

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR-410-36/2009

Nr ewid. 149/2010/P09188/LWR

Informacja o wynikach kontroli ochrony gruntów rolnych i leśnych w procesie zabudowy przemysłowej i innymi obiektami budowlanymi na terenie Dolnego Śląska w latach 2006-2009 (3 kwartały)

Wrocław wrzesień 2010 r.

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu

Piotr Miklis

Akceptuję:

Jacek Kościelniak

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Dnia: 7 września 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00 / (22) 825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Przeznaczanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne	15
3.2.2. Prowadzenie ewidencji gruntów	20
3.2.3. Zagospodarowanie przestrzenne gmin w kontekście ochrony gruntów rolnych i leśnych.....	22
3.3. Rezultaty kontroli	25
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	27
5. Załączniki	30
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów	30
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	31
5.3. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	32
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	33
5.5. Omówienie stanu prawnego regulującego badany zakres kontroli	34

Skróty i pojęcia użyte w treści informacji

decyzja wyłączeniowa	- decyzja zezwalająca na rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów
decyzja o warunkach zabudowy	- decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ustalająca warunki zmiany sposobu zagospodarowania terenu poprzez budowę obiektu budowlanego lub wykonanie innych robót
ewidencja gruntów	- ewidencja gruntów i budynków
mpzp	- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
należność	- jednorazowa opłata z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji
opłata roczna	- opłata z tytułu użytkowania gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej lub leśnej
RDLP	- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu
PODG-K	- Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej w Legnicy
Studium	- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

1. Wprowadzenie

Temat i numer kontroli:

Ochrona gruntów rolnych i leśnych w procesie zabudowy przemysłowej i innymi obiektami budowlanymi na terenie Dolnego Śląska w latach 2006-2009 (3 kwartały). Kontrola planowana, nr P/09/188, podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Uzasadnienie podjęcia kontroli:

Na zasadność podjęcia przedmiotowej kontroli wskazywały ustalenia poprzedniej kontroli¹, publikacje w mediach oraz interpelacje poselskie. Źródła te wskazywały na nieprawidłowości związane z ochroną gruntów rolnych i leśnych. Dotyczyły one głównie niewłaściwego wydawania decyzji zezwalających na wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, a także nierzetelnego ujawniania zmian sposobu użytkowania gruntów w ewidencji gruntów. Ponadto potrzeba podjęcia przedmiotowej kontroli wynikała z faktu zaliczania gleb do nieodnawialnych zasobów przyrody, co determinuje konieczność objęcia ich szczególną ochroną oraz troską o zachowanie w dobrym i nienaruszonym stanie. Grunty rolne najwyższych klas bonitacji podlegają szczególnej, ustawowej ochronie, gdyż stanowią one zaledwie ok. 24,6% w skali kraju. Nie bez znaczenia przy podejmowaniu kontroli była możliwość wystąpienia zagrożeń o charakterze korupcyjnym, potencjalnie dotyczących wykonywania działalności na styku publiczno-prawnym oraz wydawania rozstrzygnięć o charakterze uznaniowym.

Cel kontroli:

Celem ogólnym kontroli była ocena realizacji ustawowych zadań organów administracji samorządowej i rządowej województwa dolnośląskiego w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych w procesie zabudowy obiektami budowlanymi dla ograniczenia skutków ujemnego oddziaływania na racjonalną gospodarkę tymi gruntami. Dla osiągnięcia tego celu niezbędne było także zbadanie i dokonanie oceny określania i utrzymywania ładu przestrzennego oraz prawidłowości prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego w kontekście ujawniania zmian sposobu użytkowania gruntów.

Podstawowa tematyka kontroli:

Tematyka kontroli obejmowała w szczególności zagadnienia dotyczące:

¹ Kontrola planowa koordynowana nr P/06/135 pt. „Wyłączanie gruntów z produkcji rolnej i jego wpływ na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutki podatkowe tych czynności”. Informacja o wynikach tej kontroli zaewidencjonowana została po nr 172/2006/P06135/LKR.

- 1) przestrzegania ograniczeń przeznaczania gruntów na cele nierolne i nieleśne w procesie opracowywania i uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego,
- 2) prawidłowości stosowania procedur związanych z wyłączeniem gruntów rolnych i leśnych z produkcji rolniczej i leśnej,
- 3) naliczania i pobierania opłat związanych z wyłączeniem gruntów rolnych i leśnych,
- 4) zgodności sposobu zagospodarowania gruntów rolnych i leśnych z warunkami ustalonymi na etapie zezwalania na ich wyłączenie i zabudowę.

Organizacja kontroli:

Postępowanie kontrolne przeprowadzono od 17 listopada 2009 r. do 26 lutego 2010 r. Kontrolą objęto 14 jednostek, tj.: Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych, 4 starostwa powiatowe, 8 urzędów miast i gmin oraz powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjno-kartograficznej. Wykaz skontrolowanych podmiotów stanowi załącznik nr 5.1.

Badania kontrolne obejmowały działalność kontrolowanych jednostek na przestrzeni lat 2006-2009 (3 kwartały).

Podstawą prowadzenia badań kontrolnych był art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² – w przypadku jednostki państwowej i art. 2 ust. 2 tej ustawy – w przypadku jednostek samorządowych. W RDLP kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, a w jednostkach samorządowych po względem legalności, gospodarności i rzetelności³.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

³ Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o NIK

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność skontrolowanych jednostek w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych z uwagi na niepodejmowanie skutecznych działań, w sytuacji powzięcia informacji o samowolnym wycięciu drzewostanu lub przekroczenia powierzchni wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej, określonej w decyzjach wyłączeniowych.

Niedostateczna była też egzekucja należności i opłat z tytułu nielegalnego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej. Występowały przy tym przypadki nierzetelnego naliczania tych należności i opłat lub ich nielegalne pobieranie, jeszcze przed faktycznym wyłączeniem gruntów z produkcji leśnej. Uzyskana nienależnie z tych tytułów kwota wyniosła 4,1 mln zł.

Przy wydawaniu decyzji wyłączeniowych gruntów z produkcji rolnej i leśnej nie przestrzegano obowiązujących procedur i zasad. Decyzje nie zawierały bowiem informacji (pouczeń) o obowiązku zgłoszenia przez stronę zaistniałych zmian w sposobie użytkowania gruntów rolnych i leśnych oraz o zagrożeniu karą grzywny w przypadku niezgłoszenia tych zmian w ciągu 30 dni od ich powstania. Ponadto wymagano od wnioskodawców przedłożenia dokumentów, których pozyskanie po części leżało w gestii urzędów.

Nierzetelnie prowadzona była ewidencja gruntów ze względu na duże opóźnienia w ujawnianiu w niej zmian sposobu użytkowania gruntów rolnych i leśnych. Opóźnienia wynoszące nawet 9 lat występowały także w przekazywaniu do gmin zawiadomień o dokonanych zmianach w ewidencji gruntów. Powodowało to niewłaściwe określenie wysokości opodatkowania nieruchomości gruntowych. W sytuacji wyłączenia gruntów z produkcji, należy bowiem zastosować stawkę podatku od nieruchomości, wyższą od podatku rolnego.

Nieprawidłowości wystąpiły także w zakresie opracowywania lub aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin, jednych z podstawowych dokumentów regulujących ochronę gruntów rolnych i leśnych. Przede wszystkim nie zostały opracowane plany zagospodarowania przestrzennego dla blisko 50% obszarów gmin. Skutkowało to wydawaniem uznaniowych decyzji wyłączających gruntu z produkcji i przeznaczenia ich pod zabudowę. Wydawano przy tym decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy bez zachowania ustawowych procedur, ze znaczną zwłoką sięgającą nawet 7 miesięcy.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. W skontrolowanych starostwach powiatowych i RDLP stwierdzone różne co do rodzaju nieprawidłowości powstałe w toku postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji gruntów rolnych i leśnych.

W 3 starostwach (Trzebnica, Ząbkowice Śl., Zgorzelec) i RDLP w decyzjach wyłączeniowych bezprawnie zapisywano żądanie uiszczenia naliczonych należności w ciągu 60 dni od daty, w której decyzja stała się ostateczna, a opłaty rocznej w terminie do 30 czerwca dziesięciu kolejnych lat, chociaż obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych powstaje dopiero od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Skutkiem tego w przypadku RDLP doszło do sytuacji w której Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu uiszczył kwotę 3,5 mln zł należności i opłat jeszcze przed faktycznym wyłączeniem gruntów z produkcji leśnej [str. 15-16].

W 3 starostwach (Legnica, Trzebnica, Ząbkowice Śl.) w decyzjach wyłączeniowych nie zawierano dodatkowych informacji (pouczeń) o ustawowym obowiązku zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów oraz o sankcjach związanych z niedopełnieniem tego obowiązku, co było niezgodne z zasadą informowania stron, przewidzianą w art. 9 Kpa⁴ [str. 16-17].

Także w 3 starostwach (Legnica, Trzebnica, Zgorzelec) od wnioskodawców wydania decyzji wyłączeniowych, wymagano przedłożenia dokumentów, których oczekiwanie nie wynikało z przepisów ustawy o ochronie gruntów i nie było konieczne w myśl określonej w Kpa zasady, zgodnie z którą nie można żądać od strony udowadniania faktów powszechnie znanych oraz faktów znanych organowi z urzędu, a także z zasady zobowiązującej organ do zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego [str. 17-18].

2.2.2. W RDLP opieszale podejmowano działania na rzecz wyegzekwowania należności i opłat, naliczonych w zwiększonej wysokości w związku z samowolnymi wyłączeniami gruntów z produkcji leśnej. Do czasu zakończenia kontroli nie zdołano bowiem wyegzekwować jeszcze kwoty 459 tys. zł, mimo zwłoki w zapłacie wynoszącej co najmniej 5 miesięcy. Natomiast w Starostwie w Ząbkowicach Śl. dopuszczono do nierzetelnego naliczania należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów rolnych, co dotyczyło 6,3% badanej próby decyzji wyłączeniowych [str. 18].

2.2.3. W RDLP i Starostwie Powiatowym w Trzebnicy ujawniono nierzetelne i nielegalne działania w sytuacji powzięcia informacji o nielegalnych wyłączeniach grun-

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwana w niniejszej Informacji *Kpa*.

tów z produkcji rolniczej i leśnej. W RDLP przewlekłe, bo ponad 6 miesięcy, prowadzona była procedura związana z udzieleniem zgody na wylesienie, gdy przedsiębiorca dopuścił się nielegalnego wycięcia drzewostanu przed wyrażeniem przedmiotowej zgody. Natomiast w Starostwie w Trzebnicy stwierdzono 44 (27,7% badanej próby) przypadki niezgodności zagospodarowania gruntów z warunkami ustalonymi decyzjami wyłączeniowymi, wskutek czego doszło do przekroczenia o 1,1219 ha powierzchni wyłączeń dozwolonych tymi decyzjami [str. 18-19].

2.2.4. Nieprawidłowości związane z prowadzeniem ewidencji gruntów, a dotyczące funkcjonalności obsługujących te ewidencje systemów informatycznych, wystąpiły w 2 skontrolowanych powiatach (Legnica, Ząbkowice Śl.). Systemy te nie pozwalały na wygenerowanie wprowadzonych zmian w ewidencji. Dane opisowe i geometryczne nie były ujęte w ramach wspólnego zasobu, a nazwy jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów władających gruntami wymagały weryfikacji [str. 19-20].

2.2.5. W skontrolowanych powiatach niewłaściwa była współpraca między komórkami (jednostkami) organizacyjnymi odpowiedzialnymi za przygotowanie decyzji wyłączeniowych i za prowadzenie ewidencji gruntów. Istniejąca organizacja pozyskiwania informacji o zmianach i ich dokonywania w ewidencji gruntów utrudniała m.in. ich bieżące i kompletne wprowadzanie, a następnie przekazywanie gminom informacji o zaewidencjonowanych zmianach. Do niekorzystnej sytuacji w tym zakresie przyczynił się także obowiązujący stan prawny, nie przewidujący możliwości kontroli wypełniania i egzekwowania od strony obowiązku zgłaszania właściwemu staroście wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów w terminie 30 dni od dnia powstania tych zmian [str. 20-21].

2.2.6. W RDLP i 3 starostwach powiatowych (Trzebnica, Ząbkowice Śl., Zgorzelec) dochodziło do nieterminowego ujawniania zmian sposobu użytkowania gruntów (w skrajnych przypadkach wynoszących 3 lata) i w przekazywaniu do gmin zawiadomień o dokonaniu zmian w ewidencji gruntów. Było to m.in. wynikiem niewłaściwie zorganizowanego przepływu informacji w urzędach, wskutek czego występowała dowolność w traktowaniu stron (załatwianych szybciej lub wolniej) postępowania administracyjnego w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji. Oznaczać to może występowanie korupcyjnego mechanizmu dowolności postępowania organów administracji publicznej. Ponadto opóźnione ujawnianie zmian sposobu użytkowania gruntów w ewidencji gruntów i zwłoka w przekazywaniu informacji w tej sprawie do urzędów gmin, skutkuje niewłaściwą wysokością opodatkowania nieruchomości gruntowych [str. 21-22].

2.2.7. Istotnym z punktu widzenia właściwej ochrony gruntów rolnych i leśnych jest wywiązanie się z gmin z obowiązków w zakresie określenia ładu przestrzennego, a w szczególności opracowania i aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z obowiązków tych nie w pełni wywiązały się 3 (Kunice, Trzebnica, Ząbkowice Śl.) z 8 skontrolowanych gmin. Dotyczyło to m.in. niejednoznacznego określenia w Studium obszarów pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, zbyt długiego rozpatrywania wniosków o sporządzenie lub zmianę mpzp (nawet 3,5 roku), a także naruszenia zasad i trybu sporządzania mpzp, skutkujące unieważnieniem przez sąd administracyjny uchwał rady gminy w ich sprawie. Ponadto jedynie obszar 2 skontrolowanych gmin (Bogatynia i Kamieniec Ząbkowicki) był w całości objęty mpzp, a w przypadku pozostałych 6 wynosił maksymalnie 52,1%, co należy ocenić negatywnie. Skala pokrycia mpzp obszarów gmin ma bowiem znaczenie dla sprawowania ustawowej ochrony gruntów rolnych i leśnych, gdyż dysponowanie kompletnym mpzp daje możliwość jednolitego postępowania i eliminuje uznaniowość przy podejmowaniu decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji [str. 22-23].

2.2.8. Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o ustaleniu warunków zabudowy, konieczne w sytuacji braku mpzp, obarczone były wadami. W 4 gminach (Kunice, Chojnów, Trzebnica, Ząbkowice Śl.) m.in. pozytywnie rozpatrzono wnioski o wydanie decyzji lokalizacyjnych, mimo że nie zawierały niezbędnych danych charakteryzujących inwestycję, oraz nie dokonano koniecznych uzgodnień z organami właściwymi w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych. Również w 4 gminach (Chojnów, Trzebnica, Ząbkowice Śl., Zgorzelec) przedmiotowe decyzje wydawano ze zwłoką. Między innymi w przypadku 2 z tych gmin (Trzebnica, Ząbkowice Śl.) na 150 zbadanych decyzji 122 (81,3%) wydanych zostało po upływie co najmniej 2 miesięcy. Natomiast w gminie Zgorzelec średni czas wydania przedmiotowych decyzji wynosił 66 dni, a skrajnie nawet 215 dni [str. 23-25].

2.2.9. Dotychczasowe efekty finansowe kontroli wyrażają się kwotą 5 105,0 tys. zł. Ponadto w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK przygotowała 2 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych [str. 25-26].

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia kontroli pozwalają sformułować tezę, że ustawa o ochronie gruntów nieprecyzyjnie reguluje procedurę wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i leśnej i nie tworzy spójnego z innymi regulacjami systemu ochrony gruntów. Taka sytuacja utrudnia realizację procedur związanych z przeznaczaniem gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Sprzyja to powstawaniu mechanizmów korupcyjnych, zważywszy na zidentyfikowany w opisywanej kontroli obszar dowolności działania urzędników administracji publicznej, mający także związek z niewłaściwą organizacją przepływu informacji między np. komórkami organizacyjnymi starostw, odpowiedzialnymi za przygotowanie decyzji wyłączeniowych i za prowadzenie ewidencji gruntów, jak

również z konstrukcją ustawowych przepisów, następujących trudności interpretacyjne np. w zakresie określenia terminu rozpoczęcia innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntu.

Uwzględniając wyniki kontroli i analizy stanu prawnego, a w celu uzyskania poprawy w zakresie kontrolowanej działalności – niezależnie od konieczności pełnej realizacji wniosków szczegółowych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek – NIK wnosi o realizację, poprzez zmianę lub uzupełnienie obowiązującego stanu prawnego, następujących wniosków sformułowanych pod adresem:

Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie rozważenia możliwości:

- wskazania normatywnego⁵ momentu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej lub leśnej, poprzez skonkretyzowanie zdarzenia, przesądzającego o rozpoczęciu innego, niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów,
- powiązania terminów naliczania oraz obowiązku uregulowania należności i opłat z normatywnie wskazanym momentem rozpoczęcia innego, niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntu,
- określenia dokumentów wymaganych od wnioskodawcy wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie użytków rolnych i gruntów leśnych z produkcji rolniczej lub leśnej⁶.

Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie:

- wskazania możliwości weryfikacji działania inwestora po wydaniu decyzji wyłączeniowej, pod kątem zapewnienia wypełnienia przez inwestora obowiązku zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów.

Wnioski kierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zostały przez NIK sformułowane ponownie w świetle bieżących wyników kontroli i ze względu na ich niewdrożenie od czasu ich postawienia w grudniu 2006 r. [str. 14-15].

⁵ Tzn. określonego w formie przepisu

⁶ Wskazanie listy dokumentów ograniczy możliwość dowolnego jej rozszerzania przez poszczególne urzędy

3. Ważniejsze wyniki kontroli⁷

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

1. Ponieważ wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej i leśnej jest częścią procesu inwestycyjnego, zatem niniejsza charakterystyka stanu prawnego, jak również opisane w dalszych rozdziałach ustalenia kontroli nawiązują do zagadnienia ochrony gruntów rolnych i leśnych w kontekście całokształtu procedur administracyjnych, składających się na planowanie, przygotowanie i realizację inwestycji budowlanych.

Problematykę kontroli regulowały głównie przepisy **ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych**⁸. Mankamentem tej ustawy jest brak normatywnego wskazania momentu uznawanego za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej. Definicja wyłączenia gruntów z produkcji, do której nawiązują choćby przepisy **art. 12** ustawy w zakresie należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, nie precyzuje bowiem w jaki sposób można ustalić z urzędu termin faktycznego wyłączenia, czyli zgodnie z ustawową definicją rozpoczęcia innego, niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntu. Tak sformułowana definicja nie znajduje również oparcia w żadnym przepisie konkretyzującym działanie strony.

Ustawodawca nie wskazał przy tym procedury zezwalania na wyłączenie gruntów z produkcji w odniesieniu do terenów, o których mowa w **art. 7 ust. 2 pkt 1-5** ustawy o ochronie gruntów, dla których nie obowiązuje mpzp. W ustawie brak jest także odwołania do decyzji o warunkach zabudowy lub o lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydawanych na podstawie **ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**⁹.

Odnosząc się do **art. 11** ustawy o ochronie gruntów, stanowiącego podstawę wydawania decyzji wyłączeniowych, wskazać należy na brak w tej ustawie regulacji odnośnie wykazu dokumentów jakie powinien dostarczyć wnioskujący o wydanie decyzji zezwalających na wyłączenie użytków rolnych i gruntów leśnych z produkcji rolniczej lub leśnej. Z zastosowaniem **art. 11** ustawy wiążą się również istotne obowiązki organu administracji, co do zakresu informowania wnioskodawców o obowiązkach związanych z wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej i leśnej. Konieczne jest bowiem pełne informowanie strony nie tylko o obowiązku wniesienia stosownych należności i opłat (**art. 12 ust. 1**), czy zdjęcia i zagospodarowania warstwy próchnicznej

⁷ Rozdział ten koncentruje się na obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości

⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.), zwana w niniejszej Informacji *ustawą o ochronie gruntów*.

