



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.003.02.2020

Krzysztof Maćkiewicz
Starosta Wąbrzeski
ul. Wolności 44
87-200 Wąbrzeźno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/20/003 Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wąbrzeźnie ¹ , ul. Wolności 44, 87-200 Wąbrzeźno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Maćkiewicz, Starosta Wąbrzeski, od 7 listopada 1998 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów
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 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Oliwia Bar, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBY/56/2020 z 27 kwietnia 2020 roku 2. Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/55/2020 z 27 kwietnia 2020 roku

(akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osobę odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadającą odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie. Kwalifikacje wymagane od klasyfikatorów były rzetelnie weryfikowane przed wydaniem im upoważnienia Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu wąbrzeskiego.

W ocenie NIK, Starosta nierzetelnie sprawował jednak nadzór nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów i innych, udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała liczne i istotne nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁶, polegające m.in. na:

- zaniechaniu przeprowadzania klasyfikacji z urzędu na gruntach zmeliorowanych, po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych, mimo obowiązku

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”.

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

⁶ Badaniu poddano wszystkie 53 postępowania dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzone w Starostwie w okresie objętym kontrolą (12 z urzędu i 41 na wniosek).

wynikającego z § 4 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁷;

- zaniechaniu zawiadomienia o wszczęciu przeprowadzenia klasyfikacji we wszystkich 12 postępowaniach prowadzonych z urzędu, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- zaniechaniu, we wszystkich 41 sprawach prowadzonych na wniosek, wyznaczania klasyfikatora do wykonania w konkretnej sprawie czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- nieprzestrzeganiu, we wszystkich 41 postępowaniach prowadzonych na wniosek, zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i niewydaniu w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa;
- wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że:
 - a) w 36 spośród 41 spraw prowadzonych na wniosek (88%), trzy z pięciu etapów procesu przeprowadzania klasyfikacji, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, odbyło się jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego w tych sprawach. W skrajnym przypadku, protokół będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, sporządzono nawet na 61 dni przed złożeniem w Starostwie wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji,
 - b) w jednym spośród dwóch projektów ustalenia klasyfikacji poddanych szczegółowej weryfikacji, dotyczącym działek nr 184/1 i nr 184/2⁹, nie określono rzeczywistego rodzaju użytku gruntowego¹⁰, nieprawidłowo określono typ i rodzaj gleb oraz błędnie obniżono klasę bonitacyjną dla fragmentów ww. działek z IIIa oraz IIIb na IVa.

Dodatkowo, Starosta nie posiadał dokumentów potwierdzających przeprowadzenie negocjacji cenowych z Wykonawcami wybranymi do wykonania klasyfikacji gruntów z urzędu w latach 2016-2017, co w ocenie NIK, świadczy o nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji wymaganej Regulaminem udzielania zamówień publicznych¹¹. Ponadto, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa¹² nie udostępniano informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, wbrew wymogom 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 publicznej¹³.

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”.

⁹ Miejsowość Myśliwiec, protokół z wizji w terenie przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 11 lutego 2020 r. zatwierdzony decyzją GG.6623.3.2020 z 10 marca 2020 r.

¹⁰ W protokole klasyfikacji z wizji w terenie podano, że dominującym rodzajem użytków są grunty orne, podczas gdy ww. działki od kilkunastu lat były terenem rekreacyjno-wypoczynkowym (boiska sportowe) i nie znajdowały się w użytkowaniu rolniczym.

¹¹ Stanowiącym załącznik nr 5 do Uchwały nr 176/237/2014 Zarządu Powiatu w Wąbrzeźnie z 13.11.2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego zasady funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Powiecie Wąbrzeskim oraz w jego jednostkach organizacyjnych, dalej: „Regulamin zamówień publicznych”.

¹² Dalej: „BIP”.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm., dalej: „ustawa o dostępie do informacji publicznej”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015-2020 (I kw.) Starosta przeprowadził łącznie 53 postępowania¹⁴ dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów (23 w 2015 r., 13 w 2016 r., osiem w 2017 r., dwa w 2018 r., sześć w 2019 r. i jedno w I kw. 2020 r.). Powierzchnia gruntów objęta klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 668,30 ha, z czego 577,30 ha (84,6%) zostało przeklasyfikowanych na wniosek i 91,00 ha (13,6%) z urzędu.

(akta kontroli str. 7)

Postępowania prowadzone z urzędu we wszystkich przypadkach dotyczyły zalesienia gruntów poprzez zmianę rodzaju gruntu i klasy bonitacyjnej z gruntów ornych, pastwisk, łąk i nieużytków na lasy (klasa od III do V). W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu nie wykonano prac scaleniowych gruntów.

(akta kontroli str. 12, 57)

2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa¹⁵ zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały powierzone Wydziałowi Gospodarki Gruntami, Geodezji i Kartografii¹⁶. Nie zostały one jednak wymienione na stronie BIP wśród podstawowych zadań należących do tego Wydziału¹⁷. W BIP nie było również informacji o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁸.

(akta kontroli str. 11, 389-414)

3. Osobą wyznaczoną do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w Starostwie był Kierownik WGGGiK, który posiadał odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie pozwalające na wykonywanie powierzonych obowiązków.

(akta kontroli str. 10)

4. W okresie objętym kontrolą do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu wąbrzeskiego Starosta upoważnił czterech klasyfikatorów. Wydanie ww. upoważnienia było poprzedzone złożeniem wniosku¹⁹ przez klasyfikatora. Wykaz osób posiadających ww. upoważnienie nie był dostępny w BIP.

