



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.011.07.2020

Roman Gołębiewski
Starosta Włocławski
ul. Cyganka 28
87-800 Włocławek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/059 Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe we Włocławku ¹ , ul. Cyganka 28, 87-800 Włocławek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Gołębiowski, Starosta Włocławski, od 22 listopada 2018 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Kazimierz Kaca
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 (III kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/150/2020 z 3 września 2020 roku (akta kontroli str. 1-7)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, które posiadały odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie. Od klasyfikatorów wymagano udokumentowania wykształcenia i praktyki z zakresu klasyfikacji gleb. Spełnianie tych wymagań weryfikowali pracownicy Starostwa przed wydaniem upoważnień⁶ Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu włocławskiego. Na stronie BIP zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷ udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W ocenie NIK, nadzór nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych był jednak niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych.

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 17 grudnia 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ W Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) nie udostępniono informacji na temat procedury uzyskiwania takiego upoważnienia oraz o szczegółowych wymaganiach stawianych osobom ubiegającym się o jego uzyskanie.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm., dalej: „ustawa o dostępie do informacji publicznej”.

Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁸, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze. W szczególności stwierdzono przypadki polegające m.in. na:

- zaniechaniu przeprowadzenia klasyfikacji z urzędu na gruntach zmeliorowanych, po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych;
- nieprzestrzeganiu w 15 postępowaniach prowadzonych na wniosek, zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i niewydaniu w tych sprawach postanowień;
- zaniechaniu zawiadomienia o wszczęciu przeprowadzenia klasyfikacji w trzech postępowaniach prowadzonych z urzędu;
- przeklasyfikowaniu w pięciu sprawach gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi;
- wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że w dwóch projektach ustalenia klasyfikacji poddanych szczegółowej weryfikacji m.in. nieprawidłowo określono typ, rodzaj, gatunek gleb oraz błędnie obniżono klasę bonitacyjną dla fragmentów ww. działek z IIIb na IVa oraz z IVb na V.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015-2020 (III kw.) Starosta przeprowadził łącznie 295 postępowań⁹ dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów (64 w 2015 r., 57 w 2016 r., 18 w 2017 r., 63 w 2018 r., 88 w 2019 r. i pięć w III kw. 2020 r.). Powierzchnia gruntów objęta klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 587,00 ha, z czego 326,00 ha (55,5%) zostało przeklasyfikowanych na wniosek i 261,00 ha (45,5%) z urzędu.

(akta kontroli str. 20)

Postępowania prowadzone z urzędu we wszystkich przypadkach dotyczyły zalesienia gruntów poprzez zmianę rodzaju użytku i klasy bonitacyjnej z gruntów ornych, pastwisk i łąk na lasy¹⁰ oraz gruntów, na których Starosta zlecił przeprowadzenie okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych¹¹. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu nie wykonano prac scaleniowych gruntów.

(akta kontroli str. 19-24, 271)

2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa¹² zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały powierzone Wydziałowi Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami¹³. Na stronie BIP Starostwa udostępniono informacje o sposobach przyjmowania wniosków i załatwiania spraw w zakresie

⁸ Badaniu poddano 50 postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów (14 z urzędu i 36 na wniosek).

⁹ 195 postępowań przeprowadzono z urzędu, a 100 na wniosek.

¹⁰ O powierzchni 39,00 ha tj. 14,9% gruntów przeklasyfikowanych z urzędu.

¹¹ O powierzchni 222,00 ha tj. 85,1% gruntów przeklasyfikowanych z urzędu.

¹² Zatwierdzony Uchwałą nr 288/20 z 17 sierpnia 2020 r. przez Zarząd Powiatu we Włocławku, dalej: „Regulamin organizacyjny”.

¹³ Dalej: „WGIGN”.

procedury prowadzenia klasyfikacji gleboznawczej gruntów. Zamieszczona była procedura przeprowadzenia klasyfikacji, wzór wniosku oraz lista klasyfikatorów.

(akta kontroli str. 8-18, 38-42)

Osobami wyznaczonymi do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w Starostwie był Geodeta Powiatowy oraz Inspektor w WGiGN. Osoby te posiadały odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie pozwalające na wykonywanie powierzonych obowiązków.

(akta kontroli str. 7)

3. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 3 kwietnia 2018 r. w sprawach prowadzonych na wniosek klasyfikację gleboznawczą gruntów przeprowadzał klasyfikator wyłoniony przez Starostę. Starostwo kierowało zapytanie ofertowe do potencjalnych wykonawców, umieszczało ogłoszenie na BIP lub drogą telefoniczną uzyskiwało informację dotyczącą kosztów wykonania usługi. Spośród złożonych ofert wybierana była ta z najniższą kwotą. Starostwo kosztami obciążało wnioskodawcę, a klasyfikatorowi upoważnienie wydawano do danej sprawy. Od 4 kwietnia 2018 r., w sprawach prowadzonych na wniosek, czynności klasyfikacyjne przeprowadzała osoba zaproponowana przez wnioskodawcę i wskazana we wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji skierowanym do Starosty. Koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi¹⁴. Upoważnienie dla klasyfikatora było wydawane dla danej sprawy.

(akta kontroli str. 25)

5. Dla spraw prowadzonych z urzędu Starosta dokonywał wyboru klasyfikatora spośród osób znajdujących się na liście klasyfikatorów wykonujących klasyfikację na terenie powiatu wrocławskiego¹⁵. Wybór poprzedzony był pozyskaniem danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁶ dotyczących przeprowadzonych zalesień na terenie powiatu wrocławskiego. Ponadto dane dotyczące konieczności przeprowadzania klasyfikacji z urzędu pozyskiwano z Uproszczonych Planów Uprzędzenia Lasów¹⁷. Starostwo kierowało zapytanie ofertowe do potencjalnych wykonawców lub umieszczało ogłoszenie na BIP. Wybierano ofertę najkorzystniejszą cenowo.