⁹ ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwana w niniejszej Informacji *ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*

gleby (**art. 14 ust. 1**). Dotyczy to także – w związku z ustawową definicją wyłączenia – obowiązku zgłoszenia staroście faktu zmiany danych objętych ewidencją gruntów (zgodnie z dyspozycją **art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego**¹⁰) oraz pouczenia o zagrożeniu sankcją grzywny, związanej z niedopełnieniem tego obowiązku (**art. 48 ust. 1 pkt 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego**), co wynika z ogólnej zasady informowania stron, przewidzianej w **art. 9 Kpa**.

Nakładając na osobę, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu (**art. 12 ust. 1**), ustawa o ochronie gruntów nastęrcza w tym zakresie trudności interpretacyjne, gdyż przepis ten nie znajduje oparcia w żadnym przepisie konkretyzującym działanie strony, tzn. wskazującym normatywnie określony termin rozpoczęcia innego, niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntu. W obrębie **art. 12** tej ustawy występuje sprzeczność polegająca na nałożeniu w **ust. 13** obowiązku uiszczenia należności z tytułu wyłączenia w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, podczas, gdy zgodnie z **ust. 1** tego samego artykułu obowiązek uiszczenia należności powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

W razie stwierdzenia, że grunty zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów, sprawcy wyłączenia ustala się – na podstawie **art. 28. ust. 1** – opłatę w wysokości 2-krotnej należności. Natomiast w myśl **ust. 2** tego artykułu, jeżeli grunty przeznaczone w mpzp na cele nierolnicze lub nieleśne zostały wyłączone z produkcji bez decyzji wyłączeniowej, decyzję taką wydaje się z urzędu, podwyższając jednocześnie wysokość należności o 10%. W praktyce istnieją wątpliwości co do określenia przesłanek oraz skutków stosowania ww. przepisów, np. w przypadku wyłączenia gruntu z produkcji bez zezwolenia i jednocześnie wbrew przeznaczeniu terenu objętego wyłączeniem. Takie trudności interpretacyjne nie powinny mieć miejsca, szczególnie w przypadku przepisów o charakterze sankcyjnym.

Na uwagę zasługuje **ust. 2 i 3** przywoływanego już **art. 22 Prawa geodezyjnego i kartograficznego**, zgodnie z którymi właściciele (władający) są obowiązani, pod groźbą sankcji grzywny, wynikającej z **art. 48 ust. 1 pkt 5**, zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązujący porządek prawny nie daje możliwości skutecznej weryfikacji działania inwestora po wydaniu decyzji wyłączeniowej i po rozpoczęciu innego, niż rolnicze użytkowania, w tym w zakresie wywiązywania się z obowiązku zgłaszania zmian w obrębie dysponowanego gruntu, jak i żądania od

¹⁰ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.), zwana w niniejszej Informacji *Prawem geodezyjnym i kartograficznym*.

strony sporządzenia operatu geodezyjnego, który jako jedyny daje możliwość wprowadzenia zmian w części kartograficznej ewidencji gruntów, która musi być zgodna z częścią opisową.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organem odpowiedzialnym za kształtowanie polityki przestrzennej na obszarze gminy (miasta) jest wójt (burmistrz, prezydent) i to on prowadzi proces planowania przestrzennego. Proces ten wymaga szeregu uzgodnień, gdyż na przykład zamierzenia przewidziane w projekcie mpzp oceniane są (**art. 17** ustawy) m.in. pod względem zasadności zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze przez organ właściwy w tym zakresie. Konstrukcja przywołanego artykułu ustawy wymusza na wójcie (burmistrze, prezydencie) rozsądne gospodarowanie gruntami rolnymi położonymi na terenie gminy, bowiem winien on mieć na uwadze kryteria wskazane w ustawie o ochronie gruntów (art. 6 ust. 1 i art. 3 ust. 1 pkt 1), przewidujące, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, w razie ich braku - grunty o najniższej przydatności produkcyjnej, a ochrona gruntów polega m.in. na ograniczaniu ich przeznaczenia na cele nierolnicze. Oznacza to, że właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy. Organy te mają przede wszystkim obowiązek ochrony gruntów, co przesądza o konieczności przeciwdziałania jakimkolwiek nieuzasadnionym czynnościom zmierzającym do zmiany takiego ich przeznaczenia.

Szczegółowe omówienie stanu prawnego związanego z kontrolowaną działalnością stanowi załącznik nr 5.5. do niniejszej Informacji.

2. Na wadliwość regulacji prawnych, a także brak ich dostatecznej spójności – głównie pomiędzy ustawą o ochronie gruntów z jednej strony, a Prawem geodezyjnym i kartograficznym z drugiej, NIK zwracała już uwagę po przeprowadzonej w II i III kwartale 2006 r. kontroli pt. *„Wyłączanie gruntów z produkcji rolnej i jego wpływ na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutki podatkowe tych czynności”*¹¹. Na 9 wniosków przedstawionych w informacji NIK o wynikach tej kontroli, 6 dotyczyło postulowanych zmian w ustawie o ochronie gruntów, a 3 zmian związanych z Prawem geodezyjnym i kartograficznym. Wnoszono m.in. o:

- normatywne określenie momentu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej lub leśnej, poprzez wskazanie zdarzeń, które przesądzą o rozpoczęciu innego, niż rolne lub leśne użytkowania gruntów,

¹¹ Por. Informacja o wynikach kontroli wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i jego wpływ na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutki podatkowe tych czynności - nr ewidencyjny 172/2006/P06135/LKR, Kraków, grudzień 2006 r.

- dostosowanie terminów naliczania oraz powstania obowiązku uiszczenia należności i opłat do normatywnie określonego momentu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej,
- określenie katalogu dokumentów wymaganych do wniosku o zezwolenie na wyłączenie gruntu,
- jednoznaczne sformułowanie art. 28 ust. 1 i 2; w szczególności w zakresie przesłanek penalizowanego wyłączenia gruntu oraz sposobu naliczania należności i opłat w przypadku wydania decyzji z urzędu.
- nałożenie na starostów obowiązku takiego prowadzenia spraw w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, wydawania pozwoleń na budowę oraz bieżącej aktualizacji ewidencji, aby zapewnić należytą wymianę informacji między wydziałami urzędu, pełną identyfikację strony i przedmiotu toczących się procedur oraz stały monitoring procedur związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji.

W świetle analizy stanu prawnego, przeprowadzonej na potrzeby aktualnej kontroli, NIK stwierdza, że powyższe wnioski nie zostały zrealizowane, chociaż nie były kwestionowane przez ich adresatów. Realizacja tych wniosków nie była przedmiotem obecnej kontroli NIK, niemniej jednak jej wyniki i niniejsza charakterystyka aktualnego stanu prawnego¹² wskazują, iż są one nadal aktualne¹³.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przeznaczanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne

Przeprowadzone w czterech starostwach¹⁴ i w RDLP badania prawidłowości postępowań administracyjnych w zakresie przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne ujawniły szereg nieprawidłowości. I tak:

1. W RDLP i trzech starostwach powiatowych¹⁵ NIK ocenia negatywnie, pod względem kryterium legalności, praktykę zawierania w decyzjach wyłączeniowych żądania uiszczenia naliczonych należności w ciągu 60 dni od daty, w której decyzja stała się ostateczna, a opłaty rocznej w terminie do 30 czerwca dziesięciu kolejnych lat. Pozostawało to w sprzeczności z art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów, który stanowi, że obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych powstaje dopiero **od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.**

¹² Stan prawny na dzień 20 lipca 2010 r.

¹³ W zakresie zbieżnym z tematyką i wynikami obecnej kontroli

¹⁴ Legnica, Trzebnica, Ząbkowice Śl. i Zgorzelec.

¹⁵ Starostwo Powiatowe w: Trzebnicy, Ząbkowicach Śl. i Zgorzelcu

- ▶ *W Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu dotyczyło to 12 z 30, tj. 40,0% zbadanych decyzji wyłączeniowych z lat 2006-2009 (3 kwartały), a w Starostwie Powiatowym w Ząbkowicach Śl. wszystkich 32 zbadanych decyzji wyłączeniowych, stanowiących 17,4% takich decyzji z analogicznego okresu.*
- ▶ *Takie postanowienia zawierała każda z 41 zbadanych w RDLP decyzji wyłączeniowych, stanowiących 38,3% takich decyzji, wydanych w latach 2006-2009 (3 kwartały). W konsekwencji w 2 przypadkach uregulowane zostały kwoty wynikające z wydanych decyzji wyłączeniowych, tj. w sumie 4.074,4 tys. zł, pomimo braku faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji leśnej. Dotyczyło to m.in. decyzji wyłączeniowej z 28 maja 2009 r., wydanej dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, który kwotę 3.536,1 tys. zł należności i opłat uregulował 28 sierpnia 2009 r., pomimo że nie był przygotowany do przeprowadzenia wyłączenia gruntów, a tym samym zobowiązany do zapłacenia należności zarówno w 2009 r., jak i do czasu zakończenia kontroli.*

Skontrolowane starostwa, z wyjątkiem **Starostwa Powiatowego w Zgorzelcu**, nie korzystały przy tym z możliwości – mającej związek z treścią art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów – zastosowania dwustopniowego trybu postępowania, tj. wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji (I etap), a następnie, po faktycznym wyłączeniu gruntów, naliczenia należności i opłaty rocznej (II etap).

2. Skontrolowane starostwa i RDLP prawidłowo – w rozumieniu art. 107 §1 Kpa – wydawały decyzje wyłączeniowe, które obejmowały m.in. oznaczenia organu administracji publicznej i strony, daty wydania, powołania podstawy prawnej, rozstrzygnięcia, uzasadnienia faktycznego i prawnego, czy pouczenia o trybie odwołania.

Niemniej jednak w 3¹⁶ z 5 tych urzędów w wydawanych decyzjach wyłączeniowych nie uwzględniano dodatkowych informacji (pouczeń) o wynikającym z art. 22 ust. 2 i art. 48 ust. 1 pkt 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, obowiązku zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w ciągu 30 dni od dnia ich powstania oraz o zagrożeniu karą grzywny w przypadku nie zgłoszenia takich zmian. Natomiast w przypadku pozostałych dwóch urzędów¹⁷ wskazane pouczenia zamieszczone były w ograniczonym zakresie.

