



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 12 kwietnia 2010 r.

**Pan
Robert ADACH
Starosta Trzebnicki**

P/09/188
LWR-410-36-11/2009

(Tekst jednolity po uwzględnieniu uchwały Komisji Odwoławczej z dnia 6 maja 2010 r. zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 25 maja 2010 r.)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Starostwo Powiatowe w Trzebnicy, zwane dalej *Starostwem*, w zakresie ochrony gruntów rolnych w procesie zabudowy przemysłowej i innymi obiektami budowlanymi na terenie powiatu trzebnickiego w latach 2006-2009 (3 kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Starostwa w zakresie objętym kontrolą. Ocenę taką uzasadniają nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych związanych z przeznaczeniem gruntów rolnych na cele nierolnicze, nieustalenie i niedochodzenie opłat z tytułu nielegalnych wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej, a także przypadki zwłoki w dokonywaniu aktualizacji danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Przyjęta ocena ogólna wynika z ustaleń i ocen cząstkowych zaprezentowanych poniżej.

W latach 2006-2009 (3 kwartały) Starosta Trzebnicki wydał w sumie 617 decyzji dotyczących zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolniczej łącznie 43,56 ha gruntów rolnych. Kontrola procesów wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej oraz sprawowanego przez Staro-

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

stwo nadzoru nad realizacją decyzji wyłączeniowych ujawniła istotne nieprawidłowości i uchybienia. I tak:

I. W wyniku kontroli ujawniono przypadki nielegalnych wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej.

I.1. Spośród wydanych w badanym okresie 159 decyzji wyłączeniowych (przygotowywanych przez Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa), dotyczących gruntów, dla których w ewidencji gruntów i budynków (prowadzonej przez Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru) wprowadzone zostały zmiany w zakresie ich przeznaczenia, aż w **44** (27,7%) przypadkach stwierdzono przekroczenie powierzchni wyłączeń dozwolonych tymi decyzjami. Zmiana sposobu użytkowania gruntów rolnych ponad wielkości określone decyzjami wyłączeniowymi objęła obszar 1,1219 ha, z czego 1,0249 ha dotyczyło **29** przypadków decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów o powierzchni ponad 0,0500 ha, tj. skutkujących obowiązkiem naliczenia opłat z tytułu takiego wyłączenia.

I.2. Analiza ewidencji gruntów i budynków Starostwa wykazała, że wskazane wyżej nieprawidłowości występowały już wcześniej. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że w badanym okresie w **13** kolejnych przypadkach nastąpiły wyłączenia z produkcji rolniczej gruntów o powierzchniach większych od wynikających z decyzji wyłączeniowych, wydanych przed 1 stycznia 2006 r., tj. przed okresem objętym kontrolą. Dla tych przypadków przekroczenie powierzchni wyłączeń ponad obszar objęty decyzjami wyłączeniowymi wyniosło łącznie 0,2622 ha.

I.3. Ujawniono także **21** przypadków zmiany w badanym okresie w ewidencji gruntów i budynków przeznaczenia gruntów o łącznej powierzchni 1,7551 ha pomimo tego, że Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa nie dysponował decyzjami wyłączeniowymi dla tych nieruchomości. Naczelnik tego Wydziału nie potrafił wyjaśnić tej sytuacji. Dla Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru podstawą do dokonania przedmiotowych wyłączeń były w **16** przypadkach zgłoszenia właścicieli działek o zmianie sposobu użytkowania gruntu, a w pozostałych **5** przypadkach działania w zakresie modernizacji ewidencji.

I.4. W ocenie NIK przyczyną zaistnienia opisanych w podpunktach I.1.- I.3. nieprawidłowości był m.in. brak bieżącej wymiany informacji między Wydziałem Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, do którego kompetencji należało prowadzenie postępowań w zakresie wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej, a Wydziałem Geodezji Kartografii i Katastru, do którego obowiązków należało prowadzenie ewidencji gruntów i budynków. Podkreślić też należy, iż w stwierdzonych w toku kontroli przypadkach Starostwo nie wszczęło postępowań zmierzających do nałożenia na sprawców nielegalnych wyłączeń opłat sankcyjnych, przewi-

dzianych w art. 28 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych², zwanej dalej *ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych*.

II. Ujawniono nieprawidłowości w prowadzonych przez Starostwo postępowaniach administracyjnych dotyczących wyłączenia gruntów rolnych z produkcji, mianowicie:

II.1. Na stronie internetowej Starostwa przedstawiono wykaz dokumentów (załączników) wymaganych do wydania decyzji, nie informując jednocześnie wnioskodawców, że nie jest obligatoryjne dołączanie do wniosku takich dokumentów jak:

- ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy,
- mapy ewidencyjnej (w przypadku, gdy w działce występują co najmniej dwa rodzaje użytków),
- aktualnego wypisu z rejestru gruntu,
- dokumentu umożliwiającego ustalenie wartości rynkowej gruntu podlegającego wyłączeniu (w przypadku wyłączenia gruntów na cele budownictwa mieszkaniowego powyżej 0,05 ha dla budynku jednorodzinnego oraz powyżej 0,02 ha dla każdego lokalu w ramach budynku wielorodzinnego).

Stawianie takich wymagań było sprzeczne z zasadą określoną w art. 77 §4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³, zwanej dalej *Kpa*, zgodnie z którą **nie można żądać od strony udowadniania faktów powszechnie znanych oraz faktów znanych organowi z urzędu**, a także zasady określonej w art. 77 §1 *Kpa*, zobowiązującej organ administracji publicznej do **zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego**. Wskazać bowiem należy, że z mocy prawa do zadań starosty zalicza się prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, starostowie otrzymują odpisy aktów notarialnych, z których wynikają zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, zaś uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego ogłaszane są w dzienniku urzędowym województwa. W przypadku pozostałych dowodów, wymaganych w Starostwie w postępowaniach dotyczących wyłączenia z produkcji gruntów rolnych na terenie powiatu trzebnickiego, wskazać należy, że Pan Starosta może uzyskać wypis i wyrys z planu miejscowego, kopię decyzji w sprawie warunków zabudowy czy informacje z Krajowego Rejestru Sądowego, zwracając się bezpośrednio do organów będących w posiadaniu tych dokumentów i informacji.

II.2. W decyzjach wyłączeniowych zawierano żądanie uiszczenia naliczonych należności w ciągu 60 dni od daty, w której decyzja stała się ostateczna, a opłaty rocznej w terminie do

² Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

30 czerwca dziesięciu kolejnych lat. Takie postępowanie było sprzeczne z art. 12 ust. 1 *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, który stanowi, że obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych powstaje **od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji**. Starostwo nie korzystało przy tym z możliwości stosowania dwustopniowego trybu postępowania, tj. wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej (I etap), a następnie, po faktycznym wyłączeniu gruntów, wyliczenia należności i opłaty roczne (II etap).

Chociaż decyzjom wyłączeniowym nie można zarzucić braków formalnych w rozumieniu art. 107 *Kpa*, tym niemniej decyzje te powinny – w ocenie NIK – uwzględniać również pouczenia o wynikającym z art. 22 ust. 2 i art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴, zwanej dalej *Pgk*, obowiązku zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków oraz o sankcjach związanych z niedopełnieniem tego obowiązku, co wynika z ogólnej zasady informowania stron, przewidzianej w art. 9 *Kpa*.

II.3. Nie dopełniano, określonego w art. 36 *Kpa*, obowiązku powiadomienia stron postępowania o każdym przypadku niezafatwienia sprawy (wydania decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolniczej) w terminie określonym w art. 35 *Kpa* z podaniem przyczyn zwłoki w wydaniu decyzji oraz nowego terminu załatwienia sprawy. Taką nieprawidłowość stwierdzono w przypadku 13 z 48, tj. 27,1% decyzji wyłączeniowych, badanych pod kątem terminowości ich wydania.

IV. Badania kontrolne wykazały ponadto, iż istniejąca organizacja wprowadzania zmian do ewidencji gruntów i budynków nie zapewniała bezzwłocznego ich dokonywania i przekazywania gminom z terenu powiatu trzebnickiego informacji o takich zmianach.

Upływ czasu pomiędzy zgłoszeniem przez inwestora w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego rozpoczęcia robót budowlanych na gruncie wyłączonym z użytkowania rolniczego a przekazaniem do gmin przez Starostwo zawiadomienia o dokonaniu zmian w ewidencji gruntów i budynków wynosił – dla 20 zbadanych na tę okoliczność przypadków wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej – od 3 miesięcy i 25 dni do 36 miesięcy i 23 dni.

Z kolei okres czasu, jaki upływał między datą wprowadzenia zmian w ewidencji a datą przekazania do gmin zawiadomienia o dokonaniu zmian, wynosił – dla tych samych 20 przypadków – od 5 dni do 20 miesięcy i 17 dni, przy czym w 8 przypadkach (40,0% analizowanych spraw) przekazanie takiej informacji nastąpiło już po upływie 1 miesiąca. Mogło to mieć wpływ na wymiar podatków lokalnych, gdyż w myśl art. 6 ust. 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵, obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia mie-

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.

siąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie takiego obowiązku. W wyniku kontroli oszacowano, że z tego tytułu negatywny skutek finansowy dla budżetów gmin mógł wynieść 16.561 zł.

V. NIK pozytywnie ocenia fakt zapewnienia gminom wchodzącym w skład powiatu trzebnickiego, na podstawie zawartych umów, dostępu do bieżącej bazy danych części opisowej operatu ewidencji gruntów i budynków. Stanowiło to wypełnienie wymogu określonego postanowieniami art. 24 ust. 4 pkt 1 *Pgk*. Z możliwości bezpośredniego dostępu do tej bazy nie korzystało jedynie Miasto Trzebnica, któremu informację o zmianach w ewidencji gruntów i budynków przekazywano raz na kwartał na płycie CD.

VI. Pozytywnie należy ocenić też fakt przeprowadzenia w latach 2007-2009 modernizacji ewidencji gruntów i budynków na obszarze miast Trzebnica, Żmigród i Oborniki Śląskie oraz gminy Wisznia Mała. Modernizacja ta, przeprowadzona kosztem 603.290 zł i sfinansowana ze środków Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, wykazała liczne niezgodności zapisów w operatach ewidencji gruntów ze stanem faktycznym, co wskazuje na potrzebę przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla pozostałych obszarów powiatu trzebnickiego.

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

1. **Wszczęcie postępowań administracyjnych i naliczenie stosownych opłat dla ujawnionych w wyniku kontroli nielegalnych wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej.**
2. **Ograniczenie domagania się od wnioskodawców wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej dołączania do wniosków w tej sprawie dokumentów, których żądanie nie stoi w sprzeczności z przepisami art. 77 §1 i §4 *Kpa*.**
3. **Uwzględnianie w decyzjach w sprawie wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej pouczeń o obowiązku zgłoszenia zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków pod rygorem grzywny.**
4. **Ustalanie należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej po faktycznym odrolnieniu gruntu.**
5. **Stworzenie warunków do wywiązywania się z obowiązku informowania stron postępowania w sprawie wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie określonym w art. 35 *Kpa* ze wskazaniem przyczyny zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy.**
6. **Stworzenie warunków do skrócenia okresu czasu między zgłoszeniem przez inwestora rozpoczęcia robót budowlanych na gruncie wyłączonym z użytkowania rolniczego**

a przekazaniem do gmin przez Starostwo zawiadomienia o wprowadzeniu zmian w ewidencji gruntów i budynków, w tym poprzez nawiązanie współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego.

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, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 o sposobie ich rozpatrzenia.