



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.003.01.2020

Zdzisław Gamański
Starosta Chełmiński
ul. Harcerska 1
86-200 Chełmno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/20/003 Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Chełmnie ¹ , ul. Harcerska 1, 86-200 Chełmno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Gamański, Starosta Chełmiński ² od 27 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015 -2020 (I 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
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Sylwia Woźniak-Waszak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/53/2020 z 27 kwietnia 2020 r.2. Marcin Bigos, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/54/2020 z 27 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Starostwo”

² Dalej: „Starosta”

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 30 czerwca 2020 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadające odpowiednią wiedzę i doświadczenie. Kwalifikacje wymagane od klasyfikatorów były rzetelnie weryfikowane przed wydaniem im upoważnienia Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była jednak przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów i innych, udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁶, polegające na:

- zaniechaniu przeprowadzania klasyfikacji z urzędu na gruntach zmeliorowanych, po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych, mimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁷;
- naruszeniu wymogów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji w postępowaniu prowadzonym z urzędu, dotyczących:
 - a) obowiązku zamieszczenia w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania informacji o miejscu i terminie przeprowadzenia czynności w terenie oraz o harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
 - b) terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
- niewydaniu we wszystkich 22 postępowaniach prowadzonych na wniosek postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸;
- wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że:
 - a) w dwóch protokołach z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych nie było podpisu osoby obecnej przy przeprowadzaniu czynności w terenie, co stanowiło naruszenie § 8 ust. 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
 - b) w dwóch poddanych szczegółowej weryfikacji projektach ustalenia klasyfikacji nieprawidłowo określono typ i rodzaj gleb oraz błędnie określono klasę bonitacyjną gleb.

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

⁶ Badaniu poddano wszystkie 23 postępowania dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzone w Starostwie w okresie objętym kontrolą (jedno z urzędu i 22 na wniosek).

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1246, dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: „kpa”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015-2020 (I kwartał) Starosta wydał 23 decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁰, w tym 22 na wniosek właścicieli gruntów, a jedną z urzędu¹¹. Łącznie sklasyfikowano grunty o powierzchni 57,9407 ha (55,6707 ha na wniosek i 2,27 ha z urzędu)¹².

W okresie objętym kontrolą Starosta wydał jedną decyzję odmawiającą dokonania zmian w gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Powodem były okoliczności uniemożliwiające pobranie odkrywek glebowych i zbadanie składu mechanicznego gleby.

(akta kontroli str. 5, 437-451)

2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa¹³ zadania z zakresu gospodarowania i wyłączenia nieruchomości, ochrony gruntów rolnych oraz państwowej służby geodezyjnej wykonywał Wydział Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami¹⁴. Do podstawowych zadań Wydziału należało m.in. wydawanie decyzji w sprawie gleboznawczej klasyfikacji zmienionych klas gruntów i użytków rolnych¹⁵. Pracą Wydziału kierował Geodeta Powiatowy. Każdemu pracownikowi Wydziału Starosta określił w formie pisemnej aktualny zakres czynności. Pracownicy prowadzący postępowania dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów posiadali wykształcenie średnie lub wyższe w zakresie geodezji oraz doświadczenie zawodowe na stanowisku geodety. Ponadto osoba bezpośrednio odpowiedzialna za gleboznawczą klasyfikację gruntów odbyła w 2012 r. szkolenie specjalistyczne na temat zasad klasyfikacji oraz ochrony gruntów.

(akta kontroli str. 6-42)

3. W postępowaniach prowadzonych w latach 2015-2016 Starosta upoważniał do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów osoby wskazane przez wnioskodawców¹⁶. W latach 2017-2020 (I kwartał) wyłanianie podmiotów odbywało się zgodnie z procedurami wewnętrznymi, tj. w trybie rozeznania cenowego¹⁷.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dziewięć w 2015 r., pięć w 2016 r., trzy w 2017 r., jedną w 2018 r. oraz pięć w 2019 r.

¹¹ W 2017 r.

¹² W okresie objętym kontrolą gleboznawczą klasyfikacją gruntów objęto obszary o powierzchni: 45,1833 ha w 2015 r., 3,7862 ha w 2016 r., 4,1216 ha w 2017 r., 2,3596 ha w 2018 r. oraz 2,4900 ha w 2019 r.

¹³ Regulamin organizacyjny stanowi załącznik do uchwały nr 66/2015 Zarządu Powiatu w Chełmnie z dnia 30 września 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Chełmnie, dalej: „Regulamin”.

¹⁴ Dalej: „Wydział”.

¹⁵ § 17 ust. 11 pkt 1 lit. h Regulaminu.

¹⁶ Wskazane przez wnioskodawców osoby były uprzednio wpisane do prowadzonego przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego „Rejestru osób upoważnionych do kontroli projektów gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego” lub „Rejestru osób upoważnionych do wykonywania projektów gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego”, dalej „Rejestry Wojewody”. Ww. rejestry prowadzono na podstawie przepisów Zarządzenia nr 127 Ministra Rolnictwa z dnia 14 czerwca 1956 r. w sprawie zasad i metod technicznego wykonywania klasyfikacji gruntów oraz wymaganych kwalifikacji dla osób przeprowadzających tą klasyfikację (Biuletyn Ministerstwa Rolnictwa nr 11 poz. 62; dalej: „Zarządzenie Ministra Rolnictwa”). Zarządzenie Ministra Rolnictwa wydano na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 1956 nr 19 poz. 97, ze zm.). Wskazane Rozporządzenie uchylono z dniem 29 listopada 2012 r.

¹⁷ Zarządzenie nr 2/2015 Starosty Chełmińskiego z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości do 30 tys. euro oraz powołania Komisji ds. zamówień publicznych.

Procedurę wyboru stosowano jednolicie zarówno w sprawach prowadzonych z urzędu jak i na wniosek¹⁸. Łącznie przeprowadzono 10 postępowań. W każdym z nich zwracano się wyłącznie do trzech tych samych podmiotów o podanie ceny. Przy wyborze podmiotów kierowano się danymi wynikającymi z Rejestrów Wojewody.

(akta kontroli str. 43-55, 60-61)

4. Kryteriami wyboru klasyfikatora do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów były: wpis do jednego z Rejestrów Wojewody oraz ukończenie kursów, szkoleń lub studiów podyplomowych w zakresie klasyfikacji gruntów. Zgodnie z wyjaśnieniami Geodety Powiatowego, kierując się ww. rejestrami wybierano osoby z regionu, aby nie zwiększać kosztów klasyfikacji. Pod uwagę brano również wcześniejsze operaty klasyfikacyjne wykonane na terenie powiatu chełmińskiego oraz praktykę zawodową klasyfikatorów.

(akta kontroli str. 56-59)

5. Wymagania stawiane klasyfikatorom weryfikowano na podstawie wpisu do jednego z Rejestrów Wojewody¹⁹ oraz przedstawionych dokumentów (zaświadczenia o ukończeniu kursu klasyfikatora gleb, upoważnienia Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do wykonywania prac związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów).

(akta kontroli str. 62)

6. W sprawach prowadzonych na wniosek koszty wykonania przez upoważnionego klasyfikatora zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów obciążały wnioskodawców. W latach 2015-2016 rozliczenie wynagrodzenia klasyfikatora odbywało się wyłącznie pomiędzy upoważnionym klasyfikatorem a wnioskodawcą. W latach 2017-2020 (I kwartał) Starosta po otrzymaniu wniosku strony badał rynek usług klasyfikatorów gleb w trybie rozeznania cenowego. Zapytanie kierowano do trzech podmiotów. Do oferty należało dołączyć dokumenty poświadczające kwalifikacje w zawodzie klasyfikatora gleb. Kryterium wyboru była cena wykonania usługi, obejmująca wszystkie koszty związane z jej realizacją, w tym koszty zastosowanych materiałów i urządzeń. Zamówienie udzielano osobie, która zaproponowała najniższą cenę. Z wybranym w postępowaniu klasyfikatorem Starosta zawierał umowę na wykonanie prac geodezyjno-kartograficznych i urządzeniowo-rolnych na potrzeby rolnictwa dla terenu powiatu chełmińskiego. O dokonanym wyborze informowano wnioskodawcę. Ponadto w formie postanowienia zobowiązywano wnioskodawcę do uiszczenia zaliczki na poczet kosztów postępowania²⁰. Wpłacone zaliczki były ewidencjonowane jako wpływy z opłat z wykonania zadań z zakresu geodezji i kartografii (dział 710 rozdział 71012 § 0690). Starosta wypłacał klasyfikatorowi wynagrodzenie, które ewidencjonowano jako wydatki w zakresie zakupu usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz

¹⁸ W latach 2015-2020 (I kwartał) w żadnym przypadku wartość zamówienia na przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji nie przekroczyła kwoty 30 tys. euro.

¹⁹ Na podstawie Zarządzenia Ministra Rolnictwa klasyfikatorem gleb mógł być agrotechnik, geodeta lub osoba posiadająca praktyczną znajomość wykonywania klasyfikacji. Kwalifikacje kandydata były opiniowane przez komisję, która brała pod uwagę: 1) należyłą znajomość gleboznawstwa ogólnego i szczegółowego w zakresie rozpoznawania typów, rodzajów i gatunków gleb, właściwości tych gleb oraz tabeli klas gruntów; 2) praktyczną znajomość technicznego przeprowadzania klasyfikacji na gruncie; 3) dokładną znajomość przepisów normatywnych w zakresie klasyfikacji wraz z trybem postępowania w tych sprawach.

²⁰ Wnioskodawców zobowiązywano do uiszczenia zaliczki w kwocie równej cenie usługi określonej w ofercie klasyfikatora upoważnionego do dokonania klasyfikacji. Zagadnienie opisano szerzej w drugim obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

i opinii związanych z wykonaniem zadań z zakresu geodezji i kartografii (dział 710 rozdział 71012 § 4390).

(akta kontroli str. 63-90)

W latach 2017-2020 zaplanowano dochody i wydatki z tytułu przeprowadzenia na wniosek gleboznawczej klasyfikacji gruntów²¹. Poniesione wydatki i osiągnięte dochody równoważyły się i wyniosły 10,2 tys. zł. Źródłem finansowania wydatków były wyłącznie wpłaty dokonywane przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 70-90)

W sprawie prowadzonej z urzędu koszt wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów został pokryty ze środków budżetu powiatu chełmińskiego²² jako zadanie własne²³. Środki finansowe na ten cel zostały zabezpieczone w budżecie Powiatu jako wydatki z tytułu zakupu usług pozostałych w rozdziale gospodarka leśna (dział 020 rozdział 02001 § 4300)²⁴. W okresie objętym kontrolą wydatki z tego tytułu wyniosły 2,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 66-69, 73)

7. W okresie objętym kontrolą Starosta nie otrzymywał dotacji na przeprowadzenie prac związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów i o nią nie występował.

(akta kontroli str. 64)

8. W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa udostępniono kartę usługi, zawierającą informacje o procedurze przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, opłacie skarbowej, podstawie prawnej oraz trybie odwoławczym²⁵. Geodeta Powiatowy podał, że planowane jest opracowanie jednolitego wzoru wniosku o przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i udostępnienie go w formie elektronicznej w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w formie papierowej w siedzibie Starostwa.

(akta kontroli str. 428-429)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadające odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie. Wybór klasyfikatorów odbywał się zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi Starostwa i był stosowany jednolicie zarówno w sprawach prowadzonych z urzędu jak i na wniosek. Starosta rzetelnie weryfikował kwalifikacje wymagane od klasyfikatorów. W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa zamieszczono kartę usługi zawierającą informacje o procedurze przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, opłacie skarbowej, podstawie prawnej oraz trybie odwoławczym.

²¹ Zaplanowano wydatki (dział 710 rozdział 71012 § 4390) na przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji w kwotach: 2,9 tys. zł w 2017 r., 5,0 tys. zł w 2018 r., 7,3 tys. zł w 2019 r. oraz 5,0 tys. zł w 2020 r.
Zaplanowano dochody (dział 710 rozdział 71012 § 0690) z przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji w kwotach: 5,0 tys. zł w 2017 r., 5,0 tys. zł w 2018 r., 7,3 tys. zł w 2019 r. oraz 5,0 tys. zł w 2020 r.

²² Dalej: „Powiat”.

²³ Na podstawie art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 6, ze zm.)

²⁴ Środki finansowe na przeprowadzenie z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zaplanowano wyłączenie w budżecie na rok 2017.