- ▶ *W Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu informowano stronę o obowiązku zgłaszania zmian danych objętych ewidencją gruntów, natomiast nie pouczano o zagrożeniu karą grzywny w przypadku niedopełnienia tego obowiązku.*
- ▶ *W RDLP 23 z 41 badanych decyzji wyłączeniowych, tj. 56,1%, nie zawierało pouczeń o obowiązku zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów oraz o sankcjach za niedopełnienie tego obowiązku.*

¹⁶ Starostwo Powiatowe w: Legnicy, Trzebnicy i Ząbkowicach Śl.

¹⁷ Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu i RDLP

Zasadność zamieszczania w decyzjach wyłączeniowych informacji wywodzących się nie tylko z ustawy o ochronie gruntów, ale również z Prawa geodezyjnego i kartograficznego, wynika z ogólnej zasady informowania stron, przewidzianej w art. 9 Kpa.

3. W trzech starostwach¹⁸ od wnioskodawców postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji, wymagano przedłożenia dokumentów, choć ich pozyskanie było również w gestii organu wydającego decyzje (art. 77 §4 Kpa – **nie można żądać od strony udowadniania faktów powszechnie znanych oraz faktów znanych organowi z urzędu**, art. 77 §1 Kpa –organ administracji publicznej zobowiązany jest do **zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego**). Oczekiwania w tym zakresie nie wynikały również z postanowień ustawy o ochronie gruntów, która nie zawiera jakichkolwiek wymogów w tym zakresie, jeśli celem wyłączenia z gruntów z produkcji nie jest wydobywanie torfów.

- ▶ *Na stronie internetowej **Starostwa Powiatowego w Trzebnicy** przedstawiono wykaz dokumentów (załączników) wymaganych do wydania decyzji, nie informując jednocześnie wnioskodawców, że nie jest obligatoryjne dołączanie do wniosku: aktualnego wypisu z ewidencji gruntów, mapy ewidencyjnej, dokumentu umożliwiającego ustalenie wartości rynkowej gruntu podlegającego wyłączeniu, ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Treść tej strony internetowej potwierdzała, iż wnioskodawcy mogli odnieść wrażenie o obowiązku dołączaniu do wniosków wymienionych dokumentów, chociaż nie było podstawy prawnej do tych wymagań.*
- ▶ *W **Starostwie Powiatowym w Legnicy** od wnioskodawców postępowań w sprawie zezwolenia na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji domagano się dostarczenia: decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub wypisu z mpzp, projektu zagospodarowania działki, wypisu z rejestru gruntów, rozliczenia - przez uprawnionego geodetę - gruntów przeznaczonych do wyłączenia według użytków i klas bonitacyjnych¹⁹, oraz notarialnego aktu nabycia nieruchomości lub operatu wyceny nieruchomości.*

Stawianie takich wymagań miało miejsce w sytuacji, gdy z mocy prawa do zadań starostów zalicza się prowadzenie ewidencji gruntów, otrzymują oni odpisy aktów notarialnych, z których wynikają zmiany danych objętych ewidencją gruntów, zaś uchwały w sprawie uchwalenia i zmian mpzp ogłaszane są w dzienniku urzędowym województwa. W przypadku pozostałych, przywołanych powyżej dowodów, wymaganych w postępowaniach dotyczących wyłączenia z produkcji gruntów rolnych, zauważyć należy, iż starosta może uzyskać wypis i wyrys z planu miejscowego, kopię decyzji w sprawie warunków zabudowy oraz informacje z Krajowego Rejestru Sądowego, zwracając się bezpośrednio do organów będących gospodarzami tych dokumentów i informacji.

¹⁸ Starostwo Powiatowe w: Legnicy, Trzebnicy i Zgorzelcu

¹⁹ W przypadku gruntów rolnych klas I-III

Uzależnienie rozpatrzenia wniosku o wydanie decyzji wyłączeniowej od dostarczenia dokumentu pozostającego w dyspozycji organu miało – co było sprzeczne z ww. zasadą określoną w art. 77 §4 Kpa – miało miejsce w przypadku 1 starostwa.

- ▶ *W Starostwie Powiatowym w Legnicy wystąpiły 3 przypadki, stanowiące 9,4% próby 32 decyzji w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, bezprawnego wzywania wnioskodawców takich wyłączeń do uzupełniania wniosków o nie wymagane prawem dokumenty pod rygorem pozostawienia tych wniosków bez rozpatrzenia.*

4. Należności i opłaty z tytułu wyłączenia gruntów rolnych i leśnych naliczane były prawidłowo z wyjątkiem **Starostwa Powiatowego w Ząbkowicach Śl.**, gdzie nierzetelne działania w tym zakresie dotyczyły 2 z 32 zbadanych decyzji wyłączeniowych.

- ▶ *Ustalając opłatę roczną z tytułu wyłączenia z produkcji rolniczej 1006 m² gruntu, w decyzji wyłączeniowej z 15 kwietnia 2008 r. zawyżono ją o 705 zł, co było wynikiem błędnie przyjętej do wyliczeń powierzchni gruntu.*
- ▶ *Określając w decyzji z 24 października 2006 r. należność z tytułu wyłączenia z produkcji rolniczej części działki o powierzchni 0,0208 ha, Starosta Ząbkowicki nie zastosował sankcji podwyższenia należności o 10%, uzasadnionej wyłączeniem tego gruntu w 1997 r. bez stosownej decyzji.*

NIK negatywnie ocenia działania **RDLP** na rzecz egzekwowania należności i opłat, naliczonych z zastosowaniem przepisów art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów, tj. w wysokości zwiększonej w związku z niezgodnym z przepisami tej ustawy wyłączeniami gruntów.

- ▶ *Wymierzone decyzjami wyłączeniowymi zwiększone należności i opłaty, a także odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu wyniosły w sumie 899 tys. zł i dotyczyły 5 z próby 41 badanych decyzji. Do czasu zakończenia kontroli nie uregulowana została kwota 459 tys. zł (51,1%), składająca się na zobowiązania wynikające z 2 decyzji (wydanych przedsiębiorcom z Ołdrzychowic i Zieleńca), dla których zwłoka w zapłacie wyniosła odpowiednio 5 i 9 miesięcy. Mimo to do czasu kontroli nie wszczęto procedur egzekucyjnych wobec adresatów tych decyzji, obniżając tym samym bieżące przychody funduszu leśnego. Powodem tej zwłoki było zaniechanie. W wyniku kontroli RDLP poinformowała NIK o wyegzekwowaniu od przedsiębiorcy z Zieleńca kwoty 309,6 tys. zł z tytułu nielegalnego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej.*

5. W 2²⁰ skontrolowanych jednostkach ujawniono niewłaściwe działania w sytuacji stwierdzenia nielegalnych wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej i leśnej. Nieprawidłowości w powyższym zakresie dotyczyły:

- ▶ **RDLP**, gdzie postępowania administracyjne zakończone wydaniem 19 marca 2009 r. dwóm przedsiębiorcom w sumie 3 decyzji wyłączeniowych, zezwalających na trwałe wyłączenie z produkcji gruntów leśnych o powierzchni łącznej 0,87 ha z przeznaczeniem na budowę wyciągu krzeselkowego w Zieleńcu. Jeden z tych przedsiębiorców złożył 30 września 2008 r., tj. po 25 dniach od faktycznego naru-

²⁰ RDLP i Starostwo Powiatowe w Trzebnicy

szenia terenu lasów państwowych, na którym rozpoczął wycinkę drzewostanu, wniosek o wyłączenie z produkcji leśnej gruntów Nadleśnictwa Zdroje o powierzchni 0,43 ha, z przeznaczeniem pod realizację wspólną z drugim przedsiębiorcą inwestycji budowy wyciągu krzeselkowego. Podobne naruszenie gruntów leśnych (bez uzyskania decyzji wyłączeniowej) miało miejsce 17 listopada 2008 r., tym razem za sprawą drugiego przedsiębiorcy, który wniosek o wyłączenie z produkcji leśnej gruntu o powierzchni 0,40 ha złożył również 30 września 2008 r., ale do momentu faktycznego wyłączenia nie uzyskał stosownej zgody.

Naruszenie terenów lasów państwowych przez pierwszego z przedsiębiorców nastąpiło jeszcze na 17 dni przed wydaniem przez Ministra Środowiska (na wniosek Burmistrza Miasta Duszniki Zdrój) zgody w formie decyzji z 23 września 2008 r. na przeznaczenie przedmiotowych gruntów leśnych na nieleśne, a także przed uprawomocnieniem się uchwały Rady Miejskiej w Dusznikach Zdroju z 13 października 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Duszniki, obręb Zieleniec, pod budowę wyciągu krzeselkowego. O fakcie nielegalnej wycinki drzewostanu oraz budowie wyciągu na gruntach własności Skarbu Państwa, będących w zarządzie Nadleśnictwa Zdroje, RDLP nie powiadomiła organów ścigania, ponieważ – jak wyjaśniono – nie dopatrzone się przesłanek przestępstwa.

Zdaniem NIK takie podejście RDLP mogło być przez przedsiębiorców naruszających przepisy odczytane jako „usprawiedliwienie” dla wszczęcia nielegalnej inwestycji, a sama procedura rozpatrywania przez RDLP sprawy nielegalnego działania obu przedsiębiorców, obejmująca fakty od powzięcia informacji o naruszeniu terenów lasów państwowych, poprzez przyjęcie wniosku o wyłączenie gruntu z produkcji leśnej, do wydania decyzji wyłączeniowej, prowadzona była zbyt długo, bo 6 miesięcy, choć w oczywisty sposób doszło do naruszenia przepisów art. 28 ustawy o ochronie gruntów leśnych.

