



P/11/141  
Nr ewid. 156/2012/P11141/LKR

Informacja o wynikach kontroli

**WYŁĄCZANIE GRUNTÓW  
Z PRODUKCJI ROLNICZEJ  
I JEGO SKUTKI DLA EWIDENCJI PODATKOWEJ  
W GMINACH W LATACH 2007–2012**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

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

Dyrektor NIK Delegatury w Krakowie:  
Jolanta Stawska

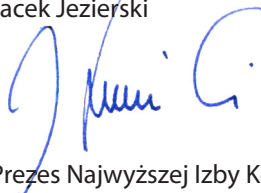


Akceptuję:  
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:  
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
dnia 23 sierpnia 2012

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	10
3.1. Stopień realizacji wniosków sformułowanych po kontroli P/06/135.....	10
3.2. Wydawanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz ujawnianie rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntu .....	11
3.3. Prowadzenie i aktualizacja ewidencji gruntów i budynków oraz skutki finansowe kontrolowanej działalności .....	25
3.4. Sprawozdawczość w zakresie ochrony gruntów rolnych.....	32
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI .....	35
4.1. Przygotowanie kontroli .....	35
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	35
5. ZAŁĄCZNIKI.....	37

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od listopada 2011 r. do marca 2012 r. kontrolę *Wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej i jego skutki dla ewidencji podatkowej w gminach* (P/11/141). Z uwagi na złożenie przez Starostę Bocheńskiego zastrzeżeń do protokołu kontroli, podjęto dodatkowe czynności kontrolne, które zakończono w maju 2012 r.

Kontrolą objęto działanie starostów i prezydentów miast na prawach powiatu w zakresie wykonywania przez nich zadań dotyczących ochrony gruntów rolnych oraz ujawniania w ewidencji gruntów i budynków statusu gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, a uzasadniały ją wyniki wcześniejszych kontroli, wskazujące na występowanie licznych nieprawidłowości w przedmiotowym obszarze<sup>1</sup>.

Kontrola realizowana była w ramach jednego z priorytetowych kierunków kontroli NIK na lata 2009–2011 Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi – Ochrona gruntów rolnych oraz scalanie i wymiana gruntów, gleboznawcza klasyfikacja gruntów, a także podział i rozgraniczenie nieruchomości na obszarze gmin.

Celem kontroli było dokonanie oceny oraz sformułowanie wniosków w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej, aktualizacji ewidencji gruntów i budynków oraz jej następstw finansowo-podatkowych. W szczególności oceniono:

- stopień wykorzystania i realizacji wniosków z kontroli P/06/135, przeprowadzonej w 2006 r.;
- postępowanie w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym praktykę w zakresie ustalania momentu, w którym następuje faktyczne rozpoczęcie innego sposobu ich użytkowania niż rolniczy;
- aktualizację ewidencji gruntów i budynków w zakresie gruntów rolnych wyłączonych z produkcji oraz wpływ tych zmian na ewidencje podatkowe w gminach w zakresie ustalania podatku od nieruchomości;
- rzetelność sporządzania sprawozdań z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i ich wpływ na statystykę publiczną.

Kontrolą objęto 22 jednostki – urzędy miast na prawach powiatu i starostwa powiatowe na terenie województw: małopolskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego, co stanowi 6% jednostek tego szczebla administracji samorządowej (379). Kontrolę przeprowadziły Delegatury NIK w: Białymstoku, Kielcach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie oraz Szczecinie.

Badania kontrolne obejmowały lata 2007–2012 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), tj. okres od zakończenia kontroli P/06/135 do marca 2012 r.

<sup>1</sup> Informacja o wynikach kontroli P/06/135 *Wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej i jego wpływ na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutki podatkowe tych czynności*.

Informacja o wynikach kontroli P/09/188 *Ochrona gruntów rolnych i leśnych w procesie zabudowy przemysłowej innymi obiektami budowlanymi na terenie Dolnego Śląska w latach 2006–2009*.

Nieprawidłowości stwierdzone po tych kontrolach dotyczyły przede wszystkim: braku w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej pouczenia o obowiązku określonym w art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz sankcji za niedopełnienie tego obowiązku określonej w art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy, wydawania decyzji zezwalających na wyłączenie w odniesieniu do gruntów niepodlegających ochronie, żądania od stron wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków, ustalania terminów rozpoczęcia uiszczania opłat rocznych, niewystępowania do wójtów o opinię w sprawie zdjęcia i wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów warstwy próchnicznej gleby, nieustalania momentu rozpoczęcia innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów, nierzetelnego sporządzania sprawozdań RRW-11, niezawiadamiania na bieżąco gmin o dokonanych zmianach w ewidencji gruntów i budynków, niezgodnego z prawem prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, występowania różnic pomiędzy powierzchnią gruntu faktycznie wyłączonego z produkcji rolniczej a powierzchnią określoną w decyzji zezwalającej na wyłączenie, stosowania zwolnienia z obowiązku uiszczania należności i opłat uregulowanego w art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prowadzenie postępowań w sprawach o zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Powyższa ocena wynika z ujawnionych przypadków naruszania lub niestosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a w szczególności: niestosowania sankcji w przypadku wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej bez zezwolenia oraz wadliwego naliczenia należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia.

Ewidencja gruntów i budynków nie była systematycznie aktualizowana w zakresie danych obejmujących zmiany przeznaczenia gruntów. Dokonywanie zmian w ewidencji następowało w większości przypadków dopiero w związku z zakończeniem (często wieloletnich) prac budowlanych. Skutkowało to pobieraniem przez gminy, przez ten okres, podatku rolnego od nieruchomości gruntowych wykorzystywanych faktycznie na inne cele, np. mieszkaniowe lub przemysłowe, zamiast zwykle znacznie wyższego podatku od nieruchomości. Wpływy gmin z tytułu podatku rolnego w okresie realizacji inwestycji na gruntach rolnych stanowiły zaledwie 12% dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatku od nieruchomości.

Sprawozdania RRW-11 dotyczące ochrony gruntów rolnych były sporządzane niejednolicie, na podstawie nieporównywalnych danych, czego skutkiem był brak rzetelnej informacji o powierzchni gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej w kontrolowanych latach i przedstawianie błędnych danych w opracowaniach statystycznych.

Na skalę ujawnionych nieprawidłowości wpłynął również brak współpracy poszczególnych komórek organizacyjnych starostw i urzędów miast odpowiedzialnych za ochronę gruntów rolnych i prowadzenie ewidencji gruntów i budynków oraz realizujących zadania administracji architektoniczno-budowlanej.

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację wniosków pokontrolnych adresowanych do starostów powiatowych oraz prezydentów miast na prawach powiatów po kontroli P/06/135 w 2006 r. Wprawdzie większość wniosków została zrealizowana, jednakże dotyczyły one spraw indywidualnych oraz kwestii o charakterze technicznym. Nie wykonano natomiast wniosków mających zasadnicze znaczenie dla badanej działalności, a w szczególności: egzekwowania od inwestorów zgłaszania rozpoczęcia innego sposobu użytkowania gruntu niż rolniczy oraz związanego z tym ujawniania zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz rzetelnego sporządzania sprawozdań RRW-11.
3. Pomimo sformułowania przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2006 r. szeregu wniosków de lege ferenda, mających na celu nowelizację przepisów regulujących ochronę gruntów rolnych oraz zakładanie i prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, stan prawny w postulowanym zakresie nie uległ zmianie. Tym samym istotny wpływ na działalność skontrolowanych organów, tj. starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatów, niezależnie od stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości, ma wadliwy i niespójny stan regulacji prawnych zawartych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Prawie geodezyjnym i kartograficznym oraz przepisach wykonawczych do ustawy.

## 2.2 Synteza wyników kontroli

Kontrolowany obszar działania starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu objęty jest przepisami następujących ustaw: ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>2</sup>, ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>3</sup> i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>4</sup>. Istotne dla badanego zakresu działań jednostek samorządu terytorialnego są również: ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup> oraz ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>6</sup>.

### Postępowanie w sprawach o udzielanie zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej

1. W ocenie NIK system ochrony gruntów rolnych pozostaje wewnątrznie niespójny, a wciąż niezmienione przepisy – nieprecyzyjne. Badane jednostki wykształciły zróżnicowane sposoby postępowania w kontrolowanym obszarze, częściowo pod wpływem wniosków i uwag po kontroli P/06/135. Ustalenia wskazują jednak, że stosowane w urzędach praktyki, zwłaszcza w tych kontrolowanych po raz pierwszy, nie pozwalały na efektywną ochronę gruntów rolnych [str. 14].
2. W toku kontroli ujawniono przypadki wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej bez zezwolenia, zarówno poprzez przekroczenie obszaru określonego w uzyskanej decyzji, jak i w ogóle bez takiej decyzji. Starostowie, z nielicznymi wyjątkami, nie stosowali w tych przypadkach sankcji w postaci dodatkowych należności na zasadach określonych w art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych [str. 23].
3. Badane decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej spełniały formalne wymagania określone w art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Niemniej jednak we wciąż niezadowalającym stopniu kontrolowane organy informowały strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, mogących mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków w postępowaniu. Konsekwencją tego był brak świadomości po stronie inwestorów o ciężących na nich obowiązkach. Stwierdzono, że 35% organów nie zamieszczało w decyzjach informacji o obowiązku zgłaszania wszelkich zmian na gruncie, podlegających ewidencji gruntów i budynków, a 47% nie informowało o zagrożeniu sankcją za niewykonanie powyższego obowiązku. W ocenie NIK stanowiło to naruszenie art. 107 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>7</sup> [str. 16].
4. Kontrolowane organy (z nielicznymi wyjątkami jak Starosta Krośnieński, Łomżyński i Koszaliński) nie posiadały informacji, kiedy faktycznie następuje rozpoczęcie nierolniczego użytkowania gruntu rolnego. Stoją bowiem na stanowisku, że obowiązek zgłoszenia zmiany na gruncie ciąży na inwestorze. W związku z powyższym nie podejmują żadnych działań w celu wyegzekwowania tego obowiązku od inwestorów, reprezentując pogląd, że nie dysponują w tym zakresie wystarczającymi instrumentami prawnymi. Konsekwencją takiej postawy są opóźnienia

<sup>2</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 647.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

<sup>7</sup> Art. 107 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego wskazuje, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Taką normę szczególną wprowadza art. 11 ust. 1a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Sankcja uregulowana jest w art. 48 ust. 1 pkt 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

w ujawnianiu zmian w ewidencji gruntów i budynków (związanych z wyłączeniem) w stosunku do momentu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. Skutkiem powyższego są nieaktualne dane w ewidencji oraz zmniejszenie dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości [str. 18].

5. Pomimo postanowień art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustalanie należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej nie następowało od dnia faktycznego wyłączenia. W większości urzędów należności i opłaty roczne obliczano w decyzjach zezwalających na wyłączenie i ustalano obowiązek zapłaty należności na podstawie art. 12 ust. 13, tj. w terminie do 60 dni od ich uprawomocnienia się. Tymczasem art. 12 ust. 1 nakłada obowiązek uiszczenia należności od dnia faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, a wysokość należności ustala się w oparciu o wartość gruntu z dnia wyłączenia. W nielicznych starostwach powiatowych (np. Krosno, Siemiatycze) stwierdzono przypadki ustalenia należności i opłat w odrębnej decyzji, wydanej po zezwoleniu na wyłączenie gruntu, w następstwie uzyskania przez organ od inwestora informacji o rozpoczęciu prac budowlanych [str. 19].
6. Z uwagi na obowiązek pomniejszania należności o wartość rynkową wyłączanego gruntu (art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), do rzadkości należały przypadki, w których strona zobligowana została do zapłaty jednorazowej należności. Przepisy ustawy nie przewidują mechanizmu waloryzacji stawek za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej 1 ha gruntów rolnych. W większości zbadanych spraw cena rynkowa wyłączanego gruntu znacznie przekraczała wartość należności obliczoną według przepisów ustawy [str. 20].
7. W ponad połowie zbadanych przypadków zezwolenia na wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej służyły przeznaczeniu ich na cele budownictwa mieszkaniowego, co związane było ze zwolnieniem z obowiązku uiszczenia opłat i należności na podstawie art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ustalenia kontroli wskazują na nieprawidłowości w stosowaniu tego przepisu poprzez rozszerzającą interpretację zawartej w nim klauzuli generalnej *celów budownictwa mieszkaniowego* [str. 21].

#### **Aktualizacja ewidencji gruntów i budynków i jej wpływ na wymiar podatku od nieruchomości**

1. Operat ewidencyjny nie był na bieżąco aktualizowany przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, pomimo postanowień § 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. W przeważającej liczbie przypadków ujawnianie w ewidencji zmienionego sposobu użytkowania gruntu, w związku z wyłączeniem z produkcji rolniczej, następowało na podstawie składanych operatów pomiarowych inwentaryzacji powykonawczej w związku z zakończeniem prac budowlanych. Ponadto zmian w ewidencji dokonywano na podstawie zgłoszeń inwestorów w związku z rozpoczęciem innego niż rolnicze użytkowania gruntu, w oparciu o informacje przekazywane z PINB (Starostwo Powiatowe w Łomży) albo w następstwie prowadzenia aktualizacji i modernizacji operatu ewidencyjnego (Starostwo Powiatowe w Policach, Urząd Miasta Krakowa) [str. 27].
2. Konsekwencją ujawniania w ewidencji zmian użytkowania gruntów dopiero na etapie inwentaryzacji powykonawczej budynku były opóźnienia w zmianie sposobu opodatkowania nieruchomości gruntowej z podatku rolnego na zwykle znacznie wyższy podatek od nieruchomości. Wskazane wyżej działania miały wpływ na zniżenie poziomu dochodów podatkowych gmin z tytułu podatku od nieruchomości. Szacunkowa kwota podatku od nieruchomości, obliczona na podstawie ponad tysiąca spraw, związanych z wyłączeniem z produkcji rolniczej gruntów o powierzchni 135 ha,

której gminy nie uzyskały w związku z opóźnieniem ujawniania zmian w operacie ewidencyjnym, wyniosła 122 tys. zł [str. 30].

3. Zawiadomienia do gmin o zmianach w ewidencji gruntów i budynków przekazywano na ogół niezwłocznie w wersji papierowej. W większości powiatów gminy dysponowały dostępem on-line lub za pośrednictwem nośników cyfrowych (CD) do bazy danych operatu ewidencyjnego, co wymagało od nich zakupu oprogramowania służącego do odczytu danych. W żadnym przypadku nie wykorzystywano systemu informatycznego, który służył do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, do elektronicznej transmisji danych do ewidencji podatkowych gmin [str. 31].

### Sprawozdawczość

1. Dane zawarte w sporządzanych przez starostwa powiatowe sprawozdaniach RRW-11 z 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, nie zawierały rzetelnych informacji o powierzchni gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej w poszczególnych latach. Jedynie w dwóch starostwach powiatowych (12%) w sprawozdaniu RRW-11 wykazywano rzetelne dane o powierzchni gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej w danym roku kalendarzowym [str. 32].
2. Na skutek nieprecyzyjnych objaśnień do formularza RRW-11 oraz interpretacji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawozdaniach wykazywano, zamiast powierzchni gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej, powierzchnię gruntów, w odniesieniu do których wydano zezwolenie na wyłączenie, a w części urzędów także powierzchnię gruntów, w stosunku do których wydano zaświadczenia o braku obowiązku wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie [str. 32].
3. W ocenie NIK przyczyną nieprawidłowości w tym zakresie była również niedostateczna współpraca pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędów (brak systemowego połączenia wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie z wprowadzaniem zmiany w ewidencji gruntów i budynków w następstwie inwentaryzacji powykonawczej) oraz wykorzystywanie w niewystarczający sposób możliwości istniejącego systemu informatycznego [str. 33].

### Skutki niezrealizowania wniosków po kontroli P/06/135 i P/09/188

1. Wnioski, adresowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Budownictwa oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, sformułowane po kontrolach P/06/136 i P/09/188 nie zostały uwzględnione w kolejnych nowelizacjach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Żadna zmiana nie obejmowała problemów sygnalizowanych przez NIK, co spowodowało, że regulacja prawna w kontrolowanym obszarze pozostała nieprecyzyjna [str. 10].
2. Kontrolą objęto 22 jednostki, tj. 17 starostw powiatowych i 5 urzędów miast na prawach powiatu. W odniesieniu do 12 jednostek (10 starostw powiatowych i 2 urzędów miast na prawach powiatu) kontrola miała charakter sprawdzający realizację łącznie 56 wniosków sformułowanych po kontroli P/06/135. W całości zrealizowano 41 (73%) wniosków, częściowo – 8 wniosków (14%), nie wykonano – 7 wniosków (13%). Wyniki obecnej kontroli wykazały, że nie zostały wykonane wnioski w zakresie: egzekwowania od inwestorów zgłoszenia rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntu, obejmującego m.in. współpracę z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, ujawniania zmian w ewidencji gruntów i budynków, rzetelnego sporządzania



sprawozdań RRW-11, zamieszczania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej pouczenia o obowiązku nałożonym na inwestorów zgłaszania wszelkich zmian na gruncie, co do danych objętych ewidencją gruntów i budynków oraz o karze grzywny za niedopełnienie tego obowiązku [str. 10].

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Zważywszy na uwagi i wnioski wynikające z przeprowadzonych kontroli, po przeprowadzeniu analizy stanu prawnego, Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnosi o uwzględnienie w procesie legislacyjnym następujących wniosków:

**Do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie działań, w porozumieniu z Ministrem Administracji i Cyfryzacji, mających na celu doprecyzowanie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie:** normatywnego określenia momentu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej lub leśnej poprzez wskazanie katalogu zdarzeń, które przesądzają o rozpoczęciu innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntu oraz sposobu ich dokumentowania.

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

- 1) dostosowania terminów naliczania oraz powstania obowiązku uiszczenia należności i opłat do normatywnie określonego momentu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej;
- 2) rozważenia możliwości wprowadzenia waloryzacji stawek służących do obliczenia należności i opłat rocznych tak, aby uwzględnić wzrost cen nieruchomości w Polsce;
- 3) doprecyzowania zakresu zwolnienia z opłat i należności określonego w art. 12a ustawy;
- 4) jednoznacznego sformułowania art. 28 ust. 1 i 2, w szczególności w zakresie przesłanek stosowania sankcji za wyłączenia gruntu bez zezwolenia lub niezgodnie z przepisami ustawy oraz sposobu naliczania należności i opłat, w przypadku wydania decyzji z urzędu;
- 5) uściślenia zasad sporządzania sprawozdań dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

Uwzględnienie powyższych propozycji zmian do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz Prawa geodezyjnego i kartograficznego powinno przede wszystkim umożliwić szybszą aktualizację ewidencji gruntów i budynków, w tym w zakresie przypadków wyłączenia z produkcji gruntów nieobjętych obowiązkiem uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie.

Wnioski kierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zostały sformułowane ponownie w świetle bieżących wyników kontroli oraz ze względu na ich niewdrożenie od czasu ich postawienia w grudniu 2006 r. i we wrześniu 2010 r.

Ustalenia kontrolne zostały przedstawione w czterech zasadniczych częściach:

- realizacja wniosków sformułowanych przez NIK po kontroli P/06/135;
- wydawanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz ujawniania rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntu w ewidencji gruntów i budynków;
- prowadzenie i aktualizowanie ewidencji gruntów i budynków, w tym jej modernizacja i weryfikacja, oraz szacowanie podatkowych skutków zmian w tej ewidencji;
- sprawozdawczość w zakresie ochrony gruntów rolnych.

### 3.1 Stopień realizacji wniosków sformułowanych po kontroli P/06/135

#### Wnioski po kontroli P/06/135

Analiza przedkontrolna wykazała, że wnioski de lege ferenda sformułowane przez NIK po kontrolach przeprowadzonych w 2006 r. i 2010 r. nie zostały zrealizowane. Tym samym aktualny pozostaje problem wadliwości i niespójności przepisów regulujących badany obszar. W trakcie kontroli sprawdzono zatem, w jaki sposób urzędy realizują ustawowe zadania w zakresie ochrony gruntów rolnych oraz związane z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków, również w kontekście wniosków sformułowanych po kontroli P/06/135.

Kontrolą objęto 22 jednostki, tj. 17 starostw powiatowych i 5 miast na prawach powiatu. W odniesieniu do 12 jednostek (55%) kontrola miała charakter sprawdzający realizację wniosków sformułowanych po kontroli w 2006 r.<sup>8</sup>

Wnioski i zalecenia o charakterze systemowym dotyczyły przede wszystkim następujących zagadnień:

- a) postępowania o zezwolenie na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej:
  - pouczanie inwestorów w decyzjach zezwalających na wyłączenie o obowiązku określonym w art. 22 ust. 2 i 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz o sankcji za niedopełnienie tego obowiązku określonej w art. 48 ust. 1 pkt 5;
  - zaprzestanie wydawania decyzji zezwalających na wyłączenie w odniesieniu do gruntów niepodlegających ochronie;
  - zaniechanie żądania od stron wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków;
  - ustalanie w sposób prawidłowy terminów rozpoczęcia uiszczania opłat rocznych;
  - występowanie do wójtów o opinię, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w sprawie zdjęcia i wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby;
- b) ustalania momentu rozpoczęcia innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolnych poprzez: egzekwowanie od inwestorów, którzy dokonali faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, zgłaszania zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, ujawniania zmiany sposobu użytkowania gruntu rolnego w ewidencji gruntów i budynków oraz nawiązania współpracy z powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego;
- c) wykazywania w sprawozdaniach RRW-11 powierzchni gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej;

<sup>8</sup> Po kontroli P/06/135 w Starostwie Powiatowym w Nisku nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

- d) zawiadamiania na bieżąco gmin o dokonanych zmianach w ewidencji gruntów i budynków;
- e) prowadzenia ewidencji gruntów i budynków:
  - założenie rejestru cen i wartości nieruchomości;
  - przeprowadzenie modernizacji i weryfikacji ewidencji gruntów i budynków;
  - zmodernizowanie systemu informatycznego obsługującego ewidencję gruntów i budynków w zakresie generowania danych o zmianach sposobu użytkowania gruntów rolnych;
- f) wyjaśnianie różnic w przypadkach, gdy powierzchnia gruntu wyłączanego z produkcji rolniczej była wyższa niż powierzchnia określona w decyzji zezwalającej na wyłączenie.

Wskazane wyżej zagadnienia wystąpiły również w kontrolowanych po raz pierwszy starostwach powiatowych.

### Stopień realizacji wniosków NIK

Wyniki obecnej kontroli wykazały, że tylko dwa starostwa powiatowe (Krosno i Koszalin) zrealizowały wniosek o charakterze zasadniczym, tj. ujawniania zmian w ewidencji gruntów i budynków dotyczących sposobu użytkowania gruntów na dzień faktycznego ich wyłączenia z produkcji rolniczej.

W innych starostwach:

- nie podjęto skutecznych działań w celu ujawnienia zmian sposobu użytkowania gruntów rolnych, np. poprzez współpracę z powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego (Siemiatycze, Konin, Wysokie Mazowieckie);
- nierzetelnie sporządzano sprawozdania RRW-11 z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych (np. Konin, Staszów, Oborniki);
- nie zamieszczano w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej pouczenia o treści art. 22 ust. 2 i 3 i art. 48 ust. 1 pkt 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego (Staszów, Wysokie Mazowieckie).

Powtarzalność problemów związanych z wyłączaniem gruntów z produkcji rolniczej oraz fakt, że 27% wniosków po kontroli P/06/135 nie zostało zrealizowanych lub zostało zrealizowanych częściowo, wskazują, że pomimo sformułowanych przez NIK wniosków de lege ferenda ustawodawca nie wyposażył starostów w odpowiednie instrumenty prawne, dotyczące przede wszystkim normatywnego uregulowania momentu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej i sposobu jego udokumentowania, umożliwiające prawidłową realizację zadań w kontrolowanym zakresie. Najczęściej niezrealizowane lub tylko częściowo zrealizowane wnioski dotyczyły: egzekwowania od inwestorów zgłoszenia rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntu i związanego z tym ujawniania zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz sporządzania sprawozdań RRW-11.

## 3.2 Wydawanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz ujawnianie rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntu

### Zasady wyłączania gruntów z produkcji rolniczej i skala tych wyłączeń

Organem właściwym w sprawach z zakresu ochrony gruntów rolnych jest starosta (art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), który jednocześnie jest organem administracji geodezyjnej i kartograficznej (art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego),

wykonującym w tym zakresie zadania administracji rządowej przy pomocy geodety powiatowego. Należy do niego m.in. prowadzenie ewidencji gruntów i budynków.

Od dnia 1 stycznia 2009 r. grunty stanowiące użytki rolne, położone w granicach administracyjnych miast, nie podlegają ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>9</sup>. Oznacza to w praktyce, iż zmiana przeznaczenia użytku rolnego położonego w mieście nie wymaga uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. W związku z powyższym zagadnienia związane z wydawaniem decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zostały przedstawione na podstawie ustaleń w 17 starostwach powiatowych (tj. bez 5 urzędów miast na prawach powiatów).

W dziesięciu starostwach powiatowych wydawanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz prowadzenie ewidencji gruntów i budynków leżało w kompetencjach jednego wydziału, np. w Starostwie Powiatowym w Międzychodzie – Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami. W pozostałych siedmiu starostwach obowiązki te zostały rozdzielone pomiędzy różne wydziały, jak np. w Starostwie Powiatowym w Koszalinie, w którym zadania związane z ochroną gruntów rolnych powierzono Wydziałowi Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, a realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii – Wydziałowi Geodezji i Kartografii. Łącznie w latach 2007–2011 w kontrolowanych jednostkach wydano 15 584 decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej o powierzchni 1 725,2011 ha. Grunty rolne wyłączano przede wszystkim na cele mieszkaniowe (59%). Ponadto zezwolenia na wyłączenie służyły przekształceniu gruntów rolnych w użytki kopalne (10%) oraz w tereny pozostałe, np. zurbanizowane tereny niezabudowane, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, użytki ekologiczne, tereny różne (23%).

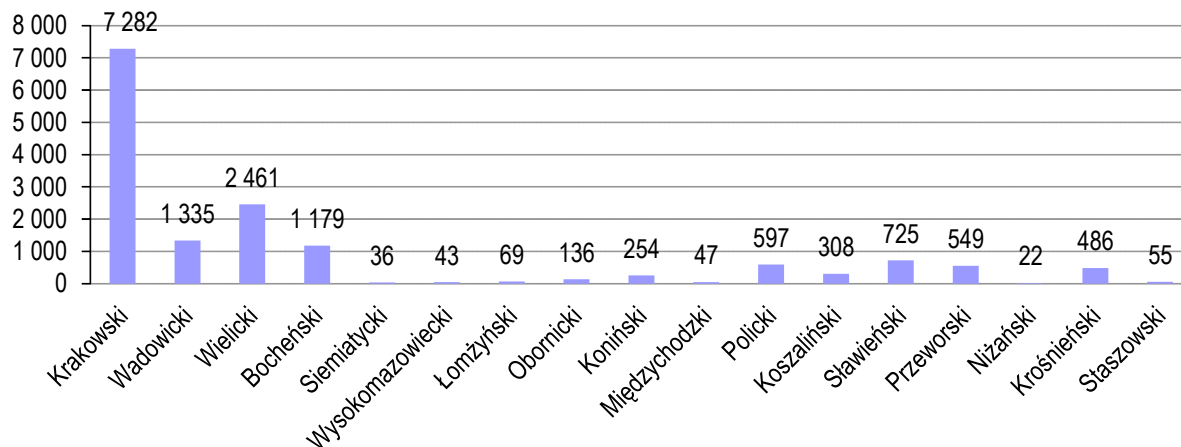
W latach 2007–2011 w większości kontrolowanych starostw zauważalny był spadek liczby decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz towarzyszące temu zmniejszenie powierzchni, na której wyłączenie wydano zgodę. Wynikało to zarówno z wyłączenia spod ochrony gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, jak i spadku aktywności w zakresie budownictwa na terenach wiejskich i podmiejskich. W powiecie krakowskim liczba decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zmniejszyła się z 1 822 wydanych w 2007 r. (obejmujących obszar o powierzchni 211 ha) do 1 301 decyzji w 2011 r. (58 ha gruntów rolnych). W powiecie sławieńskim (województwo zachodniopomorskie) liczba decyzji zezwalających na wyłączenie zmniejszyła się z 189 wydanych w 2007 r. (obejmujących obszar o powierzchni 43 ha) do 85 w 2011 r. (23 ha gruntów rolnych).

W toku kontroli zbadano, pod względem poprawności formalnej, łącznie 395 postępowań, w których zezwolono na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów o powierzchni 44,7273 ha. Średnio w jednej decyzji zezwolono na wyłączenie gruntu o powierzchni 0,1132 ha.

<sup>9</sup> Art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dodany przez ustawę z dnia 18 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 237, poz. 1657).

Wykres nr 1

Liczba decyzji zezwalających na wyłączenie, wydanych w latach 2007–2011

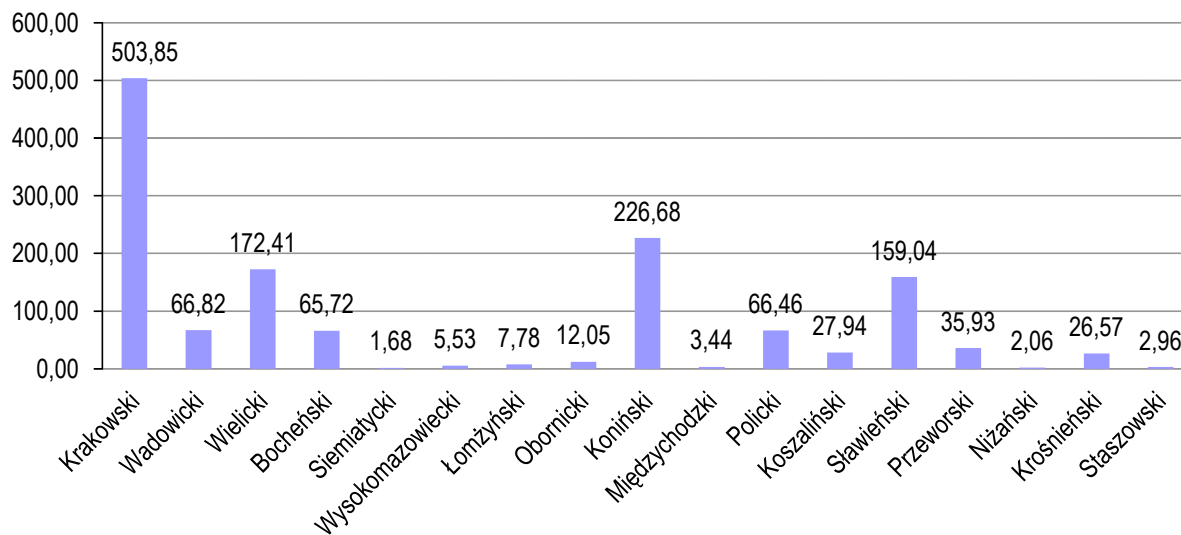


Źródło: Dane z kontroli NIK

Wykres nr 2

Powierzchnia gruntów, na których wyłączenie wydano zgodę w latach 2007–2011

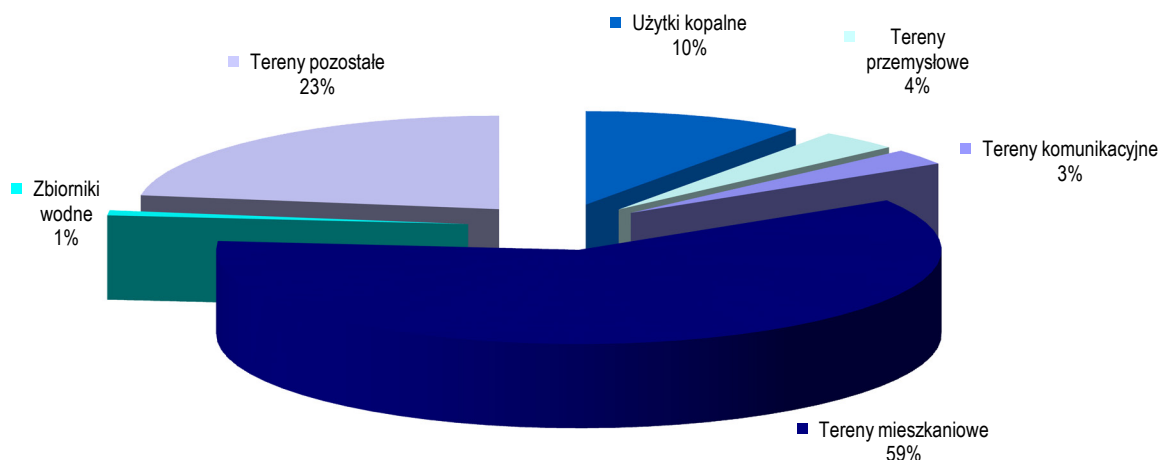
(w ha)



Źródło: Dane z kontroli NIK

Wykres nr 3

Przeznaczenie gruntów, na których wyłączenie wyrażono zgodę w decyzjach wydanych w latach 2007–2011



Źródło: Dane z kontroli NIK

### Postępowanie w sprawach o wydanie zezwolenia na wyłączenie

Postępowanie w sprawach o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej uregulowane jest głównie w art. 7, 11, 12, 12a i 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ustawa ta reguluje w sposób nieprecyzyjny i niespójny procedurę wyłączania gruntów z produkcji rolniczej. Niejasne przepisy utrudniają prawidłowe prowadzenie postępowania związanego z przeznaczaniem gruntów rolnych na cele nierolnicze, egzekwowaniem obowiązków związanych z wyłączeniem gruntu, ujawnianiem zmiany użytkowania w ewidencji gruntów i budynków, naliczaniem należności i opłat oraz stosowaniem sankcji za dokonanie wyłączenia gruntu niezgodnie z przepisami.

Głównym mankamentem ustawy pozostaje wciąż brak normatywnego wskazania momentu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. Definicja zawarta w art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że wyłączeniem gruntu z produkcji jest rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Wyłączenie gruntu z produkcji jest więc czynnością faktyczną, polegającą na rozpoczęciu innego niż rolnicze wykorzystywaniu gruntu. Moment wyłączenia nie jest jednak normatywnie uregulowany w żadnym innym przepisie i pozostawia szerokie pole do interpretacji dla organów stosujących prawo.

W piśmie skierowanym do Starosty Konińskiego z dnia 4 grudnia 2006 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi stanęło na stanowisku, że w zakresie ustalania wysokości należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji dniem faktycznego wyłączenia jest dzień rzeczywistego wejścia inwestora na grunt, odnotowany w dzienniku budowy. Praktycznie jest to dzień wytyczenia obiektu na gruncie, poświadczony przez geodetę wpisem w dzienniku budowy. Informacja o tym fakcie powinna być również przekazana przez inwestora w formie oświadczenia do właściwego starosty<sup>10</sup>.

