



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.011.06.2020

Pan
Michał Mróz
Starosta Tucholski
Starostwo Powiatowe w Tucholi
ul. Poczтовая 7
89-500 Tuchola

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Tucholi ¹ . |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Michał Mróz, Starosta, od 1 grudnia 2014 r. ² |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2015 – 2020 (III kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność ³ |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy |
| Kontroler | Adam Ruciński, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/147/2020 z 3 września 2020 r. (akta kontroli str.1-3) |

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną oraz wyznaczono osobę odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Naczelnik Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Zasobami Przyrody⁶ wykonujący samodzielnie obowiązki w tym zakresie, pomimo braku szkoleń, dysponował odpowiednią wiedzą i doświadczeniem wystarczającym do ich właściwej realizacji.

Starosta, przed wydaniem upoważnień do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gleb, nie określał wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. Informacje na temat procedury wydawania takich upoważnień oraz załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie zostały zamieszczone na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. W siedmiu sprawach prowadzonych z urzędu, przy wyborze klasyfikatora nie stosowano zasady konkurencyjności, a środki publiczne za wykonane usługi klasyfikacyjne poniesiono z naruszeniem zasady dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny.

W okresie objętym kontrolą nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był nierzetelny. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 18 grudnia 2020 r.

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

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

⁶ Dalej: „Wydział”.

wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach⁷, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze. W szczególności stwierdzono przypadki polegające na:

- nieterminowym wydaniu 63 decyzji klasyfikacyjnych;
- zaniechaniu przeprowadzenia klasyfikacji z urzędu na gruntach dotychczas niesklasyfikowanych oraz zmeliorowanych;
- nieprzestrzeganiu, we wszystkich postępowaniach prowadzonych na wniosek, zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i niewydaniu w tych sprawach postanowień;
- przeklasyfikowaniu w czterech sprawach gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi;
- wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że w dwóch badanych projektach ustalenia klasyfikacji zawarte były dane niezgodne ze stanem rzeczywistym, m.in. w zakresie użytków gruntowych, gatunków i klasy bonitacyjnej gleb;
- niepoinformowaniu stron postępowania, we wszystkich siedmiu zbadanych sprawach wszczętych z urzędu, o miejscu i terminie wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed terminem wyłożenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015-2020 (III kwartał) Starosta wydał łącznie 99 decyzji administracyjnych w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (siedem w 2015 r., 18 w 2016 r., 26 w 2017 r., 17 w 2018 r., 18 w 2019 r. i 13 w 2020 r.). Powierzchnia gruntów objętych klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 127,7140 ha, z czego 119,0211 ha (99,3%) zostało przekwalifikowanych na wniosek i 8,6929 ha (0,7%) z urzędu⁹.

(akta kontroli str. 4-5)

Decyzje wydane w ramach postępowań prowadzonych z urzędu we wszystkich przypadkach dotyczyły gruntów, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁰, tj. po ich zalesieniu 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. 6, 335-336)

2. Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zgodnie z Regulaminem

⁷ Badaniu poddano 67 postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzonych w Starostwie w okresie objętym kontrolą (60 na wniosek oraz siedem z urzędu).

⁸ 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.

⁹ Wykazana powierzchnia nie obejmuje zmian wynikających z dwóch decyzji z 2020 r., ponieważ Wydział (na 17 grudnia 2020 r.) nie dysponował danymi zawartymi w operacie technicznym.

¹⁰ Dz.U z 2012 r., poz. 1246, dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

organizacyjnym Starostwa¹¹, zostały powierzone Wydziałowi.

W Wydziale realizacją ww. zadań zajmował się bezpośrednio jego Naczelnik¹², który posiadał odpowiednią wiedzę i przygotowanie zawodowe do prowadzenia spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W toku kontroli ustalono ponadto, że kwestie wyboru klasyfikatora prowadzącego na zlecenie Starosty (w postępowaniach z urzędu) gleboznawczą klasyfikację gruntów realizowała p.o. Zastępcy Naczelnika Wydziału¹³. Ww. prowadziła sprawy z zakresu gospodarki leśnej, w tym wydawała decyzje o przekwalifikowaniu gruntów rolnych na leśne oraz nadzorowała prawidłowość realizacji przez Wydział zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

Starosta podał m.in., że Zastępca prowadziła postępowania w sprawie udatności upraw leśnych oraz odpowiadała za prognozowanie wydatków dotyczących aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów zalesionych i z tego powodu dokonywała wyboru klasyfikatora. Starosta dodał ponadto, że dalsze czynności, w tym upoważnienie klasyfikatora, zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania oraz wydanie decyzji prowadzone były już przez byłego Naczelnika.

(akta kontroli str. 8-95, 768-779)

3. W badanym okresie, w sprawach prowadzonych na wniosek strony, Starosta nie dokonywał samodzielnie wyboru klasyfikatora. Upoważniał natomiast do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych, na ściśle określonych działkach, osobę¹⁴ wskazywaną przez wnioskodawcę. We wszystkich postępowaniach wnioskodawcy proponowali tego samego klasyfikatora.

Były Naczelnik wyjaśnił, że stosowany w Wydziale sposób wyboru klasyfikatora był zgodny z opinią biegłej sądowej, ekspertki¹⁵ z zakresu gleboznawstwa i gleboznawczej klasyfikacji gruntów, która m.in. wskazywała, że we wniosku o aktualizację klasyfikacji gruntów właściciel powinien określić dane klasyfikatora, który przygotowuje dokumentację zawierającą projekt ustalenia klasyfikacji.

W przypadku spraw z urzędu doboru klasyfikatora dokonywała Zastępca, stosując bezpośrednio przepisy ustawy o finansach publicznych¹⁶. Wybór, w każdym przypadku tego samego klasyfikatora, następował w drodze telefonicznych konsultacji, bez określania szczegółowych wymogów i zachowania zasad pisemności postępowania. Informacja o wyborze klasyfikatora nie była też podawana do publicznej wiadomości na stronie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁷.

(akta kontroli str. 84-97, 110, 781-786)

Zastępca podała m.in., że korzystała z procedury wyboru klasyfikatora obowiązującej w Wydziale przed objęciem przez nią stanowiska. Wskazała ponadto,

¹¹ § 29 ust. 1 pkt 1 a Załącznika do Uchwały nr 178/418/2018 Zarządu Powiatu Tucholskiego z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tucholi, a wcześniej § 29 ust. 1 pkt 1 a Załącznika do Uchwały nr 157/377/2017 Zarządu Powiatu Tucholskiego z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tucholi; § 29 ust. 1 pkt 1 a Załącznika do Uchwały nr 1104/274/2017 Zarządu Powiatu Tucholskiego z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tucholi; § 30 ust. 1 pkt 1 Załącznika do Uchwały nr XXVI/249/2013 Rady Powiatu Tucholskiego z dnia 15 marca 2013 w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tucholi.

¹² Naczelnik kierujący Wydziałem w latach 2015-2020 (III kwartał) przeszedł na emeryturę z dniem 30 września 2020 r., dalej: „były Naczelnik”.

¹³ Dalej: „Zastępca”.

¹⁴ We wszystkich sprawach z lat 2015-2020 do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych upoważniano tego samego klasyfikatora.

¹⁵ Opis procedury klasyfikacji gruntów, <https://www.klasyfikatorgleb.pl/index.htm> (stan na dzień: 28 grudnia 2020 r.).

¹⁶ W Starostwie w badanym okresie nie obowiązywał regulamin zamówień poniżej kwoty 30 tys. euro, stosowano bezpośrednio uregulowania określone w ustawie o finansach publicznych.

¹⁷ Dalej: „BIP”.

że wybierana przez nią osoba wykonywała czynności klasyfikacyjne na terenie powiatu od wielu lat, była sprawdzonym specjalistą, do którego nie było nigdy żadnych zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 89-92, 96-97)

4. Starosta, przed wydaniem upoważnień do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gleb, nie określał wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. Korzystano z usług tego samego specjalisty. Procedura wydawania upoważnień określająca m.in. jakie dokumenty powinien przedłożyć klasyfikator (celem potwierdzenia spełniania wymogów stawianych klasyfikatorom) nie była udostępniona w BIP lub na tablicy ogłoszeń.

(akta kontroli str. 89-100, 140-189,)

Klasyfikator w lutym 2013 r. złożył wniosek o wydanie upoważnienia do wykonywania prac na terenie powiatu tucholskiego, w którym opisał m.in. swoje dotychczasowe doświadczenie zawodowe. Załączył również kopię upoważnienia Wojewody Kujawsko – Pomorskiego z 1999 r. do wykonywania prac związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów na terenie województwa, dyplom ukończenia studiów magisterskich na wydziale rolniczym oraz inżynierskich na kierunku geografia i kartografia. Ponadto okazał świadectwo ukończenia studiów podyplomowych w zakresie szacowania nieruchomości oraz kursu przygotowującego do prac z zakresu klasyfikacji i kartografii gleb oraz ich ochrony i rekultywacji.

(akta kontroli str. 101-109)

Były Naczelnik podał, że klasyfikatorowi nie stawiano szczególnych wymagań, ponieważ dysponował on odpowiednimi kwalifikacjami. Ta wiedza w połączeniu z efektami dotychczasowych prac specjalisty dawała wystarczającą rękojmię, aby upoważniać ww. do wykonywania kolejnych zadań.

(akta kontroli str. 88)

5. Wydatki poniesione przez Starostwo na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu, w poszczególnych latach wynosiły (po zaokrągleniach): 0,0 zł w 2015 r., 2016 r. i 2018 r., 2,4 tys. zł w 2017 r. oraz po 2,0 tys. zł w 2019 r. i 2020 r.

Ww. nakłady pochodziły ze środków własnych Starostwa (rolnictwo i łowiectwo, dział: 010, rozdział: 01005, § 4300).

(akta kontroli str. 110-139, 575-579)

W sprawach prowadzonych na wniosek koszty działalności klasyfikatora były rozliczane bez udziału Starosty, który nie dysponował także wiedzą na temat wysokości wypłacanego specjalistcie wynagrodzenia.

Naczelnik wyjaśnił, że Starosta nie ingerował w proces rozliczeń pomiędzy klasyfikatorem a wnioskodawcami. Tym samym nie posiadał również wiedzy na temat kosztów gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzanych na wniosek.

(akta kontroli str. 89)

6. Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów były wymienione wśród zadań Wydziału zamieszczonych na stronie BIP. Do 14 września 2020 r. na stronie BIP nie udostępniano informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania ww. spraw¹⁸.

(akta kontroli str. 140-183, 190-205)

¹⁸ Szerzej na ten temat w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

7. Starosta podał, że do podstawowych problemów wynikających z prowadzenia spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów należała mała liczba specjalistów uprawnionych do wykonywania prac klasyfikacyjnych, czego efektem mogło być wydłużenie terminu realizacji zadań w terenie. Przeszkodą był również brak¹⁹ wymogów, jakie powinien spełniać klasyfikator gruntów. W konsekwencji w kraju mogły występować znaczne rozbieżności w podejściu do sposobu oceny wiedzy specjalistycznej klasyfikatorów i powierzania im czynności klasyfikacyjnych. Starosta zwrócił ponadto uwagę, że w obowiązującym prawie brak było bezpośredniego uregulowania kwestii ponoszenia kosztów z tytułu ww. postępowań. Na skutek czego to organ był zobowiązany przyjąć określoną procedurę postępowania, która mogła z tego powodu różnić się od innych stosowanych w kraju.

(akta kontroli str. 185-187)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wydział w siedmiu sprawach²⁰ dokonał wyboru klasyfikatora z naruszeniem zasady konkurencyjności i wydatkował środki publiczne²¹ za wykonane usługi klasyfikacyjne z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²², który zobowiązuje jednostki sektora finansów publicznych do dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W wymienionych sprawach z urzędu przeprowadzono negocjacje cenowe wyłącznie z jednym podmiotem, pomimo posiadania oferty innego przedsiębiorcy z 2017 r. zainteresowanego wykonywaniem prac z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 84-85, 96-97, 128-138, 188-189)

Zastępca²³ podała m.in., że nie wiedziała o ofercie innego podmiotu zainteresowanego prowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zastrzegła przy tym, że nawet gdyby posiadała taką wiedzę i tak nie zmieniłaby procedury wyboru wykonawcy, ponieważ zlecenie usługi wykonawcy, którego siedziba jest w znacznej odległości od Starostwa byłoby nieekonomiczne i niegospodarne.

(akta kontroli str. 84-85, 96-97, 184)

NIK zauważa, że kwestia lokalizacji podmiotu zgłaszającego gotowość wykonania usługi nie powinna stanowić podstawy do pominięcia oferenta w procesie udzielania zamówienia publicznego poniżej 30 tys. zł²⁴. Tym bardziej, że w toku postępowania można było skutecznie zweryfikować, czy koszty takiej oferty byłyby faktycznie zbyt wysokie.

2. Na stronie BIP Starostwa do 16 września 2020 r. nie udostępniano informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia dla obszaru powiatu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj. zadania starosty wynikającego z art.

¹⁹ W obowiązującym prawie.

²⁰ Dla trzech spraw z 2017 r., dla dwóch z 2019 r. i dwóch z 2020 r.

²¹ Łącznie (po zaokrągleniu) 6,4 tys. zł.

²² Dz.U. z 2019 r. poz. 869.

²³ Wykonująca, w imieniu Starosty, wyboru klasyfikatora gruntów.

²⁴ Krajowa Izba Odwoławcza w uchwale z 11 lutego 2016 r. (KIO/KD 14/16) stwierdziła, że Zamawiający w zamówieniach poniżej 30 tys. euro, pomimo niestosowania ustawy Prawo zamówień publicznych musi pamiętać o zagwarantowaniu wykonawcom „nie dyskryminacyjnego dostępu do zamówień publicznych, ograniczenia ryzyka nieefektywnego wydatkowania środków publicznych oraz zapewnienia przejrzystości postępowania i wyboru wykonawcy”.

7d pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁵. Stanowiło to naruszenie art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁶. Zgodnie z powyższymi przepisami podmioty, o których mowa w art. 4 ust.1 ww. ustawy obowiązane są do udostępniania w BIP informacji o zasadach ich funkcjonowania, w tym o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 powyższego aktu, do udostępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej.

(akta kontroli str.140-184, 190-205)

Były Naczelnik podał m.in., że w przeszłości przygotowywano tzw. karty spraw realizowanych w Wydziale. Nie pamiętał jednak czy taki dokument został sporządzony dla procedury klasyfikacji gleb oraz czy i dlaczego nie został zamieszczony na stronie BIP.

(akta kontroli str. 182-183)

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną oraz wyznaczono osobę odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Naczelnik Wydziału wykonujący samodzielnie obowiązki w tym zakresie, pomimo braku szkoleń, dysponował odpowiednią wiedzą i doświadczeniem wystarczającym do ich właściwej realizacji.

Starosta, przed wydaniem upoważnień do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gleb, nie określał wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. Informacje na temat procedury wydawania takich upoważnień oraz załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie zostały zamieszczone na stronie BIP. W siedmiu sprawach prowadzonych z urzędu, przy wyborze klasyfikatora nie stosowano zasady konkurencyjności, a środki publiczne za wykonane usługi klasyfikacyjne poniesiono z naruszeniem zasady dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015-2020 (III kwartał) Starosta z urzędu sklasyfikował grunty po zalesieniu o powierzchni 8,6233 ha²⁷, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

(akta kontroli str. 7, 335-339)

Zgodnie z danymi przekazanymi przez Starostę na terenie powiatu tucholskiego było 225,0236 ha gruntów niesklasyfikowanych, które powinny zostać przekwalifikowane z urzędu²⁸.

(akta kontroli str. 335-339, 391)

²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 2052, dalej: „pgk”.

²⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 2176, dalej: „ustawa o dostępie do informacji publicznej”.

²⁷ Wykazana powierzchnia nie obejmuje zmian wynikających z dwóch decyzji z 2020 r., z uwagi na niewpłynięcie do Starostwa (do dnia 17 grudnia 2020 r.) operatów technicznych.

²⁸ Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Szerzej na ten temat w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W toku kontroli ustalono ponadto, że w 2013 r. na terenie powiatu tucholskiego przeprowadzono oraz oddano do eksploatacji inwestycję w zakresie melioracji gruntów²⁹, która objęła obszar o łącznej powierzchni 73,7600 ha³⁰.

(akta kontroli str. 367-380, 780, 797)

2. Badanie prawidłowości przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto 67 ze 107 postępowań (62,6%) z lat 2015-2020 (III kwartał) wykazało, m.in., że:

- w 64 zbadanych sprawach Starosta zakończył postępowania i wydał odpowiednie decyzje³¹, w tym w jednym przypadku w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa,
- w 64 skontrolowanych sprawach wydane decyzje zawierały mapę klasyfikacji, obejmującą wszystkie elementy wskazane w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, tj. granice obszaru objętego klasyfikacją, ustalone granice zasięgów konturów typów gleb, ustalone granice zasięgów konturów klas bonitacyjnych, położenie odkrywek glebowych oraz dane opisowo-informacyjne,
- w 62 zbadanych sprawach³² projekt ustalenia klasyfikacji zawierał protokół, obejmujący wszystkie elementy wskazane w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji tj. ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją, zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne, informację o mapie ewidencyjnej, podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz datę jego sporządzenia,
- w 53 badanych postępowaniach wszczętych na wniosek informowano strony postępowania o możliwości składania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
- w 60 sprawach prowadzonych na wniosek nie ustalono w drodze postanowienia wydanego wraz z decyzją o ustaleniu klasyfikacji wysokości kosztów postępowania, osób zobowiązanych do ich poniesienia oraz sposobu i terminu ich uiszczenia. W sprawach tych koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bez udziału Starosty³³.

(akta kontroli str. 340-366. 717, 720, 768-767)

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

1. nr 209/2 o powierzchni 0,3533 ha³⁴,
2. nr 35/3 o powierzchni 0,4200 ha i 35/4 o powierzchni 1,8800 ha³⁵.

²⁹ Zadanie: „Gminna Spółka Wodna w Tucholi – melioracje szczegółowe we wsi Stobno i Raciąż”. Informacja pozyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Państwowego Gospodarstwa Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

³⁰ Szerzej na ten temat w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³¹ W tym 57 decyzji na wniosek i siedem z urzędu.

³² W trzech sprawach do Wydziału nie wpłynął jeszcze projekt protokołu klasyfikacyjnego, a w dwóch sprawach Wydział do 18 grudnia 2020 r. nie dysponował projektami protokołów klasyfikacyjnych (zostały czasowo przekazane klasyfikatorowi) oraz operatem technicznym.

³³ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁴ Miejscowość Minikowo, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 8 czerwca 2017 r. będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzonego decyzją z 16 sierpnia 2017 r.

W powyższych sprawach ustalono, że:

ad 1) prawidłowo określono rzeczywisty rodzaj użytku gruntowego jako las (Ls). Przeprowadzone oględziny wykazały jednak niezgodność ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb³⁶ oraz klas bonitacyjnych³⁷ podanych w projekcie ustalenia klasyfikacji,

ad 2) dla obu działek prawidłowo określono zmianę użytku z rolnego na leśny oraz odpowiednio przeklasyfikowano grunt na las (Ls). Ponadto na działce 35/3 stwierdzono pełną zgodność z rzeczywistością danych dotyczących typu, rodzaju i gatunku gleby zawartych w badanym projekcie. Oględziny potwierdziły również zasadność reklasyfikacji na powierzchni prawie całej ww. działki na klasę Ls V / B - i. Na działce 35/4 odpowiednio opisano rodzaje i gatunki gleb.

Na działce 35/4 stwierdzono niewłaściwe wydzielenie nieużytku (4-N) w jej północno-wschodniej części oraz użytku RVI w części północno-zachodniej (w miejscu zrekultywowanego wysypiska). Badania terenowe przeprowadzone na tej działce wykazały także niezgodność opisu typu gleby. W miejscu gdzie w projekcie miały występować gleby bielcowe faktycznie przeważały gleby rdzawe. Klasyfikator pominął również badania gleb północno-wschodniego skrawka działki 35/3³⁸ oraz obszaru nieużytku³⁹, a także gleb zrekultywowanego wysypiska na działce 35/4⁴⁰. W trakcie oceny zgodności ze stanem rzeczywistym klas bonitacyjnych ustalono, że na działce 35/4 wydzielenie 3 LsVI A-a zostało niewłaściwie zaklasyfikowane, ponieważ w obrębie całego wydzielenia dominowały gleby rdzawe klasy Ls V / B - i. Mylnie też określono klasę bonitacyjną wydzielenia 2 RVI / AB – 2x⁴¹ oraz nieużytku 4-N⁴².

(akta kontroli str. 206-332, 415-476)

4. Powierzchnia geodezyjna powiatu tucholskiego we wszystkich latach objętych kontrolą wynosiła 107,5 tys. ha⁴³. W porównaniu roku 2015 do roku 2020, w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych:

- a) zmniejszeniu uległy:
 - grunty orne – o 127 ha;
 - sady – o 36 ha;
 - łąki trwałe – o 46 ha;
 - pastwiska trwałe – o 33 ha;
 - grunty pod rowami – o 5 ha;

³⁵ Miejscowość Cekcyn, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 20 grudnia 2016 r. będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji zatwierdzonego decyzją z 21 marca 2017 r.

³⁶ Gleby występujące na działce określono jako gleby bielcowe wytworzone z gliny przechodzącej na głębokości 25 cm w żwir. Tymczasem w rzeczywistości na działce występował kompleks gleb rdzawych i płowych wytworzonych z fluwiogłacjalnych piasków słabogliniastych i luźnych przykrywających utwory lodowcowe o uziarnieniu glin i piasków gliniastych.

³⁷ Gleby określono jako należące do klasy Ls V / A – j, w sytuacji gdy faktycznie leśne gleby rdzawe wytworzone z piasków słabogliniastych/luźnych zalegających na piaskach gliniastych powinny być klasyfikowane jako Ls IV/ B- f. Gleby te odpowiadały klasie VI użytków rolnych, co było też zgodne z zapisem sprzed dokonania aktualizacji klasyfikacji.

³⁸ Oględziny potwierdziły występowanie w tym miejscu gleb płowych wytworzonych z piasków fluwiogłacjalnych na glinach lodowcowych (gś).

³⁹ Stwierdzono występowanie w tym miejscu czarnej ziemi wytworzonej z piasków fluwiogłacjalnych (ps i pgl) na glinie lodowcowej (gś).

⁴⁰ W trakcie oględzin, na prośbę przedstawiciela gminy Cekcyn, nie wykonano badań na tym terenie z uwagi na możliwość przeniesienia warstwy izolacyjnej znajdującej się pod okrywą ziemną.

⁴¹ Teren był użytkowany jako trwały użytek zielony – łąka/pastwisko, a klasę bonitacyjną należało wyznaczyć z tablic dla gruntów zrekultywowanych, a nie ornych.

⁴² Zgodnie z oględzinami był to Ls III / D – x (odpowiadających gatunkowi „c” – z modyfikacją, że piaski gliniaste zalegają na glinie).

⁴³ Dane według zestawień zbiorczych objętych ewidencją gruntów i budynków, stan na 1 stycznia w danym roku.

- nieużytki – o 32 ha;
 - grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach leśnych – o 96 ha.
- b) zwiększeniu uległy:
- grunty pod stawami – o 2 ha;
 - grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych – o 97 ha;
 - nieużytki – o 13 ha;
 - lasy – 66 ha.

(akta kontroli str. 381, 661-674)

Dane dotyczące pola powierzchni konturów użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach działek ewidencyjnych, które uległy zmianie na podstawie wydanych przez Starostę objętych badaniem decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zostały w 62 z 64 przypadków zaktualizowane w Ewidencji Gruntów i Budynków⁴⁴. Przy czym w 36 sprawach zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB przed upływem 30 dni⁴⁵, tj. w terminie o którym mowa w § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴⁶.

(akta kontroli str. 340-366)

Informacje o zmianach dokonanych w EGiB, wynikające z decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, były w 58 przypadkach przekazane przez Starostę właściwym organom podatkowym⁴⁷.

(akta kontroli str.487-574. 733-752)

Badaniem szczegółowym, pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, objęto jedną z dziewięciu działek zlokalizowanych na gruntach rolnych lub leśnych, które należały do powiatu tucholskiego⁴⁸ i ustalono, że:

- rodzaj użytku gruntowego dla badanej działki był niezgodny z EGiB, w której oznaczono go jako grunt orny (R) i pastwisko (Ps). Tymczasem w obrębie działki nie stwierdzono obecności pastwiska, przynajmniej od 2004 r. Zachodnia część działki pokryta była samoistnie rozrastającą się roślinnością leśną – głównie sosnami, z których najstarsze miały ok. 16 lat. Fragment ten miał wszystkie cechy gruntu zadrzewionego i zakrzewionego (Lzr) na użytkach rolnych. W części wschodniej od 2105 r. prowadzono zabiegi agrotechniczne i był to grunt orny (R), przy czym kształt tego pola był niezgodny z granicą między gruntem ornym i zadrzewieniami (tylko część obecnego gruntu ornego funkcjonowała na mapie jako rola, stąd niezgodność rodzajów użytków gruntowych odnosiła się do całej działki),
- wykazana w EGiB klasa bonitacyjna gleb nie pokrywała się z rzeczywistością. W trakcie oględzin ustalono, że gleby określone jako RVI i PsVI, ze względu na cięższe uziarnienie w strefie powierzchniowej (piaski słabogliniaste, a nie piaski

⁴⁴ Dalej: "EGiB". Z wyłączeniem dwóch spraw, w których na 14 grudnia 2020 r. nie dokonano aktualizacji w EGiB.

⁴⁵ W 26 sprawach stało się to po terminie 30 dni, a w kolejnych dwóch sprawach odpowiednich zmian w EGiB (do 14 grudnia 2020 r.) nie naniesiono. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 393, dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków”.

⁴⁷ W trzech sprawach gmina Cekcyn nie otrzymała odpowiedniego zawiadomienia, nie miało to jednak wpływu na wymiar należnego podatku były to bowiem grunty gminne, zwolnione z opodatkowania. W jednym przypadku różnica w naliczeniu podatku przez gminę Cekcyn (na niekorzyść podatników) wyniosła 0,01 tys. zł.

⁴⁸ Działka pozostawała w trwałym zarządzie Tucholskiego Centrum Edukacji Zawodowej w Tucholi i była zlokalizowana w mieście Tuchola (działka nr 3664, o powierzchni 0,9767 ha).

luźne) oraz obecność pseudofibr podwyższających ilość składników pokarmowych i polepszających stosunki wodno-powietrzne powinny być klasyfikowane jako R V / 2-i (grunt orny wschodniej części działki) i Lzr V / 2-i (grunt zadrzewiony i zakrzewiony części zachodniej działki).

(akta kontroli str. 333-334, 419-446, 469-477, 796)

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

(akta kontroli str. 395)

5. W okresie objętym kontrolą nie identyfikowano ryzyk związanych z prowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Naczelnik m.in. podał, że zidentyfikowane obszary ryzyka w wykazie przyjętych zadań i mierników pochodziły z wieloletniej obserwacji zagrożeń. W przypadku aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie istniało ryzyko strat materialnych czy skutków prawnych. Nie zostało zatem ujęte w ww. wykazie, umieszczono tam bowiem obszary o realnym ryzyku.

(akta kontroli str. 580-659, 675-693, 726-732)

6. Działania Wydziału były przedmiotem kontroli wewnętrznej i audytu, jednak realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie została objęta działaniami nadzorczymi.

(akta kontroli str. 382-384, 710-730)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Trzy objęte badaniem sprawy (4,5 %) nie zostały rozstrzygnięte⁴⁹, pomimo że postępowania toczyły się już od 723 do 1823 dni, a stron nie zawiadomiono o niezalutwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie zalutwienia sprawy. Stanowiło to naruszenie art. 35 § 3 oraz art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁰. Zgodnie z ww. przepisami zalutwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a o każdym przypadku niezalutwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zalutwienia sprawy oraz pouczając o prawie wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 340-359)

Były Naczelnik podał, że nie wydano w tych sprawach decyzji, ponieważ do organu nie wpłynęła dokumentacja gleboznawcza, a wnioskodawcy nie powiadomili o ewentualnym zaniechaniu i anulowaniu złożonych przez siebie wniosków.

(akta kontroli str. 699, 702)

2. Do 30 września 2020 r. nie przeprowadzono z urzędu gleboznawczej klasyfikacji na gruntach dotychczas niesklasyfikowanych o powierzchni 225,0236 ha oraz zmeliorowanych o powierzchni 73,7600 ha po upływie 3 lat od wykonania

⁴⁹ Do dnia 17 grudnia 2020 r.

⁵⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 256, tj. ze zm., dalej: „kpa”.

urządzeń melioracji wodnych⁵¹. Stanowiło to naruszenie § 4 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.”

(akta kontroli str. 335-339, 367-380, 780)

Były Naczelnik wskazał m.in., że brak klasyfikacji na gruntach leśnych⁵² wynikał z nawarstwienia się różnych przypadków z przeszłości. W badanym okresie występowała w Wydziale trudna sytuacja kadrowa, a ponadto brakowało środków finansowych. Powiat tucholski funkcjonował w realiach programu naprawczego, a Wojewoda Kujawsko-Pomorski na zadania zlecone z obszaru geodezji i kartografii przekazywał ograniczone środki. Wykonywano, zatem głównie najpilniejsze zadania, natomiast przychody uzyskiwane ze sprzedaży map i dokumentów były w całości przeznaczane na wynagrodzenia⁵³. Były Naczelnik podał także, że nie posiadał żadnej wiedzy na temat prac melioracyjnych prowadzonych w 2013 r. na terenie powiatu tucholskiego. W kontrolowanym okresie nie wpłynęła też do niego żadna informacja, z której wynikałaby konieczność przeprowadzenia z urzędu klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych.

(akta kontroli str. 694, 697, 707-709)

Naczelnik dodatkowo wyjaśnił, że z informacji uzyskanych od Przewodniczącego Gminnej Spółki Wodnej w Tucholi wynikało, że na terenie jej działania prowadzono jedynie prace o charakterze konserwatorskim, takie jak oczyszczanie, odkrzewianie, udrożnianie przepustów i sączków. W trakcie tych prac nie wykonano nowych urządzeń, nie zwiększył się (lub zmniejszył) także obszar objęty melioracją. Tym samym nie zachodziła potrzeba aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 710 - 713)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 196 ust. 1-2 i 14 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁵⁴ dane na temat urządzeń melioracji wodnych zawarte są w ewidencji melioracji wodnych prowadzonej przez Wody Polskie. Natomiast z art. 196 ust. 6 Prawa wodnego wynika, że ewidencję melioracji wodnych udostępnia się do wglądu nieodpłatnie.

3. W 63 sprawach (98,4% zakończonych i objętych badaniem postępowań), decyzje w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa. Zgodnie z ww. przepisem załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Termin, o którym mowa powyżej został przekroczony od jednego do 617 dni. Ponadto we wszystkich ww. sprawach nie powiadomiono stron, zgodnie z art. 36 § 1 kpa, o przyczynach zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. Ponadto w 42 sprawach, w których wydanie decyzji nastąpiło po 1 czerwca 2017 r. nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 340-359, 385-390)

Były Naczelnik wyjaśnił m.in., że wnioskodawca samodzielnie dokonywał wyboru klasyfikatora i ustalał z nim termin wykonania aktualizacji. Organ nie ingerował w te uzgodnienia, a jedynie akceptował ustalony termin (np. trzymiesięczny termin wykonania zlecenia) oraz oczekiwał na wpływ dokumentacji. Zdaniem

⁵¹ Przedsięwzięcie pn. „Gminna Spółka Wodna w Tucholi – melioracje szczegółowe we wsi Stobno i Raciąż”⁵¹, (odbioru końcowego dokonano 28 października 2013 r.). Obszar oddziaływania urządzeń melioracyjnych objął: działkę nr: 345/3 obręb Stobno oraz działki nr: 417/4, 419/1, 290/3, 290/4, 584, 577 obręb Raciąż.

⁵² Lasy prywatne i tereny zadrzewione.

⁵³ Wynagrodzenia były dotowane w ok. 20% z Budżetu Państwa.

⁵⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm., dalej „Prawo wodne”.

byłego Naczelnika w tych sprawach nie występowała przewlekłość postępowania, ponieważ strony umowy⁵⁵ zgodziły się na ustalony harmonogram prac, nie występowała też potrzeba udzielenia informacji o wniesieniu ponaglenia.

(akta kontroli str. 699, 702)

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

4. We wszystkich siedmiu zbadanych sprawach prowadzonych z urzędu, w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nie podano: podstawy prawnej do przeprowadzenia klasyfikacji, miejsca i terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, harmonogramu przeprowadzenia klasyfikacji oraz imienia i nazwiska klasyfikatora. Stanowiło to naruszenie § 6 ust. 1 pkt 1, 3-5 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

(akta kontroli str. 340-359)

Były Naczelnik podał m.in., że według przyjętej w Wydziale procedury przepisy § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji odnosiły się do przypadków, gdy zachodziła faktyczna potrzeba klasyfikacji, to znaczy nadania klas bonitacyjnych gruntom, które dotąd takiego oznaczenia nie posiadały. W ww. przypadkach grunty zostały sklasyfikowane już w latach 60-tych dwudziestego wieku, a postępowania dotyczyły sklasyfikowanych gruntów pojedynczych właścicieli nieruchomości, które zostały jedynie zalesione.

(akta kontroli str. 700, 703)

Zdaniem NIK rozporządzenie w sprawie klasyfikacji nie dawało podstaw do odstępstw w zakresie obowiązków informacyjnych określonych w § 6 ust. 1 tego aktu.

5. We wszystkich siedmiu zbadanych sprawach wszczętych z urzędu nie zawiadomiono stron o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed terminem wyłożenia mimo, że zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji Starosta miał taki obowiązek.

(akta kontroli str. 340-359)

Były Naczelnik wyjaśnił, że w sprawach wszczętych z urzędu badano czy strona postępowania zna efekty aktualizacji klasyfikacji gleboznawczej (podpis na protokole) lub czy złożyła wniosek o wydanie decyzji i realizację jej postanowień przed upływem terminu odwołania. W takich przypadkach stosowano się do żądania stron w celu przyspieszenia toku postępowania.

(akta kontroli str. 700, 704)

6. W czterech zbadanych sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek (6,7%) nie zawiadomiono wszystkich stron o wszczęciu postępowania mimo, że zgodnie z art. 61 § 4 kpa należało takie zawiadomienie skierować.

(akta kontroli str. 340-359)

⁵⁵ Wnioskodawca i klasyfikator.

Były Naczelnik wskazał, że jednostkowe przypadki niewysłania zawiadomienia wynikały ze spiętrzenia prac przy występujących niedoborach kadrowych.

(akta kontroli str. 703)

7. W dwóch sprawach nie dokonano zmian w EGiB wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów, mimo że decyzje te stały się ostateczne odpowiednio: 15 i 16 września 2020 r, a w 26 sprawach zmian w EGiB wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów dokonano z przekroczeniem terminu 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. Stanowiło to naruszenie § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵⁶ w sprawie EGiB, zgodnie z którym, aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. W skrajnym przypadku, od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów stała się ostateczna do dokonania zmian w EGiB upłynęło 226 dni⁵⁷

(akta kontroli str. 340-359)

Naczelnik podał, że dwa projekty ustalenia klasyfikacji na podstawie, których organ wydał decyzje, zostały zwrócone klasyfikatorowi w celu wykonania operatu technicznego. Po uzupełnieniu opracowania o dane umożliwiające ujawnienie zmiany w bazie danych EGiB nastąpi jego ponowne złożenie, weryfikacja i przyjęcie do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Były Naczelnik wyjaśnił m.in., że powodem występowania przypadków przekraczania terminu było niedostarczanie wykazów zmian gruntowych przez klasyfikatora, które uniemożliwiały ujawnienie zmian w EGiB. Ewentualne opóźnienia we wprowadzeniu mogły też wynikać ze spiętrzenia prac przy niewystarczającej obsadzie kadrowej.

(akta kontroli str. 700, 704)

8. We wszystkich 60 zbadanych sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. W sprawach prowadzonych na wniosek koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi.

(akta kontroli str. 340-359)

Były Naczelnik wyjaśnił, że rozporządzenie w sprawie klasyfikacji gruntów nie określało sposobu wynagrodzenia klasyfikatora, pozostawiając tę sprawę uznaniu organu. Starosta nie odnosił się zatem do kwestii regulacji wynagrodzenia, ponieważ wykonawcą prac gleboznawczych znajdował na wolnym rynku i wskazywał organowi wnioskodawca, który negocjował i ustalał w umowie koszty takich prac. W konsekwencji nie orzekano o tych kosztach i nie wnikano w treść prywatnej umowy.

⁵⁶ Dz.U z 2019 r., poz.1034, dalej: „rozporządzenie w sprawie EGiB”.

⁵⁷ Na podstawie informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od organów podatkowych właściwych w sprawach podatku rolnego, leśnego oraz podatku od nieruchomości ustalono, że różnica w naliczeniu wskazanych podatków spowodowana wprowadzeniem zmian w EGiB z uchybieniem terminu wyniosła 0,02 tys. zł na niekorzyść gmin oraz 0,18 tys. zł na niekorzyść podatników.

(akta kontroli str. 699, 703)

NIK wskazuje, że w związku z brakiem regulacji szczególnych w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, zasady dotyczące opłat i kosztów w postępowaniu administracyjnym określają przepisy kpa. Zgodnie z art. 262 § 1 pkt 2 kpa, stroną obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Do kosztów postępowania zalicza się m.in. należności biegłych⁵⁸ (art. 263 §1 kpa). Natomiast obowiązkiem organu administracji, wynikającym z art. 264 §1 kpa, jest ustalenie – w drodze postanowienia – wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz terminu i sposobu ich uiszczenia. Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania, które winno być wydane jednocześnie z wydaniem decyzji, osobie zobowiązanej do ich poniesienia przysługuje zażalenie.

9. W czterech sprawach (6% zbadanych postępowań) wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji dla gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, mimo że art. 20 ust. 3 pgk stanowi, że gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne.

(akta kontroli str. 340-359, 753-764)

Były Naczelnik wskazał, że mimo zapisów w ewidencji (np. droga), grunty te stanowiły użytki rolne stąd należało je sklasyfikować, w przeciwnym razie działka typu „droga” musiałaby już nią być na zawsze. Rozwiązaniem nie była także kontrola terenowa EGiB, gdyż nie można byłoby wprowadzić do ewidencji użytku rolnego bez klasy.

(akta kontroli str. 700, 705)

NIK wskazuje, że postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonego rodzaju grupy użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych bądź gruntów leśnych. Decyzją klasyfikacyjną można określić na nowo wyłącznie rodzaj użytku gruntowego w ramach danej grupy użytków rolnych bądź leśnych, a nie pomiędzy różnymi grupami. Wykluczone jest wydanie pozytywnej bądź negatywnej decyzji klasyfikacyjnej w ten sposób, że grunty niezaliczone do tej pory do żadnego z rodzajów gruntów rolnych bądź leśnych zostaną zaliczone w ewidencji do tej grupy. Taka zmiana danych ewidencyjnych wymagałaby ich aktualizacji w trybie § 45 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z wykorzystaniem dostępnych źródeł danych ewidencyjnych wymienionych w art. 24 ust. 2b pkt 1 pgk⁵⁹.

10. W 24 sprawach⁶⁰ (54,5%⁶¹) właściwym urzędom gmin zawiadomienia o zmianach w EGiB przekazano w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia, dokonania tych zmian. W skrajnym przypadku od dokonania zmiany w EGiB do przekazania właściwej gminie informacji na ten temat minęło 489 dni, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

⁵⁸ Zgodnie z wyrokami NSA z 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2255/18 i z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2295/18 – operat techniczny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 kpa.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Wydział nie dysponował potwierdzeniem wysłania zawiadomień o zmianach danych w EGiB. Badanie przeprowadzono głównie w oparciu o informacje przekazane przez samorządy gminne z terenu powiatu tucholskiego w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK. W badaniu uwzględniono 61 postępowań, w 44 przypadkach udało się ustalić datę wpływu zawiadomienia, w 12 sprawach gminy nie dysponowały odpowiednimi informacjami, a w pięciu sprawach zawiadomienie nie dotarło do gmin.

⁶¹ Spośród 44 spraw, w których ustalono termin zawiadomienia.

(akta kontroli str. 340-359, 488-572, 787-795)

Były Naczelnik podał, że zawiadomienia o zmianach w ewidencji wysyłano raz w miesiącu przesyłką zwykłą – bez dowodu doręczenia. Okazjonalnie zawiadomienia odbierali także pracownicy poszczególnych urzędów gmin. Dodał ponadto, że ewentualny brak przekazania zawiadomienia mógł wynikać z niedostatecznej obsady kadrowej w Wydziale.

(akta kontroli str. 705)

11. Nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był sprawowany nierzetelnie. Poza ww. nieprawidłowościami w wyniku szczegółowego badania prawidłowości i rzetelności danych ujętych w trzech projektach ustalenia klasyfikacji stwierdzono niezgodności ze stanem rzeczywistym w odniesieniu do projektu dotyczącego:

- działki nr 209/2 obręb Minikowo, Starosta wydał decyzję pomimo, że protokole klasyfikacyjnym m.in. nieprawidłowo określono występujące tam gleby i klasy bonitacyjne. Gleby określone jako bielicowe w rzeczywistości należały do kompleksu gleb rdzawych i płowych, a wskazana w projekcie klasa Ls V w powinna faktycznie zostać zaklasyfikowana jako Ls IV.
- działki nr 35/3 i 35/4, obręb Cekcyn, Starosta wydał dla tych działek decyzję pomimo, że m.in. na działce nr 35/4 niezgodnie ze stanem faktycznym ustalono rodzaj użytków gruntowych. Część działki zaklasyfikowana jako nieużytek (4-N) powinna faktycznie zostać sklasyfikowana jako las (Ls), natomiast grunt orny (RVI) powinien zostać wydzielony jako użytek zielony – łąka (Ł) lub pastwisko (Ps). Ponadto niezgodnie z rzeczywistością na ww. działce określono typy gleb (zamiast gleb rdzawych wskazano gleby bielicowe) oraz klasy bonitacyjne (w obrębie wydzielenia 3 LsVI A-a dominowały gleby rdzawe klasy Ls VI / B – i; w obrębie nieużytku 4 – N winien zostać ustalony Ls III / D – x, a na obszarze wydzielenia 2 RVI / AB – 2x należało wyznaczyć klasę bonitacyjną z tablic dla gruntów zrekultywowanych).

(akta kontroli str. 419-468)

Naczelnik wyjaśnił m.in. że za przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie odpowiadał klasyfikator. Starosta nie miał podstaw do weryfikacji ustaleń na działkach 209/2 oraz 35/3 i 35/4, a tym bardziej podważania pracy klasyfikatora, który dysponował odpowiednią wiedzą i doświadczeniem.

(akta kontroli str. 710-714)

15. Operat ewidencyjny nie był utrzymywany w stanie aktualności, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie EGiB w odniesieniu do działki nr 3664 obręb Tuchola, w części dotyczącej:

- rodzajów użytków gruntowych (w obrębie działki nie stwierdzono pastwiska, zachodnia część działki miała wszystkie cechy gruntu zadrzewionego i zakrzewionego (Lzr) na użytkach rolnych, a w części wschodniej prowadzono zabiegi agrotechniczne i był to grunt orny),
- klasy bonitacyjnej (wskazane w rejestrze gruntów gleby jako RVI i Ps VI, powinny być faktycznie sklasyfikowane jako RV w zakresie gruntu ornego we wschodniej części działki i Lzr V w części zachodniej działki).

Zgodnie z art. 22 ust. 2 pgk podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, tj. właściciele nieruchomości, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego - oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości, zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych

objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Działka 3664 jest własnością powiatu tucholskiego

(akta kontroli str. 419-446, 469-476)

Naczelnik podał, że Starosta nie otrzymał odpowiednich dokumentów umożliwiających ujawnienie nowego stanu w bazie EGiB.

(akta kontroli str. 710 - 714)

Były Naczelnik wskazał ponadto, że takie zgłoszenie powinien przedłożyć zarządzający gruntem, tj. Tucholskie Centrum Edukacji Zawodowej.

(akta kontroli str. 697)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 1 pgk z inicjatywą aktualizacji EGiB mógł wystąpić, oprócz podmiotu władającego nieruchomością, także jej właściciel, tj. powiat tucholski.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w badanych postępowaniach, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze w zakresie zgodności działalności z przepisami prawa oraz skuteczności i efektywności działania

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Przestrzeganie zasady konkurencyjności w procesie wyboru klasyfikatora.
2. Udostępnianie na stronie BIP informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.
3. Przeprowadzenie klasyfikacji na gruntach dotychczas niesklasyfikowanych.
4. Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych.
5. Terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, a w przypadku niezakończonych spraw w terminie odpowiednie zawiadamianie stron.
6. Przestrzeganie zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawanie w tych sprawach postanowień.
7. Informowanie stron, w postępowaniach prowadzonych z urzędu, o miejscu i terminie wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji.
8. Dokonywanie zmian w EGiB o odpowiedniej treści i we właściwym terminie.
9. Poddawanie gleboznawczej klasyfikacji tylko gruntów rolnych lub leśnych.
10. Powiadamianie organów podatkowych o zmianach dokonanych w EGiB bez zbędnej zwłoki.
11. Wykazywanie prawidłowych i rzetelnych danych wykazywanych w projektach ustalenia klasyfikacji.
12. Uaktualnienie operatu ewidencyjnego w odniesieniu do działki 3664.

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, grudnia 2020 r.

Kontroler
Adam Ruciński
Specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis