



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.011.05.2020

Starosta Świecki
ul. gen. J. Hallera 9
86-100 Świecie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Świeciu ¹ , ul. gen. J. Hallera 9, 86-100 Świecie
Kierownik jednostki kontrolowanej	, Starosta Świecki, od 21 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: , Starosta Świecki, od 15 grudnia 2014 r.
Okres objęty kontrolą	1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Lata 2015-2020 (III kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy 1. _____, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBY/149/2020 z 3 września 2020 roku 2. _____, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/156/2020 z 14 września 2020 roku (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pomimo, że w okresie objętym kontrolą żadna z powyższych osób nie uczestniczyła w kursach lub szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadały one – odpowiednie do powierzonych zadań – doświadczenie i wynikającą z niego wiedzę techniczną.

Od klasyfikatorów wymagano posiadania i udokumentowania wykształcenia i doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb. Spełnianie tych wymagań weryfikowali pracownicy Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami⁶, przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu świeckiego. W Biuletynie Informacji Publicznej⁷ oraz na tablicy ogłoszeń Starostwa

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 16 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 Dalej: „Wydział WGK”.

⁷ Dalej: „BIP”.

udostępniono informacje na temat procedury uzyskiwania takiego upoważnienia oraz o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. NIK zauważa jednak, że jednego klasyfikatora upoważniano na okresy roczne lub dwuletnie, a drugiego – jedynie na okres półroczny lub do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na ściśle określonych działkach.

W okresie objętym kontrolą nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach⁸, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze. W szczególności stwierdzono przypadki polegające na:

- zaniechaniu przeprowadzania klasyfikacji z urzędu na gruntach zmeliorowanych, po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych;
- przeklasyfikowaniu w 11 sprawach (20%) gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi;
- niepoinformowaniu stron postępowania, we wszystkich 50 zbadanych sprawach prowadzonych na wniosek, o możliwości składania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji;
- nieprzestrzeganiu, we wszystkich postępowaniach prowadzonych na wniosek, zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i niewydaniu w tych sprawach postanowień;
- wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że w dwóch z trzech poddanych szczegółowej weryfikacji projektach ustalenia klasyfikacji zawarte były dane niezgodne ze stanem rzeczywistym, m.in. w zakresie klasy bonitacyjnej klasyfikowanych gleb.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015-2020 (III kw.) Starosta wydał łącznie 126 decyzji⁹ o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów (29 w 2015 r., 29 w 2016 r., 32 w 2017 r., 17 w 2018 r., 14¹⁰ w 2019 r. i pięć w III kw. 2020 r.). Powierzchnia działek objęta klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 2 278 ha, z czego 2 251 ha (99%) zostało przeklasyfikowanych na wniosek, a 27 ha z urzędu.

(akta kontroli str. 5)

Decyzje wydane z urzędu we wszystkich przypadkach dotyczyły gruntów wymienionych w § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹¹, tj. po ich zalesieniu na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji

⁸ Badaniu poddano 56 postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzonych w Starostwie w okresie objętym kontrolą (sześć z urzędu oraz 50 na wniosek).

⁹ 113 na wniosek i 13 z urzędu.

¹⁰ W tym jedna decyzja odmowna.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1246, dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

(akta kontroli str. 6)

2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa¹² zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały powierzone Wydziałowi WGK, podlegającemu Wicestarosćcie. Zostały one również wymienione na stronie BIP wśród zdań należących do tego Wydziału. W BIP zamieszczono także informacje o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Czytelne informacje z tego zakresu zostały zamieszczone również na tablicy ogłoszeń, w holu budynku Starostwa przy pokojach zajmowanych przez pracowników Wydziału WGK.

(akta kontroli str. 7-82)

3. W Wydziale WGK realizacją zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zajmował się wyznaczony Inspektor, podlegający Zastępcy Kierownika Wydziału WGK oraz Geodecie Powiatowemu. Pomimo, że w okresie objętym kontrolą żadna z powyższych osób nie uczestniczyła w kursach lub szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadały one – odpowiednie do powierzonych zadań – doświadczenie i wynikającą z niego wiedzę techniczną.

(akta kontroli str. 83-85)

4. W okresie objętym kontrolą upoważnienie Starosty Świeckiego do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów posiadały dwie osoby, przy czym jednej wydano takie upoważnienia na okresy roczne albo dwuletnie¹³, a drugiej na okres półroczny¹⁴ oraz do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na ściśle określonych działkach¹⁵.

Zastępca Kierownika Wydziału WGK wyjaśnił, że *pierwszy z klasyfikatorów wnosił o wydanie upoważnień na tak określony czas, a drugi wnosił o udzielenie upoważnień do klasyfikacji określonych działek. Jeśli chodzi o upoważnienie na okres od 10 maja do 31 grudnia 2016 r. to nie pamiętam dlaczego wydano je na taki okres.*

(akta kontroli str. 86-90, 244-250)

Wydanie przez Starostę upoważnienia do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu świeckiego było poprzedzone złożeniem stosownego wniosku przez klasyfikatora. Od 10 maja 2019 r. w BIP udostępniono informacje na temat procedury uzyskiwania takiego upoważnienia, w tym druk obowiązującego wniosku i informacje o wymaganych załącznikach (tj. świadectwo ukończenia kursu lub studiów podyplomowych z zakresu klasyfikacji gruntów oraz inne dokumenty, które według uznania osoby zainteresowanej mają wpływ na ocenę jej dorobku zawodowego, opis dotychczasowej działalności w dziedzinie klasyfikacji

¹² Zarówno obowiązującym od 1 lipca 2020 r. (uchwała nr 70/484/20 Zarządu Powiatu Świeckiego z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Świeciu, jak i wcześniejszym, obowiązującym od 27 marca 2015 r. (uchwała nr VI/42/15 Rady Powiatu Świeckiego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Świeciu), dalej: „Regulamin organizacyjny”.

¹³ Upoważnienie roczne nr OR.077.1.2014 z 17 stycznia 2014 r. od 1 lutego 2014 r. do 31 stycznia 2015 r., upoważnienie dwuletnie nr OR.077.5.2015 z 7 stycznia 2015 r. od 2 lutego 2015 r. do 31 stycznia 2017 r., upoważnienie roczne nr OR.077.9.2017 z 19 stycznia 2017 r. od 1 lutego 2017 r. do 31 stycznia 2018 r., upoważnienie roczne nr OR.077.15.2018 z 19 stycznia 2018 r. od 1 lutego 2018 r. do 31 stycznia 2019 r., upoważnienie dwuletnie nr OR.077.16.2019 z 15 stycznia 2019 r. od 1 lutego 2019 r. do 31 stycznia 2021 r.

¹⁴ Upoważnienie półroczne nr OR.077.42.2016 z 9 maja 2016 r. od 10 maja 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

¹⁵ Upoważnienie nr OR.077.16.2017 r. z 30 stycznia 2017 r. do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na działkach nr 108/1 i 115 k.m.1

gleboznawczej gruntów, wykaz prac, w których wnioskodawca uczestniczył podczas wykonywania klasyfikacji gruntów poświadczony przez właściwych geodetów powiatowych oraz zaświadczenie o wpisie do działalności gospodarczej lub odpis KRS z poświadczeniem prowadzenia działalności w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów). Powyższe informacje zostały zamieszczone również na tablicy ogłoszeń, w holu budynku Starostwa przy pokojach zajmowanych przez pracowników Wydziału WGK. Wywieszono tam także listę osób aktualnie posiadających upoważnienie Starosty Świeckiego do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu świeckiego.

(akta kontroli str. 63-82, 86-88)

Weryfikacją kwalifikacji i wymagań stawianych klasyfikatorom zajmował się Inspektor w Wydziale WGK i Zastępca Kierownika tego Wydziału, który wyjaśnił, że odbywało się to poprzez porównanie załączonych do wniosku dokumentów ze stawianymi wymaganiami.

(akta kontroli str. 89-90)

5. Dla spraw prowadzonych z urzędu Starosta dokonywał wyboru klasyfikatora do danej sprawy. Wybór klasyfikatora poprzedzony był telefonicznym zapytaniem o cenę¹⁶. Zamówienia udzielano temu klasyfikatorowi, który zaoferował najniższą cenę.

(akta kontroli str. 91-104, 251-266, 290-292)

We wszystkich 50 zbadanych sprawach prowadzonych na wniosek, czynności klasyfikacyjne przeprowadzała osoba posiadająca upoważnienie Starosty do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu świeckiego, przy czym w 34 sprawach był to klasyfikator zaproponowany przez wnioskodawcę i wskazany we wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji skierowanym do Starosty.

Zastępca Kierownika Wydziału WGK wyjaśnił, że nie narzucano wnioskodawcom kto ma być klasyfikatorem. *Informowaliśmy o tym, że jest dwóch klasyfikatorów posiadających upoważnienie Starosty, a wnioskodawcy mieli sami dokonać wyboru.*

(akta kontroli str. 86-90, 256-266, 290-292, 813-1076)

6. Wydatki poniesione przez Starostwo na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu, w poszczególnych latach wynosiły (po zaokrągleniach): 2,5 tys. zł w 2015 r., 3,7 tys. zł w 2016 r., 6,2 tys. zł w 2017 r., 2,5 tys. zł w 2018 r., 3,7 tys. zł w 2019 r. i 0,00 zł w 2020 (III kw.).

Ww. nakłady pochodziły ze środków własnych Starostwa (dział 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, rozdział 01005 *Prace geodezyjno-urzędnicze na potrzeby rolnictwa*, § 4300 klasyfikacji budżetowej).

(akta kontroli str. 105)

W sprawach prowadzonych na wniosek koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału

¹⁶ Zgodnie z § 6 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Świeciu (Zarządzenie nr 36/19 Starosty Świeckiego z 14 października 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Świeciu), dla zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 10 000,00 zł, można nie przeprowadzać procedury wyboru wykonawcy. Powyższe zasady obowiązywały również wcześniej (§ 11 Zarządzenia nr 243/14 Starosty Świeckiego z 9 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Świeciu).

Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi¹⁷.

Zastępca Kierownika Wydziału WGK wskazał: *nie pośredniczyliśmy w negocjacjach pomiędzy wnioskodawcą a klasyfikatorem. Nie posiadaliśmy wiedzy na temat uzgodnionych pomiędzy tymi osobami poniesionych kosztów.*

(akta kontroli str. 89-90, 256-266, 290-292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pomimo, że w okresie objętym kontrolą żadna z powyższych osób nie uczestniczyła w kursach lub szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadały one – odpowiednie do powierzonych zadań – doświadczenie i wynikającą z niego wiedzę techniczną.

Od klasyfikatorów wymagano posiadania i udokumentowania wykształcenia i doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb. Spełnianie tych wymagań weryfikowali pracownicy Wydziału WGK, przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu świeckiego. W BIP oraz na tablicy ogłoszeń Starostwa udostępniono informacje na temat procedury uzyskiwania takiego upoważnienia oraz o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. NIK zauważa jednak, że jednego klasyfikatora upoważniano na okresy roczne lub dwuletnie, a drugiego – jedynie na okres półroczny lub do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na ściśle określonych działkach.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2015-2020 (III kwartał) Starosta z urzędu sklasyfikował grunty po zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Starostę w trakcie kontroli na terenie powiatu świeckiego nie było niesklasyfikowanych gruntów podlegających klasyfikacji z urzędu¹⁸. Tymczasem w 2015 roku na terenie powiatu świeckiego przeprowadzono oraz oddano do eksploatacji inwestycję w zakresie melioracji gruntów, która objęła obszar o łącznej powierzchni 96,09 ha¹⁹.

(akta kontroli str. 6, 188-191)

2. Badanie prawidłowości przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto 56 ze 126 decyzji (44%) wydanych przez Starostę w latach 2015-2020 (III kwartał) wykazało, że:

- w 50 zbadanych postępowaniach decyzje w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano w terminie określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁰;

¹⁷ Zagadnienie szerzej opisano w drugim obszarze wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸ Na podstawie § 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

¹⁹ Informację 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 Gdańsku. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej: „kpa”. W pozostałych sześciu postępowaniach przekroczone termin na wydanie decyzji w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

- we wszystkich skontrolowanych sprawach projekt ustalenia klasyfikacji zawierał mapę klasyfikacji, obejmującą wszystkie elementy wskazane w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, tj. granice obszaru objętego klasyfikacją, ustalone granice zasięgów konturów typów gleb, ustalone granice zasięgów konturów klas bonitacyjnych, położenie odkrywek glebowych oraz dane opisowo-informacyjne;
- we wszystkich skontrolowanych sprawach projekt ustalenia klasyfikacji zawierał protokół, obejmujący wszystkie elementy wskazane w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, tj. ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją, zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne, informację o mapie ewidencyjnej, podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz datę jego sporządzenia;
- we wszystkich 50 badanych postępowaniach wszczętych na wniosek nie informowano stron postępowania o możliwości składania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji²¹;
- w sześciu sprawach wszczętych z urzędu w zawiadomieniach kierowanych do stron nie informowano o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed terminem wyłożenia. W sprawach tych Starosta nie poinformował również stron o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji²²;
- w zawiadomieniach kierowanych do stron bezpośrednio przed wydaniem decyzji, zarówno w sprawach prowadzonych z urzędu jak i na wniosek, Starosta wyznaczał niejednolite terminy na zapoznanie się strony ze zgromadzonym materiałem dowodowym (3, 5, 7 lub 14 dni);
- w 50 sprawach prowadzonych na wniosek nie ustalono w drodze postanowienia wydanego wraz z decyzją o ustaleniu klasyfikacji wysokości kosztów postępowania, osób zobowiązanych do ich poniesienia oraz sposobu i terminu ich uiszczenia. W sprawach tych koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa²³.

(akta kontroli str. 256-292, 464-519, 813-1076)

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 trzy projekty ustalenia klasyfikacji dotyczące działek:

- 1) nr o powierzchni 4,9352 ha²⁴,
- 2) nr o powierzchni 3,3922 ha²⁵,
- 3) nr o powierzchni 0,4200 ha²⁶.

W powyższych sprawach ustalono, że:

²¹ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

²² Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

²³ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

²⁴ Miejscowość , protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 11 sierpnia 2020 r. będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzonego decyzją WGK.III.6623.9.2020 z 27 sierpnia 2020 r.

²⁵ Miejscowość , protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 17 października 2017 r. będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzonego decyzją WGK.III.6623.12.2017 z 29 grudnia 2017 r.

²⁶ Miejscowość , protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 23 grudnia 2016 r. będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzonego decyzją WGK.III.6623.33.2016 z 30 grudnia 2016 r.

ad 1) błędnie określono część działki jako nieużytek. Z uwagi na obecność wysypiska, część obszaru powinna zostać zaliczona do kategorii terenów przemysłowych (Ba). Stwierdzono niezgodność typów gleb wskazanych w projekcie z rzeczywistością. Ponadto błędnie określono gatunki gleb dla wydzielenia 3-RV-2a. Przeprowadzone badania terenowe wykazały, że nieprawidłowo określono klasę bonitacyjną dla wydzielenia na gruntach zadrzewionych i zakrzewionych na gruntach ornych (Lzr), a także w części gruntu ornego (kontur 3-RV-2a). Nieprawidłowe określenie klasy bonitacyjnej polegało na jej obniżeniu o jedną klasę. Dla gruntu Lzr prawidłowa klasa to V (zamiast VI), a dla gruntu ornego w konturze 3-RV-2z – klasa IVb (zamiast V).

ad 2) określono zgodny ze stanem rzeczywistym rodzaj użytków gruntowych. Stwierdzono natomiast niezgodność ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb. Przeprowadzone badania terenowe wykazały również niezgodność ze stanem rzeczywistym klas bonitacyjnych w obrębie działki. We wszystkich wydzieleniach na analizowanej działce w sposób nieprawidłowy obniżono klasy bonitacyjne - w obrębie wydzielenia 1-Lzr-RVI prawidłowa klasa to RIVb (obniżenie o dwie klasy), w wydzieleniu 2-RV-2a prawidłowa klasa to RIIIb (obniżenie o 2 klasy), a w wydzieleniu 3-Lzr-RVI prawidłowa klasa to RV (obniżenie o jedną klasę).

ad 3) określono zgodny ze stanem rzeczywistym rodzaj użytków gruntowych. Przeprowadzone badania wykazały zgodność typu, rodzaju oraz gatunku gleby wykazanego w badanym projekcie z rzeczywistością. Gleby na działce zaklasyfikowano jako las (Ls) w klasie V - B - i. Przeprowadzone badania terenowe wykazały zgodność ze stanem rzeczywistym klas bonitacyjnych określonych w badanym projekcie dla analizowanego obszaru.

(akta kontroli str. 114-133, 138-187, 293-460)

4. Powierzchnia geodezyjna powiatu świeckiego we wszystkich latach objętych kontrolą wynosiła 147,4 tys. ha²⁷. W porównaniu roku 2015 do roku 2020, w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych:

a) zmniejszeniu uległy:

- grunty orne – o 507 ha;
- sady – o 121 ha;
- łąki trwałe – o 56 ha;
- pastwiska trwałe – o 90 ha;
- grunty pod rowami – o 67 ha;
- nieużytki – o 32 ha;
- grunty zadrzewione i zakrzewione – o 95 ha.

b) zwiększeniu uległy:

- grunty rolne zabudowane – o 114 ha;
- grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych – o 56 ha;
- lasy – 121 ha;

(akta kontroli str. 106, 1077)

Dane dotyczące pola powierzchni konturów użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach działek ewidencyjnych, które uległy zmianie na podstawie wydanych przez Starostę, objętych badaniem decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, były aktualizowane w Ewidencji Gruntów i Budynków²⁸. W czterech sprawach zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do

²⁷ Dane według zestawień zbiorczych objętych ewidencją gruntów i budynków, stan na 1 stycznia w danym roku.

²⁸ Dalej: „EGiB”.

EGiB przed dniem, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne²⁹. Natomiast w 28 sprawach zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB po upływie 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne³⁰. W jednej sprawie zmiany wprowadzone w EGiB nie pokrywały się z treścią wydanych decyzji³¹.

(akta kontroli str. 278-292, 542-806)

Informacje o zmianach dokonanych w EGiB, wynikające z decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, były przekazywane przez Starostę właściwym organom podatkowym.

(akta kontroli str. 278-292, 542-806)

Badaniem szczegółowym, pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, objęto jedną działkę³² i ustalono, że:

- rodzaj użytku gruntowego dla badanej działki był niezgodny z EGiB, w której oznaczono go jako grunt orny (R). Charakter siedliska, obecność znacznej liczby wieloletnich drzew, długotrwałe odłogowanie spowodowało, że był to w przeważającej części grunt zadrzewiony i zakrzewiony na użytku rolnym (Lzr)³³;
- rodzaj i gatunek gleby wykazany w EGiB były zgodne ze stanem rzeczywistym. Natomiast typ gleby nie pokrywał się z rzeczywistością. Typ gleby analizowanej działki na mapie glebowo-rolniczej oznaczono jako gleby brunatne wylugowane. Obecny stan wiedzy i obowiązująca klasyfikacja takie wydzielenia klasyfikuje jako gleby płowe;
- wykazana w EGiB klasa bonitacyjna pokrywała się ze stanem rzeczywistym (IIIb). Nie były to jednak grunty orne i powinny być oznaczone jako Lzr-R IIIb.

(akta kontroli str. 134-187, 461-463, 1078)

5. W okresie objętym kontrolą nie składano skarg dotyczących prowadzenia przez Starostę gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 541)

6. W okresie objętym kontrolą nie identyfikowano ryzyk związanych z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Ryzyka takie jak błąd urzędnika, wadliwe dokumenty źródłowe czy zdarzenia losowe oraz ich prawdopodobieństwo zdefiniowano wyłącznie w odniesieniu do wydania decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 220)

Jakkolwiek działalność Wydziału WGK była przedmiotem kontroli wewnętrznej i audytu, to jednak realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie została objęta działaniami nadzorczymi.

(akta kontroli str. 240-243)

²⁹ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

³⁰ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

³¹ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

³² Miejscowość , działka nr , o powierzchni 1,3288 ha. Według stanu na 9 września 2020 r. powiat świecki był właścicielem/współwłaścicielem 24 działek.

³³ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie przeprowadzono z urzędu klasyfikacji gruntów zmeliorowanych w ramach przedsięwzięcia „Melioracje gruntów rolnych I”³⁴, którego odbioru końcowego dokonano 28 kwietnia 2015 r. mimo, że zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, z urzędu klasyfikację przeprowadza się po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych.

(akta kontroli str. 6, 188-191)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że nie przeprowadzono z urzędu klasyfikacji gruntów zmeliorowanych w ramach przedsięwzięcia „Melioracje gruntów rolnych I” z powodu braku informacji o tej inwestycji. Starosta zwrócił się do Wód Polskich z prośbą o udostępnienie niezbędnych informacji dotyczących zmeliorowanych gruntów na obszarze obrębu ewidencyjnego w celu wszczęcia przedmiotowego postępowania.

(akta kontroli str. 224)

2. We wszystkich 50 zbadanych sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek³⁵ nie poinformowano stron postępowania o możliwości składania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji mimo, że zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, w przypadku gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzanej na wniosek właściciela, starosta zawiadamia go o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. W sprawach tych kierowano do stron jedynie zawiadomienia o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów. Dodatkowo w zawiadomieniach tych wyznaczano niejednolite terminy na zapoznanie się strony ze zgromadzonym materiałem dowodowym (3, 5, 7 lub 14 dni).

(akta kontroli str. 464-519)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że protokoły klasyfikacyjne były podpisane przez klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie, a więc zainteresowani mieli możliwość uczestniczenia w czynnościach klasyfikatora, tym samym znali zakres projektowanych zmian.

(akta kontroli str. 216)

NIK wskazuje, że obecność właścicieli gruntów przy czynnościach klasyfikacyjnych w terenie oraz zapoznanie się z protokołem nie zwalnia

³⁴ Obszar oddziaływania urządzeń melioracyjnych objął 96,09 ha i dotyczył działek: 252/2, 247, 248, 333, 488, 489/1, 253/2, 368/2, 214, 299/5, 311/2, 204/2, 221, 254, 351, 249, 350, 387, 337, 384/2, 382, 377, 378/2, 381/1, 205, 390, 391, 375, 376, 250, 328 w obrębie ...; 78, 79, 15, 26, 61/5, 61/6, 68/4, 51, 67/1, 68/2, 52/1, 6, 7/2 w obrębie ... oraz 3, 1, 380 w obrębie ...

³⁵ Dotyczy postępowań: WGK.III.6623.2.2015, WGK.III.6623.3.2015, WGK.III.6623.4.2015, WGK.III.6623.5.2015, WGK.III.6623.7.2015, WGK.III.6623.8.2015, WGK.III.6623.9.2015, WGK.III.6623.10.2015, WGK.III.6623.11.2015, WGK.III.6623.12.2015, WGK.III.6623.23.2016, WGK.III.6623.24.2016, WGK.III.6623.27.2016, WGK.III.6623.28.2016, WGK.III.6623.29.2016, WGK.III.6623.30.2016, WGK.III.6623.31.2016, WGK.III.6623.32.2016, WGK.III.6623.33.2016, WGK.III.6623.1.2017, WGK.III.6623.3.2017, WGK.III.6623.6.2017, WGK.III.6623.11.2017, WGK.III.6623.12.2017, WGK.III.6623.13.2017, WGK.III.6623.14.2017, WGK.III.6623.30.2017, WGK.III.6623.1.2018, WGK.III.6623.2.2018, WGK.III.6623.4.2018, WGK.III.6623.5.2018, WGK.III.6623.6.2018, WGK.III.6623.7.2018, WGK.III.6623.9.2018, WGK.III.6623.10.2018, WGK.III.6623.11.2018, WGK.III.6623.1.2019, WGK.III.6623.3.2019, WGK.III.6623.6.2019, WGK.III.6623.8.2019, WGK.III.6623.9.2019, WGK.III.6623.10.2019, WGK.III.6623.11.2019, WGK.III.6623.14.2019, WGK.III.6623.16.2019, WGK.III.6623.2.2020, WGK.III.6623.5.2020, WGK.III.6623.6.2020, WGK.III.6623.7.2020, WGK.III.6623.9.2020.

Starosty z obowiązku poinformowania strony o możliwości zgłaszania zastrzeżeń.

3. W sześciu sprawach (10% zbadanych postępowań) decyzje w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa. Zgodnie z ww. przepisem załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Termin, o którym mowa powyżej został przekroczony od 1 do 11 dni³⁶.

(akta kontroli str. 256-266, 290-292)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że przekroczenie terminu spowodowane było koniecznością zapewnienia stronie postępowania możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu.

(akta kontroli str. 215-216)

4. We wszystkich sześciu zbadanych sprawach przeprowadzonych z urzędu³⁷ w zawiadomieniach kierowanych do stron nie poinformowano o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed terminem wyłożenia mimo, że zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji Starosta ma taki obowiązek.

(akta kontroli str. 464-519)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że wszystkie te postępowania dotyczyły działek należących do jednego właściciela lub współwłaścicieli będących we wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej. Stosowano w każdym przypadku takie same zasady jak w przypadku spraw wszczynanych na wniosek, to znaczy zawiadamiano strony postępowania na podstawie art. 10 kpa.

(akta kontroli str. 217)

5. W czterech sprawach³⁸ (7% zbadanych postępowań) zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB przed dniem, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne mimo, że zgodnie z art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁹ aktualizacja informacji zawartych w EGiB następuje w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 278-292)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że zmiana danych ewidencyjnych była dokonywana między innymi na podstawie ostatecznych decyzji załączonych do dokumentacji przekazywanej przez wykonawcę prac. Najprawdopodobniej musiało mieć miejsce niedopatrzenie ze strony osoby odpowiedzialnej za dokonanie zmian, która nie sprawdziła daty jej ostateczności.

(akta kontroli str. 217)

³⁶ Dotyczy postępowań: WGK.III.6623.2.2015 (o trzy dni), WGK.III.6623.7.2015 (o dzień), WGK.III.6623.24.2016 (o 6 dni), WGK.III.6623.30.2017 (o 11 dni), WGK.III.6623.10.2018 (o dwa dni), WGK.III.6623.6.2020 (o osiem dni).

³⁷ Dotyczy postępowań: WGK.III.6623.25.2016, WGK.III.6623.9.2017, WGK.III.6623.10.2017, WGK.III.6623.8.2018, WGK.III.6623.7.2019, WGK.III.6623.17.2019.

³⁸ Dotyczy postępowań: WGK.III.6623.30.2016, WGK.III.6623.6.2017, WGK.III.6623.1.2018, WGK.III.6623.8.2018.

³⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, dalej: „pgk”.

6. W 28 sprawach⁴⁰ (50% zbadanych postępowań) zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB po upływie 30 dni, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne mimo, że zgodnie z § 47 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴¹, aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. W skrajnym przypadku od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna do dokonania zmian w EGiB upłynęło 416 dni⁴².

(akta kontroli str. 278-292, 520-540)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że termin dokonania zmiany zależy ściśle od daty przekazania właściwej dokumentacji przez wykonawcę prac, która dodatkowo może zostać zwrócona do poprawy, na co organ nie ma wpływu. W opisanych przypadkach, główną przyczyną niewprowadzenia zmian w terminie 30 dni od dnia ostateczności decyzji były opóźnienia w przekazywaniu niezbędnej dokumentacji.

(akta kontroli str. 217-218)

7. W przypadku jednej sprawy⁴³ dokonano zmian w EGiB w sposób nierzetelny ponieważ, nie pokrywały się one z treścią decyzji Starosty w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj.:

- na działce ...? obręb ... zmieniono w EGiB „Wp na Lz”, zamiast na „LzV”,
- na działkach ... i ... obręb ... , zmieniono w EGiB „Wp na Lz”, zamiast na „LzV”,
- na działce ...? obręb ... , zmieniono w EGiB „Wp na N, Lz”, zamiast na „N i LzV”.

(akta kontroli str. 278-292, 788-789, 801-802, 804-805, 1006-1008)

Geodeta Powiatowy wskazał, że w trakcie kontroli naniesiono poprawkę zgodnie z wykazem zmian danych ewidencyjnych dołączonym do operatu klasyfikacyjnego, zgodnie z wydaną decyzją.

(akta kontroli str. 218, 229-234)

8. We wszystkich 50 zbadanych sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek 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 sprawach prowadzonych na wniosek koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który

⁴⁰ Dotyczy postępowań: WGK.III.6623.2.2015, WGK.III.6623.3.2015, WGK.III.6623.4.2015, WGK.III.6623.5.2015, WGK.III.6623.7.2015, WGK.III.6623.8.2015, WGK.III.6623.9.2015, WGK.III.6623.10.2015, WGK.III.6623.32.2016, WGK.III.6623.9.2017, WGK.III.6623.10.2017, WGK.III.6623.12.2017, WGK.III.6623.13.2017, WGK.III.6623.14.2017, WGK.III.6623.6.2018, WGK.III.6623.7.2018, WGK.III.6623.1.2019, WGK.III.6623.3.2019, WGK.III.6623.6.2019, WGK.III.6623.7.2019, WGK.III.6623.8.2019, WGK.III.6623.16.2019, WGK.III.6623.17.2019, WGK.III.6623.2.2020, WGK.III.6623.5.2020, WGK.III.6623.6.2020, WGK.III.6623.7.2020, WGK.III.6623.9.2020.

⁴¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 393, dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków”.

⁴² Na podstawie informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od organów podatkowych właściwych w sprawach podatku rolnego, leśnego oraz podatku od nieruchomości ustalono, że różnica w naliczeniu wskazanych podatków spowodowana wprowadzeniem zmian w EGiB z uchybieniem terminu wyniosła 0,1 tys. zł na niekorzyść gmin oraz 0,1 tys. zł na niekorzyść podatników.

⁴³ Dotyczy postępowania WGK.III.6623.6.2019.

z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi.

(akta kontroli str. 89-90, 256-266, 209-292)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że przyjęto założenie, że skoro nowelizacja przepisów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zmieniła zasady ponoszenia kosztów za czynności związane z aktualizacją gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonej na wniosek strony, to kwestie te powinny być ustalane pomiędzy wnioskodawcą a upoważnionym przez Starostę Świeckiego klasyfikatorem.

(akta kontroli str. 220)

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 biegłych⁴⁴ (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 terminu i sposobu ich uiszczenia. Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania, które winno być wydane jednocześnie z wydaniem decyzji, osobie zobowiązanej do ich poniesienia przysługuje zażalenie.

9. W 40 sprawach⁴⁵ (71% zbadanych postępowań) właściwym urządům gmin zawiadomienia o zmianach w EGİB przekazano w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne. W skrajnym przypadku od dokonania zmiany w EGİB do przekazania właściwej gminie informacji na ten temat minęło 478 dni, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 278-292, 542-806, 813-1076)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: „Zawiadomienia o zmianach danych EGİB przekazywane są niezwłocznie do właściwych urzędów Gmin od dnia dokonania zmiany. Przekroczenie terminów ich przekazania, dla wymienionych w piśmie decyzji, było wynikiem opóźnienia w przekazywaniu niezbędnej do dokonania zmian dokumentacji przez Wykonawcę prac.”

(akta kontroli str. 218)

10. W 11 sprawach⁴⁶ (20% zbadanych postępowań) wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji dla gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, mimo że

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Dotyczy postępowań: WGK.III.6623.2.2015, WGK.III.6623.3.2015, WGK.III.6623.4.2015, WGK.III.6623.5.2015, WGK.III.6623.7.2015, WGK.III.6623.9.2015, WGK.III.6623.10.2015, WGK.III.6623.11.2015, WGK.III.6623.12.2015, WGK.III.6623.23.2016, WGK.III.6623.24.2016, WGK.III.6623.25.2016, WGK.III.6623.31.2016, WGK.III.6623.33.2016, WGK.III.6623.1.2017, WGK.III.6623.3.2017, WGK.III.6623.6.2017, WGK.III.6623.9.2017, WGK.III.6623.10.2017, WGK.III.6623.12.2017, WGK.III.6623.13.2017, WGK.III.6623.14.2017, WGK.III.6623.30.2017, WGK.III.6623.2.2018, WGK.III.6623.4.2018, WGK.III.6623.5.2018, WGK.III.6623.8.2018, WGK.III.6623.9.2018, WGK.III.6623.10.2018, WGK.III.6623.1.2019, WGK.III.6623.6.2019, WGK.III.6623.7.2019, WGK.III.6623.8.2019, WGK.III.6623.10.2019, WGK.III.6623.11.2019, WGK.III.6623.16.2019, WGK.III.6623.17.2019, WGK.III.6623.2.2020, WGK.III.6623.7.2020, WGK.III.6623.9.2020.

⁴⁶ Dotyczy postępowań: WGK.III.6623.30.2016, WGK.III.6623.33.2016, WGK.III.6623.1.2017, WGK.III.6623.12.2017, WGK.III.6623.13.2017, WGK.III.6623.6.2018, WGK.III.6623.1.2019, WGK.III.6623.6.2019, WGK.III.6623.2.2020, WGK.III.6623.6.2020, WGK.III.6623.7.2020.

art. 20 ust. 3 pgk stanowi, że gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne.

(akta kontroli str. 256-266)

Geodeta Powiatowy wskazał m.in., że wyjaśnienie okoliczności stanowiących podstawę faktyczną zmian istniejących na gruncie, stanowiło przesłankę do wszczęcia we wszystkich 11 przypadkach postępowania i wydania decyzji administracyjnych zatwierdzających nową klasyfikację gruntów. W części działek będących przedmiotem postępowania, wykazanych w ewidencji gruntów i budynków – gruntów zabudowanych (B) i terenów komunikacyjnych (dr) przed wprowadzeniem takiego oznaczenia występowały symbole dwuczłonowe np. (Br/R lub dr/R), w których ze względu na powierzchnię (poniżej 1ha) lub istniejącą drogę usunięto rodzaj użytku gruntowego, w wyniku czego powstały użytki gruntowe o nazwie „dr” oraz grunty zabudowane i zurbanizowane „B”. Grunty zajęte pod wewnętrzną komunikację gospodarstw rolnych, leśnych nie stanowią dróg w rozumieniu rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. W zaistniałej sytuacji właściciele ponosili nieuzasadnione koszty związane z opodatkowaniem.

(akta kontroli str. 218-219)

NIK wskazuje, że postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonego rodzaju grupy użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych bądź gruntów leśnych. Decyzją klasyfikacyjną można określić na nowo wyłącznie rodzaj użytku gruntowego w ramach danej grupy użytków rolnych bądź leśnych, a nie pomiędzy różnymi grupami. Wykluczone jest wydanie pozytywnej bądź negatywnej decyzji klasyfikacyjnej w ten sposób, że grunty niezaliczone do tej pory do żadnego z rodzajów gruntów rolnych bądź leśnych zostaną zaliczone w ewidencji do tej grupy. Taka zmiana danych ewidencyjnych wymagałaby ich aktualizacji w trybie § 45 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z wykorzystaniem dostępnych źródeł danych ewidencyjnych wymienionych w art. 24 ust. 2b pkt 1 pgk⁴⁷.

11. We wszystkich 50 badanych postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek, zaniechano wyznaczenia klasyfikatora do wykonania czynności klasyfikacyjnych⁴⁸ w konkretnej sprawie, mimo że operat techniczny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 kpa⁴⁹. Zamiast wyznaczenia klasyfikatora do wykonania czynności w danej sprawie, Starosta udzielał ogólnego upoważnienia do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu świeckiego. Dodatkowo, od 10 maja do 31 grudnia 2016 r. takie ogólne upoważnienie posiadało dwóch klasyfikatorów, co oznaczało, że obaj byli uprawnieni do prowadzenia klasyfikacji na tej samej działce.

(akta kontroli str. 86-88, 256-266, 290-292)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że nie wyznaczano klasyfikatora do poszczególnych spraw prowadzonych na wniosek uznając, że nie zachodzi taka potrzeba w sytuacji posiadania jednego upoważnionego klasyfikatora.

⁴⁷ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 28 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 251/20 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 760/18.

⁴⁸ O których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

⁴⁹ Zob. wyroki NSA: z 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2255/18 i z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2295/18.

W okresie od 10 maja do 31 grudnia 2016 r. na liście upoważnionych przez Starostę Świeckiego klasyfikatorów były dwie osoby, w tym przypadku, jak również w pozostałych, klasyfikatora wskazywał właściciel gruntów.

(akta kontroli str. 219-220)

12. Operat ewidencyjny nie był utrzymywany w stanie aktualności, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków w odniesieniu do działki nr _____ (obręb _____)⁵⁰. Z uproszczonego wypisu z rejestru gruntów, według stanu na 15 września 2020 r. wynikało, że na działce znajdują się grunty orne (R111b). Tymczasem oględziny tej działki przeprowadzone 6 października 2020 r. wykazały, że w przeważającej części był to grunt zadrzewiony i zakrzewiony na użytku rolnym (Lzr) o czym świadczył charakter siedliska, obecność znacznej liczby wieloletnich drzew i długotrwałe odlogowanie.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 pgk podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, tj. właściciele nieruchomości, a w przypadku 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 _____ jest własnością powiatu świeckiego.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, m.in., że w listopadzie bieżącego roku na w/w działce dokonano wycinki krzewów i drzew, w wyniku czego został przywrócony jej pierwotny charakter. Czynności związane z przywróceniem tego terenu do stanu pierwotnego rozpoczęte zostały związku z planowaną na tej działce inwestycją. Obecnie teren jest oczyszczony z zakrzewień i zadrzewień, związku z czym nie podejmowano czynności polegających na doprowadzeniu zgodności stanu faktycznego działki, ze stanem wykazany w ewidencji gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 134-187, 461-463, 1078-1080)

13. Nadzór na prowadzeniu postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Poza wyżej wymienionymi nieprawidłowościami, w wyniku szczegółowego badania prawidłowości i rzetelności danych ujętych w trzech projektach ustalenia klasyfikacji, w dwóch stwierdzono istotne niezgodności ze stanem rzeczywistym. W odniesieniu do projektu, dotyczącego:
- działki _____ obręb _____, Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji m.in. mimo nieprawidłowego określenia klasy bonitacyjnej dla wydzieleń na gruntach zadrzewionych i zakrzewionych na gruntach ornych (Lzr), a także w części gruntu ornego (kontur 3-RV-2a). Nieprawidłowe określenie klasy bonitacyjnej polegało na jej obniżeniu o jedną klasę. Dla gruntu Lzr prawidłowa klasa to V (zamiast VI), a dla gruntu ornego w konturze 3-RV-2z – klasa IVb (zamiast V);
 - działki _____ obręb _____, Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji, m.in. mimo określenia klas bonitacyjnych niezgodnie ze stanem rzeczywistym, tzn. we wszystkich wydzieleniach na analizowanej działce w sposób nieprawidłowy obniżono klasy bonitacyjne - w obrębie wydzielenia 1-Lzr-RVI prawidłowa klasa to RIVb (obniżenie o dwie klasy), w wydzieleniu

⁵⁰ Szczegółowemu badaniu poddano jedną z 24 działek, których powiat świecki był właścicielem lub współwłaścicielem.

2-RV-2a prawidłowa klasa to RIIIb (obniżenie o 2 klasy), a w wydzieleniu 3-Lzr-RVI prawidłowa klasa to RV (obniżenie o jedną klasę)⁵¹.

(akta kontroli str. 111-113, 117-133, 138-179, 293-410, 522-523)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że organ nie może wkraczać w merytoryczną zasadność operatu klasyfikacyjnego sporządzonego przez klasyfikatora, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada klasyfikator, działający w tym wypadku jako biegły. Organ powinien jedynie dokonać oceny sporządzonego operatu klasyfikacyjnego pod względem formalnym tj. zbadać czy został on wykonany i podpisany przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy, czy nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową.

Starosta wyjaśnił m.in., że wyniki przeprowadzonej kontroli i audytu nie wskazywały na potrzebę podejmowania działań naprawczych dotyczących działalności Wydziału WGK. Z uwagi na losowy wybór kontrolowanych spraw nie dokonano kontroli zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W ramach nadzoru nad realizacją zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zabezpieczono środki niezbędne do bieżącego wykonywania pracy. Zapewniono każdemu z pracowników dostęp do systemu informacji prawnej zawierającego akty prawne, orzecznictwo sądowe, komentarze oraz piśmiennictwo. Pracownicy mogli też korzystać z fachowej pomocy radców prawnych zatrudnionych w Starostwie.

(akta kontroli str. 221-235, 240-243)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze. W szczególności stwierdzono przypadki przekraczania terminu na wydanie decyzji, przeklasyfikowywania gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, zaniechania zawiadomienia stron o prawie do złożenia zastrzeżeń do projektu klasyfikacji. Ponadto kontrola NIK wykazała, że dokonywano zmian w EGiB na podstawie decyzji niemających waloru ostateczności lub po upływie 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. Dodatkowo, we wszystkich skontrolowanych sprawach prowadzonych na wniosek, nie wydano postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora. Ponadto w dwóch z trzech szczegółowo zbadanych projektów ustalenia klasyfikacji stwierdzono niezgodności ze stanem rzeczywistym m.in. w zakresie oznaczenia klas bonitacyjnych.

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.

⁵¹ Na podstawie informacji pozyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Wójta Gminy Osie stwierdzono, że w 2019 r. oraz 2020 r. grunty działki były zwolnione z podatku rolnego (użytki rolne klasy V oraz grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych). W przypadku, gdyby grunty działki zostały sklasyfikowane zgodnie z ustaleniami biegłego, podatek rolny wyniósłby 37 złotych rocznie.

Wnioski

1. Przeprowadzenie klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych.
2. Informowanie stron postępowania o możliwości składania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji.
3. Wydawanie decyzji w odpowiednich terminach.
4. Przestrzeganie zasad określonych w kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawanie w tych sprawach postanowień.
5. Informowanie stron, w postępowaniach prowadzonych z urzędu, o miejscu i terminie wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji.
6. Dokonywanie zmian w EGiB o odpowiedniej treści i we właściwym terminie.
7. Poddawanie gleboznawczej klasyfikacji tylko gruntów rolnych lub leśnych.
8. Powiadamianie organów podatkowych o zmianach dokonanych w EGiB bez zbędnej zwłoki.
9. Wyznaczanie klasyfikatorów do dokonywania czynności klasyfikacyjnych w konkretnej sprawie.
10. Zapewnienie wykazywania prawidłowych i rzetelnych danych w projektach ustalenia klasyfikacji.
11. 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 wniosków pokontrolnych 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.

Kontrolerzy:

doradca prawny

.....
Podpis

starszy inspektor k n

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor