



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 18 marca 2010 r.

**Pan
Mariusz TURENIEC
Starosta Zgorzelecki**

P/09/188
LWR-410-36-02/2009

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 Zgorzelcu, zwane dalej „Starostwem”, w zakresie ochrony gruntów rolnych w procesie zabudowy przemysłowej i innymi obiektami budowlanymi na terenie powiatu zgorzeleckiego w latach 2006-2009 (3 kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 26 lutego 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą. Przyjęta ocena wynika z ustaleń i ocen cząstkowych zaprezentowanych poniżej.

1. NIK pozytywnie ocenia fakt prowadzenia ewidencji gruntów zgodnie z obowiązującymi przepisami i w sposób umożliwiający wszystkim gminom z terenu powiatu zgorzeleckiego dostęp *on line* do bazy danych tej ewidencji.

2. Wydawane przez Starostę Zgorzeleckiego decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej obejmowały wszystkie elementy, niezbędne pod względem ich formalnej poprawności. Niemniej jednak z merytorycznego punktu widzenia nieprawidłowością było ujmowanie w tych decyzjach żądania uiszczenia naliczonych należności w ciągu 60 dni od daty,

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

w której decyzja stała się ostateczna, a opłaty rocznej w terminie do 30 czerwca dziesięciu kolejnych lat. Dotyczyło to 12 z 30, tj. 40,0% zbadanych decyzji wyłączeniowych z lat 2006-2009 (3 kwartały) i stanowiło naruszenie przepisu art. 12 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych², zwanej dalej *ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, przewidującego, że obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Zauważyć przy tym należy, iż Starostwo nie informowało potencjalnych wnioskodawców wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej o możliwości – mającej związek z treścią art. 12 ust. 1 *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych* – zastosowania dwustopniowego trybu postępowania, tj. wydania w pierwszej kolejności decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej (I etap), a następnie, po faktycznym wyłączeniu gruntów, wydania decyzji naliczającej należności i opłaty roczne (II etap). O taki tryb procedowania z powodzeniem wnioskowała jedynie BOT Kopalnia Węgla Brunatnego Turów SA.

3. Celem usprawnienia procedury wyłączania gruntów rolnych z produkcji Starostwo opracowało formularze wniosków o wyłączenie z użytkowania rolniczego gruntów z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe i komercyjne, przewidujące załączniki w postaci aktualnego wypisu z rejestru gruntów lub opisu i mapy nieruchomości, zaświadczenia urzędu gminy o przeznaczeniu nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego gminy lub kserokopii decyzji o warunkach zabudowy, a także kserokopii aktu notarialnego lub operatu szacunkowego nieruchomości. Domaganie się takich dokumentów od wnioskodawców stanowiło naruszenie, określonej w art. 77 §4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³, zasady zgodnie z którą od strony nie można wymagać udowadniania faktów powszechnie znanych oraz faktów znanych organowi z urzędu, a także, określonej w art. 77 §1 Kpa, zasady zobowiązującej organ administracji publicznej do zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Wskazać bowiem należy, że Pan Starosta z mocy prawa prowadzi ewidencję gruntów i budynków oraz otrzymuje 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 postępowaniach dotyczących wyłączenia z produkcji gruntów rolnych na terenie powiatu zgorzeleckiego zauważyć należy, iż Starosta Zgorzelecki może uzyskać wypis i wyrys z planu miejscowego, czy kopię decyzji w sprawie warunków zagospodarowania, zwracając się bezpośrednio do organów gmin, będących gospodarzami tych dokumentów.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266

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

4. NIK negatywnie ocenia niedostateczne zaangażowanie się Starostwa w działania kontrolne i nadzorcze, mające na celu poprawę wywiązywania się adresatów decyzji wyłączeniowych z obowiązku terminowego zgłaszania do ewidencji gruntów zmian sposobu użytkowania gruntów, tj. obowiązku przewidzianego w art. 22 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴, zwanej dalej *Prawem kartograficznym i geodezyjnym*. Nie przeprowadzono bowiem żadnej kontroli podmiotów (osób fizycznych i prawnych), które w latach 2006-2009 (3 kwartały) uzyskały decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, chociaż na ich zasadność wskazywały kontrole zrealizowane w związku z analogicznymi decyzjami z lat 2004-2005. Kontrole te wykazały mianowicie, iż na 40 przypadków faktycznej zmiany sposobu użytkowania gruntu, 8 (20,0%) nie zostało zgłoszonych do ewidencji gruntów. Mimo to Starostwo nie podjęło wobec tych podmiotów działań sanacyjnych, zagrożonych karą grzywny, przewidzianych w art. 48 ust. 1 pkt 5 *Prawa kartograficznego i geodezyjnego*. Przyczyn odstąpienia od wnioskowania o ukaranie nierzetelnych posiadaczy decyzji wyłączeniowych karą grzywny nie potrafił wskazać dyrektor Wydziału Geodezji i Kartografii.

Dowodem na konieczność podejmowania działań kontrolnych i nadzorczych jest przypadek BOT Kopalni Węgla Brunatnego Turów S.A., która o fakcie zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych o łącznej powierzchni 175,33 ha, poinformowała Starostwo dopiero 9 września 2008 r., chociaż ich faktyczne przemianowanie z gruntów rolnych na grunty kopalniane nastąpiło już w latach dziewięćdziesiątych.

5. Zgodnie z art. 21 ust. 1 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*, ewidencja gruntów stanowi podstawę wymiaru podatku lokalnego, co oznacza, że niewprowadzenie zmiany w ewidencji gruntów może skutkować pobieraniem przez gminę podatku niższego kwotowo, tj. podatku rolnego zamiast podatku od nieruchomości. W toku kontroli ujawniono w sumie 14 przypadków opóźnionego zgłoszenia, a w konsekwencji wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów, skutkującego pobraniem niższych w sumie o 3.081 zł podatków przez gminy wchodzące w skład powiatu zgorzeleckiego. Według dyrektora Wydziału Geodezji i Kartografii przypadki takie miały związek z okresem trwania procesu inwestycyjnego, gdyż inwestorzy zgłaszali do ewidencji gruntów i budynków fakt zmiany sposobu użytkowania gruntu rolnego po zakończeniu procesu inwestycyjnego.

6. Pozytywnie ocenić należy fakt przekazania w latach 2008-2009 z Wydziału Geodezji i Kartografii (komórki organizacyjnej prowadzącej ewidencję gruntów) do Wydziału Budownictwa i Środowiska (komórki organizacyjnej zajmującej się m.in. wydawaniem decyzji na wyłącze-

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027

nie gruntów z użytkowania rolniczego) informacji o 9 przypadkach wprowadzenia, na wniosek właściciela gruntów, zmian w ewidencji gruntów bez zezwoleń (decyzji) na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Wykonana przez Wydział Budownictwa i Środowiska procedura sprawdzenia tych przypadków pod kątem przestrzegania przepisów *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, nie wykazała naruszeń prawa, skutkujących działaniami administracyjnymi przewidzianymi w art. 28 tej ustawy, tj. podwyższeniem należności i opłat rocznych.

Analogicznej, zwyczajowej praktyki informowania Wydziału Budownictwa i Środowiska o wyłączeniu gruntu z produkcji rolniczej bez zezwolenia, nie zastosowano natomiast w jeszcze jednym przypadku, ujawnionym w toku kontroli NIK, a dotyczącym działki nr 29/2 o powierzchni 0,0622 ha, leżącej w obrębie Osiek Łużycki. Powodem tego było błędne zasugerowanie się pracownika Wydziału Geodezji i Kartografii treścią zapisu w operacie ewidencyjnym, wskazującą na istniejącą zabudowę działki, a tym samym na nierolny sposób jej użytkowania. Badania wykazały, że w tej sprawie Wydział Geodezji i Kartografii dokonał 26 stycznia 2009 r. zmiany sposobu użytkowania działki w ewidencji gruntów, w sytuacji braku stosownej decyzji wyłączeniowej. Wydział Budownictwa i Środowiska przygotowując decyzję o pozwoleniu na budowę domu mieszkalnego na przedmiotowej działce nieprawidłowo zweryfikował bowiem wniosek inwestora i odpowiednią dokumentacją, z których wynikała konieczność wyłączenia wzmiankowanej działki z użytkowania rolniczego.

Powiadomiony o powyższym przez kontrolera, dyrektor Wydziału Budownictwa i Środowiska wszczął 25 lutego 2010 r. postępowanie administracyjne w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej bez wymaganej decyzji. Zauważyć przy tym należy, iż na przedmiotowej działce wybudowany został dom mieszkalny, dla którego 23 stycznia 2009 r. uzyskana zezwolenie na użytkowanie.

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

1. Zaprzestanie domagania się od wnioskodawców wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej dołączania do wniosków dokumentów, których żądanie stoi w sprzeczności z przepisami art. 77 §1 i §4 *Kpa*.
2. Egzekwowanie obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej od dnia ich faktycznego wyłączenia.
3. Formułowanie w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej jednoznacznego zapisu, określającego sankcję za niezgłoszenie zmiany sposobu użytkowania gruntu.

4. Kontynuowanie kontroli podmiotów dysponujących decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej pod kątem wywiązywania się przez te podmioty z obowiązku zgłaszania faktycznej zmiany sposobu użytkowania gruntu.
5. Wnioskowanie, w trybie art. 48 ust. 1 pkt 5 *Prawa kartograficznego i geodezyjnego*, o ukaranie podmiotów, które w wymaganym terminie 30 dni nie zgłosiły do ewidencji gruntów faktycznej zmiany sposobu użytkowania gruntu.
6. Sfinalizowanie wszczętego w trakcie kontroli postępowania administracyjnego w sprawie nielegalnego wyłączenia z produkcji rolnej gruntu o powierzchni 0,0622 ha, stanowiącego działkę nr 29/2 - obręb Osiek Łużycki.

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.