

Warszawa, dnia 11 sierpnia 2006 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Komisja Rozstrzygająca**

**WPK/WPZ-0023-161/06/W
WPK/WPZ-KR - 0022-26-06**

Uchwała Nr 31/2006

Komisji Rozstrzygającej

**z dnia 11 sierpnia 2006 r. w sprawie zastrzeżeń do
wystąpienia pokontrolnego**

Na podstawie art. 61 ust. 1 w zw. z art. 56 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, póź. 973 ze zm.), Komisja Rozstrzygająca, powołana przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli postanowieniem z dnia 3 sierpnia 2006 r. w składzie:

Przewodniczący:	Tomasz Bolek	- doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
Członkowie:	Maria Szymańska	- doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego.
	Dariusz Kowalski	- doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
Protokolant:	Danuta Kantarska	-st. referent w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 11 sierpnia 2006 r., zastrzeżeń zgłoszonych przez Starostę Kieleckiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 lipca 2006 r. (Nr LKI-4105-2-06), skierowanego w związku z kontrolą przeprowadzoną w Starostwie Powiatowym w Kielcach w zakresie wyłączenia gruntów⁷ z produkcji rolnej i jego wpływu na aktualizacje ewidencji gruntów i budynków oraz skutków finansowych *tych* czynności w latach 2004-2005, podjęła następującą

uchwałę:

Zastrzeżenia z dnia 18 lipca 2006 r. zgłoszone przez Starostę Kieleckiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 lipca 2006 r. (Nr LKI-4105-2-06), skierowanego w związku z kontrolą przeprowadzoną w Starostwie Powiatowym w Kielcach w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i jego wpływu na aktualizacje ewidencji gruntów i budynków oraz skutków finansowych tych czynności w latach 2004-2005:

1. Uwzględnia się w całości do:

- a) oceny dotyczącej podania w decyzji zezwalającej na wyłączenie użytku rolnego z produkcji nr R.O.I.6018-16/2002 niewłaściwego numeru działki,
- b) oceny dotyczącej ujawnienia 2 przypadków niewystąpienia przez inwestorów do Starosty Kieleckiego o wydanie decyzji na wyłączenie z produkcji gruntów klasy IIIa i IIIb z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne.

2. Uwzględnia się w części do:

- a) oceny dotyczącej rzetelności sprawozdań z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów (RRW-11) za 2004 r. i za 2005 r.,
- b) oceny dotyczącej niezamieszczania w decyzjach wyłączeniowych pouczenia strony o obowiązku zgłoszenia Staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

3. Oddala się w pozostałym zakresie,

4. W związku z uwzględnieniem zastrzeżeń w zakresie opisanym w pkt 1 i 2, w treści wystąpienia pokontrolnego wprowadza się następujące zmiany:

- a) na str. 2, pierwsze zdanie w pkt 3, rozpoczynające się wyrazami: „Najwyższa Izba Kontroli” i kończące się wyrazami:

„dokumentacją źródłową.”, zastępuje się zdaniem: „Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelne wykazanie przez Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska w decyzjach wyłączeniowych oraz w sprawozdaniach RRW-11 danych niezgodnych z dokumentacją źródłową.”,

- b) na str. 2, w 18 wersie od dołu liczbę: „1,72” zastępuje się liczbą „1,9”,**
- c) na str. 2, pierwsze zdanie akapitu trzeciego od dołu, rozpoczynające się wyrazami: „W 2 decyzjach” i kończące się wyrazami: „zamiast 281/6.” zastępuje się zdaniem: „W 1 decyzji na 31 poddanych badaniu stwierdzono niewłaściwy numer działki podlegającej wyłączeniu. W decyzji nr RO.I.6018-295/05 z dnia 12 kwietnia 2005 r. wpisano numer działki 2753 zamiast 2734.”,**
- d) na str. 4, w 6 wersie od dołu cyfrę: „3” zastępuje się cyfrą: „2”,**
- e) na str. 5 skreśla się pkt 8, a dalszym punktom nadaje się numery od 8 do 10,**
- f) na stronie 7 skreśla wniosek oznaczony numerem 6.**

UZASADNIENIE

W okresie od 29 marca do 3 lipca 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Kielcach przeprowadziła kontrolę w Starostwie Powiatowym w Kielcach (dalej: Starostwo) w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i jego wpływu na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutków finansowych tych czynności w latach 2004-2005. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 7 lipca 2006 r., do którego Starosta Kielecki w piśmie z dnia 18 lipca 2006 r. złożył 4 zastrzeżenia.

