

Kielce, dnia lipca 2006 r.

P/06/135
LKI-4105-2-06

Pan
Zbigniew
Banaśkiewicz
Starosta Kielecki

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t Dz. U. z 2001 r. nr 85, poz. 937 ze zm.) zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach skontrolowała Starostwo Powiatowe w Kielcach (Starostwo) w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i jego wpływu na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutki finansowe tych czynności w latach 2004-2005.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokóle kontroli podpisanym w dniu 4 lipca 2006 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia - pomimo stwierdzonych nieprawidłowości - wykonywanie zadań związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej, ich wpływ na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz wynikającymi z tego skutkami podatkowymi.

W badanym okresie Starosta wydał na podstawie art. 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2004 r., nr 121, poz. 1266 ze zm.) oraz wniosków zainteresowanych stron, 20 decyzji wyłączeniowych, w tym w 2004 r. - 7 decyzji o łącznej powierzchni 1937,2 m² i w 2005 r. 13 decyzji o łącznej powierzchni 23027,90 m². Decyzjami objęte były grunty III klasy bonitacyjnej z przeznaczeniem na cele budowlane, w tym w 17 przypadkach, tj. w 85 % pod budownictwo mieszkalne jednorodzinne.

2. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu informowania interesantów o uwarunkowaniach związanych z wydaniem decyzji wyłączeniowej gruntów z produkcji rolnej.

Według stanu na dzień 31 marca 2006 r. jedynie dwie z 19 gmin i 3 miast i gmin posiadały zaktualizowane plany przestrzennego zagospodarowania, a w jednym przypadku dotyczącym Gminy Miedziana Góra w 7 sołectwach na 10, plany zostały uaktualnione. We wszystkich poddanych badaniu 31 sprawach do wniosku o wydanie decyzji wyłączeniowej załączone były m.in., decyzje o warunkach zabudowy i projekty zagospodarowania działek. Natomiast niezbędne informacje wynikające z wypisu z rejestru gruntów i mapy glebowo - rolniczej były pozyskiwane z zasobu geodezyjnego Starostwa.

3. 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.

Powierzchnie wyłączonych z produkcji gruntów, wykazane w sprawozdaniach wzór RRW-11 za 2004 r. i 2005r. - *z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów*, były niezgodne z powierzchniami wykazanymi w decyzjach wyłączeniowych. W sprawozdaniu za 2004 r. wykazano powierzchnię gruntów większą o 1,9 ha od zawartej w decyzjach wyłączeniowych, a za 2005r. powierzchnię mniejszą o 1,9 ha. Sprawozdania te były podpisane z upoważnienia Starosty, przez Rafała Kozieł - Kierownika Referatu ds. Rolnictwa i Leśnictwa, za 2004 r. i Mariana Szałas-Naczelnika Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska (WRLiOS).

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. W kolejnej decyzji nr RO.I.6018-1242/2004 z 17 stycznia 2005 r. dotyczącej działki nr 14/1 położonej w obrębie Skały - gmina Nowa Słupia wpisano powierzchnię 0,30 ha zamiast 0,03 ha a w odniesieniu do działki nr 15/1 położonej w ww. obrębie wpisano powierzchnię 0,30 ha zamiast 0,03 ha. Zainteresowane strony nie wniosły odwołań od powyższych decyzji.

4. NIK negatywnie ocenia również nieprzestrzeganie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych związanych z wydaniem decyzji wyłączeniowej bez zachowania trybu wynikającego z art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Opisana wyżej decyzja z dnia 17 stycznia 2005 r. w odniesieniu do działki nr 7/1 położonej w obrębie Włochy - Gmina Nowa Słupia została wydana z naruszeniem postanowień art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych. Działka ta stanowiła obszar zwarty o powierzchni 0,8264 ha, w tym grunty klasy R II

stanowiły powierzchnię 0,4406 ha, grunty klasy IIIa-0,3858 ha, a ich wyłączenie z produkcji rolnej zgodnie z ww. przepisem wymagało zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Pomimo, że Wójt Gminy Nowa Słupia takiej zgody nie przedłożył, Starosta wydał decyzję o jej wyłączeniu z produkcji rolnej z przeznaczeniem pod budowę zbiornika wodnego. Decyzję z upoważnienia Starosty podpisał Marian Szałas - Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska.

5. W ocenie NIK dotychczasowe unormowania zawarte w szczególności w Prawie geodezyjnym i kartograficznym nie dawały podstaw do uznania faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji od dnia rozpoczęcia na tym gruncie robót budowlanych, a tym samym ustalenia - co najmniej od tej daty - podatku od nieruchomości gruntowej stanowiącego m.in. dochód gminy.

Na podstawie analizy objętych badaniem 31 spraw, z których w 20 przypadkach wydane były decyzje wyłączeniowe stwierdzono, że Starostwu nie były znane losy gruntów od momentu wydania decyzji wyłączeniowej do dnia złożenia przez wnioskodawcę inwentaryzacji powykonawczej a o pozyskanie takich informacji Starostwo nie zabiegało pomimo, że dysponował nimi Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (PINB). Upływ czasu pomiędzy wydaniem decyzji wyłączeniowej, a wprowadzeniem zmian w ewidencji wynosił w skrajnych przypadkach od 13 do 40 miesięcy. W przypadkach, gdy decyzja wyłączeniowa nie była wymagana (9 spraw) lub strona nie złożyła wniosku o jej wydanie (ujawniono 2 przypadki), upływ czasu od dnia zgłoszenia do PINB zamierzonego terminu rozpoczęcia w ciągu 7 dni robót budowlanych (art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego), a tym samym faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji w 24 przypadkach wynosił od 28 do 91 miesięcy. Z dokonanego w toku kontroli porównania szacunkowych kwot płaconego podatku rolnego i kwot należnego gminom podatku gruntowego dla wybranej próby 23 nieruchomości gruntowych, w odniesieniu do których nastąpiło rozpoczęcie robót budowlanych wynikało, że kwota należnego gminom podatku od nieruchomości gruntowych za okres 2004 – 2005 wynosiła ogółem 4.556 zł. W 7 przypadkach (na 31 badanych) nie zgłoszenia do PINB zamierzonego terminu rozpoczęcia robót budowlanych dotyczyło decyzji wyłączeniowych wydanych przez Starostę w latach 2004-2006, dla których termin rozpoczęcia budowy w okresie 2 lat od wydania pozwolenia na budowę nie upłynął.

6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak działań związanych z egzekwowaniem od inwestorów terminowego zgłaszania danych objętych ewidencją gruntów i budynków oraz przekazywania do Powiatowego Zasobu Geodezyjnego prac geodezyjnych.

Zgodnie z art. 6a ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz. U. z 2005 r., nr 240, poz. 2027), prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów przypisane było Staroście, wykonującego w tym zakresie zadania administracji rządowej. Zadania te wykonywał Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (WGiGN) na podstawie pisemnego upoważnienia Starosty.

Starosta nie dysponując stosownymi informacjami nie egzekwował od inwestorów przekazania do Powiatowego Zasobu Geodezyjnego prac geodezyjnych i kartograficznych pomimo upływu 15 - 24 miesięcy od zgłoszenia do PINB zakończenia robót budowlanych i uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynków mieszkalnych (3 przypadki), co stanowiło naruszenie postanowień zawartych w art. 12 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, a tym samym wydłużało termin wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów. Dotyczyło to następujących inwestorów:

- Agnieszki i Macieja Januchta zam. Wilków 31. Zgłoszenie w dniu 16 kwietnia 2004 r. zakończenia robót budowlanych budynku mieszkalnego na działce nr 674 w obrębie Wilków,
- Tadeusza Chodzińskiego zam. w Woli Murowanej. Zgłoszenie w dniu 20 stycznia 2005 r. zakończenia robót budowlanych budynku mieszkalnego na działce nr 429/1 w obrębie Wola Murowana,
- Bogdana Kowalika zam. w Sieradowicach I. Uzyskał w dniu 4 stycznia 2005 r. pozwolenie na użytkowanie budynku mieszkalnego na działce 295/1 w obrębie Sieradowice.

7. Starosta Kielecki 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. 2 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 decyzji 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.

8. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do decyzji wyłączeniowych, w których ustalone zostały opłaty roczne i należności za wyłączenie gruntów rolnych.

W badanym okresie Starosta wydał 2 decyzje ustalające należności i opłaty z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów klasy II-III. Kwoty należności i opłat rocznych były naliczone prawidłowo. W decyzjach tych określony został termin, w którym po stronie wnioskodawcy powstaje obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych na konto Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego-dysponenta Terenowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych. Starostwo było informowane o terminie i kwocie uregulowania powyższych należności.

9. W ocenie NIK funkcjonujący w Starostwie system informowania i przekazywania do gmin zmian w ewidencji gruntów i budynków nie zapewnia sprawnego działania i nadzoru w tym zakresie.

Od lipca 2000 r. ewidencja gruntów rolnych i budynków prowadzona była dla wszystkich zlokalizowanych na terenie powiatu gmin. Ewidencja prowadzona była w systemie elektronicznym przy zastosowaniu programów *Ewmapa i Ewopis* firmy GEOBIT z Chorzowa. W badanym okresie wprowadzonych było 36.902 zmian, z tego w 2004r. - 20.563, a w 2005r. 16.339. Programy te przeznaczone były do prowadzenia ewidencji gruntów dla poszczególnych obrębów lub określonych gmin narastająco na dzień wystąpienia ostatniej zapisanej zmiany, bez możliwości automatycznego wybierania poszczególnych rodzajów wprowadzanych do programu zmian, w tym z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych i leśnych.

Według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, Starostwo nie posiadało łączności *on line* z żadną gminą powiatu kieleckiego. Dla gmin, które posiadają elektroniczne programy ewidencyjne Starostwo udostępniało dla własnych celów, (nieodpłatnie) bazy danych. O wprowadzonych zmianach w ewidencji Starostwo informowało gminy drogą elektroniczną lub pocztową w terminie od 2 do 4 tygodni od daty wprowadzenia zmiany. Nie dokumentowało natomiast dat przekazywania do poszczególnych gmin zmian w ewidencji gruntów.

10. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38, poz. 454) w zakresie prac związanych z weryfikacją i modernizacją ewidencji gruntów i budynków.

W wymagalnym terminie, tj. do 31 grudnia 2003 r. uruchomiony został system informatyczny służący do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. Dotrzymany został również termin (31 grudnia 2005 r.) do założenia komputerowych baz danych dla obszarów miast. Rozpoczęte zostały prace związane z weryfikacją i modernizacją ewidencji gruntów i budynków. Do czasu zakończenia kontroli NIK przeprowadzono częściową weryfikację użytków w zakresie terenów zabudowanych dla gmin:

Pierzchnica, Daleszyce, Piekoszów i Raków. Przeprowadzona została modernizacja ewidencji gruntów i założono ewidencję budynków dla miast: Bodzentyn, Chęciny i Chmielnik oraz obrębu Danków Wójtostwo - Gmina Daleszyce. Prace weryfikacyjne i modernizacyjne finansowane były w całości z dotacji celowych Budżetu Państwa na realizację przez samorząd zadań z zakresu administracji rządowej w dziale 010-Rolnictwo i łowiectwo i w dziale 710-Działalność usługowa. W badanym okresie poniesione zostały na realizację ww. zadań wydatki w łącznej kwocie 291.306 zł.

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

1. Zaniechanie wydawania decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji w przypadkach, gdy brak jest wymaganego art. 7 ust. 1 uprzedniego przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze
2. Informowanie stron decyzji wyłączeniowych o obowiązku wynikającym z art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, zobowiązującym do informowania Starosty o zmianach w użytkowaniu gruntów w terminie 30 dni od dnia powstania zmiany oraz o sankcjach wynikających z art. 48 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy w przypadku nie przestrzegania tego obowiązku.
3. Zapewnienie przekazywania do gmin zmian w ewidencji gruntów i budynków niezwłocznie po ich wprowadzeniu do zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz dokumentowanie tych czynności.
4. Zapewnienie rzetelnego sporządzania obowiązującej sprawozdawczości w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolnej.
5. Wykorzystywanie wewnętrznego systemu informatycznego m.in. do wykazywania w decyzjach wyłączeniowych właściwych numerów działek i ich powierzchni.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę w terminie 14 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 Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.