

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KRAKOWIE

Nr kontroli P/06/135

Nr ewid. 172/2006/P06135/LKR

**Informacja
o wynikach kontroli
Wyłączanie gruntów z produkcji
rolnej i jego wpływ na aktualizację
ewidencji gruntów i budynków oraz
skutki podatkowe tych czynności**


K r a k ó w g r u d z i e Ń 2 0 0 6 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*


Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i jego wpływ na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutki podatkowe tych czynności

Dyrektor Delegatury


Jan Dziadoń

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

dnia 22 grudnia 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.2.1. Wydawanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej	7
2.2.2. Ujawnianie zmian sposobu użytkowania gruntu w ewidencji gruntów i jego wpływ na opodatkowanie nieruchomości	8
2.2.3. Sposób prowadzenia ewidencji oraz sprawozdawczość	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Badanie prawidłowości przeznaczania gruntu na cele nierolnicze i nieleśne oraz wydawanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej	18
3.2.2. Ujawnianie wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej w ewidencji gruntów i budynków oraz skutki finansowe kontrolowanej działalności	25
3.2.3. Sposób prowadzenia ewidencji oraz sprawozdawczość w zakresie ochrony gruntów rolnych	29
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	32
4.1. Przygotowanie kontroli	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	32
4.2.1. Wnioski pokontrolne	32
4.2.2. Postępowania kontrolne oraz odwoławcze	33
4.2.3. Przebieg i wyniki dyskusji problemowej po zakończeniu kontroli	34
5. ZAŁĄCZNIKI	36
1. Schemat procedur związanych z przeznaczeniem i wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej	37
2. Ilość zbadanych spraw	38
3. Powierzchnia gruntów ujawnionych jako wyłączone w ewidencji gruntów i budynków.....	39
4. Wykaz jednostek kontrolowanych oraz osób kierujących tymi jednostkami, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	40
5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	42
6. Wykaz aktów prawnych.....	43

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w II i III kwartale 2006 r. kontrolę P/06/135 „Wyłączanie gruntów z produkcji rolnej i jego wpływ na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutki podatkowe tych czynności”. Obejmowała ona działanie starostów i prezydentów miast na prawach powiatu w zakresie wykonywania przez nich zadań i kompetencji dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz ujawniania w ewidencji gruntów i budynków statusu gruntów wyłączanych z produkcji rolniczej.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, a uzasadniały ją wyniki innych, wcześniej prowadzonych badań kontrolnych, wskazujące na istotne nieprawidłowości w przedmiotowym obszarze. Kontrola rozpoznawcza potwierdziła konieczność pogłębienia badań i głębszej analizy w tym zakresie.

Kontrola realizowana była w obszarze priorytetu NIK „Państwo przyjazne obywatelowi – obsługa obywatela przez urzędy administracji publicznej i służby publiczne”.

Celem kontroli było dokonanie oceny (przy zastosowaniu kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności) oraz sformułowanie wniosków w zakresie sposobu dokonywania wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, przy braku szczegółowych uregulowań prawnych. W szczególności ocena dotyczyła:

- postępowania związanego z dokonywaniem wyłączeń gruntów z produkcji rolnej;
- prawnej regulacji oraz praktyki dokonywania zmian w ewidencji gruntów i budynków, w tym praktyki w zakresie wskazywania momentu, w którym następuje faktyczne rozpoczęcie innego niż rolnicze (leśne) sposobu użytkowania gruntów;
- następstw prawnych zmiany oznaczenia użytków gruntowych w ewidencji, w szczególności w zakresie ustalenia podatku od nieruchomości;
- wpływu funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków na ewidencje podatkowe prowadzone w gminach.

Kontrolą zostało objętych 39 jednostek – urzędów miast na prawach powiatu i starostw powiatowych na terenie województw: dolnośląskiego, lubelskiego, małopolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, co stanowi przeszło 10 % liczby jednostek wykonujących zadania powiatowe w kraju (379). Kontrole przeprowadziły Delegatury NIK w: Białymstoku, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i we Wrocławiu.

Badania dotyczyły działania kontrolowanych jednostek w latach 2004 – 2005, jednak w zakresie niezbędnym dla rzetelnego ustalenia i opisanie stanu faktycznego sięgano do okresu wcześniejszego, bądź uwzględniano zdarzenia mające miejsce w 2006 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania skontrolowanych organów (starostów i prezydentów miast na prawach powiatu), realizujących zadania z zakresu administracji rządowej, zarówno jako organów właściwych w sprawach wyłączenia gruntów rolnych z produkcji, jak i organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, odpowiedzialnych za prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Ocena ta jest konsekwencją:

1) stwierdzenia naruszeń przepisów obowiązujących w zakresie wydawania decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej,

2) nierzetelnego ujawniania zmian sposobów użytkowania gruntów w ewidencji gruntów, bezpośrednio przekładającego się na niewłaściwy sposób opodatkowania nieruchomości gruntowych,

3) nierzetelnej sprawozdawczości z zakresu ochrony gruntów rolnych.

Niezależnie od stwierdzonych w toku kontroli zaniedbań ze strony organów administracji, znaczący wpływ na taki obraz kontrolowanej działalności ma wadliwość regulacji prawnych, a także brak ich dostatecznej spójności – tj. głównie pomiędzy ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych z jednej strony, a Prawem geodezyjnym i kartograficznym oraz przepisami wykonawczymi z drugiej. Wady i luki prawne są czynnikami sprzyjającymi powstawaniu mechanizmów korupcyjnych, zważywszy na zidentyfikowany w niniejszej kontroli znaczny obszar dowolności działania urzędników administracji publicznej.

2.2. Synteza wyników kontroli

Kontrolowany zakres działania starostów (prezydentów w miastach na prawach powiatu) objęty jest przepisami trzech ustaw: o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹, prawo geodezyjne i kartograficzne² i prawo budowlane³, jak również wiąże się z ustawami: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ oraz o podatkach i opłatach lokalnych⁵. Analiza stanu prawnego, jak i ustalenia kontroli przedstawione zostały w nawiązaniu do kolejnych etapów procedury współtworzących system planowania, przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych, szczegółowo zobrazowanych w schemacie stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej informacji.

¹ ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.)

² ustawa z dnia 17 maja 1989 r. (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.)

³ ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 156 poz. 1118 ze zm.)

⁴ ustawa z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)

⁵ ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.)

2.2.1. Wydawanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej

W wyniku przeprowadzonych kontroli NIK nie formułowała oceny negatywnej co do **przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśnej**. Odbywa się ono głównie w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy, bowiem większość kontrolowanych przypadków wyłączeń gruntów dotyczyło obszarów o powierzchniach mniejszych, niż określonych w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. poniżej 0,5 lub 1,0 ha (w zależności od klasy bonitacyjnej gleby). Analiza nielicznych przypadków wyłączeń większych obszarów wskazuje jednakże na iluzoryczność ochronnej roli wymienionego przepisu – skutecznie obchodzonego poprzez podział zamierzenia inwestycyjnego na części, z których żadna nie obejmuje obszarów przekraczających wyżej wskazane wielkości graniczne [szczegółowo na str. 14-15].

Wątpliwości budzi też stosowana wykładnia, wg której przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określonych obszarów na cele nierolnicze i nieleśne jest wystarczającą przesłanką do uznania, że spełniony został warunek z art. 7 cyt. ustawy, tj. uzyskania zgody odpowiedniego organu na takie przeznaczenie [szczegółowo na str. 17].

W ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie został sformułowany **katalog dokumentów przedkładanych wraz z wnioskiem o zezwolenie na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej** (z wyjątkiem wyłączeń związanych z wydobywaniem torfów). W rezultacie wykazy niezbędnych dokumentów opracowywane są indywidualnie w poszczególnych starostwach powiatowych, co w sposób oczywisty prowadzi do znacznego zróżnicowania – od minimalizowania wymagań aż do tworzenia rozbudowanych list załączników. NIK oceniła pozytywnie, pod względem rzetelności postępowania, ugruntowaną praktykę urzędów w zakresie gromadzenia minimum dokumentów niezbędnych dla wydania stosownej decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji. Na negatywną ocenę, zasługuje jednak nadmierne rozbudowywanie takiego katalogu. Szczególne zastrzeżenia budzi żądanie przedkładania wypisów z ewidencji gruntów i budynków (wydawanych stronom odpłatnie), bowiem stoi to w sprzeczności z przepisem art. 77 § 4 kpa, w myśl którego fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu [szczegółowo na str. 16-17].

Od **strony formalnoprawnej** badane decyzje spełniały wymagania określone w art. 107 § 1 kpa, natomiast zróżnicowanie wystąpiło w zakresie wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 kpa). Zaledwie w 25% kontrolowanych starostw przywoływany był w decyzjach przepis art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, informujący o obowiązku zgłaszania staroście wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, a tylko w 7% (3 urzędy) – art. 48 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, stanowiący o sankcji za niewypełnienie ww. obowiązku. Brak tych pouczeń NIK oceniła negatywnie pod względem kryterium legalności [szczegółowo na str. 17-18].

Jako nieprawidłowy oceniony został **sposób ustalania należności za wyłączenie**. W większości (35) urzędów należność obliczana była już w samej decyzji zezwalającej na wyłączenie, co stanowiło naruszenie art. 12 ust. 1 i 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych

i leśnych. W 4 jednostkach stosowano praktykę wydawania drugiej decyzji po faktycznym rozpoczęciu innego niż rolnicze użytkowania gruntu. [szczegółowo na str. 18-19]

Nieprawidłowości miały miejsce w związku ze **stosowaniem art. 12a** cyt. ustawy, zwalniającego z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych za wyłączenie z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego gruntów o powierzchni do 0,05 ha (lub 0,02 ha), bowiem w 14 urzędach zwalniano za wyłączenie gruntów o powierzchni 549 m² (analogicznie 249 m²), tj. zawyżonej o 49 m². [szczegółowo na str. 19]

Również nieprecyzyjne i niejasne zapisy **art. 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych** generowały rozbieżne praktyki w zakresie ich stosowania, najczęściej sprowadzające się do nie występowania o opinię do właściwego organu, a w przypadku jej uzyskania, braku kontroli wykonania nałożonego obowiązku zdejmowania warstwy próchnicznej. [szczegółowo na str. 19-20]

W toku przeprowadzonych kontroli stwierdzono także zaniechanie nakładania karnych opłat i należności, o których mowa w **art. 28 ust.1 i 2 ww. ustawy**. Kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali, że beczynność w tym zakresie jest spowodowana m.in. niejasnym brzmieniem cyt. przepisu. [szczegółowo na str. 20-21]

W 7 spośród 39 kontrolowanych urzędów stwierdzono **wydawanie decyzji** zezwalających na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów klas IV-VI pochodzenia mineralnego. Działanie takie pozbawione było **podstawy prawnej**, ponieważ grunty te nie są objęte dyspozycją art. 11 ust.1. [szczegółowo na str. 20]

2.2.2. Ujawnianie zmian sposobu użytkowania gruntu w ewidencji gruntów i jego wpływ na opodatkowanie nieruchomości

Ujawnianie w ewidencji gruntów zmienionego sposobu użytkowania gruntu - w związku z wyłączeniem z produkcji rolniczej - charakteryzowało się zróżnicowaniem, tak pomiędzy poszczególnymi starostwami, a nawet - sporadycznie - w ramach samych urzędów. Jako podstawę wprowadzenia tych zmian podawano bowiem:

- decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej lub zaświadczenie informujące o braku obowiązku uzyskania zezwolenia – wbrew ustawowej definicji wyłączenia z art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
- zgłoszenia zmian do ewidencji na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne,
- dokumentację z geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej,
- aktualizację operatu ewidencyjnego.

Stwierdzono również, że w 4 starostwach powiatowych w okresie objętym kontrolą nie wprowadzono żadnych zmian do ewidencji w powyższym zakresie, a w 1 – zaledwie 2 zmiany. [szczegółowo na str. 21-23]

Przyjęcie jednego z ww. rozwiązań skutkowało ujawnianiem zmian w ewidencji na odmiennych etapach procesu inwestycyjnego, tj. przed, w trakcie lub po jego zakończeniu. W konsekwencji w różnych momentach tego procesu następowała zmiana sposobu opodatkowania nieruchomości gruntowej – w miejsce podatku rolnego wprowadzano znacznie wyższy (nawet kilkunastokrotnie lub kilkudziesięciokrotnie) podatek od nieruchomości. W ocenie NIK jest to dowodem nierzetelności działania organów

administracji oraz przejawem nierównego traktowania podmiotów prawa. Ponadto zbyt duża dowolność działania organów administracji wynikająca z niedoskonałych uregulowań prawnych jest ważnym czynnikiem sprzyjającym zachowaniom korupcyjnym.

Wskazane powyżej działania organów administracji powiatowej miały istotny wpływ na poziom dochodów podatkowych gmin z tytułu podatku od nieruchomości, a więc ich zawyżanie, bądź (częściej) zaniżanie. [szczegółowo na str. 24-25]

2.2.3. Sposób prowadzenia ewidencji oraz sprawozdawczość

Wszystkie systemy informatyczne wykorzystywane przez kontrolowane starostwa do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków zapewniały realizację wymagań określonych w art. 20 ust. 1 i 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zastrzeżenia budził stan ewidencji budynków (w trakcie zakładania), obejmujący z reguły tylko część jednostek ewidencyjnych z terenu powiatu, względnie ograniczający się do zasobu nieruchomości gminnych i Skarbu Państwa, a tylko w 8 urzędach prowadzony był rejestr cen i wartości nieruchomości, wymagany na podstawie § 74 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. [szczegółowo na str. 25-26]

Żaden z ww. systemów informatycznych nie pozwalał na sporządzanie sprawozdawczości z zakresu wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej. W rezultacie wszystkie sprawozdania RRW-11 z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych sporządzone zostały nierzetelnie – zamiast powierzchni gruntów wyłączonych z produkcji, ujęto w nich powierzchnie gruntów, w odniesieniu do których wydano zezwolenie na wyłączenie, a w części urzędów – także gruntów, w stosunku do których wydano zaświadczenia o braku obowiązku wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie. [szczegółowo na str. 26-27]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Zważywszy na uwagi i wnioski wynikające z przeprowadzonych kontroli, po analizie stanu prawnego oraz podjęciu konsultacji w gronie geodetów powiatowych, przy udziale przedstawicieli nadzoru geodezyjnego w województwie oraz przedstawicieli Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak również Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o uwzględnienie w procesie legislacyjnym następujących wniosków:

Do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie działań, mających na celu nowelizację ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie:

- 1) Normatywnego określenia momentu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej lub leśnej, poprzez wskazanie zdarzeń, które przesądzają o rozpoczęciu innego, niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów.

Zadanie to mogłoby być wykonane w drodze rozbudowania definicji „wyłączenia gruntów z produkcji” zawartej w art. 4 pkt 11 ustawy lub zamieszczenia w ustawie

delegacji nakładającej na właściwego ministra obowiązek szczegółowego określenia treści tego pojęcia.

2) Dostosowania terminów naliczania oraz powstania obowiązku uiszczenia należności i opłat do normatywnie określonego momentu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej.

3) Określenia katalogu dokumentów wymaganych do wniosku o zezwolenie na wyłączenie gruntu na podstawie art. 11 ustawy.

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

4) Sformułowania definicji „zwartego obszaru projektowanego do przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne”, o którym mowa w art. 7 ustawy, uniemożliwiającej omijanie obowiązku uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Brak tej definicji skutkuje „etapowym” wyłączeniem poszczególnych części terenu przyszłej inwestycji i w rzeczywistości umożliwia przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne bez sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym bez ww. zgody.

5) Jednoznacznego sformułowania 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.

W obu powyżej wskazanych przypadkach występują istotne trudności interpretacyjne, co szczególnie w przypadku przepisów o charakterze karnym nie powinno mieć miejsca.

6) Jednoznacznego określenia zasad sporządzania sprawozdań o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, z uwzględnieniem wskazania źródeł danych i celu takich opracowań.

Szczegółowe uzasadnienie zawarte jest na str.26-27 niniejszej informacji.

Do Ministra Budownictwa o podjęcie działań, mających na celu nowelizację ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne w zakresie:

1) Jednoznacznego określenia normatywnych granic wyłączenia gruntu z produkcji dla celów budowlanych.

2) Zagwarantowania automatycznej weryfikacji granic wyłączenia w przypadku przyjęcia wykazu zmian gruntowych i operatu geodezyjnego do powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w ramach geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

- 3) Nałożenia na starostów – łączących kompetencje organu architektoniczno-budowlanego, organu ochrony gruntów rolnych oraz organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków – 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 na każdym ich etapie oraz stały monitoring procedur związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji. Procedura ta powinna obejmować także ujawnianie wyłączenia gruntów nie objętych ochroną w celu zmiany ich oznaczenia w ewidencji, zarówno w zakresie prac budowlanych realizowanych na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, jak i na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ustawy Prawo budowlane.

Wprowadzenie powyższych zmian do ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne umożliwi jednoznaczną kwalifikację gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej i wpłynie na ich sprawniejsze ujawnianie w ewidencji gruntów i budynków. Umożliwi ponadto uchwycenie i ujawnienie wyłączenia gruntów nie objętych obowiązkiem uzyskania decyzji, jak również odstępstw od zezwolenia na wyłączenie gruntu powstałych w toku realizacji inwestycji.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Zarówno analiza przepisów, jak i ustalenia przeprowadzonych kontroli, pozwalają sformułować tezę, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych zawiera nieprecyzyjnie uregulowaną procedurę wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i nie tworzy spójnego z innymi regulacjami systemu ochrony gruntów. Niejasne lub wręcz sprzeczne przepisy niewątpliwie utrudniają prawidłowe prowadzenie procedur związanych z przeznaczaniem gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, ujawnianiem ich wyłączenia, naliczaniem należności i opłat oraz egzekwowaniem wykonania obowiązków związanych z wyłączeniem gruntu.

Już analiza przedkontrolna wykazała szereg luk systemu prawnego regulującego kontrolowany zakres, tym bardziej więc istotne było sprawdzenie, jakie praktyki stosują urzędy i w jaki sposób realizują zadania ustawowe związane z jednej strony z ochroną gruntów, a z drugiej – z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków.

Problem ujawniania wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej ma istotne znaczenie, szczególnie w dużych miastach. Przykładowo: powierzchnia ewidencyjna użytków rolnych w dwóch z pięciu kontrolowanych miast na prawach powiatu – wg stanu na 1 stycznia 2006 r. – wynosiła: w Krakowie 16.574 ha, tj. 50,7% powierzchni ewidencyjnej miasta ogółem, a w Nowym Sączu – 3.551 ha, tj. 62%.

Głównym mankamentem ustawy jest brak normatywnego wskazania momentu uznawanego za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej. Definicja zawarta w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, do której bezpośrednio nawiązują np. przepisy art. 12 w zakresie należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, nie znajduje oparcia w żadnym przepisie konkretyzującym działanie strony. Art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi bowiem, że **wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej lub leśnej jest rozpoczęcie innego, niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntu**. Przepis ten nie precyzuje co oznacza „**rozpoczęcie**”, nie odnosząc go do żadnego normatywnie określonego terminu.

Na uwagę zasługują przepisy wprowadzone na etapie zmiany ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie art. 7 ust.1, w związku z wejściem w życie w dn. 11 lipca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analiza pierwotnego brzmienia tego przepisu i jego zakresu po nowelizacji wskazuje na zamiar zintegrowania równoległych procedur – ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pierwsza z wymienionych ustaw uzależnia możliwość przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze lub nieleśne od uzyskania zgody właściwego organu, udzielonej na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do gruntów o powierzchni przekraczającej 0,5 ha lub 1 ha w zależności od

klasy gruntu. Tymczasem z końcem 2002 r. i 2003 r. większość obowiązujących planów utraciła moc. Zastosowanie ma tu jednak przepis drugiej z ustaw, tj. art. 61 ust.1 pkt 4, na podstawie którego można wydać decyzję o warunkach zabudowy jeżeli teren, którego dotyczy jest objęty zgodą uzyskaną do planu, który utracił moc.

Dla terenów innych, niż opisane w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, brak jest wskazania etapu przeznaczenia. Także i w tym przypadku należy odwołać się do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą w przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2). Zbadana praktyka urzędów wykazuje, że weryfikując etap przeznaczenia urzędy odwołują się najczęściej do tych decyzji.

Odnosząc się do art. 11 ustawy, stanowiącego podstawę wydawania decyzji zezwalających na 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, wskazać należy na brak wykazu dokumentów jakie powinien dostarczyć wnioskujący o wydanie takiej decyzji.

Z zastosowaniem art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wiążą się istotne obowiązki organu administracji, co do zakresu informowania stron o obowiązkach związanych z wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej. Podkreślić należy, że niezbędnym jest poinformowanie strony nie tylko o obowiązkach wniesienia stosownych należności i opłat (art. 12 ust. 1), zdjęcia i zagospodarowania warstwy próchnicznej gleby (art. 14 ust. 1), ale również, w związku z ustawową definicją wyłączenia, o obowiązku zgłoszenia tego faktu staroście, jako prowadzącemu ewidencję gruntów i budynków, zgodnie z dyspozycją art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Niewykonanie tego obowiązku jest zagrożone sankcją grzywny na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 5 tejsze ustawy. Udzielenie stronie pełnego pouczenia pozostaje w zgodzie z dyspozycją art. 11 ust. 1 in fine ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz zapewnia realizację jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, tj. należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 kodeksu postępowania administracyjnego⁶).

W obrębie kolejnego przepisu – art. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych 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 (wnioskować należy, że chodzi o decyzję zezwalającą na wyłączenie), podczas gdy zgodnie z ust. 1 tego artykułu obowiązek uiszczenia należności powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

Brak jest jednolitej wykładni czy praktyki w zakresie stosowania art. 14, dotyczącego możliwości nałożenia obowiązku zdjęcia i zagospodarowania próchnicznej warstwy gleby, po

⁶ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.)

zasięgnięciu opinii właściwego wójta (burmistrza). Brak jest wskazania czy samo zasięgnięcie opinii jest obligatoryjne w każdym przypadku oraz sposobu kontroli wykonania przez stronę nałożonego obowiązku, co istotne o tyle, że jego niewykonanie zagrożone jest karą grzywny.

Art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazuje sposób postępowania w przypadku stwierdzenia, iż grunt rolny lub leśny został wyłączony z produkcji niezgodnie z przepisami ustawy (ust.1) lub bez decyzji zezwalającej na wyłączenie (ust. 2). 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. Brak jest jednoznacznego odwołania (bądź wyłączenia możliwości stosowania) do art. 12a przy ustaleniu należności podwyższonej o 10%, o której mowa w ust. 2 tego artykułu ustawy.

Organem właściwym w sprawach z zakresu ochrony gruntów rolnych jest starosta (art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), który jest jednocześnie, na podstawie art. 6a ust. 1 pkt 2b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, organem administracji geodezyjnej i kartograficznej, wykonującym w tym zakresie zadania administracji rządowej przy pomocy geodety powiatowego, wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Należy do niego m.in. prowadzenie ewidencji gruntów i budynków (art. 7d pkt 1 ustawy).

Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) – zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne – to 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 obejmuje informacje dotyczące gruntów (w tym m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych), budynków i lokali (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 ustawy). W tym zakresie obowiązuje nadal rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji gruntów⁷ z 1956 roku, nowelizowane ostatni raz w 1973 roku, którego brzmienie w dużej mierze jest archaiczne i nie przystaje do innych, aktualnie obowiązujących przepisów.

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 udziela się ich odpłatnie (art. 24 ust. 1 i 2 ustawy). Na szczególną uwagę zasługuje przytaczany wcześniej art. 22 ust. 2 oraz jego ustęp 3, zgodnie z którymi właściciele (władający) są obowiązani, pod groźbą sankcji 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. Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z decyzji właściwych organów. Na żądanie starosty ww. osoby zgłaszające zmiany są obowiązane dostarczyć

⁷ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 97 ze zm.)

dokumenty geodezyjne, kartograficzne i inne niezbędne do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków.

Szczegółowe zasady zakładania i prowadzenia ewidencji, a także zakres informacji nią objętych zawiera rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁸.

Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 ewidencję zakłada się i prowadzi w systemie informatycznym, którego podstawę stanowią komputerowe bazy danych ewidencyjnych, z uwzględnieniem potrzeb związanych z wykonywaniem zadań wymienionych w art. 21 ustawy oraz istniejącego podziału kraju dla celów ewidencji, opartego na zasadniczym trójstopniowym podziale terytorialnym państwa. Komputerowe bazy danych ewidencyjnych stanowią integralną część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Jednym z obowiązków starosty, związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków, jest utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności (§ 44). Aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje z urzędu lub na wniosek poprzez wprowadzenie udokumentowanych zmian do bazy danych (§§ 45 i 46). Aktualizacji dokonuje się niezwłocznie po uzyskaniu przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych i podlegających rejestracji w komputerowym rejestrze kancelaryjnym – „dzienniku zgłoszeń zmian” (§§ 47 i 48).