Tymczasem kontrola wykazała, że kontrolowane starostwa (z wyjątkiem powiatu krośnieńskiego, koszańskiego i łomżyńskiego) nie posiadały informacji, kiedy następuje faktyczne wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej i nie podejmowały działań w celu ustalenia momentu wyłączenia. Organy tolerowały praktykę polegającą na zawiadomianiu o innym niż rolnicze użytkowaniu gruntu

<sup>10</sup> Pismo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 grudnia 2006 r. znak: Gz.tr.022-49/2006.126.

dopiero po przedłożeniu przez stronę operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej budynku, tj. po zakończeniu budowy, np. starostwo powiatowe w Krakowie, Wadowicach, Bochni, Wieliczce, Wysokiem Mazowieckiem, Siemiatyczach, Obornikach, Koninie, Międzychodzie.

#### **Przykład**

*Przykładem braku wnikliwości organu oraz niepodjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w sprawie wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej jest sposób załatwienia jednej ze spraw w Starostwie Powiatowym w Krakowie.*

*W dniu 5 maja 2010 r. strona wystąpiła z wnioskiem o wyłączenie z produkcji rolniczej gruntu, przeznaczonego pod budowę ośmiu budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej (tj. szesnastu budynków mieszkalnych jednorodzinnych) na działce położonej w gminie Mogilany. Według przedłożonego projektu zagospodarowania nieruchomości, który stanowił integralną część decyzji, wyłączeniu z produkcji rolniczej podlegało 0,6600 ha gruntu stanowiącego użytki rolne, oznaczone jako R111a, wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego. W dniu 20 maja 2010 r. Starosta Krakowski wydał decyzję, w której zezwolił właścicielowi na wyłączenie z produkcji rolniczej wnioskowanego gruntu. Wyłączenie nastąpiło nieodpłatnie z uwagi na przeznaczenie gruntu na cele budowy ośmiu budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej na powierzchni do 0,05 ha na każdy budynek. W uzasadnieniu decyzji podano m.in., że nie ustalono właścicielowi należności i opłat rocznych za wyłączenie z produkcji rolnej ww. gruntu z uwagi na treść art. 12a ustawy stanowiącego, że obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, o których mowa w art. 12 ust. 1 nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego, niezależnie od intensywności zabudowy wynikającej z planu zagospodarowania przestrzennego czy typu zabudowy działki (wolnostojąca, bliźniacza, szeregową). W projekcie zagospodarowania nieruchomości projektant nie przewidział drogi prowadzącej do poszczególnych budynków mieszkalnych. Starosta Krakowski nie wezwał wnioskodawcy do wskazania, czy do projektowanych budynków będzie prowadziła droga. Działka została następnie podzielona na 17 działek, w tym na działkę stanowiącą drogę wewnętrzną o powierzchni 0,1009 ha. Wnioskodawca, ani jego następcy prawni nie uiszcili należności i opłat rocznych z tego tytułu, które według szacunków NIK wyniosłyby odpowiednio 32,3 tys. zł i 3,2 tys. zł.*

#### **Dokumenty dołączane do wniosku o wyłączenie gruntu**

W ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie został sformułowany katalog dokumentów, jakie powinny być przedłożone wraz z wnioskiem o zezwolenie na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej (z wyjątkiem wyłączeń związanych z wydobywaniem torfu). W związku z powyższym wykaz tych dokumentów kształtowany jest przez poszczególne starostwa powiatowe w sposób dowolny. Niejednokrotnie żądano od stron dokumentów poświadczających fakty znane organowi z urzędu (wypis z ewidencji gruntów i budynków), jak również dokumentów będących w jego posiadaniu (akty notarialne). Praktyki takie stwierdzono w starostwach: bocheńskim, krakowskim, koszańskim, polickim, wadowickim, sławieńskim, wielickim. NIK oceniła takie działanie negatywnie, ponieważ pozostaje ono w sprzeczności z zasadą prowadzenia postępowania dowodowego wyrażoną w art. 77 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, polegającą na tym, że fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu.

#### **Przykład**

*Zgodnie z opisem procedury pn. Wyłączanie gruntów z produkcji rolnej na cele budownictwa, na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Krakowie umieszczono jej opis z którego wynika, że do wniosku o wyłączenie należy dołączyć m.in. wypis z rejestru gruntów i kopię mapy ewidencyjnej.*

Dotyczy to również dokumentów poświadczających wartość wyłączanego gruntu, służących do ustalania wysokości należności i opłat. Organy, ustalając wysokość należności i opłat bądź w decyzji zezwalającej na wyłączenie bądź w odrębnej decyzji, pomniejszały należność o wartość gruntu ustalaną na podstawie składanych przez strony: oświadczeń, aktów notarialnych lub operatów szacunkowych.

**Przykład**

*W Starostwach Powiatowych w Krakowie i Wieliczce organ żądał od stron jedynie oświadczeń o cenie rynkowej gruntu podlegającego wyłączeniu. W przypadkach budzących wątpliwości podaną wartość weryfikowano w Rejestrze Cen i Wartości Nieruchomości (Kraków) lub badano czy podana wartość gruntu może być realna (Wieliczka). W tym drugim starostwie nie wskazano jednakże jak w praktyce odbywa się sprawdzenie.*

Pozostałe starostwa ustalały wartość rynkową gruntu w oparciu o akty notarialne (10) lub operaty szacunkowe (11). W szczególności ustalanie cen na podstawie aktów notarialnych nie uwzględniało wymogu określenia wartości gruntu według cen rynkowych, stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji rolnej. Przykładowo w Starostwie Powiatowym w Policach należności w zbadanych sprawach ustalano w oparciu o akty notarialne z lat 1998–2010.

Najbardziej aktualnych danych w odniesieniu do cen rynkowych dostarczały operaty szacunkowe, sporządzone bądź dla podobnych działek w tej lub sąsiedniej miejscowości (np. Przeworsk), bądź dla wyłączanego gruntu (np. Staszów). Jednakże ustalenie wartości gruntu wyłączanego w tej formie jest kosztowne i obciąża stronę.

**Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu**

Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Podstawę wydawania decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji stanowi art. 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który wskazuje, że decyzje wydaje się w odniesieniu do użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb i 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 (np. grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi, pracownicze ogródki działkowe) oraz gruntów leśnych. W decyzjach dotyczących wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, a także gruntów wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 2 – 10 ustawy, określa się obowiązki związane z wyłączeniem. Wniosek o wyłączenie z produkcji użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego jest wiążący dla organu, a decyzja ma charakter deklaratoryjny.

Nie podlegają więc ochronie użytki rolne klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego, w odniesieniu do których starosta nie wydaje decyzji zezwalającej na wyłączenie. W przypadku gdy strona, pomimo postanowień art. 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wystąpi z wnioskiem o wyłączenie, starosta powinien poinformować ją o braku takiego obowiązku w formie zawiadomienia czy też pisma informującego.

Pomimo jasnego w tym zakresie brzmienia przepisu wystąpiły przypadki wydawania w opisanej sytuacji decyzji (powiaty: koniński i koszański).

**Obowiązki stron**

Z zastosowaniem art. 11 ust. 1 i 1a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wiąże się obowiązek organu administracji do informowania stron o powinnościach związanych z wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej, dotyczących takich kwestii, jak: konieczność uiszczenia należności i opłat rocznych (art. 12) oraz zdjęcie i zagospodarowanie warstwy próchnicznej gleby (art. 14). Ponadto



niezbędnym jest poinformowanie strony, w związku z definicją legalnego wyłączenia, o obowiązku zgłoszenia tego faktu staroście, jako prowadzącemu ewidencję gruntów i budynków zgodnie z art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Niewykonanie tego obowiązku jest zagrożone sankcją grzywny na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy. Nieumieszczenie pouczeń o treści obowiązku określonego w art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz sankcji za jego niedopełnienie stanowiło naruszenie art. 107 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, który precyzuje, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Taką szczególną regulacją zawiera art. 11 ust. 1a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ponadto, udzielenie stronie pełnego pouczenia powinno sprzyjać realizacji 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 administracyjnego).

W jedenastu urzędach (65%) na siedemnaście zbadanych w decyzjach zamieszczano informację dla strony, zgodnie z dyspozycją art. 11 ust. 1a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, o obowiązku zgłaszania wszelkich zmian na gruncie, co do danych objętych ewidencją gruntów i budynków, a tylko w 9 starostwach (53%) – o zagrożeniu sankcją określoną w art. 48 ust. 1 pkt 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Niewystarczający, w ocenie NIK, stopień realizacji obowiązków informacyjnych wobec strony powoduje, że inwestor nie posiada pełnej wiedzy o ciążących na nim obowiązkach związanych z wyłączeniem gruntu. Z drugiej strony, NIK oceniła jako zbyt daleko idące pouczenie umieszczone w decyzjach zezwalających na wyłączenie w Starostwie Powiatowym w Krakowie, według którego strona miała przedłożyć informację o faktycznym wyłączeniu gruntu z produkcji dopiero przy okazji przedłożenia operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej obiektu budowlanego. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie wskazuje, że zmiana w ewidencji gruntów i budynków, związana z wyłączeniem gruntu rolnego z produkcji, miałaby następować dopiero po sporządzeniu operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej.

Ponadto, ci ze starostów, którzy wydawali decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu rolnego z produkcji bez pouczeń o treści art. 22 ust. 2 w związku z art. 48 ust. 1 pkt 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego podnosili, że do ochrony gruntów, uregulowanej w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie mają zastosowania przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego. W ocenie NIK, przedstawiony pogląd jest błędny, ponieważ zgłaszanie wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, a dotyczących gruntów rolnych nie pozostaje bez wpływu na stan ochrony gruntów rolnych.

Z definicji wyłączenia oraz z przepisów dotyczących obowiązków władającego gruntem wynika, że obowiązek w zakresie ujawnienia faktycznego wyłączenia gruntu rolnego z produkcji zależy od jego woli. Art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, nakazujący zgłaszanie zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków pod groźbą sankcji z art. 48 ust. 1 pkt 5, nie jest w praktyce stosowany. Przeważająca większość inwestorów nie zgłasza zmiany użytkowania na gruncie związanej z rozpoczęciem budowy, a większość starostw nie podejmuje działań w celu ustalenia momentu faktycznego rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntu, oczekując w tym zakresie na inicjatywę inwestora. W ocenie większości kontrolowanych jednostek brak jest narzędzi prawnych, które umożliwiłyby egzekwowanie obowiązku określonego w art. 22. NIK zwracał uwagę na ten problem w informacji o wynikach kontroli P/09/188, w której sformułował

wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie wskazania możliwości weryfikacji działania inwestora po wydaniu decyzji zezwalającej na wyłączenie, pod kątem zapewnienia wypełnienia przez inwestora obowiązku zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją. Z drugiej strony, nie wykorzystuje się takich informacji, jak np. zgłoszenie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych z art. 42 ust. 4 Prawa budowlanego, kierowane do organu nadzoru budowlanego czy nawet oświadczeń o zamierzonym terminie rozpoczęcia budowy, dekladowanych we wnioskach o wyłączenie. Z tego m.in. powodu NIK we wnioskach pokontrolnych wskazywał na potrzebę nawiązania współpracy z powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego. Kontrolowani starostowie w wyjaśnieniach wskazywali na problemy interpretacyjne związane ze sformułowaniem *rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntu*, co skutkowało trudnościami w egzekwowaniu od inwestorów wykonania obowiązku zgłoszenia zmiany na gruncie.

#### **Dobra praktyka**

*Taką współpracę nawiązało, jako jedno z nielicznych, Starostwo Powiatowe w Łomży. W celu ustalenia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, PINB przekazywał do Starostwa informację o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Na tej podstawie ustalano, że nastąpiło rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntu. W tych sprawach Starosta wydawał decyzje orzekające o wprowadzeniu zmian danych w ewidencji gruntów i budynków.*

#### **Przykład**

*Z kolei ustalenia w Starostwie Powiatowym w Międzychodzie wskazują na możliwość nawiązania współpracy pomiędzy Starostą a PINB. Na podstawie przedłożonej przez strony dokumentacji wprowadzono zmiany w ewidencji gruntów i budynków dla 3 działek. Inwestorzy nie zawiadomili PINB o terminie zakończenia budowy. W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych kontroler NIK poinformował Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o wprowadzonych zmianach w ewidencji. W związku z powyższym PINB przeprowadził u tych inwestorów kontrolę i ukarał ich mandatami za naruszenie art. 57 Prawa budowlanego.*

### **Pierwszeństwo decyzji zezwalającej na wyłączenie**

Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. W większości badanych urzędów kolejność ta została zachowana. Jednakże w trakcie kontroli ujawniono również przypadki wydawania pozwolenia na budowę bez uprzedniej decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu rolnego z produkcji albo przed jej uzyskaniem. Dotyczyło to powiatów: polickiego, wysokomazowieckiego, międzychodzkiego i krośnieńskiego. W ocenie NIK, stwierdzone przypadki są dowodem na brak współpracy pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi starostwa powiatowego, działającymi w imieniu tego samego organu, ponieważ pozwolenia na budowę wydaje starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej. Ponadto, dowolność działania urzędników w tym zakresie może powodować zachowania o charakterze korupcyjnym.

### **Rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowania gruntu rolnego**

Kontrola NIK wykazała, że poszczególne starostwa (z nielicznymi wyjątkami, jak Krosno, Łomża, Koszalin) nie dysponują wiedzą o faktycznym rozpoczęciu innego niż rolnicze użytkowanie gruntu rolnego. W urzędach tych przyjęto, że obowiązek zgłoszenia zmiany na gruncie ciąży na inwestorze. W efekcie nie podejmują one żadnych działań w celu wyegzekwowania tego obowiązku od inwestorów, reprezentując pogląd, że nie dysponują w tym zakresie wystarczającymi instrumentami prawnymi. Konsekwencją tej postawy są opóźnienia w ujawnianiu w operacie

ewidencyjnym zmian na gruncie związanych z wyłączeniem, w stosunku do momentu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. Ustalenia kontroli wskazują, że od ostatecznej decyzji zezwalającej na wyłączenie do wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków upływa okres od 1 miesiąca do 19 lat. W piętnastu kontrolowanych starostwach (88%) stosowano i akceptowano praktykę zgłaszania zmian sposobu użytkowania gruntu (wyłączenia z produkcji rolniczej) dopiero po zakończeniu inwestycji i sporządzeniu operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej obiektu budowlanego.

#### **Dobra praktyka**

*Przykład Starostwa Powiatowego w Krośnie wskazuje, że możliwe jest stosowanie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających realizację przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych.*

*Od składających wniosek o wyłączenie gruntu rolnego z produkcji wymagano określenia terminu rozpoczęcia inwestycji. W sytuacji, gdy strona deklarowała rozpoczęcie inwestycji niezwłocznie po uzyskaniu zezwolenia, decyzja, oprócz zezwolenia na wyłączenie, określała wysokość i terminy płatności należności i opłat rocznych. Jeżeli natomiast wnioskujący informował, że faktyczne rozpoczęcie inwestycji nastąpi w terminie późniejszym, wówczas wydawano decyzję zezwalającą na wyłączenie, w której nakładano na inwestora obowiązek poinformowania urzędu o faktycznym rozpoczęciu robót budowlanych. Do wniosku strona załączała m.in. mapę uzupełniającą z projektem zasięgu konturu proponowanego wyłączenia (Bp) wraz z podaniem powierzchni użytków oraz klas, z których został utworzony. Zmiany w ewidencji gruntów i budynków dokonywane były na podstawie operatów pomiarowych uzyskanych: w chwili złożenia przez inwestora wniosku w sytuacji, gdy oświadczał, że rozpocznie niezwłocznie użytkowanie gruntu w sposób inny niż rolniczy lub w chwili uzyskania informacji od wnioskującego o rozpoczęciu robót budowlanych (wówczas starostwo naliczało należności i opłaty roczne po uzyskaniu tych informacji). Po uprawomocnieniu się decyzji wyłączeniowych, zawierających naliczone opłaty i należności, były one przekazywane do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w celu wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków. Po zakończeniu inwestycji i przedłożeniu przez inwestora operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej budynku, dokonywano zmiany w ewidencji gruntów i budynków oznaczenia użytków z Bp na B oraz sprawdzano, czy inwestor nie wyłączył z produkcji większej powierzchni gruntu niż określona w decyzji.*

Opisany powyżej sposób postępowania dotyczył jedynie gruntów podlegających ochronie, na których wyłączenie wyrażano zgodę w decyzji. Nie znajdował on natomiast zastosowania w odniesieniu do użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego, w stosunku do których strona nie ma obowiązku występować do starosty o zgodę na wyłączenie z produkcji rolniczej. Zmiana przeznaczenia takich gruntów skutkowałą wprowadzanie zmianami w ewidencji gruntów i budynków, ale dopiero na etapie przedłożenia przez inwestora operatu pomiarowego inwentaryzacji powykonawczej.

#### **Obowiązek uiszczenia należności i opłat**

Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, jest zobligowana uiszczyć należność oraz opłaty roczne, a obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji (art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Pomimo postulowanych przez NIK zmian, art. 12 ustawy wciąż zawiera wewnętrzną sprzeczność, polegającą na nałożeniu w ust. 13 obowiązku uiszczenia należności z tytułu wyłączenia w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja (należy przyjąć, że chodzi tu o decyzję zezwalającą na wyłączenie) stała się ostateczna, podczas gdy zgodnie z ust. 1 artykułu obowiązek uiszczenia należności powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej. Na wadliwość powyższych przepisów wskazywali również kontrolowani starostowie, np. Starosta Bocheński. Art. 12 ust. 1 nie jest w praktyce stosowany, ponieważ starostowie w przeważającej liczbie nie posiadają wiedzy o dacie faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej.

Na podstawie przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że praktyka ustalania należności i opłat rocznych za wyłączenie kształtowała się we wszystkich urzędach w sposób zbliżony.

W przeważającej liczbie zbadanych urzędów należności i opłaty roczne obliczano w decyzjach zezwalających na wyłączenie, zobowiązujących do zapłaty należności w terminie do 60 dni od ich uprawomocnienia się, tj. zgodnie z art. 12 ust. 13 ustawy.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Bochni zwrócił uwagę na brzmienie art. 12 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z tym przepisem właściciel, który w okresie 2 lat zrezygnuje z całości lub części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, otrzymuje zwrot należności, jaką uiszczył, odpowiednio do powierzchni gruntów niewyłączonych z produkcji rolniczej. W ocenie Dyrektora Wydziału, z tego zapisu wynika bezsprzecznie, że ustawodawca dopuścił możliwość zapłaty przed terminem faktycznego wyłączenia, czyli zgodnie z art. 12 ust. 13. *Natomiast z treści art. 12 ust. 1 wynika, że po nałożeniu obowiązku uiszczenia wymaganych przedmiotową ustawą opłat z chwilą faktycznego wyłączenia, czyli po dokonanej zmianie sposobu użytkowania gruntu (np. rozpoczęciu budowy) zwrot uiszczonych należności nie jest możliwy. Tym samym ustępy 1 i 13 art. 12 wzajemnie się wykluczają. Wobec tego należy uznać, że zapis w art. 12 ust. 1 jest ogólnym zapisem, natomiast treść art. 12 ust. 13 i 14 konkretnie precyzują terminy, dlatego stosujemy art. 12 ust. 13 i 14.*

W starostwach powiatowych krośnieńskim, siemiatyckim oraz krakowskim stwierdzono przypadki ustalania należności i opłat w odrębnej decyzji, wydanej po zezwoleniu na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, w następstwie uzyskania przez organ informacji od inwestora o rozpoczęciu prac budowlanych.

#### **Przykłady**

*W Starostwie Powiatowym w Siemiatyczach podzielono postępowanie w sprawie wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej na dwa etapy. W pierwszym etapie wydaje się decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntu, natomiast w drugim, po faktycznym rozpoczęciu nierolniczego użytkowania gruntów – drugą decyzję, określającą należności i opłaty z tytułu wyłączenia. Przykładowo w sprawie dotyczącej wyłączenia 0,0330 ha gruntu z przeznaczeniem pod dobudowę obiektów związanych ze skupem złomu, w dniu 7 października 2010 r. wydano decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej. Następnie w dniu 13 grudnia 2010 r. wydano decyzję ustalającą należność i opłaty, ponieważ w dniu 9 grudnia 2010 r. wnioskodawca poinformował o zamiarze przystąpienia do innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntu i dołączył kserokopię pierwszej strony dziennika budowy.*

*Z kolei we wnioskach o wyłączenie, składanych w starostwach powiatowych w Krakowie i w Nisku, inwestorzy podawali datę zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ posiadał więc informację o zamierzonej dacie wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, lecz wykorzystywał ją wyłącznie do ustalenia terminów płatności oraz wysokości należności i opłat rocznych. W przypadku, gdy wnioskodawca nie podał planowanej daty rozpoczęcia robót, organ zobowiązywał go – w decyzji zezwalającej na wyłączenie – do zgłoszenia rozpoczęcia budowy w celu ustalenia kwoty należności oraz terminów do zapłaty należności i opłat rocznych. W tym celu wydawano odrębną decyzję. Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy w Krakowie, nawet gdy strona nie zgłosi rozpoczęcia budowy, tj. nie dopełni obowiązku nałożonego na nią w decyzji zezwalającej na wyłączenie, to nie ponosi żadnych konsekwencji z tego tytułu. Nie ma możliwości egzekwowania od strony obowiązku zgłoszenia staroście rozpoczęcia budowy i podania wartości gruntu (brak przepisu w tym zakresie). Wobec powyższego Starostwo Powiatowe w Krakowie wypracowało następujący tok postępowania: w drugiej połowie każdego roku kalendarzowego są przeprowadzane kontrole terenowe w celu stwierdzenia, czy została rozpoczęta budowa, tj. czy nastąpiło faktyczne wyłączenie (sporządzana jest notatka służbowa i zdjęcie z wizji). W przypadku ujawnienia, że na gruncie rolnym zostały rozpoczęte prace budowlane, z urzędu wydawana jest decyzja ustalająca należność i opłaty roczne oraz termin ich uiszczenia.*

Należności oraz opłaty roczne ustalano według zasad określonych w art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Obowiązujące od 1 stycznia 2010 r. stawki kwotowe zastąpiły sposób obliczania należności z zastosowaniem równowartości tony ziarna żyta, co uprościło sposób ich ustalania. Zgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należność pomniejsza

się o wartość gruntu ustalaną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji. Niemniej jednak, brak waloryzacji stawki powoduje, że strony nie uiszczają należności z uwagi na rosnące ceny nieruchomości gruntowych. Należność obliczona z zastosowaniem stawek określonych w ust. 7 pochłaniana jest przez wartość rynkową gruntu przeznaczonego do wyłączenia. Dlatego też do rzadkości należały przypadki, w których strona zobligowana została do zapłaty jednorazowej należności.

#### **Przykład**

*W kwietniu 2007 r. strona złożyła wniosek do Starosty Krakowskiego o wyłączenie z produkcji rolniczej gruntu o powierzchni 0,0818 ha (klasa RII), przeznaczonego pod budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz wolnostojącego garażu. W czerwcu 2007 r. Starosta Krakowski wydał decyzję, w której zezwolił właścicielowi na wyłączenie z produkcji gruntu stanowiącego użytki rolne o powierzchni 0,0818 ha. W stosunku do gruntu o powierzchni 0,05 ha inwestor został zwolniony z obowiązku uiszczenia należności i opłat z uwagi na art.12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W pozostałym zakresie Starosta ustalił należność za wyłączenie gruntu o powierzchni 0,0318 ha w wysokości stanowiącej równowartość 20,6 ton ziarna żyta (7 317,12 zł), a następnie zwolnił wnioskodawcę z obowiązku zapłacenia należności, ponieważ wartość rynkowa gruntu wyłączonego była wyższa od kwoty należności z tytułu wyłączenia (organ przyjął 30 zł za m<sup>2</sup>). Opłata roczna została ustalona w wysokości stanowiącej równowartość ceny 2,06 ton ziarna żyta, stosowanej przy wymierzaniu podatku rolnego za I półrocze danego roku.*

Ponadto ustalenia kontroli wskazują, że urzędy nieposiadając informacji o faktycznym wyłączeniu gruntu z produkcji rolniczej, przyjmowały ceny rynkowe z innej daty niż dzień faktycznego wyłączenia. Należności z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej ustalano niezgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przepis ten stanowi, że należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji. Piętnastu na osiemnastu skontrolowanych starostów nie posiadało informacji o dniu faktycznego wyłączenia gruntu rolnego z produkcji, co powodowało niemożność prawidłowego zastosowania tego przepisu. Wartość gruntu wyłączanego z produkcji rolniczej ustalano na dzień wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie, co było sprzeczne z art. 12 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ponieważ wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej nie jest tożsame z faktycznym wyłączeniem tego gruntu. O momencie rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowanie gruntu decyduje inwestor posiadający zezwolenie zawarte w decyzji poprzez rozpoczęcie budowy.

Wszystkie kontrolowane starostwa (z wyjątkiem powiatu staszowskiego) niezwłocznie przekazywały do urzędów marszałkowskich decyzje ustalające należności i/lub opłaty roczne. Z kolei żadne ze starostw nie posiadało informacji o wysokości i terminie tych płatności przez zobowiązanych. Zgodnie z art. 22b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, kwoty uzyskiwane w związku z wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej stanowią dochody budżetu województwa. Fakt, iż starostowie nie partycypują w dochodach pochodzących z wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej, wpływa na to, że ich działania w zakresie ochrony gruntów rolnych ograniczają się przede wszystkim do wydawania decyzji zezwalających na wyłączenie, podczas gdy inne zadania (np. kontrole określone w art. 27 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) nie są realizowane z uwagi na brak środków.

#### **Zwolnienie z obowiązku uiszczenia należności i opłat**

Wątpliwości interpretacyjne budzi art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, regulujący zwolnienie z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w przypadku wyłączenia gruntu na cele budownictwa mieszkaniowego. Nieprecyzyjna redakcja przywołanego przepisu, pomimo

iż zawiera on regulację szczególną i powinien być interpretowany ścieśniająco, pozostawia organom dużą swobodę interpretacyjną. Przepis ten przewiduje zwolnienie z obowiązku zapłaty należności i opłat za wyłączenie gruntu na cele budownictwa mieszkaniowego o powierzchni do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego lub do 0,02 ha na każdy lokal mieszkalny w przypadku budynku wielorodzinnego.

W 395 badanych postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji zezwalającej na wyłączenie, przepis ten znalazł zastosowanie w 222 sprawach (56%).

Kontrolowani starostwie zgłaszali problemy interpretacyjne w stosowaniu tego przepisu. Ustalenia kontroli wskazują, że w ramach zwolnienia do 0,05 ha na cele budownictwa mieszkaniowego udziela się zezwoleń na wyłączenie gruntów również pod chodniki, podjazdy, miejsca parkingowe, śmietniki itp., uzasadniając ten sposób postępowania faktem, że infrastruktura towarzysząca budynkowi służy celom mieszkalnym, powołując się w tym zakresie na orzecznictwo oraz przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>11</sup>, jak i przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków (załącznik nr 6 do rozporządzenia dotyczący zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych<sup>12</sup>). W praktyce więc, strony uzyskiwały zgodę na wyłączenie powierzchni gruntu obejmującej pełen obszar zwolnienia (0,05 ha), niezależnie od tego jaką powierzchnię zajmował sam budynek mieszkalny.

Wszyscy kontrolowani starostowie wskazali, że ograniczenie ulgi tylko i wyłącznie do samego obrysu budynku mieszkalnego jest sprzeczne z jej celem, polegającym na wsparciu budownictwa mieszkaniowego. Poza tym, takie stosowanie przepisów mogłoby prowadzić, w ocenie kontrolowanych organów, do przedkładania przez wnioskodawców projektów zagospodarowania terenu z zaznaczonym tylko konturem budynku mieszkalnego, co nie odpowiadałoby planowanej rzeczywiście zmianie wykorzystania terenu.

Tymczasem w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2001 r. II SA 1793/00 stwierdzono m.in., że art. 12a zwalnia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w stosunku do gruntu pod konkretny budynek (do określonego ustawowo obszaru). Nie przewiduje się więc zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych całego gruntu pod projektowane osiedle, a więc obok gruntów pod budynki, także gruntów pod drogi dojazdowe (wewnętrzne lub publiczne).

#### Przykład

*Przykładem problemów interpretacyjnych w stosowaniu zwolnienia z art. 12a jest jedna ze spraw zbadanych w trakcie kontroli w powiecie krakowskim. W styczniu 2010 r. Starosta Krakowski wydał decyzję, w której zezwolił właścicielowi na wyłączenie z produkcji rolnej gruntu stanowiącego użytki rolne o powierzchni 0,0498 ha (RI). Wyłączenie nastąpiło nieodpłatnie z uwagi na przeznaczenie gruntu na cele budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego z funkcją usługową na powierzchni do 0,05 ha. W uzasadnieniu podano m.in., że powierzchnia użytkowa przeznaczona na cele usługowe stanowi 29% ogólnej powierzchni użytkowej budynku, a funkcja mieszkalna stanowi funkcję dominującą budynku. W związku z powyższym zastosowano art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.*

<sup>11</sup> Art. 146 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług stanowi, że przez infrastrukturę towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu rozumie się: sieci rozprowadzające, wraz z urządzeniami, obiektami i przyłączami do budynków mieszkalnych, urządzenie i zagospodarowanie terenu w ramach przedsięwzięć i zadań budownictwa mieszkaniowego, w szczególności drogi, dojścia, dojazdy, zieleń i małą architekturę, urządzenia i ujęcia wody, stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków, kotłownie oraz sieci wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłne, elektroenergetyczne, gazowe i telekomunikacyjne – jeżeli są one związane z obiektami budownictwa mieszkaniowego. (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.).

<sup>12</sup> Załącznik nr 6 pkt 3 ppkt 1: Do terenów mieszkaniowych zalicza się grunty, niewykorzystywane do produkcji rolniczej i leśnej, zajęte pod budynki mieszkalne, urządzenia funkcjonalnie związane z budynkami mieszkalnymi (podwórza, dojazdy, przejścia, przydomowe place gier i zabaw itp.), a także ogródki przydomowe.

### Sankcje za wyłączenie gruntu rolnego z produkcji

Art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych reguluje stosowanie sankcji pieniężnych w przypadku stwierdzenia, że grunt rolny lub leśny został wyłączony z produkcji niezgodnie z przepisami ustawy (ust. 1) lub bez decyzji zezwalającej na wyłączenie (ust. 2). Brak jest jednoznacznego odwołania do art. 12 ust. 1 oraz art. 12a przy ustaleniu należności podwyższonej o 10%, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy. Kontrolowane starostwa miały problemy w stosowaniu tego przepisu. Wątpliwości dotyczyły: sposobu stosowania sankcji określonej w art. 28 do gruntów objętych zwolnieniem z art. 12a, oraz kwestii czy należność, podwyższona o 10%, ulega następnie pomniejszeniu o wartość rynkową gruntu na podstawie art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Starosta Krakowski, jako jeden z nielicznych organów, wypracował sposób zastosowania art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, na podstawie prowadzonych własnych spraw oraz w oparciu o orzecznictwo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. W przypadku, gdy strona wyłączyła grunt rolny z produkcji bez decyzji zezwalającej, którego powierzchnia nie przekraczała powierzchni określonej w art. 12a, tj. 0,05 ha lub 0,02 ha, to nie ponosiła żadnych konsekwencji, ponieważ zwolnienie *konsumowało* sankcję określoną w art. 28 ust. 2. Natomiast, w sytuacji, gdy strona wyłączyła z produkcji rolnej grunt o powierzchni większej niż określona w decyzji, to ustalano należność od nadwyżki gruntu powyżej 0,02 ha lub 0,05 ha (w przypadku budownictwa mieszkaniowego) i powiększono ją o 10%. Następnie tak ustaloną należność pomniejszano o wartość rynkową gruntu, co skutkowało przeważnie zwolnieniem z obowiązku uiszczenia należności, ponieważ wartość rynkowa gruntu wyłączonego była wyższa od kwoty należności z tytułu wyłączenia. W dalszej kolejności ustalano wysokość opłaty rocznej na podstawie powiększonej o 10% należności.

### Odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zapytanie Starosty Wadowickiego

Starosta Wadowicki, w związku z kontrolą NIK, zwrócił się do MRiRW o interpretację zastosowania art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W piśmie z dnia 4 kwietnia 2012 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazało m.in., że:

Art. 28 cyt. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych określa sankcje za naruszenie przepisów tej ustawy. I tak, w art. 28 ust. 1 przewidziana jest sankcja za samowolne wyłączenie gruntu z produkcji, które narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w konsekwencji prowadzi do braku możliwości uzyskania decyzji na takie wyłączenie. Przepis ten nie przewiduje pomniejszenia o wartość gruntu należności ustalonej w trybie art. 12 ust. 6 cyt. ustawy. Natomiast sankcja przewidziana w art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczy sytuacji, w której nastąpiło wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej bez uzyskania decyzji zezwalającej na takie wyłączenie, ale grunty te w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone zostały na cele nierolnicze i nieleśne. W takiej sytuacji właściwy organ, wydając decyzję, z urzędu nalicza należność, dokonując jej podwyższenia o 10%. Ustalona w ten sposób należność stanowi sankcję za naruszenie przepisu, wobec czego także nie ma uzasadnienia do jej pomniejszenia o wartość gruntu ustaloną, według cen rynkowych. Należy podkreślić, że ustawodawca wyraźnie rozróżnia wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej za zezwoleniem i bez zezwolenia.

W toku poszczególnych kontroli ujawniono przypadki wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej bez zezwolenia, zarówno w sytuacji przekroczenia obszaru określonego w uzyskanej decyzji (np. powiat bocheński), jak i w ogóle bez decyzji (np. powiat policki).

W związku z powyższym regulacja art. 28 może budzić istotne wątpliwości interpretacyjne, uniemożliwiające zastosowanie sankcji określonych w tym przepisie.

Ponadto, w trakcie kontroli stwierdzono, poza nielicznymi wyjątkami jak powiat krakowski i krośnieński, brak współpracy i wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami urzędu. Komórki odpowiedzialne za ochronę gruntów rolnych nie przekazywały decyzji zezwalających na wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej do komórek odpowiedzialnych za prowadzenie ewidencji gruntów i budynków oraz nie interesowały się dalszym losem gruntu, na którego zezwolenie wydały zgodę. Z kolei komórki odpowiedzialne za prowadzenie ewidencji nie informowały struktur odpowiedzialnych za ochronę gruntów o wynikach kontroli terenowych i modernizacji, na podstawie których wprowadzano zmiany do ewidencji na gruntach podlegających ochronie. W związku z powyższym nie stosowano art. 28 do ujawnionych w trakcie modernizacji ewidencji gruntów i budynków przypadków wyłączenia gruntu rolnego z produkcji bez zezwolenia.

