

LBY.410.011.02.2020

Krzysztof Baranowski  
Starosta Lipnowski  
Starostwo Powiatowe w Lipnie  
ul. Sierakowskiego 10B  
87-600 Lipno

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lipnie <sup>1</sup> , Sierakowskiego 10B, 87-600 Lipno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Baranowski, Starosta Lipnowski <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów</li><li>2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 (III kwartał <sup>3</sup> ), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/164/2020 z 28 września 2020 r. Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/183/2020 z 20 listopada 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3, 428)</p>

---

<sup>1</sup> Dalej: „Starostwo”.

<sup>2</sup> Dalej: „Starosta”.

<sup>3</sup> Tj. do 30 września 2020 r.

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

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie Starostwa do wykonywania zadań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Kontrolowane zadania przypisano komórkom organizacyjnym i poszczególnym pracownikom, wybór klasyfikatorów odbywał się w sposób konkurencyjny spośród osób posiadających odpowiednie kwalifikacje. Na stronie internetowej Starostwa opublikowano niezbędne informacje o procedurze gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz o wymogach stawianych klasyfikatorom. Pozytywnie należy ocenić również podejmowane w Starostwie działania mające na celu zapewnienie nadzoru nad przeprowadzanymi gleboznawczymi klasyfikacjami gruntów, takie jak przeprowadzanie kontroli wewnętrznych i zlecenie wykonania oceny czynności merytorycznych przeprowadzonych przez gleboznawców.

Pomimo podejmowanych w Starostwie działań nadzorczych kontrola NIK wykazała szereg nieprawidłowości w dwóch<sup>6</sup> badanych projektach ustalenia klasyfikacji. Najistotniejsze z nich dotyczyły bezpodstawnej zmiany, w obu przypadkach, klasy bonitacyjnej gruntów z IIIb na IVa, a w jednej sprawie także niewłaściwego określenia rodzaju użytków.

Stwierdzono również niewykonanie obowiązkowych klasyfikacji gruntów zmeliorowanych oraz dwa przypadki sklasyfikowania gruntów innych niż rolne i leśne, które nie mogły zostać poddane tym czynnościom. W niewłaściwym trybie dokonano także jednej zmiany użytku, z gruntu leśnego na rolny.

NIK zwraca jednocześnie uwagę, że liczba stwierdzonych nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach malała w kolejnych latach, co potwierdza, że funkcjonujący w Starostwie system nadzoru uwzględnia mechanizmy kontrolne i naprawcze.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów
Opis stanu faktycznego	1. W latach 2015-2020 (III kwartał) Starosta wydał 255 decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów <sup>8</sup> , w tym 139 na wniosek właścicieli gruntów, a 116 z urzędu <sup>9</sup> . Łącznie sklasyfikowano grunty o powierzchni 730,9524 ha <sup>10</sup> (283,1644 ha na wniosek i 447,788 ha z urzędu <sup>11</sup> ).

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

<sup>6</sup> Sprawy dotyczącej działek nr 177/3 i 179 (obręb Kolankowo) oraz działki nr 183/4 (obręb Krojczyn).

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Z czego: 48 w 2015 r., 53 w 2016 r., 61 w 2017 r., 46 w 2018 r., 31 w 2019 r. i 16 w trzech pierwszych kwartałach 2020 r.

<sup>9</sup> Z czego: 23 w 2015 r., 32 w 2016 r., 37 w 2017 r., 13 w 2018 r., 6 w 2019 r. i 5 w trzech pierwszych kwartałach 2020 r.

<sup>10</sup> Z czego: 161,1398 ha w 2015 r., 190,042 ha w 2016 r., 169,477 ha w 2017 r., 107,3565 ha w 2018 r., 53,8182 ha w 2019 r. i 49,1189 ha w trzech pierwszych kwartałach 2020 r.

<sup>11</sup> Z czego: 82,7214 ha w 2015 r., 145,3965 ha w 2016 r., 132,6125 ha w 2017 r., 45,6839 ha w 2018 r., 23,2237 ha w 2019 r. i 18,15 ha w III pierwszych kwartałach 2020 r. Decyzje wydane z urzędu we wszystkich przypadkach dotyczyły gruntów zalesionych (zalesienia na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich).

(akta kontroli str. 4)

2. Zadania związane z prowadzeniem postępowań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntu zostały w okresie kontrolowanym przypisane komórkom organizacyjnym Starostwa w regulaminach organizacyjnych obowiązujących od 6 marca 2015<sup>12</sup>. Do 31 lipca 2020 r. zadanie to przypisano Wydziałowi Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami kierowanemu przez Naczelnika, który był jednocześnie Geodetą Powiatowym. Od 1 sierpnia 2020 r. to zadanie leżało w kompetencji Referatu Gospodarki Nieruchomościami podległemu Wicestarosce. Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>13</sup> Powiatu Lipnowskiego<sup>14</sup> zamieszczono informację o kompetencjach ww. komórek organizacyjnych w przeprowadzaniu postępowań w sprawie gleboznawczych klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 6-50, 420-427)

Zadania w zakresie klasyfikacji gruntów zostały także przypisane pracownikowi Starostwa w formie pisemnej.

(akta kontroli str. 278-285)

Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów posiadał wykształcenie wyższe. Osoby bezpośrednio nadzorujące te postępowania (naczelnik wydziału, następnie kierownik referatu) posiadali także wykształcenie wyższe (kierunek geodezji urzędzeń rolnych lub techniki rolniczej i leśnej). W okresie objętym kontrolą żaden z pracowników prowadzących lub nadzorujących sprawy związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów nie uczestniczył w szkoleniu w tym zakresie.

(akta kontroli str. 313-316)

3. Wartość udzielonych przez Starostwo zamówień na przeprowadzenie gleboznawczych klasyfikacji gruntów nie zobowiązywała do stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>15</sup>. W Starostwie przyjęto regulaminy udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro<sup>16</sup>.

Badaniu poddano 20 postępowań dotyczących przeprowadzenia 19 gleboznawczych klasyfikacji gruntów<sup>17</sup>. Spośród ww. postępowań 19 przeprowadzono w trybie rozeznania cenowego<sup>18</sup> określonego ww. regulaminami. W jednym przypadku<sup>19</sup> zamówienia udzielono bez zastosowania ww. procedury, jednak po uprzednim uzyskaniu zgody Starosty wymaganej §2 ust. 4 regulaminu z 2014 r.

<sup>12</sup> Stanowiącymi załącznik do: uchwały nr IV/21/2015 Rady Powiatu w Lipnie z 6 marca 2015 r. (obowiązującym do 30 września 2016), uchwałą nr 166/2016 Zarządu Powiatu w Lipnie z 29 września 2016 r. (obowiązującym do 2 grudnia 2017 r.), uchwałą nr 273/2017 Zarządu Powiatu w Lipnie z 24 października 2017 r. (obowiązującym do 31 lipca 2018 r.), uchwałą nr 353/2018 Zarządu Powiatu w Lipnie z 7 czerwca 2018 r. (obowiązującym do 31 marca 2019 r.), uchwałą nr 36/2019 Zarządu Powiatu z 27 marca 2019 r. (obowiązującym do 31 stycznia 2020 r.), uchwałą nr 141/2019 z 20 grudnia 2019 r. (obowiązującym do 31 sierpnia 2020 r.) oraz uchwałą nr 212/2020 Zarządu Powiatu w Lipnie z 16 lipca 2020 r.

<sup>13</sup> Dalej: „BIP”

<sup>14</sup> Dalej: „Powiat”.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

<sup>16</sup> Przyjęte Zarządzeniami Starosty Lipnowskiego: nr 43/2014 z 6 listopada 2014 r. oraz nr 49/2018 z 12 lipca 2018 r. (obowiązującym od 1 sierpnia 2018 r.) w sprawie Zmiany Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro (dalej: odpowiednio regulamin z 2014 i z 2018 r.).

<sup>17</sup> Wybranych wg. osądu kontrolera, przy czym w pierwszej kolejności wybrano wszystkie postępowania na przeprowadzenie klasyfikacji z urzędu, ze względu na ich najwyższą wartość. W jednym przypadku wybrano do badania postępowanie niezakończony wyłonieniem wykonawcy ze względu na brak ofert, w pozostałych przypadkach postępowania zakończyły się udzieleniem zamówień.

<sup>18</sup> Oferty cenowe w 17 przypadkach kierowano do trzech oferentów, w jednym do czterech, a w jednym do pięciu.

<sup>19</sup> Zlecenia przeprowadzenia gleboznawczych klasyfikacji gruntów działek własnych Powiatu Lipnowskiego nr 177/3 i179 w obrębie Kolankowo.

Rozeznania cenowe prowadzono w sposób zgodny z zasadami określonymi w stosownych regulaminach. Zamówień publicznych udzielano pisemnie, w każdym przypadku zawierając umowy z podmiotami składającymi najkorzystniejsze oferty<sup>20</sup>, przyjmując warunki ustalone w postępowaniu.

(akta kontroli str. 286-312)

Starosta odnosząc się do przypadku, w którym zezwolił na wyłonienie klasyfikatora bez przeprowadzenia rozeznania cenowego, wyjaśnił, że w tej sprawie dokonano wstępnego rozeznania i ustalono, że tylko jeden z klasyfikatorów ma wolny termin aby przeprowadzić gleboznawczą klasyfikację gruntów. W celu usprawnienia postępowania w tej sprawie podjęto decyzję o pominięciu procedury zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 393, 395)

4. Zarządzeniem z 4 października 2018 r. Starosta określił wymogi stawiane klasyfikatorom gleboznawczej klasyfikacji gruntów: (1) ukończony kurs dla klasyfikatorów gruntów na kierunku gleboznawstwa i gleboznawczej klasyfikacji gruntów; (2) kilkuletnią (minimum 5 lat) praktykę w zakresie klasyfikacji gruntów popartą oświadczeniem wykonywania prac na terenie powiatów sąsiednich<sup>21</sup>. Zarządzenie zostało zamieszczone na stronie internetowej BIP Powiatu<sup>22</sup>. Powyższe zarządzenie określało także tryb składania wniosków.

(akta kontroli str. 373)

5. W okresie od 22 października 2018 r. do 9 maja 2019 r. zgłosiło się ogółem pięciu klasyfikatorów, a ich lista została opublikowana na stronie BIP 10 maja 2019 r.<sup>23</sup>. Wszyscy klasyfikatorzy złożyli dokumenty potwierdzające posiadane kursy dla klasyfikatorów gruntów na kierunku gleboznawstwa i gleboznawczej klasyfikacji gruntów lub studia podyplomowe w tym zakresie, a także złożyli oświadczenia o posiadaniu wymaganego doświadczenia.

Od 9 maja 2019 r. prowadzący rozeznanie cenowe pracownicy Starostwa kierowali pisma wyłącznie do osób z ww. listy lub do podmiotów gospodarczych prowadzonych przez osoby ujęte na powyższej liście.

(akta kontroli str. 286-312, 374-377)

Starosta, odnosząc się do sposobu weryfikacji kwalifikacji klasyfikatorów gruntów (w okresie przed wydaniem 4 października 2018 r. zarządzenia w tym zakresie) wskazał, że wybierając klasyfikatorów weryfikował ich wiedzę i doświadczenie, w szczególności ukończenie stosownych kursów, studiów podyplomowych i szkoleń a także długość praktyki zawodowej. Brano również pod uwagę decyzje Wojewody Kujawsko-Pomorskiego upoważniające do wykonywania projektów gleboznawczych klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 393, 395)

6. W latach 2015-2020 (do końca III kwartału) planowano w budżecie Powiatu wydatki na klasyfikację gruntów w wysokości od min. 21,2 tys. zł w 2016 r. do maks. 27 tys. zł w 2015 r.<sup>24</sup> Wykonanie planu w tym zakresie wynosiło 12,2 tys. zł w 2015

<sup>20</sup> Stosowano jedno kryterium wyboru oferty, cenę.

<sup>21</sup> Zastrzeżono prawo Starosty do weryfikacji przedstawionego oświadczenia dotyczącego posiadanego doświadczenia.

<sup>22</sup> W dniu 5 października 2018 r. na stronie [http://www.bip.lipnowski.powiat.pl/index.php?bip\\_id=6040&cid=816&q=klasyfikacji](http://www.bip.lipnowski.powiat.pl/index.php?bip_id=6040&cid=816&q=klasyfikacji) (wgląd na 9 listopada 2020 r.)

<sup>23</sup> Opublikowano na stronie: <http://www.bip.lipnowski.powiat.pl/index.php?app=aktualnosci&nid=6381&q=gleboznawczej> (wgląd na 9 listopada 2020 r.)

<sup>24</sup> W pozostałych latach kwoty te wynosiły ok. 25 tys. zł.

r., 20,9 tys. zł w 2016 r., 25,6 tys. zł w 2017 r., 21,6 tys. zł w 2018 r., 21,5 tys. zł w 2019 r. i 12,3 tys. zł w trzech pierwszych kwartałach 2020 r.

Dochody związane z prowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów planowano rocznie w ww. okresie w wysokości od min. 20 tys. zł w 2015 r. maks. 30 tys. zł w 2018 r. Wykonanie planu dochodów wynosiło 16,9 tys. zł w 2015 r., 23,9 tys. zł w 2016 r., 18,6 tys. zł w 2017 r., 18,2 tys. zł w 2018 r., 21,5 tys. zł w 2019 r. i 9,2 tys. zł w pierwszych trzech kwartałach. W 2020 r. 3,8 tys. zł pochodziło z dotacji z budżetu państwa, która została przyznana na sporządzenie projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów w postępowaniu administracyjnym wszczętym z urzędu w trybie nadzwyczajnym. Pozostałe uzyskane dochody w okresie kontrolowanym pochodziły z innych źródeł.

(akta kontroli str. 317)

7. Przyznaną w 2020 r. dotację z budżetu państwa Powiat przeznaczył, zgodnie z określonym celem, na wykonanie opinii dotyczącej poprawności przeprowadzonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów na trzech działkach, na których uprzednio klasyfikację przeprowadzili gleboznawcy na podstawie upoważnień Starosty. O uruchomienie środków w wysokości 3 750 zł Powiat wystąpił 27 sierpnia 2020 r., przedkładając jednocześnie kopię umowy z osobą wykonującą ww. zadanie oraz fakturę dokumentującą nakłady poniesione na ww. zadanie. Wyłonienie wykonawcy nastąpiło w trybie zapytania cenowego, określonego przepisami wewnętrznymi, wskazanymi w pkt 3 pierwszego obszaru niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 565-575)

8. Na stronie BIP Powiatu udostępniono<sup>25</sup> informacje o procedurze postępowania w sprawach z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Obejmowały one m.in.: wskazanie miejsca składania wniosków, sposobu i miejsca uzyskiwania informacji, wykaz wymaganych dokumentów, schemat prowadzenia postępowania, informację o opłatach i czasie załatwienia, pouczenie o trybie odwoławczym, a także wykaz aktów prawnych. W tym miejscu zamieszczono także wzór wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie klasyfikacji gruntów, a także kartę informacyjną w zakresie przetwarzania danych osobowych w toku prowadzenia tych spraw.

(akta kontroli str. 420-427)

9. Starosta, odnosząc się do problemów występujących przy prowadzeniu klasyfikacji gruntów, wskazał w szczególności na niejasność w zakresie niezbędnych kwalifikacji gleboznawców, a także nieokreślenie procedury powoływania osoby klasyfikatora. Zasadne byłoby doprecyzowanie wymogów w tym zakresie. Ponadto Starosta wskazał na niesprecyzowanie w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji gruntów kwestii związanych z opłatami i kosztami postępowania w sprawie przeprowadzenia klasyfikacji na wniosek, a wyłącznie odesłanie do przepisów odnoszących się do postępowań administracyjnych. Wyjaśniający wskazał ponadto, że dynamiczne zmiany w polskim prawie wymuszają konieczność uaktualnienia starszych przepisów, znowelizowane akty (rozporządzenie z 2012 r.) sprzyjają usprawnieniu działań podejmowanych w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a z drugiej strony nie odpowiadają jednak na wszystkie nurtujące pytania, na które osoba zajmująca się administracją musi znać odpowiedź.

(akta kontroli str. 393-394)

<sup>25</sup> W zakładce „Sprawy do załatwienia”, w podzakładce „Wnioski do pobrania”.

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 i nadzór nad zadaniami z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wybór klasyfikatorów odbywał się zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi Starostwa i był stosowany jednolicie zarówno w sprawach prowadzonych z urzędu jak, i na wniosek. Starosta rzetelnie weryfikował kwalifikacje wymagane od gleboznawców. W BIP Powiatu zamieszczono informacje o wymaganiach stawianych gleboznawcom, a także odpowiednie informacje o procedurze przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, jej kosztach, podstawie prawnej, trybie odwoławczym oraz wzór wniosku o wszczęcie postępowania.

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 Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów<sup>26</sup>. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Starostę, w trakcie kontroli na terenie powiatu lipnowskiego, nie było niesklasyfikowanych gruntów podlegających klasyfikacji z urzędu<sup>27</sup>. Tymczasem w latach 2013-2015 na terenie powiatu przeprowadzono oraz oddano do eksploatacji inwestycje w zakresie melioracji gruntów obejmujące grunty o łącznej powierzchni 156,06 ha<sup>28</sup>, co opisano dalej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 4-5, 429-441)

2. Badanie prawidłowości przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto 50 postępowań<sup>29</sup> przeprowadzonych przez Starostę w latach 2015-2020 (III kw.), tj. 19,6% spośród ogółem 255 postępowań wszczętych i zakończonych w okresie kontrolowanym. W toku badania ustalono w szczególności, że:

- w każdej badanej sprawie powoływano klasyfikatora do przeprowadzenia konkretnych czynności, poprzez wykazanie w upoważnieniu danych identyfikacyjnych działek podlegających klasyfikacji;
- we wszystkich badanych przypadkach zawiadamiano strony o wszczęciu postępowania, a wszystkie czynności w sprawie wykonywano po skutecznym dokonaniu tej czynności;
- każdy z projektów ustalenia klasyfikacji<sup>30</sup> zawierał mapę klasyfikacji, sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej oraz protokół. Mapy klasyfikacji

<sup>26</sup> Dz. U. poz. 1246; dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji gruntów”.

<sup>27</sup> Na podstawie § 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

<sup>28</sup> Informację pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

<sup>29</sup> Z czego 10 dobranych celowo, spośród spraw prowadzonych na wniosek podmiotów publicznych, a 40 dobrano losowo metodą losowania z interwałem wśród całej populacji spraw.

<sup>30</sup> Wymogi formalne dla projektu ustalenia klasyfikacji określa § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

oraz (z wyjątkiem sprawy nr ...) protokoły zawierały informacje wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów;

- w każdej badanej sprawie umożliwiano stronom zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, w tym z projektem ustalenia klasyfikacji, choć w jednym przypadku nie pouczone strony o prawie wnoszenia zastrzeżeń do ww. projektu;
- w przypadku klasyfikacji prowadzonych na wniosek, obciążano strony kosztami przeprowadzanych przez klasyfikatorów czynności; koszty te, na kwoty określone w umowach zawieranych przez Powiat z klasyfikatorami, finansowano z zaliczek wpłacanych przez wnioskodawców.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku powyższego badania opisano dalej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 519-530, 690-707)

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<sup>31</sup> dotyczące działek:

- 1) nr 177/3 o pow. 8,1852 ha oraz 179 o powierzchni 5,46 ha (obręb Kolankowo, gmina Lipno)<sup>32</sup>;
- 2) nr 183/4 o powierzchni 2,6715 ha<sup>33</sup> (obręb Krojczyn, gmina Dobrzyń n/Wisłą).

(akta kontroli str. 255, 442-447, 690-707)

Weryfikacja dokumentacji i wyników przeprowadzonych gleboznawczych klasyfikacji gruntów wykazała w szczególności, że:

- 1) zgodnie ze stanem faktycznym określono w szczególności: rodzaje użytków gruntowych na działkach nr 177/3 oraz 179 w obręb Kolankowo; typy i rodzaje gleb występujące na działce nr 183/4 w obrębie Krojczyn;
- 2) nieprawidłowo określono natomiast: rodzaje użytków gruntowych na części działki nr 183/4 w obr. Krojczyn; typy, rodzaje oraz gatunki gleb na działkach nr 177/3 i 179 w obr. Kolankowo; gatunki gleb na działce 183/4 w obrębie Krojczyn; klasy gleb na części każdej z poddanych badaniu działek, co zostało dalej szczegółowo opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 116-142, 159-203, 214-254, 451-456, 460-484)

4. Powierzchnia geodezyjna powiatu lipnowskiego we wszystkich latach objętych kontrolą wynosiła 101,6 tys. ha<sup>34</sup>. Porównanie powierzchni gruntów rolnych i leśnych między 1 stycznia 2015 roku<sup>35</sup> i 2020 roku wykazała, że:

<sup>31</sup> Wybrane celowo wg osądu kontrolera spośród spraw prowadzonych na wniosek podmiotów publicznych, tj. głównie jednostek samorządu terytorialnego oraz nadleśnictw.

<sup>32</sup> Decyzja zatwierdzająca gleboznawczą klasyfikację gruntów z 15 maja 2015 r., a także protokół z przeprowadzenia tej klasyfikacji z 8 maja 2015 r.

<sup>33</sup> Decyzja zatwierdzająca gleboznawczą klasyfikację gruntów z 14 listopada 2018 r., a także protokół z przeprowadzenia tej klasyfikacji z 24 września 2018 r.

<sup>34</sup> Dane według zestawień zbiorczych objętych ewidencją gruntów i budynków, stan na 1 stycznia w danym roku.

<sup>35</sup> W poniższej analizie pominięto zmiany wynikające z modyfikacji kategorii gruntów rolnych i leśnych, tj. zarówno grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych ujęte w ewidencji od roku 2017 r. (w tym roku o pow. 406 ha, a w 2020 r. 519 ha), jak i grunty zadrzewione i zakrzewione w gruntach leśnych (powierzchnia 511-527 ha w latach 2015-2016, a następnie zmniejszające się do 12 ha w 2020 r.).



- a) zmniejszeniu uległa powierzchnia łączna gruntów rolnych oraz gruntów leśnych o 250 ha;
- b) zmniejszeniu uległy powierzchnie poszczególnych rodzajów użytków w ramach gruntów rolnych i leśnych, takich jak: sady (S) o 625 ha, pastwiska trwałe (Ps) o 68 ha, łąki trwałe (Ł) o 60 ha, grunty pod stawami (Wsr) o 8 ha, grunty pod rowami (W) o 4 ha;
- c) zwiększeniu uległy pozostałe powierzchnie poszczególnych rodzajów użytków w ramach gruntów rolnych i leśnych, takich jak lasy (Ls) o 388 ha, grunty orne (R) o 95 ha, nieużytki (N) o 7 ha, grunty rolne zabudowane (Br) o 5 ha.

(akta kontroli str. 349)

Zmiany rodzaju użytku lub klasy bonitacyjnej wynikające z 46 decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów<sup>36</sup> były aktualizowane w Ewidencji Gruntów i Budynków<sup>37</sup>. W każdym przypadku zmian dokonywano po dniu, w którym decyzja zatwierdzająca klasyfikację gruntów stała się ostateczna, jednak w trzech przypadkach nastąpiło to w terminie ponad 30 dni od tego momentu, co opisano dalej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”. W jednym z tych przypadków opóźnienie miało miejsce na przełomie lat 2017-2018<sup>38</sup> i w rezultacie miało wpływ na dane zawarte w zestawieniu z EGiB sporządzanym wg stanu na 1 stycznia 2018 r. Wpływ ten był jednak marginalny<sup>39</sup>.

(akta kontroli str. 519-530, 531-533, 538-550)

Starostwo przekazywało sukcesywnie informacje o zmianach dokonanych w EGiB, wynikające z decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów właściwym organom podatkowym. W jednym przypadku nastąpiło to ze znacznym opóźnieniem (99 dni), co opisano szczegółowo dalej, w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 519-530, 534-537)

Badaniem szczegółowym, pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, objęto jedną działkę<sup>40</sup>. Ustalono, że: ewidencja zawierała aktualne dane w zakresie rodzaju użytków gruntowych. W zakresie klasy gruntu stwierdzono, że dane zawarte w ewidencji gruntów były aktualne w części, w jakiej grunty oznaczono klasą IVa. Jednak w północnej części działki grunty miały ustaloną klasę IVb, tymczasem ze względu na występującą na tym obszarze glinę na głębokości 40 cm podścieloną piaskami fluwiogłacjalnymi<sup>41</sup>, obecnie podlegałyby klasyfikacji jako RIVa/A2-j<sup>42</sup>.

(akta kontroli str. 457-458, 462-463, 485-490, 718-719)

5. Nie stwierdzono przypadków składania skarg lub wniosków odnoszących się do postępowań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Analiza rejestru

<sup>36</sup> Spośród badanych 50 spraw cztery zakończyły się wydaniem decyzji stwierdzającej brak podstaw do dokonania zmian.

<sup>37</sup> Dalej: „EGiB”.

<sup>38</sup> Dotyczyło to decyzji, której ustalenia powinny zostać wprowadzone do EGiB w ciągu trzydziestu dni od 21 listopada 2017 r. a zostały wprowadzone 20 kwietnia 2018 r.

<sup>39</sup> Spowodował zaniżenie powierzchni lasów 4,7 ha i odpowiednie zawyżenie powierzchni gruntów ornych. Stanowiło to odpowiednio 0,2 promila powierzchni lasów i 0,08 promila powierzchni gruntów ornych.

<sup>40</sup> Działka nr 1408/2 obręb Lipno 10, wybrana celowo spośród działek rolnych należących do Powiatu Lipnowskiego.

<sup>41</sup> Wpływającymi na silniejsze przesuszenie gleb. Na to przesuszenie ma wpływ też położenie w górnej części zbocza doliny rzeki Mień.

<sup>42</sup> Zgodnie z informacją uzyskaną z Urzędu Miasta Lipna, w przypadku sklasyfikowania ww. działki w całości w klasie IVa, różnica w wysokości naliczonego podatku (ogółem w okresie, w którym Powiat Lipnowski składa deklarację podatkową za ww. działkę) byłaby znikoma.

wniosek o dostęp do informacji publicznej za 2019 r.<sup>43</sup>, także nie wykazała przypadków, aby takie żądania odnosiły się do spraw i zagadnień objętych niniejszą kontrolą.

(akta kontroli str. 553-557)

6. W badanym okresie w Starostwie organy zewnętrzne nie przeprowadziły kontroli w zakresie gleboznawczych klasyfikacji gruntów<sup>44</sup>.

(akta kontroli str.552-553)

7. W okresie objętym kontrolą nie identyfikowano ryzyk związanych bezpośrednio z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przeprowadzane analizy ryzyka za lata 2017-2018 dotyczyły m.in. funkcjonowania Wydziału Geodezji, Kartografii Katastru i Gospodarki Nieruchomościami. Dotyczyły one ogółu działalności tej komórki organizacyjnej nie wskazując wprost na zagadnienia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zdiagnozowane ryzyka<sup>45</sup> w tym zakresie miały poziom niski i średni, wskazywano także na metody ich ograniczania.

(akta kontroli str. 551-552)

8. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z prowadzeniem spraw związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów objęte były częściowo trzema kontrolami wewnętrznymi prowadzonymi w Starostwie. W latach 2016 i 2018 kontrolą objęto pobieranie opłat skarbowych, w tym w sprawach dotyczących gleboznawczych klasyfikacji gruntów<sup>46</sup>. W 2019 r. przeprowadzono kontrole prowadzenia postępowań administracyjnych, w której na ogółem 35 badanych spraw 7 dotyczyło gleboznawczych klasyfikacji gruntów<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. 552-553)

W Starostwie sprawowano także nadzór nad wykonaniem umów przez klasyfikatorów, w szczególności w zakresie terminu przekazania operatów klasyfikacyjnych. W wyniku prowadzonego nadzoru naliczono kary umowne: w 2016 r. w związku z niedotrzymaniem przez gleboznawcę terminu wykonania umowy na przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu; w latach 2015-2019 ogółem w siedmiu sprawach, w których gleboznawcy nie dotrzymali terminu przeprowadzenia klasyfikacji na wniosek.

W badanych sprawach stwierdzono jednak dwa przypadki nienaliczenia kar umownych klasyfikatorom, pomimo że z dostępnej dokumentacji wynikało, że nie przekazali oni wyników swoich prac w terminach określonych umowami, co opisano dalej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 519-530)

W okresie czerwiec-lipiec 2020 r., wykorzystując środki dotacji z budżetu państwa, Starostwo zleciło wykonanie opinii dotyczącej poprawności przeprowadzonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów na trzech działkach, na których uprzednio

<sup>43</sup> Ze względu na sposób prowadzenia rejestru i liczbę spraw badanie ograniczono do jednego roku.

<sup>44</sup> W okresie objętym kontrolą w Starostwie odbyła się jedna kontrola, której zakres był częściowo związany z przedmiotem niniejszej kontroli NIK. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego przeprowadził w 2017 r. kontrolę w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. W toku kontroli badano m.in. terminowość i prawidłowość merytoryczną zmian wprowadzanych w EGIB, jednak z dostępnej w Starostwie dokumentacji wynika, że badaniami nie objęto wprowadzania do ewidencji wyników przeprowadzonych klasyfikacji gruntów.

<sup>45</sup> Wskazano: absencje pracowników, awarie sprzętu komputerowego, nieuprawniony dostęp do pomieszczenia, pomyłki pracowników, ryzyko związane z prowadzeniem skomplikowanych spraw w zmiennym stanie prawnym, ryzyko związane z działalnością lobbingsową i presją społeczną.

<sup>46</sup> W kontroli z 2016 r. stwierdzono ogółem trzy nieprawidłowości w sprawach dotyczących gleboznawczych klasyfikacji gruntów. Komórka kontrolowana wskazała na podjęte działania mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości. W kontroli z 2018 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>47</sup> W jednej z badanych spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów stwierdzono przekroczenie terminu wydania decyzji o 9 dni, co wynikało z przedłożenia przez gleboznawcę dokumentów zawierających błędy. W tym przypadku naliczono karę umowną.

klasyfikację przeprowadzili gleboznawcy na podstawie upoważnień Starosty<sup>48</sup>. Oceny zawarte w opinii wskazywały że: dokumentacja dwóch analizowanych klasyfikacji była w części nieprawidłowa<sup>49</sup>, a w jednej sprawie także metodologia prac była w części niewłaściwa<sup>50</sup>. Ponadto w jednej sprawie, w której dokonano zmiany nieużytku (N) i roli (RV) na zurbanizowane tereny niezabudowane (Bp), brak było podstaw prawnych do przeprowadzenia klasyfikacji gruntu. W kolejnej sklasyfikowano kontur jako las o powierzchni 0,065 ha, tj. użytek, który ze względu na powierzchnie poniżej 0,10 ha nie stanowił lasu, a w związku z tym powinien zostać sklasyfikowany jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (Lzr) lub grunty zadrzewione i zakrzewione (Ls). W rezultacie we wszystkich trzech sprawach wynik klasyfikacji powinien być inny niż zawarty w pierwotnych dokumentach sporządzonych przez klasyfikatorów: w dwóch przypadkach brak było podstaw do dokonywania zmian w zakresie klasyfikacji gruntów, a w jednym przypadku powinien zostać określony inny rodzaj użytków.

(akta kontroli str. 576-595)

W oparciu o ww. opinię w okresie od 21 września 2020 r. do 8 grudnia 2020 r. wydane zostały trzy decyzje: dwie odmawiające zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz jedna zatwierdzająca zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów z uwzględnieniem zawartych w opinii wskazań.

(akta kontroli str. 596-621)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Powiat nie przeprowadził gleboznawczych klasyfikacji gruntów o łącznej powierzchni 156,06 ha po okresie trzech lat od zakończenia trzech inwestycji melioracyjnych<sup>51</sup>. Naruszono tym § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 4-5, 429-441)

Wicestarosta Lipnowski wyjaśniła, że do organu nie wpłynęło żadne powiadomienie o zakończeniu inwestycji polegającej na melioracji gruntów ani mapy obszarów konkurencyjnych lub ich rejestry. Jednakże podjęte zostaną działania naprawcze w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji.

(akta kontroli str. 378, 382)

2. W dwóch<sup>52</sup> z 50 badanych spraw przeprowadzono gleboznawczą klasyfikację gruntów ujętych w EGiB jako drogi, czym naruszono art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>53</sup>. Zgodnie z tym przepisem gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne.

<sup>48</sup> Opinią objęto działki 331/16 obr. Wielgie; 1/20 obr. Wielgie; 17/3 obr. Gnojno.

<sup>49</sup> Przy czym w dwóch przeprowadzonej klasyfikacjach nieprawidłowości dotyczyły map klasyfikacyjnych; a w jednej analizowanej klasyfikacji – opisów części odkrywek.

<sup>50</sup> Miejsce dokonania odkrywek w jednej sprawie.

<sup>51</sup> Zgodnie z informacją uzyskaną z Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie były to zadania prowadzone w latach 2013-2015: (1) „Jesień – Turza Wilcza IIA – melioracje gruntów rolnych”, w ramach którego zmeliorowano grunty o pow. 69,57 ha w gminie Tłuchowo; (2) „Chalin – Ruskowo I – melioracje gruntów rolnych”, w ramach którego zmeliorowano grunty o pow. 41,39 ha w gminach Tłuchowo i Dobrzyń n/Wisłą; (3) „Chalin-Chalin – melioracje gruntów rolnych”, w ramach którego zmeliorowano grunty o pow. 45,10 ha w gminie Dobrzyń n/Wisłą.

<sup>52</sup> Dotyczyło to spraw: 1) w której na działce nr 118/1 w obrębie Lipno 10 gm. miejska Lipo przeklasyfikowano kontur oznaczony jako droga na grunt rolny w klasie VI; w czasie prowadzenia niniejszej kontroli działka ta została podzielona na działki nr 118/10 i 118/11; oraz sprawy 2) w której na działkach nr 341/3; 341/5, 341/74 w obrębie Grochowalsk gm. Dobrzyń n/Wisłą włączono kontury oznaczone jako droga do konturów oznaczonych jako grunty rolne: PsV, RV, RIVb.

<sup>53</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2052; dalej: „Prawo geodezyjne i kartograficzne”.

(akta kontroli str. 519-530, 622-644)

Wicestarosta Lipnowski wyjaśniła, że działka nr 118/10 nie stanowiła nigdy drogi ani ciągu komunikacyjnego. Działki nr 341/3; 341/5, 341/74 w obrębie Grochowalsk gm. Dobrzyń n/Wisłą nie stanowiły nigdy drogi publicznej, były gruntami rolnymi stanowiącymi drogi dojazdowe do nieruchomości rolnych, które dzieliły grunty uprawne osób fizycznych. W obu powyższych przypadkach, w ocenie organu, konieczne stało się przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntu w celu zmiany użytku i uregulowania stanu prawnego. Wyjaśniająca nie przekazała jednak żadnego dokumentu potwierdzającego, że ww. działki stanowiły grunty rolne lub leśne.

(akta kontroli str. 382-383)

W odniesieniu do przedłożonych wyjaśnień należy wskazać, 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 Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>54</sup>.

3. W obu sprawach badanych w zakresie prawidłowości i rzetelności przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów<sup>55</sup> stwierdzono nieprawidłowości w odniesieniu do:

a) gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzonej w okresie kwiecień-maj 2015 r. na działkach nr 177/3 i 179 (obręb Kolankowo) w protokole i operacie klasyfikacyjnym:

- niezgodnie z rzeczywistością określone zostały typy gleb występujące na działkach w konturach RIIIb/A2-m oraz RIIIb/A2-x, tj. w protokole wskazano na występowanie gleb bielcowych, podczas gdy tej nazwy nie używa się już od kilkadziesiąt w odniesieniu do gleb wytworzonych z piasków gliniastych na glinie, a ponadto w toku klasyfikacji nie wskazano na obecność charakterystycznych dla gleb bielcowych wybielonych poziomów wymywania; ponadto w dokumentacji przeprowadzanej klasyfikacji badanym glebom przypisano gatunki świadczące o występowaniu glin do powierzchni terenu, co jest niezgodne z rzeczywistością i zapisami tabel umieszczonych w operacie klasyfikacyjnym;
- dla konturów 13081/RIIIb, 12868/RIIIb, 96/RIIIb niezgodnie z rzeczywistością określono klasę bonitacyjną RIVa, podczas gdy w obrębie wszystkich wymienionych konturów dominowały gleby płowe klasy RIIIb

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Sposób doboru działek poddanych badaniu opisano w pkt 3 sekcji II wystąpienia.

(RIIIb/A2-m oraz RIIIb/A2-x) charakteryzujące się korzystniejszymi warunkami wodno-powietrznymi od gleb klasy RIVa;

b) gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzonej w okresie sierpień-listopad 2018 r. na działce nr 183/4 (obręb Krojczyn) w protokole i operacie klasyfikacyjnym:

- niezgodnie ze stanem faktycznym określono rodzaj użytków gruntowych, gdyż w konturach RIVa i Lzr-RIVa znajdował się park z licznymi starymi drzewami, dobrze utrzymanym trawnikiem i kwietnikami oraz infrastrukturą wypoczynkowo-rekreacyjną<sup>56</sup>, co oznacza, że kontury te stanowiły teren rekreacyjno-wypoczynkowy - Bz; niezgodność dotyczyła także konturów oznaczonych jako Ps, które były zarośnięte ponad 10-letnimi drzewami i krzewami, stanowiły zatem grunt zadrzewiony i zakrzewiony – Lzr-PsIV;
- nieprawidłowo określono gatunki gleb, gdyż w tabelach klasyfikator stwierdził występowanie piasków gliniastych lekkich pylastych przechodzących na głębokości 25 cm w piaski słabogliniaste pylaste, tymczasem w wyniku badań, stwierdzono że jest to opis niezgodny ze stanem faktycznym<sup>57</sup>; ponadto klasyfikator w dokumentacji zawarł sprzeczne informacje, tj. zaliczył badane gleby do garnku „a”, gdzie piaski gliniaste lekkie pylaste zalegają na piaskach słabogliniastych na głębokości ponad 80 cm, a w tabeli w protokole zapisał głębokość 25 cm;
- dla konturów 12-508/RIIIb i 12-50/Lzr/IIIb niezgodnie z rzeczywistością określono klasę bonitacyjną odpowiednio RIVa i Lzr-RIVa, gdyż w obrębie tych konturów dominowały gleby płowe klasy RIIIb (RIIIb/A2-x); klasyfikator nie uwzględnił bowiem w swojej ocenie bardzo dobrze rozwiniętych poziomów próchnicznych i głębiej leżących piasków gliniastych mocnych pylastych.

W rezultacie wyniki ww. przeprowadzonych dwóch klasyfikacji gruntów, mimo że były błędne, zostały zatwierdzone decyzjami nr (...) z 11 maja 2015 r. i nr (...) z 14 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 116-142, 159-203, 214-254, 451-456, 460-484)

Wicestarosta Lipnowski wyjaśniła m.in., że pracownicy Starostwa dokonują ocen operatów klasyfikacyjnych, w szczególności w zakresie numerów działek, właściciela, powierzchni działek oraz ich położenia, nie mają natomiast odpowiedniego wykształcenia i kwalifikacji w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Z tego powodu proces klasyfikacji rozpoczyna się od wyłonienia gleboznawcy, który posiada odpowiednią wiedzę. Sporządza on operat (wraz z wykazami danych ewidencyjnych), który przed przyjęciem do zasobu Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej jest poddawany sprawdzeniu pod względem kompletności i zgodności wykonania.

Wicestarosta Lipnowski wskazała, odnosząc się do zakresu sprawowanego nadzoru, że ze względu na brak kwalifikacji pracowników w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie były przeprowadzane weryfikacje odnoszące się do typu i rodzaju gleby oraz klasy bonitacyjnej. Pracownicy nie weryfikowali także klasyfikacji w terenie. Jednak od początku 2020 r. przeprowadzone są kontrole

<sup>56</sup> Ławkami, wybetonowanymi chodnikami i pozostałościami po boisku do gry w siatkówkę.

<sup>57</sup> W glebach analizowanych konturów występowały piaski gliniaste lekkie pylaste na piaskach gliniastych mocnych pylastych. Piaski słabogliniaste pylaste zaczynały się dopiero na głębokości ok. 1 m.

poprawności wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, które są zlecane podmiotom zewnętrznym posiadającym odpowiednią wiedzę i uprawnienia.

Wyjaśniająca, odnosząc się do przyczyn, dla których w 2018 r. wykonano dwukrotnie gleboznawcze klasyfikacje gruntów działki nr 183/4 w Krojczynie z odmiennymi wynikami, wskazała że właściciel nie zgadzał się z pierwszą klasyfikacją, która utrzymała dotychczasowe sklasyfikowanie gruntu. Właściciel nie złożył kontroperatu, jednak ponownie złożył nowy wniosek. Inny klasyfikator, po dokonaniu oględzin w terenie, doszedł do odmiennych wniosków. Wskazał, że wskutek przesuszenia grunt należy przeklasyfikować. Organ nie stwierdził nieprawidłowości w sporządzeniu tego operatu i wydał odpowiednią decyzję zmieniającą klasę gruntu z RIIIb na RIVa.

(akta kontroli str. 561-563)

Zgodnie z informacją uzyskaną od organu podatkowego nieprawidłowe wyniki klasyfikacji miały skutki finansowe w sprawie dotyczącej działek nr 177/3 i 179 (obręb Kolankowo)<sup>58</sup>, gdyż prawidłowe przeprowadzenie klasyfikacji zwiększyłoby wartość podatku należnego Gminie Lipno w okresie od czerwca 2015 r. do września 2020 r. ogółem o 577 zł.

(akta kontroli str. 715)

4. W jednej na 50 badanych spraw<sup>59</sup> wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji, mimo że protokół z klasyfikacji nie zawierał pełnego zakresu danych wymaganych § 8 ust. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów<sup>60</sup>. Pomimo ww. braków operat klasyfikacyjny przyjęto również do zasobu geodezyjnego.

(akta kontroli str. 519-530, 645-647)

Wicestarosta Lipnowski wyjaśniła, że protokół z klasyfikacji zawierał opis uzasadnienia dokonywanych w nim zmian. Zawarto w tej części zapisy dotyczące ogólnej charakterystyki gruntów objętych klasyfikacją, dominujące rodzaje użytków gruntowych, typy gleb, oraz dominujące klasy bonitacyjne. W protokole zawarto także informację o czynnościach klasyfikatora.

(akta kontroli str. 379,386)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że we wskazanej sprawie klasyfikator pozostawił niewypełnioną część protokołu „opis czynności”, przez co protokół nie zawierał danych o ukształtowania terenu, jego wzniesieniu nad poziom morza, ilości opadów atmosferycznych, stosunkach wodnych i istniejących budowach wodno-melioracyjnych.

5. W jednej<sup>61</sup> spośród 50 badanych spraw wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji, w wyniku której na działce nr 933 obręb Skępe 5 zmieniono użytek z lasu na rolę w trybie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tymczasem właściwy dla tej zmiany użytku był tryb określony w art. 13 ust. 2-3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>62</sup>.

W operacie klasyfikacyjnym określono, że w EGiB na ww. działce o pow. 0,19 ha widnieje wpis o użytku leśnym (Ls), jednak grunt jest w użytkowaniu rolnym; działka

<sup>58</sup> W sprawie dotyczącej działki nr 183/4 (obręb Krojczyn) właścicielem poddawanej nieruchomości była gmina, będąca jednocześnie organem podatkowym.

<sup>59</sup> Dotyczącej klasyfikacji z urzędu działek 7 i 167 obr. Bobrownickie Pole gm. Bobrowniki.

<sup>60</sup> Tj. danych o: ogólnej charakterystyce gruntów objętych klasyfikacją, w tym ukształtowania terenu, jego wzniesieniu nad poziom morza, ilości opadów atmosferycznych, stosunkach wodnych, istniejących budowach wodno-melioracyjnych, dominujących rodzajach użytków gruntowych, typach gleb oraz dominujących klasach bonitacyjnych.

<sup>61</sup> Dotyczącej działki nr 933 obręb Skępe.

<sup>62</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1463.; dalej: „ustawa o lasach”.

nie jest ujęta w aktualnym uproszczonym planie urządzenia lasów oraz w inwentaryzacji lasów; najprawdopodobniej jest to błąd klasyfikacji gruntów, a na sąsiednich działkach nie występują powierzchnie leśne.

Tymczasem z informacji przekazanej przez Burmistrza Skępego wynikało, że w dniu wydawania ww. decyzji działka nr 933 objęta była miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego<sup>63</sup>, który przewidywał dla południowej (przeklasyfikowanej na rolę) części ww. działki funkcję zieleni leśnej. W związku z powyższym ta część działki 933 była przeznaczona była cele leśne. Oznacza to, że zmiana lasu na użytek rolny była dopuszczalna w trybie i na zasadach określonych w art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 404-407, 519-530, 648-658)

Wicestarosta Lipnowski wyjaśniła, że w powyższej sprawie wydano rozstrzygnięcie na podstawie dowodów zwartych w aktach sprawy i operacie klasyfikacyjnym. Gleboznawca stwierdził wykorzystanie gruntu w celach rolniczych. Nie analizowano zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 559, 563)

6. W trzech badanych sprawach na 46, w których klasyfikacja wskazała na konieczność dokonania zmian w EGiB, jej wyniki ujęto w ewidencji odpowiednio 36, 71 i 150 dni<sup>64</sup> od daty, w którym decyzja stała się ostateczna, tj. z przekroczeniem 30-dniowego terminu wskazanego w § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>65</sup>.

Ponadto w jednej z badanych spraw zawiadomienie o zmianach w EGiB (wprowadzonych w wyniku z przeprowadzonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów), przekazano do organu podatkowego po 99 dniach od wprowadzenia tych zmian<sup>66</sup>, co należy uznać za działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 519-530, 531-550)

Wicestarosta Lipnowski wyjaśniła, że powstałe opóźnienia wynikały z okresowych problemów kadrowych będących następstwem choroby odpowiedzialnego pracownika. Wyjaśniająca podkreśliła, że materia przedmiotowych spraw jest uregulowana ustawowo w sposób dość ogólnikowy i nieprecyzyjny, który w codziennej praktyce powoduje trudności w realizowaniu stawianych zadań. Dlatego dopiero w 2018 r. udało się opracować procedurę zapewniającą terminowe wprowadzanie wyników gleboznawczej klasyfikacji gruntów do EGiB.

(akta kontroli str. 389-390, 392)

Zgodnie z informacją uzyskaną od organów podatkowych, opóźnienie we wprowadzeniu wyników gleboznawczej klasyfikacji gruntów miało w jednym z ww. przypadków nieznaczne skutki finansowe<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Przyjętym Uchwałą Rady Miejskiej w Skępem nr XXXI/227/2009 z 30 czerwca 2009 r. Dz.Urz. Woj. Kuj.-Pom. Nr 85 poz. 1492 z dn. 18 sierpnia 2009 r.

<sup>64</sup> W sprawie nr (...) decyzja stała się ostateczna 2 marca 2018 r., a EGiB zaktualizowano 25 kwietnia 2018 r., tj. po 36 dniach; w sprawie (...) decyzja stała się ostateczna 14 grudnia 2016 r. a odpowiednich zmian w EGiB dokonano 23 lutego 2017 r., tj. po 71 dniach; w sprawie (...) decyzja stała się ostateczna 21 listopada 2017 r., a odpowiednich zmian w ewidencji dokonano 20 kwietnia 2018 r., tj. po 150 dniach.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 393.

<sup>66</sup> Nr (...), w której zawiadomienie przekazano do gminy Skępe dopiero 21.08.2019 r., podczas gdy zmiany w ewidencji dokonano 99 dni wcześniej, tj. 14.05.2019 r.

<sup>67</sup> Zgodnie z informacją uzyskaną od organów podatkowych, opóźnienie we wprowadzeniu wyników gleboznawczej klasyfikacji gruntów miało skutki finansowe w odniesieniu do działek nr 7 oraz 167 obręb Bobrownickie Pole, w postaci naliczenia podatku wyższego o kilkanaście złotych.

(akta kontroli str. 396-403)

7. W zawiadomieniach o wszczęciu postępowań z urzędu w sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów z lat 2015-2018 nie określono miejsca i terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, czym naruszono § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 519-530)

Wicestarosta Lipnowski wyjaśniła, że w latach 2015-2018 w wyniku dużej liczby spraw dotyczących zalesień powstał problem z ustaleniem dogodnych terminów, w których właściciele i klasyfikator mogli osobiście stawić się na gruncie w celu weryfikacji i podpisu protokołu z czynności gleboznawczych. W celu zapewnienia jawności postępowania i zapewnienia profesjonalnego podejścia do sprawy ustalenie terminu oraz godziny wizyty w terenie powierzono klasyfikatorowi. W kolejnych latach, ze względu na mniejszą liczbę spraw, Starostwo informowało o terminach i godzinach spotkań.

(akta kontroli str. 379, 385-386)

8. W przypadku 9 spraw<sup>68</sup> (na 18 badanych wszczętych z urzędu) decyzje określające gleboznawcze klasyfikacje gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>69</sup>, bez zawiadomienia stron wymaganego art. 36 § 1 kpa. Ponadto w 3 z 32 spraw wszczętych na wniosek stwierdzono przypadki naruszenia art. 36 §1 kpa, gdyż strony zawiadamiano ze znacznym opóźnieniem<sup>70</sup> lub nie zawiadomiono ponownie<sup>71</sup> o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 519-530)

Wicestarosta Lipnowski wyjaśniła, że w przypadku spraw wszczętych z urzędu podejmowano czynności także z udziałem stron, które były informowane o czynnościach podejmowanych w toku toczących się postępowań. W szczególności były zawiadamiane o miejscu i terminie wyłożenia projektu ustalenia klasyfikacji. Ponadto organ pomimo niewystosowania postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy nie pozostawał w bezczynności, podejmując kolejne czynności przewidziane rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji gruntów. W odniesieniu do spraw wszczynanych na wniosek, Wicestarosta Lipnowski wskazała na: trudności związane z wyłonieniem klasyfikatora (w dwóch sprawach) oraz opóźnienie wynikające z błędów w operacie klasyfikacyjnym (w jednej sprawie). Te zewnętrzne przyczyny spowodowały, iż wskazywane wcześniej terminy nie zostały dochowane.

(akta kontroli str. 378-379, 383-385)

---

<sup>68</sup> W badanej grupie były to sprawy z lat 2015-2016. Badane sprawy wszczynane z urzędu w 2015 r. trwały od 119 do 122 dni, a wszczęte z urzędu w 2016 r. od 67 do 81 dni (czas ten, z wyłączeniem terminów doręczenia zawiadomień o zgromadzeniu materiału dowodowego i wyznaczonego okresu na zapoznanie się z aktami sprawy wyniósł w 2015 r. od 102 do 107 dni, a w 2016 r. od 35 do 67 dni).

<sup>69</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej „kpa”.

<sup>70</sup> W dwóch sprawach wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy dopiero w dniu 1 marca 2017 r., pomimo że wcześniej wyznaczony termin na załatwienie tych spraw upłynął 6 lutego 2017 r.

<sup>71</sup> W sprawie wszczętej na wniosek, pomimo powstających opóźnień w sporządzaniu operatu klasyfikacyjnego (w umowie z gleboznawcą wyznaczono termin 28 lutego 2017 r., a operat klasyfikacyjny został przekazany 29 maja 2017 r.), nie powiadomiono ponownie stron o tych przyczynach i nie wyznaczono terminu załatwienia sprawy. W rezultacie decyzja została wydana 44 dni po terminie załatwienia sprawy wyznaczonym postanowieniem z 19 grudnia 2017 r.



9. W jednej sprawie, na 32 zbadane postępowania wszczęte na wniosek, nie wystosowano do właścicieli zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. W sprawie tej wystosowano zawiadomienie o zgromadzeniu materiału dowodowego, w którym wskazano na operat klasyfikacyjny, jednak nie pouczono o prawie do wnoszenia do niego zastrzeżeń, w trybie wskazanym w § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 519-530)

Wicestarosta Lipnowski wyjaśniła, że na każdym kroku toczącego się postępowania właściciel nieruchomości brał w nim czynny udział, poprzez osobiste odbieranie dokumentów i zapoznanie się z zebrany materiał dowodowy (projektem klasyfikacji). Właściciel nie wnosił przy tym żadnych zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 379, 385)

10. Nie zapewniono odpowiedniego nadzoru nad terminowością wykonania zadań przez gleboznawców w dwóch badanych sprawach gleboznawczej klasyfikacji gruntów podejmowanych na wniosek.

W sprawie (...) umowa z gleboznawcą określała termin wykonania klasyfikacji na 28 lutego 2017 r., stroną zawiadomiono o możliwości składania zastrzeżeń do projektu klasyfikacji dopiero 20 kwietnia 2017 r. a operaty gleboznawca przekazał do zasobu 29 maja 2017 r.;

W sprawie (...) umowa z gleboznawcą określała termin wykonania na 14 sierpnia 2015 r. strony zawiadomiono o możliwości składania zastrzeżeń do projektu klasyfikacji dopiero 28 września 2015 r., a operat przekazano do zasobu 23 września 2015 r.

W przypadku powyższych dwóch spraw wszczętych na wniosek, w aktach nie zamieszczono protokołu odbioru, nie naliczono także kar umownych<sup>72</sup>. W sprawie nr (...), biorąc pod uwagę 51 dni opóźnienia, kara umowna mogłaby wynieść 75,28 zł, a w sprawie nr (...), biorąc pod uwagę 40 dni opóźnienia, kara umowna mogłaby wynieść 39,36 zł<sup>73</sup>.

(akta kontroli str. 519-530, 641-644, 664-689, 719-721)

Wicestarosta Lipnowski wyjaśniła, że było to następstwem niedopatrzania.

(akta kontroli str. 379-380, 386-387)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane działania mające na celu zapewnienie nadzoru nad prowadzonymi gleboznawczymi klasyfikacjami gruntów. Za szczególnie pozytywne należy uznać przeprowadzanie kontroli wewnętrznej w zakresie postępowań dotyczących gleboznawczych klasyfikacji gruntów, jak i zlecenie wykonania (sfinansowanej z dotacji) oceny merytorycznej czynności klasyfikatorów.

<sup>72</sup> Opóźnienie 51 dni obliczono między datą umowną a datą zawiadomienia właściciela o możliwości wnoszenia zastrzeżeń do projektu klasyfikacji. Obliczenia kwoty dokonano z uwzględnieniem ustalonej kary umownej na 0,2% wynagrodzenia za dzień opóźnienia oraz wartość umowy - 738 zł.

<sup>73</sup> Opóźnienie 40 dni obliczono między datą umowną a datą przedłożenia operatu klasyfikacyjnego do ośrodka dokumentacji geodezyjnej. Obliczenia kwoty dokonano z uwzględnieniem ustalonej kary umownej na 0,2% wynagrodzenia za dzień opóźnienia oraz wartości umowy - 492 zł.

Pomimo podejmowanych w Starostwie działań nadzorczych kontrola NIK wykazała szereg nieprawidłowości w dwóch<sup>74</sup> badanych projektach ustalenia klasyfikacji. Najistotniejsze z nich dotyczyły bezpodstawnej zmiany, w obu przypadkach, klasy bonitacyjnej gruntów z IIIb na IVa, a w jednej sprawie także niewłaściwego określenia rodzaju użytków. Stwierdzono również niewykonanie obowiązkowych klasyfikacji gruntów zmeliorowanych oraz dwa przypadki sklasyfikowania gruntów innych niż rolne i leśne, które nie mogły zostać poddane tym czynnościom. W niewłaściwym trybie dokonano zmiany gruntu leśnego na rolny. W dwóch przypadkach nie ujawniono opóźnień w wykonaniu zadań przez gleboznawców, co skutkowało nienaliczaniem kar umownych.

Na ocenę ma także wpływ fakt, że liczba stwierdzonych nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach malała w kolejnych latach. W szczególności przypadki niewyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy wystąpiły wyłącznie w sprawach z lat 2015-2016, a opóźnienia we wprowadzaniu wyników klasyfikacji do EGiB nie miały miejsca po 2018 r. Od 2019 r. natomiast w zawiadomieniach o wszczęciu postępowań z urzędu określano już miejsce i termin rozpoczęcia czynności w terenie. Powyższe potwierdza, że system nadzoru w Starostwie uwzględnia mechanizmy kontrolne i naprawcze.

#### **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   | NIK nie formułuje uwag.  |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zmeliorowanych w latach 2013-2015.</li><li>2. Dokonywanie gleboznawczych klasyfikacji wyłącznie gruntów rolnych i leśnych.</li><li>3. Dokonywanie zmian gruntów leśnych na rolne we właściwym trybie.</li><li>4. Zwiększenie nadzoru nad terminowością wykonywania określonych umowami zadań gleboznawców, w tym dokumentowanie daty przekazania i przyjęcia projektów klasyfikacji.</li></ol> |

#### **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.

<sup>74</sup> Sprawy dotyczącej działek nr 177/3 i 179 (obręb Kolankowo) oraz działki nr 183/4 (obręb Krojczyn).

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,        grudnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor

Tomasz Sobecki

Kontrolerzy

Grzegorz Piotrowski

doradca ekonomiczny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Leszek Murat

główny specjalista k.p.

.....  
*podpis*