Na uwagę zasługuje także § 54 ust. 1 nakładający na starostę obowiązek przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie:

- 1) zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji,
- 2) zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie.

W dniu 26 lutego 2003 r. przedstawiciele Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Finansów skierowali do wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu pismo dot. /cyt./ „zapewnienia aktualności operatów ewidencji gruntów i budynków oraz dostosowania ich do stanu prawnego wynikającego z rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. przepisów ustaw: z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1683), z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1680) oraz z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. Nr 200, poz. 1682)”. Zalecenia dotyczyły aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w zakresie oznaczenia sposobu użytkowania gruntów. W oparciu o przygotowywane wspólnie z gminami zbiorcze zestawienia rozbieżności pomiędzy stanem rzeczywistego wykorzystania gruntów, a ich oznaczeniem w ewidencji, starostowie zostali zobowiązani do zlikwidowania oznaczeń „mieszanych” typu „grunty rolne zabudowane” lub „grunty rolne”, które w związku ze stanem faktycznym spełniały kryteria oznaczenia jako „B” – „grunty zabudowane i zurbanizowane”. W zaleceniach wskazano, że zmiany mają być wprowadzane w trybie czynności materialno-technicznych na podstawie dostępnego z urzędu i w ramach współpracy z gminami materiału dowodowego,

⁸ rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 454)

a w przypadku konieczności uzyskania dodatkowych dowodów lub wyjaśnień strony, powinno być przeprowadzone postępowanie zakończone decyzją administracyjną.

W piśmie tym przypomniano także, odwołując się do ustawowej definicji wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, o sposobie procedowania zezwolenia na wyłączenie oraz o skutkach wyłączenia gruntu bez zezwolenia, grożącego sankcjami określonymi w art. 28 ust. 1 i 2 ustawy.

Spośród przepisów prawa budowlanego należy wskazać przepisy w zakresie inwentaryzacji powykonawczej budynków (art. 43 ust. 1 ustawy Prawo budowlane), ze względu na fakt, iż niektóre z urzędów uwzględniają powstałą w jej toku dokumentację jako podstawę wprowadzania zmian do ewidencji gruntów i budynków, odnośnie do powierzchni gruntu wyłączonego z produkcji rolniczej.

Przepisy wykonawcze do ustawy, tj. rozporządzenie w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie⁹ nie przewidują jednoznacznie sporządzania operatu pomiarowego obejmującego szkic całej zagospodarowanej powierzchni, która została wyłączona (§§ 17-20). W tym zakresie urzędy uznające geodezyjną inwentaryzację powykonawczą za podstawę ujawniania w ewidencji wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, odwołują się do zarządzenia Głównego Geodety Kraju w sprawie wytycznych techniczno-organizacyjnych dotyczących prowadzenia ewidencji gruntów i budynków¹⁰. Wynika z nich, że w granicach poszczególnych działek budowlanych kontur „B” powinien być obszarem zwartym, [...] zawierającym w sobie grunty zajęte pod budynki, komunikację, zieleń przydomową, urządzenia techniczne związane z funkcją mieszkaniową, śmietniki, składowiska odpadów, place zabaw i wypoczynku, obiekty małej architektury, urządzenia sportowe, miejsca postojowe, ogródki przydomowe, oczka wodne, ogródki skalne, inne grunty związane bezpośrednio z funkcją mieszkaniową (§ 15 pkt 9). Zarządzenie odwołuje się także do dokumentacji geodezyjnej, sporządzonej w wyniku tyczenia obiektów budowlanych, podlegającej zgłoszeniu zgodnie z § 13 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz¹¹. W dyskusjach nad problemem ujawniania w ewidencji wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej pojawiły się także poglądy, że przepis ten powinien być wykorzystywany do zgłaszania zmian na gruncie. Tyczenie obiektu budowlanego jest pierwszą czynnością geodezyjną na gruncie i mogłoby być w oparciu o cytowany przepis podstawą do ujawnienia rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowanie gruntu¹². Nie jest jednak czynnością podlegającą zgłoszeniu do powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (PODiK).

Ujawnienie zmiany w oznaczeniu sposobu użytkowania gruntu z „R” na „B” ma znaczenie konstytutywne dla władającego gruntem. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią

⁹ rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. (Dz. U. Nr 25, poz. 133)

¹⁰ zarządzenie nr 16 z dnia 3 listopada 2003 r.

¹¹ rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 837).

¹² vide: dyskusja problemowa w dniu 24 października 2006 r. opisane szerzej na str. 30-31

podstawę wymiaru podatków i świadczeń. Jednocześnie jak wynika z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹³ opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Tym samym dla ustalenia obowiązku uiszczenia podatku od nieruchomości, istotne jest wykazanie w ewidencji gruntów i budynków zmiany sposobu użytkowania, gdy dotyczy to gruntów pierwotnie rolnych. Art. 6 ustawy stanowi, że obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie takiego obowiązku.

Od dnia 1 stycznia 2005 r. obowiązują przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości¹⁴, wydane na podstawie art. 7a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, określające zasady prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym przez organy podatkowe oraz zakres informacji objętych tą ewidencją. Zgodnie z przepisami rozporządzenia ewidencja powinna zawierać dane ujawnione w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie prawa geodezyjnego i kartograficznego, a system informatyczny umożliwiać porównywanie i eksport danych w obu ewidencjach.

Z kolei jak wynika z wcześniejszych kontroli NIK, w tym dotyczącej Zintegrowanego Systemu Katastralnego¹⁵ oraz wyników niniejszej kontroli, oprogramowanie używane do prowadzenia ewidencji jest różnorodne i w większości urzędów nie dające możliwości transmisji danych drogą elektroniczną do – skądinąd nieprzygotowanych technicznie do odbioru tych danych – gmin. Tym samym, praktycznie brak jest możliwości wykonania przepisów wyżej cytowanego rozporządzenia.

Procedurę wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej oraz obowiązki stron i organów związane z tą procedurą, jak również skutki tych czynności obrazuje schemat stanowiący załącznik do niniejszej informacji.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

Nawiązując do przedstawionego w załączniku nr 1 do niniejszej informacji schematu procedur, ustalenia kontrolne można podzielić na trzy zasadnicze grupy:

- ustalenia związane z wydawaniem decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu wraz z badaniem prawidłowości jego przeznaczania na cele nierolnicze i nieleśne;
- ustalenia związane z ujawnieniem (zgłoszeniem lub stwierdzeniem w inny sposób) rozpoczęcia innego, niż rolnicze użytkowania gruntu w ewidencji gruntów i budynków oraz szacowaniem podatkowych skutków zmian w ewidencji;

¹³ ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.)

¹⁴ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości Dz. U. Nr 107, poz. 1138

¹⁵ Informacja o wynikach kontroli Zintegrowanego Systemu Katastralnego w latach 2000 – 2005 (I półrocze) P/05/105

- ustalenia związane ze sposobem prowadzenia ewidencji oraz sprawozdawczość w zakresie ochrony gruntów rolnych.

3.2.1. Badanie prawidłowości przeznaczania gruntu na cele nierolnicze i nieleśne oraz wydawanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej

Postępowanie w sprawach o wydanie zezwolenia na wyłączenie opiera się na przepisach art. 7, 11, 12, 12a, 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Większość badanych przypadków dotyczyła gruntów o powierzchni mniejszej, niż określona w art. 7 ustawy, a w pozostałych nielicznych przypadkach stwierdzono, że decyzje zezwalające na wyłączenie poprzedzane były przeznaczeniem tych gruntów na cele nierolnicze w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub uzyskaniem przez stronę decyzji o warunkach zabudowy, wskazującej na zgodę właściwego organu wydaną do planu, który utracił moc obowiązującą.

- *W Urzędzie Miasta Krakowa w 21 sprawach dotyczących przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, w 5 przypadkach decyzje wzięt wskazywały na zgodę właściwego organu wydaną do planu, który z końcem 2002 r. utracił moc. Jednak w kolejnych 16 przypadkach procedurę udzielenia zezwolenia na wyłączenie oparto o domniemanie udzielenia zgody do nieobowiązującego już planu, podczas gdy szczegółowego zakresu tej zgody nie można było udowodnić, bowiem brak było wniosku złożonego do ministra. Urząd powołał się na interpretacje Ministra Infrastruktury zawarte w pismach BM-1505/ML/03 z dnia 31 lipca 2003 r. oraz BM-ms-022/108/1567/03 z dnia 1 września 2003 r., zgodnie z którymi wystarczającym dowodem na to, że dany teren był objęty zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest jego **przeznaczenie** (podkreślenie własne) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane. Wypis i wyrys z takiego planu jest więc wystarczającym dowodem prawidłowego przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne.*

W toku kontroli jednego z urzędów miast na prawach powiatu (Kraków) zastrzeżenia wzbudziła przyjęta w Urzędzie wykładnia art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stanowiącego, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów, których zwarty obszar przekracza 0,5 lub 1,0 ha (w zależności od klasy gleboznawczej), wymaga uzyskania zgody określonego organu (ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wojewody, od dnia 1 stycznia 2006 r. – marszałka województwa), prowadząca w praktyce do akceptowania sytuacji, w której inwestorzy, planujący realizację inwestycji na chronionych obszarach użytków rolnych, obchodzą ten przepis poprzez sztuczne dzielenie zakresu inwestycji na taką liczbę inwestycji częściowych, aby żadna z nich nie przekroczyła ww. wielkości granicznych.

- *W dniu 14 stycznia 2005 r. Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Krakowie złożył w Wydziale Architektury i Urbanistyki UMK 9 wniosków o ustalenie lokalizacji*

inwestycji celu publicznego dla zamierzenia inwestycyjnego pn. „Rozbudowa cmentarza Prądnik Czerwony” – poszerzenia od „A” do „I”, na działkach stanowiących użytki rolne w klasie bonitacyjnej RIIIa, przy czym obszar każdego z ww. poszerzeń nie przekraczał 0,5 ha. W dniu 4 października 2005 r. wydanych zostało dziewięć decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a w dniu 17 listopada 2005 r. – dziewięć decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji rolniczej łącznie 4,1339 ha użytków rolnych.

Zaznaczyć należy, że ZCK w Krakowie już w 2003 r. dwukrotnie starał się – nieskutecznie – o uzyskanie decyzji lokalizacyjnych dla przedmiotowej inwestycji, planowanej łącznie, tj. bez ww. podziału, a w uzasadnieniu odmownej decyzji Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 lutego 2004 r. stwierdzono m.in., że w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz braku zgody określonej w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie ma możliwości zmiany przeznaczenia gruntów.

- *W marcu i w maju 2005 r. do Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa wpłynęło łącznie 10 wniosków jednego inwestora o ustalenie warunków zabudowy terenu stanowiącego użytki rolne w klasie bonitacyjnej RII o łącznej powierzchni ok. 4 ha, dla zamierzenia polegającego na budowie łącznie 27 domów jednorodzinnych wraz z infrastrukturą. W wyniku przeprowadzonych postępowań wydane zostały trzy decyzje ustalające warunki zabudowy oraz siedem decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy, przy czym odmowy nie miały związku z ochroną gruntów rolnych. W uzasadnieniu decyzji ustalających warunki zabudowy stwierdzono za to, że teren inwestycji nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne ze względu na powierzchnię zwartego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia, nie przekraczającą 0,5 ha. Co prawda do czasu kontroli NIK nie zostały wydane – w odniesieniu do obszarów objętych decyzjami ustalającymi warunki zabudowy – decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji, ale tylko dlatego, że inwestor nie złożył stosownych wniosków w tej sprawie.*

W przypadku gruntów, których nie dotyczył obowiązek przewidziany w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, powszechną praktyką stosowaną we wszystkich kontrolowanych jednostkach było opieranie decyzji zezwalających na wyłączenie na decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W toku kontroli zbadano, pod względem poprawności formalnej, łącznie 1.585 postępowań zakończonych wydaniem decyzji, na 7.243 wydanych w latach 2004 – 2005 w 38 jednostkach, tj. ok. 22% (w jednej z badanych jednostek – w Starostwie Powiatowym w Świdwinie – nie wydano w tym okresie żadnej decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej).

Oceniając katalog dokumentów wymaganych jako załączniki do wniosku o zezwolenie na wyłączenie, NIK zwróciła uwagę, iż w miastach na prawach powiatu można zrezygnować z żądania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ponieważ organ ma bezpośredni dostęp do tych decyzji z urzędu.

Dokumentem, którego żądanie od stron, przez organy administracji, zostało ocenione jako bezzasadne był wypis z ewidencji gruntów.

- *NIK kwestionowała wydawanie wypisu (wyrysu) stronie za opłatą, w wydziale urzędu prowadzącym ewidencję gruntów i budynków, w celu przedłożenia w kolejnym wydziale, zajmującym się ochroną gruntów rolnych. Taką praktykę stosowano w 23 spośród 39 urzędów, natomiast w kolejnych dwóch żądano załączenia wypisu i wyrysu „o ile strona je posiada”. Z kolei w jednym z urzędów wydawano takie dokumenty nieodpłatnie.*
- *W toku kontroli w Starostwie Powiatowym w Białymstoku ustalono, że w aktach 30 badanych postępowań o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie (na 88 wydanych decyzji w latach 2004 – 2005) znajdowały się aktualne wypisy z rejestru gruntów, sporządzone przez pracownika Wydziału Geodezji, Kartografii i Nieruchomości. Wypisy te włączane były do akt z urzędu i nie dostarczała ich strona decyzji. Takie działanie uzasadnione było dbałością o rzetelność postępowania.*

NIK oceniła negatywnie, pod względem kryterium legalności, praktykę żądania od wnioskodawcy przedłożenia wypisu z ewidencji gruntów i budynków, której prowadzenie należy do zadań starosty, uznając, że takie działanie pozostaje w sprzeczności z zasadą prowadzenia postępowania dowodowego wyrażoną w art. 77 § 4 kpa. Nawet przyjęte przez Urząd, w ramach realizacji tego zadania, rozwiązania organizacyjne (powierzenie prowadzenia ewidencji „na zewnątrz”, co miało miejsce w kilku z kontrolowanych urzędów) nie mogą obciążać strony, tym bardziej, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie przewiduje obowiązku dostarczenia przedmiotowego dokumentu przez wnioskodawcę jako warunku wydania decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy.

W 15 na 39 skontrolowanych urzędów stwierdzono też, że na strony nakładano obowiązek dostarczenia operatu geodezyjnego już na etapie wnioskowania o zezwolenie na wyłączenie. Dotyczyło to urzędów, w których utrwalona była (opisana poniżej) praktyka ujawniania zmian w ewidencji gruntów i budynków, na podstawie decyzji zezwalających na wyłączenie.

W toku kontroli ustalono, że oprócz powyżej opisanych dokumentów, organy wydające decyzje zezwalające na wyłączenie żądały przedłożenia różnego rodzaju dokumentów: oświadczeń strony, aktów notarialnych, operatów szacunkowych. W zdecydowanej większości powiatów żądano czterech do pięciu załączników, ale np. w powiatach tarnowskim, kieleckim oraz Urzędzie Miasta w Lesznie, wymagano dostarczenia

tylko trzech dokumentów (wypis z miejscowego planu zagospodarowania lub decyzja o warunkach zabudowy, projekt zagospodarowania gruntu wraz z bilansem terenu).

- *W Starostwach Powiatowych w: Krośnie, Białymstoku, Augustowie, Śremie, Koninie żądano: dokumentu potwierdzającego zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy (wymienne), projektu zagospodarowania działki z bilansem terenu, oświadczenia o wartości działki (ew. operat szacunkowy), dokumentu potwierdzającego prawo własności gruntu (4).*

Przytoczone powyżej przykłady zawierają typowe dla większości kontrolowanych jednostek wykazy załączników do wniosku o zezwolenia na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej (jednak w kolejnych urzędach listę tę rozbudowywano – w ocenie NIK – nadmiernie) i można uznać je, wobec braku uregulowania w tym zakresie, za dobrą praktykę zapewniającą poprawność prowadzonego przez właściwy organ postępowania. Na uwagę zasługuje fakt, że w żadnym z ww. urzędów nie żądano od strony wypisu z rejestru gruntów (wyrysu z mapy ewidencyjnej), włączając ten dowód z urzędu do akt sprawy.

Kolejne ustalenia związane są z formą i treścią decyzji zezwalającej na wyłączenie. W zdecydowanej większości przypadków decyzje spełniały wymogi określone art. 107 kpa; jedynie w 3 z kontrolowanych urzędów stwierdzono uchybienia w powyższym zakresie. Dotyczyły one braku pouczeń o odwołaniu od decyzji (Urząd Miasta Kielce), podania niewłaściwej podstawy wydania decyzji (Starostwo Powiatowe w Staszowie) i braku oznaczenia stron decyzji (Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem). Ponieważ o treści decyzji zezwalającej na wyłączenie przesądzają w dużej mierze przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (przede wszystkim art. art. 11, 12, 12a i 14) zbadano praktykę stosowaną w tym zakresie; wyniki kontroli wskazują na znaczne odmienności w działaniu urzędów.

Jedynie w 10 na 39 badanych urzędów zamieszczano pełną informację dla strony zgodnie z dyspozycją art. 11 ust. 1 in fine ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, w zakresie obowiązku zgłaszania zmian na gruncie co do danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w związku z ustawową definicją wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. W trzech spośród tych przypadków pouczeniu towarzyszyła informacja o sankcji grożącej za niewypełnienie obowiązku, na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne. W pozostałych badanych urzędach, w ogóle nie dostrzegano – jak wynika z ustaleń i wyjaśnień – związku pomiędzy tymi przepisami, a oceny NIK wywoływały polemikę odnośnie do ich zasadności.

Z definicji wyłączenia oraz z przepisów dotyczących obowiązków władającego gruntem wynika, że inicjatywa w zakresie ujawnienia faktycznego wyłączenia gruntu zależy jedynie od jego woli. Przepis art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, nakazujący zgłaszanie zmian na gruncie w obrębie danych objętych ewidencją gruntów

i budynków pod groźbą sankcji z art. 48 ust. 1 pkt 5, nie jest praktyce egzekwowany. Część urzędów nie znajdowała nawet uzasadnienia do ich stosowania, wskazując na brak możliwości weryfikacji poprawności działania inwestora oraz trudności z wykorzystaniem z urzędu takich informacji, jak np. zgłoszenie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych z art. 42 ust. 4 ustawy Prawo budowlane (jest ono przekazywane organowi nadzoru budowlanego, ale już nie organowi architektoniczno- budowlanemu).

W dyskusjach w toku narad pokontrolnych podkreślano potencjalną nieskuteczność takich pouczeń. Jednocześnie we wszystkich urzędach przyjęto wnioski NIK w tym zakresie do realizacji.

- *W Starostwie Powiatowym w Śremie informowano na stronie internetowej urzędu o konieczności zgłaszania zmian w sposobie użytkowania gruntu w celu ujawnienia ich w ewidencji gruntów i budynków. Na 26 zbadanych w toku kontroli spraw, w 16 inwestorzy dokonali zgłoszenia, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, na formularzach udostępnionych przez urząd, ale wszystkie zgłoszenia miały miejsce po zakończeniu inwestycji, a nie z dniem faktycznego wyłączenia z produkcji rolniczej. W 7 przypadkach, w których wprowadzono zmiany do ewidencji po zakończeniu procesu budowlanego, szacunkowa wysokość podatku od nieruchomości liczonego od dnia zgłoszenia zamierzonego terminu rozpoczęcia robót, wyniosła łącznie 1.191 zł wobec płatnego w tym okresie podatku rolnego w wysokości 242 zł.*

Jak wykazały przeprowadzone kontrole prawie jednolicie stosowane jest przez Urzędy określanie w decyzjach momentu naliczania oraz wymagalności należności i opłat. Jedynie w 4 na 39 urzędów (powiaty: wrocławski, głogowski, zgorzelecki, krakowski) stwierdzono praktykę polegającą na tym, że w decyzjach zezwalających na wyłączenie wskazywano sposób obliczenia należności i opłat, uzależniając dokonanie odpowiednich obliczeń od zgłoszenia terminu faktycznego rozpoczęcia innego, niż rolnicze użytkowania gruntu. W pozostałych przypadkach należności obliczano w decyzjach, nakazując ich zapłatę w terminie 60 dni od ich uprawomocnienia się (art. 12 ust. 13 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), co było sprzeczne z art. 12 ust. 1 oraz art. 12 ust. 6, zgodnie z którymi obowiązek uiszczenia opłaty staje się wymagalny od dnia faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, a wysokość należności ustala się w oparciu o jej wartość z dnia faktycznego wyłączenia.

- *W toku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Oświęcimiu kontrolerzy ustalili, jakie znaczenie dla aktualności obliczenia należności i opłat w decyzji zezwalającej na wyłączenie ma upływ czasu pomiędzy wydaniem tej decyzji, a faktycznym wyłączeniem, którego termin, zgodnie z art. 12 ust. 6, powinien być brany pod uwagę przy tych obliczeniach. W przypadku, gdy wartość gruntu nie przewyższała wysokości należności, wynosiłaby ona, na dzień*

faktycznego wyłączenia gruntu, 1.667 zł i byłaby o 900 zł wyższa od naliczonej w decyzji zezwalającej na wyłączenie.

- *W toku kontroli w Starostwie Powiatowym w Zamościu stwierdzono, że w trzech przypadkach zezwolenia na wyłączenie gruntów, w związku z tym, że wartość rynkowa gruntu przewyższała naliczoną należność, odstąpiono od zobowiązania strony do jej uiszczenia, zgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jednocześnie z tego samego powodu, ale bez podstawy prawnej, zaniechano ustalenia opłat rocznych w wysokości łącznej 789 zł.*

Kolejne ustalenia NIK wiążą się z praktycznym stosowaniem art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który to przepis stwarza sytuacje uprzywilejowania strony zamierzającej wyłączyć grunt na cele budownictwa mieszkaniowego jedno – lub wielorodzinnego. Ustawodawca przesądził, że w przypadku zaistnienia przesłanek określonych przepisem następuje zwolnienie z obowiązku uiszczenia należności i opłat z tytułu wyłączenia. Jak wykazały kontrole NIK w 13 na 39 badanych urzędów przepis ten stosowano do gruntów o powierzchni do 549 m² i 249 m², niezależnie od pozostałej powierzchni wyłączanej działki, kierując się matematycznym zaokrągleniem, a nie przepisami w zakresie wykazywania powierzchni ewidencyjnej gruntu. W kolejnym – 14 urzędzie – przyjęto identyczną zasadę zwalniania z ww. obciążeń w odniesieniu do gruntów o powierzchni do 249 i 549 m², jednakże w sytuacji, gdy występowało o wyłączenie większych powierzchni, należności i opłaty roczne wyliczano od nadwyżki ponad 200 i 500 m². Wskazane powyżej przypadki NIK oceniła negatywnie.

Kontrolowane urzędy, w których stwierdzono takie nieprawidłowości, powoływały się na opinię Ministerstwa Rolnictwa¹⁶, sankcjonującą tę praktykę. Tuż po zakończeniu kontroli NIK w większości jednostek, Ministerstwo odwołało jednak cytowane zalecenia, co jest zgodne z ocenami NIK w badanym zakresie.

- *Oszacowana w Urzędzie Miasta Krakowa „niedopłata” z tytułu zaokrąglania powierzchni zwolnionej od obowiązku uiszczenia opłat wyniosła w 10 zbadanych przypadkach łącznie 947,61 zł za lata 2005-2006.*

Niemniej problematyczne okazało się w toku prowadzonych kontroli stosowanie art. 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Na 39 badanych urzędów, jedynie w 6 ustalono przypadki występowania, przed wydaniem decyzji zezwalającej na wyłączenie, do właściwego wójta lub burmistrza o opinię w sprawie zagospodarowania zdjętej warstwy próchnicznej gleby oraz zamieszczenia w decyzji zezwalającej na wyłączenie stosownych zapisów o obowiązku lub zwolnieniu z niego (powiaty z terenu województwa podlaskiego: białostocki, siemiatycki, bielski, wysokomazowiecki, augustowski oraz powiat niski – w województwie podkarpackim i powiat wrocławski). W jednym z urzędów uznano, że występowanie do właściwego wójta (burmistrza) jest obowiązkiem strony (starostwo konińskie), a w kolejnym – nakładano na strony decyzji takie obowiązki, ale w oparciu

¹⁶ Pismo z dn. 6 października 1997 r. GZ.tr.022-14/97

o fikcyjne opinie (starostwo wysokomazowieckie). W pozostałych 31 jednostkach przepisu tego nie stosowano w ogóle.

Zaledwie w 3 urzędach, w których wydano decyzje z nałożeniem na stronę obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 1 skontrolowano jego wykonanie (odnośnie do części decyzji – w Starostwach Powiatowych we Wrocławiu, Koninie i w Urzędzie Miasta Leszno). Zaniechanie tego jest o tyle istotne, że art. 14 jest elementem związanym z ochroną gruntów, a stwierdzenie niewykonania takiego obowiązku zagrożone przewidzianą w art. 14 ust. 4 sankcją. Powyższe ustalenia świadczą o tym, że przepisy te są w praktyce martwe.

Poza powyżej opisanymi ustaleniami w 7 na 39 kontrolowanych urzędów stwierdzono, że decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej były wydawane również w przypadkach gruntów nie podlegających ochronie (nie objętych dyspozycją art. 11 ust.1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), a więc bez podstawy prawnej. Dotyczyło to powiatów staszowskiego, obornickiego, zamojskiego, koszalińskiego, szczecińskiego oraz Urzędów Miast: Krakowa i Kielc.

W toku poszczególnych kontroli NIK, w zakresie zbadania losu 30 dobranych celowo spraw związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej, ujawnione zostały przypadki wyłączenia gruntu bez zezwolenia, zarówno w sytuacji przekroczenia obszaru określonego w uzyskanej decyzji, jak i w ogóle bez niej. I tak przykładowo:

- *W toku kontroli w Starostwie Powiatowym w Lublinie ujawnione zostały 3 przypadki wyłączenia gruntów z naruszeniem przepisów ustawy oraz bez uzyskania decyzji zezwalającej; szacowana należność w związku z zastosowaniem art. 28 ust. 1 i ust. 2 (odpowiednio do poszczególnych przypadków) skutkować powinna naliczeniem 222.689 zł należności i opłat.*
- *W Starostwie Powiatowym w Głogowie ujawniono 17 spraw związanych z wyłączeniem bez decyzji zezwalającej; zaniżenie dochodu wojewódzkiego funduszu ochrony gruntów rolnych oszacowano w tym przypadku na 213.671 zł.*
- *W decyzji znak GD-04-3.6015-1-10/04 z dnia 9 czerwca 2004 r. wydanej Zarządowi Cmentarzy Komunalnych w Krakowie ustalono należność nie podwyższoną o 10 % mimo wystąpienia przestępstw określonych w art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych; w konsekwencji zaniżono wysokość opłaty rocznej o kwotę 2.258 zł za dwa lata.*

W dwu pierwszych podanych przykładach, w czasie tworzenia niniejszej informacji toczyły się postępowania administracyjne mające na celu ustalenie czy miało miejsce wyłączenie gruntów, o którym mowa w art. 28 ust. 1 lub ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W trzecim - ze wskazanych – przypadku, do dnia zatwierdzenia niniejszej informacji Urząd nie poinformował NIK o wykorzystaniu ocen i uwag oraz wykonaniu wniosków pokontrolnych zawartych w skierowanym po kontroli wystąpieniu.

3.2.2. Ujawnianie wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej w ewidencji gruntów i budynków oraz skutki finansowe kontrolowanej działalności

W toku kontroli NIK zbadano praktykę urzędów związaną z ujawnianiem w ewidencji gruntów i budynków zmiany sposobu użytkowania gruntu. Ustalono cztery zasadnicze sposoby działania urzędów:

- wprowadzanie zmian do ewidencji na podstawie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, a więc bez podstawy prawnej, wbrew ustawowej definicji wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej oraz treści decyzji wydanej na podstawie art. 11 ust.1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stwierdzono w 11 na 39 kontrolowanych urzędów; ponadto w 4 urzędach zmiany wprowadzano w oparciu o pisma lub zaświadczenia o braku obowiązku uzyskania zezwolenia na wyłączenie;
- wprowadzanie zmian do ewidencji na podstawie zgłoszeń inwestorów (obowiązek wynikający z art. 22 ust. 2 prawa geodezyjnego i kartograficznego) w 3 urzędach, przy czym odbywało się ono z reguły po zakończeniu prac budowlanych;
- wprowadzanie zmian w oparciu o praktykę żądania od geodetów „poszerzonego” pomiaru wyłączenia oraz dodatkowej kopii operatu dla wydziału starostwa prowadzącego ewidencję gruntów i budynków, w ramach dokumentacji z geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej – w 13 urzędach, przy czym inwestor składał jednocześnie zgłoszenie;
- wprowadzanie zmian w drodze aktualizacji operatu ewidencyjnego poprzez ujednolicanie oznaczenia sposobu użytkowania gruntów.

W 4 z 39 kontrolowanych urzędów w ogóle nie wprowadzano w kontrolowanym okresie żadnych zmian w zakresie zmiany oznaczenia sposobu użytkowania gruntu, w 1 wprowadzono w ciągu 2 lat – 2 zmiany (Nowy Sącz, Wysokie Mazowieckie, Siemiatycze, Wrocław i Bielsk Podlaski).

Spośród innych sposobów wprowadzania zmian w zakresie oznaczenia sposobu użytkowania gruntu do ewidencji, na szczególną uwagę zasługują stwierdzone w jednym z kontrolowanych urzędów (Urząd Miasta Nowego Sącza) zmiany klasyfikacji gleboznawczej gruntu, przeprowadzone z powołaniem się na rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji gruntów z 1956 roku. Ponieważ wszystkie zbadane zmiany wiązały się nie ze zmianą klasyfikacji jej obrębie, ale w rzeczywistości ze zmianą oznaczenia gruntu z „R” na „B”, NIK oceniła negatywnie takie działanie.

- *Także w toku innych kontroli NIK stwierdzono, że wyżej wskazywane rozporządzenie, jest podstawą do zmiany (obniżenia) klasy gruntu w sytuacji rodzącej uzasadnione podejrzenie o zamiarze obejścia przepisów ustawy. I tak w przypadku 4 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, bez należytej podstawy prawnej przeprowadzone zostało w Urzędzie Miasta Krakowa postępowanie na wniosek Zarządu Cmentarzy Komunalnych, zakończone aktualizacją klasyfikacji gruntów dla 6 działek w obr. 21 Śródmieście o łącznej powierzchni przekraczającej 11 ha z klasy RII na RIIIa., bowiem nie wystąpiła w tym przypadku żadna z okoliczności uzasadniających*

zmianę klasyfikacji, wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. Nr 19, poz. 97). Jedyłą konsekwencją tej zmiany było zaniżenie przychodów Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych – w 2006 r. o kwotę 11.525 zł.

Odnosząc się do praktyk związanych z ujawnianiem zmian oznaczenia sposobu użytkowania gruntu, NIK oceniła negatywnie postępowania, w wyniku których naruszano interes obywateli, albo nierówno traktowano ich obowiązki i uprawnienia.

Na negatywną ocenę zasłużyło wprowadzanie zmian na podstawie decyzji ze względu na skutki zbyt wczesnego obciążania podatkiem od nieruchomości właścicieli gruntów, którzy w świetle przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie rozpoczęli innego, niż rolnicze użytkowania gruntu. W toku kontroli NIK taką sytuację wskazano w 11 urzędach.

W nielicznych przypadkach wprowadzanie zmian do ewidencji następowało na podstawie zgłoszeń dokonywanych przez strony realizujące obowiązek wynikający z art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

- *W Urzędzie Miasta w Lesznie na 30 zbadanych przypadków w 19 zmiany w ewidencji wynikały ze zgłoszeń inwestorów, i to dokonywanych – jak wynika z porównania dat zamierzonego terminu rozpoczęcia robót oraz zawiadomienia o zakończeniu budowy (względnie pozwolenia na użytkowanie) – po rozpoczęciu robót budowlanych. Wyłączenia odbywały się w tych przypadkach zarówno na podstawie decyzji zezwalających, jak i po uzyskaniu zaświadczenia, iż decyzja nie jest wymagana (w przypadku gruntów nie podlegających ochronie).*

Z kolei NIK oceniła pozytywnie wprowadzanie zmian do ewidencji na podstawie obmiaru geodezyjnego wykonywanego w ramach inwentaryzacji powykonawczej. Daje to możliwość pełnego ujęcia zmian na gruncie w ewidencji oraz zapewnia zgodność pomiędzy operatem przyjętym do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, a ewidencją gruntów. Rozwiązanie to jednak obciążone jest negatywnymi skutkami upływu czasu od momentu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. Ponieważ procesy inwestycyjne z reguły trwają przez kilka (a nawet kilkanaście) lat, moment ujawnienia wyłączenia jest znacznie opóźniony i skutkuje niemożliwością naliczenia podatku od nieruchomości od momentu zaistnienia przesłanek do ujawnienia zmiany oznaczenia sposobu użytkowania gruntu w ewidencji. Upływ czasu stwierdzony pomiędzy zgłoszeniem zamierzonego terminu rozpoczęcia robót, a ich zakończeniem potwierdzonym uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie lub zgłoszeniem o zakończeniu robót, wynosił w kontrolowanej grupie spraw nawet do 10 lat.

Ostatni ze stwierdzonych sposobów wprowadzania do ewidencji gruntów i budynków zmiany oznaczenia gruntu z „R” na „B”, wiąże się z pismem Głównego Geodety Kraju z dnia 16 grudnia 2002 r. oraz stanowiskiem wspólnym: Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Finansów z dnia 26 lutego 2003 r.

(por. str. 11-12 analizy prawnej niniejszej informacji). Na taki sposób modernizacji ewidencji, jak wskazany w zaleceniach trzech urzędów centralnych, powoływano się w 9 z 39 kontrolowanych jednostek.

W celu weryfikacji danych ewidencyjnych sprawdzono sposób oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków działek, których dotyczyły pozwolenia na użytkowanie wydane w okresie podlegającym kontroli (lub zgłoszenia o zakończeniu budowy), i które powinny być oznaczone w ewidencji jako budowlane. W 4 przykładowych jednostkach uzyskano następujący stopień zgodności danych:

- *W Starostwie Powiatowym w Wolsztynie nie ujawniono wyłączenia w 10 na 233 sprawy (4,2%).*
- *W toku kontroli w Starostwie Powiatowym w Tarnowie dokonano porównania danych z powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego w zakresie inwestycji zakończonych (pozwolenia na użytkowanie i zawiadomienia o zakończeniu budowy). W powiecie tym w latach 2004-2005 wydano 304 pozwolenia na użytkowanie oraz otrzymano 789 zawiadomień o zakończeniu budowy odnośnie do 1.211 działek gruntowych. Kontroli poddano 179 losowo wybranych działek (14,8%), z których 91 (51,84%) nadal oznaczonych było w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne.*
- *W Starostwie Powiatowym w Białymstoku porównano dane z powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego z zapisami ewidencji gruntów i budynków. Na 42 zbadane sprawy, w 29 nastąpiło wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, w tym jedynie w 13 dokonano stosownych zmian w ewidencji (44,8%).*
- *W Starostwie Powiatowym w Siemiatyczach w latach 2004-2005 dokonano jednej zmiany w ewidencji gruntów i budynków w związku z wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej. Na 30 zbadanych w toku kontroli spraw oraz dodatkowo w 12 przypadkach, w których inwestorzy uzyskali pozwolenia na użytkowanie (na podstawie informacji z powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego), ustalono, że z produkcji wyłączono użytki rolne w 24 sprawach a w dalszych 5 zachodziło wysokie prawdopodobieństwo takich zdarzeń. We wszystkich tych przypadkach (łącznie 29) grunty oznaczone były w ewidencji jako rolne.*

Kontrole NIK wykazały, że spośród 1.473 zbadanych spraw związanych z wyłączeniem gruntu, w 1.012 przypadkach wystąpiło duże prawdopodobieństwo faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, potwierdzone zgłoszeniem do organu nadzoru budowlanego zamierzonego terminu rozpoczęcia robót, ewentualnie potwierdzenie zakończenia prac budowlanych (zgłoszenie lub uzyskanie przez inwestora pozwolenia na użytkowanie). Tymczasem, w odniesieniu do badanych spraw stwierdzono ujawnienie

w ewidencjach gruntów i budynków kontrolowanych jednostek 791 zmian w zakresie oznaczenia gruntu z „R” (rolny) na „B” (budowlany).

Biorąc pod uwagę powyższe dane uznać należy, że w odniesieniu do 221 podmiotów nie naliczono podatku od nieruchomości w związku z oznaczeniem gruntu jako rolny w ewidencji, pomimo, że z dużym prawdopodobieństwem nastąpiło wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej. Jest to ponadto liczba zaniżona, ze względu na fakt, że w niektórych urzędach do ewidencji wprowadzano zmiany na podstawie decyzji zezwalających na wyłączenie, bez względu na faktyczne rozpoczęcie innego, niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntu. Szczegółowe dane o rozpoczęciu innego, niż rolnicze użytkowania gruntu w zbadanej grupie spraw oraz o ilości wprowadzonych w tym zakresie zmian w ewidencji zawiera załącznik nr 2 do niniejszej informacji.