(akta kontroli str. 25-36)

Od klasyfikatorów wymagano m.in. doświadczenia w zakresie przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzania projektu klasyfikacji¹⁸. Starosta podał, że wymagania stawiane klasyfikatorom były weryfikowane przez pracowników Starostwa, zgodnie ze stanowiskiem Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego¹⁹ z 10 grudnia 2012 r., na podstawie przedstawionych dokumentów tj. np. dyplomu ukończenia studiów podyplomowych na kierunku gleboznawstwo, a w przypadku klasyfikatorów wpisanych na listę wojewody, dokumentu poświadczającego wpis. W przypadku klasyfikatorów, których prace zostały przyjęte do powiatowego zasobu

¹⁴ Zagadnienie szerzej opisano w drugim obszarze wystąpienia pokontrolnego.

¹⁵ Na stronie BIP Starostwa udostępniono listę siedmiu osób, które w okresie ostatnich pięciu lat przeprowadzały gleboznawczą klasyfikację gruntów na terenie powiatu wrocławskiego.

¹⁶ Dalej: „ARiMR”.

¹⁷ Dalej: „UPUL”.

¹⁸ Na stronie BIP nie udostępniono informacji o szczegółowych wymaganiach stawianych osobom ubiegającym się o uzyskanie upoważnienia.

¹⁹ Dalej: „K-PWINGiK”.

geodezyjnego Starostwa, weryfikacja doświadczenia oraz jakość wykonywanych prac następowała bez wezwania klasyfikatora.

(akta kontroli str. 25-36, 81-82, 194)

6. Wydatki poniesione przez Starostwo na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu w poszczególnych latach wyniosły:

- 2015 r. – 28,5 tys. zł;
- 2016 r. – 10,0 tys. zł;
- 2017 r. – 10,0 tys. zł;
- 2018 r. – 14,4 tys. zł;
- 2019 r. – 18,2 tys. zł;
- 2020 r. – 29,5 tys. zł.

Ww. nakłady pochodziły ze środków własnych Starostwa (dział: 710, rozdział 71012, § 4300 oraz dział: 010, rozdział 01005, § 4300 klasyfikacji budżetowej).

(akta kontroli str. 36-37)

7. Starosta podał, że głównym problemem w przeprowadzaniu klasyfikacji gleboznawczej gruntów była ingerencja Starosty w koszty sporządzania projektu klasyfikacji. Skarga na postanowienie o kosztach z 28 lutego 2018 r. oraz opinia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2013 r., w której wskazano, że „organ nie powinien ingerować w treść zawartej umowy między wnioskodawcą a klasyfikatorem”, była przyczyną zmiany procedury przeprowadzania klasyfikacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów na wniossek²⁰.

(akta kontroli str. 194-195)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym obszarze.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2015-2020 (III kw.) Starosta z urzędu sklasyfikował grunty po zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów²¹, na podstawie danych pozyskanych z ARiMR oraz grunty, o których mowa w § 4 pkt 4 ww. rozporządzenia, na podstawie informacji zawartych w UPUL. Według stanu na 9 września 2020 r. do sklasyfikowania pozostało 627 ha gruntów²², na których zarządono przeprowadzenie okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych. Starosta podał, że do 2013 r. klasyfikacje gleboznawcze gruntów prowadzone z urzędu finansowane były z dotacji Urzędu Wojewódzkiego. Od 2013 r. został zmieniony plan dotacji celowych i klasyfikacje przeprowadzone z urzędu, finansowane są ze środków własnych. Ponieważ Starostwo realizuje wiele zadań m.in. z zakresu pomocy społecznej, edukacji i infrastruktury drogowej, ponowna klasyfikacja gleboznawcza

²⁰ Od 5 kwietnia 2018 r. w sprawach prowadzonych na wniossek czynności klasyfikacyjne przeprowadzała jedna osoba zaproponowana przez wnioskodawcę i wskazana we wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji skierowanym do Starosty. Koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1246, dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

²² W stosunku do 849 ha według stanu na 1 stycznia 2015 r. (zmniejszenie o 222 ha).

gruntów przeprowadzana jest sukcesywnie w miarę dostępności środków finansowych.

W ww. okresie nie dokonano natomiast klasyfikacji gruntów zmeliorowanych, o których mowa w § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, tj. po upływie trzech lat od wykonania na tych gruntach urządzeń wodnych²³. W toku kontroli ustalono, że na terenie powiatu wrocławskiego w latach 2013-2015 zakończono dwie inwestycje w wyniku, których zostało zmeliorowanych 199,2 ha gruntów²⁴.

(akta kontroli str. 19, 189-191, 271-272)

2. Badanie prawidłowości przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto 50 postępowań²⁵ z lat 2015-2020 (III kw.) wykazało, że:

- we wszystkich sprawach wyznaczono klasyfikatora do wykonania w konkretnej sprawie czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- w 15 sprawach prowadzonych na wniosek nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁶ w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa²⁷. W ww. sprawach koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi.
- w trzech sprawach prowadzonych z urzędu nie dokonano zawiadomienia o wszczęciu przeprowadzenia klasyfikacji, wymaganego art. 61 § 4 kpa w zw. z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji²⁸;
- we wszystkich sprawach dokonano analizy niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzono czynności klasyfikacyjne w terenie oraz sporządzono projekt ustalenia klasyfikacji,
- we wszystkich sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, opracowano mapę klasyfikacji zawierającą: granice obszaru objętego klasyfikacją, położenie odkrywek glebowych, dane opisowo-informacyjne oraz ustalone granice zasięgów konturów typów gleb i klas bonitacyjnych;
- we wszystkich sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, sporządzono protokół zawierający: zestawienie opisów odkrywek glebowych, podpisy klasyfikatora oraz datę sporządzenia. W dwóch przypadkach protokół nie zawierał informacji o ogólnej charakterystyce gruntów objętych klasyfikacją, w tym informacji o ukształtowaniu terenu, jego wzniesieniu nad poziom morza, ilości opadów atmosferycznych, stosunków wodnych, istniejących budowlach wodno-melioracyjnych, dominujących rodzajach użytków gruntowych, typów gleb oraz dominujących klas bonitacyjnych. W dwóch przypadkach protokół nie zawierał informacji o mapie ewidencyjnej²⁹;

²³ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁴ Informacje pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie.

²⁵ Z czego 36 postępowań zostało przeprowadzonych na wniosek i 14 z urzędu.

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej: „kpa”.

²⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

- we wszystkich przypadkach nastąpiła zmiana użytku lub zmiana klasy bonitacyjnej z podaniem poprzedniej i zmienionej klasyfikacji oraz powierzchni gruntów, których klasyfikacja uległa zmianie. W pięciu sprawach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi³⁰;
- we wszystkich sprawach prowadzonych na wniosek Starosta, zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zawiadomił właściciela o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. W sprawach prowadzonych z urzędu, w każdym przypadku zawiadomiono właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, z zachowaniem terminów określonych w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji³¹. W przypadku sześciu³² spraw prowadzonych na wniosek, decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano przed upływem 14 dni od doręczenia zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji³³;
- we wszystkich postępowaniach Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji, która zatwierdzała projekt klasyfikacji opracowany przez klasyfikatora;
- 27 decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa³⁴;

(akta kontroli str. 77)

3. Badaniem szczegółowym pod względem prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji, w tym zwłaszcza zgodności ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych wykazanych w tych projektach, objęto dwa projekty ustalenia klasyfikacji dotyczące działek:

- 1) nr 221/1 o powierzchni 0,0171 ha oraz nr 221/2 o powierzchni 0,4200 ha³⁵;
- 2) 143/3 o powierzchni 0,0738 ha³⁶.

W powyższych sprawach ustalono, że:

ad 1) w badanym projekcie prawidłowo określono rzeczywisty rodzaj użytku gruntowego. Obie działki w całości były użytkowane jako grunty orne (R). Nie stwierdzono śladów pierwotnego użytkowania działek jako dróg.

Prawidłowo określono typ gleby w obrębie działki nr 221/2, natomiast nieprawidłowo określono typ gleby na działce nr 221/1. W badanym projekcie ustalenia klasyfikacji gleby ww. działek zostały określone typologicznie jako brunatne. W rzeczywistości na działce nr 221/1 stwierdzono glebę płąwą z częściowo zachowanym poziomem wymywania.

Nieprawidłowo określono rodzaj gleb dla obu działek. W opisie profili glebowych użyto cyfry 3, oznaczającej gleby wytworzone z glin. W rzeczywistości stwierdzono tam występowanie piasków na glinach lodowcowych (morenowych) - cyfra 2 (gleby wytworzonych z piasku).

³⁰ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³¹ W żadnej z badanych spraw zastrzeżenia nie wpłynęły.

³² Dotyczy decyzji: GGN.6623.5.2015; GGN.6623.25.2016; GGN.6623.14.2017; GGN.6623.5.2017; GGN.6623.2.2017; GGN.6623.3.2017.

³³ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁴ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁵ Miejscowość Szczutkowo, protokół z wizji w terenie przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 22 listopada 2016 r. zatwierdzony decyzją GGN.6623.22.2016 z 15 grudnia 2016 r.

³⁶ Miejscowość Szewo, protokół z wizji w terenie przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 5 października 2015 r. zatwierdzony decyzją nr GG.6623.20.2015 z 23 listopada 2015 r.

Nieprawidłowo określono gatunek gleb dla obu działek, którą w projekcie przyporządkowano do: IVa B-3-j i IIIb-B-3-f, czyli gleb brunatnych wytworzonych w całości z glin. W rzeczywistości stwierdzono występowanie piasków gliniastych lekkich i mocnych zalegających warstwą kilkudziesięciocentymetrową na glinach (grupa 2 - wytworzone z piasków).

Zgodnie ze stanem rzeczywistym określono klasę bonitacyjną na działce nr 221/1 oraz w zachodniej części działki nr 221/2 jako klasę IIIb. Natomiast gleby we wschodniej części działki nr 221/2 zostały zaklasyfikowane nieprawidłowo do klasy IVa. Gleby tam występujące miały dobrze ukształtowany poziom próchniczny, korzystny dla roślin uprawnych, a glina występowała dopiero pod poziomem próchnicznym o uziarnieniu piasków gliniastych. Gleby zatem się tam znajdujące należało zaklasyfikować do klasy IIIb-B-2h.

ad 2) stan rodzaju użytku gruntowego, tj. grunty orne (R) opisany w badanym projekcie był zgodny ze stanem rzeczywistym.

Typ gleb w części południowo-zachodniej działki nr 143/3 został określony prawidłowo, natomiast błędnie określono typ gleb w części północno-wschodniej działki. W projekcie gleby zostały określone typologicznie jako kompleks czarnych ziem i gleb pływych. W rzeczywistości stwierdzono obecność czarnych ziem w obrębie całej działki.

W miejscu gdzie występowały czarne ziemie nie określono rodzaju gleb, co było działaniem prawidłowym. W miejscach gdzie błędnie sklasyfikowano rodzaj w projekcie również niewłaściwie go określono³⁷.

Gatunek gleb na działce nr 143/3 został określony nieprawidłowo. Pierwszy profil w projekcie zakwalifikowano do czarnych ziem wytworzonych z utworów lessowatych (IVa D-e), podczas gdy utwory lessowate nie występują w tej części Polski. W przypadku profilu drugiego błędnie zaklasyfikowano gleby do gatunku³⁸ V AB 2-d.

Klasa bonitacyjna gleb we wschodniej części działki została określona prawidłowo jako IVa, natomiast nieprawidłowo w części zachodniej. W projekcie ustalenia klasyfikacji gleby zaklasyfikowano jako grunty orne w klasie IVa-D-e oraz V-AB-2-d, podczas gdy w zachodniej część działki pokrywa glebowa odznaczała się lepszymi właściwościami i zaliczona powinna zostać do klasy IVb, a nie V.

(akta kontroli str. 65-75, 221-246)

4. Powierzchnia ewidencyjna powiatu wrocławskiego w 2020 r. wynosiła 147,2 tys. ha³⁹. W porównaniu roku 2015 do roku 2020:

a) zmniejszeniu uległy m.in. następujące powierzchnie rodzajów gruntów:

- grunty orne – o 838 ha;
- sady – o 423 ha;
- łąki trwałe – o 60 ha;
- pastwiska trwałe – o 62 ha;
- nieużytki – o 35 ha;
- grunty zadrzewione i zakrzewione na gruntach leśnych – o 261 ha.

b) zwiększeniu uległy m.in. następujące powierzchnie rodzajów gruntów:

³⁷ W stosunku do rodzaju gleb w obrębie działki nr 143/3 nie powinno określać się rodzaju gleby, gdyż na całej powierzchni występują czarne ziemie.

³⁸ Zaliczając glebę do tego gatunku zakładano występowanie piasków wietrzniowych na skale litej podczas gdy w rzeczywistości stwierdzono występowanie piasków gliniastych lekkich i słabo gliniastych na glinie średniej

³⁹ Dane według zestawienia zbiorczego objętego ewidencją gruntów i budynków, stan na 1 stycznia 2020 r.

- grunty rolne zabudowane – o 89 ha;
- grunty pod stawami na użytkach rolnych – o 43 ha;
- lasy – o 248 ha;
- grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych – o 285 ha;

(akta kontroli str. 54)

W badanej próbie 50 spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów Starosta każdorazowo informował organy podatkowe o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych mających znaczenie dla wymiaru podatku w dniu dokonania zmiany w ewidencji gruntów i budynków⁴⁰. W przypadku ośmiu⁴¹ spraw zmiany w EGiB dokonano z naruszeniem terminu⁴² o którym mowa w § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴³.

(akta kontroli str. 77)

5. Badaniem szczegółowym pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych EGiB objęto jedną działkę⁴⁴ i ustalono, że:

- rodzaj użytku gruntownego dla badanej działki był częściowo zgodny z EGiB, która została skategoryzowana jako łąki trwałe (Ł). Działka w większości porośnięta była roślinnością łąkową funkcjonującą jako podmokłe łąki. Południowo-wschodnia części działki przecięta była jednakże drogą asfaltową i powinna zostać wydzielona jako "dr"⁴⁵;
- typ gleb wykazany na mapach glebowo-rolniczych były zgodny ze stanem rzeczywistym⁴⁶;
- gatunek gleby wykazany na mapie glebowo-rolniczej był zgodny ze stanem rzeczywistym w odniesieniu do materiału powierzchniowego, natomiast niezgodny w stosunku do niżej zalegającego utworu⁴⁷;
- klasa bonitacyjna wykazana w EGiB jako łąki trwałe (ŁV), pokrywała się z stanem rzeczywistym.

(akta kontroli str. 59-64, 221-225, 247-253)

6. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, nie była odrębnym przedmiotem zarówno kontroli zewnętrznych, jak i wewnętrznych audytów czy udokumentowanych działań nadzorczych⁴⁸. Starosta podał, że w ramach przeprowadzonych analiz ryzyka zgodnie z wewnętrznymi procedurami kontroli zarządczej nie zidentyfikowano ryzyka w obszarze dotyczącym klasyfikacji gleboznawczej gruntów. Ponadto w ramach wewnętrznych procedur były przeprowadzane kontrole związane z realizacją przez WGiGN zadań, w tym prawidłowości obiegu dokumentów. Kontrole przeprowadzono w 2017 i 2018 roku

⁴⁰ Dalej: „EGiB”.

⁴¹ Dotyczy decyzji: GGN.6623.12.28.2015; GGN.6623.4.2016; GGN.6623.3.2017; GGN.6623.9.3.2017; GGN.6623.22.2018.KP; GGN.6623.7.27.2019; GGN.6623.7.28.2019.KP; GGN.6623.5.34.2019.KP

⁴² Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴³ Dz. U. z 2019 r., poz. 393, dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków”.

⁴⁴ Miejscowość Barcikowo, dz. nr 155 (obręb Barcikowo, powiat wrocławski) o powierzchni 0,4100 ha. Działka jest własnością Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Starostę.

⁴⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁶ W obrębie działki występują gleby typu czarnych ziem glejowych.

⁴⁷ Na mapie glebo-rolniczej podano, że jest nim piasek luźny pylasty. Tymczasem w stropie gleby występował utwór pyłowy, w podłożu nie stwierdzono obecności piasku, a pod poziomami próchnicznymi występowała glina.

⁴⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

i obejmowały one również obieg dokumentów dotyczący klasyfikacji gleboznawczej gruntów.

(akta kontroli str. 82, 188)

7. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły żadne skargi dotyczące prowadzenia przez Starostę gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁴⁹. W 2017 r. w trybie dostępu do informacji publicznej wnoszono o udzielenie jednej informacji o podstawach zmian klasyfikacji jednej nieruchomości.

(akta kontroli str. 83)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Starosta nie przeprowadził klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych – po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych, mimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. W latach 2013-2015 na terenie powiatu włocławskiego zakończono dwie inwestycje⁵⁰ w wyniku, których zostało zmeliorowanych 199,2 ha gruntów.

(akta kontroli str. 19, 189-191)

Starosta wyjaśnił, że do organu nie przekazywano informacji na temat gruntów zmeliorowanych i tym samym nie dysponował wiedzą w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 195)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 196 ust. 1-2 i 14 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁵¹ dane na temat urządzeń melioracji wodnych zawarte są w ewidencji melioracji wodnych prowadzonej przez Wody Polskie. Natomiast z art. 196 ust. 6 Prawa wodnego wynika, że ewidencję melioracji wodnych udostępnia się do wglądu nieodpłatnie.

2. W trzech⁵² spośród 14 spraw prowadzonych z urzędu nie dokonano wymaganego art. 61 § 4 kpa w zw. z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zawiadomienia o wszczęciu przeprowadzenia klasyfikacji. Zgodnie z art. 61 § 4 kpa o wszczęciu postępowania z urzędu należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. W § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji określono informacje, które zawiadomienie powinno zawierać, tj. oprócz wymogów określonych w kpa, w szczególności: 1) podstawę prawną przeprowadzenia klasyfikacji; 2) obszar objęty klasyfikacją; 3) miejsce i termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie; 4) harmonogram przeprowadzenia klasyfikacji; 5) imię i nazwisko klasyfikatora. Natomiast zgodnie z § 6 ust 2. rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie nie może być krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia.

(akta kontroli str. 77)

Starosta wyjaśnił, że ww. nieprawidłowość wynika z faktu, że klasyfikacje prowadzone z urzędu realizowane były przez dwa Wydziały Starostwa. Od 2019 r. procedurę klasyfikacji z rządu prowadzi WGiGN w oparciu o wytyczne decyzji WINGiK.

⁴⁹ W 2018 r. wpłynęła skarga jako środek odwoławczy na wydane przez Starostę postanowienie w sprawie ustalenia zaliczki na koszty biegłego.

⁵⁰ (1) Gmina Chodecz inwestycja pn. „Melioracje gruntów rolnych Brzyszewo-Lutobórz II, el. IV” w ramach której zmeliorowano 56,19 ha gruntów; (2) gminy Włocławek i Brześć Kujawski inwestycja pn. „Melioracje gruntów rolnych Kruszyn III” w ramach której zmeliorowano 143,01 ha gruntów.

⁵¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm., dalej „Prawo wodne”.

⁵² Dotyczy decyzji: GGN.6623.10.2016; GGN.6623.19.2018.KP; GGN.6623.20.2018.KP

(akta kontroli str. 84-85)

3. W 15 spośród 36 spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek⁵³ nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. W ww. sprawach prowadzonych na wniosek koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi.

(akta kontroli str. 77)

Starosta wyjaśnił, że od 2018 r. zmieniła się procedura wewnętrzna dotycząca przeprowadzania klasyfikacji gleboznawczej gruntów na wniosek. Spowodowane to było problemami, z jakimi spotkał się organ w związku z wnioskiem strony oznaczonym GGN.6623.1-2.2018 oraz zgodnie z opinią Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2013 r., znak: GZge-641-11/13, w której to wskazano, że *organ nie powinien ingerować w treść zawartej umowy między wnioskodawcą a klasyfikatorem.*

(akta kontroli str. 84)

NIK wskazuje, że zasady dotyczące opłat i kosztów w postępowaniu administracyjnym regulują przepisy kpa. Zgodnie z art. 262 § 1 pkt 2 kpa, stroną obciążają te koszty postępowania, które m.in. zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Do kosztów postępowania zalicza się m.in. należności biegłych⁵⁴ (art. 263 §1 kpa). Natomiast obowiązkiem organu administracji, wynikającym z art. 264 §1 kpa, jest ustalenie – w drodze postanowienia – wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania, które winno być wydane jednocześnie z wydaniem decyzji, osobie zobowiązanej do ich poniesienia przysługuje zażalenie.

4. Sześć⁵⁵ spośród 36 objętych badaniem decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów przeprowadzonych na wniosek, wydano przed upływem 14 dni od doręczenia zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji⁵⁶. Stanowiło to naruszenie § 10 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym zastrzeżenia do projektu ustalenia klasyfikacji mogą być zgłaszane w ciągu 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w § 9 ust. 2.

(akta kontroli str. 77)

Starosta wyjaśnił, że przedmiotowa nieprawidłowość wynikała z błędnej interpretacji przepisu § 9 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

(akta kontroli str. 83)

⁵³ Dotyczy decyzji: GGN.6623.10.2018.KP; GGN.6623.6.2018.KP; GGN.6623.22.2018.KP; GGN.6623.23.2018.KP; GGN.6623.8.2018; GGN.6623.5.2018.KP; GGN.6623.10.2019.KP; GGN.6623.6.2019.KP; GGN.6623.12.2019.KP; GGN.6623.4.2019.KP; GGN.6623.15.2019; GGN.6623.7.2020.KP; GGN.6623.3.2020.KP; GGN.6623.2.2020.KP; GGN.6623.4.2020.KP

⁵⁴ Zgodnie z wyrokami NSA z 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2255/18 i z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2295/18 – operat techniczny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 kpa.

⁵⁵ Dotyczy decyzji: GGN.6623.5.2015; GGN.6623.25.2016; GGN.6623.14.2017; GGN.6623.5.2017; GGN.6623.2.2017; GGN.6623.3.2017.

⁵⁶ Wszystkie decyzje zostały wydane w 14 dniu od upływu doręczenia zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji.

5. Dwadzieścia siedem decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów⁵⁷ spośród 50 objętych badaniem (tj. 54%) wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, bez zawiadomienia stron o niezakończonym w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy określonym w art. 36 kpa. Zgodnie z ww. przepisami załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie wniesienia ponaglenia. Termin, o którym mowa powyżej został przekroczony od dwóch do 557 dni.

(akta kontroli str. 77)

Starosta wyjaśnił m.in., że ww. termin nie został zachowany z powodu braku możliwości wykonania procedury klasyfikacyjnej w terminie 30 dni (zwłaszcza w procedurze wyłonienia klasyfikatora przez starostę), co wynika z przepisów szczególnych tj. m.in. zapytanie ofertowe i wyłonienie komisyjne klasyfikatora – 7 dni, postanowienie o zaliczce – 7 dni na wpłatę, w przypadku klasyfikacji prowadzonej z urzędu – min. 7 dni na zawiadomienie stron przed terminem rozpoczęcia klasyfikacji w terenie, po wydaniu upoważnienia następuje etap pracy geodezyjnej, a zgodnie z przepisem art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵⁸ (obowiązujący do 31 lipca 2020 r.) organ, który otrzymał zgłoszenie prac geodezyjnych lub kartograficznych w terminie 10 dni roboczych uzgadnia z wykonawcą listę materiałów zasobu niezbędnych lub przydatnych do wykonania zgłoszonych prac i udostępnia ich kopię za opłatą; ponadto po wykonaniu prac klasyfikacyjnych jest 14 dni na możliwość wniesienia zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 82-83)

NIK wskazuje, że przywołane przepisy kpa wskazują jasno na obowiązek załatwienia spraw w określonych terminach i informowania stron o każdym przypadku jego niedochowania, również w sytuacji zwłoki z przyczyn niezależnych od organu.

6. Starosta wydał decyzję o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów mimo, że protokół z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych nie zawierał:

- w dwóch⁵⁹ przypadkach informacji o ogólnej charakterystyce gruntów objętych klasyfikacją, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt. 2 lit. a rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, w tym informacji o ukształtowaniu terenu, jego wzniesieniu nad poziom morza, ilości opadów atmosferycznych, stosunków wodnych, istniejących budowli wodno-melioracyjnych, dominujących rodzajach użytków gruntowych, typów gleb oraz dominujących klasach bonitacyjnych;
- w dwóch⁶⁰ przypadkach informacji o mapie ewidencyjnej o której mowa w § 8 ust. 2 pkt. 2 lit. c rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

⁵⁷ Dotyczy decyzji: GGN.6623.15.13.2015; GGN.6623.12.28.2015; GGN.6623.23.2015; GGN.6623.14.2015; GGN.6623.18.2015; GGN.6623.4.2016; GGN.6623.18.2016; GGN.6623.5.2016; GGN.6623.3.2016; GGN.6623.13.2016; GGN.6623.21.11.2016; GGN.6623.21.2.2016; GGN.6623.10.2016; GGN.6623.19.2018.KP; GGN.6623.20.2018.KP; GGN.6623.8.2017; GGN.6623.9.2.2017; GGN.6623.9.3.2017; GGN.6623.9.1.2017; GGN.6623.8.2018; GGN.6623.12.2019.KP; GGN.6623.15.2019; GGN.6623.7.27.2019; GGN.6623.7.28.2019.KP; GGN.6623.5.34.2019.KP; GGN.6623.13.5.2018.KP; GGN.6623.3.2020.KP

⁵⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm., dalej: „pgk”.

⁵⁹ Dotyczy decyzji: GGN.6623.15.13.2015; GGN.6623.5.2017.

⁶⁰ Dotyczy decyzji: GGN.6623.23.2015; GGN.6623.15.13.2015

(akta kontroli str. 77)

Starosta wyjaśnił, m.in. że najprawdopodobniej ww. nieprawidłowość wynikała z faktu, że są to dane, do których organ ma dostęp. Aktualnie nie ma możliwości sprecyzowania przyczyn powstania ww. nieprawidłowości, co wynika m.in. ze zmian kadrowych. W obecnym stanie protokoły zawierają przedmiotowe informacje.

(akta kontroli str. 84)

7. W pięciu sprawach⁶¹ wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji w odniesieniu do gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 3 pgg, zgodnie z którym gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne.

(akta kontroli str. 77)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, klasyfikację przeprowadza się na gruntach, które nie zostały dotychczas sklasyfikowane. Klasyfikacji gruntów dokonuje się na gruntach leśnych po zalesieniu, na gruntach po rekultywacji oraz na gruntach po zmianie faktycznego użytkowania tych gruntów. Zadaniem klasyfikacji jest m.in. słuszne naliczanie podatków oraz dostarczanie wiarygodnych danych w celach np. planowania przestrzennego. Nie ma innej możliwości określenia rodzaju użytku gruntowego i jego klasy bonitacyjnej, jeśli w operacie ewidencji gruntów obszar nie jest sklasyfikowany (np. Tr, K, dr), a w stanie faktycznym użytkowany jest w sposób rolny lub leśny. Należy również zauważyć, że obszary kopalniane, oznaczone użytkowaniem K, dla których wydano decyzje o kierunku rekultywacji, a następnie decyzje o zakończeniu rekultywacji w kierunku rolnym lub leśnym podlegają klasyfikacji

(akta kontroli str. 281-282)

NIK wskazuje, że procedura gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonego rodzaju użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych bądź gruntów leśnych. Oznacza to, że decyzją klasyfikacyjną można określić wyłącznie rodzaj użytku gruntowego w ramach danej grupy użytków rolnych bądź leśnych, a nie pomiędzy różnymi grupami. Wykluczone jest zatem wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, w wyniku której grunty niezaliczone do tej pory do żadnego z rodzajów gruntów rolnych bądź leśnych, zostaną do nich włączone, ponieważ *dokonywanie kwalifikacyjnych przesunięć pomiędzy różnymi grupami użytków gruntowych nie należy do kompetencji klasyfikatora ani organu wydającego decyzję o ustaleniu klasyfikacji*⁶². Niezależnie od powyższego należy wskazać, że przyjęcie ww. wyjaśnień oznaczałoby, że wszystkie grunty na terenie powiatu włocławskiego poza gruntami rolnymi i leśnymi są niesklasyfikowane i należałoby je sklasyfikować z urzędu, zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, a nie na wniosek. Ponadto w tabeli dotyczącej niesklasyfikowanej powierzchni gruntów podlegających klasyfikacji z urzędu podano, że grunty niesklasyfikowane na terenie powiatu włocławskiego nie występują.

8. W przypadku ośmiu⁶³ spraw spośród 50 objętych badaniem zmiany w EGIB w zakresie ustalonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów dokonano z naruszeniem terminu o którym mowa w § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z ww. przepisem aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje

⁶¹ Dotyczy decyzji: GGN.6623.14.2017; GGN.6623.10.2018.KP; GGN.6623.15.2019; GGN.6623.7.2020.KP; GGN.6623.3.2020.KP.

⁶² Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 28 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 251/20, LEX nr 3044230; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 760/18.

⁶³ Dotyczy decyzji: GGN.6623.12.28.2015; GGN.6623.4.2016; GGN.6623.3.2017; GGN.6623.9.3.2017; GGN.6623.22.2018.KP; GGN.6623.7.27.2019; GGN.6623.7.28.2019.KP; GGN.6623.5.34.2019.KP

się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. W ww. sprawach zmiany w ewidencji wprowadzono od 34 do 137 dni licząc od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji stała się ostateczna⁶⁴.

(akta kontroli str. 77, 261-265)

Starosta wyjaśnił m.in., że ww. nieprawidłowość wynikała z wewnętrznego obiegu dokumentów i organizacji pracy wydziału prowadzącego przedmiotowe postępowania. Zmiany w operacie ewidencji gruntów dokonywane są dwuetapowo: w części kartograficznej, a następnie w części opisowej (w kolejności wpływu operatów technicznych do państwowego zasobu geodezyjnego). O dokonanych zmianach zostały zawiadomione organy podatkowe oraz Wydział Ksiąg Wieczystych, dlatego dane muszą być w pierwszej kolejności wprowadzone na mapę (w celu wykonania wyrysów z mapy ewidencyjnej).

(akta kontroli str. 85)

9. Operat ewidencyjny nie był utrzymywany w stanie aktualności, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie EGIB w odniesieniu do działki nr 155 obręb Barcikowo. Oględziny przeprowadzone 13 października 2020 r. wykazały, że rodzaj użytku w części południowej tej działki stanowił pas drogowy. W związku z powyższym ta część działki powinna zostać zakwalifikować jako droga (dr), a nie jako łąki trwałe (Ł).

Zgodnie z art. 22 ust. 2 pgk podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, tj. właściciele nieruchomości, a w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego - oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości, zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Działka 155 jest własnością Skarbu Państwa, w gospodarowaniu Starosty⁶⁵.

(akta kontroli str. 59-62, 196-198, 221-225, 247-253)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że ww. działka do 22 listopada 2017 r. znajdowała się w zarządzie PKP S.A. Po tym dniu część działki stanowiąca urządzoną drogę publiczną znajduje się we władaniu Gminy Lubanie i wchodzi w skład pasa drogowego drogi gminnej nr 190134C, jednakże nie jest to ujawnione w operacie ewidencyjnym gminy. Starosta wystąpił do Wójta Gminy Lubanie o niezwłoczne podjęcie czynności mających na celu wydzielenie pasa drogowego jako drogi gminnej.

(akta kontroli str. 270)

10. Nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Realizacja zadań z ww. zakresu nie była przedmiotem żadnych odrębnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem w toku kontroli – poza wyżej wymienionymi nieprawidłowościami – w wyniku szczegółowego badania prawidłowości i rzetelności danych ujętych w dwóch projektach ustalenia klasyfikacji stwierdzono, że Starosta wydał dwie decyzje⁶⁶ o ustaleniu klasyfikacji mimo:

⁶⁴ Opóźnienia miały znikomy wpływ na wymiar podatku.

⁶⁵ Zgodnie z wypisem z rejestru gruntów z 23 listopada 2020 r., charakter władania przez Starostę działką 155 to: „gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa oraz gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi”.

⁶⁶ 1) GGN.6623.20.2015 z 23 listopada 2015 r.; 2) GGN.6623.22.2016 z 15 grudnia 2016 r.

- nieprawidłowego określenia typu gleby na działce 221/1. W badanym projekcie ustalenia klasyfikacji gleby zostały określone typologicznie jako brunatne. Natomiast na działce 221/1 stwierdzono glebę płową z częściowo zachowanym poziomem wymywania;
- błędnego określenia gatunku i rodzaju gleb dla działek 221/1 i 221/2, który w projekcie przyporządkowano do: IVa B-3-j i IIIb-B-3-f, czyli gleb brunatnych wytworzonych w całości z glin. W rzeczywistości stwierdzono obecność piasków gliniastych lekkich i mocnych zalegających warstwą kilkudziesięciocentymetrową (grupa 2 - wytworzone z piasków);
- błędnego obniżenia klasy bonitacyjnej gleby we wschodniej części działki 221/2 z IIIb na IVa. Gleby tam występujące miały dobrze ukształtowany poziom próchniczny, korzystny dla roślin uprawnych, a glina występowała dopiero pod poziomem próchnicznym o uziarnieniu piasków gliniastych. Gleby znajdujące się we wschodniej części działki 221/2 należało zaklasyfikować do klasy IIIb;
- błędnego określania typu gleb w części północno-wschodniej działki 143/3. W projekcie gleby zostały określone typologicznie jako kompleks czarnych ziem i płowych. W rzeczywistości stwierdzono obecność czarnych ziem w obrębie całej działki;
- nieprawidłowego określenia gatunku gleb na ww. działce. Pierwszy profil w projekcie zakwalifikowano do czarnych ziem wytworzonych z utworów lessowatych (IVa D-e), podczas gdy utwory lessowate nie występują w tej części Polski. W przypadku profilu drugiego błędnie zaklasyfikowano gleby do gatunku V AB 2-d. Zaliczając glebę do tego gatunku zakładano występowanie piasków wietrzeniowych na skale litej podczas gdy w rzeczywistości stwierdzono występowanie piasków gliniastych lekkich i słabo gliniastych na glinie średniej;
- błędnego zaniżenia klasy bonitacyjnej gleb w części zachodniej działki 143/3 z IVb na V. W projekcie ustalenia klasyfikacji gleby zaklasyfikowano jako grunty orne w klasie IVa-D-e oraz V-AB-2-d. W zachodniej części działki gleby powinny zostać zaliczone do klasy IVb a nie V.

(akta kontroli str. 77, 199-119, 221-253)

Wicestarosta wyjaśnił m.in., że szeroko rozumiany nadzór był sprawowany bezpośrednio przez starostę i wicestarostę w ramach zadań przypisanych zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa. Działania były podejmowane na bieżąco w toku załatwiania poszczególnych spraw, w szczególności poprzez reagowanie na wszelkiego rodzaju odwołania od wydanych rozstrzygnięć, pisma stron, ewentualne skargi zainteresowanych podmiotów. Ponadto niektóre rozstrzygnięcia były podejmowane bezpośrednio przed starostę lub wicestarostę, co wskazywało na aktywność w tym obszarze. Kontrole wewnętrzne oraz audyt (jako odrębny przedmiot kontroli) w Starostwie były prowadzone w innych obszarach, których priorytet był wyższy.

(akta kontroli str. 255-256)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta prawidłowo wyznaczał klasyfikatora do wykonania w konkretnej sprawie czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Dokonano również klasyfikacji z urzędu wszystkich gruntów po zalesieniu i podejmowano działania w celu sklasyfikowania gruntów, na których zlecono przeprowadzenie okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych. Za nieprawidłowe NIK uznała: nieprzeprowadzenie klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych; nieprzestrzeganie zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora; niezapewnienie prawidłowości i rzetelności danych

wykazywanych w projektach ustalenia klasyfikacji; brak zawiadamiania o wszczęciu postępowań dotyczących klasyfikacji, nieprzestrzeganie terminów na wydanie decyzji określonych w kpa i rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, przeklasyfikowanie gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, nieterminowe dokonywanie zmian w EGiB. Powyższe nieprawidłowości oraz fakt, że w okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych wskazują, że nadzór nad realizacją ww. zadań był niewystarczający, co może świadczyć również o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	<ol style="list-style-type: none">1. Przeprowadzenie klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych.2. Uaktualnienie danych ewidencyjnych dotyczących działki nr 155 obręb Barcikowo.3. Zawiadamianie o wszczęciu postępowań w sprawie klasyfikacji.4. Przestrzeganie zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawanie w tych sprawach postanowień.5. Wykazywanie prawidłowych i rzetelnych danych w projektach ustalenia klasyfikacji.6. Poddawanie gleboznawczej klasyfikacji wyłącznie gruntów rolnych lub leśnych.7. Terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, a w przypadku niezalatwienia sprawy w terminie odpowiednie zawiadamianie stron.8. Zamieszczanie w protokołach będących częścią projektów ustalenia klasyfikacji wszystkich wymaganych elementów.9. Terminowe dokonywanie zmian w EGiB.10. Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania

wniosek pokontrolny oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 23 grudnia 2020 r.

Kontroler
Robert Elwertowski
specjalista kontroli państwowej



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki



Podpis