²⁵ Strona internetowa: http://bip.powiat-chelmno.pl/index.php?cid=206&bip_id=4416 (dostęp: 02.07.2020 r.).

Opis stanu
faktycznego

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

1. W latach 2015-2020 (I kwartał) Starosta z urzędu sklasyfikował grunty po zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Starostę w trakcie kontroli na terenie powiatu chełmińskiego nie było niesklasyfikowanych gruntów podlegających klasyfikacji z urzędu²⁶. Tymczasem w latach 2012-2017 (I kwartał) na terenie powiatu chełmińskiego przeprowadzono oraz oddano do eksploatacji inwestycje w zakresie melioracji gruntów, które objęły obszar o łącznej powierzchni 152,61 ha²⁷.

(akta kontroli str. 91, 321-323)

2. Badanie prawidłowości przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto wszystkie 23 postępowania przeprowadzone przez Starostę w latach 2015-2020 (I kw.) wykazało, że:

- każdy z projektów ustalenia klasyfikacji²⁸ zawierał mapę klasyfikacji, sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej oraz protokół. Mapy klasyfikacji oraz protokoły zawierały informacje wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- w dwóch przypadkach protokół nie był podpisany przez osobę obecną przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie. Zamiast osoby faktycznie obecnej przy czynnościach w terenie protokół podpisał przełożony tej osoby²⁹;
- we wszystkich 22 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 uiszczenia³⁰. W ośmiu sprawach dotyczących decyzji wydanych w latach 2017-2020 (I kwartał) zobowiązywano wnioskodawcę jedynie do uiszczenia zaliczki na poczet kosztów postępowania wydając postanowienie w tej sprawie. W 14 sprawach dotyczących decyzji wydanych w latach 2015-2016, koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. „bez udziału” Starostwa;
- w sprawie prowadzonej z urzędu, w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nie zamieszczono informacji o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności w terenie oraz o harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji. Ponadto czynności klasyfikacyjne przeprowadzono przed doręczeniem stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania³¹.

(akta kontroli str. 59, 140-164, 258-273, 333-350, 430-436)

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

²⁶ Na podstawie § 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

²⁷ Informację pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku. Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁸ Wymogi formalne dla projektu ustalenia klasyfikacji określa § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

²⁹ Dotyczy dwóch spraw prowadzonych pod sygn. GKN.B.6623.2.8.2015.MS. Zagadnienie opisano szerzej w sekcji: „stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁰ Zagadnienie opisano szerzej w sekcji: „stwierdzone nieprawidłowości”.

³¹ Zagadnienie opisano szerzej w sekcji: „stwierdzone nieprawidłowości”.

klas bonitacyjnych wykazanych w tych projektach, objęto dwa projekty ustalenia klasyfikacji dotyczące działek:

- 1) nr 78/3 o powierzchni 0,5428 ha oraz 78/4 o powierzchni 0,3278 ha³²,
- 2) nr 40/12 o powierzchni 0,3500 ha³³.

W powyższych sprawach ustalono, że:

ad 1) w badanym projekcie ustalenia klasyfikacji określono zgodny ze stanem rzeczywistym rodzaj użytków gruntowych (tj. grunty orne). Stwierdzono natomiast niezgodność ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb. W wyniku pierwotnej klasyfikacji na działkach 78/3 i 78/4 gleby zaklasyfikowano jako grunty orne w klasie IVa (R-IVa). Przeprowadzone badania terenowe wykazały zgodność ze stanem rzeczywistym klas bonitacyjnych w obrębie działki 78/4, natomiast niezgodność w obrębie działki 78/3 (powinny zostać zaklasyfikowane jako grunty zrehabilitowane ZR-IIIb);

ad 2) w badanym projekcie ustalenia klasyfikacji określono zgodny ze stanem rzeczywistym rodzaj użytków gruntowych (tj. grunty orne). Stwierdzono natomiast niezgodność ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb. W wyniku pierwotnej klasyfikacji na działce 40/12 gleby zaklasyfikowano jako grunty orne w klasie IVa (R-IVa). Przeprowadzone badania terenowe wykazały niezgodność ze stanem rzeczywistym klas bonitacyjnych w obrębie tej działki, które powinny zostać zaklasyfikowane jako ZR-IIIb.

(akta kontroli str. 391-407, 419-422, 426)

4. Powierzchnia geodezyjna powiatu chełmińskiego we wszystkich latach objętych kontrolą wynosiła 52,7 tys. ha³⁴. W porównaniu lat 2015 i 2020:

a) zmniejszeniu uległy powierzchnie rodzajów gruntów:

- sady – o 246 ha;
- łąki trwałe – o 13 ha;
- pastwiska trwałe – o 40 ha;
- grunty rolne w zabudowie – o 92 ha;
- nieużytki – o 3 ha;
- tereny różne – o 4 ha;

b) zwiększeniu uległy powierzchnie rodzajów gruntów:

- grunty orne – o 222 ha;
- grunty pod rowami – o 2 ha;
- lasy – o 13 ha;
- grunty zabudowane i zurbanizowane – o 155 ha;
- grunty pod wodami – o 5 ha;
- pozostałe – o 1 ha.

(akta kontroli str. 239-250)

Dane dotyczące pola powierzchni konturów użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach działek ewidencyjnych, które uległy zmianie na

³² Miejscowość Watorowo, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 18 kwietnia 2019 r. będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji z 25 kwietnia 2019 r., zatwierdzonego decyzją GKN.B.6623.2.1.1.2019.MS z 23 maja 2019 r.

³³ Miejscowość Brzozowo, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 18 kwietnia 2019 r. będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji z 23 kwietnia 2019 r., zatwierdzonego decyzją GKN.B.6623.2.1.2019.MS z 23 maja 2019 r.

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

podstawie wydanych przez Starostę decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, były na bieżąco aktualizowane w Ewidencji Gruntów i Budynków³⁵. Starosta terminowo przekazywał Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego powiatowe zbiorcze zestawienia danych objętych ewidencją gruntów i budynków za lata 2015-2019.

(akta kontroli str. 165-222, 223-238)

Badaniem szczegółowym, pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, objęto jedną działkę³⁶ i ustalono, że:

- rodzaj użytku gruntowego dla badanej działki był częściowo zgodny z EGiB. Rodzaj użytku był niezgodny dla części działki oznaczonej jako wydzielania nr: 85 (pierwotnie grunty orne, obecnie pastwiska trwałe), 86 (pierwotnie łąki, obecnie pastwiska trwałe) i 87 (pierwotnie grunty orne, obecnie pastwiska trwałe). Rodzaj użytku był zgodny w części działki w obrębie wydzielania nr 84 (grunty orne) oraz rowu (grunty pod rowami);
- rodzaj i gatunek gleby wykazany w EGiB były zgodne ze stanem rzeczywistym. Natomiast typ gleby nie pokrywał się ze stanem rzeczywistym;
- wykazane w EGiB klasy bonitacyjne w trzech spośród czterech wydzieleni nie pokrywały się ze stanem rzeczywistym.

(akta kontroli str. 385-390, 422-424)

5. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych jak i wewnętrznych, audytów oraz innych, udokumentowanych działań nadzorczych.

Odnośnie weryfikacji prawidłowości sporządzenia przez klasyfikatorów projektów ustalenia klasyfikacji, Geodeta Powiatowy wskazał, że projekty te sprawdzano pod względem kompletności dokumentacji. Po wpływie projektu do Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami sprawdzano, czy klasyfikacja została przeprowadzona przez klasyfikatora upoważnionego przez Starostę. Po wstępnej weryfikacji przekazaną dokumentację analizowano pod kątem zgodności z rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji. Sprawdzano, czy protokół z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych zawiera wszystkie wymagane przepisami elementy. Mapę klasyfikacji sporządzoną na aktualnej kopii mapy ewidencyjnej porównywano ze szkicem połowym oraz ustalano, czy zawiera wszystkie wymagane przepisami elementy. Analizując mapę klasyfikacyjną sprawdzano, czy wskazane na mapie odkrywki glebowe są zgodne z opisem odkrywki znajdującym się w operacie klasyfikacyjnym oraz czy opis odkrywki zawiera całą charakterystykę gruntów, tj. oznaczenie typu, rodzaju i gatunku badanej gleby, rodzaj użytku gruntowego oraz klasy bonitacyjnej, opis profilu glebowego. Ponadto sprawdzano zgodność zapisów oznaczeń użytków z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³⁷. Pozytywnie zweryfikowany projekt ustalenia klasyfikacji stanowił podstawę sporządzenia decyzji o ustaleniu klasyfikacji.

³⁵ Dalej: „EGiB”.

³⁶ Miejscowość Małe Łunawy, działka nr 27/2, obręb 0010, o powierzchni 1,1100 ha.

³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 393

(akta kontroli str. 252, 319-320)

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

(akta kontroli str. 252)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie sklasyfikował gruntów o łącznej powierzchni 152,61 ha, na których w latach 2012-2017 (I kwartał) zostały przeprowadzone prace melioracyjne, mimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Na terenie powiatu chełmińskiego w latach 2012-2017 (I kwartał) zrealizowano następujące zadania inwestycyjne:
 - a. „Melioracje szczegółowe na terenie działania Gminnej Spółki Wodnej Płużnica” przekazane do eksploatacji 1 lipca 2013 r., o łącznej powierzchni 52,91 ha;
 - b. „Melioracje szczegółowe na terenie działania Gminnej Spółki Wodnej Lisewo” przekazane do eksploatacji 6 czerwca 2014 r., o łącznej powierzchni 35,59 ha;
 - c. „Melioracje szczegółowe na terenie działania Gminnej Spółki Wodnej Papowo Biskupie” przekazane do eksploatacji 27 listopada 2012 r., o łącznej powierzchni 32,52 ha;
 - d. „Melioracje szczegółowe na terenie działania Spółki Wodnej Osnowo-Watorowo” przekazane do eksploatacji 3 lipca 2014 r., o łącznej powierzchni 31,59 ha.

Zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, z urzędu przeprowadza się klasyfikację na gruntach zmeliorowanych po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych.

(akta kontroli str. 321-323)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że nie przeprowadzono z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zmeliorowanych, ponieważ Starosta nie został powiadomiony o zakończeniu tych inwestycji i nie zostały przekazane do Starostwa mapy obszarów konkurencyjnych i rejestry terenów konkurencyjnych.

(akta kontroli str. 330-332)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁸, podmioty o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 pgk (właściciele nieruchomości³⁹), zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych EGiB. Z art. 20 ust. 1 i 2 pgk, określającego zawartość tej ewidencji, nie wynika, żeby obejmowała ona również urządzenia melioracji wodnych. Ponadto, zgodnie z art. 196 ust. 1-2 i 14 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁴⁰ 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.

³⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 276, ze zm., dalej: „pgk”.

³⁹ A także w określonych przepisami przypadkach podmioty władające lub gospodarujące w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa i samoistni posiadacze.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm., dalej: „Prawo wodne”.

2. W postępowaniu w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonym z urzędu⁴¹:

- w zawiadomieniu z 23 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania nie zamieszczono informacji o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności w terenie oraz o harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
- czynności klasyfikacyjne w terenie przeprowadzono 23 marca 2017 r., tj. przed doręczeniem stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, który stanowi, że termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie nie może być krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia,

(akta kontroli str. 258-273)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania z urzędu nie zamieszczono informacji o terminie przeprowadzenia czynności terenowych, ponieważ klasyfikator przed rozpoczęciem prac terenowych zawiadomił właściciela o terminie przeprowadzenia tych czynności. W zawiadomieniu zamieszczono informację o miejscu przeprowadzenia klasyfikacji. W przedmiotowej sprawie klasyfikacja dotyczyła dwóch działek, których właścicielem był jeden podmiot, w związku z tym nie opracowano harmonogramu przeprowadzenia klasyfikacji. Harmonogram opracowano by w sytuacji, kiedy klasyfikacja gruntów dotyczyłaby większej liczby działek i podmiotów, biorących udział w gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie związane jest z dogodnymi warunkami atmosferycznymi. W związku z powyższym, określenie terminu wykonania tych czynności, pozostawiono w gestii klasyfikatora, dogodnego dla właściciela i wykonawcy. Ponadto termin przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów określony jest w rozeznaniu cenowym, przy wylanianiu klasyfikatora, jak również w umowie na wykonanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 279-280)

NIK wskazuje, że przepisy rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, określające treść zawiadomienia o wszczęciu postępowania i wyznaczające termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych (nie krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia), nie zawierają żadnych odstępstw w tym zakresie. Ich wypełnienie jest zatem obowiązkiem organu administracji prowadzącego postępowanie.

3. We wszystkich 22 sprawach prowadzonych na wniosek, w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora, nie wydano postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. W ośmiu sprawach dotyczących decyzji wydanych w latach 2017-2020 (I kwartał) zobowiązywano wnioskodawcę jedynie do uiszczenia zaliczki na poczet kosztów postępowania wydając postanowienie w tej sprawie na podstawie art. 262 § 2 kpa. Tymczasem art. 264 § 1 kpa nakłada na organ administracji publicznej obowiązek ustalenia – w drodze postanowienia wydanego jednocześnie z wydaniem decyzji – wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. W 14 sprawach dotyczących decyzji wydanych w latach 2015-2016, koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. „bez udziału” Starostwa.

⁴¹ Dotyczy postępowania GKN.B.6623.2.1.2017.MS

(akta kontroli str. 333-350)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w prowadzonych postępowaniach nie wydawano postanowień o kosztach postępowania na podstawie art. 264 § 1 kpa, albowiem postanowienia po przeprowadzeniu procedury rozeznania cenowego dotyczyły całego kosztu postępowania.

(akta kontroli str. 329)

NIK wskazuje, że ustalenie zaliczki na koszty postępowania na podstawie art. 262 § 2 kpa nie zwalnia organu administracji z wydania postanowienia, o którym mowa w art. 264 § 1 kpa wraz z decyzją kończącą sprawę.

4. W dwóch spośród 23 badanych spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji mimo, że protokół z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych nie był podpisany przez przedstawiciela właściciela gruntu obecnego przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie, co było wymagane § 8 ust. 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Zamiast osoby faktycznie obecnej przy czynnościach w terenie protokół podpisał przełożony tej osoby⁴².

(akta kontroli str. 57, 59, 140-143, 430-436)

Geodeta Powiatowy podał, że zwróci się do klasyfikatorów o zwrócenie szczególnej uwagi na zapewnienie spójności w tym zakresie.

(akta kontroli str. 57, 59)

5. W wyniku szczegółowego badania prawidłowości i rzetelności danych ujętych w dwóch projektach ustalenia klasyfikacji stwierdzono, że w odniesieniu do projektu, dotyczącego:

- działek nr 78/3 o powierzchni 0,5428 ha oraz nr 78/4 o powierzchni 0,3278 ha⁴³ Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji mimo błędnego określania typu i rodzaju gleb jako typologicznie gleby naturalne. W rzeczywistości pokrywa glebowa analizowanych działek uległa daleko idącym przekształceniom powodującym zmiany typologiczne gleb. W badanym projekcie ustalenia klasyfikacji badane gleby opisano jako wytworzone z glin. Było to niezgodne ze stanem rzeczywistym, gdyż na badanym terenie występują gleby wytworzone zarówno z glin, jak i z piasków. Przeprowadzone badania terenowe wykazały niezgodność projektu ze stanem rzeczywistym klas bonitacyjnych w obrębie działki 78/3. Powierzchniowe poziomy wytworzone z materiału piaszczystego odznaczają się korzystniejszą strukturą, mają duże zasoby próchnicy i praktycznie nie występują na ich powierzchni pozostałości kamieni czy żwiru pochodzącego z dawnych nasypów kolejowych. Podane argumenty pozwoliły zaklasyfikować grunty działki 78/3 jako ZR-IIIb⁴⁴;
- działki nr 40/12 o powierzchni 0,3500 ha⁴⁵ Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji mimo błędnego określania typu i rodzaju gleb jako

⁴² Dotyczy dwóch spraw prowadzonych pod sygn. GKN.B.6623.2.8.2015.MS.

⁴³ Miejscowość Watorowo, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 18 kwietnia 2019 r. będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji z 25 kwietnia 2019 r., zatwierdzonego decyzją GKN.B.6623.2.1.1.2019.MS z 23 maja 2019 r.

⁴⁴ Na podstawie informacji pozyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Wójta Gminy Kijewo Królewskie stwierdzono, że podatek rolny zgodnie z obowiązującą stawką podatku na 2019 r. oraz 2020 r. za działkę 78/3 został ustalony w wysokości 78 złotych rocznie. W przypadku, gdyby grunty działki zostały sklasyfikowane jako R-IIIb, podatek rolny wyniósłby 95 złotych rocznie.

⁴⁵ Miejscowość Brzozowo, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 18 kwietnia 2019 r. będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji z 23 kwietnia 2019 r., zatwierdzonego decyzją GKN.B.6623.2.1.2019.MS z 23 maja 2019 r.

typologicznie gleby naturalne. W rzeczywistości pokrywa glebowa analizowanych działek uległa daleko idącym przekształceniom powodującym zmiany typologiczne gleb. W badanym projekcie ustalenia klasyfikacji badane gleby opisano jako wytworzone z glin. Było to niezgodne ze stanem rzeczywistym, gdyż na badanym terenie występują gleby wytworzone z piasków gliniastych lekkich, przykrywających gliny. W wyniku pierwotnej klasyfikacji na działce 40/12 gleby zaklasyfikowano jako grunty orne w klasie IVa (R-IVa). Przeprowadzone badania terenowe wykazały niezgodność ze stanem rzeczywistym klas bonitacyjnych w obrębie tej działki. Zrekultywowane gleby odznaczają się stosunkowo korzystnymi właściwościami i można je uważać za średnio dobre. Powierzchniowe poziomy wytworzone są z materiału piaszczystego, odznaczają się korzystną agregatową strukturą, zasobnością w próchnicę i zbliżonym do obojętnego odczynie. Podane argumenty pozwoliły zaklasyfikować grunty działki 40/12 jako ZR-IIIb⁴⁶.

(akta kontroli str. 252, 400, 407, 426)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że Starosta po gruntownej analizie operatów klasyfikacyjnych uznał, że zostały one sporządzone poprawnie, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, nie zawierały niejasności, pomyłek oraz braków i mogły stanowić podstawę do wydania decyzji zatwierdzającej gleboznawczą klasyfikację gruntów. Operaty zostały sprawdzone pod względem zgodności z przepisami prawa, zupełności i kompletności. Natomiast czynności związane z przeprowadzeniem klasyfikacji gruntów w terenie wykonuje klasyfikator upoważniony przez Starostę.

(akta kontroli str. 454)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów i innych, udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała m.in., że nie sklasyfikowano gruntów o łącznej powierzchni 152,61 ha, podlegających klasyfikacji z urzędu. Ponadto, w sprawie prowadzonej z urzędu, w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nie zamieszczono informacji o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności w terenie oraz o harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji, a czynności klasyfikacyjne w terenie przeprowadzono przed doręczeniem stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Dodatkowo, we wszystkich 22 sprawach prowadzonych na wniosek, nie wydano postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora. Ponadto dwa – poddane szczegółowej kontroli – projekty ustalenia klasyfikacji zawierały niezgodności w zakresie typów, rodzajów i gatunków gleb oraz klas bonitacyjnych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁴⁶ Na podstawie informacji pozyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Wójta Gminy Kijewo Królewskie stwierdzono, że podatek rolny zgodnie z obowiązującą stawką podatku na 2019 r. oraz 2020 r. za działkę 40/12 ustalono w wysokości 50 złotych rocznie. W przypadku, gdyby grunty zostały sklasyfikowane jako R-IIIb, podatek rolny wyniósłby 61 złotych rocznie.

Wnioski

1. Przeprowadzenie klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych.
2. Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych celem:
 - wydawania wraz z decyzją o ustaleniu klasyfikacji gruntów postanowienia o kosztach postępowania w trybie art. 264 § 1 kpa,
 - przeprowadzania postępowań z urzędu zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
 - wydawania decyzji o ustaleniu klasyfikacji w oparciu o protokoły z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych, podpisane przez osoby wskazane w § 8 ust. 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
 - zapewnienia prawidłowości i rzetelności danych wykazywanych w projektach ustalenia klasyfikacji.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, lipca 2020 r.

Kontrolerzy
Sylwia Woźniak-Waszak
doradca ekonomiczny

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

.....
podpis

.....
podpis

.....
podpis

.....
Marcin Bigos
starszy inspektor k.p.