Wyznaczona do rozpoznania zastrzeżeń Komisja Odwoławcza w Delegaturze NIK w Kielcach na posiedzeniu jawnym w dniu 25 lipca 2006 r. podjęła uchwałę w sprawie zastrzeżeń Starosty Kieleckiego (dalej: Starosta). Uchwały tej jednakże nie zatwierdził Prezes Najwyższej Izby Kontroli, powołując do ostatecznego rozpoznania zastrzeżeń Komisję Rozstrzygającą.

Zastrzeżenie 1 dotyczyło oceny zawartej na str. 2 w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako nierzetelne wykazywanie w sprawozdaniach z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów (RRW-11) za 2004 i 2005 r. danych niezgodnych z dokumentacją źródłową. Niezgodność polegała na tym, że w sprawozdaniu za 2004 r. wykazano powierzchnię gruntów większą o **1,72 ha** od zawartej w decyzjach wyłączeniowych, a za 2005 r. - powierzchnię mniejszą o 1,9 ha.

W zastrzeżeniu do tej oceny Starosta stwierdził, że tylko w przypadku 1 decyzji (zbiornik wodny o pow. 1.90 ha) pomyłkowo wykazano wyłączoną powierzchnię w sprawozdaniu za 2004 r. zamiast za 2005 r.

Komisja Rozstrzygająca uwzględniła zastrzeżenie w części.

Komisja Rozstrzygająca oddaliła zastrzeżenie w zakresie dotyczącym podania w sprawozdaniach RRW-11 za 2004 r. i 2005 r. nierzetelnych danych.

Z ustaleń kontroli wynika, iż powierzchnia gruntów wyłączonych z produkcji, wykazana w sprawozdaniach RRW-11 za 2004 r. i 2005 r., była niezgodna z powierzchniami gruntów wykazanymi w dokumentacji źródłowej. W sprawozdaniu za 2004 r. wykazano powierzchnie gruntów większą o 1,9 ha od powierzchni gruntów wynikających z dokumentacji źródłowej, a w sprawozdaniu za 2005 r. wykazano powierzchnię mniejszą o 1,9 ha. Błąd ten spowodowany był tym, że grunty rolne o pow. 1,9 ha, wyłączone na podstawie decyzji RO.1.6018-1242/2004 z **dnia 17 stycznia 2005 r.** zostały ujęte w sprawozdaniu RRW-11 za 2004 r., zamiast w sprawozdaniu RRW-11 za 2005 r.

Komisja Rozstrzygająca uwzględniła zastrzeżenie w zakresie dotyczącym różnicy pomiędzy powierzchnią gruntów wyłączoną z produkcji rolniczej w 2004 r., a powierzchnia tych gruntów wykazaną w sprawozdaniu za 2004 r. Różnica ta wynosi **1,9 ha**, a nie jak wskazano w wystąpieniu pokontrolnym **1,72 ha**.

Zastrzeżenie 2 dotyczyło oceny zawartej na str. 2, w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego, w której NIK stwierdziła, że w decyzji Nr RO.1.6018-16/2002 o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej wpisano niewłaściwy numer działki, tj. wpisano nr 261/8 zamiast 281/6.

W zastrzeżeniu Starosta podniósł, iż w decyzji wpisano numer 281/8 i ten numer jest prawidłowy.

Komisja Rozstrzygająca uwzględniła zastrzeżenie.

Z decyzji Nr RO.1.6018-16/2002 z dnia 3 czerwca 2002 r. w sprawie wyłączenia gruntów rolnych z produkcji w związku z budowa domu mieszkalnego wynika, że działka wyłączona z produkcji rolnej jest oznaczona numerem 281/8. Numer działki 281/8 potwierdza wypis z rejestru gruntów z dnia 27 maja 2002 r., a zatem tuż przed wydaniem decyzji (a.k. str. 307-309). Zatem w decyzji wyłączeniowej wpisano prawidłowy numer działki.

Zastrzeżenie 3 dotyczyło oceny zawartej na str. 4-5, w pkt 7 wystąpienia pokontrolnego w której Delegatura NIK w Kielcach stwierdziła, iż Starosta nie korzystał z przysługujących mu z mocy Prawa geodezyjnego i kartograficznego uprawnień do egzekwowania od inwestorów terminowego zgłaszania danych objętych ewidencją gruntów i budynków. We wszystkich wydanych w badanym okresie decyzjach wyłączeniowych nie zamieszczono pouczenia strony o obowiązku zgłoszenia Staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni od dnia powstania tych zmian, co wynika z art. 22 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Nie zamieszczono również zapisu o zagrożeniu sankcją grzywny w przypadku nie dopełnienia opisanych wyżej obowiązków (art. 48 ust. 1. pkt 1 i 5 ww. ustawy) i nie były one stosowane. Brak informowania strony wyłączeniowej o powyższych obowiązkach oraz sankcjach za ich nie wykonanie, w świetle definicji wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, zawartej w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, pozostaje w sprzeczności z art. 11 ust. 1 in fine tej ustawy i art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W zastrzeżeniu Starosta podał, że pouczeń w decyzjach nie zamieszczano, gdyż ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie nakłada takiego obowiązku.

Komisja Rozstrzygająca uwzględniła w części zastrzeżenie.

Komisja Rozstrzygająca oddaliła zastrzeżenie dotyczące braku podstaw do zamieszczania w decyzjach wyłączeniowych pouczenia o obowiązku zgłoszenia zmiany danych dotyczących gruntu zawartych w ewidencji gruntów i budynków w zakresie innego, niż rolnicze użytkowania gruntu.

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r., nr 240, póź. 2027), przez ewidencję gruntów i budynków rozumie się jednolity dla całego kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy, ewidencja obejmuje informacje dotyczące m.in. rodzajów użytków gruntowych. Ewidencja gruntów obejmuje zatem

informacje o stanie prawnym i faktycznym działek i budynków w zakresie danych ewidencyjnych.

Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie. Wyłączenie to następuje z dniem rozpoczęcia innego niż rolne lub leśne użytkowanie gruntu, a nie z dniem kiedy decyzja zezwalająca na wyłączenie stała się ostateczna. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, póź. 1266 ze zm.), wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej lub leśnej następuje z dniem faktycznego rozpoczęcia innego, niż rolne użytkowania gruntu. Podstawą zmiany danych w ewidencji gruntów i budynków dotyczącego rodzaju użytku gruntowego jest zatem powzięcie przez starostę informacji o rozpoczęciu innego, niż rolne użytkowania gruntu. W takim przypadku właściciele użytków rolnych lub leśnych zobowiązani są zgłosić właściwemu staroście zmianę sposobu użytkowania użytku gruntowego, stosownie do dyspozycji art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego zdanie pierwsze. Nie dotyczy to sytuacji, kiedy zmiany w ewidencji wynikają z decyzji właściwych organów (art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego zdanie drugie).

Dlatego też pouczenie o ciążyącym na adresacie decyzji wyłączeniowej obowiązku zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków (np. rozpoczęcia innego, niż rolne użytkowania gruntu) powinno zostać zamieszczone w decyzji wyłączeniowej. Podstawa prawną zamieszczenia takiego pouczenia jest:

- art. 11 ust. 1 (zdanie drugie) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który stanowi, że w decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych lub leśnych należy określić obowiązki związane z wyłączeniem,
- art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym właściciele gruntu są obowiązane zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian.

Należy zauważyć, iż z wyjaśnień złożonych w czasie kontroli przez Naczelnika Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa (*akta, kontroli, str. nr 40*) jak też z wypowiedzi uczestniczących w posiedzeniu Komisji Odwoławczej przedstawicieli Starostwa wynika, że wydawane obecnie decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji, zawierają stosowne pouczenia o obowiązkach wynikających z Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Komisja Rozstrzygająca dokonała zmiany w treści wystąpienia pokontrolnego. W pkt 7

nieprawidłowo powołano przepis art. 22 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zamiast przepisu art. 22 ust. 2 ustawy.

Zastrzeżenie 4 dotyczyło oceny zawartej na str. 5, w pkt 8 wstąpienia pokontrolnego.

W ocenie tej Izba stwierdziła, że w czasie kontroli ujawniono 2 przypadki niewystąpienia przez inwestorów do Starosty Kieleckiego o< wydanie decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji gruntów klasy IIIa i IIIb z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, pomimo że wyłączenie takie nastąpiło.

Dotyczyło to:

- działki nr 295/1 - grunty orne i użytki rolne klasy IIIa i IIIb zabudowane, o powierzchni 5044 m² w obrębie Sieradowice, Gmina Bodzentyn; pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego zostało wydane przez Urząd Miasta i Gminy w Bodzentynie w dniu 1.9 października 1995 r., zgłoszenie przez inwestora rozpoczęcia robót budowlanych nastąpiło 21 września 1996 r., a pozwolenie na użytkowanie budynku mieszkalnego wydane zostało w dniu 4 stycznia 2005 r.,
- działki nr 1819-użytki rolne klasy U1a zabudowane, o powierzchni 291 m² w obrębie Bodzentyn, Gmina Bodzentyn; pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego zostało wydane przez Urząd Miasta i Gminy w Bodzentynie w dniu 6 września 1999 r., zgłoszenie przez inwestora rozpoczęcia robót budowlanych nastąpiło w dniu 22 września 1999 r., a pozwolenie na użytkowanie budynku mieszkalnego wydano 31 stycznia 2005 r.

Delegatura NIK w Kielcach wskazała ponadto, iż z uwagi na brak w opisanych wyżej przypadkach współdziałania pomiędzy Wydziałem Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska a Powiatowym Inspektoratem Nadzoru Budowlanego, dopiero w dniu 1 czerwca 2006 r., tj. po upływie odpowiednio 10 i 6 lat wszczęte zostały z urzędu postępowania w sprawie wyłączenia gruntów rolnych bez wymaganych decyzji wyłączeniowych. Do dnia zakończenia kontroli NIK postępowania nie zostały zakończone.

W zastrzeżeniu Starosta nie zgodził się z oceną i wyjaśnił, że z przeprowadzonego przez Starostwo postępowania wyjaśniającego wynika, iż w podanych przypadkach nie zachodziła potrzeba uzyskiwania decyzji, ponieważ:

- inwestor był rolnikiem i posiadał gospodarstwo rolne - budownictwo zagrodowe (dot. pozwolenia na budowę z dnia 19 października 1995 r.).
- nowy budynek wybudowano w miejscu istniejącej już zabudowy - stare budynki zostały rozebrane w trakcie starania się o pozwolenie (dot. pozwolenia na budowę z dnia 6 września 1999 r.).

Komisja Rozstrzygająca uwzględniła zastrzeżenie.

Z przedłożonych przez Starostwo dodatkowych materiałów z przeprowadzonych postępowań wyjaśniających (a.k. str. 310-328), wszczętych w celu ustalenia, czy zachodziła potrzeba wydania w powyższych sprawach decyzji zezwalających na wyłączenie użytków rolnych z produkcji rolniczej, wynika, że przed uzyskaniem pozwoleń na budowę inwestorzy otrzymali decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te na wskazanych przez inwestorów działkach dopuszczały budownictwo jednorodzinne na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bodzentyn.

Wydanie tych decyzji było zgodne z przepisem art. 40 ust. 1 obowiązującej wówczas ustawą z dnia 1 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.), który stanowił, że w sprawach ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu orzeka się w drodze decyzji na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z powyższych ustaleń wynika zatem, że inwestorzy nie byli zobowiązani do występowania o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych. Dlatego też wyniki wszczętych postępowań wyjaśniających (jakkolwiek nie były one znane w dacie zakończenia kontroli) uzasadniają uwzględnienie zastrzeżenia. W związku z uwzględnieniem zastrzeżenia Komisja Rozstrzygająca wykreśliła z treści wystąpienia kwestionowaną ocenę oraz wynikający z tej oceny wniosek pokontrolny nr 6, zalecający po zakończeniu postępowania administracyjnego podjęcie działań w sprawie uregulowania przeznaczenia gruntów wyłączonych bez wymaganej decyzji.

* * *

Zgodnie z przepisem art. 56 ust. 6 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, uchwała Komisji Rozstrzygającej jest ostateczna.