Kierownik WGGGiK podał, że od klasyfikatorów wymagano ukończenia specjalistycznego kursu lub studiów podyplomowych w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz udokumentowanego, odpowiedniego doświadczenia zawodowego lub ewentualnie referencji. Natomiast żaden przepis prawa nie

¹⁴ 12 postępowañ przeprowadzono z urzędu, a 41 na wniosek.

¹⁵ Tekst jednolity stan na 11 czerwca 2019 r., dalej: „Regulamin organizacyjny”.

¹⁶ Dalej: „WGGGiK”.

¹⁷ Jedynie w zakładce „Archiwum BIP – stan na dzień 31.12.2015”, w odnośniku pt.: „Geodeta Powiatowy”, znajdowała się informacja, z której wynikało, że „Geodeta Powiatowy nadzoruje wykonywanie zadań Starosty, a w szczególności: 1) prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (...)”. Informacja o tym, że prowadzeniem spraw z zakresu klasyfikacji gruntów zajmuje się WGGGiK znajdowała się również na stronie internetowej Starostwa (<https://www.wabrzezno.pl/>) pod adresem <https://www.wabrzezno.pl/5587,wykaz-uslug-czym-sie-zajmuje-wydzial> – dostęp: 30 czerwca 2020 r.

¹⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁹ 2018 r. – jeden wniosek; 2015 r. – jeden wniosek; 2013 r. – dwa wnioski.

nakazuje publikacji wykazu osób posiadających upoważnienie starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 13-56, 69, 389-407, 415-416)

5. Dla spraw prowadzonych z urzędu Starosta dokonywał wyboru klasyfikatora na dany rok kalendarzowy, spośród osób posiadających ww. upoważnienie. Wybór klasyfikatora poprzedzony był pozyskaniem danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁰ dotyczących przeprowadzonych zalesień na terenie powiatu wąbrzeskiego. Zgodnie z Regulaminem zamówień publicznych, dla zamówień których szacunkowa wartość zamówienia nie przekracza 3 000 euro prowadzi się negocjacje ze wstępnie wybranym Wykonawcą, z których sporządza się notatkę. Dla trzech postępowań z urzędu przeprowadzonych w 2019 r. oraz dla pięciu postępowań w 2015 r. negocjacje cenowe z Wykonawcą zostały przeprowadzone. Do kontroli nie przedłożono natomiast dokumentów potwierdzających przeprowadzenie negocjacji z Wykonawcami wybranymi do wykonania wszystkich czterech klasyfikacji gruntów z urzędu w latach 2016-2017²¹.

W sprawach prowadzonych na wniosek, czynności klasyfikacyjne przeprowadzała jedna z ww. upoważnionych osób, zaproponowana przez wnioskodawcę i wskazana we wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji skierowanym do Starosty²². Koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. „bez udziału” Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi²³.

(akta kontroli str. 58-68, 79, 83, 96-101, 114, 387-388)

6. Wydatki poniesione przez Starostwo na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu w poszczególnych latach wynosiły (po zaokrągleniach):

- 2019 r. – 4,6 tys. zł;
- 2018 r. – nie poniesiono wydatków;
- 2017 r. – 1,7 tys. zł;
- 2016 r. – 3,5 tys. zł;
- 2015 r. – 8,0 tys. zł.

Ww. nakłady pochodziły ze środków własnych Starostwa (gospodarka leśna: dział 020, rozdział 02001, § 4300 klasyfikacji budżetowej).

(akta kontroli str. 59)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie posiadał dokumentów potwierdzających przeprowadzenie negocjacji cenowych z Wykonawcami wybranymi do wykonania wszystkich czterech klasyfikacji gruntów z urzędu w latach 2016-2017. Zgodnie z § 3 Regulaminu zamówień publicznych, dla zamówień których szacunkowa wartość zamówienia nie

²⁰ Dalej: „ARiMR”.

²¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²² Na większości wniosków (73%) „o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów” była adnotacja, z której wynikało, że wnioskodawca przeprowadził ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem „ustalenia co do wykonania prac klasyfikacyjnych oraz wynagrodzenia za te prace”. Na pozostałych ośmiu wnioskach znajdowała się tylko adnotacja wnioskodawcy o tym, kto będzie klasyfikatorem, a jedynie trzy wnioski nie zawierały żadnej informacji w tym zakresie.

²³ Zagadnienie szerzej opisano w drugim obszarze wystąpienia pokontrolnego.

przekracza 3 000 euro, ze wstępnie wybranym Wykonawcą prowadzi się negocjacje, z których sporządza się notatkę. Wzór notatki z negocjacji stanowi załącznik nr 4 do Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 58-59, 96-100)

Kierownik WGGGiK wyjaśnił m.in., że obecni pracownicy nie mogli odszukać ww. notatek ponieważ nie pracowali w Starostwie w latach 2016-2017.

(akta kontroli str. 340)

NIK zauważa, że ww. notatka stanowi dowód na przeprowadzenie negocjacji i dokonane w ich trakcie ustalenia. Niemożność ich odszukania świadczy o nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji wymaganej Regulaminem udzielania zamówień publicznych.

2. Na stronie BIP nie udostępniano informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj. zadania starosty wynikającego z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴. Stanowiło to naruszenie art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej. 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.

Kierownik WGGGiK wyjaśnił, że przy przenoszeniu treści ze starego BIP usunięto informacje na ww. temat, a nie umieszczono ich w nowym BIP.

(akta kontroli str. 389-407, 415-416)

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osobę odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadającą odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie. Kwalifikacje wymagane od klasyfikatorów były rzetelnie weryfikowane przed wydaniem im upoważnienia Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu wąbrzeskiego. Starosta nie posiadał dokumentów potwierdzających przeprowadzenie negocjacji cenowych z Wykonawcami wybranymi do przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z urzędu w latach 2016-2017, co w ocenie NIK, świadczy o nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji wymaganej Regulaminem zamówień publicznych. Ponadto, na stronie BIP nie udostępniano informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, wbrew wymogom ustawy o dostępie do informacji publicznej.

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 276, ze zm., dalej: „pgk”.

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

1. W latach 2015-2020 (I kw.) Starosta z urzędu sklasyfikował tylko grunty po zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt. 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, na podstawie danych pozyskanych z ARiMR. W ww. okresie nie dokonano natomiast klasyfikacji gruntów zmeliorowanych, o których mowa w § 4 pkt. 2 ww. rozporządzenia, tj. po upływie trzech lat od wykonania na tych gruntach urządzeń wodnych²⁵. W toku kontroli ustalono, że na terenie powiatu wąbrzeskiego w 2013 r. zakończono dwie inwestycje w wyniku, których zostało zmeliorowanych 51,8 ha gruntów²⁶.

(akta kontroli str. 6, 70-71, 353)

2. Badanie prawidłowości przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto wszystkie 53 postępowania przeprowadzone przez Starostę w latach 2015-2020 (I kw.) wykazało, że:

- we wszystkich 12 sprawach prowadzonych z urzędu nie dokonano wymaganego art. 61 § 4 kpa w zw. z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zawiadomienia o wszczęciu przeprowadzenia klasyfikacji, zawierającego m.in. harmonogram przeprowadzenia klasyfikacji, informacje o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności w terenie oraz imieniu i nazwisku klasyfikatora²⁷;
- we wszystkich 41 sprawach prowadzonych na wniosek, zaniechano wyznaczania klasyfikatora do wykonania w konkretnej sprawie czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji (na 30 wnioskach „o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów” była adnotacja, z której wynikało, że to wnioskodawca przeprowadził ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem „ustalenia co do wykonania prac klasyfikacyjnych oraz wynagrodzenia za te prace”)²⁸;
- we wszystkich sprawach dokonano analizy niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzono czynności klasyfikacyjne w terenie oraz sporządzono projekt ustalenia klasyfikacji, przy czym w 36 spośród 41 spraw prowadzonych na wniosek (88%), te trzy etapy procesu przeprowadzania klasyfikacji, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, odbyły się jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego w tych sprawach. W skrajnym przypadku, protokół będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, sporządzono nawet na 61 dni przed złożeniem w Starostwie wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji²⁹;
- we wszystkich sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, opracowano mapę klasyfikacji zawierającą: granice obszaru objętego klasyfikacją, położenie odkrywek glebowych, dane opisowo-informacyjne oraz ustalone granice zasięgów konturów typów gleb i klas bonitacyjnych;

²⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁶ Informacje 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.

²⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości. W sprawach prowadzonych z urzędu zakres i przedmiot zadań zleconych klasyfikatorowi oraz termin ich wykonania określała umowa zawarta pomiędzy Starostą a klasyfikatorem.

²⁹ Dotyczy decyzji GG.6623.23.2015; por. stwierdzone nieprawidłowości.

- we wszystkich sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, sporządzono protokół zawierający: ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją, zestawienie opisów odkrywek glebowych, podpisy klasyfikatora oraz datę sporządzenia. W 24 sprawach³⁰ protokół z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych nie zawierał informacji o mapie ewidencyjnej³¹, a w dwóch³² – nie został podpisany przez właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności w terenie³³;
- we wszystkich przypadkach nastąpiła zmiana klasy bonitacyjnej z podaniem poprzedniej i zmienionej klasyfikacji oraz powierzchni gruntów, których klasyfikacja uległa zmianie;
- we wszystkich sprawach prowadzonych na wniosek Starosta, zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zawiadomił właściciela o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. W sprawach prowadzonych z urzędu, w każdym przypadku zawiadomiono właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, z zachowaniem terminów określonych w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji³⁴;
- we wszystkich postępowaniach Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji, która zatwierdzała projekt klasyfikacji opracowany przez klasyfikatora;
- 19 decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów³⁵ w sprawach prowadzonych na wniosek wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa³⁶;
- we wszystkich 41 sprawach 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 kpa³⁷. W ww. sprawach 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. 12, 77-83, 114, 386, 387-388)

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

³⁰ Dotyczy decyzji: GG.6623.12.2016 z 14.11.2016 r., GG.6623.9.2016 z 27.05.2016 r., GG.6623.3.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.2.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.1.2016 z 16.03.2016 r., GG.6623.23.2015 z 18.11.2015 r., GG.6623.22.2015 z 05.11.2015 r., GG.6623.19.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.18.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.17.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.16.2015 z 12.10.2015 r., GG.6623.15.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.13.2015 z 14.10.2015 r., GG.6623.9.2015 z 21.04.2015 r., GG.6623.8.2015 z 30.04.2015 r., GG.6623.7.2015 z 02.04.2015 r., GG.6623.5.2015 z 13.04.2015 r., GG.6623.3.2015 z 27.02.2015 r., GG.6623.2.2015 z 27.02.2015 r., GG.6623.1.2015 z 11.02.2015 r., GG.6623.28.2014 z 21.01.2015 r., GG.6623.27.2014 z 21.01.2015 r., GG.6623.26.2014 z 21.01.2015 r., GG.6623.25.2014 z 21.01.2015 r.

³¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³² Dotyczy decyzji: GG.6623.3.2020 z 10.03.2020 r., GG.6623.4.2015 z 05.03.2015 r.

³³ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁴ W żadnej z badanych spraw zastrzeżenia nie wpłynęły.

³⁵ Dotyczy decyzji: GG.6623.9.2018 z 08.01.2019 r., GG.6623.8.2019 z 08.01.2019 r., GG.6623.5.2018 z 22.11.2018 r., GG.6623.2.2017 z 10.05.2017 r., GG.6623.9.2016 z 27.05.2016 r., GG.6623.8.2016 z 29.04.2016 r., GG.6623.7.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.6.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.5.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.4.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.3.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.2.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.1.2016 z 16.03.2016 r., GG.6623.20.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.19.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.11.2015 z 01.06.2015 r., GG.6623.8.2015 z 30.04.2015 r., GG.6623.6.2015 z 13.04.2015 r., GG.6623.5.2015 z 13.04.2015 r..

³⁶ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

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

- 1) nr 184/1 o powierzchni 0,2595 ha oraz nr 184/2 o powierzchni 1,1405 ha³⁸,
- 2) nr 3099/5 o powierzchni 3,1357 ha³⁹.

W powyższych sprawach ustalono, że:

ad 1) w badanym projekcie nie określono rzeczywistego rodzaju użytku gruntowego. W protokole klasyfikacji z wizji w terenie będącym częścią badanego projektu podano, że dominującym rodzajem użytków są grunty orne (R), gdy tymczasem analizowane działki od kilkunastu lat były terenem rekreacyjno-wypoczynkowym (boiska sportowe) i nie znajdowały się w użytkowaniu rolniczym. Czynności klasyfikatora powinny zakończyć się sporządzeniem projektu klasyfikacji ograniczającym się jedynie do określenia zmiany grupy i rodzaju użytków gruntowych (w tym przypadku z R na Bz) z określeniem ich zasięgu. Teren, aby mógł być wykorzystywany zgodnie z zastanym stanem powinien być wyłączony z produkcji rolnej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁰. W konsekwencji przeprowadzone badania wykazały, że stan rodzaju użytku gruntowego, opisany w ww. protokole został określony nieprawidłowo.

Błędnie określono również typy i rodzaje gleb, jako typologicznie gleby naturalne⁴¹. W rzeczywistości pokrywa glebowa analizowanych działek uległa daleko idącym przekształceniom powodującym zmiany typologiczne gleb i ich degradację (obniżenie wartości użytkowej oraz w konsekwencji klasy bonitacyjnej). Wskutek niwelacji terenu pod boisko, powstały antropogeniczne gleby inicjalne, które nie są uwzględnione w urzędowej tabeli klas gruntów⁴². Nieprawidłowo określono również gatunki gleb, ponieważ w tabelach dołączonych do protokołu, będącego częścią badanego projektu podano, że w profilach nr 966 i 967 od stropu do spągu gleb (150 cm) występują jedynie utwory silnie piaszczyste. Tymczasem badania terenowe wykazały, że w obu miejscach na głębokości około 1 m pod piaskami zalegają utwory o uziarnieniu gliny.

Nieprawidłowo i niezgodnie z rzeczywistością została określona również klasa bonitacyjna gleby wskazana w badanym projekcie jako IVa. Fragmenty działek, w obrębie których obniżono klasę bonitacyjną z IIIa oraz IIIb na IVa, przed niwelacją były położone w obniżeniu terenu warunkującym większą wilgotność i produktywność pierwotnych gleb, przez co reprezentowały one III klasę bonitacyjną (na mapie przed reklasyfikacją - klasa IIIa). Potwierdza to wykonana odkrywka glebowa i właściwości pogrzebanej pod nasypem antropogenicznym gleby płowej. Przywrócenie pierwotnej wartości tych gleb będzie wymagało przeprowadzenia rekultywacji - szczególnie we fragmencie działek gdzie wcześniej występowały gleby klasy III;

ad 2) stan rodzaju użytku gruntowego, tj. lasy (Ls) opisany w badanym projekcie był zgodny ze stanem rzeczywistym oraz z informacjami zawartymi w Banku Danych o Lasach.

³⁸ Miejscowość Myśliwiec, protokół z wizji w terenie przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 11 lutego 2020 r. zatwierdzony decyzją GG.6623.3.2020 z 10 marca 2020 r.

³⁹ Miejscowość Wałycz, protokół z wizji w terenie przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 2 lutego 2016 r. zatwierdzony decyzją nr GG.6623.3.2016 z 15 marca 2016 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm., dalej: „ustawa o ochronie gruntów”.

⁴¹ Do których zalicza się gleby płowe, brunatne, bielicowe i rdzawe wytworzone z piasków.

⁴² Określonej w załączniku do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

Zgodny ze stanem rzeczywistym był również prawidłowo określony w tym projekcie typ i gatunek gleby. Na analizowanym terenie występowały gleby murszowo-torfowe (typ), zbudowane w stropowej części z murszu zalegającego na torfie słabo rozłożonym (rodzaj i gatunek gleby).

W badanym projekcie prawidłowo została określona również klasa bonitacyjna gleby, tj. Ls IV E-a.

(akta kontroli str. 85-93,103-158, 354-374)

4. Powierzchnia geodezyjna powiatu wąbrzeskiego we wszystkich latach objętych kontrolą wynosiła 50,2 tys. ha⁴³. W porównaniu lat 2015 i 2020:

a) zmniejszeniu uległy powierzchnie rodzajów gruntów:

- grunty orne – o 122 ha;
- sady – o 133 ha;
- łąki trwale – o 48 ha;
- pastwiska trwale – o 16 ha;
- nieużytki – o 20 ha;
- pozostałe – o 24 ha.

b) zwiększeniu uległy powierzchnie rodzajów gruntów:

- grunty rolne w zabudowie – o 185 ha;
- lasy – o 57 ha;
- grunty zabudowane i zurbanizowane – o 95 ha;
- pozostałe – o 26 ha.

(akta kontroli str. 101-102)

5. Badaniem szczegółowym pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w ewidencji gruntów i budynków⁴⁴ objęto jedną działkę⁴⁵ i ustalono, że:

- rodzaj użytku gruntownego dla badanej działki był częściowo zgodny z EGiB, tj. w odniesieniu do gruntów ornych (R). Natomiast dla części działki – oznaczonej jako W (rów), stwierdzono brak pokrycia stanu rzeczywistego z informacją z EGiB, ponieważ rów nie spełniał swojej roli odwodnieniowej i wymagał oczyszczenia⁴⁶;
- rodzaj i gatunek gleb wykazany w EGiB były zgodny ze stanem rzeczywistym. Natomiast typ gleby nie pokrywał się ze stanem rzeczywistym⁴⁷;
- klasa bonitacyjna pokrywała się z stanem rzeczywistym w stosunku do obszaru działki o klasie RIVa, natomiast klasa bonitacyjna rowu nie zgadzała się ze stanem faktycznym w terenie ponieważ rów był zarośnięty i nie spełniał swojej roli melioracyjnej.

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

⁴⁴ Dalej: „EGiB”.

⁴⁵ Miejscowość Wąbrzeźno, dz. nr 474/5, obręb 1, o powierzchni 0,3462 ha.

⁴⁶ Szczególnie, że u podnóża zbocza na występujących tam glebach mulowo-torfowych stosunkowo płytko występował poziom wody gruntowej (60 cm w dniu badania, tj. 9 czerwca 2020 r.).

⁴⁷ Obecnie obowiązująca znowelizowana Tabela klas gruntów, będąca załącznikiem do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, nie zawiera niektórych jednostek powstałych na przykład w wyniku przekształceń erozyjnych. Analizowana gleba w środkowej części stoku powinna być klasyfikowana jako gleba płowa (zerodowana). W Tabeli klas i gruntów gleby o takich właściwościach są opisane jedynie w typie gleb brunatnych klasy IVa (RIVa-3j) – co nie odzwierciedla ich rzeczywistego typu.

(akta kontroli str. 342-345, 354-357, 375-384)

6. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem zarówno kontroli wewnętrznych jak i zewnętrznych, audytów oraz innych, udokumentowanych działań nadzorczych⁴⁸.

(akta kontroli str. 81-83, 101, 341, 354-357)

7. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły żadne skargi dotyczące prowadzenia przez Starostę gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 341)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie przeprowadził klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych – po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych, mimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. W 2013 r. na terenie powiatu wąbrzeskiego zakończono dwie inwestycje⁴⁹ w wyniku, których zostało zmeliorowanych 51,8 ha gruntów.

(akta kontroli str. 70-72)

Kierownik WGGGiK wyjaśnił m.in., że do 2009 r. praktyką było zawiadamianie przez Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku⁵⁰ o konieczności weryfikacji klas bonitacyjnych gleb objętych wcześniej melioracją. Natomiast od 2009 r. takich zawiadomień KPZMiUW nie dokonywał.

(akta kontroli str. 77-80, 340)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 22 ust. 2 pgk, podmioty o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 pgk (właściciele nieruchomości⁵¹), 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 wodne⁵² 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.

2. We wszystkich 12 sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych z urzędu nie dokonano zawiadomienia o wszczęciu przeprowadzenia klasyfikacji. Stanowiło to naruszenie art. 61 § 4 kpa w zw. z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Zgodnie z art. 61 § 4 kpa o wszczęciu postępowania z urzędu należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. W § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji określono informacje,

⁴⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁹ (1) „Melioracje szczegółowe na terenie działania Gminy Spółki Wodnej Płużnica” obszar konkurencyjny miejscowość Bielawy, działki nr 2/2, 13, 33/1 - powierzchnia 14,49 ha; działka nr 14/2 - powierzchnia 6,22 ha; działka nr 7, powierzchnia 0,88 ha; (2) „Melioracje szczegółowe na terenie działania Gminnej Spółki Wodnej Dębowa Łąka” obszar konkurencyjny miejscowość Wielkie Radowiska, działki 478, 118/2 – powierzchnia 1,24 ha; miejscowość Wielkie Półkowo, działka 197/6 – powierzchnia 4,59 ha; miejscowość Łobdowo, działki 77, 79/2, 80/1, 120, 121 – powierzchnia 24,33 ha.

⁵⁰ Dalej: „KPZMiUW”.

⁵¹ A także w określonych przepisami przypadkach podmioty władające lub gospodarujące w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa i samoistni posiadacze.

⁵² Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm., dalej „Prawo wodne”.

które zawiadomienie powinno zawierać, tj. oprócz wymogów określonych w kpa, w szczególności informacje o: 1) podstawie prawnej przeprowadzenia klasyfikacji; 2) obszarze objętym klasyfikacją; 3) miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie; 4) harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji; 5) imieniu i nazwisku klasyfikatora. Natomiast zgodnie z § 6 ust. 2. rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie nie może być krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia.

(akta kontroli str. 12)

Kierownik WGGGiK wyjaśnił m.in., że klasyfikacja przeprowadzana przez Starostę nie była zaskoczeniem i uciążliwością dla strony, gdyż to ona była inicjatorem tych czynności tyle tylko, że nie składała osobiście wniosku o klasyfikację. Ponadto klasyfikacja gruntów zalesionych nie była traktowana jako czynność narzucona stronie, jak w sytuacji przeprowadzania klasyfikacji na gruntach m.in. dotychczas niesklasyfikowanych, zmeliorowanych lub objętych postępowaniem scaleniowym.

(akta kontroli str. 77-80, 339-340)

NIK wskazuje, że zawiadomienie o wszczęciu przeprowadzenia klasyfikacji, które wyznacza również termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych (nie krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia), jest obowiązkiem organu administracji wynikającym z art. 61 § 4 kpa oraz § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, przepisy nie zawierają żadnych odstępstw w tym zakresie.

3. We wszystkich 41 sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek, nie wskazano klasyfikatora do wykonania w konkretnej sprawie czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji⁵³. Na większości wniosków (73%) „o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów” była adnotacja, z której wynikało, że wnioskodawca przeprowadził ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem „ustalenia co do wykonania prac klasyfikacyjnych oraz wynagrodzenia za te prace”⁵⁴. Tymczasem zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, klasyfikację przeprowadza starosta na wniosek uprawnionego podmiotu, a według § 5 ust. 2 ww. aktu czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 przeprowadza osoba upoważniona przez starostę.

(akta kontroli str. 83, 79, 114, 387-388)

Kierownik WGGGiK wyjaśnił m.in., że zarówno dla spraw prowadzonych na wniosek jak i z urzędu, czynności klasyfikacyjne wykonywały osoby, które uprzednio zostały upoważnione przez Starostę w trybie § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

(akta kontroli str. 79, 341)

NIK wskazuje, że ww. upoważnienia, zostały wydane na czas nieokreślony, do prowadzenia czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, na terenie powiatu wąbrzeskiego. Taki stopień ogólności nie pozwala na ustalenie, który z czterech tak upoważnionych klasyfikatorów posiadał

⁵³ Obejmujących analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, dalej: „czynności klasyfikacyjne”.

⁵⁴ Na pozostałych ośmiu wnioskach znajdowała się tylko adnotacja wnioskodawcy o tym, kto będzie klasyfikatorem. Jedynie trzy wnioski nie zawierały żadnej informacji w tym zakresie.

umocowanie Starosty do realizacji ww. czynności w konkretnej sprawie⁵⁵. W zaistniałym stanie faktycznym doszło do sytuacji, w których klasyfikacja w dużej mierze przeprowadzana była nie przez starostę, a właśnie przez wnioskodawcę. Dokonanie wyboru klasyfikatora przez organ, mogło natomiast doprowadzić do wpływania przez wnioskodawcę na wynik takiego postępowania, w szczególności biorąc pod uwagę odpłatność prac klasyfikacyjnych i rozliczanie się między tymi podmiotami „bez udziału” i wiedzy Starostwa. Zdaniem NIK, w takiej sytuacji nie można uznać, że wymogi § 3 w zw. z § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia zostały spełnione.

(akta kontroli str. 13-56)

4. We wszystkich 41 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 ww. 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 klasyfikatorowi⁵⁶.

(akta kontroli str. 83, 79, 114, 387-388)

Kierownik WGGGiK wyjaśnił m.in., że koszty związane z przygotowaniem projektu klasyfikacji poniósł wnioskodawca przed złożeniem wniosku w urzędzie i bezprawnym byłoby ponowne obciążanie wnioskodawcy kosztami jego wykonania. Ponadto chęć posiadania wiedzy przez Starostę o wysokości kosztów poniesionych przez wnioskodawcę na wynagrodzenia klasyfikatora nie znajduje uzasadnienia w przepisach rozporządzenia o klasyfikacji gleboznawczej gruntów.

(akta kontroli str. 79, 341)

NIK wskazuje, że zasady dotyczące opłat i kosztów w postępowaniu administracyjnym regulują przepisy kpa, a nie rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Zgodnie z art. 262 § 1 pkt 2 kpa, stroną obciążają te koszty postępowania, które m.in. zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają

z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Do kosztów postępowania zalicza się m.in. należności biegłych⁵⁷ (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 termin i sposób ich uiszczenia. Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania, które winno być wydane jednocześnie z wydaniem decyzji, osobie zobowiązanej do ich poniesienia przysługuje zażalenie.

⁵⁵ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 666/13, LEX nr 1513129, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2295/18, LEX nr 2680115, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2255/18, LEX nr 2676859.

⁵⁶ Na większości wniosków (73%) „o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów” była adnotacja, z której wynikało, że wnioskodawca przeprowadził ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem „ustalenia co do wykonania prac klasyfikacyjnych oraz wynagrodzenia za te prace”. Na pozostałych ośmiu wnioskach znajdowała się tylko adnotacja wnioskodawcy o tym, kto będzie klasyfikatorem, a jedynie trzy wnioski nie zawierały żadnej informacji w tym zakresie.

⁵⁷ 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.

5. W 36 spośród 41 spraw prowadzonych na wniosek (88%), Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji, mimo że trzy z pięciu etapów procesu przeprowadzania klasyfikacji, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, odbyły się jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego w tych sprawach. W skrajnym przypadku protokół będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, został sporządzony nawet na 61 dni przed złożeniem w Starostwie wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji⁵⁸.

(akta kontroli str. 80-83, 386)

Kierownik WGGGiK wyjaśnił m.in., że zatwierdzenie projektu ustalenia klasyfikacji w decyzji o ustaleniu klasyfikacji powoduje, że nowa klasyfikacja gruntów zaczyna obowiązywać, a ostateczna decyzja o ustaleniu klasyfikacji jest podstawą do dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 80, 341)

Zdaniem NIK powyższe wskazuje, że w sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek, klasyfikację przeprowadzał w istocie wnioskodawca. Świadczy o tym również fakt, że to wnioskodawca ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem⁵⁹, dokonywał ustaleń co do wykonania prac klasyfikacyjnych oraz wynagrodzenia za te prace, pokrywając koszty tej klasyfikacji bezpośrednio „do rąk” klasyfikatora, co opisano wyżej, w nieprawidłowości nr 3 i 4. Z powyższego wynika, że działania Starosty ograniczały się zasadniczo do wydania decyzji „o zatwierdzeniu projektu ustalenia klasyfikacji”, podczas gdy z przepisów § 3 i § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji wynika jednoznacznie, że klasyfikację przeprowadza starosta, wydając decyzję o ustaleniu klasyfikacji.

6. Dziewiętnaście spośród 41 decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów⁶⁰ w sprawach prowadzonych na wniosek (46%) 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 dwóch do 25 dni.

(akta kontroli str. 81)

Kierownik WGGGiK wyjaśnił, że ww. nieprawidłowość spowodowana była przeoczeniem terminu przez pracownika zajmującego się przygotowywaniem projektów decyzji.

(akta kontroli str. 77-80, 339)

7. W 24 spośród 53 badanych spraw⁶¹ dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji mimo, że protokół

⁵⁸ Sprawa o nr decyzji GG.6623.23.2015.

⁵⁹ Posiadającym ogólne upoważnienie Starosty Wąbrzeskiego do prowadzenia klasyfikacji na terenie powiatu wąbrzeskiego.

⁶⁰ Dotyczy decyzji: GG.6623.9.2018 z 08.01.2019 r., GG.6623.8.2019 z 08.01.2019 r., GG.6623.5.2018 z 22.11.2018 r., GG.6623.2.2017 z 10.05.2017 r., GG.6623.9.2016 z 27.05.2016 r., GG.6623.8.2016 z 29.04.2016 r., GG.6623.7.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.6.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.5.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.4.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.3.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.2.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.1.2016 z 16.03.2016 r., GG.6623.20.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.19.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.11.2015 z 01.06.2015 r., GG.6623.8.2015 z 30.04.2015 r., GG.6623.6.2015 z 13.04.2015 r., GG.6623.5.2015 z 13.04.2015 r.

⁶¹ Dotyczy decyzji: GG.6623.12.2016 z 14.11.2016 r., GG.6623.9.2016 z 27.05.2016 r., GG.6623.3.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.2.2016 z 15.03.2016 r., GG.6623.1.2016 z 16.03.2016 r., GG.6623.23.2015

z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych nie zawierał informacji o mapie ewidencyjnej, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt. 2 lit. c rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

(akta kontroli str. 82)

Kierownik WGGGiK wyjaśnił m.in., że ww. nieprawidłowość nie dyskwalifikuje całego projektu klasyfikacji, który zawiera mapę klasyfikacyjną sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej.

(akta kontroli str. 77-80, 340)

8. W dwóch⁶² spośród 53 badanych spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji mimo, że protokół z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych nie został podpisany przez właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności w terenie, co było wymagane § 8 ust. 2 pkt. 2 lit. d rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

(akta kontroli str. 82)

Kierownik WGGGiK wyjaśnił m.in., że powyższe nie dyskwalifikuje całego projektu ustalenia klasyfikacji z uwagi na podpisanie protokołu ostatecznie przez właściciela i osobę upoważnioną.

(akta kontroli str. 77-80, 340)

9. Starosta nierzetelnie sprawował nadzór na prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Realizacja zadań z ww. zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów i innych, udokumentowanych działań nadzorczych, a w toku kontroli – poza wyżej wymienionymi nieprawidłowościami, w wyniku szczegółowego badania prawidłowości i rzetelności danych ujętych w dwóch projektach ustalenia klasyfikacji stwierdzono, że w odniesieniu do jednego z tych projektów, dotyczącego działek nr 184/1 i nr 184/2⁶³, Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji mimo:

- nieokreślenia w tym projekcie rzeczywistego rodzaju użytku gruntowego. W protokole klasyfikacji z wizji w terenie podano, że dominującym rodzajem użytków są grunty orne (R), podczas gdy analizowane działki od kilkunastu lat były terenem rekreacyjno-wypoczynkowym (boiska sportowe) i nie znajdowały się w użytkowaniu rolniczym;
- błędnego określenia typu i rodzaju gleb jako typologicznie gleby naturalne. W rzeczywistości pokrywa glebowa analizowanych działek uległa daleko idącym przekształceniom powodującym zmiany typologiczne gleb i ich degradację (obniżenie wartości użytkowej oraz w konsekwencji klasy bonitacyjnej). Wskutek niwelacji terenu pod boisko powstały antropogeniczne

z 18.11.2015 r., GG.6623.22.2015 z 05.11.2015 r., GG.6623.19.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.18.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.17.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.16.2015 z 12.10.2015 r., GG.6623.15.2015 z 06.10.2015 r., GG.6623.13.2015 GG.6623.14.2015 z 14.10.2015 r., GG.6623.9.2015 z 21.04.2015 r., GG.6623.8.2015 z 30.04.2015 r., GG.6623.7.2015 z 02.04.2015 r., GG.6623.5.2015 z 13.04.2015 r., GG.6623.3.2015 z 27.02.2015 r., GG.6623.2.2015 z 27.02.2015 r., GG.6623.1.2015 z 11.02.2015 r., GG.6623.28.2014 z 21.01.2015 r., GG.6623.27.2014 z 21.01.2015 r., GG.6623.26.2014 z 21.01.2015 r., GG.6623.25.2014 z 21.01.2015 r.

⁶² Dotyczy decyzji: GG.6623.3.2020 z 10.03.2020 r., GG.6623.4.2015 z 05.03.2015 r.

⁶³ Miejscowość Myśliwiec, protokół z wizji w terenie przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 11 lutego 2020 r. zatwierdzony decyzją GG.6623.3.2020 z 10 marca 2020 r.

gleby inicjalne, które nie występują w urzędowej tabeli klas gruntów będącej załącznikiem do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;

- nieprawidłowego określenia gatunku gleb, ponieważ w tabelach dołączonych do protokołu, będącego częścią badanego projektu podano, że w profilach nr 966 i 967 od stropu do spągu gleb (150 cm) występują jedynie utwory silnie piaszczyste. Tymczasem badania terenowe wykazały, że w obu miejscach na głębokości około 1 m pod piaskami zalegają utwory o uziarnieniu gliny;
- błędnego obniżenia klasy bonitacyjnej dla fragmentów ww. działek z IIIa oraz IIIb na IVa. Przed niwelacją grunty te były położone w obniżeniu terenu warunkującym większą wilgotność i produktywność pierwotnych gleb, przez co reprezentowały one III klasę bonitacyjną (na mapie przed reklasyfikacją - klasa IIIa).

Dla ww. działek nie została wydana decyzja w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. Zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie gruntów, jednorazowa należność za wyłączenie z produkcji ww. działek wyniosłaby maksymalnie 102,1 tys. zł⁶⁴, a opłaty roczne⁶⁵ 102 tys. zł⁶⁶.

Zgodnie z § 18 ust. 2 pkt. 2 Regulaminu Organizacyjnego, Starosta bezpośrednio nadzoruje i koordynuje działalność m.in. Wydziału Gospodarki Gruntami, Geodezji i Kartografii.

(akta kontroli str. 12, 81-84, 101, 346-347, 350-351, 354-357)

Starosta wyjaśnił m.in., że kontrola i nadzór nad prowadzeniem postępowań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzone były na bieżąco, bez dokumentowania na piśmie poszczególnych czynności. Ponadto gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadzały osoby posiadające odpowiednie wykształcenie, wiedzę doświadczenie i uprawnienia, a występujące w projektach klasyfikacji drobne wady nie powodowały dyskwalifikacji całego opracowania.

(akta kontroli str. 84, 349, 352)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Starostwa w badanym obszarze.

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. Przeprowadzenie klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych.
2. Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych celem:
 - a) zawiadamiania o wszczęciu postępowań z urzędu,

⁶⁴ Zgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów, należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji.

⁶⁵ O których mowa w art. 12 ust. 14 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów.

⁶⁶ Tj. 10,2 tys. zł rocznie (przez 10 lat). Na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego marszałek województwa może umorzyć całość lub część należności i opłat rocznych w przypadkach przewidzianych w art. 12 ust. 16 i 17 ustawy o ochronie gruntów.

- b) wyznaczania klasyfikatorów do dokonywania czynności klasyfikacyjnych w konkretnej sprawie,
 - c) przestrzegania zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawanie w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 kpa,
 - d) przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych po wszczęciu postępowania administracyjnego,
 - e) zapewnienia prawidłowości i rzetelności danych wykazywanych w projektach ustalenia klasyfikacji,
 - f) przestrzegania terminów na wydanie decyzji określonych w kpa,
 - g) zamieszczania w protokołach będących częścią projektów ustalenia klasyfikacji wszystkich elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji.
3. Zwiększenie nadzoru nad sposobem postępowania z dokumentacją dla zamówień poniżej 3 000 euro.
4. Udostępnienie w BIP informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia głęboznawczej klasyfikacji gruntów.

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 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, lipca 2020 r.

Kontroler
Oliwia Bar
doradca prawny

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

.....
Podpis

.....
Podpis

