



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KIELCACH

Al Tysiąclecia Państwa Polskiego 4

25-520 KIELCE

tel. 344-55-75, tel./fax 344-66-15

e-mail: lki@nik.gov.pl

P/06/135

LKI-4105-2-06

Kielce, 7 lipca 2006 r.

tekst ujednoczony

**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. póź. 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 protokole 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 aktualizacje 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, póź. 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 warunkowaniach 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 1 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 rolniczej, 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 R.O.1.6018-295/05 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 Skaty - 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 I 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 stanowiła 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 włączenia 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). Upływ⁷ 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, póź. 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. xxxxxx. Zgłoszenie w dniu 16 kwietnia 2004 r. zakończenia robót budowlanych budynku mieszkalnego na działce xx xxx w obrębie xxxxxx,
- Tadeusza Chodzińskiego zam. x xxxx xxxxxxxxxx . Zgłoszenie w dniu 20 stycznia 2005 r. zakończenia robót budowlanych budynku mieszkalnego na działce xx xxxx w obrębie xxxx xxxix ,
- Bogdana Kowalika zam. x xxxxxxxxxxxxxx x. Uzyskał w dniu 4 stycznia 2005 r. pozwolenie na użytkowanie budynku mieszkalnego na działce xxxxx w obrębie xxxxxxxx..

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 były⁷ 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 obrębów⁸ 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 gruntów¹ 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, Piekoszków 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.