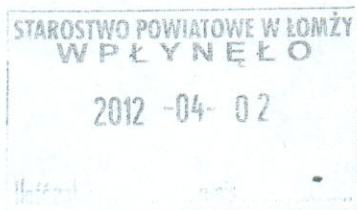




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-22-02/2011
P/11/141



Białystok, dnia 28 marca 2012 r.

STAROSTA

Pan
Lech Marek Szablowski
Starosta Łomżyński

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skontrolowała w Starostwie Powiatowym w Łomży („Starostwie”) realizację, w latach 2007–2011, zadań w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej i skutków z tym związanych dla ewidencji podatkowej w gminach².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym 29 lutego 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wywiązywanie się Starosty Łomżyńskiego z zadań w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej. Ocenę pozytywną uzasadnia prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawach o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz niezwłoczne informowanie właściwych organów podatkowych gmin o ujawnionych zmianach w ewidencji gruntów. Nieprawidłowości polegały na:

- niezamieszczaniu w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej pouczenia o obowiązku zgłaszania wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków oraz zapisu o zagrożeniu sankcją grzywny za niedopełnienie tego obowiązku,
- wydaniu 54 badanych decyzji w sprawie aktualizacji ewidencji gruntów i budynków z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³,
- nieterminowej aktualizacji ewidencji gruntów i budynków,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto lata 2010 – 2011.

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwanej w dalszej treści „Kpa”

- nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania statystycznego RRW – 11 za 2010 rok, w części dotyczącej gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej.
1. W latach 2007–2011 w Starostwie przeprowadzono 723 postępowania w sprawach o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej o łącznej powierzchni 108,28 ha (0,111% użytków rolnych na koniec 2011 r.), wydając:
- w 69 sprawach dotyczących 7,78 ha gruntów (wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i zaliczonych do klas III, III a i III b oraz klas IV pochodzenia organicznego) decyzje administracyjne zezwalające na ich wyłączenie, wymagane przepisem art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴,
 - w 654 sprawach dotyczących 100,5 ha gruntów (pochodzenia mineralnego klas IV, IV a, IV b, V i VI) w formie pism zgodę na ich wyłączenie. W sprawach tych decyzje administracyjne nie były wymagane.
- Postępowania zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej prowadzono prawidłowo, a stwierdzone przez NIK uchybienia nie miały wpływu na aktualność ewidencji gruntów. Analiza 20 (z 27 ogółem) postępowań zakończonych w latach 2010–2011 wydaniem decyzji w sprawie wyłączenia 1,412 ha gruntów wykazała, że:
- wnioski i przedłożona przez strony dokumentacja (na przykład: decyzje o warunkach zabudowy, projekty zagospodarowania działki z bilansem terenu, wykazy zmian gruntowych sporządzone przez uprawnionego geodetę) stanowiły wystarczający materiał dowodowy do wydania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. W Starostwie nie obciążano wnioskodawców obowiązkiem przedkładania aktualnych wypisów z rejestru gruntów, gdyż potrzebne informacje o nieruchomościach były dostępne w sieci informatycznej,
 - wszystkie decyzje administracyjne zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierały elementy wymagane postanowieniami art. 107 § 1 Kpa i zostały wydane przed uzyskaniem przez inwestora pozwolenia na budowę, co było zgodne z przepisem art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych,
 - we wszystkich 20 decyzjach nie pouczone strony o wynikającym z art. 22 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵ obowiązku zgłaszania do starostwa wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Nie wskazano również sankcji wynikającej z art. 48 ust. 1 pkt 5 tej ustawy (kary grzywny) za niedopełnienie tego obowiązku, co uchybiało zasadzie wyrażonej w art. 9 Kpa, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków,
 - w trzech (z 20) sprawach prawidłowo, stosownie do przepisów art. 4 pkt. 13 i art. 12 ust. 1, 7 i 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych, ustalono należności i opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm., zwanej w dalszej treści „ustawą o ochronie gruntów rolnych”.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm., zwanej w dalszej treści „Prawem geodezyjnym i kartograficznym”.

W pozostałych 17 sprawach, zgodnie z art. 12a pkt 1 tej ustawy, zwolniono strony z uiszczania opłat, ponieważ powierzchnia gruntu do wyłączenia nie przekraczała 0,05 ha (pod budowę domów jednorodzinnych).

