



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI. 410.017.02.2022



00937822

Pan
Zbigniew Teofil Jach
Starosta Powiatu Zambrowskiego
Starostwo Powiatowe w Zambrowie
ul. Fabryczna 3, 18-300 Zambrów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 - Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zambrowie, ul. Fabryczna 3, 18-300 Zambrów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Teofil Jach, Starosta Powiatu Zambrowskiego, od 27 lipca 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">• Robert Maciej Rosiak, Starosta Zambrowski, od 29 grudnia 2014 r. do 23 listopada 2018 r.• Stanisław Władysław Oźlański, Starosta Zambrowski od 23 listopada 2018 r. do 27 lipca 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Wiesław Stalewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/92/2022 z 19 lipca 2022 r., upoważnienie do kontroli nr LBI/126/2022 z 14 października 2022 r. (akta kontroli str.1-5)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starostwo było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zadania te realizował Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru⁴ Starostwa, w tym osoba wykonująca te zadania posiadała odpowiednie kwalifikacje. Informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na obszarze powiatu, zamieszczono na stronie BIP Starostwa dopiero 8 października 2021 r.

W Starostwie sprawowano nadzór nad realizacją zadań związanych z klasyfikacją gruntów, jednakże nie był on w pełni skuteczny. Do 2022 roku doboru osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu i na wniosek dokonywano w Starostwie w sposób niejednolity. Nieprawidłowości stwierdzono w badanych postępowaniach w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów i polegały one m.in. na:

- przekroczeniu terminu wydania decyzji, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ oraz nieinformowaniu stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, nie podaniu przyczyn zaistniałego stanu rzeczy, nowych terminów załatwienia sprawy oraz nie pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia;
- bezzasadnym wydaniu zawiadomień wszczęciu postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w postępowaniach wszczętych na wniosek;
- w 34 (na 36 zbadanych) spraw prowadzonych na wniosek nie ustalono wysokości kosztów wynagrodzenia klasyfikatorów w drodze postanowienia, dopuszczając do bezpośrednich rozliczeń wnioskodawcy z klasyfikatorem (bez udziału Starosty), co stanowiło naruszenie art. 264 § 1 KPA;
- wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów w odniesieniu do gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi;
- nieterminowym informowaniu organów podatkowych o zmianach mających znaczenie dla wymiaru podatków, a także nieterminowym dokonywaniu zmian w Ewidencji Gruntów i Budynków⁶ (trzy z 51 postępowań).

Na podstawie badań przeprowadzonych z udziałem powołanego przez NIK biegłego stwierdzono jeden przypadek niezasadnej zmiany klasy gruntu⁷ z RVI na Lzr- RVI, zgodnie z opinią biegłego powinna występować klasa Lzr-Ps.

NIK zwraca jednocześnie uwagę, że liczba stwierdzonych nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach malała w kolejnych latach okresu objętego kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

1.1 W latach 2017 – 2022 (I kw.) Starosta wydał 192 decyzje administracyjne w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów - (86 w 2017 r., 11 w 2018 r., 31 w 2019 r., 29 w 2020 r., 31 w 2021 r. i cztery w I kwartale 2022 r.), w tym 64 decyzje z urzędu (z tego 51 decyzji w związku z modernizacją ewidencji gruntów i budynków zleconą przez Głównego Geodetę Kraju⁹), a 128 na wniosek. Nie było przypadków decyzji odmownych. Powierzchnia gruntów objęta klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 20.608,53 ha, w tym 20.272,96 ha (98,4%)

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „Wydział”.

⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 .Dalej: „KPA”.

⁶ Dalej: „EGIB”.

⁷ Zmiana dokonana na podstawie decyzji Starosty, nr .6623.3.2018 z dnia 07 maja 2018 r., sporządzony przez upoważnionego przez Starostę klasyfikatora.

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 Dalej: „GGK”.

dotyczyło klasyfikacji przeprowadzonej z urzędu (z tego 20.254,98 ha objętych modernizacją¹⁰), a 335,57 ha (1,6%) na wnioski.

Decyzje wydane po przeprowadzeniu klasyfikacji gruntów z urzędu dotyczyły: w 13 przypadkach gruntów po ich zalesieniu (§ 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹¹), a w 51 przypadkach gruntów, na których GGK zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków (§ 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji). W dwóch przypadkach przeprowadzono kontrolę poprawności przeprowadzenia klasyfikacji, w których zastrzeżenia dotyczyły zasięgu konturów użytków. Wydano 51 decyzji w których nie stwierdzono zmiany klasyfikacji gruntów. (akta kontroli str. 203-214, 232-239, 415, 515-516)

1.2 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa¹² zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały powierzone Wydziałowi i funkcjonującemu w ramach tego Wydziału, Powiatowemu Ośrodkowi Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

Naczelnik Wydziału pełnił jednocześnie funkcję Geodety Powiatowego¹³, natomiast zadania z zakresu klasyfikacji gruntów były przypisywane jednemu pracownikowi wydziału w zakresie czynności¹⁴. Osoba wykonująca te zadania posiadała wykształcenie wyższe w zakresie geodezji¹⁵, odbyła szkolenia z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁶, ponadto była wpisana na listę Wojewody Podlaskiego z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁷ od 2004 roku.

Zadania Wydziału w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały wymienione wśród podstawowych zadań należących do tego Wydziału. Na stronie BIP do 7 października 2021 r. nie było jednak informacji o sposobach przyjmowania wniosków i załatwiania spraw z tego zakresu. Naczelnik wyjaśnił iż zostały zamieszczone od 8 października 2021 roku po otrzymaniu protokołu NIK z oceny wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, tutejszy organ postąpił zgodnie z zaleceniami zawartymi w raporcie NIK¹⁸. (akta kontroli str. 6-181, 215-231)

1.3 Doboru osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu i na wnioski dokonywano w Starostwie w sposób niejednolity. Do końca 2021 r. we wszystkich 34 sprawach prowadzonych na wniosek, czynności klasyfikacyjne przeprowadzała osoba zaproponowana przez wnioskodawcę i wskazana we wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji skierowanym do Starosty. Starosta każdorazowo wydawał upoważnienie dla klasyfikatora dla danej sprawy. Koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio (Starostwo nie posiadało informacji o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi). Od stycznia 2022 r. zmieniono ww. procedurę i czynności klasyfikacyjne przeprowadzał klasyfikator wyłoniony przez Starostę w przetargu¹⁹. Wydział kierował zapytania ofertowe, do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców.

Badaniu poddano 5²⁰ z 13 postępowań dotyczących wyboru klasyfikatora z urzędu. Wszystkie postępowania ze względu na ich wartość przeprowadzono w trybie rozeznania cenowego określonego w regulaminie udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa

¹⁰ Modernizacja obejmująca części gminy Rutki i Kołaki Kościelne (zlecona przez GGK w 2017 r.).

¹¹ Dz. U. poz. 1246, dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

¹² Uchwała nr 125/2016 Zarządu Powiatu Zambrowskiego z 19 września 2016 r., zmieniona uchwałą nr 183/2017 z dnia 29 czerwca 2017 r., zmieniona uchwałą 225/2017 z dnia 6 grudnia 2017 r., zmieniona uchwałą 6/2018 z dnia 10 grudnia 2018 r., zmieniona uchwałą 58/2019 z dnia 18 października 2019 r., zmieniona uchwałą 92/2020 z dnia 27 lutego 2020 r., zmieniona uchwałą 105/2020 z dnia 14 maja 2020 r., zmieniona uchwałą 134/2020 z dnia 29 października 2020 r., zmieniona uchwałą 167/2021 z dnia 26 marca 2021 r., zmieniona uchwałą 177/2021 z dnia 12 maja 2021 r., zmieniona uchwałą 225/2022 z dnia 14 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa.

¹³ Dalej: „Naczelnik”.

¹⁴ Zakres czynności pracownika z dnia 13 kwietnia 2004 r., z dnia 05 czerwca 2019 r., z dnia 7 listopada 2019 r.

¹⁵ Dyplom ukończenia Akademii Rolniczo-Technicznej w Olsztynie w zakresie geodezji i urządzeń rolniczych.

¹⁶ Kurs dla klasyfikatorów gruntów przeprowadzony w dniach 02.04.-12.04 i 06.05.-17.05.2002 roku w Puławach, szkolenie w dniu 22 stycznia 2013 roku w Warszawie, szkolenie w dniu 29 czerwca 2012 roku w Warszawie, szkolenie w dniach 19- 21 luty 2002 roku w Warszawie, szkolenie w dniu 11 lutego 2015 roku w Białymstoku.

¹⁷ Upoważnienie Wojewody Podlaskiego z dnia 24 lutego 2004 do wykonywania i sprawdzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie Województwa Podlaskiego.

¹⁸ Kontrola P/20/059/LBY

¹⁹ Umowa nr GK.272.1.2022 z dnia 20 stycznia 2022 roku.

²⁰ 5 postępowań dotyczące wyboru klasyfikatora w sprawach prowadzonych z urzędu zalesienia.

nie przekracza równowartości kwoty 30 tys. euro²¹. Każdorazowo stosowano kryterium cenowe, na podstawie którego wybierano najtańszą ofertę. Stosownie do prowadzonych postępowań przestrzegano formy pisemnej, tj. dokumentowano przeprowadzone zapytanie ofertowe oraz każdorazowo zawierano umowę z wybranym klasyfikatorem.

Naczelnik wyjaśnił iż, w latach 2017-2021 w Starostwie Powiatowym w Zambrowie do postępowań z urzędu (zalesienia gruntów) stosowano procedury wyboru klasyfikatora gruntów w ramach zapytania o cenę zgodnie z wewnętrznym regulaminem postępowań przetargowych o wartości do 30 tys. euro. W zapytaniach o cenę przyjmowano kryteria wykształcenia (ukończonego kursu dla klasyfikatorów prowadzonego przez Instytut Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach), doświadczenia (wykonanie dotychczasowych operatów klasyfikacyjnych), wpisu na listę Wojewody. Natomiast w przypadku postępowań administracyjnych prowadzonych na wniosek, brano pod uwagę propozycję wskazania klasyfikatora przez wnioskodawcę, zwracając jednak uwagę, czy są to osoby z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem (ze względu na to, że takich klasyfikatorów przeprowadzających prace na naszym powiecie było praktycznie tylko kilku, znane było organowi ich doświadczenie i wykształcenie). Wskazanego przez wnioskodawcę klasyfikatora upoważniano do wykonania czynności, natomiast organ nie uczestniczył w rozliczeniach finansowych. (akta kontroli st. 182-202, 240-272, 273-396)

1.4 Starosta, przed wydaniem upoważnień do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, nie określał wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. Mimo braku regulacji w powyższym zakresie pracownik odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania kierował zapytanie ofertowe do osób posiadających doświadczenie oraz wykształcenie w zakresie klasyfikacji gruntów. Naczelnik wyjaśnił iż, podczas przeprowadzanych postępowań w sprawie wyboru klasyfikatorów zapytania ofertowe kierowano do osób posiadających doświadczenie i zdobyte w tym zakresie kwalifikacje lub kursy. (akta kontroli str. 513-514, 518, 529-530)

Wydatki poniesione przez Starostwo na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów z w poszczególnych latach wynosiły: w 2017 r. – 6 tys. zł, w 2018 r. – 1 tys. zł, w 2019 r. – 2 tys. zł, w 2020 r. – 2,4 tys. zł, w 2021 r. – brak wydatków, w 2022 r. (do 30 marca) – brak wydatków.

W 2017 r. Starostwo otrzymało dotacje z budżetu państwa w kwocie 3.075 zł z rozdziału - 71095, która została przeznaczona w całości zgodnie z celem na wykonanie opinii dotyczącej poprawności przeprowadzonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów na działkach obręb Kalinówka Basie i Kołomyjka, na której uprzednio klasyfikację przeprowadził klasyfikator upoważniony przez GGK. (akta kontroli str. 513-514, 518)

1.5 Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz wzór wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji gleboznawczej gruntów były wymienione wśród zadań Wydziału zamieszczonych na stronie BIP Starostwa dopiero od 8 października 2021 r. zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 513, 518, 520-523)

1.6 Starosta wskazał, że do podstawowych problemów wynikających z prowadzenia spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów należała:

- niewielka liczba klasyfikatorów z doświadczeniem i odpowiednią wiedzą,
- brak regulacji w przepisach prawa, w zakresie: ustalenia wymagań, co do kwalifikacji klasyfikatorów oraz określenia czy wybór klasyfikatorów powinien odbywać się w drodze zamówień publicznych, czy też na podstawie art. 84 §1 KPA.
- konieczności ustalenia sposobu nadzoru starosty nad pracami klasyfikacyjnymi. (akta kontroli str. 515)

²¹ Zarządzenie nr. OR.120.13.2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro, zmienione zarządzeniem 35/2021 Starosty Zambrowskiego z 14 stycznia 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 000 złotych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na stronie BIP Starostwa do 7 października 2021 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. 7d pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²². 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 publicznej²³. 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. Starosta wyjaśnił, iż, *zadania i wzory wniosków w zakresie prowadzenia spraw z gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały przez Starostwo zamieszczone w dniu 8 października 2021 r. na BIP Starostwa, nie podając przyczyny tego stanu rzeczy. Dodatkowo Naczelnik wyjaśnił, iż zostały zamieszczone od 8 października 2021 roku po otrzymaniu protokołu NIK z oceny wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, tutejszy organ postąpił zgodnie z zaleceniami zawartymi w raporcie NIK.* (akta kontroli str. 513, 518, 530)

Ocena częściowa

Realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przydzielono wyodrębnionej w strukturze Starostwa komórce. Starostwo przeprowadzało postępowania dotyczące wyboru klasyfikatorów dla spraw prowadzonych z urzędu, a od 2022 r. również dla spraw prowadzonych na wniosek, weryfikując spełnienie przez klasyfikatorów wymagań w zakresie wykształcenia jak i doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb. Informację o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na obszarze powiatu, zamieszczono na stronie BIP Starostwa dopiero od 8 października 2021 roku.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2017 - 2022 (I kwartał) Starosta sklasyfikował grunty o powierzchni 20.608,53 ha, w tym 20.272,96 ha z urzędu (w tym 20.254,98 ha w ramach modernizacji) i 335,57 ha zostało przeklasyfikowanych na wniosek.

W latach 2017-2022 (I kwartał) Starosta z urzędu sklasyfikował grunty po zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji oraz w ramach modernizacji o której mowa w § 4 pkt 4 ww. rozporządzenia. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Starostę w trakcie kontroli na terenie powiatu nie było innych niesklasyfikowanych gruntów podlegających klasyfikacji z urzędu. (akta kontroli str. 415-416, 516)

Z informacji uzyskanej²⁴ z Państwowego Gospodarstwa Wodnego – Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Lublinie wynika, że na terenie powiatu zambrowskiego nie wykonano żadnych urządzeń melioracji wodnych. Z informacji uzyskanej²⁵ z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁶ wynika, że na terenie powiatu zambrowskiego w latach objętych kontrolą dokonano zalesień²⁷. Na 13 działkach (osiem w 2017 r., jedna w 2018 r., dwie w 2019 r. i dwie w 2020 r.) na podstawie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji przeprowadzono z urzędu klasyfikację, w sprawie zalesienia, zakończoną wydaniem 13 decyzji.

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm. Dalej: „Prawo geodezyjne i kartograficzne”.

²³ Dz.U. z 2022 r. poz. 902, Dalej: „Ustawa o dostępie do informacji publicznej”.

²⁴ Informacja pobrana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁵ Informacja pobrana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁶ Dalej: „ARIMR”.

²⁷ Wnioski: znak IR.6110.3.2017 z dnia 31 maja 2017 r., znak IR.6110.1.2018 z dnia 11 stycznia 2018 r., IR.6110.1.2020 r. z dnia 20 lutego 2020 r., odpowiedzi: znak BKIB10.0162.1648.2017 RG z dnia 12 czerwca 2017 r., znak BKIB10.0162.105.2018.RG z dnia 24 stycznia 2018 r., znak SB10.0162.669.2020.MK z dnia 3 marca 2020 r.

Starostwo co roku występowało do ARiMR o uzyskanie wykazu gruntów zalesionych 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, co, do których powinna być przeprowadzona z urzędu gleboznawcza klasyfikacja gruntów. (akta kontroli str. 397-399, 400-404, 405-412)

2.2 Badanie dokumentacji 51 postępowań w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzonych przez Starostę w okresie objętym kontrolą, tj. 15 spraw z urzędu (w tym pięć z modernizacji) oraz 36 wszczętych na wniosek (tj. 26,6 % spośród 192 postępowań wszczętych i zakończonych) wykazało, że:

- we wszystkich 51 badanych sprawach zawiadamiano stronę o wszczęciu postępowania, z tego w 36 sprawach niezgodnie z z art. 61 KPA, zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w 45 badanych sprawach do projektu ustalenia klasyfikacji była zamieszczona mapa i protokół, który zawierał wymagane elementy, zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. W sześciu przypadkach nie było informacji o dokonanych odkrywkach, na mapie ewidencyjnej nie naniesiono położenia odkrywek glebowych²⁸. We wszystkich badanych sprawach załączone mapy klasyfikacji zawierały ustalone granice zasięgów konturów typów gleb oraz dane opisowo-informacyjne. We wszystkich badanych sprawach były zawiadomienia o możliwości składania zastrzeżeń do projektu klasyfikacji przed wydaniem decyzji (nie było żadnych zastrzeżeń), zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w 51 skontrolowanych postępowaniach w 12 sprawach (24%) decyzje wydano przed upływem 30 dni od daty wszczęcia postępowania. Natomiast w 24 sprawach (47%) w terminie od 31 do 60 dni, w 15 sprawach (29%) od 62 do 266 dni od daty wszczęcia postępowania, co było niezgodne z art. 35 § 1 i 3 KPA. Ponadto w 39 postępowaniach nie poinformowano stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, nie podano przyczyn zaistniałego stanu rzeczy, nowych terminów załatwienia sprawy oraz nie pouczono o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 KPA, zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w 51 sprawach, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3²⁹, były przeprowadzane przez klasyfikatora upoważnianego przez Starostę. W badanych sprawach nie stwierdzono, że operaty zostały sporządzone przed wszczęciem postępowania w tych sprawach;
- w 34 (z 36) sprawach prowadzonych na wniosek nie ustalono w drodze postanowienia 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 Starosty oraz wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- 43 decyzje wydano po upływie 14 dni, w których strona miała możliwość zgłoszenia zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji lub od daty wyłożenia projektu klasyfikacyjnego, stosownie do § 9 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. W ośmiu przypadkach decyzję wydano przed upływem 14 dni po złożeniu przez zainteresowanych oświadczeń, że nie wnoszą zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji.

(akta kontroli str. 417-436, 546-2291)

²⁸ Decyzje nr GK.6623.2.16.2017, GK.6623.1.2017 GK.6623.1.2018, GK.6623.17.2019, GK.6623.3.2018, GK.6623.5.2022, GK.6623.2.2020.

²⁹ Obejmujących analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, dalej: „czynności klasyfikacyjne”.

2.3 Ocenie biegłego powołanego w ramach kontroli NIK, poddano dane ujęte w projekcie klasyfikacji działki nr 11/5 (kontur RVI) o powierzchni 1,8645 ha, obręb Czerwony Bór, powiat zambrowski. Weryfikacja dokumentacji i wyników przeprowadzonych gleboznawczych klasyfikacji gruntów wykazała, że większość powierzchni konturu Lzr-RVI stanowi dobrze utrzymany trawnik, który daje możliwość wypasania zwierząt. Drzewa i krzewy występują jedynie w południowo-zachodnim skrawku konturu. Właściwości poziomów próchnicznych nie wskazują na inne użytkowanie badanego terenu w ostatnich latach. Przegląd archiwalnych ortofotomap potwierdza, że teren ten był porośnięty trawnikiem przynajmniej od 2014 r. W związku z powyższym, stwierdzono niezgodność ze stanem rzeczywistym rodzajów użytków gruntowych wykazanych w projekcie z 2018 r. Prawie cała powierzchnia konturu powinna być zaklasyfikowana jako pastwisko (Ps). Jedyne południowo-zachodni skrawek badanego terenu spełnia kryteria użytku określanego jako zadrzewienia i zakrzewienia. Ze względu na otoczenie (przyleganie do trawnika) powinien być on sklasyfikowany jako Lzr-Ps. zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (akta kontroli str. 437- 457)

2.4 Powierzchnia geodezyjna powiatu zambrowskiego na dzień 1 stycznia 2022 r. wynosiła 73.310 ha, w tym powierzchnia gruntów rolnych 48.022 ha, powierzchnia lasów 22.001 ha i inne. Porównanie powierzchni gruntów rolnych i leśnych między 1 stycznia 2017 r. a 1 stycznia 2022 r. wykazało, że: zwiększeniu uległy m.in. następujące powierzchnie rodzajów gruntów: [1] lasy – o 98 ha; [2] użytki rolne – o 271 ha.

Analiza dokumentacji wybranych 51 spraw (opisanych w pkt 2.2) dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów wykazała, że Starosta nieterminowo informował organy podatkowe o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych mających znaczenie dla wymiaru podatków. Na 51 badanych spraw w pięciu nastąpiło przekroczenie terminu powyżej 14 dni, zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W trzech przypadkach³⁰ spośród 51 zbadanych zmiany w EGiB nastąpiło z przekroczeniem terminu określonego w art. 23 ust. 7 ustawy Prawo geodezyjne kartograficzne, tj. aktualizacja operatu ewidencyjnego nie była dokonana niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez Starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 417-436, 458- 469)

2.5 W okresie objętym kontrolą, nie wpłynęły żadne skargi związane z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zgodnie z wyjaśnieniami Starosty: *nie wpłynęło żadne pisma dotyczące niedopuszczenia do wykonywania czynności przez klasyfikatora wskazanego przez wnioskodawcę.* (akta kontroli str. 519-520)

2.6 W okresie objęty kontrolą, zgodnie z wyjaśnieniami Starosty: realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej i kontroli zewnętrznych. (akta kontroli str. 519-520)

2.7 Zagadnienia związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów były przedmiotem analizy ryzyka w okresie kontrolnym. W ramach przeprowadzonej analizy przez Starostwo nie zidentyfikowano ryzyk z zakresu poddanego kontroli. Przedstawiony do analizy wydziałowy rejestr ryzyk za lata 2017- 2021, nie wykazał takich zagrożeń.

Starosta wyjaśnił iż, w latach 2017-2022 (do 31 marca) dokonywano corocznie Wydziałowej analizy ryzyka. W tym okresie nie zidentyfikowano prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. (akta kontroli str. 470-479, 480-503, 526-527)

2.8 W okresie objętym kontrolą w ramach nadzoru zlecono w dwóch przypadkach wykonanie opinii dotyczącej poprawności przeprowadzonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów (na działkach 120/3 i 119/4 obręb Kalinówka Basie, gmina Rutka i 322 obręb Kołomyjka, gmina Rutka), na której uprzednio klasyfikację przeprowadził klasyfikator powołany przez GGK i upoważniony przez Starostę. Zostało to sfinansowane ze środków dotacji.

³⁰ Dane zaktualizowane na podstawie decyzji GK.6623.22.2017, decyzji GK.6623.30.2017, decyzji GK.6623.17.2019.

Naczelnik wyjaśnił iż, w 2017 roku do postępowań w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, wykonanych do celów modernizacji ewidencji gruntów prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju wpłynęły 2 zastrzeżenia (obręb Kalinówka Basie i Kołomyjka), do rozpatrzenia których powołano biegłego z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zastrzeżenia dotyczyły zasięgów konturów użytków i nie miały wpływu na rozstrzygnięcia decyzji klasyfikacyjnych. (akta kontroli str. 504-509, 526-527)

2.9 W latach 2017- 2022 na wydanych 141 decyzji w sprawach prowadzonych na wniosek, w 18 przypadkach przeprowadzono gleboznawczą klasyfikację gruntów innych niż rolne i leśne, czego nie dopuszczają przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 510, 515)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W toku kontroli NIK objęto szczegółowym badaniem dokumentację jednej działki³¹ pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB. W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono niezgodność ze stanem rzeczywistym rodzajów użytków gruntowych wykazanych w projekcie z 2018 r. Większość powierzchni konturu Lzr-RVI porośnięta jest trawnikiem. O wieloletnim charakterze pokrywy trawiastej świadczy gęstość darni, dobrze rozwinięte systemy korzeniowe oraz mchy porastające przestrzeń między roślinami zielnymi. Przegląd archiwalnych ortofotomap potwierdza, że teren ten był porośnięty trawnikiem przynajmniej od 2014 r. W południowo-zachodniej części konturu Lzr-RVI występuje drzewostan w wieku około 50 lat (sosna, brzoza, topola osika). Liczne są również drzewa młodsze – głównie brzoza. Od 2020 roku teren ten objęty jest planem urządzania lasu (PUL 2020-2029). Przeprowadzone czynności i uzyskane wyniki pozwalają na dokonanie oceny prawidłowości i rzetelności danych dotyczących konturu Lzr-RVI działki 11/5 ujętych w operacie technicznym sporządzonym w 2018 r. przez Podlaskie Biuro Geodezji Klasyfikacji i Rekultywacji Gruntów, zatwierdzonego decyzją nr GK.6623.3.2018 Starosty Zambrowskiego z 7 maja 2018 r. W związku z powyższym, stwierdza się niezgodność ze stanem rzeczywistym rodzajów użytków gruntowych wykazanych w projekcie z 2018 r. Prawie cała powierzchnia konturu powinna być zaklasyfikowana jako pastwisko (Ps). Jedynie południowo-zachodni skrawek badanego terenu spełnia kryteria użytku określanego jako zadrzewienia i zakrzewienia. Ze względu na otoczenie (przyleganie do trawnika) powinien być on sklasyfikowany jako Lzr-Ps. W wyniku badania przeprowadzonego przez powołanego przez NIK biegłego ustalono, że klasa Lzr-RVI wskazana w decyzji GK.6623.3.2018 jest niezgodna ze stanem rzeczywistym. Świadczy to o nierzetelnym nadzorze nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Naczelnik wyjaśnił, iż jak wykazała kontrola biegłego powołanego przez NIK w decyzji GK.6623.3.2018 ustalona klasa jest niezgodna ze stanem rzeczywistym. Dotyczy to części obszaru objętego decyzją. Postępowanie było prowadzone na wniosek Lasów Państwowych. Lasy Państwowe wskazały biegłego klasyfikatora, z którym podpisały umowę na wykonanie czynności. Biegły w toku postępowania dostarczył operat klasyfikacyjny zawierający zmiany zasięgu użytków. Organ przed wydaniem decyzji nie ma możliwości dokonywania kontroli terenowej i sprawdzania pracy biegłego. Biegły w postępowaniach dotyczących klasyfikacji jest powoływany dlatego, że posiada wiedzę, której nie posiada organ. Po otrzymaniu operatu klasyfikacyjnego organ przyjmuje jego wyniki jako wiarygodne. Można w tej chwili tylko domniemywać, że biegły popełnił błąd, niedokładnie określając zasięg konturu Lz-RVI. (akta kontroli str.437-457,533-535)

2. We wszystkich 36 skontrolowanych postępowaniach klasyfikacyjnych prowadzonych na wniosek zawiadamiano stronę o wszczęciu postępowania. Tym samym bezzasadnie wydano zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zgodnie bowiem z art. 61 § 1 KPA postępowanie administracyjne wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu, a stosownie do § 3 powołanego przepisu

³¹ Działka o nr 11/5 (kontur RVI i powierzchni 1,8645 ha, obręb Czerwony Bór, powiat zambrowski.

– datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Oznacza to, że nie zachodzi potrzeba wydawania zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego, ponieważ w świetle prawa wszczyną się ono w dacie złożenia wniosku.

Naczelnik wyjaśnił, iż w postępowaniach administracyjnych prowadzonych na wniosek organ zawiadamiał wnioskodawcę o wszczęciu postępowania z tzw. „ostrożności procesowej”. W wykładni Sądów Administracyjnych utarł się pogląd, że co prawda datą wszczęcia postępowania jest data złożenia przez stronę wniosku, lecz tylko w przypadku, gdy podanie nie zawiera braków (np. wyrok NSA z dnia 23.06.2020 r. I OSK 208/20). Wydanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego miało między innymi informować stronę o kompletności złożonego wniosku. Ponadto w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania informowano stronę o innych aspektach postępowania, m.in. kto i w jakiej procedurze dokona klasyfikacji, przebieg samego postępowania.

(akta kontroli str. 417-436, 533-535)

3. Spośród 51 skontrolowanych postępowań w 24 sprawach (47% badanych) decyzje zostały wydane od 31 do 60 dni, a w 15 sprawach (29%) w terminie od 62 do 266 od daty wszczęcia postępowania. Stanowiło to naruszenie art. 35 § 1 KPA, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, oraz § 3 cytowanego przepisu, stosownie do którego załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Naczelnik wyjaśnił, iż postępowania w sprawach dotyczących klasyfikacji są postępowaniami szczególnie skomplikowanymi i podpadają po przepis art. 35 § 3 KPA a ich termin załatwienia powinien wynosić 2 miesiące. Wynika to z faktu, że organ związany jest terminem wykonania operatu przez biegłego i terminami samego postępowania, jak np. zawiadomienie o zebraniu materiałów i wyznaczenie terminu na zapoznanie. Zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w przypadku postępowań prowadzonych na wniosek termin na składanie zastrzeżeń powinien być nie krótszy niż 14 dni. W postępowaniach prowadzonych z urzędu (§ 9 rozporządzenia) te terminy jeszcze się wydłużają, gdyż starosta ma obowiązek wyłożenia projektu klasyfikacji na 14 dni zawiadamiając na co najmniej 14 dni wcześniej. Dodając do wyżej wymienionych terminów czas na pracę klasyfikatora oraz na korespondencję, nierealnym staje się dotrzymanie 30 – dniowego a nawet 2 miesięcznego terminu załatwienia sprawy. Decyzje, których termin wydania został przekroczony do 266 dni dotyczyły modernizacji operatu ewidencji gruntów i budynków. W tym przypadku starosta był uzależniony od dostarczenia dokumentacji przez wykonawców wyłonionych przez Głównego Geodetę Kraju, który z nimi podpisywał umowę. Klasyfikacja gruntów była częścią całego procesu modernizacji a nie samodzielnym postępowaniem, była prowadzona z urzędu a terminy wydania decyzji były uzależnione od postępów prac.

Ponadto w 39 postępowaniach nie poinformowano stron o niezakończonym terminie, nie podano przyczyn zaistniałego stanu rzeczy, nowych terminów załatwienia sprawy oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 KPA, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończonym terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Naczelnik wyjaśnił, iż w postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie informowano stron o niezakończonym terminie określonym w art. 36 KPA z podaniem przyczyn takiego stanu rzeczy, nie wyznaczano nowych terminów i nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia, gdyż do końca 2021 r. organ był uzależniony od terminu złożenia operatu klasyfikacyjnego przez wnioskodawcę lub rzeczoznawcę działającego w jego imieniu. Wnioskodawca we wniosku wszczynającym postępowanie deklarował, że zawarł umowę z rzeczoznawcą i będzie się z nim rozliczał. Dotyczyło to również szybkości sporządzenia operatu klasyfikacyjnego. Organ nawet próbując przedłużyć termin załatwienia sprawy nie był w stanie określić kiedy wnioskodawca lub wskazany przez niego biegły dostarczy operat klasyfikacyjny. Ponaglenia ze strony wnioskodawcy nie miałyby uzasadnienia, skoro to

wnioskodawca wziął na siebie obowiązek dostarczenia operatu klasyfikacyjnego niezbędnego do wydania decyzji. Od 1 stycznia 2022 r. biegły klasyfikator został wyłoniony przez starostę w przetargu na cały rok i przypadków nieterminowego załatwienia sprawy obecnie nie ma. (akta kontroli str. 417-436, 533-535)

4. Starosta nieterminowo informował organy podatkowe o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych mających znaczenie dla wymiaru podatków. W pięciu przypadkach spośród 51 zbadanych spraw, informacje mające znaczenie dla wymiaru podatków zostały przekazane z przekroczeniem terminu powyżej 14 dni, tj. od 5 do 19 dni.

Naczelnik wyjaśnił, iż w okresie kontrolnym było 5 przypadków przekroczenia terminu przekazania informacji o wydaniu decyzji do organu podatkowego. Decyzje: GK.6623.22.2017 o 19 dni, GK.6623.30.2017 o 14 dni, GK.6623.35.2017 o 6 dni, GK.6623.1.2018 o 5 dni, GK.6623.17.2019 o 12 dni. Przekroczenia terminów przekazania informacji do organów podatkowych wynikały z opóźnień we wprowadzeniu zmiany w ewidencji gruntów i budynków. Jak wyjaśniano we wcześniejszych odpowiedziach na zapytania NIK, opóźnienia we wprowadzaniu zmian a w następstwie i opóźnienia w przekazaniu informacji do organów podatkowych wynikały z czasowego spiętrzenia się obowiązków a także nałożenia się urlopów pracownika odpowiedzialnego za przekazanie wydanej decyzji na stanowisko wprowadzania zmian w ewidencji gruntów oraz pracownika wprowadzającego te zmiany. (akta kontroli str. 417-436, 533-535)

5. W trzech przypadkach³² spośród 51 zbadanych zmiany w EGIB wynikające 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 art. 23 ust. 7 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym starosta dokonuje aktualizacji EGIB niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów. Opóźnienia w aktualizacji EGIB wynosiły od 4 do 16 dni, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów stała się ostateczna.

Naczelnik wyjaśnił, iż nieterminowa aktualizacja operatu ewidencyjnego dotycząca decyzji Starosty Zambrowskiego nr GK.6623.22.2017, GK.6623.30.2017 wynikała z chwilowym spiętrzeniem się prac na stanowisku zajmującym się wprowadzaniem zmian w operacie ewidencji gruntów. Natomiast nieterminowa aktualizacja operatu ewidencyjnego dotycząca decyzji GK.6623.17.2019 wynikała z nieobecności pracownika w sezonie urlopowym (decyzja została przekazana na stanowisko wprowadzania zmian w ewidencji gruntów z opóźnieniem). (akta kontroli str. 417-436, 529-530)

6. W 34 (spośród 36 zbadanych) sprawach przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na wniosek ich właścicieli, doszło do wzajemnych rozliczeń kosztów sporządzenia dokumentacji klasyfikacyjno-geodezyjnej bezpośrednio pomiędzy zainteresowanym właścicielem gruntu, a wybranym przez niego klasyfikatorem, zamiast ich ustalenia w drodze postanowienia, przez organ rozstrzygający sprawę. W 34 sprawach poprzestano na zawarciu – w postanowieniu o powołaniu biegłego – zapisu, iż na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 KPA, koszty za czynności biegłego pokrywa wnioskodawca. Stosownie do art. 264 § 1 KPA, organ administracji publicznej, jednocześnie z wydaniem decyzji, ustala – w drodze postanowienia – wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Stosownie do 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 biegłych¹ (art. 263 §1 KPA).

Naczelnik wyjaśnił iż, w postępowaniach prowadzonych na wniosek nie obciążano wnioskodawców kosztami wynagrodzenia klasyfikatora, gdyż składający wniosek wskazywali klasyfikatora i deklarowali, że pokryją koszty jego wynagrodzenia na podstawie umowy między nimi. Dlatego też organ nie uczestniczył w rozliczeniach finansowych pomiędzy wnioskodawcą a wskazanym przez niego klasyfikatorem i nie wydawał postanowień o kosztach postępowania. Taki stan utrzymywał się do końca 2021 r. Z dniem 1 stycznia 2022 r. Starostwo Powiatowe w Zambrowie wyłoniło

³² Dane zaktualizowane na podstawie decyzji GK.6623.22.2017, decyzji GK.6623.30.2017, decyzji GK.6623.17.2019.

klasyfikatora w przetargu do wszystkich postępowań w całym roku i dla wniosków złożonych w 2022 r. są wydawane postanowienia o kosztach postępowania zgodnie z art. 264 § 1 KPA. (akta kontroli str.417-436, 533-535)

7. W okresie objętym kontrolą w 18³³ (z 141) postępowaniach przeklasyfikowano grunty niebędące gruntami rolnymi lub leśnymi, wbrew art. 20 ust. 3 Prawo geodezyjne i kartograficzne, który stanowi, 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 zatem wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, w wyniku której grunty niezaliczone do tej pory do żadnego z rodzajów gruntów rolnych bądź leśnych, zostaną do nich włączone, ponieważ dokonywanie kwalifikacyjnych przesunięć pomiędzy różnymi grupami użytków gruntowych nie należy do kompetencji klasyfikatora ani organu wydającego decyzję o ustaleniu klasyfikacji.

Naczelnik wyjaśnił iż, przypadki przeklasyfikowania gruntów niebędących gruntami rolnymi i leśnymi niezgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wynikają z faktu, że osoba wykonująca klasyfikację gruntów była równocześnie osobą z uprawnieniami geodezyjnymi. Pracę geodezyjną zgłaszała do Powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej również jako aktualizacja użytków. Operaty zostały przyjęte do zasobu geodezyjnego i na ich podstawie możliwe było ujawnienie zmiany użytków, natomiast nadanie klasy odbywało się na podstawie decyzji zatwierdzającej klasyfikację. W decyzjach powielano informację o jednoczesnej zmianie użytków i klas na podstawie sporządzonego przez geodetę/klasyfikatora wykazu zmian gruntowych. Ujawnianie w ewidencji gruntów zmiany użytku i nadanie klasy następowało jednocześnie. (akta kontroli str. 417-436, 510, 533-535)

8. W sześciu przypadkach³⁴ (12% objętych badaniem) w projekcie ustalenia klasyfikacji nie było informacji o dokonanych odkrywkach, a na mapie ewidencyjnej nie naniesiono położenia odkrywek glebowych. Zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, projekt ustalenia kwalifikacji obejmuje mapę klasyfikacji, sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej, zawierającą w szczególności m.in. położenie odkrywek glebowych oraz protokół zawierający w szczególności m.in. zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne. Naczelnik wyjaśnił, że:

- a) *w przypadku decyzji Starosty Zambrowskiego nr GK.6623.3.2018, GK.6623.5.2019, GK.6623.5.2022 aktualizacja użytków gruntowych odbyła się bez zmiany klasy, nastąpiła tylko zmiana użytku np. z użytku PsV na Lzr-PsV, RVI na Lzr-RVI (grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych) – użytek rolny pozostał ten sam i nie było potrzeby sporządzania odkrywek glebowych, przyjęto klasy gruntów istniejące dotychczas, ustalone w latach 60-tych;*
- b) *w przypadku decyzji Starosty Zambrowskiego nr GK.6623.1.2017, GK.6623.17.2019 dotychczasowe użytki Bi oraz dr dołączono do siedliska (do gruntów rolnych zabudowanych), były to małe powierzchnie nabyte na powiększenie siedliska, ze względu na generalizację użytków oraz specyfikę siedliska (jest to często plac utwardzony, zajęty pod bele trawy itp.) nie było potrzeby kopania odkrywek;*

³³ Decyzje: GK.6623.1.2017, GK.6623.7.2017, GK.6623.22.2017, GK.6623.12.2018, GK.6623.17.2019, GK.6623.29.2019, GK.6623.30.2019, GK.6623.2.2020, GK.6623.4.2020, GK.6623.14.2020, GK.6623.15.2020, GK.6623.17.2020, GK.6623.20.2020, GK.6623.23.2020, GK.6623.31.2020, GK.6623.3.2021, GK.6623.17.2021, GK.6623.2.2022.

³⁴ Decyzje nr GK.6623.1.2017, GK.6623.1.2018, GK.6623.17.2019, GK.6623.3.2018, GK.6623.5.2022, GK.6623.2.2020.

- c) w przypadku decyzji nr **GK.6623.2.2022** na użytku rolnym, który miał określoną klasę gruntu powstały rowy - przyjęto klasy gruntów z lat 60-tych, zgodnie z przepisami: kontury użytków gruntowych, niebędące kanałami oraz rowami w rozumieniu przepisów art. 16 pkt 21 i 47 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne włącza się do przyległego użytku gruntowego (załącznik nr 1 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390).

(akta kontroli str. 417-436, 536-545)

Odnosnie ww. wyjaśnień NIK wskazuje, że w świetle § 8 ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, projekt ustalenia kwalifikacji obejmuje mapę klasyfikacji, sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej, zawierającą w szczególności m.in. położenie odkrywek glebowych.

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawowany w Starostwie nadzór nad realizacją zadań związanych z klasyfikacją gruntów nie był w pełni skuteczny. Pomimo podejmowanych działań prowadzenie spraw odbywało się z naruszeniem przepisów lub zasady rzetelnego działania. Stwierdzono bowiem że w latach 2017 – 2022, wydawano decyzje niezgodnie z art. 35 KPA. Bezzasadnie wydano zawiadomienia na wniosek o wszczęciu postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a w większości zbadanych spraw nie wydano także postanowień o obciążeniu wnioskodawców kosztami wynagrodzenia klasyfikatora.

Przekwalifikowywano przy tym grunty inne niż rolne i leśne i nieterminowo dokonano zmian w EGiB. Starosta nie informował w terminie 14 dni organów podatkowych o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych mających znaczenie dla wymiaru podatków. Ponadto na podstawie badań przeprowadzonych z udziałem powołanego przez NIK biegłego stwierdzono jeden przypadek niezasadnej zmiany klasy gruntu z RVI na Lzr- RVI, (zgodnie z opinią biegłego powinno występować klasa Lzr-Ps).

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Rzetelne weryfikowanie projektów ustalenia klasyfikacji gruntów sporządzanych przez klasyfikatorów.
2. Terminowe wprowadzanie danych do EGiB.
3. Przestrzeganie zasad określonych w KPA w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora.
4. Wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji z zachowaniem procedur wynikających z KPA.
5. Poddawanie gleboznawczej klasyfikacji tylko gruntów rolnych lub leśnych.

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 Białymstoku. 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.

Białystok, 24 października 2022 r.

Kontroler:

Wiesław Stalewski
specjalista kontroli państwowej

Wiesław Stalewski

podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Paweł Kotwiński

Paweł Kotwiński

podpis