



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.013.02.2022

Wiesława Pawłowska
Starosta Inowrocławski
Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu
ul. Mątewska 17
88-100 Inowrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu ¹ , ul. Mątewska 17, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesława Pawłowska, Starosta Inowrocławski, od 20 listopada 2018 r. ² Poprzednio, od 25 listopada 2006 r. do 19 listopada 2018 r. Starostą Inowrocławskim był Pan Tadeusz Majewski.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie ³ , jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/107/2022 z 9 czerwca 2022 roku

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Starostwo było prawidłowo przygotowane do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wybór klasyfikatorów odbywał się w sposób konkurencyjny, na podstawie obowiązujących uregulowań wewnętrznych Starostwa, spośród osób legitymujących się stosowną wiedzą i doświadczeniem. Ponadto wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację i nadzór nad zadaniami z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

NIK pozytywnie ocenia sklasyfikowanie z urzędu wszystkich gruntów po zalesieniu, wskazuje jednak na obowiązek przeprowadzania także klasyfikacji po przeprowadzonej melioracji.

W postępowaniach odpowiednio upoważniano klasyfikatorów. Zapewniono także czynny udział stron w każdym stadium i prawidłowo obciążano je kosztami przeprowadzonych prac. Stwierdzono jednak nieprawidłowości odnoszące się do terminu zakończenia 20% badanych spraw, a także kompletności protokołów z klasyfikacji i poprawności ustaleń dokonanych przez klasyfikatorów.

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ tj. do 11 października 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

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

Ponadto z opóźnieniem wprowadzano wyniki klasyfikacji do ewidencji gruntów i budynków⁶, a także informowano organy podatkowe o tych zmianach.

W ocenie NIK najpoważniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- pięciu przypadków naruszenia przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷;
- przeprowadzenia 11 gleboznawczych klasyfikacji gruntów innych niż rolne i leśne, co było sprzeczne z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁸.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zmiana gruntów rolnych na nierolne oraz lasu na grunty rolne wymaga przeprowadzenia postępowań określonych ustawą o ochronie gruntów i nie jest możliwa do przeprowadzenia wyłącznie poprzez klasyfikację gruntów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (I kw.) w Starostwie przeprowadzono łącznie 152 postępowania dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁹ (28 w 2017 r., 29 w 2018 r., 34 w 2019 r., 30 w 2020 r., 25 w 2021 r. i sześć w I kw. 2022 r.). Powierzchnia gruntów objęta klasyfikacją w ww. okresie wynosiła 1 107,85 ha, z czego 1 092,92 ha (99,9%) zostało przeklasyfikowanych na wniosek, a 11,14 ha (0,1%) z urzędu.

(akta kontroli str. 5)

Postępowania prowadzone z urzędu we wszystkich przypadkach dotyczyły zalesienia poprzez zmianę rodzaju gruntu i klasy bonitacyjnej z gruntów ornych na lasy (klasa od IV do VI). W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu nie wykonano prac polegających na scaleniach gruntów.

(akta kontroli str. 773-778, 806)

1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym do zadań Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami¹⁰ należało m.in. prowadzenie gleboznawczych klasyfikacji gruntów, a także spraw w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych. Zadania w zakresie prowadzenia klasyfikacji gruntów zostały przypisane jednemu pracownikowi ww. wydziału¹¹.

(akta kontroli str. 41-42, 45, 56-57, 72-73, 76-108, 813-816)

Na stronie BIP Starostwa udostępniono informacje o podstawach prawnych w zakresie prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, odpowiedzialnej komórce organizacyjnej oraz osobach przewidzianych do kontaktu, a także o opłacie

⁶ Dalej: „EGiB”

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm., dalej „ustawa o ochronie gruntów”.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm., dalej: „prawo geodezyjne”.

⁹ Dotyczy postępowań ustalających/aktualizujących klasyfikację gruntów wg. daty wydania decyzji. Ponadto wydano 25 decyzji o odmowie aktualizacji klasyfikacji gruntów. Z uwzględnieniem ww. decyzji, ogółem decyzji dotyczących klasyfikacji gruntów wydano 30 w 2017 r., 33 w 2018 r., 39 w 2019 r., 33 w 2020 r., 35 w 2021 r., siedem w I kw. 2022 r.

¹⁰ Dalej: „WGKiGN”.

¹¹ Od 1 października 2021 r. realizował je inny pracownik, zastępujący ww. osobę (zastępstwo określono w zakresie obowiązków).

skarbowej w tym zakresie. Zamieszczono także wzór wniosku o wszczęcie postępowania¹².

(akta kontroli str. 117-125)

Pracownik realizujący zadania w zakresie klasyfikacji gruntów posiadał wykształcenie wyższe kierunkowe w zakresie geodezji i kartografii, a pracownik go zastępujący także wykształcenie na kierunku administracji. Naczelnicy „WGKiGN” posiadali wykształcenie wyższe w zakresie administracji lub geodezji i kartografii¹³. Trzy na cztery ww. osoby w okresie kontrolowanym uczestniczyły w szkoleniu w zakresie postępowań administracyjnych lub prowadzenia spraw z zakresu geodezji i kartografii.

(akta kontroli str. 76-77)

1.3. Klasyfikatorów wyłaniano w toku postępowań prowadzonych na podstawie regulaminów określających w Starostwie zasady zamówień na kwoty bagatelne. Wyboru dokonywano w sposób konkurencyjny w trybie zapytania ofertowego zamieszczonego na stronie BIP Starostwa albo wysłanego do od trzech do pięciu podmiotów¹⁴.

(akta kontroli str. 132-271, 773-778, 809-812)

1.4. Klasyfikatorzy wyłaniani w postępowaniach wskazanych pkt 1.3 legitymowali się m.in. ukończeniem kursów lub studiów podyplomowych z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzonych przez Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach. Przedłożone dokumenty wskazywały także na doświadczenie zawodowe wynoszące od 16 do 23 lat¹⁵.

(akta kontroli str. 126-131)

1.5. Wydatki poniesione przez Starostwo na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w poszczególnych latach wynosiły: w 2017 r. – 10,8 tys. zł, w 2018 r. – 29,2 tys. zł, w 2019 r. – 26,6 tys. zł, w 2020 r. – 23,6 tys. zł, w 2021 r. – 29,3 tys. zł, w I kw. 2022 r. – 63,3 tys. zł.

Ww. nakłady pochodziły ze środków własnych Starostwa, które znajdowały pokrycie z uzyskanych dochodów z zaliczek na koszty postępowań (szczegóły w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia), wniesionych przez wnioskodawców. Starostwo w kontrolowanym okresie nie uzyskało dotacji z budżetu państwa na zadania w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 805)

1.6. Starosta podała, że problemy występujące w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wynikają przede wszystkim z niejasnych regulacji i luk prawnych, przy czym najistotniejsze byłyby zmiany w zakresie:

- wskazania wymaganych kwalifikacji osób, które mogą pełnić funkcję klasyfikatora;

¹² Wskazywał on pola odnoszące się do danych wnioskodawcy, danych nieruchomości objętej klasyfikacją, powodów przeprowadzenia klasyfikacji. Składający wniosek umieszczając podpis wyrażał jednocześnie zgodę do pokrycie kosztów związanych z klasyfikacją gruntów.

¹³ Osoba sprawująca ww. funkcję do 31 marca 2020 r. (w dalszym okresie Geodeta Powiatowy i Kierownik Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej) posiadała także studia podyplomowe w zakresie gleboznawstwa.

¹⁴ Badaniu poddano procedury wyłonienia klasyfikatorów z lat 2017-2019 w każdej ze spraw z tego okresu dobranej do badania, a ponadto trzy postępowania dotyczące wyłonienia klasyfikatora na lata 2020, 2021 i 2022 – ogółem 23 postępowania o zamówienie publiczne na kwoty bagatelne (wartość objętych badaniami wydatków ogółem wynosiła 73,8 tys. zł).

¹⁵ Doświadczenie na koniec okresu kontrolowanego, ustalone na podstawie najstarszych przekazanych przez Starostwo dokumentów potwierdzających powierzenie zadań w zakresie prowadzenia klasyfikacji gruntów.

- określenia roli geodety w postępowaniu klasyfikacyjnym, a także wymagań w zakresie sporządzanej przez niego dokumentacji w operacie klasyfikacyjnym;
- unormowania kwestii zmiany użytku nierolnego na rolny;
- uregulowania możliwości stosowania innych przepisów prawa w postępowaniu klasyfikacyjnym.

(akta kontroli str. 719)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Starostwo było prawidłowo przygotowane do realizacji zadań z zakresu klasyfikacji gruntów dzięki m.in. wyznaczeniu komórki i osób odpowiedzialnych za ten obszar działalności. Wybór klasyfikatorów odbywał się w sposób konkurencyjny, na podstawie obowiązujących uregulowań wewnętrznych Starostwa, spośród osób legitymujących się stosowną wiedzą i doświadczeniem. Na stronie BIP Powiatu zamieszczono podstawowe informacje o gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym m.in. wzór wniosku i podstawy prawne.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2017-2022 (I kw.) Starosta z urzędu sklasyfikował wszystkie grunty po zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁶. Na terenie powiatu znajdowały się także tereny, o łącznej powierzchni 11,08 ha, poddane w 2013 r. melioracji, które w okresie kontrolowanym nie zostały sklasyfikowane. Zostało to opisane dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 5, 7, 10, 14, 354-356, 773, 817-820)

2.2. Badanie prawidłowości przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto 50 postępowań¹⁷ z lat 2017-2022 (I kw.), wykazało m.in., że:

- we wszystkich sprawach wyznaczano klasyfikatora i upoważniano go do przeprowadzania klasyfikacji gruntów, informując o tym stronę;
- we wszystkich sprawach koszty prac przeprowadzonych przez klasyfikatorów¹⁸ obciążały wnioskodawcę, zgodnie z art. 262 § 1 i 263 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹. Wydawano w nich również postanowienia, na podstawie art. 262 §2 kpa, z żądaniem od strony złożenia zaliczki na pokrycie wskazanych wyżej kosztów postępowania;
- we wszystkich sprawach prowadzonych z urzędu prawidłowo dokonano zawiadomienia o wszczęciu postępowania, wymaganego art. 61 § 4 kpa w zw. z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- we wszystkich sprawach przeprowadzono czynności klasyfikacyjne w terenie, zawiadamiając strony o terminie podjęcia tych czynności, a także sporządzono projekt ustalenia klasyfikacji, przy czym: we wszystkich

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1246, dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

¹⁷ Z czego wszystkie sześć spraw prowadzonych z urzędu, a ponadto 44 postępowań wszczętych na wniosek, z czego siedem dobranych celowo i 37 losowo z wykazu akt spraw za lata 2017-2021.

¹⁸ Ustalane w drodze postępowań o zamówienie publiczne na kwoty bagatelne, opisanych w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, dalej: „kpa”.

sprawach, opracowano mapę klasyfikacji zawierającą dane wskazane w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, a w 33 badanych sprawach sporządzono protokół zawierający wszelkie informacje wskazane w § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji (braki stwierdzone w pozostałych przypadkach opisano dalej w sekcji ustalone nieprawidłowości);

- w 11 przypadkach niezgodnie z przepisami prawa geodezyjnego wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, a ponadto w pięciu przypadkach wydano decyzje zmieniające użytek z gruntów rolnych na grunty inne niż rolne lub z lasów na grunty rolne, bez zachowania przepisów ustawy o ochronie gruntów, co opisano dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości;
- każde postępowanie zakończono wydaniem przez Starostę decyzji, przy czym w sześciu przypadkach odmówiono zmiany klasyfikacji gruntów, a w pozostałych przypadkach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów. Treść decyzji w każdym z badanych przypadków odpowiadała przygotowanemu przez klasyfikatora projektowi klasyfikacji;
- 40 spraw prowadzono terminowo, jednak w 10 przypadkach decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem przepisów w zakresie terminu załatwienia sprawy lub przepisów określających obowiązek m.in. zawiadomienia strony o przyczynach zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, co opisano dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 773-778, 808-809)

2.3. Badaniem 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 klasyfikacji²⁰, dotyczące działek o łącznej powierzchni 1,7609 ha. W powyższych sprawach ustalono m.in., że: w jednym przypadku²¹ przeprowadzono klasyfikację działki niebędącej gruntem rolnym (oznaczonej jako droga), na kolejnych trzech działkach dokonano zmiany rodzaju użytku z gruntów ornych na grunty inne niż rolne, z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie gruntów, a na jednej pozostałej działce z gruntem ornym, niewłaściwie określono typ, rodzaj i gatunek gleby. W kolejnych dwóch sprawach prawidłowo określono rodzaj użytku i klasę gruntu, jednak nieprawidłowo określono typ oraz gatunek gleb²² albo gatunek gleb²³. Powyższe opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 272-318, 551-644, 659, 664-701, 806-807)

2.4. W każdym z 44 przypadków zatwierdzenia zmian w klasyfikacji gruntów (w próbie badanych 50 spraw) Starosta informował organy podatkowe o dokonanych zmianach w EGiB, które miały znaczenie dla wymiaru podatku. Stwierdzono jednak, że:

- w 10 sprawach zmiany w EGiB dokonano po upływie 30 dni od momentu, w którym decyzje zatwierdzające wyniki klasyfikacji (w poszczególnych sprawach od 33 do 181 dni) stały się ostateczne;

²⁰ Wybrane celowo sprawy prowadzone na wniosek złożony przez podmioty publiczne: nr GN.II.6623.24.2017; GN.II.6623.6.2018; GN.II.6623.2.2020.

²¹ Sprawa nr GN.II.6623.2.2020.

²² Sprawa nr GN.II.6623.6.2018.

²³ Sprawa nr GN.II.6623.24.2017.

- w 22 przypadkach wysłano zawiadomienia o dokonanych zmianach w EGiB po upływie 14 dni od ich dokonania (w tym w ośmiu przypadkach, po upływie 30 dni).

Powyższe opóźnienia zostały opisane dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 773-778)

Badaniem pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB objęto jedną działkę²⁴. Stwierdzono zgodność danych w powyższej ewidencji ze stanem faktycznym w zakresie rodzajów użytków gruntowych a także klasy bonitacyjnej. Ponadto typ (czarne ziemie) i gatunek gleby („a”) określone na mapie klasyfikacyjnej były zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 660-663, 666-701, 779-785)

2.5. W latach 2017-2022 (I kw.) realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, nie była odrębnym przedmiotem zarówno kontroli zewnętrznych, jak i kontroli wewnętrznych oraz audytów. W ramach analizy ryzyka związanej z procesem kontroli zarządczej nie identyfikowano także czynników ryzyka w zakresie klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 729, 806)

2.6. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z prowadzeniem klasyfikacji gleboznawczej gruntów nie były przedmiotem skarg, informacji o nieprawidłowościach i wniosków o udzielenie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 729, 806-807)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech na 50 badanych postępowań w sprawie aktualizacji klasyfikacji gleboznawczej gruntów²⁵ Starosta wydał decyzje zmieniające²⁶ oznaczenie grup użytków gruntowych z: *grunty rolne* na: *grunty zabudowane i zurbanizowane*, z pominięciem przepisów ustawy o ochronie gruntów:

a) we wszystkich trzech przypadkach zmiany dokonano pomimo, że w odniesieniu do działek poddanych klasyfikacjom, oznaczonych w ewidencji jako grunty orne R klasy II i IIIa nie wydano wymaganych art. 11 ustawy o ochronie gruntów decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji rolnej;

b) w jednym przypadku²⁷ działki objęte decyzją, jak wynika z informacji Wójta Gminy Inowrocław, znajdowały się w obszarze dla którego należało sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²⁸. W związku z tym, zgodnie z art. 7 ust. 1 w zw. ust. 2 pkt 1 ww. ustawy²⁹ zmiana przeznaczenia tych gruntów powinna być dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i poprzedzona uzyskaniem zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi;

²⁴ Działka nr 15/37 obręb Kobylniki, wybrana celowo spośród działek rolnych należących do Powiatu Inowrocławskiego.

²⁵ (1) GN.II.6623.2.2020; (2) GN.II.6623.17.2019; (3) GN.II.6623.26.2020.

²⁶ Wszystkie trzy przypadki na wniosek jednego podmiotu publicznego – jednostki samorządu terytorialnego.

²⁷ Sprawa GN.II.6623.17.2019.

²⁸ Znajdowały się one w obszarze z predyspozycjami dla rozwoju funkcji mieszkaniowo-usługowych.

²⁹ Nie zachodziły przy tym wyłączenia określone w art. 7 ust. 1a i 2a ustawy o ochronie gruntów. W szczególności zmiana użytku z roli klasy IIIa na strefy rekreacyjno-wypoczynkowe dotyczyła łącznej powierzchni 0,8485 ha, co stanowiło o niespełnieniu przesłanki z art. 7 ust. 2a pkt 4 ww. ustawy.

c) w jednej z powyższych spraw³⁰ klasyfikator wskazał na degradację (m.in. zagruzowanie) części gruntów rolnych, podczas gdy m.in. art. 3, art. 15 i art. 20 ustawy o ochronie gruntów wskazują na konieczność ochrony gruntów rolnych poprzez ograniczanie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, przeciwdziałanie degradacji tych gruntów i ich rekultywację. W tej sytuacji klasyfikator powinien zgłosić Staroście stwierdzony stan, a nie dokonywać zmiany użytku z rolnego na nierolny³¹, gdyż stwierdzenie degradacji gruntów nie jest samoistną podstawą do ich wyłączenia z produkcji rolnej.

(akta kontroli str. 272-353, 357-377, 644-650, 666-701, 733-735)

Starosta Inowrocławski wyjaśniła, że działania organu w powyższym zakresie wynikały z własnej interpretacji niejasnych uregulowań. Brak jest w przepisach prawa jednoznacznych norm wymagających, aby w toku gleboznawczej klasyfikacji gruntów analizować objęcie gruntów poddanych tym czynnościom planem zagospodarowania przestrzennego, czy wydaniem w tych sprawach decyzji wskazanych w art. 11 ustawy o ochronie gruntów. Wyjaśniająca wskazała, że ze względu na duże zagruzowanie stwierdzono, że nieruchomości była zabudowana. Brak było informacji o dacie budowy, rozbiórki budynków i funkcji budynków, co uniemożliwiało ocenę zasadności wyłączenia gruntów z produkcji rolnej³².

Odnosząc się dalej do przypadku gruntu zagruzowanego³³ Starosta Inowrocławski wskazała, że klasyfikator dokonał analizy stanu faktycznego przedmiotowego terenu i zaliczył grunt do użytków zgodnie z załącznikiem nr 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³⁴. Nie doszło do pozbawienia charakteru gruntu rolnego, skoro ten już go nie posiadał, ponieważ został zdegradowany. Biegły powołany przez NIK nie wskazał przepisów prawa obligujących do przeprowadzenia rekultywacji. Obecnie w myśl art. 20 ustawy o ochronie gruntów „osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt”. Tymczasem nie ustalono osoby, która spowodowała takie ograniczenie a grunt stanowi własność Gminy Inowrocław. Zatem mając na uwadze odległy czas degradacji i brak informacji o osobie odpowiedzialnej za utratę wartości użytkowej gruntów i wykluczeniu w tym przypadku kłesk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi istnieją problem podmiotu, który winien ją wykonać. Do zadań Starosty należy w szczególności prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, w tym bazy wskazanej w art. 4 ust. 1a pkt 2 prawa geodezyjnego i kartograficznego, zatem przeprowadził aktualizację stosownej bazy danych. Wyjaśniająca wskazała, że istotnym elementem jest również ustalenie faktu, czy przedmiotowy teren w myśl przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest obszarem rolniczej przestrzeni produkcyjnej, co nie jest terminem zdefiniowanym. Tymczasem powyższe zagadnienie ma istotny wpływ dla zastosowania odpowiednich przepisów odnoszących się do rekultywacji, wykraczających także poza ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

(akta kontroli str. 705-706, 727-728)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że prowadzone w Starostwie działania w zakresie klasyfikacji gruntów nie mogą naruszać zasad ustawy o ochronie gruntów, określonych w szczególności w jej art. 6 i 20, jak i regulujących tryb

³⁰ Sprawa GN.II.6623.2.2020.

³¹ Stanowisko to potwierdza m.in. opinia powołanego przez NIK biegłego.

³² Z akt postępowania wynika, że ww. część wyjaśnień dotyczy sprawy GN.II.6623.2.2020 (jedyny przypadek pisemnego wskazania na zagruzowanie), choć nie wynika to wprost z treści wyjaśnień.

³³ Sprawa GN.II.6623.2.2020.

³⁴ Dz. U. poz. 1390 ze zm. Przepis obowiązuje od 31 lipca 2021 r.

postępowania w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, a także obowiązku i trybu rekultywacji gruntów zwłaszcza, że objęte decyzjami grunty były ujęte w klasie II i IIIa, tj. gleby orne bardzo dobre i dobre. W odniesieniu do wyjaśnień odnoszących się do działki zagruzowanej, należy wskazać, że grunty rolne zdefiniowano w art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów, jako „określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne”. Stan faktyczny nie ma w tym przypadku znaczenia, grunty rolne pozostają nimi w myśl ww. ustawy, nawet w przypadku gdy właściciel lub użytkownik wykorzystuje je niezgodnie z takim przeznaczeniem³⁵. Skutek prawny wyłączenia z produkcji gruntów rolnych podlegających ustawie o ochronie gruntów powstaje z dniem uzyskania przymiotu ostateczności przez konstytucyjną decyzję zezwalającą na wyłączenie, w której określa się obowiązki związane z wyłączeniem³⁶.

Zatem całkowicie niezasadna jest opinia wyrażona w wyjaśnieniach, iż nie doszło do pozbawienia charakteru gruntu rolnego, skoro ten już go nie posiadał, ponieważ został zdegradowany. Ponadto w wyjaśnieniach i przedłożonych dowodach nie wykazano wszczęcia postępowania w sprawie rekultywacji, więc brak jest podstaw do jednoznacznego stwierdzenia braku możliwości ustalenia osób odpowiedzialnych za rekultywację (skoro nie podjęto czynności w tym zakresie). Należy także wskazać, że grunty zdewastowane lub zdegradowane przez nieustalone osoby podlegają także rekultywacji, przez podmioty wskazane art. 20 ust. 2 i 2a ustawy o ochronie gruntów.

Należy także wskazać, że wyłączenie gruntów z produkcji rolnej we wskazanych sprawach, przy zachowaniu przepisów ustawy o ochronie gruntów, wymagało wniesienia stosownych opłat³⁷.

(akta kontroli str. 309-310, 331, 352)

2. Powiat nie przeprowadził gleboznawczych klasyfikacji gruntów poddanych melioracji w 2013 r. o łącznej powierzchni 11,08 ha po okresie trzech lat od zakończenia inwestycji melioracyjnych. Naruszono tym § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wiedzę o konieczności sklasyfikowania ww. obszaru Starostwo uzyskało z pisma Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego³⁸ z 20 października 2021 r.

(akta kontroli str. 354-356)

Starosta Inowrocławski wyjaśniła m.in., że Starostwo w okresie kontrolowanym nie zwracało się o informacje o działkach zmeliorowanych na obszarze powiatu inowrocławskiego, natomiast informację w tym zakresie przekazał K-P WINGiK.

³⁵ Potwierdza to komentarz: D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2021, art. 2. Wskazuje on, m.in. że pojęcie użytków rolnych ma charakter ewidencyjny (formalny). Grunt jest użytkiem rolnym wtedy, gdy jako użytek rolny został określony w ewidencji gruntów.

³⁶ Ibidem.

³⁷ W sprawie nr GN.II.6623.2.2020 na nierolne zmieniono grunty orne klasy II o łącznej powierzchni 0,4709 ha. W sprawie nr GN.II.6623.17.2019 na nierolne zmieniono grunty orne klasy IIIa o pow. łącznej 0,8485 ha. W sprawie GN.II.6623.26.2020 na nierolne zmieniono grunty orne klasy IIIa o pow. 3,9054 ha. Biorąc pod uwagę stawki podstawowe określone w art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie gruntów, podstawa dla obliczenia należności za trwałe wyłączenie z produkcji rolnej wynosiła odpowiednio 178 416,95 zł, 272 024,86 zł, 1 252 051,71 zł. Kwoty te są podstawą do dalszych obliczeń, dla których w związku z niewszczęciem odpowiednich czynności, brak odpowiednich informacji. Kwoty te podlegają m.in. obniżeniu o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji (art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów). Z informacji uzyskanej od właściciela gruntów objętych ww. sprawami wynika, że wycenił on wyłącznie 0,4563 ha spośród gruntów objętych sprawą GN.II.6623.17.2019 na uśrednioną cenę 33,27 zł za m². Niezależnie od powyższego, trwałe wyłączenie z produkcji rolnej niesie za sobą obowiązek uiszczania przez 10 lat opłat rocznych w wysokości 1/10 kwot określonych na podstawie art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych (art. 4 ust. 13 ww. ustawy; bez ich pomniejszenia o wartość nieruchomości).

³⁸ Dalej: „K-P WINGiK”.

Informację Starostwo uzyskało już po okresie składania wniosków o dotację na 2022 r., zatem brak środków uniemożliwił przeprowadzenie prac klasyfikacyjnych w tym roku. W ramach planowania budżetu na 2023 r. złożony został wniosek o środki na ten cel³⁹. Zdaniem wyjaśniającej instytucja wykonująca melioracje winna informować Starostę o dokonanych czynnościach.

(akta kontroli str. 705, 728)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że przytoczone unormowania rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nakładają na starostów obowiązek przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z urzędu po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych, przy czym nie nakładają one powinności na żadne inne podmioty. Wskazuje to, że starostowie powinni dążyć do uzyskania odpowiednich danych o przeprowadzonych pracach melioracyjnych i wszczynać klasyfikacje gruntów niezwłocznie po upływie wskazanego okresu.

3. W dwóch⁴⁰ spośród 50 badanych spraw wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji, w wyniku której zmieniono część użytku z lasu na rolę w trybie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Tymczasem powyższa zmiana powinna nastąpić w trybie określonym w art. 13 ust. 2-3 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 378-400)

Starosta Inowrocławski wyjaśniła m.in., że w jednej z ww. spraw⁴¹ na podstawie stosownej decyzji wykonano trzebieży późnej lasu skutkującej pomniejszeniem powierzchni użytku leśnego. W kolejnej sprawie określono aktualną powierzchnię na podstawie stanu faktycznego na gruncie. Wyjaśniająca wskazała ponadto⁴², że brak jest prostej korelacji przepisów ustawy o lasach w stosunku do prawa geodezyjnego, dotyczącej zmiany powierzchni użytku leśnego. Zatem przyjęto do ewidencji stan zaistniały na gruncie, jak w przypadku modernizacji ewidencji gruntów.

(akta kontroli str. 707, 729)

W odniesieniu do wyjaśnień należy zauważyć, że obszary działek objęte wskazanymi wyżej klasyfikacjami spełniały definicję lasu, określoną w art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, gdyż las może być przejściowo pozbawiony roślinności leśnej. Dla obu ww. działek określono także zadania z zakresu produkcji leśnej⁴³. Trzebież, o której mowa w wyjaśnieniach, nie likwiduje lasu, a stanowi zadanie z zakresu gospodarki leśnej, które na obszarze lasu należy wykonać.

(akta kontroli str. 399-400)

4. W 11 sprawach⁴⁴ wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji w odniesieniu do gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi. Klasyfikacjami obejmowano tereny mieszkaniowe, zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy, drogi, tereny kolejowe, użytki kopalniane. Zgodnie z art. 20 ust. 3 prawa geodezyjnego gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne.

(akta kontroli str. 308-311, 314-316, 401-511, 773-778)

³⁹ Wniosek złożono do K-P WINGiK 30 września 2022 r.

⁴⁰ W sprawie nr GN.II.6623.30.2017 zmniejszono użytek leśny klasy V z 1,090 ha (z czego 0,5300 przeznaczone do produkcji leśnej) na 0,4880 ha i jednocześnie zwiększono grunty orne klas: IVb o 0,5106 ha i IIIb o pow. 0,0914 ha). W sprawie nr GN.II.6623.6.2021 zmniejszono użytek leśny kl. VI o pow. 0,5800 (w całości przeznaczony do produkcji leśnej) do 0,3795 i jednocześnie dla 0,2005 ha określono użytek grunty orne kl. VI.

⁴¹ Nr GN.II.6623.30.2017.

⁴² W odniesieniu do sprawy Nr GN.II.6623.30.2017.

⁴³ W sprawie GN.II.6623.30.2017 zadania te ustalono dla części działki objętej klasyfikacją.

⁴⁴ (1) GN.II.6623.39.2019 ; (2) GN.II.6623.2.2020; (3) GN.II.6623.9.2018; (4) GN.II.6623.3.2019; (5) GN.II.6623.6.2019; (6) GN.II.6623.18.2019; (7) GN.II.6623.7.2020; (8) GN.II.6623.31.2020; (9) GN.II.6623.31.2017; (10) GN.II.6623.23.2020; (11) GN.II.6623.22.2021.

Starosta Inowrocławski wskazała na obowiązki w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, w tym na obowiązki aktualizacji danych tam zamieszczonych. Z tego względu rozpatrywała wnioski o zmianę klasyfikacji na grunty rolne. Ustawodawca nie uregulował kwestii zmiany użytków nierolnych na rolne, co utrudnia realizację zadań. Przedłożone operaty techniczne, podpisane przez uprawnionego geodetę, stwierdzają zmianę użytku gruntowego na rolę, a klasyfikator ustala jego klasę, co skutkuje zmianą bazy danych ewidencyjnych. Ostatecznie ustalana w prowadzonym postępowaniu klasyfikacja dotyczy gruntu rolnego. Problem ten był poruszany i zgłaszany na szkoleniach, a także innym organom celem uzupełnienia luki prawnej.

(akta kontroli str. 705-715)

W odniesieniu do wyjaśnień należy wskazać, że w ww. sprawach wszczęta została procedura mająca na celu ustalenie klasy bonitacyjnej gruntów, którą zgodnie z jednoznacznym brzmieniem art. 20 ust. 3 prawa geodezyjnego przeprowadza się wyłącznie na gruntach rolnych i leśnych, oraz w ramach której wykonuje się czynności określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

5. W 10 sprawach na 50 badanych stwierdzono naruszenia przepisów w zakresie terminu załatwienia sprawy lub przepisów określających obowiązek m.in. zawiadomienia strony o przyczynach zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Dotyczyło to:

a) trzech przypadków⁴⁵, gdy decyzje 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 o od 64 do 188 dni⁴⁶. W powyższych sprawach naruszono także art. 36 kpa, który stanowi, że o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie wniesienia ponaglenia;

b) siedmiu przypadków⁴⁷, w których strony zawiadamiano o nowym terminie załatwienia sprawy (ze wskazaniem przyczyn zwłoki oraz z pouczeniem o prawie wniesienia ponaglenia) w od 5 dni do 49 dni po upływie dotychczasowego terminu załatwienia sprawy⁴⁸, czym naruszono art. 36 kpa.

(akta kontroli str. 319-336, 387-398, 444-458, 512-526, 761-778)

Starosta Inowrocławski wyjaśniła, że braki w czynnościach w sprawach z 2017 r. wynikały z wdrażania się pracownika do wykonywania nowych dla niego zadań. Został on pouczony i w kolejnych sprawach przesyłano już odpowiednie zawiadomienia. Opóźnienia w przypadku spraw z 2019 r. wynikały ze złożoności procedur wyłaniania klasyfikatora odrębnie dla każdej sprawy. Obecnie, po zmianie procedury, nie dochodzi już do takich sytuacji. Opóźnienia w kolejnych sprawach wynikały ze stanu pandemii COVID-19 i częstych nieobecności pracownika wskutek choroby lub kwarantanny.

(akta kontroli str. 719-720)

⁴⁵ Sprawach nr GN.II.6623.11.2017, GN.II.6623.10.2017, GN.II.6623.9.2017 dotyczących klasyfikacji gruntów podjętych z urzędu w 2017 r. w związku z zażaleniami.

⁴⁶ Licząc powyżej miesiąca od wszczęcia sprawy.

⁴⁷ Nr GN.II.6623.5.2021, GN.II.6623.6.2021, GN.II.6623.17.2019, GN.II.6623.18.2019, GN.II.6623.1A.2020, GN.II.6623.3.2020, GN.II.6623.4.2020.

⁴⁸ W tym pięciu przypadkach po upływie miesiąca (o od 11 do 49 dni) od wszczęcia postępowania i dwóch przypadkach po upływie terminu określonego we wcześniejszym zawiadomieniu (o 5 dni).

6. W przypadku 10 spośród 44 spraw⁴⁹ objętych badaniem zmiany w EGiB w zakresie ustalonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów dokonano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 23 ust 7 prawa geodezyjnego. Zgodnie z ww. przepisem starosta niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów, o których mowa w ust. 1-3 ww. ustawy, wpisuje dane z nich wynikające do ewidencji gruntów i budynków oraz do rejestru cen nieruchomości w zakresie wynikającym z tej ewidencji lub rejestru. W ww. sprawach zmiany w ewidencji wprowadzono od 33 do 181 dni licząc od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji stała się ostateczna. W trzech z powyższych spraw opóźnienie miało wpływ na wymiar podatku, którego wysokość, zależna od danych w EGiB byłaby inna, gdyby opóźnienie nie wystąpiło⁵⁰.

(akta kontroli str. 736-739, 773-778, 822)

Starosta Inowrocławski wskazała, że Starostwo przekazywało decyzję w powyższych sprawach klasyfikatorom po jej uprawomocnieniu. Była ona załączana do operatu klasyfikacyjnego, który wykonawca przekazywał do ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Obecnie umowy z klasyfikatorami określają wszystkie terminy wykonywania każdej czynności, a ostateczne decyzje wraz z operatem przyjętym wcześniej do zasobu geodezyjnego i kartograficznego są podstawą do dokonania zmian w ewidencji gruntów.

(akta kontroli str. 720)

Badanie spraw z 2021 r. potwierdza wskazaną przez Starostę zmianę sposobu postępowania i brak opóźnień we wprowadzaniu danych do EGiB.

(akta kontroli str. 773-778)

7. W jednej badanej sprawie⁵¹ zawiadomienie o zmianach wynikających z przeprowadzonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów, wprowadzonych do w EGiB 24 września 2021 r. wysłano do Urzędu Miejskiego w Kruszwicy 15 listopada 2021 r. (data pisma), tj. po 52 dniach. Naruszono tym 14 dniowy termin określony w § 35 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów.

Ponadto w sprawach poprzedzających wejście w życie ww. przepisu stwierdzono 21 przypadków wysyłania zawiadomienia o zmianach w EGiB do organów podatkowych (urzędów gmin) w terminie ponad 14 dni, z tego w siedmiu przypadkach⁵² ponad 30 dni (do maksymalnie 65 dni), co w ocenie NIK było nierzetelne, gdyż utrudniało i opóźniało dokonywanie właściwych zmian podatkowych.

(akta kontroli str. 773-778, 821)

W odniesieniu do sprawy z 2021 r. Starosta Inowrocławski wyjaśniła, że w okresie jej zakończenia nastąpiły zmiany administracyjne na obszarze gminy Kruszwica, co wymagało modyfikacji wpisów w EGiB dotyczących tego miasta oraz obszarów sąsiednich. Nakład pracy związany z tymi czynnościami spowodował przekroczenie terminu na przekazanie informacji o zmianach związanych z klasyfikacją gruntów.

⁴⁹ Dotyczy decyzji zatwierdzających wyniki klasyfikacji (z wyłączeniem decyzji odmownych). Opóźnienia stwierdzono w sprawach nr: GN.II.6623.10.2017; GN.II.6623.2.2020; GN.II.6623.25.2020; GN.II.6623.4.2020; GN.II.6623.7.2020; GN.II.6623.29.2020; GN.II.6623.3.2017; GN.II.6623.23.2020; GN.II.6623.5.2020; GN.II.6623.28.2020.

⁵⁰ W jednym przypadku opóźnienie o dwa miesiące skutkowało zawyżeniem podatku o 7,94 zł; w drugim przypadku opóźnienie o jeden miesiąc skutkowało zawyżeniem podatku o 73,26 zł; w trzecim przypadku opóźnienie o dwa miesiące skutkowało zaniżeniem podatku o 11,93 zł.

⁵¹ Nr GN.II.6623.6.2021.

⁵² Sprawy nr GN.II.6623.9.2017, GN.II.6623.11.2017, GN.II.6623.24.2017, GN.II.6623.16.2020, GN.II.6623.6.2018, GN.II.6623.9.2018, GN.II.6623.3.2017.

W odniesieniu do pozostałych przekazywanych informacji o zmianach, Starosta Inowrocławski wskazała, że w tym czasie ustawodawca nie określił terminu dla przekazania informacji do gmin. W większości z tych przypadków zadania realizował pracownik przebywający obecnie na emeryturze. Wyjaśniająca wskazała na trudności kadrowe wynikające z urlopów macierzyńskich i poszukiwania pracowników na zastępstwo. Wskazała jednocześnie na zwiększenie obsady w zakresie zadań dotyczących EGiB.

(akta kontroli str. 720-721)

8. Jeden z klasyfikatorów po wykonaniu prac przedkładał (w 17 sprawach⁵³) protokoły gleboznawczej klasyfikacji gruntów, które w latach 2018-2020 zawierały istotne braki względem wymogów określonych w §8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów. W szczególności w większości protokołów z lat 2018-2020 (I połowa) zawarto informacje tylko o rodzajach użytków, wysokości n.p.m. i o opadach. Zwiększony zakres danych zawierały protokoły z II połowy 2020 r. (występowały wyłącznie pojedyncze braki). W 2021 r. protokoły z klasyfikacji zawierały już wszelkie wymagane informacje.

(akta kontroli str. 773-778)

Starosta Inowrocławski wyjaśniała, że osoby przyjmujące ww. dokumenty uznały je za kompletne oraz, że ich zawartość nie miała wpływu na sposób rozpatrzenia sprawy. W związku z uzyskiwaniem wiedzy o sposobie rozstrzygania odwołań przez organy wyższych instancji zwrócono uwagę na treść tych dokumentów.

(akta kontroli str. 721)

9. Nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie wystąpiło o dotację na weryfikację klasyfikacji gruntów. Ponadto realizacja zadań z ww. zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli i audytów wewnętrznych. Tymczasem poza nieprawidłowościami wymienionymi wyżej w pkt. 1, 3, 4, 8, w wyniku szczegółowego badania prawidłowości i rzetelności danych ujętych w trzech projektach ustalenia klasyfikacji, stwierdzono wydanie decyzji opartych na dokumentach, w których:

- w jednym przypadku (dz. nr 79/6, obręb Czyste) niewłaściwie określono typ, rodzaj i gatunek gleby⁵⁴;
- w jednym przypadku (dz. nr 30, obręb Płonkowo) w projekcie klasyfikacji niewłaściwie wskazano typ oraz gatunek gleb⁵⁵;
- w jednym przypadku (dz. nr 7, obręb Glinki) niewłaściwie określono gatunek gleby⁵⁶.

(akta kontroli str. 272-318, 551-644, 659, 664-701)

Starosta Inowrocławski wyjaśniła, że ustawodawca nie uregulował trybu postępowania związanego z oceną poprawności wyników prac klasyfikatora. Tym samym podważanie ustaleń dokonanych przez biegłego nie ma umocowania

⁵³ Sprawy numer: GN.II.6623.4.2019, GN.II.6623.6.2018, GN.II.6623.17.2019, GN.II.6623.2.2020, GN.II.6623.26.2020, GN.II.6623.14.2018, GN.II.6623.2.2019, GN.II.6623.3.2019, GN.II.6623.5.2019, GN.II.6623.18.2019, GN.II.6623.1A.2020, GN.II.6623.3.2020, GN.II.6623.4.2020, GN.II.6623.7.2020, GN.II.6623.9.2020, GN.II.6623.16.2020, GN.II.6623.5.2020.

⁵⁴W sprawie nr GN.II.6623.2.2020. wskazano na występowanie gleby brunatnej, zaliczonej do rodzaju - gleby wytworzone z glin i gatunku „g”, tymczasem występował tam typ czarnych ziem, wytworzonych z piasków gliniastych mocnych, należący według urzędowej tabeli klas gruntów (dalej: „UTKG”) do gatunku „e”.

⁵⁵ W sprawie nr GN.II.6623.6.2018 wskazano na gleby brunatne, a faktycznie występowały tam gleby płowe, ponadto wskazano na gatunek „a”, podczas gdy zgodnie z UTKG powinien zostać wskazany „e”.

⁵⁶ W operacie z klasyfikacji zatwierdzonej decyzją nr GN.II.6623.24.2017 wskazano na występowanie gatunku gleby „i”, podczas gdy zgodnie z UTKG, powinny być oznaczone jako „a”.

prawnego. Zgodnie z wskazaniem K-P WINGiK przedmiotem kontroli objęte być powinny postępowania klasyfikacyjne, w których dochodziło do zmian klas gruntów chronionych (I-III) na niższe. W związku z tym, że nie dochodziło do takich sytuacji, nie przeprowadzono weryfikacji klasyfikacji i nie występowało o środki na ten cel.

W odniesieniu do kontroli wewnętrznej Starosta Inowrocławski wskazała m.in., że w dotychczasowej działalności kontrolowanego wydziału nie wystąpiły zdarzenia sygnalizujące prawdopodobieństwo pojawienia się ryzyka. Wyjaśniająca wskazała także, że powyższe zagadnienia podlegają bieżącej kontroli.

(akta kontroli str. 728)

NIK wskazuje, że w oparciu o wyniki klasyfikacji Starosta wydaje decyzje, a zatem odpowiada za poprawność czynności klasyfikatora. Ocena dowodów w postępowaniu administracyjnym, należy do organu je prowadzącego. Ponadto nieprawidłowości wskazane w pkt 1 dotyczyły gruntów klas II-IIIa.

Jednocześnie NIK zauważa, że faktycznie, w przypadku nieprawidłowości wskazanych m.in. w pkt 6 i 8 bieżące działania nadzorcze doprowadziły do ich ograniczenia lub eliminacji.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sklasyfikowanie z urzędu wszystkich gruntów po zalesieniu, wskazuje jednak, na obowiązek przeprowadzania także klasyfikacji po przeprowadzonej melioracji.

Najistotniejsze stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ogółem pięciu przypadków, gdy w toku prowadzenia klasyfikacji gruntów naruszano istotnie przepisy ustawy o ochronie gruntów. Zmiana gruntów rolnych na nierolne oraz lasu na grunty rolne wymaga przeprowadzenia postępowań określonych ww. ustawą i nie jest możliwa do przeprowadzenia wyłącznie poprzez klasyfikację gruntów.

Ponadto w 11 przypadkach przeprowadzono klasyfikację gruntów innych niż rolne, czego nie dopuszczają przepisy prawa geodezyjnego.

Stronom zapewniono czynny udział w postępowaniu i prawidłowo obciążano je kosztami. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w zakresie terminowości 20% badanych spraw, a także kompletności protokołów z klasyfikacji i poprawności ustaleń dokonanych przez klasyfikatorów.

Należy wskazać także na opóźnienia we wprowadzaniu wyników klasyfikacji do EGiB, a także w informowaniu organów podatkowych o tych.

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
Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

1. Prowadzenie klasyfikacji z zachowaniem odpowiednich procedur.
2. Prowadzenie klasyfikacji wyłącznie na gruntach rolnych i leśnych.
3. Zwiększenie nadzoru nad niezwłocznym informowaniem stron o nowym terminie załatwienia sprawy i przyczynach jej niezakończenia w dotychczasowym terminie.
4. Zwiększenie nadzoru nad czynnościami podejmowanymi przez klasyfikatorów.

5. Zwiększenie nadzoru nad przekazywaniem organom podatkowym informacji o zmianach w EGiB.

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, 21 października 2022 r.

Kontroler
(-) Grzegorz Piotrowski
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) dr Tomasz Sobecki