2. Ewidencję gruntów i budynków powiatu łomżyńskiego (dla wszystkich dziewięciu gmin z jego terenu) prowadzono w Starostwie przy zastosowaniu systemu informatycznego, to jest stosownie do przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁶. W zakresie gruntów i ich właścicieli, w ewidencji były dane wymagane art. 20 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1-2 oraz ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Ewidencja w zakresie gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej nie była na bieżąco aktualizowana, a postępowania administracyjne dotyczące aktualizacji operatu ewidencyjnego prowadzono z naruszeniem przepisów określonych w Kpa. Analiza 54 (z 291) takich postępowań prowadzonych w latach 2010-2011 wykazała, że:

- we wszystkich 54 sprawach nie zawiadomiono stron o wszczęciu postępowania, co było niezgodne z przepisem art. 61 § 4 Kpa. W postępowaniach, przed wydaniem decyzji w sprawie aktualizacji ewidencji gruntów (zwanej dalej „decyzją ewidencyjną”) pracownicy Oddziału Gospodarki Nieruchomościami nie dopełnili obowiązku pouczenia strony o wynikającym z art. 73 § 1 Kpa prawie zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, co uchybiało zasadzie czynnego uczestnictwa stron w postępowaniu wyrażonej w art. 10 § 1 Kpa⁷,
- w 40 (z 54) sprawach decyzja ewidencyjna została wydana po 32 do 276 dni po faktycznym wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej,
- w 31 przypadkach zmiany do rejestru gruntów wprowadzono po 16 do 44 dni, licząc od dnia kiedy decyzja ewidencyjna stała się ostateczna. W myśl postanowień § 44 pkt 2 i § 47 ust. 1 rozporządzenia ws. ewidencji gruntów i budynków, operat ewidencyjny powinien być utrzymywany w stanie aktualności oraz aktualizowany niezwłocznie.

W starostwie dochowano należytej staranności w ustalaniu terminu faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej (na podstawie informacji o terminie rozpoczęcia robót budowlanych uzyskanych od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łomży), ale opóźnienia w wydawaniu decyzji aktualizacyjnych i we wprowadzaniu zmian do ewidencji gruntów była przyczyną uszczuplenia dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości. Analiza danych uzyskanych od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łomży oraz z siedmiu z dziewięciu gmin, wykazała, że 46 z 54 skontrolowanych pod tym kątem spraw utracone przez gminy dochody (różnica pomiędzy należnym podatkiem od nieruchomości w najniższej możliwej stawce a płaconym podatkiem rolnym) wyniosły szacunkowo łącznie 3,1 tys. zł.

⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 38 poz. 454, zwanej w dalszej treści „rozporządzeniem ws. ewidencji gruntów i budynków”.

⁷ Od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu organ administracji może odstąpić tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. W badanych sprawach wymienione przesłanki nie wystąpiły.

W zaledwie ośmiu z tych spraw, właściciele gruntów płacili podatek od nieruchomości za całość gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej.

3. W Starostwie nieprawidłowo sporządzono sprawozdanie statystyczne RRW – 11⁸ za 2010 rok. Zamiast powierzchni gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej, ujęto w nim 15,81 ha gruntów wynikających z decyzji lub z pism zezwalających na ich wyłączenie. Według danych z ewidencji gruntów oraz uzyskanych od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łomży, w 10 z 14 analizowanych przez NIK spraw zakończonych wydaniem w 2010 roku decyzji na łącznie 0,7676 ha gruntów, do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej doszło w pięciu z nich na łącznie 0,3966 ha gruntów.

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

- 1) zamieszczanie w zezwoleniach na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej pouczenia o obowiązku zgłaszania zmian do ewidencji gruntów oraz o sankcji za niedopełnienie tego obowiązku,
- 2) zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie aktualizacji ewidencji gruntów oraz zapewnienie stronom czynnego udziału w tych postępowaniach,
- 3) zapewnienie niezwłocznego wprowadzania zmian w ewidencji gruntów,
- 4) zgodne ze stanem faktycznym sporządzanie sprawozdań statystycznych RRW-11 w części dotyczącej gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem
p.o. Dyrektora Delegatury NIK
w Białymstoku
Barbara Chylińska

⁸ Z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów.