *Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków*⁵. Zawiadomienia o dokonanych zmianach w ewidencji gruntów przekazywano kilka razy w roku pocztą lub osobiście upoważnionym pracownikom odpowiednich gmin. Z uwagi na obowiązujący w Starostwie bezdziennikowy system obiegu dokumentów, brak było możliwości ustalenia faktycznego terminu przekazania zawiadomień w formie pisemnej. Nie stwierdzono jednak, żeby gminy występowały o nadesłanie takich informacji. Od lipca 2011 r, informacje o zmianach ewidencyjnych w dniu ich wprowadzenia udostępniane są *on line* m.in. gminom, które realizowały zadania organu podatkowego w zakresie wymiaru podatku od nieruchomości i podatku rolnego.

Na podstawie badanej próby ustalono, że zmiany do ewidencji dokonywano na podstawie dokumentacji geodezyjnej złożonej przez właścicieli nieruchomości w ramach dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego. Zmiany wprowadzano od 21 do 35 dni od daty wpływu dokumentacji do Starostwa. W Starostwie nie weryfikowano, wymaganego przepisem art. 22 ust. 2 upgk., obowiązku zachowania przez właścicieli gruntów 30 dniowego terminu złożenia dokumentacji od dnia powstania zmiany sposobu użytkowania gruntu. Ponadto w procesie ujawniania zmian nie wykorzystywano informacji dostępnych we właściwych referatach urzędów gmin (np. decyzje zezwalające na rozpoczęcie budowy, ewidencję dzienników budowy, czy zezwolenia na przystąpienie do robót niewymagających takich decyzji) oraz w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego (zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych na gruncie rolnym, czy daty przyjęcia obiektu do użytkowania), celem ustalenia daty faktycznego wyłączenia gruntu rolnego z produkcji rolniczej i wyegzekwowania dokumentacji geodezyjnej. Stosowany od lipca 2011 r. System TurboEWID nie umożliwiał automatycznego wygenerowania informacji o zmianach powierzchni gruntów wyłączonych.

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 21 ust. 1 upgk dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, a w szczególności wykazy zmian udostępnione gminom stanowią m.in. podstawę wymiaru podatku od nieruchomości. Tym samym niewprowadzenie w Starostwie zmiany w ewidencji lub opóźnienia w jej

⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 38 poz. 454

uaktualnianiu (m.in. poprzez wprowadzanie w ewidencji zmiany użytkowania dopiero po złożeniu operatu inwentaryzacji powykonawczej) mogą skutkować pobieraniem przez gminy podatku rolnego zamiast wyższego podatku od nieruchomości. W trakcie kontroli, na podstawie wybranej próby oszacowano możliwe do uzyskania przez 3 gminy dochody z tytułu podatku od nieruchomości za okres 2010-2011 (różnica między podatkiem od nieruchomości a podatkiem rolnym) w wysokości 11.179 zł.

5. Funkcjonujący w Starostwie system ewidencji gruntów, nie pozwalał na wygenerowanie danych o zmianach wprowadzonych na gruntach wyłączonych z produkcji rolniczej w zakresie umożliwiającym prawidłowe sporządzenie sprawozdania RRW-11⁶. Brak w Starostwie ewidencji gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej, miał bezpośredni wpływ na nieprawidłowości stwierdzone w sprawozdaniach RRW-11 za kolejne lata od 2007 r. do 2010 r. Według art. 4 pkt 11 uogrl przez wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. NIK negatywnie ocenia fakt, iż niezgodnie z treścią sprawozdań oraz objaśnieniami zasad ich sporządzania⁷ dane zamieszczone w dziale 1 sprawozdań RRW-11 nie prezentowały powierzchni gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej lecz wielkości gruntów, na wyłączenie których zezwolono w drodze decyzji. 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.

6. NIK pozytywnie ocenia zakres przeprowadzonej w okresie od lipca 2010 r. do czerwca 2011 r. modernizacji i weryfikacji ewidencji gruntów i budynków w ramach projektu realizowanego poprzez Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego. Zakres prac obejmował między innymi pozyskanie danych przestrzennych i opisowych o budynkach, weryfikację użytków gruntowych na obszarach zabudowanych oraz wprowadzenie pozyskanych informacji do bazy danych ewidencji gruntów i budynków.

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

1. Sporządzanie sprawozdań RRW – 11 na podstawie możliwych do weryfikacji danych ewidencyjnych rzetelnie odzwierciedlających faktyczny obszar gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej.
2. Zamieszczanie w decyzjach w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej pouczeń z art. 22 ust. 2 upgk i art. 48 ust. 1 pkt 5 tej ustawy.
3. Bieżące ujawnianie w ewidencji gruntów i budynków zmian sposobu użytkowania gruntów umożliwiające organom podatkowym gmin terminowe ustalenie wymiaru podatku od nieruchomości i podatku rolnego.
4. Weryfikację, po dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, wartości gruntów podawanej przez wnioskodawców we wnioskach o wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej.
5. Przestrzegania przepisów art. 77 kpa dotyczących składania przez wnioskodawców dokumentów i danych będących w posiadaniu Starostwa.

⁶ z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej

⁷Rozporządzenie 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)

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, 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 zawartych w niniejszym wystąpieniu bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub o 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.