- *W powiecie lubelskim na 30 zbadanych spraw, w 20 zgłoszono rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowania gruntu lub zamierzony termin rozpoczęcia robót budowlanych – we wszystkich tych przypadkach do ewidencji gruntów i budynków wprowadzona została zmiana. Jednocześnie porównanie danych o zakończeniu robót budowlanych z oznaczeniem sposobu użytkowania w ewidencji wykazało, że na 60 przypadków, w 41 grunt oznaczony był wciąż jako rolny. Proporcje pomiędzy stawkami, a tym samym ostatecznym wymiarem podatku rolnego i od nieruchomości, wyniosły po oszacowaniu w skrajnych przypadkach nawet 1:198 i 1:371.*
- *W powiecie staszowskim na 21 zbadanych spraw, w których rozpoczęto roboty budowlane, tylko w trzech przypadkach wprowadzona została zmiana oznaczenia sposobu użytkowania gruntu z R na B (Bp). Podatek rolny płacony w pozostałych 18 przypadkach wyniósł szacunkowo 396 zł, podczas gdy szacunkowa wysokość podatku od nieruchomości, który mógłby być pobrany po ujawnieniu wyłączenia w ewidencji wyniosłaby dla tych samych gruntów ok. 11.505 zł*
- *W Urzędzie Miasta Krakowa szacunkowe zniżenie dochodów z powodu opóźnionego ujawnienia zmian w ewidencji wyniosło 23.052 zł dla 24 przypadków, ale jednocześnie szacowane „zawyżenie” podatku w sytuacji naliczania podatku od nieruchomości, pomimo braku potwierdzenia rozpoczęcia innego, niż rolnicze użytkowania gruntu, wyniosło 7.577 zł dla 2 przypadków.*
- *W powiecie świdnickim, gdzie zmiany ujawniane były na podstawie inwentaryzacji powykonawczej, opóźnienie w stosunku do deklarowanego terminu rozpoczęcia robót budowlanych wyniosło od 1,5 miesiąca do dwóch lat w 28 przypadkach, a w pozostałych dwóch odpowiednio 10 i 12 lat, przy czym różnica w oszacowanych dochodach z tytułu podatku rolnego i od nieruchomości wyniosła ok. 5.050 zł.*

- W powiecie brzozowskim na 205 skontrolowanych decyzji w 43 przypadkach różnica pomiędzy szacowanym podatkiem rolnym a nie naliczanym, z powodu opóźnienia w ujawnieniu zmiany w ewidencji podatkiem od nieruchomości wyniosła 1.867 zł, w 65 przypadkach naliczano podatek od nieruchomości pomimo braku potwierdzenia rozpoczęcia innego, niż rolnicze użytkowania gruntu (łącznie 2.315 zł), a w 97 przypadkach podatek naliczano prawidłowo, biorąc pod uwagę, iż zgodnie z danymi otrzymanymi od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, na gruntach tych rozpoczęto inne, niż rolnicze użytkowanie.
- W powiecie białostockim na 21 przeanalizowanych spraw różnica pomiędzy podatkiem rolnym – naliczonym, a oszacowanym podatkiem od nieruchomości w najniższej stawce, wyniosła łącznie 4.319 zł. W skrajnych przypadkach płacony podatek rolny był 26 i 16 razy niższy od oszacowanego podatku od nieruchomości. (27,60 zł i 727,67 zł oraz 4,83 zł i 84,00 zł).

Powyższe przykłady ilustrują rozbieżności pomiędzy praktykami stosowanymi przez poszczególne urzędy. Olbrzymia dysproporcja pomiędzy stawkami podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego płaconego w przypadku poszczególnych gruntów daje podstawę aby przypuszczać, że wszystkie gminy, niezależnie od dominującego rodzaju budownictwa, powinny być zainteresowane jak najszybszą aktualizacją danych ewidencyjnych oraz rozwiązaniami legislacyjnymi, które pozwolą systemowo uporządkować procedurę ujawniania wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej i zmianą ich oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków, której bezpośrednią pochodną jest ewidencja podatkowa w gminach.

Wobec faktu, że wszystkie powyżej przedstawione dane były jedynie szacunkowe, a w związku z istniejącymi w danym okresie zapisami ewidencyjnymi, nie można było w toku kontroli zakwestionować podstawy naliczania podatków, oszacowane kwoty dają jedynie podstawę do wnioskowania o rzeczywistych należnościach podatkowych, jakie powinny być naliczone przy prawidłowo funkcjonującej procedurze ujawniania zmiany sposobu użytkowania gruntu wyłączonego z produkcji rolniczej.

3.2.3. Sposób prowadzenia ewidencji oraz sprawozdawczość w zakresie ochrony gruntów rolnych

Ewidencje gruntów i budynków prowadzone były we wszystkich kontrolowanych jednostkach przy użyciu specjalistycznego oprogramowania. W 39 kontrolowanych jednostkach stwierdzono użytkowanie 8 różnych programów obsługujących część opisową ewidencji oraz 7 – część kartograficzną.

Wszystkie programy zapewniały prowadzenie ewidencji zgodnie z wymogami określonymi w przepisach ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne (art. 20 ust. 1 i 2) zawierającymi szczegółowe zasady zakładania i prowadzenia ewidencji, a także zapewniały zakres informacji objęty przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Jedynie w 8 na 39 kontrolowanych urzędów, prowadzono rejestr cen i wartości nieruchomości, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 74 cyt. rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Ponadto, jak ustalono w toku kontroli, ewidencje budynków i lokali obejmowały jedynie część tego zasobu, np. ograniczały się wyłącznie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gmin, co oznaczało naruszenie § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, stosownie do którego modernizację ewidencji przeprowadza się w sposób planowy, zapewniający założenie komputerowych baz danych ewidencyjnych, umożliwiających tworzenie raportów, o których mowa w § 22, tj. m.in. rejestrów budynków i lokali oraz kartotek budynków i lokali –w terminie do 31 grudnia 2005 r. (dla obszarów miast). W żadnym z 5 kontrolowanych urzędów miast na prawach powiatu nie została utworzona pełna ewidencja budynków i lokali, a spośród kontrolowanych 34 starostw ziemskich, tylko w 7 przypadkach miasta objęto pełną, wymaganą przepisami ewidencją (powiaty: zgorzelecki, wolsztyński, oświęcimski, kielecki, staszowski, krośnieński i niski).

Żaden z używanych w 39 urzędach programów nie posiadał funkcji sprawozdawczych umożliwiających wykazanie zmian w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, czyli zmian oznaczenia sposobu użytkowania gruntów. Nawet w przypadku takich programów jak VEGA, w którym można byłoby taką funkcję uzyskać, wykorzystanie jej uniemożliwiało brak jednolitego algorytmu wpisywania danych.

Tymczasem wszystkie kontrolowane urzędy nieprawidłowo sporządzały sprawozdania RRW-11 z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w części dotyczącej gruntów rolnych wyłączonych z produkcji rolniczej (Dział 1.). We wszystkich jednostkach podstawą ich wypełniania były dane z decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, a w części – dodatkowo – analogiczne dane z pism kierowanych do wnioskodawców, informujące, że ze względu na klasę użytku rolnego nie jest wymagane zezwolenie na jego wyłączenie z produkcji rolniczej. Oznacza to, że zbiorcze dane uzyskiwane na podstawie tych sprawozdań obarczone są „podwójnym” błędem. Po pierwsze – są one niejednorodne, bowiem część powiatów wykazuje w sprawozdaniach użytki rolne klas niechronionych, a część nie. Po drugie – wbrew tytułowi Działu 1. sprawozdania – nie prezentują one powierzchni gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej w danym roku, a jedynie powierzchnie takich gruntów, w odniesieniu do których wydano decyzje zezwalające na wyłączenie, względnie wysłano ww. pismo. Wynika to wprost z definicji wyłączenia gruntów z produkcji, zawartej w art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w myśl której jest to „*rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów*”.

W konsekwencji należy uznać, że naruszany jest w ten sposób wymóg z art. 3 ustawy o statystyce publicznej¹⁷, w myśl którego statystyka publiczna zapewnia rzetelne, obiektywne i systematyczne informowanie społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji (...) środowiska naturalnego.

¹⁷ ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.)

Jakość gromadzonych danych uprawnia zatem do stwierdzenia, że nie jest realizowany cel tego badania, opisany przez przedstawiciela Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w sposób następujący /cyt./:

/.../ dane z obszaru całego kraju za dany rok są publikowane w roczniku statystycznym ochrony środowiska oraz są przekazywane przez GUS do Banku Danych Regionalnych. Należy przy tym nadmienić, że badania statystyczne z tego zakresu są prowadzone od 1 stycznia 1972 roku i są wykorzystywane przede wszystkim przez GUS w ramach prowadzonych badań statystycznych, przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla oceny skali wyłączeń i podejmowania ewentualnych zmian przepisów, jak również przez różne jednostki i instytuty naukowe. W każdym roku do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłaszają się osoby zainteresowane danymi dotyczącymi wielkości powierzchni gruntów wyłączonych z produkcji w celu ich wykorzystania w pracach dyplomowych, a nawet doktorskich, z zakresu ochrony gruntów rolnych, ochrony środowiska czy też planowania i zagospodarowania przestrzennego itp. Zaniechanie prowadzenia badań statystycznych z tego zakresu prowadzonych od ponad 30 lat nie znajduje zatem uzasadnienia.

Ocenę powyższą potwierdza porównanie danych dotyczących powierzchni użytków rolnych w Krakowie, która wg ww. Banku Danych Regionalnych wynosiła w 2005 roku 10.345 ha, podczas gdy wg zestawień zbiorczych, sporządzanych w Urzędzie Miasta Krakowa na podstawie § 75 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, powierzchnie te wynosiły, wg stanów na dzień 1 stycznia 2004 r., 2005 r. i 2006 r., odpowiednio: 16.880, 16.740 i 16.574 ha, tj. o ponad 6 tys. ha więcej. Różnicy tej nie tłumaczy fakt nieuwzględniania w danych BDR powierzchni gruntów rolnych zabudowanych, gruntów pod stawami i gruntów pod rowami, bowiem wynosiła ona dla podanych dat (łącznie), odpowiednio: 1.140, 1.077 i 1.034 ha

Szczegółowe dane dotyczące rozbieżności pomiędzy powierzchnią gruntów zawartą w sprawozdaniach RRW-11, a wynikającym z ujawnienia w badanym okresie w ewidencji gruntów i budynków arealem wyłączonym z produkcji rolniczej, zawiera załącznik nr 3 do niniejszej informacji.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola koordynowana poprzedzona została przeprowadzeniem kontroli doraźnej rozpoznawczej w Starostwie Powiatowym w Krakowie. Przy przygotowaniu analizy stanowiącej podstawę do sformułowania celów i tematyki kontroli wykorzystano także z wyników kontroli w zakresie lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w województwie małopolskim¹⁸.

Założeniem kontroli było m.in. uzyskanie wiedzy o stosowanych przez organy administracji praktykach w sytuacji nieprecyzyjnych uregulowań prawnych. Dla celów ustalenia praktyk związanych z wydawaniem decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej w każdej z jednostek zbadano 30 decyzji, przy czym w niektórych zastosowanie tej metodyki nie było możliwe, ze względu na mniejszą liczbę decyzji wydanych ogółem (brak decyzji – w Starostwie Powiatowym (SP) w Świdwinie, 2 decyzje – w SP w Nisku, 3 – w SP w Białogardzie, 7 – w SP w Wolsztynie, po 14 – w Urzędzie Miasta w Lesznie i SP w Śremie, 16 – w SP w Siemiatyczach, po 20 – w SP w Kielcach i w SP w Wysokiem Mazowieckim). Prowadząc badania kontrolne w pozostałym zakresie, opierano się również na wydawanych zaświadczeniach lub pismach wydawanych stronom wyłączającym grunty nieobjęte obowiązkiem uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie, jak również badano ujawnianie wyłączeń poprzez porównanie zapisów ewidencyjnych z danymi o procesach inwestycyjnych na terenie powiatów.

Do celów porównania terminów i ustalenia rozmiaru czasowego przebiegu wyłączeń oraz ich ujawniania w ewidencji, jak również oszacowania skutków podatkowych, dokonano wyboru celowego 30 przypadków, kierując się ilością wydanych decyzji, ujawnionych zmian oznaczenia sposobu użytkowania z „R” na „B” oraz danymi pobranymi w drodze informacji z powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Dobór próby, ze względu na stwierdzony w poszczególnych jednostkach stan faktyczny, był niejednorodny.

NIK nie prowadziła dotychczas kontroli w niniejszym zakresie.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.2.1. Wnioski pokontrolne

Wnioski, jakie kierowano do kierowników kontrolowanych jednostek, dotyczyły przede wszystkim:

¹⁸ Informacja o wynikach kontroli S/04/008 w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych super i hipermarketów na terenie województwa małopolskiego

- Podjęcia działań mających na celu bieżącą aktualizację ewidencji gruntów i budynków w zakresie zgodności oznaczenia użytków gruntowych z ich faktycznym wykorzystywaniem.
- Zawierania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej pełnej informacji o skutkach związanych z wyłączeniem gruntu, a w szczególności pouczenia o obowiązku zgłoszenia rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntu oraz o sankcji grożącej za niedopełnienie tego obowiązku (art. 22 ust.2 oraz art. 48 ust.1 pkt 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, w związku z art. 11 ust.1 in fine oraz art. 4 ust.1 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).
- Podjęcia postępowania wyjaśniającego w przypadkach wskazanych w toku kontroli, w szczególności odnośnie do sytuacji, w której wystąpiły przesłanki z art. 28 ust. 1 lub ust.2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.
- Bieżącego przekazywania do gmin informacji o zmianach w oznaczeniu sposobu użytkowania gruntu w celu naliczenia właściwego podatku.
- Rzetelnego sporządzania corocznych sprawozdań RRW-11 zawierających dane o gruntach objętych ochroną wyłączonych z produkcji rolniczej.
- Rozważenia możliwości podjęcia współpracy z powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego w celu weryfikacji działań inwestorów wyłączających grunty produkcji rolniczej.

Analiza odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wskazuje, że wszystkie wnioski NIK zostały przyjęte do realizacji. W sprawach, w których NIK wskazała na konieczność podjęcia działań mających na celu ujawnienie wyłączenia gruntów z naruszeniem prawa, Urzędy poinformowały o wszczęciu stosownych postępowań. Wyniki finansowe związane z ich zakończeniem będą monitorowane przez właściwe jednostki organizacyjne NIK.

4.2.2. Postępowania kontrolne oraz odwoławcze

Spośród 39 przeprowadzonych postępowań (razem z kontrolą rozpoznawczą), 38 zakończyło się podpisaniem protokołów bez zastrzeżeń, a w 1 przypadku złożono zastrzeżenia do protokołu kontroli (Urząd Miasta Krakowa). Zastrzeżenia złożono także do trzech wystąpień pokontrolnych (Starostwo Powiatowe w Kielcach, Urząd Miasta w Zamościu, Urząd Miasta Krakowa). W jednym przypadku ostateczną uchwałę podjęła Komisja Rozstrzygająca powołana przez Prezesa NIK (zastrzeżenia złożone przez Starostę kieleckiego).

W wyniku postępowań utrzymane zostały oceny NIK, a zastrzeżenia oddalone w niżej opisanym zakresie:

Zastrzeżenia dotyczyły:

- 1/ Negatywnej oceny praktyki „zaokrąglenia” powierzchni gruntu przy zastosowaniu art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (oddalone)
- 2/ Negatywnej oceny nie zamieszczania pouczeń o obowiązku zgłaszania zmian w zakresie danych objętych ewidencją gruntów i budynków oraz o sankcji za jego niedopełnienie (art. 22 ust.2 i art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne) (oddalone)

- 3/ Negatywnej oceny związanej ze stosowaniem przez Urząd wykładni uniemożliwiającej łączenie spraw związanych z wnioskami o wyłączenie gruntów złożonymi przez jeden pomiot, w tym samym dniu, co do kilku części tej samej działki (podział zamierzenia inwestycyjnego na części, umożliwiający uniknięcie obowiązku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) (uwzględnione)
- 4/ Błędnie wskazanych numerów działek (uwzględniono)
- 5/ Dwóch przypadków ujawnienia wyłączenia gruntów z produkcji bez zezwolenia (uwzględniono)
- 6/ Nierzetelnego wykazywania powierzchni gruntów wyłączonych w sprawozdaniach RRW-11 (oddalono)

W toku wszystkich kontroli, na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego oraz w gminach, na których terenie położone były badane grunty. Po zakończeniu postępowania kontrolnego, przeprowadzono narady pokontrolne w 19 jednostkach.

W związku z realizacją wyników kontroli zwrócono się także, w trybie - j.w. - do Dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią Ministerstwa Rolnictwa o przekazanie informacji i udzielenie wyjaśnień odnośnie do zamierzeń i prac legislacyjnych oraz sprawozdawczości (statystyki) w zakresie wyłączeń gruntów chronionych z produkcji rolniczej.

4.2.3. Dyskusja problemowa

W dniu 24 października 2006 r. w Krakowie odbyło się spotkanie poświęcone dyskusji nad głównymi kierunkami niezbędnych zmian legislacyjnych w zakresie procedury wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w aspekcie ochrony gruntów oraz aktualizacji danych ewidencyjnych. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, a także – z terenu województwa małopolskiego – geodeta wojewódzki, wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i geodeci powiatowi z urzędów, które zostały skontrolowane.

Uczestnicy spotkania zgodnie uznali, że przepisy regulujące omawiane zagadnienia powinny tworzyć spójny system prawny, nie budzący żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Jest to przy tym o tyle istotne, że znaczenia informacji dotyczących użytków gruntowych nie sposób przecenić – stosownie do art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego zapisy w bazach danych ewidencyjnych stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Stąd tak ważna jest troska o utrzymywanie operatów ewidencyjnych w stanie aktualności. Aby osiągnąć taki postulowany stan konieczne są zmiany w obowiązujących przepisach, bowiem ustawa o ochronie gruntów rolnych nie w pełni koresponduje z przepisami geodezyjnymi – na ich styku występują luki prawne.

Przebieg dyskusji wskazał, że dla osób zawodowo zajmujących się omawianą problematyką najistotniejsze było jednoznaczne określenie, w którym momencie następuje wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, a w konsekwencji – co może być podstawą do

ujawnienia zmiany w operacie ewidencyjnym. Często podnoszono także kwestię ustalenia, jaki minimalny obszar winien być wyłączany, bowiem utrwalona praktyka – w celu minimalizacji opłat z tytułu wyłączenia, a tym samym unikania konfliktów z zainteresowanymi – poszła w kierunku zawężania obszarów wyłączanych do obrysów projektowanych budynków oraz pasa gruntu przeznaczonego na dojazd.

O ile identyfikacja głównych problemów nie budziła kontrowersji wśród uczestników spotkania, to na etapie formułowania propozycji zmian zauważalne stały się różnice, w tym pomiędzy przedstawicielami ww. jednostek centralnych.

W odniesieniu do pierwszej z wymienionych kwestii padały różne propozycje – podstawą do ujawnienia zmiany sposobu użytkowania w ewidencji miałyby być: decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej (zapewne inaczej wtedy nazywana, np. decyzją wyłączającą), decyzja o pozwoleniu na budowę czy też wytyczenie w terenie obiektu budowlanego. Wskazano, że mógłby to być również moment faktycznego wyłączenia, czyli sytuacja przewidziana w aktualnie obowiązujących przepisach, ale wymagałoby to doprecyzowania, jakie okoliczności muszą wystąpić, żeby bez wątpliwości uznać, że wyłączenie nastąpiło.

Mniej wątpliwości budził zakres obszarowy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Wskazywano, że winna to być powierzchnia całego gruntu faktycznie wyłączonego, łącznie z takimi urządzeniami, jak: podwórza, place postojowe i manewrowe, przydomowe place gier, studnie, zbiorniki, śmietniki, przewody naziemne, obiekty małej architektury itp. (do czego zobowiązują obecnie obowiązujące, ale w praktyce martwe przepisy), lub też cały obszar w granicach działek, wydzielonych zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy pod zabudowę mieszkaniową, usługową lub inną.

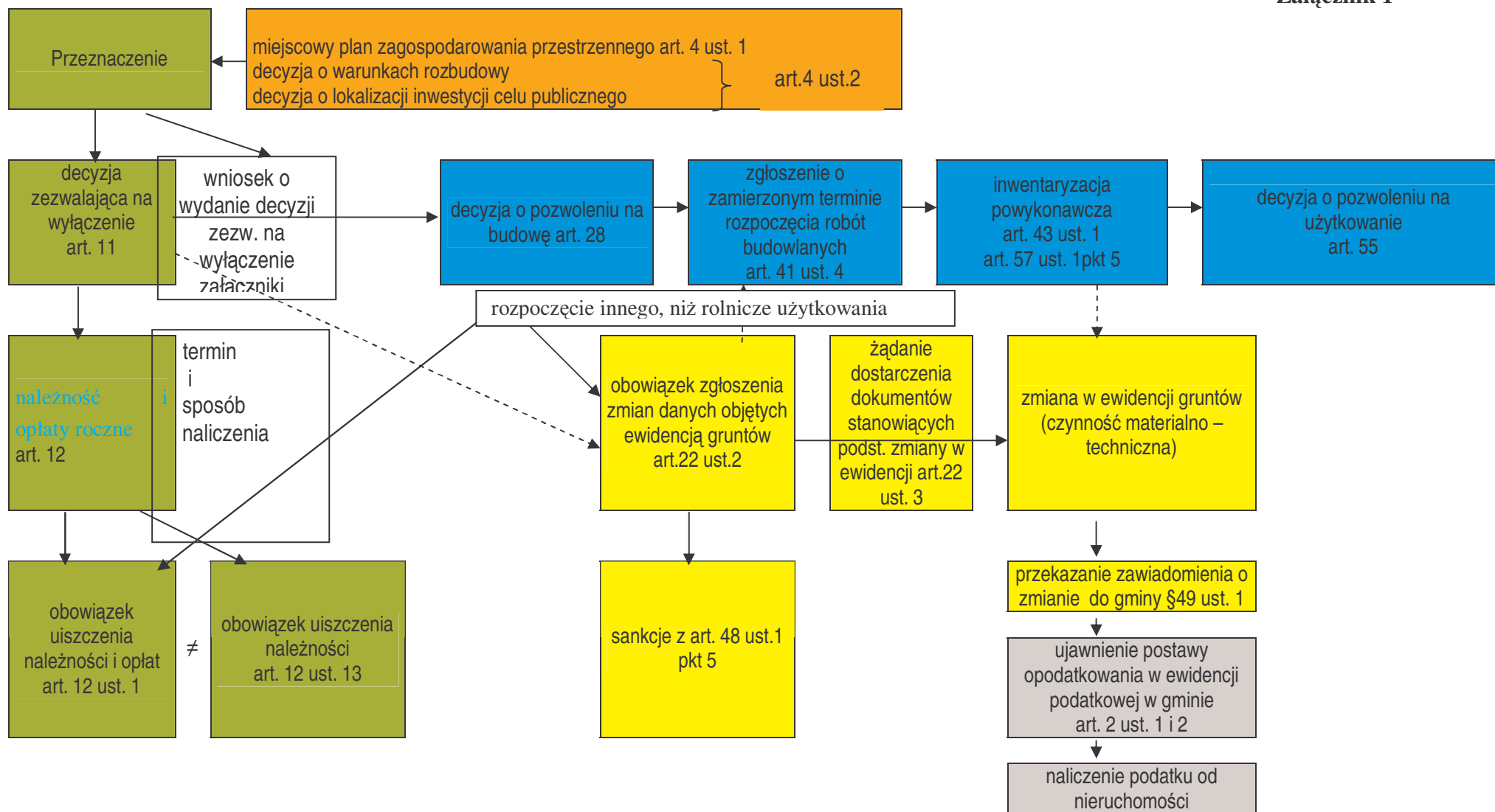
W dyskusji poruszono też szereg innych kwestii, takich jak:

- zakres wymaganych dokumentów do wniosku o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji,
- aktualizacja ewidencji gruntów, m.in. poprzez wykorzystanie ortofotomapy,
- przestarzałe przepisy odnoszące się do klasyfikacji gleboznawczej gruntów,
- niespójność nomenklatury w różnych przepisach,
- ustalenie organu właściwego do naliczania opłat rocznych (starosta czy marszałek).

Wyniki spotkania potwierdziły konieczność zmian, zmierzających w kierunku integracji procedur związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej oraz ujawnianiem tych zmian w operacie ewidencyjnym lub przynajmniej sprowadzających się do gruntownej nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jednocześnie zarysował się konflikt poglądów co do możliwości opracowania i podjęcia wspólnych projektów zmian w obowiązujących przepisach.

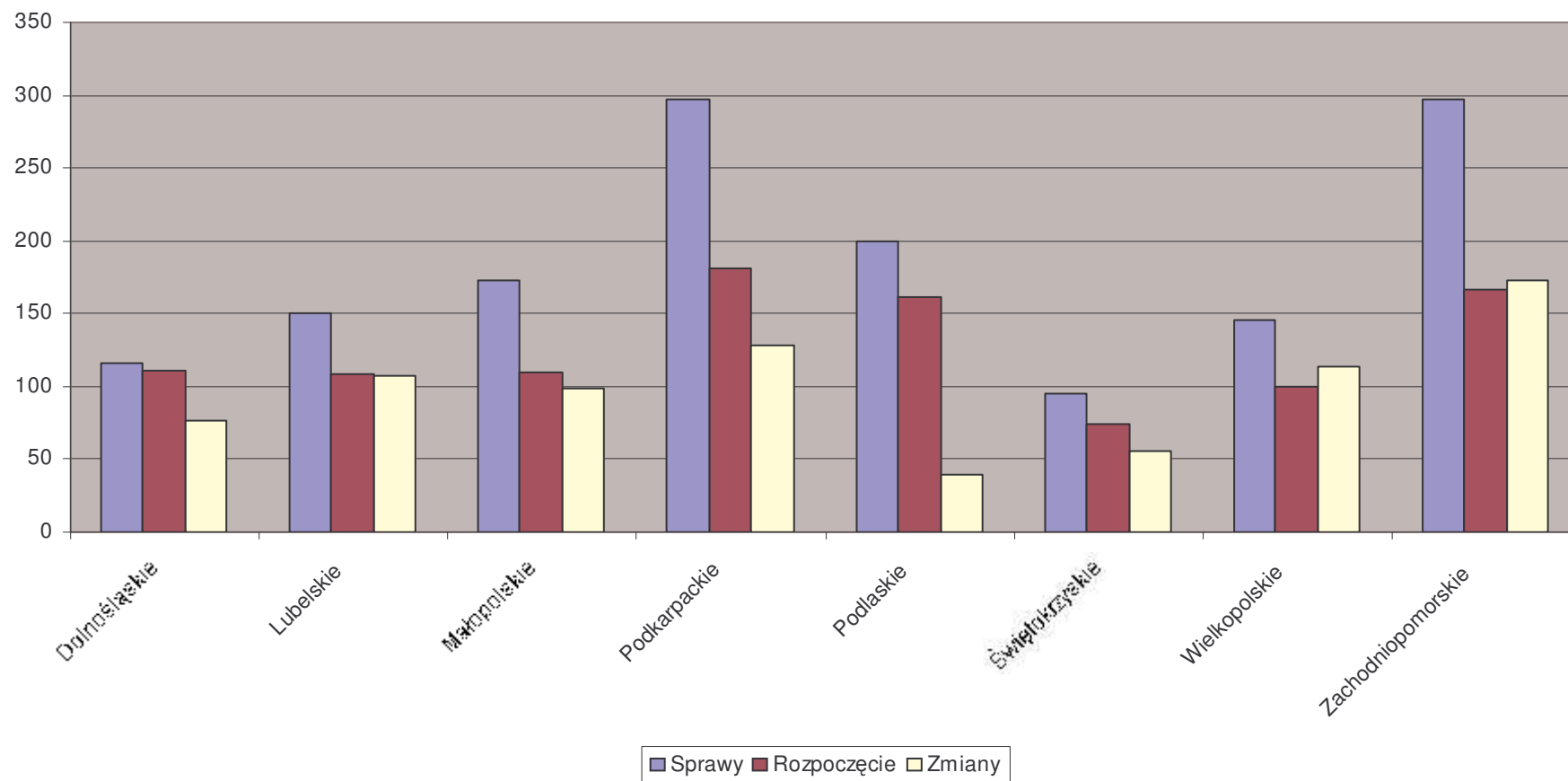
5. Załączniki

1. Schemat procedur związanych z przeznaczeniem i wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej oraz jego ujawnieniem w ewidencji gruntów i budynków i skutkami podatkowymi.
2. Ilość zbadanych spraw oraz w ich zakresie: rozpoczęcia innego, niż rolnicze lub leśne użytkowania, ilość zmian w oznaczeniu sposobu użytkowania gruntu z rolnego na budowlany.
3. Powierzchnia gruntów ujawnionych jako wyłączone w ewidencji gruntów i budynków oraz powierzchnia gruntów wyłączonych ujawniona w rocznych sprawozdaniach RRW-11
4. Wykaz jednostek kontrolowanych oraz osób kierujących tymi jednostkami, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.
5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.
6. Wykaz aktów prawnych.

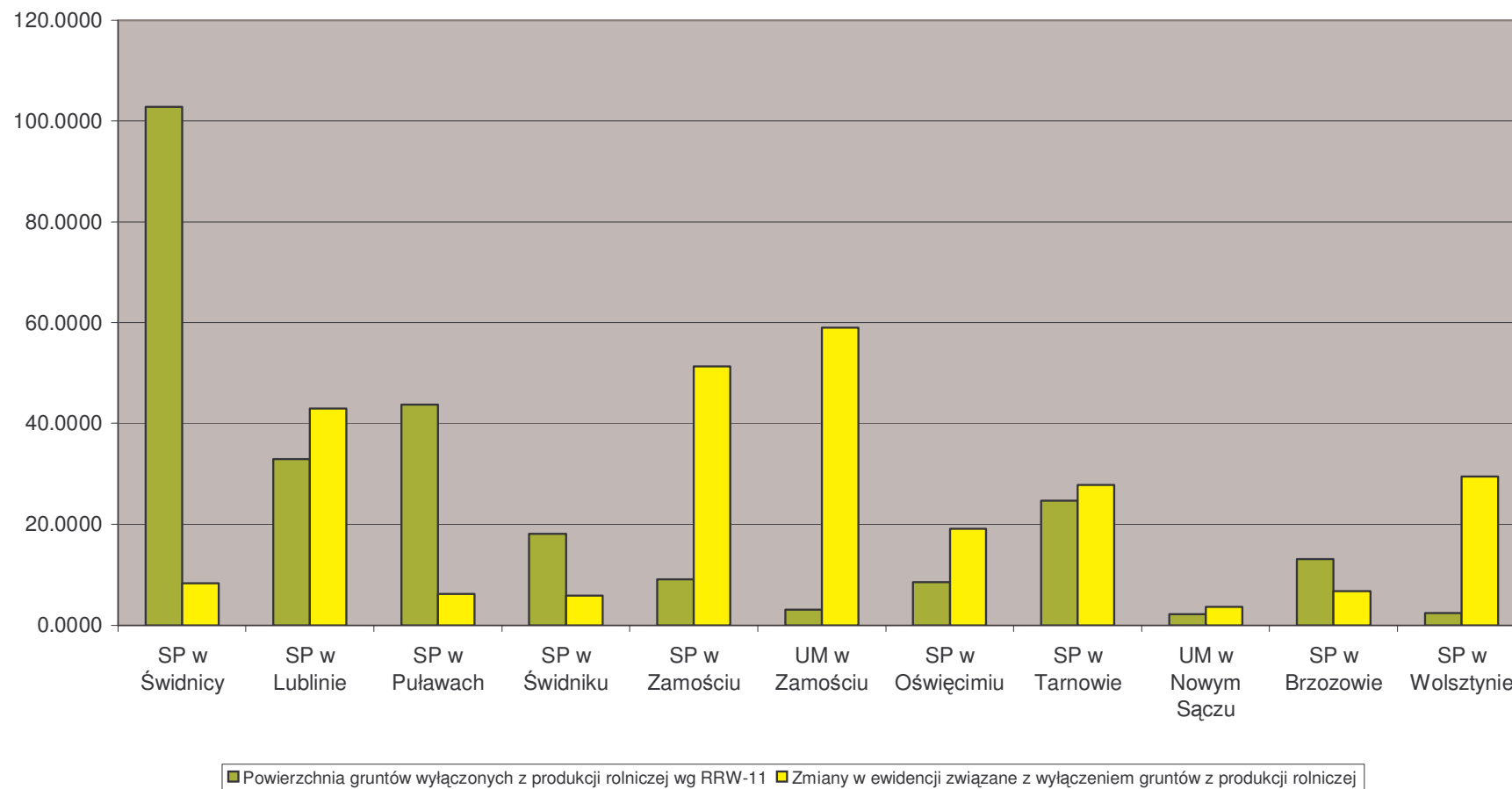


- ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych
- ustawa prawo budowlane
- ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne
- ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

Ilość zbadanych spraw oraz w ich zakresie: rozpoczęcia innego, niż rolnicze lub leśne użytkowania, ilość zmian w oznaczeniu sposobu użytkowania gruntu z rolnego na budowlany - wg województw



Powierzchnia gruntów ujawnionych jako wyłączone w ewidencji gruntów i budynków oraz powierzchnia gruntów wyłączonych ujawniona w rocznych sprawozdaniach RRW-11 (w latach 2004-2005 dla wybranych jednostek, w których uzyskano dane)



Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska – odpowiedzialnych za skontrolowaną działalność

Lp.	Jednostki objęte kontrolą	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska
województwo dolnośląskie		
1.	Starostwo Powiatowe w Głogowie	Starosta Elżbieta Urbanowicz-Przysiężna
2.	Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej	Starosta Stanisław Wicha
3.	Starostwo Powiatowe w Świdnicy	Starosta Jacek Wajs
4.	Starostwo Powiatowe we Wrocławiu	Starosta Andrzej Wąsik
5.	Starostwo Powiatowe w Zgorzelsku	Starosta Andrzej Tyc
województwo lubelskie		
6.	Starostwo Powiatowe w Lublinie	Starosta Paweł Pikula
7.	Starostwo Powiatowe w Puławach	Starosta Marian Żaba
8.	Starostwo Powiatowe w Świdniku	Starosta Mirosław Król
9.	Starostwo Powiatowe w Zamościu	Starosta Henryk Matej
10.	Urząd Miasta w Zamościu	Prezydent Marcin Zamoyski
województwo małopolskie		
11.	Starostwo Powiatowe w Bochni	Starosta Ludwik Węgrzyn
12.	Starostwo Powiatowe w Krakowie	Starosta Jacek Krupa (do 13 XI 2005 r.); Starosta Elżbieta Burtan
13.	Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu	Starosta Józef Kała
14.	Starostwo Powiatowe w Tarnowie	Starosta Michał Wojtkiewicz (do 10 X 2005 r.); Starosta Zbigniew Karciński
15.	Urząd Miasta w Krakowie	Prezydent Jacek Majchrowski
16.	Urząd Miasta w Nowym Sączu	Prezydent Józef A. Wiktor
województwo podkarpackie		
17.	Starostwo Powiatowe w Brzozowie	Starosta Zygmunt Błaż
18.	Starostwo Powiatowe w Krośnie	Starosta Zbigniew Braja
19.	Starostwo Powiatowe w Łańcucie	Starosta Adam Krzysztoń
20.	Starostwo Powiatowe w Nisku	Starosta Janusz Nawrocki
21.	Starostwo Powiatowe w Ropczycach	Starosta Wiesław Rygiel
województwo podlaskie		
22.	Starostwo Powiatowe w Augustowie	Starosta Franciszek Wiśniewski
23.	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	Starosta Wiesław Pusz
24.	Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim	Starosta Sławomir Jerzy Snarski
25.	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	Starosta Jan Zalewski
26.	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem	Starosta Jacek Bogucki (do 18 X 2005 r.); Starosta Bogdan Zieliński
województwo świętokrzyskie		
27.	Starostwo Powiatowe w Kielcach	Starosta Zbigniew Banaśkiewicz
28.	Starostwo Powiatowe w Staszowie	Starosta Czesław Pargieła
29.	Urząd Miasta w Kielcach	Prezydent Wojciech Lubawski
województwo wielkopolskie		
30.	Starostwo Powiatowe w Koninie	Starosta Elżbieta Streker-Dembińska (do 8 II 2005 r.);

		Starosta Stefan Działała
31.	Starostwo Powiatowe w Obornikach	Starosta Antoni Żuromski
32.	Starostwo Powiatowe w Śremie	Starosta Teodor Stępa
33.	Starostwo Powiatowe w Wolsztynie	Starosta Ryszard Kurp
34.	Urząd Miasta w Lesznie	Prezydent Tomasz Malepszy
województwo zachodniopomorskie		
35.	Starostwo Powiatowe w Białogardzie	Starosta Krzysztof Bagiński
36.	Starostwo Powiatowe w Choszcznie	Starosta Tadeusz Puczyński
37.	Starostwo Powiatowe w Koszalinie	Starosta Ryszard Osioły
38.	Starostwo Powiatowe w Szczecinku	Starosta Krzysztof Lis
39.	Starostwo Powiatowe w Świdwinie	Starosta Zdzisław Chojnacki

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 Budownictwa
7. Główny Geodeta Kraju
8. Sejmowa Komisja Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Rolnictwa
10. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
11. Senacka Komisja Rolnictwa i Ochrony Środowiska

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2004 Nr 121, poz. 1266, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027)
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
7. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454)
8. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz (Dz. U. Nr 78, poz. 837)
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)