Wydłużanie się w czasie procesu rozpatrywania wniosków spowodowane było przyjęciem ich przez RDLP bez wymaganych załączników (niekompletnych), mianowicie: wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wydłużona w czasie procedura wydania decyzji wyłączeniowych dla obu przedsiębiorców, związana m.in. z oczekiwaniem przez RDLP na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Duszniki Zdrój, umożliwiła – w ocenie NIK – osiągnięcie przez tych inwestorów korzyści finansowych, wynikających z uruchomienia wyciągu krzeselkowego wybudowanego na gruntach nielegalnie wyłączonych przez nich z produkcji leśnej wcześniej niż byłoby to możliwe w przypadku dochowania ustawowych procedur.

- ▶ **Starostwa Powiatowego w Trzebnicy**, gdzie wśród wydanych w badanym okresie 159 decyzji wyłączeniowych, dotyczących gruntów, dla których w ewidencji gruntów wprowadzone zostały zmiany w zakresie ich przeznaczenia, stwierdzono 44 (27,7%) przypadki niezgodności sposobu zagospodarowania gruntów z warunkami ustalonymi na etapie wydawania decyzji wyłączeniowych, tj. przekroczenia o w sumie 1,1219 ha powierzchni wyłączeń dozwolonych tymi decyzjami. Czynnikiem umożliwiającym wystąpienie tych odstępstw był m.in. brak bieżącej wymiany informacji między komórką organizacyjną Starostwa zajmującą się prowadzeniem postępowań w zakresie wyłączeń gruntów z produkcji, a komórką prowadzącą ewidencję gruntów. Podkreślić też należy, iż w stwierdzonych przypadkach nie wszczęto postępowań zmierzających do nałożenia na sprawców nielegalnych wyłączeń opłat sankcyjnych.

3.2.2. Prowadzenie ewidencji gruntów

1. Skontrolowane starostwa prowadziły ewidencje gruntów zgodnie z wymogami art. 20 Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz zapewniły gminom możliwość nieodpłatnego dostępu do bazy danych części opisowej tej ewidencji. Niemniej jednak w dwóch skontrolowanych powiatach²¹ systemy informatyczne obsługujące ewidencje gruntów nie były w pełni funkcjonalne.

- ▶ *System informatyczny, stosowany od 1991 r. przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej w Legnicy do prowadzenia operatu ewidencji gruntów, nie pozwalał na zintegrowanie danych opisowych i geometrycznych w ramach jednego zasobu numerycznego, a weryfikacji wymagały zapisy dotyczące nazw jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów władających gruntami Skarbu Państwa, a także ich praw do nieruchomości.*
- ▶ *W Starostwie Powiatowym w Ząbkowicach Śl. oprogramowanie stosowane do prowadzenia ewidencji gruntów nie pozwalało na wygenerowanie zmian w tej ewidencji, wprowadzonych w zadanym okresie w związku z faktycznym wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej.*

2. Skontrolowane starostwa, mimo przewidzianego w art. 22 ust. 2 w związku z art. 48 ust. 1 pkt 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, obowiązku właścicieli i władających gruntami do zgłaszania właściwemu staroście, pod rygorem grzywny, wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów w terminie 30 dni od dnia powstania tych zmian, nie dysponowały możliwościami kontroli wypełniania oraz egzekwowania tego obowiązku. Wraz z niewłaściwą współpracą między komórkami organizacyjnymi starostw²², skutkowało to niekorzystnymi praktykami w zakresie aktualizacji stanu faktycznego gruntów w ewidencji gruntów oraz pobieraniem należności i opłat.

- ▶ *W Starostwie Powiatowym w Trzebnicy ujawniono 21 przypadków zmiany w ewidencji gruntów i budynków przeznaczenia gruntów rolnych o łącznej powierzchni 1,7551 ha w sytuacji, gdy zajmujący się przygotowaniem takich wyłączeń Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, nie posiadał decyzji wyłączeniowych dla tych nieruchomości. Sytuacji tej nie potrafił wyjaśnić Naczelnik tego Wydziału. Z kolei dla Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru, prowadzącego ewidencję gruntów, podstawą do dokonania ww. 21 wyłączeń były w 16 przypadkach zgłoszenia właścicieli działek o zmianie sposobu użytkowania gruntu, a w 5 przypadkach własne działania w zakresie modernizacji ewidencji. Powodem tej sytuacji był m.in. brak bieżącej wymiany informacji między obydwoma Wydziałami, co ponadto skutkowało nie wszczęciem przez Starostwo postępowań zmierzających do nałożenia na sprawców nielegalnych wyłączeń sankcji, przewidzianych w art. 28 ustawy o ochronie gruntów.*
- ▶ *W Starostwie Powiatowym w Legnicy w 2 z 24 zbadanych postępowań w sprawie zmiany wpisu do ewidencji gruntów, stwierdzono, że mimo zgłoszenia Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Legnicy faktu zakończenia robót i przekazania*

²¹ Legnickim i ząbkowickim

²² Odpowiedzialnymi za wydawanie decyzji wyłączeniowych i za prowadzenie ewidencji gruntów

mu geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, właściciel gruntu nie dokonał odrębnego zgłoszenia do Starosty Legnickiego zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Pracownicy Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami, prowadzącego ewidencję gruntów, nie podjęli działań na rzecz uzyskania od tych inwestorów zgłoszeń o wyłączeniu gruntów, gdyż nie dysponowali informacjami o zaistnieniu takich sytuacji.

Odnotowano przy tym pozytywne przykłady współpracy, mającej jednak charakter zwyczajowej, nieunormowanej praktyki wzajemnego informowania się komórek organizacyjnych starostw o przypadkach wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej bez zezwolenia:

- ▶ *W Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu komórka organizacyjna prowadząca ewidencję gruntów przekazała w latach 2008-2009 do komórki organizacyjnej zajmującej się wydawaniem decyzji wyłączeniowych informacje o 9 przypadkach wprowadzenia, na wniosek właściciela gruntów, zmian w ewidencji gruntów bez zezwoleń (decyzji) na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.*
- ▶ *W Starostwie Powiatowym w Legnicy Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami przekazywał informacje o przypadkach wyłączeń dla powierzchni większych od określonej w decyzji wyłączeniowej do Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska, który wszczynał postępowania o ustalenie ewentualnych opłat dodatkowych.*

3. Opóźnione lub dokonywane ze zwłoką wprowadzanie zmian do ewidencji gruntów od chwili rozpoczęcia innego, niż rolnicze użytkowania gruntu ma także aspekt finansowy.

Obowiązujący stan prawny, a także istniejąca w skontrolowanych powiatach organizacja działań na rzecz pozyskiwania i dokonywania zmian w ewidencji gruntów nie umożliwiały ich bieżącego i kompletnego wprowadzania, a w konsekwencji przekazywania gminom z terenu tych powiatów informacji o zaewidencjonowanych zmianach, skutkując w gminach uszczupleniem wpływów z podatków lokalnych.

Wobec braku stosownych zmian inwestor nadal płaci podatek rolny od gruntu użytkowanego nierolniczo, zamiast podatku od nieruchomości. Różnice w wysokości obu podatków są znaczące – podatek od nieruchomości może być nawet kilkunastokrotnie wyższy od podatku rolnego płaconego za ten sam grunt. Oczywiście w przypadku wyłączenia niewielkich powierzchni gruntu dla celów małych, indywidualnych inwestycji, najczęściej mieszkaniowych, kwota ostatecznej różnicy w tych podatkach jest niewielka w kontekście dochodów gminy. Pamiętać jednak należy, że po pierwsze małych inwestorów jest często w gminie znaczna liczba, a po drugie każde zasilenie budżetu gminy jest z jej punktu widzenia pożądane. Problem ten nabiera znaczenia finansowego w przypadku wyłączeń znacznie większych obszarowo, np. pod wielkopowierzchniowe obiekty usługowe i handlowe, duże osiedla czy duże inwestycje przemysłowe.

Nierzetelne, a przede wszystkim opóźnione ujawnianie zmian sposobu użytkowania gruntów w ewidencji gruntów, a nadto zwłoka w przekazywaniu informacji w tej

sprawie do właściwych urzędów gmin, przekładało się na niewłaściwe opodatkowanie nieruchomości gruntowych.

- ▶ *Uplyw czasu pomiędzy zgłoszeniem przez inwestora w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego rozpoczęcia robót na gruncie wyłączonym z użytkowania rolniczego, a przekazaniem przez Starostwo Powiatowe w Trzebnicy do gmin zawiadomienia o wprowadzeniu zmian w ewidencji gruntów wynosił – dla 20 zbadanych przypadków – od 3 miesięcy i 25 dni do 36 miesięcy i 23 dni. Natomiast czas, jaki upływał między datą wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów, a datą zawiadomienia gmin o dokonaniu zmian, wynosił – dla tych samych przypadków – od 5 dni do 20 miesięcy i 17 dni. Miało to wpływ na wymiar podatków lokalnych. Oszacowano, że z tego tytułu negatywny skutek finansowy dla budżetów gmin wyniósł 16.561 zł.*
- ▶ *W przypadku Starostwa Powiatowego w Ząbkowicach Śl. upływ czasu pomiędzy zgłoszeniem przez inwestora w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego rozpoczęcia robót na gruncie wyłączonym z użytkowania a przekazaniem przez Starostwo do gmin zawiadomienia o dokonaniu zmian w ewidencji gruntów wynosił od 11 miesięcy do 9 lat. Oszacowany dla tych przypadków negatywny skutek finansowy dla budżetów gmin wyniósł 13.629 zł i dotyczył 19 z 32 badanych postępowań.*
- ▶ *W toku kontroli RDLP ujawniono 30 przypadków, tj. 73,2% badanych postępowań, faktycznego wyłączenia z produkcji leśnej gruntów, których nowe zagospodarowanie (sposób użytkowania) nie zostały zgłoszone do ewidencji gruntów (5 przypadków), bądź zgłoszone z opóźnieniem (25 przypadków). Skutkowało to pobraniem przez gminy podatków lokalnych niższych w sumie o 234,5 tys. zł, z czego 141,9 tys. zł dotyczyło gruntów, których zmiana sposobu użytkowania nie została zgłoszona do ewidencji w ogóle (19,48 ha), a 92,6 tys. zł – gruntów, których faktyczne wyłączenie z użytkowania leśnego zgłoszono z opóźnieniem (24,36 ha). Jednym z powodów tego stanu rzeczy był brak normy prawnej, zobowiązującej RDLP do przekazywania starostom, prowadzącym ewidencje gruntów, informacji o wydanych decyzjach wyłączeniowych.*

3.2.3. Zagospodarowanie przestrzenne gmin w kontekście ochrony gruntów rolnych i leśnych

1. Każda z 8 skontrolowanych gmin²³ wywiązała się z obowiązku dysponowania Studium, określającym politykę przestrzenną obszaru gminy, którego ustalenia były wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, aczkolwiek w 2 gminach stwierdzono:

- ▶ *W Gminie Kunice nie zostały jednak spełnione wymogi przewidziane art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż Studium nie określało w sposób jednoznaczny obszarów, dla których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym.*
- ▶ *Z kolei w Gminie Trzebnica, przygotowana przez Burmistrza ocena aktualności Studium, wymagana przepisem art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospoda-*

²³ Miasto i Gmina Bogatynia, Gmina Chojnów, Gmina Kamieniec Ząbkowicki, Gmina Kunice, Gmina Trzebnica, Gmina Wisznia Mała, Miasto i Gmina Ząbkowice Śl., Gmina Zgorzelec

rowaniu przestrzennym, nie została przekazana Radzie Miejskiej²⁴, albowiem przewiduje się to na sesji we wrześniu 2010 r. (po uzyskaniu opinii gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej), co rodzi jednakże wątpliwość co do możliwości finalizacji całej procedury przed upływem w 2010 r. bieżącej kadencji organów samorządu terytorialnego.

2. W sferze ochrony gruntów rolnych i leśnych istotnym czynnikiem jest określenie w mpzp sposobu użytkowania tych gruntów. Tymczasem jedynie obszar **Miasta i Gminy Bogatynia** oraz **Gminy Kamieniec Ząbkowicki** w całości objęty był mpzp. W przypadku pozostałych 6 gmin obszar objęty mpzp obejmował od 7,2% do 52,1% ich powierzchni. Utrzymywanie takiej sytuacji zmusza potencjalnych inwestorów, zainteresowanych zmianą sposobu użytkowania gruntów rolnych i leśnych, do występowania do organów wykonawczych gmin o wydanie *de facto* uznaniowej decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, co sprzyjać może powstawaniu mechanizmów korupcyjnych, a nadto niekorzystnie oddziaływać na ochronę gruntów rolnych i leśnych.

W 3 z 8 skontrolowanych urzędów gmin ujawniono nieprawidłowości w procesie opracowywania nowych i wprowadzania zmian do istniejących mpzp.

- ▶ *Mimo konieczności uzgadniania treści mpzp z innymi instytucjami, okres postępowania Urzędu Gminy w Kunicach z wnioskami o sporządzenie lub zmianę mpzp był zbyt długi, gdyż trwał od 12 do 18 miesięcy w przypadku wniosków zakończonych uchwaleniem lub zmianą mpzp, a od 5 do 42 miesięcy w przypadku wniosków, których rozpatrywanie nie zostało zakończone. Ponadto w Urzędzie Gminy w Kunicach w ramach postępowań związanych z dokonaniem zmian lub sporządzeniem mpzp w co najmniej 5 przypadkach wnioskodawcy takich postępowań dokonali darowizn na cele oświatowe Gminy Kunice w kwotach odpowiadających lub większych od kosztów sporządzenia lub zmiany mpzp, co – w ocenie NIK – może wywołać podejrzenie, że w tym trybie wnioskodawcy zwrócili koszty sporządzenia lub zmiany mpzp, choć koszty tych czynności winny obciążać budżet gminy.*
- ▶ *Urząd Miejski w Trzebnicy w 180 przypadkach nie udzielił wnioskodawcom odpowiedzi o sposobie rozpatrzenia wniosków, co naruszało przepis art. 14 §1 Kpa, wymagający formy pisemnej przy załatwianiu spraw i spowodowane było nieuzasadnionym oczekiwaniem na uchwalenie Studium.*
- ▶ *W latach 2006-2009 (3 kwartały) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność dwóch uchwał w sprawie mpzp, przygotowanych przez Urząd Miejski w Ząbkowicach Śl. W pierwszym przypadku powodem było naruszenie zasad i trybu sporządzania mpzp, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, gdyż już po uchwaleniu mpzp, w wyniku działania organu sporządzającego, wprowadzono do niego nieuprawnioną zmianę²⁵. W drugim przypadku*

²⁴ Do czasu zakończenia kontroli w lutym 2010 r.

²⁵ Postępowanie prokuratorskie prowadzone w sprawie dokonania przez organ nieuprawniony zmiany w uchwałę Rady Miejskiej, i tym samym usiłowania doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem Gminy, zostało umorzone 24 marca 2009 r. z uwagi na znikomą szkodliwość społeczną tego czynu.

unieważnienie miało miejsce z uwagi na sprzeczność mpzp – od roku funkcjonującego w obrocie prawnym – z zapisami obowiązującego Studium, co naruszało art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3. Z ochroną gruntów rolnych i leśnych także mają związek, choć pośredni, postępowania w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w sytuacji braku mpzp.

W 4²⁶ na 8 skontrolowanych urzędów miast i gmin wystąpiły przypadki wydawania przedmiotowych decyzji z naruszeniem prawa, wskutek nieprzestrzegania trybu i procedury postępowania.

- ▶ *W Urzędzie Gminy w Kunicach przyjęto i pozytywnie rozpatrzono 4 wnioski o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, które nie spełniały warunków wskazanych w art. 52 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczących uwzględnienia w takim wniosku m.in. danych charakteryzujących inwestycję, w tym zapotrzebowania na wodę, energię i sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu.*
- ▶ *W Urzędzie Gminy w Chojnowie przed wydaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, dotyczącej modernizacji linii kolejowej, nie pozyskano niezbędnych uzgodnień od organów wskazanych w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co skutkowało uchycieniem tej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy.*
- ▶ *W Urzędzie Miejskim w Ząbkowicach Śl. wydano w maju 2008 r. decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na zmianie sposobu użytkowania budynku szkolnego na obiekt administracyjno-biurowy, którą we wrześniu 2009 r. unieważniło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu, orzekając, że przy braku mpzp przedmiotowe zadanie (zaliczane do katalogu celów publicznych), winno być lokalizowane na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.*

W połowie badanych urzędów miast i gmin²⁷ wykazano przewlekłość postępowań administracyjnych w zakresie ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego i określania warunków zabudowy. Charakterystyczne były przypadki niedochowania w tym względzie wymogów art. 35 i 36 Kpa, przesądzających, że wydanie decyzji winno odbyć się bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a o przedłużeniu terminu winien być powiadomiony wnioskodawca, jako strona postępowania.

- ▶ *W Urzędzie Miejskim w Trzebnicy na 15 badanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, dla 11 (73,3%) upływ czasu od złożenia wniosku do wydania decyzji wyniósł ponad 2 miesiące, przy czym dla co najmniej 4 z nich zwłoka nie była zależna od terminu pozyskania uzgodnień od organów wskazanych w art. 53 ust. 4*

²⁶ W Urzędzie Gminy w Chojnowie, Urzędzie Gminy w Kunicach, Urzędzie Miejskim w Trzebnicy, Urzędzie Miejskim w Ząbkowicach Śl.

²⁷ W Urzędzie Gminy w Chojnowie, Urzędzie Miejskim w Trzebnicy, Urzędzie Miejskim w Ząbkowicach Śl. i w Urzędzie Gminy w Zgorzelcu,

ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast z 73 analizowanych decyzji o warunkach zabudowy 51 (69,9%) wydanych zostało po ponad 2 miesiącach od daty złożenia wniosku, a dla 16 takich przypadków uzasadnieniem nie była konieczność dokonania uzgodnień. Powodem były natomiast opóźnienia w opracowaniu projektów tych decyzji przez osoby je przygotowujące.

- ▶ *W Urzędzie Miejskim w Ząbkowicach Śl.* spośród 30 badanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, tylko 6 (20,0%) wydano w czasie do 60 dni od złożenia wniosku, natomiast 15 (50,0%) w terminie od 2 do 4 miesięcy, a 9 (30,0%) po upływie 4 miesięcy. Także decyzje o warunkach zabudowy wydawane były ze znaczną zwłoką. Spośród 42 takich decyzji w terminie do 2 miesięcy od daty wpływu wniosku wydano tylko 6 (14,3%), w terminie od 2 do 4 miesięcy 20 (47,6%), a pozostałe 16 (38,1%) po ponad 4 miesiącach od złożenia wniosku. Zwłoka wynikała m.in. z przyjętych w Urzędzie rozwiązań organizacyjnych, gdyż postępowania w przedmiotowym zakresie prowadził jeden pracownik.
- ▶ *W Urzędzie Gminy w Zgorzelcu* w przypadku decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego postępowanie przeciętnie trwało 66 dni, przy czym minimalny okres od złożenia wniosku do wydania decyzji wyniósł 25 dni, a maksymalny 215 dni. Z kolei w przypadku badanych decyzji o warunkach zabudowy trwało to przeciętnie 93 dni, przy minimalnym i maksymalnym okresie wynoszącym odpowiednio 34 i 265 dni. Przyczyną przekroczenia ustawowego terminu było m.in. oczekiwanie na uzgodnienie projektów decyzji z właściwymi organami.

W 4²⁸ ze skontrolowanych urzędów miast i gmin rejestry wydanych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy prowadzone były w sposób niezgodny z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego²⁹.

- ▶ *W Urzędzie Miejskim w Trzebnicy* rejestry wydawanych decyzji zawierały odpowiednie rubryki, niemniej jednak nie zawsze były one prawidłowo, bądź w ogóle wypełniane. Skala odstępstw – obejmująca np. 58 przypadków braku wpisu dotyczącego oznaczenia nieruchomości i 327 przypadków nie zamieszczenia streszczenia ustaleń decyzji – świadczyła o niewłaściwym nadzorze nad prowadzeniem tych rejestrów.
- ▶ *W Urzędzie Gminy w Kunicach* 5 z badanych decyzji o warunkach zabudowy nie zostało zaewidencjonowanych w odpowiednim rejestrze. Oba rejestry zawierały odpowiednie rubryki, ale nie wszystkie były wypełniane. Oba rejestry prowadzono w formie elektronicznej, ale bez zabezpieczeń uniemożliwiających dokonywanie w nich niekontrolowanych zmian.

3.3. Rezultaty kontroli

1. Na finansowe rezultaty kontroli w wysokości 5 105,0 tys. zł³⁰ - złożyło się:

²⁸ W Urzędzie Gminy w Kunicach, Urzędzie Miejskim w Trzebnicy, Urzędzie Gminy w Wiszni Małej i w Urzędzie Miejskim w Ząbkowicach Śl.

²⁹ Dz. U. Nr 130, poz. 1385

³⁰ Stan na dzień 20 lipca 2010 r.

- ▶ 716,5 tys. zł - uszczuplenie środków lub aktywów (niedochodzenie lub niewymierzenie należności z tytułu wydanych decyzji wyłączeniowych, a także kwota nieuzyskanego przez gminy podatku od nieruchomości w związku z opóźnieniami we wprowadzaniu zmian do ewidencji gruntów i w przekazywaniu gminom informacji o fakcie wprowadzenia takich zmian),
- ▶ 4.078,9 tys. zł - kwoty nienależnie uzyskane (zapłata należności wynikających z decyzji wyłączeniowych wydanych m.in. dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, pomimo braku faktycznego wyłączenia gruntu z użytkowania leśnego, a ponadto nienależnie pobrane opłaty za wypisy z rejestru gruntów i zawyżona opłata roczna z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej),
- ▶ 309,6 tys. zł - pozyskane pożytki finansowe (kwota wyegzekwowanej na wniosek NIK od przedsiębiorcy z Zieleńca należności z tytułu wydanej decyzji wyłączeniowej).

2. W związku z nieprawidłowościami ujawnionymi w Urzędzie Miejskim w Trzebnicy, noszącymi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym trybu i zasad udzielania zamówień publicznych, wystosowano zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrotkowej we Wrocławiu³¹. Ponadto w przygotowaniu jest kolejne zawiadomienie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odnoszące się do opisanego na str. 20 Informacji zaniechania w Starostwie Powiatowym w Trzebnicy ustalenia i naliczenia opłat określonych w art. 28 ustawy o ochronie gruntów.

Ponadto Burmistrz Gminy Trzebnica poinformował o nałożeniu sankcji personalnej (upomnienia) na pracownika odpowiedzialnego za nieprawidłowości w zakresie stosowania trybu i zasad udzielania zamówień publicznych na sporządzenie projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i projektów decyzji o warunkach zabudowy.

³¹ W związku z tym, że w 2009 r. zawarto z 2 firmami umowy na wykonanie usługi sporządzenia po 230 projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i projektów decyzji o warunkach zabudowy z naruszeniem trybu i zasad udzielania zamówień publicznych przez nieodrzuconie obu ofert przyszłych wykonawców, jako nieodpowiadających treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co miało wpływ na wynik postępowania.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

1. Kontrola została podjęta w ramach priorytetowego kierunku kontroli - *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi*, obejmującego obszary badań kontrolnych - *Jakość i sprawność obsługi obywatela przez urzędy administracji publicznej i służby publiczne* oraz *Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań warunkujących ład przestrzenny, zwłaszcza w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*.

Doboru jednostek samorządowych do kontroli dokonano w sposób celowy, w oparciu o wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych we wszystkich powiatach województwa dolnośląskiego (z wyłączeniem miast na prawach powiatu), preferując powiaty i gminy o największych obszarowo wyłączeniach gruntów z produkcji rolniczej w latach 2007-2008 i największych w tym samym czasie liczbach wydanych decyzji wyłączeniowych. Wzięto również pod uwagę kryterium geograficzne, typując do kontroli po jednym powiecie i po dwie gminy (z terenu wybranego powiatu) z każdego z byłych województw: jeleniogórskiego, legnickiego, wałbrzyskiego i wrocławskiego. Dobór jednostek administracji rządowej był również celowy, ale ograniczył się do RDLP ze względu na jej zasięg terytorialny, obejmujący całość lasów znajdujących się w granicach województwa dolnośląskiego.

W celu dokonania oceny prawidłowości wydawania decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej i leśnej, decyzji o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także w celu ustalenia praktyk związanych z wydawaniem tych decyzji, zbadano w każdej jednostce 10% losowo wybranych przypadków wydania takich decyzji w badanym okresie. Dobór tych prób, ze względu na stan faktyczny stwierdzony w poszczególnych jednostkach, był niejednolity.

2. Kontrolę w jednostkach wykonano metodą bezpośrednich badań dokumentów, a nadto, w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto dodatkowych informacji w 31 nie kontrolowanych jednostkach. Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń. Skierowano do nich 14 wystąpień pokontrolnych zawierających oceny skontrolowanej działalności oraz ogółem 55 wniosków pokontrolnych w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W czterostopniowej skali ocen (pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych uchybień, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz negatywna), ocenę pozytywną otrzymały 2 jednostki (UMiG w Bogatyni oraz UG w Kamieńcu Ząbkowickim), ocenę pozytywną mimo stwierdzonych uchybień przyznano 3 jednostkom (UG w Chojnowie, PODG-K i UG w Zgorzelcu), pozytywną mimo stwier-

dzonych nieprawidłowości 6 jednostek (UG w Kunicach, UM w Trzebnicy, UG w Wiszni Małej, RDLP, UM w Ząbkowicach Śl. i SP w Zgorzelcu), natomiast negatywnie oceniono 3 jednostki (SP w Legnicy, SP w Trzebnicy i SP w Ząbkowicach Śl.).

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zastrzeżenia wniósł Starosta Trzebnicki. Zostały one rozpatrzone i częściowo uwzględnione, przy czym oceny sformułowane przez NIK zostały utrzymane.

Najważniejsze wnioski, jakie skierowano do kierowników skontrolowanych jednostek, dotyczyły m.in.:

a) starostwa powiatowe i RDLP

- ograniczenia domagania się od wnioskodawców wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej dołączania do wniosków dokumentów, których żądanie nie stoi w sprzeczności z przepisami art. 77 §1 i §4 Kpa;
- ustalenia należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej oraz ich egzekwowania po faktycznym wyłączeniu tych gruntów;
- uwzględnienia w decyzjach w sprawie wyłączeń gruntów z produkcji pouczeń o obowiązku zgłoszenia zmiany danych objętych ewidencją gruntów po rygorom grzywny;

b) urzędów miast i gmin:

- uporządkowania sfery zagospodarowania przestrzennego obszarów gmin (finalizowanie i aktualizowanie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).

Kierownicy skontrolowanych jednostek udzielili odpowiedzi w zakresie i terminach zakreślonych przez NIK. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że 38 wniosków zostało zrealizowanych, 11 znajdowało się w trakcie realizacji, a 6 nie zostało jeszcze zrealizowanych. I tak:

a) starostowie poinformowali m.in., że

- zaprzestano domagania się od wnioskodawców wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej dokumentów, będących w dyspozycji urzędu (SP w Legnicy, SP w Zgorzelcu);
- ustalanie należności i opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji realizowane będzie zgodnie z ustawą o ochronie gruntów oraz wskazanym przez inwestora terminem zmiany sposobu użytkowania gruntu (SP w Legnicy, SP w Ząbkowicach Śl., SP w Zgorzelcu);
- w decyzjach wyłączeniowych wprowadzone zostały pouczenia o obowiązku zgłoszenia staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów oraz wzmianki o za-

grożeniu karą grzywny w przypadku niedopełnienia tego obowiązku (RDLP, SP w Legnicy, SP w Ząbkowicach Śl., SP w Zgorzelcu);

b) wójtowie i burmistrzowie poinformowali m.in., że:

- sfinalizowano postępowania w sprawie aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, albo zadeklarowano przeprowadzenia takiego postępowania (UMiG Bogatynia, UG Kunice, UM Ząbkowice Śl.);
- zapewniono kontynuowanie, zdynamizowanie i przestrzegania procedur uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (UG Kunice, UM Ząbkowice Śl., UM Trzebnica, UG Zgorzelec).

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów

Lp.	Nazwa skontrolowanej jednostki	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu	Delegatura we Wrocławiu
2.	Starostwo Powiatowe w Legnicy	
3.	Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej w Legnicy	
4.	Urząd Gminy w Chojnowie	
5.	Urząd Gminy w Kunicach	
6.	Starostwo Powiatowe w Trzebnicy	
7.	Urząd Miejski w Trzebnicy	
8.	Urząd Gminy Wisznia Mała	
9.	Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śląskich	
10.	Urząd Gminy w Kamieńcu Ząbkowickim	
11.	Urząd Miejski w Ząbkowicach Śląskich	
12.	Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu	
13.	Urząd Miasta i Gminy Bogatynia	
14.	Urząd Gminy w Zgorzelcu	

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Okres pełnienia funkcji
1.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu	Wojciech Adamczak Kazimierz Pakulski p.o. Leszek Tomalski Adam Płaksej	od 03.09.2008 21.03.2008 – 02.09.2008 15.12.2007 – 20.03.2008 30.12.2005 – 14.12.2007
2.	Starostwo Powiatowe w Legnicy	Jarosław Humenny Mieczysław Kasprzak	od 24.11.2006 18.11.2002 – 24.11.2006
3.	Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjno – Kartograficznej w Legnicy	p.o. Jolanta Kaleta Julian Olewiński Józef Golema	od 01.07.2009 04.07.2006 – 30.06.2009 09.03.2004 – 27.06.2006
4.	Urząd Gminy w Chojnowie	Barbara Jasińska	od 18.11.2002
5.	Urząd Gminy w Kunicach	Zdzisław Tersa p.o. Ewa Buźdygan Janusz Eugeniusz Mikulicz	od 10.02.2008 06.12.2007 – 09.02.2008 12.11.2006 – 26.11.2007
6.	Starostwo Powiatowe w Trzebnicy	Robert Adach Marek Koliński	od 27.11.2006 01.01.1999 – 27.11.2006
7.	Urząd Miejski w Trzebnicy	Marek Długozima Jerzy Michał Hołdanowicz	od 26.11.2006 13.12.2002-26.11.2006
8.	Urząd Gminy Wisznia Mała	Stanisław Moik	od 12.06.1990
9.	Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śląskich	Ryszard Nowak Zygmunt Kazimierzczak	od 24.11.2006 20.11.2002 – 24.11.2006
10.	Urząd Gminy w Kamieńcu Ząbkowickim	Marcin Bartłomiej Czerniec Zdzisław Fleszar	od 04.12.2006 20.11.2002 – 04.12.2006
11.	Urząd Miejski w Ząbkowicach Śląskich	Krzysztof Kotowicz Józef Marcinków	od 04.12.2006 29.10.1998 – 03.12.2006
12.	Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu	Piotr Woroniak Mariusz Tureniec	25.09.2006 – 02.02.2010 od 02.02.2010
13.	Urząd Miasta i Gminy Bogatynia	Andrzej Grzmielewicz Gerard Świstulski	od 26.11.2006 10.11.2002 – 26.11.2006
14.	Urząd Gminy w Zgorzelcu	Kazimierz Janik	od 11.06.1990

5.3. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 Nr 121, poz. 1266 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.)
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. Nr 19, poz. 97 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno - kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz. U. Nr 25, poz. 133).
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz. U. nr 107, poz. 1138).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz. 1385)

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
6. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Środowiska
9. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
10. Centralne Biuro Antykorupcyjne
11. Główny Geodeta Kraju
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
16. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
17. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
18. Senacka Komisja Środowiska
19. Wojewoda Dolnośląski
20. Marszałek Województwa Dolnośląskiego

5.5. Omówienie stanu prawnego regulującego badany zakres kontroli

Problematykę kontroli regulowały w badanym okresie przede wszystkim przepisy **ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych**³² i **Prawa geodezyjnego i kartograficznego**³³, ale również przepisy **Prawa budowlanego**³⁴, **ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**³⁵, oraz **ustawy o podatkach i opłatach lokalnych**³⁶.

I. Ustawa o ochronie gruntów

Ustawa ta jest podstawowym aktem prawnym definiującym ochronę gruntów rolnych i leśnych, a przede wszystkim regulującym zasady tej ochrony.

a) Podstawowe pojęcia

Ochrona gruntów rolnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zaś ochrona gruntów leśnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze (**art. 3**). W myśl **art. 4** pojęcie:

- przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – oznacza ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych;
- wyłączenia gruntów z produkcji – oznacza rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów;
- należności – oznacza to jednorazową opłatę z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji;
- opłaty rocznej – oznacza to opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, w wysokości 10% należności wyrażonej w tonach ziarna żyta lub w m³ drewna, uiszczaną – w przypadku trwałego wyłączenia – przez 10 lat [...], nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji.

Poprzez zapis **art. 5** ustawy organem właściwym w sprawach ochrony:

- gruntów rolnych jest starosta wykonujący w tym zakresie zadania z zakresu administracji rządowej.
- gruntów leśnych jest dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku.

b) Ograniczenia w przeznaczaniu gruntów na cele nierolnicze i nieleśne

Art. 7 ustawy uzależnia możliwość przeznaczania gruntu na cele nierolnicze lub nieleśne od uzyskania zgody właściwego organu, udzielonej na etapie sporządzania

³² Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.), zwana *ustawą o ochronie gruntów*.

³³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.), zwana *Prawem geodezyjnym i kartograficznym*.

³⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), zwana *Prawem budowlanym*

³⁵ ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwana *ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*

³⁶ ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613), zwana *ustawą o podatkach lokalnych*

mpzp. I tak, przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych (**art. 7 ust. 2 pkt 1**), stanowiących użytki rolne klas I-III (jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha) oraz gruntów leśnych (**art. 7 ust. 2 pkt 2**), stanowiących własność Skarbu Państwa, następuje po uzyskaniu zgody odpowiednio Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnione przez niego osoby. Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne pozostałych gruntów leśnych (**art. 7 ust. 2 pkt 5**) wymaga natomiast zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

c) Tryb wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej

Istotny z punktu widzenia kontroli **art. 11**, stanowiący podstawę wydawania decyzji wyłączeniowych, przesądza m.in., że:

- po jej wydaniu możliwe jest wyłączenie z produkcji rolniczej 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, a także gruntów, o których mowa w **art. 2 ust. 1 pkt 2-10** oraz gruntów leśnych;
- w decyzji wyłączeniowej określa się obowiązki związane z wyłączeniem, a wydanie tej decyzji następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Zgodnie z **art. 12 ust. 1** osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiszczyć należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych - także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Wymóg taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

Z kolei przepisy **art. 12 ust. 13 i 14** przewidują obowiązek uiszczenia należności z tytułu wyłączenia w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a opłaty rocznej za dany rok w terminie do dnia 30 czerwca tego roku.

Wymóg uiszczenia należności i opłat rocznych, a w przypadku gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego (**art. 12a**):

- do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego;
- do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

W razie stwierdzenia, że grunty zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z przepisami ustawy, sprawcy wyłączenia ustala się – na podstawie **art. 28. ust. 1** – opłatę w wysokości dwukrotnej należności. Zgodnie z **ust. 2** tego artykułu, jeżeli grunty przeznaczone w mpzp na cele nierolnicze lub nieleśne zostały wyłączone z produkcji bez decyzji wyłączeniowej, decyzję taką wydaje się z urzędu, podwyższając jednocześnie wysokość należności o 10%.

II. Prawo geodezyjne i kartograficzne

Ustawa ta reguluje m.in. sprawy ewidencji gruntów (katastru nieruchomości), którą definiuje (**art. 2 pkt 8**) jako jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami.

Ewidencja gruntów obejmuje informacje dotyczące m.in. gruntów, w tym ich położenia i powierzchni oraz rodzajów użytków gruntowych i ich klas gleboznawczych (**art. 20 ust. 1**).

Grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju, na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów (**art. 20 ust. 3**). W tym zakresie obowiązuje nadal **rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji gruntów**³⁷, nowelizowane ostatni raz w roku 1973.

Zgodnie z **art. 21 ust. 1** ustawy dane zawarte w ewidencji gruntów stanowią m.in. podstawę wymiaru podatków i świadczeń.

Informacje o gruntach, budynkach i lokalach zawiera operat ewidencyjny, który składa się z map, rejestrów i dokumentów uzasadniających wpisy do tych rejestrów. Informacje te są jawne i powszechnie dostępne (**art. 24 ust. 1 i 2** ustawy). Na uwagę zasługuje **art. 22 ust. 2 i 3**, zgodnie z którymi właściciele (władający) są obowiązani, pod groźbą sankcji grzywny wynikającej z **art. 48 ust. 1 pkt 5**, zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian.

Prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów (**art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 7d pkt 1 i art. 22 ust. 1**), należy do obowiązków starosty, jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej na terenie powiatu, wykonującego w tym zakresie zadania administracji rządowej.

Rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków³⁸, Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa określił m.in. sposób zakładania ewidencji gruntów, prowadzenia ewidencji, szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją, sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją. Ewidencję zakłada się i prowadzi w systemie informatycznym, którego podstawę stanowią komputerowe bazy danych ewidencyjnych, stanowiące integralną część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (**§3 ust. 1 i 2**). Jednym z obowiązków starosty, związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków, jest utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności (**§44**). Na uwagę zasługuje także **§54**, nakładający na starostę obowiązek przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie:

- a) zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji (co najmniej raz na 10 lat, obejmując nią co najmniej 10% dokumentów źródłowych),
- b) zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie (co najmniej raz na 15 lat, obejmując nią cały obszar).

III. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Określa ona m.in. zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. W myśl tej ustawy organem odpowiedzialnym za kształtowanie polityki przestrzennej na obszarze gminy (miasta) jest wójt (burmistrz, prezydent) i to on prowadzi proces planowania przestrzennego. Proces ten przewiduje szereg uzgodnień. I tak, zamierzenia przewidziane w projekcie mpzp oceniane są (**art. 17**) m.in. pod względem zasadności zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze przez organ właściwy w tym zakresie.

Zgodnie z przepisami tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie in-

³⁷ z 4 czerwca 1956 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 97 ze zm.)

³⁸ z 29 marca 2001 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 454)

westycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w mpzp (**art. 4 ust. 1**), a w przypadku braku miejscowego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy (**art. 4 ust. 2**), przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Zastosowanie ma tu przepis **art. 61 ust. 1** ustawy, na podstawie którego można wydać decyzję o warunkach zabudowy w przypadku łącznego spełnienia kilku warunków, w tym dotyczącego terenu przyszłej zabudowy, który nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, albo jest już objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu mpzp, który utracił moc.

Decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (**art. 60 ust. 1**) po uzgodnieniu z organami, o których mowa w **art. 53 ust. 4** ustawy. Sporządzenie projektu takiej decyzji powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów (**art. 60 ust. 4**).

Zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne uzyskuje się jedynie w trakcie opracowywania mpzp. W ustawie znajdujemy **art. 9 ust. 4** stanowiący, iż ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

IV. Prawo budowlane

W kontekście przedmiotu kontroli należy także zwrócić uwagę na regulacje:

- **art. 41 ust. 4**, który formułuje obowiązek zawiadomienia przez inwestora właściwego organu, czyli powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych co najmniej na 7 dni przed planowanym ich rozpoczęciem;
- **art. 57 ust. 1 pkt 5**, który stanowi o obowiązku sporządzenia dokumentacji inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, dołączanej do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

V. Ustawa o podatkach lokalnych

Wyłączanie gruntów ma również aspekt finansowy, a ujawnienie zmiany w oznaczeniu sposobu użytkowania gruntu z „rolnego” na „budowlany” ma znaczenie konstytutywne dla władającego gruntem. Z **art. 2 ust. 1 i 2** ustawy wynika, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Podlegają natomiast grunty, budynki oraz budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Tym samym dla ustalenia obowiązku uiszczenia podatku od nieruchomości, który jest podatkiem lokalnym, istotne jest wykazanie w ewidencji gruntów i budynków zmiany sposobu użytkowania, gdy dotyczy to gruntów pierwotnie rolnych. Obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie takiego obowiązku (**art. 6**). Natomiast sposób ustalenia podstawy opodatkowania oraz obliczenia podatku należnego określają przepisy **art. 4** ustawy.