#### **Przykład**

*Analiza 10 zmian w ewidencji gruntów i budynków w Starostwie Powiatowym w Bochni w latach 2010–2011 w odniesieniu do decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej wykazała, że w 9 przypadkach powierzchnia gruntu faktycznie wyłączanego z produkcji nie była równa powierzchni, dla której wyrażona została zgoda na wyłączenie. W odniesieniu do działki położonej w miejscowości Krzyżanowice wyrażono zgodę na wyłączenie 0,0500 ha pod budowę budynku jednorodzinny, a faktycznie wyłączono grunt o powierzchni 0,1198 ha (zmiana wprowadzona w ewidencji gruntów i budynków). Pomimo że decyzje o zmianie danych objętych operatem ewidencyjnym były przekazywane przez Wydział Geodezji do Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa, organ nie podejmował żadnych działań w celu weryfikacji tych różnic, stojąc na stanowisku, że nie ma do tego żadnych podstaw prawnych.*

#### **Dobra praktyka**

*W powiecie krakowskim przyjęto odmienną praktykę. W sytuacji, gdy powierzchnia gruntu faktycznie wyłączanego była większa od powierzchni, dla której została wyrażona zgoda na wyłączenie, każda decyzja orzekająca o wprowadzeniu zmiany w operacie ewidencji gruntów i budynków zawierała pouczenie o następującej treści: Po uprawomocnieniu niniejszej decyzji może zostać wszczęte odpowiednie postępowanie prowadzone w oparciu o przepisy zawarte w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w sprawie porównania powierzchni powołanej w prawomocnej decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolnej lub leśnej z faktycznie wyłączoną powierzchnią po zrealizowaniu inwestycji.*

*Decyzje o zmianie danych ewidencyjnych Referat Ewidencji Gruntów (dalej REG) przekazywał do Referatu Wyłączeń Gruntów z Produkcji Rolniczej (dalej RWGPR). W przypadku, gdy powierzchnia gruntu faktycznie wyłączanego przekraczała obszar, na którego wyłączenie wydano zezwolenie, organ wszczynał postępowanie na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W latach 2008 – 2011 wszczęto z urzędu na podstawie tego przepisu łącznie 368 postępowań. Przebieg postępowania przedstawiał się następująco. W przypadku, gdy powierzchnia gruntu faktycznie wyłączanego przekracza powierzchnię, co do której wyrażono zgodę na wyłączenie (w przypadku budowy budynku mieszkalnego jednorodzinny gdy powierzchnia przekraczała 0,05 ha), następuje wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie wyłączenia z produkcji rolnej gruntu. Starostwo zawiadamia stronę, zgodnie z art. 61 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, o wszczęciu postępowania, informuje o możliwości zapoznania się z aktami oraz wzywa do przedłożenia wszelkich dowodów, które zdaniem strony powinny być wzięte pod uwagę przy rozpatrywaniu sprawy (w szczególności: kopia decyzji pozwolenia na budowę, oświadczenie o aktualnej wartości wolnorynkowej gruntu) w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia. Następnie strona zawiadamiana jest o dacie przeprowadzenia oględzin na nieruchomości będącej przedmiotem postępowania. Pracownicy RWGPR przeprowadzają oględziny użytkowania/zagospodarowania terenu działki i dokumentują je poprzez sporządzenie protokołu oględzin, szkicu działki oraz zdjęć z miejsca oględzin. Dodatkowo,*



*po przeprowadzeniu oględzin, pracownik sporządza notatkę służbową zawierającą opis zagospodarowania działki oraz szkic działki, na który naniesiona jest powierzchnia objęta decyzją zezwalającą na wyłączenie oraz obszar gruntu nieużytkowany rolniczo i nieobjęty decyzją zezwalającą na wyłączenie. Zostaje sporządzone zestawienie wybranych pozycji Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości w celu ustalenia wartości wolnorynkowej wyłączonego gruntu. Strona zawiadamiana jest o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia w zakresie zgromadzonego materiału dowodowego. Zostaje wydana decyzja na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zezwalająca na wyłączenie z produkcji rolnej gruntu oraz ustalająca należności i opłaty.*

W pozostałych starostwach wystąpiły pojedyncze przypadki zastosowania art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dotyczyło to powiatów: bocheńskiego, wadowickiego, konińskiego.

### **3.3** Prowadzenie i aktualizacja ewidencji gruntów i budynków oraz skutki finansowe kontrolowanej działalności

#### Zasady prowadzenia ewidencji gruntów i budynków

Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) to, zgodnie z art. 2 pkt 8 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz 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. W tym zakresie obowiązuje nadal rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów<sup>13</sup>.

Informacje objęte ewidencją gruntów i budynków zawiera operat ewidencyjny, który składa się z bazy danych prowadzonej za pomocą systemu teleinformatycznego oraz zbioru dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych. Informacje zawarte w operacie ewidencyjnym są jawne (art. 24 ust. 1 i 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Do zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków należy m.in. utrzymywanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi (§ 44 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>14</sup>). Aktualizacja operatu 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, tj. dzienniku zgłoszeń zmian (§ 47 i § 48). Dla celów kontroli przyjęto, że aktualizacja jest niezwłoczna, jeżeli następuje w ciągu 30 dni od dnia otrzymania przez starostwo odpowiednich dokumentów.

Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r., ewidencję zakłada się i prowadzi w systemie informatycznym, którego podstawę stanowią komputerowe bazy danych ewidencyjnych z uwzględnieniem potrzeb związanych z wykonywaniem zadań wymienionych z art. 21 ustawy oraz istniejącego podziału kraju dla celów ewidencji, opartego na zasadniczym trójstopniowym podziale terytorialnym państwa.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 97 ze zm.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 454.

### Prowadzenie ewidencji gruntów i budynków

Ewidencje gruntów i budynków prowadzone były we wszystkich kontrolowanych jednostkach przy użyciu specjalistycznego oprogramowania. W dwudziestu dwóch skontrolowanych urzędach stwierdzono użytkowanie ośmiu programów obsługujących część opisową i kartograficzną. Wszystkie programy zapewniały prowadzenie ewidencji zgodnie z wymogami określonymi Prawem geodezyjnym i kartograficznym, a także umożliwiały gromadzenie informacji objętych przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Z wyjątkiem starostw powiatowych w Wadowicach, Wysokiem Mazowieckiem, Obornikach, Koninie oraz Nisku, stosowane programy pozwalały na zintegrowanie danych opisowych i geometrycznych w ramach jednego zasobu numerycznego. W żadnej z kontrolowanych jednostek nie utworzono pełnej ewidencji budynków i lokali, a zakładanie ich stanowiło główny przedmiot prac modernizacyjnych.

Do utrzymywania ewidencji gruntów i budynków w stanie aktualności służy m.in. przytaczany wcześniej art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, 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 od dnia ich powstania. Na żądanie starosty osoby zgłaszające zmiany są obowiązane dostarczyć dokumenty geodezyjne, kartograficzne i inne niezbędne do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków. Jak wskazano w punkcie 3.2 informacji obowiązek określony w art. 22 ust. 2 nie jest egzekwowany, a sankcja nałożona art. 48 ust. 1 pkt 5 nie jest stosowana.

W odpowiedzi na interpelację posła na Sejm RP Sandry Lewandowskiej z dnia 22 maja 2007 r. w sprawie klasyfikacji gruntów dla celów podatkowych, Główny Geodeta Kraju wyjaśnił m.in.:

*Sprawowanie nadzoru przez służbę geodezyjną i kartograficzną nad wykonywaniem tego obowiązku [określonego w art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego] przez właścicieli jest z założenia niemożliwe. A zatem jeżeli nastąpi zmiana danych ewidencyjnych, która nie zostanie zgłoszona staroście, nie będzie ona mogła być ujawniona w ewidencji gruntów i budynków. W takiej sytuacji powstaje niezgodność danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków ze stanem faktycznym. Niezgodność ta może zostać usunięta jedynie w opisanym wyżej procesie weryfikacji danych ewidencyjnych lub zarządnym przez starostę procesie modernizacji<sup>15</sup>.*

### Wymagania określone w Prawie budowlanym

W zakresie przepisów prawa budowlanego należy wskazać, że inwestor ma obowiązek zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które wymagane jest pozwolenie na budowę, co najmniej na 7 dni przed planowanym ich rozpoczęciem (art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego).

Natomiast zgodnie z art. 43 ust. 1 obiekty budowlane, wymagające zezwolenia na budowę oraz przyłącza do budynku podlegają geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po ich wybudowaniu – geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, obejmującej ich położenie na gruncie. Przedłożenie geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej organowi nadzoru budowlanego stanowi jeden z warunków uzyskania pozwolenia na użytkowanie (art. 57 ust. 1 pkt 5).

<sup>15</sup> Interpelacja nr 8229 z dnia 22 maja 2007 r., wraz z odpowiedzią z dnia 19 czerwca 2007 r. – dostępne na stronie internetowej Sejmu RP.

Kontrola wykazała, że w badanych urzędach wprowadzanie zmian w ewidencji gruntów i budynków związanych z wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej następuje zazwyczaj na podstawie geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

### Prace geodezyjne na gruncie

Wyznaczenie obiektu budowlanego w terenie oraz inwentaryzacja powykonawcza są wykonywane wedle zasad określonych w rozporządzeniu 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<sup>16</sup>. Rozporządzenie to określa rodzaje i zakres opracowań geodezyjno-kartograficznych i czynności geodezyjnych obowiązujących podczas projektowania, budowy, remontu, utrzymywania obiektów budowlanych, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia na budowę. Do celów projektowych sporządza się projekt zagospodarowania działki lub terenu, w ramach którego wytycza się w terenie położenia poszczególnych elementów projektowanych obiektów budowlanych (§ 8 ust. 1). Praca polegająca na wytyczeniu obiektu budowlanego jest pierwszą czynnością geodezyjną na gruncie i zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów, przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz<sup>17</sup> – nie podlega obowiązkowi zgłoszenia i przekazania dokumentacji do zasobu, chyba że wykonawca w trakcie jego wykonania stwierdzi zmiany z zakresu danych ewidencji gruntów i budynków, mapy zasadniczej, wówczas praca taka podlega zgłoszeniu w odpowiedniej części, a powstała z tych prac dokumentacja – przekazaniu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

### Wpływ na ewidencję podatkową w gminach

Ujawnienie zmiany oznaczenia sposobu użytkowania gruntu z *R* (grunty orne) na *Bp* (zurbanizowane tereny niezabudowane), a następnie na *B* (tereny mieszkaniowe), ma wpływ na zakres praw i obowiązków władającego gruntem, a także oddziałuje na poziom dochodów własnych gmin z tytułu podatku od nieruchomości. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę wymiaru podatków i świadczeń. Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, którego stawki są z reguły znacznie wyższe od podatku rolnego, 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 (art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

### Wprowadzanie zmian w ewidencji gruntów i budynków

W toku kontroli NIK zbadano praktykę urzędów związaną z ujawnianiem w ewidencji gruntów i budynków zmiany sposobu użytkowania gruntu. Ustalenia kontroli wskazują, że operat ewidencyjny nie jest utrzymywany przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu w stanie aktualności, co stanowi naruszenie § 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 25, poz. 133.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 837.

Ustalono, że wprowadzanie zmian użytków na gruncie następowało:

- w przeważającej liczbie badanych urzędów – na podstawie składanych operatów pomiarowych inwentaryzacji powykonawczej budynków, sporządzanych przez uprawnionych geodetów w związku z zakończeniem prac budowlanych na koszt inwestora; wraz z operatem inwestor przedkładał zazwyczaj wniosek-zgłoszenie zmiany danych;
- w nielicznych przypadkach – na podstawie zgłoszeń inwestorów w związku z rozpoczęciem innego niż rolnicze użytkowanie gruntu;
- w oparciu o informacje przekazywane z PINB (Starostwo Powiatowe w Łomży);
- w następstwie prowadzenia aktualizacji i modernizacji operatu ewidencyjnego (Starostwo Powiatowe w Policach, Urząd Miasta Krakowa).

W żadnym z kontrolowanych starostw nie ujawniono natomiast błędnej praktyki, polegającej na wprowadzaniu zmian w ewidencji gruntów i budynków jedynie na podstawie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej, jak miało to miejsce w toku kontroli P/06/135.

W kontrolowanych starostwach wprowadzanie zmian w ewidencji gruntów i budynków kształtowało się niejednolicie i przyjmowało formę czynności materialno-technicznej (powiat staszowski), decyzji (powiat obornicki), bądź występowało w obu tych formach równolegle (powiat nizański).

#### Inwentaryzacja powykonawcza

Najczęściej spotykaną praktyką było wprowadzanie zmian w operacie ewidencyjnym na podstawie operatu pomiarowego z inwentaryzacji powykonawczej, sporządzanego przez geodetę uprawnionego. Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 21 lutego 1995 r. dokumentacja geodezyjno-kartograficzna, sporządzona w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, powinna zawierać dane umożliwiające wniesienie zmian na mapę zasadniczą, do ewidencji gruntów i budynków oraz do ewidencji sieci uzbrojenia terenu (§ 20). W skład dokumentacji wchodzi m.in. wykaz zmian gruntowych obejmujący rozliczenie klas i użytków gruntów podlegających zmianie.

Wprowadzanie zmian na podstawie operatu pomiarowego sporządzonego w wyniku inwentaryzacji powykonawczej daje wprawdzie możliwość pełnego ujęcia zmian w ewidencji oraz zapewnia zgodność pomiędzy operatem przyjętym do powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej a ewidencją gruntów, jednakże wywołuje negatywne skutki w sferze podatkowej. Procesy inwestycyjne trwają z reguły kilka, a nawet kilkanaście lat, tak więc ujawnienie wyłączenia jest znacznie opóźnione i skutkuje niemożnością naliczenia podatku od nieruchomości od momentu zaistnienia przesłanek do ujawnienia w ewidencji zmiany oznaczenia sposobu użytkowania gruntu. Stwierdzony upływ czasu pomiędzy datą ostatecznej decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji a wprowadzeniem zmiany w ewidencji, wynosił w kontrolowanej grupie spraw średnio 4 lata, a w przypadku skrajnym – 19 lat (Starostwo Powiatowe w Wadowicach).

#### Zgłoszenia inwestorów

W nielicznych przypadkach wprowadzanie zmian w ewidencji gruntów i budynków następowało na podstawie zgłoszeń dokonywanych przez strony realizujące obowiązek wynikający z art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Przykłady stanowią starostwa powiatowe w Koszalinie i Krośnie. W pozostałych urzędach przypadki zgłaszania zmian danych występowały sporadycznie. Na przykład w Urzędzie Miasta Krakowa na 40 zbadanych zmian w ewidencji tylko w dwóch

przypadkach strony zgłosiły zmiany użytkowania na gruncie, zgodnie z przywołanym wyżej przepisem.

### Modernizacja ewidencji gruntów i budynków

Zmiany użytków na gruncie wprowadzane były również w następstwie prowadzonej modernizacji ewidencji gruntów i budynków, w szczególności w zakresie modernizacji prowadzonej w sposób ciągły, tj. bieżącej aktualizacji ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na zasadach określonych w § 45 – § 49 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Starosta może zarządzić przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, która polega na podjęciu działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych w celu: uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia, modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu, poprawy funkcjonowania informatycznego systemu obsługującego bazę danych ewidencyjnych. Modernizacja może mieć charakter bieżący bądź kompleksowy (§ 54 i § 56 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków).

W większości kontrolowanych urzędów modernizacja kompleksowa miała na celu założenie, przy ograniczonych środkach finansowych, ewidencji budynków i lokali dla poszczególnych obrębów. Przykładowo w Urzędzie Miasta Krakowa zakładanie ewidencji budynków i lokali rozpoczęto w 2004 r. i będzie kontynuowane jako zadanie wieloletnie w latach 2012–2021.

Starostwa realizują modernizację kompleksową samodzielnie (powiat przeworski), we współpracy z gminami (powiat krakowski), bądź w ramach związku powiatów (Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego). Środki na ten cel pochodziły ze: środków własnych powiatów, z dotacji celowych wojewodów, z Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, ze środków zainteresowanych gmin, z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz z Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

#### Przykład

*Wyniki modernizacji nie były weryfikowane pod kątem ochrony gruntów rolnych. Przykład stanowi modernizacja prowadzona w Starostwie Powiatowym w Policach, która skutkowałą wprowadzeniem zmian oznaczenia gruntów w ewidencji gruntów i budynków, ale wobec podmiotów, które dokonały wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, nie zastosowano sankcji określonych w art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W trakcie prac modernizacyjnych prowadzonych w latach 2010–2011 wykonawca prac geodezyjnych stwierdził przypadki zmiany sposobu użytkowania gruntów, wskazujące na faktyczne wyłączenie gruntów z produkcji bez zezwolenia przez spółki ORLEN i LOTOS oraz ENEA (na działkach wzniesiono stację paliw, trafostację oraz inne urządzenia techniczne). Pomimo, iż Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru zawiadomił Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa o stwierdzonych nieprawidłowościach, dopiero w trakcie kontroli NIK zostało podjęte postępowanie wyjaśniające.*

### Weryfikacja ewidencji gruntów i budynków

Zgodnie z § 54 w związku z § 88 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, starostowie zostali zobowiązani od 2011 r. do przeprowadzenia okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie: zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji (w każdym obrębie najmniej raz na 10 lat, obejmując nią co najmniej 10% dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę dokonanych zmian w operacie ewidencyjnym) oraz zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie (w każdym obrębie co najmniej raz na 15 lat, obejmując nią cały obszar obrębu). Żaden ze skontrolowanych urzędów nie przeprowadził weryfikacji

w formie określonej w tych przepisach, pomimo że rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków weszło w życie w dniu 3 czerwca 2001 r.

Ustalenia kontrolne wskazują, że w żadnym z kontrolowanych urzędów nie rozpoczęto w 2011 r. weryfikacji ewidencji gruntów i budynków w sposób określony w § 54 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, co uzasadniano brakiem regulacji sposobu przeprowadzenia weryfikacji przez ustawodawcę w powyższych przepisach. W ocenie większości urzędów weryfikacja przybiera postać aktualizacji (tj. modernizacji w sposób ciągły) poprzez wprowadzanie do operatu ewidencyjnego kolejnych dokumentów zgłaszanych do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

#### **Przykład**

*W Urzędzie Miasta Krakowa prowadzona jest aktualizacja użytków gruntowych. W latach 2009–2011 objęto nią grunty o powierzchni 264,7171 ha, w tym około 70% stanowiły grunty rolne przeklasyfikowane na tereny mieszkaniowe oznaczone symbolem B. W ramach aktualizacji dokonuje się również zmian oznaczeń użytków, na których rozpoczęta została budowa – na Bp, do czasu przedłożenia przez inwestora inwentaryzacji powykonawczej budynku. Aktualizacja polega na porównywaniu danych zawartych w części opisowej ewidencji gruntów i budynków (wykazane użytki gruntowe) z danymi zawartymi w części graficznej (budynki i inne obiekty) oraz ortofotomapą. Aktualizacja dotyczy przede wszystkim obrębów położonych na obrzeżach Krakowa. Zaktualizowanie obrębu zajmuje kilka miesięcy i jest przeprowadzone przez wyznaczonego pracownika w ramach jego obowiązków służbowych. W jej wyniku wydaje się decyzje orzekające o wprowadzeniu zmiany w operacie ewidencyjnym zgodnie z faktycznym stanem użytkowania na działce.*

Opisaną powyżej praktykę NIK ocenia pozytywnie, niemniej jednak w trakcie kontroli ustalono, że wydane w wyniku aktualizacji decyzje oczekiwały nawet kilka miesięcy na wprowadzenie do ewidencji gruntów i budynków, a w skrajnym przypadku – prawie rok, co skutkowało uszczupleniem dochodów Gminy Miejskiej Kraków z tytułu podatku od nieruchomości.

#### **Opóźnienia w ujawnianiu zmian w ewidencji gruntów i budynków**

Kontrola NIK wykazała, że opóźnienia w aktualizacji ewidencji gruntów i budynków przybierały dwie zasadnicze formy. Po pierwsze, wprowadzanie zmian sposobu użytkowania gruntu w ewidencji gruntów i budynków następowało z kilkuletnim opóźnieniem w stosunku do faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej ponieważ, jak zostało to opisane powyżej, organy w większości przypadków nie posiadały informacji o dacie rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntów.

Po drugie, pomimo uzyskania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych (np. operaty pomiarowe inwentaryzacji powykonawczej stron, zgłoszenia inwestorów, decyzji), nie dokonywano niezwłocznej aktualizacji operatu ewidencji gruntów i budynków. Takie przypadki stwierdzono w starostwach powiatowych w Krakowie, Wysokiem Mazowieckiem oraz w urzędach miast w Suwałkach, Koszalinie i Krakowie. Przykładowo Urząd Miejski w Suwałkach potrzebował od 3 do 10 miesięcy, od otrzymania operatów pomiarowych inwentaryzacji powykonawczej budynku, na wprowadzenie pięciu zmian w ewidencji gruntów i budynków. W ocenie NIK, takie opóźnienia mogą wynikać z niewłaściwej organizacji pracy urzędu.

#### **Skutki finansowe opóźnień w ujawnianiu zmian w ewidencji**

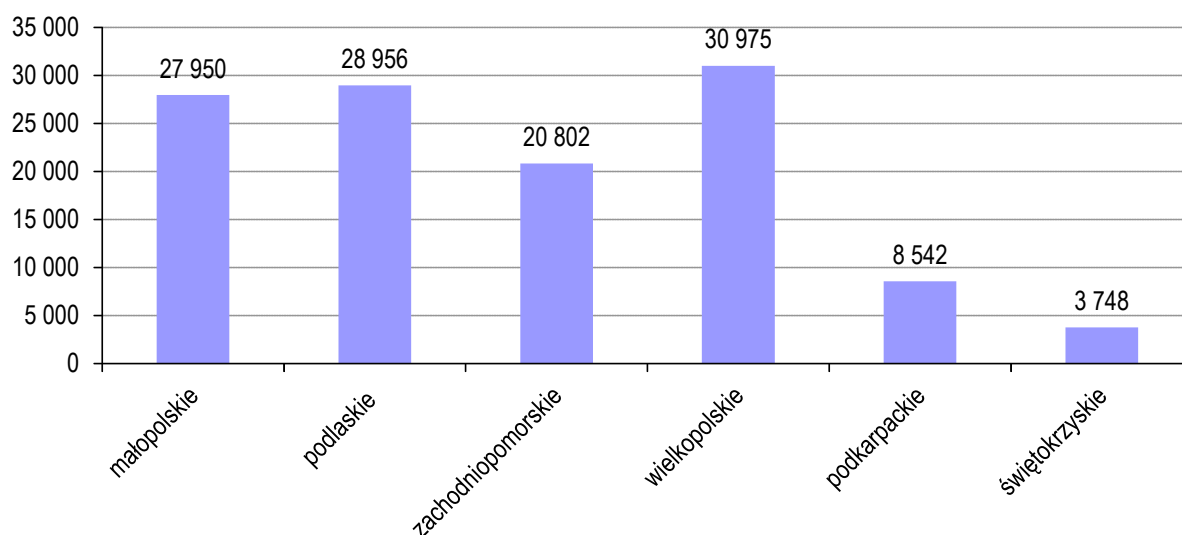
Wpływy gmin z tytułu podatku rolnego w okresie realizacji inwestycji na gruntach rolnych stanowiły zaledwie 12% dochodów możliwych do uzyskania z tytułu podatku od nieruchomości. W oparciu o informacje z powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz gmin z obszaru

kontrolowanych powiatów, uzyskane w trakcie kontroli NIK, oszacowano wysokość podatku od nieruchomości, którego gminy nie uzyskały w latach 2010–2011 ze względu na opóźnienia we wprowadzaniu zmian w ewidencji gruntów i budynków. Oszacowana kwota podatku od nieruchomości, na podstawie 1 096 spraw dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów rolnych o powierzchni 134,9405 ha, wyniosła 122 tys. zł. Sposób oszacowania podatku od nieruchomości został przedstawiony w załączniku nr 3.

Należy mieć na uwadze, że oszacowane kwoty stanowią jedynie podstawę do wnioskowania o rzeczywistych należnościach podatkowych, jakie powinny być naliczone przy prawidłowo funkcjonującej procedurze ujawniania zmiany sposobu użytkowania gruntów wyłączanych z produkcji, zwłaszcza, że zastosowano najniższe obowiązujące w poszczególnych gminach stawki.

Wykres nr 4

Oszacowana kwota podatku od nieruchomości dla analizowanych spraw z terenów kontrolowanych powiatów według województw (w zł)



Źródło: Dane z kontroli NIK

### Przekazywanie informacji do gmin

W większości zbadanych urzędów, przekazywanie informacji do gmin o dokonanych zmianach w ewidencji gruntów i budynków następowało w formie papierowej w terminie 30 dni od ujawnienia zmiany. Opóźnienia stwierdzono w powiatach: wielickim, siemiatyckim i konińskim (od 47 do 391 dni). W większości powiatów gminy dysponowały dostępem do bazy danych operatu ewidencyjnego on-line lub za pośrednictwem nośników cyfrowych (CD). Wymagało to posiadania przez gminę-odbiorcę oprogramowania służącego do odczytu danych. W jednym przypadku, tj. w powiecie przeworskim, system informatyczny, który służył do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, pozwalał na elektroniczną transmisję danych do ewidencji podatkowych gmin. Możliwości te nie zostały wykorzystane, a zawiadomienia przekazywano zarówno w formie papierowej, jak i na nośnikach elektronicznych (płyty CD). Naczelnik Wydziału Geodezji Starostwa uzasadnił taki sposób postępowania prośbami wójtów gmin o przesyłanie zawiadomień w formie tradycyjnej.

### Ewidencja podatkowa i wymiar podatku od nieruchomości

W celu ustalenia obowiązku uiszczenia podatku od nieruchomości, istotne jest ujawnienie w ewidencji gruntów i budynków zmiany sposobu użytkowania, gdy dotyczy to gruntów pierwotnie rolnych. Artykuł 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi, że obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie takiego obowiązku, tj. wprowadzenia zmiany użytku gruntowego w ewidencji gruntów i budynków.

Ewidencja podatkowa powinna być prowadzona w systemie informatycznym przez organy podatkowe zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości<sup>18</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem, ewidencja obejmuje dane ujawnione w ewidencji gruntów i budynków, niezbędne do wymiaru i poboru podatku od nieruchomości, podatku rolnego lub podatku leśnego, w tym: dane dotyczące podatników podatku od nieruchomości, podatku rolnego lub podatku leśnego oraz dane dotyczące gruntów, budynków lub ich części, a także budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości oraz gruntów podlegających opodatkowaniu podatkiem rolnym lub podatkiem leśnym.

Ustalenia kontroli NIK wskazują jednak, że przekazywanie przez powiaty informacji o zmianach w ewidencji gruntów i budynków nie zawsze skutkowało bieżącą aktualizacją ewidencji podatkowej. Moment powstania obowiązku podatkowego definiowany jest datą ujawnienia zmiany w ewidencji gruntów i budynków.

W Urzędzie Miasta Leszno zawiadomienia o zmianie danych w ewidencji gruntów i budynków przekazywano w terminie od 2 do 42 dni po wprowadzeniu zmiany. Pomimo tego badanie 71 spraw wykazało, że postępowanie podatkowe wszczynano po upływie od 40 do 308 dni od daty przekazania zawiadomienia (13 spraw), a w 6 sprawach do dnia kontroli nie podjęto żadnych działań w celu ustalenia wymiaru podatku od nieruchomości. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w latach 2010–2011 Wydział Dochodów i Windykacji Urzędu nie zweryfikował 1 275, tj. 26% łącznej liczby otrzymanych zawiadomień o dokonaniu zmian w ewidencji gruntów i budynków. Zaległości w tym zakresie mogły skutkować nienaliczeniem w tym okresie podatku od nieruchomości w szacunkowej wysokości 350 tys. zł.

W Urzędzie Miasta Krakowa zmiany w ewidencji podatkowej wprowadzane były w terminie od 3 tygodni do 6 miesięcy od dnia wprowadzenia zmiany w operacie ewidencyjnym. W jednym przypadku okres ten wyniósł ponad 20 miesięcy. Według Dyrektora Wydziału Podatków i Opłat było to działanie zgodne z art. 68 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>19</sup>, w którym określono, że organ podatkowy ma 3 lata, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy, na doręczenie decyzji ustalającej wymiar podatku od nieruchomości.

## 3.4 Sprawozdawczość w zakresie ochrony gruntów rolnych

### Sprawozdanie RRW-11

Zgodnie z art. 33 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, starosta zobowiązany jest do prowadzenia sprawozdawczości z zakresu obszaru gruntów rolnych wyłączanych z produkcji według zasad określonych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w porozumieniu

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 107, poz. 1138.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 749.



z ministrem właściwym do spraw środowiska i z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego. W tym celu starosta sporządza sprawozdanie RRW-11 z realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów.

Zapisy zawarte w objaśnieniach do formularza RRW-11, niezmienione od wielu lat, wskazują na obowiązek podawania w tym sprawozdaniu danych dotyczących powierzchni gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji w danym roku kalendarzowym. Tymczasem w większości starostw powiatowych sprawozdanie RRW-11 sporządza się na podstawie wydanych w okresie sprawozdawczym decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Takie rozwiązanie, choć nie oddaje rzeczywistej powierzchni użytków rolnych wyłączonych z produkcji, akceptowane jest, w ocenie starostów, przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W piśmie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2007 r. do Urzędu Miasta Krakowa, dotyczącym sprawozdania RRW-11 wyjaśniono m.in.: (...) w dziale 1, w kolumnach 2 – 7 tego sprawozdania powinna być wykazywana powierzchnia użytków rolnych objętych ochroną, wynikająca z decyzji starosty zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji.

#### Sposób sporządzania sprawozdań RRW-11

Jedynie w dwóch starostwach powiatowych na 17 zbadanych (12%) wykazywano w sprawozdaniu RRW-11 rzetelne dane o powierzchni gruntów rolnych faktycznie wyłączonych z produkcji rolniczej w danym roku kalendarzowym. Dotyczyło to powiatów: siemiatyckiego i krośnieńskiego. W pozostałych starostwach powiatowych sprawozdania RRW-11, w części dotyczącej gruntów rolnych wyłączonych z produkcji (Dział I), zostały sporządzone w sposób nierzetelny. Podstawą ich wypełniania były dane z decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, w tym również decyzji, w stosunku do których ustawa nie wymaga uzyskania zgody na wyłączenie (użytki rolne klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego), a w części, również dane z pism kierowanych do stron, informujących, że ze względu na klasę użytku nie jest wymagane zezwolenie na jego wyłączenie z produkcji oraz dane z decyzji. Kontrola wykazała więc trzy różne sposoby sporządzania sprawozdań, z których tylko jeden, w ocenie NIK, jest prawidłowy z uwagi na definicję wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej zawartą w art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz w objaśnieniach do formularza sprawozdania. Niejednolity sposób sporządzania tych sprawozdań powoduje, że dane w nich zawarte są niejednorodne i – przede wszystkim – nieporównywalne.

Stosowane w kontrolowanych urzędach oprogramowanie służące do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków nie było wykorzystywane do sporządzania sprawozdań RRW-11. Wyjątek w tym zakresie stanowiło Starostwo Powiatowe w Łomży. Pomimo to sprawozdania RRW-11 w powiecie łomżyńskim sporządzane były w sposób nieprawidłowy, ponieważ wykazywano w nich dane dotyczące powierzchni gruntów, na których wyłączenie z produkcji rolnej wyrażono zgodę decyzjami i zawiadomieniami (grunty niepodlegające ochronie o klasie bonitacyjnej IV, IVa, IVb, V i VI pochodzenia mineralnego).

Prezes Głównego Urzędu Statystycznego wskazał, że dane ze sprawozdań RRW-11 wykorzystywane są do przedstawienia statystycznej charakterystyki powierzchni ziemi pod względem wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, degradacji i dewastacji gruntów, w tym w wyniku działalności górniczej, jak również inwentaryzacji powierzchni, zasobów i eksploatacji złóż torfów. Powyższe informacje statystyczne gromadzone przez GUS są prezentowane i szeroko rozpowszechniane

w formie tablic zawierających dane zagregowane m.in. w następujących wydawnictwach GUS: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Rocznik Statystyczny Województw, Rocznik Rolnictwa, Publikacja *Leśnictwo*, Publikacja *Ochrona Środowiska*. Ponadto dane te zamieszczane są w opracowaniach urzędów statystycznych w województwach oraz dostępne w Banku Danych Lokalnych (za lata 2003–2011).

W ocenie NIK, dane statystyczne w badanym obszarze nie przyczyniają się do realizacji celu określonego w art. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>20</sup>, w myśl którego statystyka publiczna zapewnia rzetelne, obiektywne i systematyczne informowanie społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego.

Przykładowo w Starostwie Powiatowym w Przeworsku w sprawozdaniach RRW-11 za lata 2007–2011 wykazano 35,93 ha gruntów rolnych, w odniesieniu do których wydano decyzje zezwalające na wyłączenie z produkcji rolniczej, podczas gdy zmiany dokonane w ewidencji gruntów i budynków, związane z faktyczną zmianą sposobu użytkowania obejmowały grunty o powierzchni 58,87 ha, tj. o 22,94 ha większej, niż wykazana w wyżej wymienionych decyzjach.

---

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

#### 4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola koordynowana miała charakter sprawdzający sposób wykorzystania uwag i wniosków sformułowanych po kontroli P/06/135. Przy przygotowaniu analizy stanowiącej podstawę do sformułowania celów i tematyki kontroli korzystano także z wyników kontroli P/09/188.

Założeniem kontroli było m.in. sprawdzenie, czy i w jaki sposób ustawodawca zrealizował wnioski de lege ferenda sformułowane po kontrolach P/06/135 i P/09/188 w zakresie systemu ochrony gruntów rolnych, oraz uzyskanie wiedzy, jakie praktyki wypracowały organy administracji w sytuacji wciąż nieprecyzyjnych uregulowań prawnych. Dla celów kontroli przebadano próbę obejmującą: w starostwach powiatowych – łącznie 60 spraw związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej począwszy od wniosku o wyłączenie do wysłania zawiadomienia do gminy o zmianie danych w ewidencji gruntów i budynków, w urzędach miast na prawach powiatu – 40 spraw dotyczących zmiany sposobu użytkowania na gruncie.

W celu ustalenia terminów i wymiaru czasowego przebiegu w sprawach dotyczących wyłączeń z produkcji rolniczej oraz ich ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków, jak również szacowania skutków podatkowych, pobrano informację z gmin, powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz urzędów marszałkowskich.

Sposób obliczenia skutków podatkowych opóźnień w ujawnianiu w ewidencji gruntów i budynków faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji przedstawiono w załączniku nr 3.

#### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wnioski (w liczbie 93), jakie skierowano do starostów powiatowych oraz prezydentów miast na prawach powiatu, dotyczyły przede wszystkim:

- umieszczania w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej pełnej informacji o skutkach związanych z wyłączeniem gruntu, a w szczególności pouczenia o obowiązku zgłoszenia innego niż rolnicze użytkowania gruntu oraz o sankcji za niedopełnienie tego obowiązku;
- wykorzystania wszelkich wynikających z obowiązujących przepisów prawa możliwości egzekwowania od osób, które przystępują do innego niż rolniczy sposób użytkowania gruntu – zgłoszenia tego faktu do celów ewidencyjnych oraz rozważenia wsparcia tych procedur dobrą praktyką, polegającą na weryfikacji działań strony poprzez uzyskanie stosownej informacji od PINB, np. w zakresie terminu rozpoczęcia robót budowlanych,
- rzetelnego sporządzania corocznych sprawozdań RRW-11, zawierających dane o gruntach objętych ochroną wyłączonych z produkcji rolniczej,
- zapewnienia współpracy poszczególnych komórek organizacyjnych urzędów (wydziałów) w zakresie ochrony gruntów rolnych,
- podejmowania działań mających na celu bieżącą aktualizację ewidencji gruntów i budynków w zakresie oznaczenia użytków gruntowych zgodnego z ich faktycznym wykorzystaniem,
- podjęcia postępowań wyjaśniających w indywidualnych sprawach wskazanych w toku kontroli.

Analiza odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wskazuje, że 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. Jednakże w odniesieniu do wniosku dotyczącego rzetelnego sporządzania sprawozdań RRW-11 Starosta Międzychodzki poinformował, że sporządza sprawozdanie zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które otrzymał w styczniu 2012 r., nakazującymi wykazywanie w sprawozdaniu danych o powierzchni gruntów rolnych, co do których

wydano decyzje zezwalające na wyłączenie. W ocenie Starosty zalecenia Ministerstwa, jako adresata sprawozdania, mają charakter wiążący. Z kolei Prezydent Miasta Koszalina, w odpowiedzi na wniosek dotyczący rozważenia możliwości dokonywania zmian w ewidencji gruntów i budynków na dzień faktycznej zmiany użytkowania gruntów rolnych, poinformował, że realizacja tego wniosku możliwa będzie po zmianie właściwych przepisów. Natomiast Starosta Krakowski w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne wskazał w odniesieniu do:

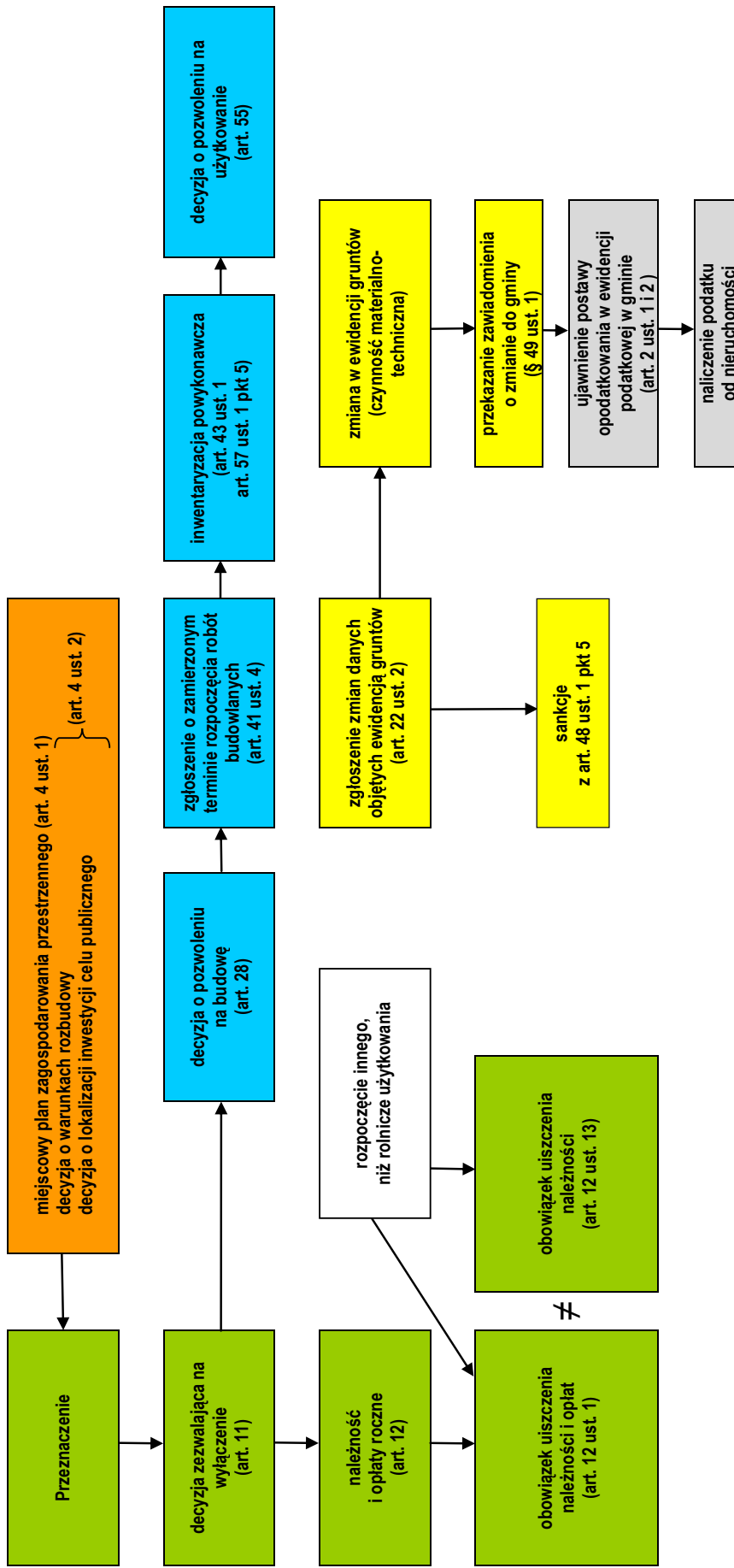
- umieszczenia w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntu pouczenia o sankcji wynikającej z art. 48 ust. 1 pkt Prawa geodezyjnego i kartograficznego – że budzi to wiele wątpliwości, ponieważ jest to przepis *martwy i niewykonalny* w obecnym stanie prawnym;
- wykorzystania wszelkich wynikających z obowiązujących przepisów prawa możliwości egzekwowania obowiązku zgłaszania zmian w ewidencji od osób, które przystępują do innego niż rolniczy sposobu użytkowania – że zastosowanie zaleceń pokontrolnych w świetle wadliwego stanu prawnego, jest trudne do realizacji; wynika to z faktu, że aktualizacja operatu ewidencji gruntów i budynków w zakresie zmiany sposobu użytkowania gruntu na inny niż rolniczy od dnia rozpoczęcia inwestycji doprowadzi do dezaktualizacji operatu i chaosu informacyjnego.

Spśród 22 przeprowadzonych kontroli 21 zakończyło się podpisaniem protokołów bez zastrzeżeń. Zastrzeżenia do protokołu wniósł Starosta Bocheński – zostały one częściowo uwzględnione. Zastrzeżenia złożono również do jednego wystąpienia pokontrolnego (Urząd Miasta Krakowa). Prezydent Miasta Krakowa uznał, że wniosek dotyczący *egzekwowania od inwestorów, którzy przystąpili do zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych zgłaszania zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, tj. realizowania obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego* jest niemożliwy do wykonania w obecnie obowiązującym stanie prawnym. Zastrzeżenie zostało oddalone w całości.

Rezultaty finansowe kontroli wynoszą 547,2 tys. zł. Na tę kwotę składają się głównie zaległości w naliczeniu podatku od nieruchomości w wysokości w Urzędzie Miasta Leszna w kwocie 350 tys. zł i szacunkowa wysokość podatku od nieruchomości, którego gminy nie uzyskały w związku z opóźnieniem ujawniania zmian w ewidencji gruntów i budynków w wysokości 122 tys. zł.

W trakcie kontroli zasięgnięto, na podstawie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, informacji w gminach, na terenie których położone były badane grunty, w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego oraz w urzędach marszałkowskich, na obszarze których położone były kontrolowane jednostki, a także w Głównym Urzędzie Statystycznym.

## Wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej i jego skutki – Mapa procesu 1

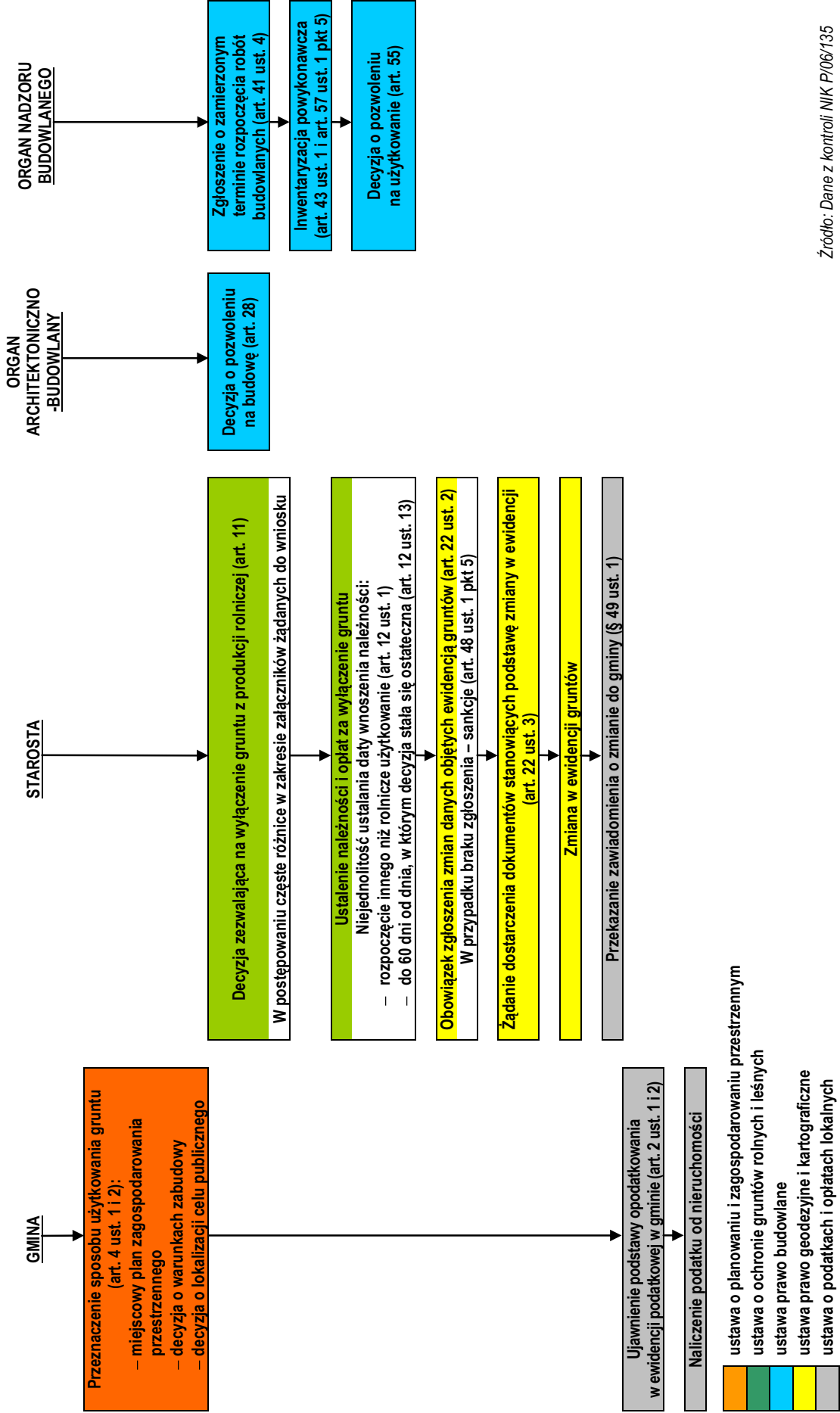


- ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych
- ustawa prawo budowlane
- ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne
- ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

Źródło: Dane z kontroli NIK P/06/135

## Wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej i jego skutki – Mapa procesu 2

### ZAŁĄCZNIK NR 1



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

L.p.	Jednostki objęte kontrolą	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska
Województwo małopolskie		
1.	Starostwo Powiatowe w Bochni	Starosta Jacek Pająk
2.	Starostwo Powiatowe w Krakowie	Starosta Józef Krzyworzeka
3.	Starostwo Powiatowe w Wieliczce	Starosta Jacek Juskiewicz
4.	Starostwo Powiatowe w Wadowicach	Starosta Jacek Jończyk
5.	Urząd Miasta w Krakowie	Prezydent Jacek Majchrowski
Województwo podlaskie		
6.	Starostwo Powiatowe w Łomży	Starosta Lech Marek Szablowski
7.	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem	Starosta Bogdan Zieliński
8.	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	Starosta Mikołaj Mantur
9.	Urząd Miasta w Suwałkach	Prezydent Czesław Renkiewicz
Województwo świętokrzyskie		
10.	Starostwo Powiatowe w Staszowie	Starosta Andrzej Kruzel
Województwo podkarpackie		
11.	Starostwo Powiatowe w Krośnie	Starosta Jan Juszcak
12.	Starostwo Powiatowe w Nisku	Starosta Gabriel Walińko
13.	Starostwo Powiatowe w Przeworsku	Starosta Zbigniew Kiszka
14.	Urząd Miasta w Przemyślu	Prezydent Robert Choma
Województwo wielkopolskie		
15.	Starostwo Powiatowe w Koninie	Starosta Małgorzata Waszak
16.	Starostwo Powiatowe w Międzychodzie	Starosta Julian Mazurek
17.	Starostwo Powiatowe w Obornikach	Starosta Adam Olejnik
18.	Urząd Miasta w Lesznie	Prezydent Tomasz Malepszy
Województwo zachodniopomorskie		
19.	Starostwo Powiatowe w Koszalinie	Starosta Roman Szewczyk
20.	Starostwo Powiatowe w Policach	Starosta Leszek Guździół
21.	Starostwo Powiatowe w Sławnie	Starosta Wojciech Wiśniewski
22.	Urząd Miasta w Koszalinie	Prezydent Piotr Jedliński

## Metoda oszacowania skutków finansowych wykorzystywana w toku prowadzonych badań

Dla celów kontroli dokonano obliczeń wysokości podatku rolnego i szacunkowo podatku od nieruchomości według stawek uzyskanych w gminach. Pozwoliło to oszacować skutki finansowe dla gmin wynikające z upływu czasu pomiędzy zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych a wprowadzeniem zmian do ewidencji gruntów i budynków obliczone dla okresu 2010–2011.

Zastosowano następujący sposób obliczenia: za okres porównawczy przyjęto okres wyrażony w pełnych miesiącach, liczony od pierwszego dnia miesiąca następującego po terminie początkowym, do końca miesiąca, w którym nastąpiła zmiana w ewidencji lub do końca 2011 r. – w przypadku braku zmiany w ewidencji. Za termin początkowy do celów obliczenia przyjęto termin zgłoszenia, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, lub w przypadku jego braku, termin rozpoczęcia robót budowlanych, o którym mowa w art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego.

Dla okresu porównawczego obliczono kwotę podatku rolnego w oparciu o kwotę roczną podatku (informacja o rocznym wymiarze podatku uzyskana we właściwej gminie lub z BIP) podzieloną przez 12 miesięcy i pomnożoną przez liczbę miesięcy przyjętego okresu porównawczego. Uwzględniono coroczną zmianę wymiaru podatku rolnego.

Szacunkową wysokość podatku od nieruchomości obliczono według stawek, z informacji uzyskanej we właściwych gminach, dla analogicznego okresu porównawczego. Wysokość podatku od nieruchomości oszacowano przy założeniu braku ulg i zwolnień podatkowych.

### Proponowany sposób oszacowania wysokości podatku od nieruchomości:

$$P_n = \frac{a \times b \text{ zł/ha} \times n_{2010}}{12} + \frac{a \times c \text{ zł/ha} \times n_{2011}}{12}$$

gdzie:

**P<sub>n</sub>** – podatek od nieruchomości

**a** – powierzchnia działki rolnej w ha

**b zł/ha** – stawka podatku od 1 ha „gruntów pozostałych” obowiązująca w 2010 r. na terenie danej gminy

**c zł/ha** – stawka podatku od 1 ha „gruntów pozostałych” obowiązująca w 2011 r. na terenie danej gminy



**n2010 –**

- 1) dla przypadków, w których zmiana w ewidencji wyprzedziła rozpoczęcie robót budowlanych liczba pełnych miesięcy liczona od pierwszego dnia miesiąca następnego po dacie dokonania zmiany w ewidencji, ale nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2010 r., do ostatniego dnia miesiąca, w którym zgłoszono rozpoczęcie robót budowlanych, ale nie później niż do końca 2010 r.
- 2) dla przypadków, w których rozpoczęcie robót budowlanych wyprzedziło zmiany w ewidencji liczba pełnych miesięcy liczona od pierwszego dnia miesiąca następnego po dacie zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych, ale nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2010 r., do ostatniego dnia miesiąca, w którym dokonano zmiany w ewidencji, ale nie później niż do końca grudnia 2010 r. Jeżeli z zapisów w kol. 6 wynika, że działka została zabudowana przed 2010 rokiem, do wyliczeń zamiast daty z kol. 5 przyjęto datę stycznia 2010 r.

**n2011 –**

- 2) dla przypadków, w których zmiana w ewidencji wyprzedziła rozpoczęcie robót budowlanych liczba pełnych miesięcy liczona od pierwszego dnia miesiąca następnego po dacie dokonania zmiany w ewidencji, ale nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2011 r., do ostatniego dnia miesiąca, w którym zgłoszono rozpoczęcie robót budowlanych, ale nie później niż do końca 2011 r.
- 3) dla przypadków, w których rozpoczęcie robót budowlanych wyprzedziło zmiany w ewidencji liczba pełnych miesięcy liczona od pierwszego dnia miesiąca następnego po dacie zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych, ale nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2011 r., do ostatniego dnia miesiąca, w którym dokonano zmiany w ewidencji, ale nie później niż do końca grudnia 2011 r. Jeżeli z zapisów w kol. 6 wynika, że działka została zabudowana przed 2011 r., do wyliczeń zamiast daty z kol. 5 przyjęto datę 1 stycznia 2011 r.

## Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647)
5. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz.U. Nr 19, poz. 97 ze zm.)
8. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454)
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)
10. 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)
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz.U. Nr 107, poz. 1138)
12. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)
13. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2012 r., poz. 591)

## 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 Administracji i Cyfryzacji
7. Główny Geodeta Kraju
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13. Senacka Komisja Środowiska
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Marszałek Województwa Małopolskiego





MINISTERSTWO ROLNICTWA  
I ROZWOJU WSI  
Sekretarz Stanu

Warszawa, 2012- 09 -11

*Kazimierz Plocke*

GZ .tr. 093 - 3 /2012

***Szanowny Pan***

***Wojciech Misiąg***

***Wiceprezes***

***Najwyższej Izby Kontroli***

*Panie Prezesie!*

W związku z pismem Pana Prezesa z dnia 27 sierpnia 2012 r. znak: P/11/141, przy którym otrzymałem informację o wynikach kontroli „Wylączenie gruntów z produkcji rolnej i jego skutki dla ewidencji podatkowej w gminach w latach 2007 - 2012”, przeprowadzonej przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie w 22 jednostkach – tj. urzędach miast na prawach powiatu i starostwach powiatowych położonych na terenie województw: małopolskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego - pragnę wyrazić Panu Prezesowi podziękowanie za podjęcie tej kontroli i dokonanie cennych ustaleń, zwłaszcza w zakresie prawidłowości, rzetelności i terminowości wydawania przez starostów decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji i ustalających należności i opłaty roczne z tego tytułu. Przeprowadzona kontrola przyczyni się do zwiększenia skuteczności realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Po dokonaniu analizy nadesłanej informacji, podzielam pogląd Pana Prezesa, że obowiązujące w zakresie wylączenia gruntów rolnych z produkcji przepisy ustawy dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych nastęrczają organom właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych trudności interpretacyjne. Niemniej jednak, jak pokazują wyniki kontroli, niektóre starostwa ( np. w Krośnie, Łomży, Koszalinie) potrafią stosować takie rozwiązania organizacyjne, które umożliwiają realizację przepisów o

ochronie gruntów rolnych i leśnych i nie naraziły się w czasie kontroli na zarzuty podniesione w protokołach dotyczących innych powiatów. Propozycje rozwiązań, które zostały wdrożone m. innymi w ww. starostwach były zalecane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach przeprowadzonych w latach ubiegłych licznych szkoleniach dla pracowników starostw realizujących te przepisy. W trakcie tych szkoleń przekazywane były aktualne interpretacje przepisów na bazie kształtującego się orzecznictwa sądów administracyjnych, jak również zalecenia w zakresie współpracy pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi starostw odpowiedzialnymi za realizację przepisów z zakresu ochrony gruntów rolnych i prowadzenie ewidencji gruntów i budynków (często omawiane sprawy prowadzi ta sama komórka)

Jednocześnie informuję Pana Prezesa, że już w dniu 3 lutego 1997 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów NSA podjął uchwałę (OPS 13/96) zgodnie z którą, **„na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78) organ administracji państwowej może zezwolić na wyłączenie z produkcji rolniczej pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne takiej powierzchni gruntów rolnych przeznaczonych na cele nierolnicze, na której zgodnie z projektem zagospodarowania terenu, stanowiącym załącznik do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nastąpi rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowania gruntu”**. W uzasadnieniu tej uchwały NSA podkreślił, że „ w sytuacji gdy zainteresowani występują o zezwolenie na wyłączenie z produkcji rolniczej jedynie takiej powierzchni gruntu, jaka jest niezbędna na cele zaplanowanej i ściśle określonej budowy, organ administracji nie może orzekać o zezwoleniu na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów, które są zbędne dla takiej budowy i o których wyłączenie zainteresowani nie wnosili. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest zazwyczaj określana maksymalna powierzchnia budynków na poszczególnych terenach budowlanych, z warunkiem utrzymywania określonej części działki np. 50-60%, z zielenią biologicznie czynną. Wynika z tego, że w takim wypadku organ administracji nie może wyłączyć trwale na cele budowy większej powierzchni działki, niż to wynika z ustaleń planistycznych. Wydawanie zezwoleń na wyłączenie z produkcji także i takiej powierzchni gruntu rolnego lub leśnego, która nie jest niezbędna na potrzeby niewolne i nieleśne, stanowiłoby działanie wymierzone przeciwko celom określonym w omawianej ustawie”.

Mając na uwadze powyższą uchwałę w mojej ocenie istnieje bardzo jasna obowiązująca wykładnia przepisów w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji na podstawie art. 11, 12, 12a i 14 omawianej ustawy.

Podkreślenia wymaga przede wszystkim to, że ochrona gruntów rolnych przewidziana przepisami tej ustawy jest wieloetapowa. Stosownie do art. 7 omawianej ustawy, przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dokonuje się niemal wyłącznie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i to w przypadku gruntów objętych ochroną, za zgodą organów wymienionych w ust. 2 powołanego artykułu. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenie warunków zabudowy dla wskazanej inwestycji następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dopiero uprzednie zaplanowane przeznaczenie gruntów rolnych na inne cele stwarza podstawę do wyłączenia tych gruntów z produkcji rolniczej. Legalne wyłączenie następuje w drodze decyzji starosty zezwalającej na takie wyłączenie wydanej w trybie przewidzianym w art. 11 tej ustawy przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Z kolei stwierdzenie przez właściwy organ, że grunty zostały faktycznie wyłączone z produkcji rolniczej niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w tym także bez decyzji zezwalającej na takie wyłączenie, pociąga za sobą obowiązek wydania takiej decyzji z urzędu wraz z orzeczeniem o ustaleniu podwyższonych opłat (art. 28 ust. 1 i 2). Ustalenie obszaru i klasy gruntu na którym rozpoczęto inne niż rolnicze użytkowanie gruntu, niezbędne do wydania decyzji na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy powinno nastąpić z zastosowaniem środków dowodowych, stosownie do art. 77 kpa. Wydanie decyzji na podstawie art. 28 ustawy nie może nastąpić tylko na podstawie opracowanej przez geodetę dokumentacji aktualizującej zapisy w ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dane ewidencyjne mogą stanowić tylko jeden z dowodów w sprawie, przy czym nie jest on dowodem bezwzględnie wiążącym i nie ma charakteru przesądzającego o faktycznym rozpoczęciu innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Należy wspomnieć, że ustawodawca wyposażył organ dokonujący kontroli wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w uprawnienie do wejścia na grunt kontrolowany, a także w uprawnienie sprawdzenia wymaganych dokumentów i dokonania niezbędnych czynności (art. 26 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Mając na

uwadze powyższe wyjaśnienia, w mojej ocenie niezrozumiałe jest postępowanie w tym zakresie prowadzone np. przez Starostwo Powiatowe w Bochni.

Odnosząc się do zarzutów o braku możliwości wprowadzania w ewidencji gruntów i budynków zmian wynikających z decyzji zezwalających na włączenie gruntów rolnych z produkcji, co w konsekwencji wpływa na wysokość opodatkowania takich gruntów pozwalam sobie przedstawić następujące wyjaśnienia.

W mojej ocenie niektóre starostwa błędnie przywołują przepisy art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, zgodnie z którymi tylko właściciele są zobowiązani 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 od dnia powstania tych zmian.

Starostowie oraz Główny Geodeta Kraju w odpowiedzi na interpelację poselską w sprawie aktualizacji ewidencji gruntów i budynków pomijają całkowicie drugą część przepisu art. 22 ust. 2, zgodnie z którym obowiązek zgłaszania zmian w ewidencji gruntów nie dotyczy przypadków, jeżeli zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikają z decyzji właściwych organów. Bezsprzecznym faktem jest, że zmiany danych objętych decyzją zezwalającą na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji z dotychczasowego oznaczania gruntów jako grunty rolne na grunty zurbanizowane niezabudowane (Bp) a następnie zabudowane (B) wynikają właśnie z decyzji starosty zezwalającej na wyłączenie oraz jej wykonania. Oznacza to, że przed wydaniem decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów starosta powinien uzyskać od strony jedynie taką dokumentację (np. projekt zagospodarowania działki lub terenu), z której wynikałby zasięg planowanego wyłączenia gruntów z produkcji, dla których będą określone obowiązki związane z wyłączeniem (art.11, 12 i 14 ustawy). Stosowana przez niektóre starostwa taka procedura w mojej ocenie zapewnia zarówno określenie terminu rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowanie gruntów, powierzchnię gruntów podlegającą wyłączeniu, a w efekcie przesłanie do organu podatkowego informacji służących właściwemu opodatkowaniu gruntów.

Ponownie uprzejmie informuję Pana Prezesa, że wnioski i zalecenia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli sformułowane po kontrolach P/06/136 i P/09/188 zostały uwzględnione w przygotowanym przez Ministra *Infrastruktury projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw m.*



*innymi ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych ( art. 12 ww. projektu).*

Pismem z dnia 13 września 2010 roku znak:KRM-10-74-09 Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów poinformował, że Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 13 września 2010 roku przyjął i rekomendował Radzie Ministrów omawiany *projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (KRM-10-74-09) nowy tekst IV* wraz z zestawieniem uwag.

W dniu 15 września 2010 roku omawiany projekt ustawy skierowany został do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą w Rządowym Centrum Legislacji.

W dniu 22 grudnia 2010 omawiany projekt był ponownie rozpatrywany przez Komisję Prawniczą w Rządowym Centrum Legislacji.

W dniu 18 maja 2011 r. Rządowe Centrum Legislacji poinformowało Ministra Infrastruktury o zgodności projektu ustawy z ustaleniami Komisji Prawniczej.

Ponieważ jednak w dniu 23 marca 2011 roku Zespół do spraw Programowania Prac Rządu negatywnie zaopiniował dalsze procesowanie omawianego *projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw - m. innymi ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych ( art. 12 ww. projektu)* – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpoczęło prace nad nowelizacją ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w celu m. innymi realizacji ww. wniosków i zaleceń pokontrolnych NIK.

Jednocześnie nadmieniam, że omawiana ustawa w latach 2008-2012 była wielokrotnie nowelizowana. W 2009 roku do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk Nr 721) zgłoszona została propozycja waloryzacji stawek służących do ustalania należności i opłat rocznych. Jednak propozycja ta została odrzucona przez Sejm RP. Obecnie w Sejmie trwają prace na poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk nr 688), które mają na celu zwiększenie przejrzystości dotychczasowych przepisów oraz rozwianie wątpliwości pojawiających się w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz windykacji należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji..

Przekazuję zatem Panu Prezesowi wyrazy podziękowania za trud kontroli i za dotychczasową dobrą współpracę w zakresie realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Spostrzeżenia dokonane w toku kontroli, a następnie życzliwe wnioski i zalecenia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli zostaną wykorzystane w procesie nowelizowania przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Do nadesłanej informacji uwag nie zgłaszam.

SEKRETARZ STANU  
  
Kazimierz Płocki



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
JACEK JEZERSKI

P/11/141  
LKR-4101-24/2011

Warszawa, dnia 15 października 2012 r.

Opinia

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
z 11 września 2012 r. do informacji o wynikach kontroli  
P/11/141 „Wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej i jego skutki dla ewidencji podatkowej  
w gminach w latach 2007 – 2012”.**

Kontrole NIK mają służyć wykrywaniu nieprawidłowości w wydatkowaniu pieniędzy publicznych, ale w duchu usprawnienia działań służb, instytucji i organów nimi zarządzających. Stąd pozwolę sobie wyrazić głębokie zadowolenie z deklaracji uwzględnienia wniosków pokontrolnych w pracach legislacyjnych i przyszłych działaniach Pana Ministra wspierających wykonywania zadań z zakresu ochrony gruntów rolnych oraz prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Jest to jednak zadowolenie obarczone wielką troską. Nie podzielam poglądu Pana Ministra dotyczącego interpretacji art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego, a w związku z tym uznawania za błędne powoływanie się starostów w decyzjach kierowanych do stron postępowania o zezwolenie na wyłączenie gruntu na ich obowiązek zgłaszania zmian na gruncie. W konsekwencji za kluczowe należy bowiem uznać, co wskazano w informacji NIK, iż właśnie niedookreślenie normatywne z jakim działaniem na gruncie należy wiązać faktyczne wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej jest główną przyczyną kłopotów interpretacyjnych oraz zbyt późnego ujawniania zmiany sposobu użytkowania gruntu w ewidencji rolniczej (lub w ogóle nieujawniania takiej zmiany). Obowiązki strony wyłączającej grunt z produkcji rolniczej powinny być jasno określone ustawą i nie budzić wątpliwości, co ma miejsce do tej pory.

Decyzje zezwalające na wyłączenie wydawane na podstawie art. 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są decyzjami czasowymi, zezwalającymi na wyłączenie, a nie przesądzającymi o jego faktycznym dokonaniu. Adresat decyzji ma w zasadzie nieograniczony czas na skorzystanie z uprawnienia nią przyznanego. Ponieważ jednak ustawa o ochronie gruntów mówi, iż wyłączeniem jest rozpoczęcie innego, niż rolnicze użytkowania gruntów, to tylko faktyczne wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej może być powodem do ujawnienia tego stanu w ewidencji gruntów i budynków. Rozwiązanie sugerowane poprzez pana Ministra, tj. dokonywanie zmian w ewidencji w oparciu o decyzję zezwalającą, prowadziłoby do sytuacji, kiedy grunt oznaczony byłby jako budowlany jeszcze przed wydaniem pozwolenia na budowę, czyli znacznie uprzedzając legalny termin rozpoczęcia prac budowlanych na gruncie. Znany z praktyki znaczny upływ czasu pomiędzy tymi zdarzeniami, prawnymi i faktycznymi, dodatkowo potwierdza ten tok myślenia - a więc konsekwencje podatkowe dla użytkującego grunt byłyby niewątpliwie przedwczesne.

Stosowanie powyższej interpretacji utrwalałoby także nieprawidłową dziś praktykę, iż powierzchnie gruntów pozostających poza koniecznością uzyskania zezwolenia na wyłączenie, a więc wyłączane bez decyzji, w ogóle nie byłyby ujawniane w ewidencji gruntów i budynków.

Problem nieaktualności ewidencji gruntów i budynków jest problemem niewątpliwie złożonym i wpływ na taki stan mają różne czynniki. Kontrola NIK pokazała jednak, że wieloletnie zaniedbanie w zakresie jednoznacznego, przejrzystego określenia procedury wyłączania gruntów, walnie przyczyniło się do takiego stanu. Luk prawnych, czy wręcz złych przepisów, nie uda się zastąpić praktyką urzędniczą, choćby tworzoną w dobrej wierze,

indywidualnie w każdym z 379 powiatów w Polsce. Starostowie muszą działać w granicach prawa i w przypadku nieprzejrzystej czy sprzecznej regulacji przyjmować rozwiązania korzystniejsze dla strony postępowania, w tym przypadku mniej korzystne z punktu widzenia interesu publicznego.

Wypaczone pozostają idee tak państwa prawa, jak i przyjęta przez ustawodawcę zasada ochrony gruntów, skoro przez wiele lat tolerowane jest pozostawianie poza ewidencją gruntów i budynków zmian w sposobie użytkowania na gruncie rolniczym. Sytuacje te dostrzegły już gminy, dla których zmiana oznaczenia sposobu użytkowania ma wymiar finansowy i bezpośrednio przekłada się na zwiększenie dochodów.

Reasumując, pomimo, że tak jak podnosi Pan Minister sprawa nowelizacji przepisów o ochronie gruntów jest pilna – wobec wieloletnich zaniedbań – to nadal sposób w jaki powinna być dokonana wydaje się być dyskusyjny. W ocenie NIK powinna ją więc poprzedzić gruntowna i dogłębna analiza dotychczasowych uregulowań oraz stosowanych praktyk. Mamy nadzieję, że na tym etapie również badania i argumenty dostarczone przez NIK w przedłożonej Panu Ministrowi informacji o wynikach kontroli zostaną wzięte pod uwagę.

z wj.

**WICEPREZES**  
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Misiąg