



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.011.01.2020

Adam Olejnik
Starosta Grudziądzki
ul. Małomłyńska 1
86-300 Grudziądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostwo Powiatowe w Grudziądzu ¹ , ul. Małomłyńska 1, 86-300 Grudziądz Adam Olejnik, Starosta Grudziądzki, od 21 listopada 2018 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Edmund Korgol, Starosta Grudziądzki, od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 (III kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontroler	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy Oliwia Bar, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBY/152/2020 z 3 września 2020 roku (akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pomimo, że w okresie objętym kontrolą żadna z powyższych osób nie uczestniczyła w kursach lub szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadały one – odpowiednie do powierzonych zadań – doświadczenie i wynikającą z niego wiedzę techniczną.

Od klasyfikatorów wymagano posiadania i udokumentowania wykształcenia i doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb. Spełnianie tych wymagań weryfikowano przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu grudziądzkiego. NIK zauważa jednak, że w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa⁶ nie było informacji o tym, jakie wymagania powinna spełnić osoba ubiegająca się o wydanie takiego upoważnienia oraz o warunkach i zasadach jego wydawania. W konsekwencji, jednej osobie wydawano upoważnienia na okresy roczne, a drugiej – bez zastrzeżenia terminu obowiązywania. Ponadto, informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów zamieszczono w BIP dopiero w trakcie kontroli NIK.

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 2 grudnia 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 Dalej: „BIP”.

W ocenie NIK, nadzór nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych był sprawowany nierzetelnie. Realizacja zadań z tego zakresu nie była objęta żadną kontrolą wewnętrzną, audytem, ani udokumentowanymi działaniami nadzorczymi. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁷. Ich skala i charakter mogą świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze. W szczególności stwierdzono, że:

- we wszystkich sprawach trzy z pięciu etapów klasyfikacji⁸ odbyły się jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego, tj. z pominięciem organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie klasyfikacji;
- we wszystkich postępowaniach nie przestrzegano zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydawano w tych sprawach postanowień;
- w 22 przypadkach (19%) klasyfikacji poddano grunty inne niż rolne lub leśne;
- zaniechano przeprowadzania klasyfikacji z urzędu na gruntach zmeliorowanych, po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych;
- w 26 przypadkach (23%) wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji, mimo że mapy klasyfikacji nie zawierały położenia odkrywek glebowych, a protokoły z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych – zestawienia ich opisów, charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych i klasy bonitacyjne;
- w każdym z dwóch projektów ustalenia klasyfikacji poddanych szczegółowej weryfikacji, zawarte były dane niezgodne ze stanem rzeczywistym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015-2020 (III kw.) Starosta wydał łącznie 114 decyzji⁹ o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów (24 w 2015 r., 28 w 2016 r., 12 w 2017 r., 17 w 2018 r., 24 w 2019 r. i dziewięć w III kw. 2020 r.). Powierzchnia gruntów objęta zmianą klasyfikacji wyniosła 81,6132 ha.

(akta kontroli str. 6-14, 382)

Spośród 114 decyzji o ustaleniu klasyfikacji w 29 przypadkach nastąpiło obniżenie, a w jednym – podwyższenie klasy bonitacyjnej, w 83 – zmiana, a w jednym – nadanie nazwy i klasy użytku.

(akta kontroli str. 8-14)

2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa¹⁰ zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały powierzone Wydziałowi Geodezji

⁷ Badaniu poddano wszystkie postępowania wszczęte na wniosek, w wyniku których, w kontrolowanym okresie wydano 114 decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów. W latach 2015-2020 (III kw.) nie prowadzono spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu.

⁸ Określonych w § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 2012 r., poz. 1246), dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

⁹ Wszystkie na wniosek. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie prowadzono z urzędu postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

¹⁰ Uchwała Nr 34/11/2020 Zarządu Powiatu Grudziądzkiego z 26 lutego 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Grudziądzu, która weszła w życie 1 marca 2020 r., dalej: „Regulamin organizacyjny”.

i Nieruchomości¹¹, podlegającemu Staroście. Zadania te nie zostały jednak do 11 września 2020 r. wymienione na stronie BIP¹² wśród podstawowych zdań należących do tego Wydziału. Do 11 września 2020 r. w BIP nie było również informacji o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹³. Powyższe informacje zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 15-138, 417-424)

W Wydziale GN realizacją zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zajmował się wyznaczony Inspektor, podlegający Geodecie Powiatowemu – Kierownikowi Wydziału GN¹⁴. Pomimo, że w okresie objętym kontrolą ww. osoby nie uczestniczyły w kursach lub szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadały – odpowiednie do powierzonych obowiązków – doświadczenie oraz wynikającą z niego wiedzę techniczną.

(akta kontroli str. 139-141)

3. Upoważnienie Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu grudziądzkiego w latach 2015-2016 r. posiadała jedna osoba¹⁵, a w latach 2017-2020 (III kwartał) – dwie osoby, przy czym jedna – posiadała upoważnienie bez zastrzeżenia terminu jego obowiązywania, a drugiej wydawano upoważnienia na okresy roczne¹⁶.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że *było to pierwsze wydane upoważnienie więc było wzorowane nieco na uprawnieniach geodezyjnych, gdzie również nie ma określonego terminu obowiązywania. Dopiero przy wydawaniu kolejnego upoważnienia dostrzegłem, że należałoby określić termin jego obowiązywania i przyjęty został okres jednego roku. Od przyszłego roku podejmę działania celem ujednolicenia terminów obowiązywania upoważnień wydawanych klasyfikatorom.*

(akta kontroli str. 142-184)

Wydanie przez Starostę upoważnień do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu grudziądzkiego było poprzedzone złożeniem przez klasyfikatora stosownego wniosku. W BIP nie było informacji o tym, jakie wymagania powinna spełnić osoba ubiegająca się o upoważnienie Starosty do prowadzenia

¹¹ Dalej: „Wydział GN”, wcześniej – Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami, zgodnie z uchwałą nr 12/27/2019 Zarządu Powiatu Grudziądzkiego z 28 maja 2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Grudziądzu, uchwałą nr 39/70/2016 Zarządu Powiatu Grudziądzkiego z 6 grudnia 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Grudziądzu oraz uchwałą nr IV/8/2003 Rady Powiatu Grudziądzkiego z 14 lutego 2003 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Grudziądzu, ze zm.

¹² Jak również na stronie internetowej Starostwa pod adresem www.powiatgrudziadzki.pl.

¹³ Zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

¹⁴ Dalej: „Kierownik Wydziału GN” lub „Geodeta Powiatowy”.

¹⁵ Upoważnienie z 3 stycznia 2013 r. nr [...], na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, dalej: „uodip”) i art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., dalej: „RODO”), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr upoważnienia i daty jego wydania. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej bez zastrzeżenia terminu jego obowiązywania.

¹⁶ Upoważnienie nr [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr upoważnienia i daty jego wydania. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej na okres od 7 lutego do 31 grudnia 2017 r., upoważnienie nr [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr upoważnienia i daty jego wydania. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej od 8 lutego do 31 grudnia 2018 r., upoważnienie nr [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr upoważnienia i daty jego wydania. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej od 8 stycznia do 31 grudnia 2019 r. i upoważnienie nr [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr upoważnienia i daty jego wydania. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej od 2 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu grudziądzkiego oraz o warunkach i zasadach wydawania takich upoważnień.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że od osób ubiegających się o udzielenie upoważnienia oczekiwane było posiadanie i udokumentowanie wykształcenia z zakresu klasyfikacji gleb (kursy, studia podyplomowe) oraz posiadanie doświadczenia w wykonywaniu tego typu prac (poprzez wskazanie pracy wcześniej wykonanej).

(akta kontroli str. 142-184, 417-424)

Weryfikacją kwalifikacji i wymagań stawianych klasyfikatorom zajmował się Kierownik Wydziału GN, który wyjaśnił, że podejmował decyzje kierując się własnym doświadczeniem, pracując w tej branży od 38 lat, a projekt upoważnienia przedkładał Staroście do podpisu. Wykaz osób posiadających ww. upoważnienie nie był dostępny w BIP¹⁷.

(akta kontroli str. 117-134, 142-184, 417-424)

4. 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 Starosty¹⁸.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że *wniosek wpływa łącznie z przygotowanym operatem klasyfikacyjnym, czyli najczęściej osoba zainteresowana sama trafiała do klasyfikatora na podstawie swojego doświadczenia np. z poprzednich działań w tym zakresie lub była informowana, że do takich klasyfikatorów może się zwrócić w celu przygotowania operatu klasyfikacyjnego.*

(akta kontroli str. 8-14, 183-184)

5. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie poniosło wydatków na wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. „bez udziału” Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi¹⁹.

(akta kontroli str. 8-14, 183-185, 211)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Na stronie BIP, do 11 września 2020 r. nie udostępniano informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia dla obszaru powiatu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj. zadania starosty wynikającego z art. 7d pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁰. 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 publicznej²¹. 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

¹⁷ W trakcie kontroli NIK w BIP podano pod jakim numerem telefonu można uzyskać informację na temat osób upoważnionych do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu grudziądzkiego.

¹⁸ Na wszystkich 114 wnioskach „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”.

¹⁹ Zagadnienie szerzej opisano w drugim obszarze wystąpienia pokontrolnego.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, dalej: „pgk”.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2176.

udostępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że stało się tak, *przez przeoczenie, co zostanie naprawione jak najszybciej, tj. w przeciągu 2 tygodni.*

Ogłędziny przeprowadzone przez NIK 30 listopada 2020 r. potwierdziły, że na BIP zostały uzupełnione informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 117-134, 186-187, 417-424)

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pomimo, że w okresie objętym kontrolą żadna z powyższych osób nie uczestniczyła w kursach lub szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadały one – odpowiednie do powierzonych zadań – doświadczenie i wynikającą z niego wiedzę techniczną. Od klasyfikatorów wymagano posiadania i udokumentowania wykształcenia i doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb. Spełnianie tych wymagań weryfikowano przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu grudziądzkiego. NIK zauważa jednak, że w BIP nie było informacji o tym, jakie wymagania powinna spełnić osoba ubiegająca się o wydanie takiego upoważnienia oraz o warunkach i zasadach jego wydawania. W konsekwencji, jednej osobie wydawano upoważnienia na okresy roczne, a drugiej – bez zastrzeżenia terminu obowiązywania. Ponadto, informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów zamieszczono w BIP dopiero w trakcie kontroli NIK.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015-2020 (III kw.) Starosta nie przeprowadzał gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu, w tym gruntów zmeliorowanych, o których mowa w § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, tj. po upływie trzech lat od wykonania na tych gruntach urządzeń melioracji wodnych²². W toku kontroli ustalono, że na terenie powiatu grudziądzkiego w okresie lipiec-grudzień 2012 r. zrealizowano jedną inwestycję na trzech działkach²³ w wyniku, której wykonano melioracje szczegółowe na obszarze 8,08 ha²⁴.

(akta kontroli str. 6-7, 189-192, 210-211, 382)

2. Badanie prawidłowości przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto wszystkie 114 decyzji wydanych przez Starostę w latach 2015-2020 (III kw.) wykazało m.in., że:

- we wszystkich sprawach zaniechano wyznaczenia klasyfikatora do wykonania w konkretnej sprawie czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji (na wszystkich wnioskach „o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów” była adnotacja, z której wynikało, że to wnioskodawca przeprowadził ze wskazanym przez siebie

²² Zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

²³ Nr 83/1, 92/1 i 84.

²⁴ 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.

klasyfikatorem „ustalenia co do wykonania prac klasyfikacyjnych oraz wynagrodzenia za te prace”)²⁵;

- 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 we wszystkich sprawach te trzy etapy procesu klasyfikacji odbyły się jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego w tych sprawach. W skrajnym przypadku, protokół z czynności klasyfikacyjnych w terenie, będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, sporządzono nawet na 98 dni przed złożeniem w Starostwie wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji²⁶;
- we wszystkich sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, opracowano mapę klasyfikacji zawierającą m.in.: granice obszaru objętego klasyfikacją, ustalone granice zasięgów konturów klas bonitacyjnych, dane opisowo-informacyjne obejmujące m.in. oznaczenie jednostki ewidencyjnej i obrębu, oznaczenie skali, oznaczenia rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych, a także numery konturów klas bonitacyjnych. We wszystkich sprawach mapy klasyfikacji nie zawierały danych opisowo-informacyjnych obejmujących oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, a w 26 sprawach – również położenia odkrywek glebowych²⁷;
- we wszystkich sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, sporządzono protokół zawierający: ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją oraz datę sporządzenia. W 26 sprawach protokół z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych nie zawierał zestawienia opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne, w 27 sprawach – informacji o mapie ewidencyjnej, a w 11 – nie został podpisany przez właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności w terenie²⁸;
- w 92 sprawach klasyfikacji poddano grunty role lub leśne, zgodnie z 20 ust. 3 pgk²⁹;
- w siedmiu sprawach decyzję o ustaleniu klasyfikacji wydano przed upływem 14 dni od zawiadomienia właścicieli o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji³⁰;
- w żadnej sprawie nie zgłoszono zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji;
- 95 decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa³¹;
- we wszystkich sprawach 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 kpa³². W ww. sprawach koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. „bez udziału”

²⁵ Zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

²⁶ Sprawa o nr decyzji [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej].

²⁷ Zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

²⁸ Zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

²⁹ W odniesieniu do pozostałych 22 spraw zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

³⁰ Zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

³¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), dalej: „kpa”. W odniesieniu do pozostałych 19 spraw zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

³² Zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi;

- w 88 sprawach dokonano zmian w Ewidencji Gruntów i Budynków³³ w terminie do 30 dni od dnia, w którym decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów stały się ostateczne³⁴, zgodnie z § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³⁵;
- w 111 sprawach zawiadomiono organy podatkowe o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych wynikających z wydanych decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów, przy czym w 80 sprawach – w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia dokonania tych zmian lub w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia, w którym decyzja będąca podstawą dokonania tych zmian stała się ostateczna³⁶.

(akta kontroli str. 8-14, 196-209)

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

- a) nr 92/2 o powierzchni 1,7027 ha³⁷,
- b) nr 149/1 o powierzchni 0,4622 ha oraz nr 149/3 o powierzchni 0,0175 ha³⁸.

W powyższych sprawach ustalono, że:

ad a) na wydzieleniu opisanym jako Lzr (przed klasyfikacją określone w EGiB jako Ls) gatunki gleb nie zostały określone zgodnie ze stanem rzeczywistym. Klasyfikator, ze względu na brak właściwego odpowiednika, użył nieistniejącego w Tabeli klas i gruntów³⁹ określenia "x", dla opisywanego przez siebie profilu glebowego, bez podania dokładnej definicji takiego gatunku gleby. Ponadto, wydzielenie określone w EGiB jako Ls przeklasyfikowano na Lzr mimo, że w dokumentacji brak było informacji, czy grunt ten nie był w określonym trybie przeznaczony do produkcji leśnej. Brak było również informacji dotyczącej wydzielenia B-RVI, które widniało w wypisie z rejestru gruntów, ale nie było ujęte na wyrzysie z mapy ewidencyjnej służącej jako szkic polowy (na wydzieleniu B-RVI rodzaj użytku został zmieniony na Bi - powiększone o zlikwidowane wydzielenie Lzr-PsVI)⁴⁰;

ad b) klasa bonitacyjna na obu działkach została określona nieprawidłowo, jako "IVa" na gruntach ornych (RIV). Gleby na działce 149/1 należało zaklasyfikować do klasy IIIb / B - 3f, gdyż odznaczały się one nieco korzystniejszymi właściwościami. Powierzchniowe poziomy, pomimo narażenia na procesy erozyjne, miały stosunkowo korzystną strukturę i średnie zasoby próchnicy, co mogło być

³³ Dalej: EGiB.

³⁴ A w jednej sprawie [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] do 2 listopada 2020 r. termin 30 dni jeszcze nie upłynął.

³⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 393, dalej: rozporządzenie w sprawie EGiB. W odniesieniu do pozostałych 25 spraw zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

³⁶ Dotyczy sytuacji, gdy zmian w EGiB dokonano w terminie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne - zob. stwierdzone nieprawidłowości opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

³⁷ Obręb Waldowo Szlacheckie, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 26 marca 2015 r. zatwierdzony decyzją GN.6623.13.2015 z 11 maja 2015 r.

³⁸ Obręb Szywnaład, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 18 grudnia 2015 r. zatwierdzony decyzją GN.6623.9.2016 z 26 lutego 2016 r.

³⁹ Stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

⁴⁰ Zob. stwierdzone nieprawidłowości, opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

konsekwencją ich wcześniejszego użytkowania jako użytki zielone (ŁIII). Zgodnie z urzędową tabelą klas gruntów w przypadku gleb działki 149/3 duże nagromadzenie próchnicy do znacznej głębokości i korzystniejsze warunki wodne pozwalały na zaklasyfikowanie gleby do klasy IIIa / D – e. Ponadto, gatunki gleb dla działki 149/1 zostały określone nieprawidłowo i nie były zgodne ze stanem rzeczywistym. Gleba w obrębie działki 149/1 została przypisana do gatunku „j” - czyli wytworzonej z gliny średniej lub ciężkiej. W opisie profilu podano jednak uziarnienie piasków gliniastych mocnych zalegających do głębokości 60 cm na glinie lekkiej. W rzeczywistości glina lekka występowała od powierzchni gleby i przechodziła w glinę średnią na głębokości 40 cm, co wskazywało, że gleba na działce 149/1 powinna być przypisana do gatunku „f”. Z kolei w obrębie działki 149/3 typ, rodzaj i gatunek gleby nie zostały określone w ogóle mimo, że zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie obejmuje zaliczenie gruntów do odpowiedniego typu, rodzaju i gatunku gleby, rodzaju użytku gruntowego oraz klasy bonitacyjnej, a protokół z przeprowadzonej klasyfikacji winien zawierać – zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie klasyfikacji – zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących m.in. typy, rodzaje i gatunki gleb⁴¹.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że dane wynikające z projektów klasyfikacji są weryfikowane przez pracownika odpowiedzialnego między innymi za zadania związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów oraz przez pracowników odpowiedzialnych za sprawy związane z prowadzeniem ewidencji gruntów w zakresie wprowadzenia do ewidencji ostatecznych decyzji o ustaleniu klasyfikacji.

(akta kontroli str. 212-276, 282-290, 303-342, 357-380)

4. Powierzchnia geodezyjna powiatu grudziądzkiego we wszystkich latach objętych kontrolą wynosiła 72,8 tys. ha⁴². W porównaniu roku 2015⁴³ do roku 2020, spośród gruntów rolnych i leśnych:

- a) zmniejszeniu uległy: grunty zadrzewione i zakrzewione [Lz] – o 381 ha, sady [S] – o 375 ha, pastwiska trwałe [Ps] – o 38 ha, łąki trwałe [Ł] – o 37 ha, nieużytki [N] – o 15 ha, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych [Lzr] – o 1 ha;
- b) zwiększeniu uległy: grunty rolne zabudowane [Br] – o 64 ha, grunty orne [R] – o 36 ha, lasy – o 11 ha, grunty pod stawami [Wsr] – o 3 ha;
- c) pozostały bez zmian: grunty pod rowami [W].

(akta kontroli str. 343-355, 383)

5. Spośród 10 działek należących do powiatu grudziądzkiego badaniem szczegółowym pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, objęto jedną działkę⁴⁴ i ustalono, że w części dotyczącej:

- wydzielenia SIIIb (sad) o powierzchni 1,1887 ha – drzewa owocowe zostały wyparte przez liściaste gatunki drzew i krzewów. W związku z powyższym obecnie teren ten należałoby zaliczyć do gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych – Lzr,
- wydzielenia Lz (grunty zadrzewione i zakrzewione na gruntach leśnych) o powierzchni 1,8680 ha – faktycznie funkcjonował park podworski. Charakter zadrzewienia, z kilkoma pomnikami przyrody, obecność alejek, ławek,

⁴¹ Zob. stwierdzone nieprawidłowości, opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

⁴² Dane według zestawień zbiorczych objętych ewidencją gruntów i budynków, stan na 1 stycznia w danym roku.

⁴³ W przypadku gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych [Lzr] – 2017 r.

⁴⁴ Nr 53/28, o powierzchni 4,3796 ha, obręb Białochowo.

wytyczonych ścieżek, boiska do gry w piłkę itp. świadczył o tym, że wydzielenie to spełniało kryteria wymagane dla terenów rekreacyjno-wypoczynkowych i powinno zostać zaklasyfikowane jako tereny rekreacyjno-wypoczynkowe [Bz]⁴⁵.

(akta kontroli str. 212-214, 277-281, 291-342, 381)

6. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych, wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Nie identyfikowano również ryzyk związanych z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że ryzyka były identyfikowane, ale w odniesieniu do całości zadań realizowanych przez Wydział GN.

(akta kontroli str. 356-380, 425)

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

(akta kontroli str. 357-380, 384)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Mimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, nie przeprowadzono z urzędu klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych – po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych. W 2012 r. na terenie powiatu grudziądzkiego zrealizowano jedną inwestycję⁴⁶ na trzech działkach⁴⁷ w wyniku, której wykonano melioracje szczegółowe na obszarze 8,08 ha.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że klasyfikacja na wymienionych działkach nie została przeprowadzona, ponieważ do Starostwa nie wpłynęła w odpowiednim terminie żadna informacja o wykonaniu takiej inwestycji. Informacja taka wpłynęła dopiero po zapytaniu skierowanym do Wód Polskich w trakcie kontroli NIK. Wobec tego klasyfikacja gleboznawcza zostanie przeprowadzona z urzędu w roku przyszłym.

(akta kontroli str. 189-192, 357-380)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 196 ust. 1-2 i 14 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁴⁸ 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 114 sprawach prowadzonych na wniosek, wydano 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 wymienionych przypadkach protokół będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, który zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, opracowuje się po przeprowadzeniu czynności klasyfikacyjnych w terenie, został sporządzony w dniu złożenia do Starostwa wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji (w 8 ze 114 spraw) albo wcześniej (w 106 ze 114 spraw) – w skrajnym przypadku

⁴⁵ Zob. stwierdzone nieprawidłowości, opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

⁴⁶ „Melioracje szczegółowe na terenie działania Gminy Spółki Wodnej Łasin”.

⁴⁷ Nr 83/1, 92/1 i 84 we wsi Nowe Błonowo, gmina Łasin.

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm., dalej „Prawo wodne”.

nawet na 98 dni przed złożeniem w Starostwie wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji⁴⁹.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że z żadnego przepisu prawa, w tym ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne i rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nie wynika zakaz dołączania do wniosku operatu klasyfikacyjnego wykonanego przez uprawnionego przez starostę klasyfikatora. Wobec tego wykonanie takiego operatu na zlecenie właściciela nieruchomości przed złożeniem wniosku jest zgodne z obowiązującymi przepisami. Po otrzymaniu wniosku i wszczęciu postępowania wydawana jest decyzja w sprawie zatwierdzenia zmian w gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Koszty wykonania operatu klasyfikacyjnego ponosi zgodnie z obowiązującymi przepisami wnioskodawca.

(akta kontroli str. 183-184, 196-202, 357-380)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji wyraźnie określa jakie etapy składają się na przeprowadzenie klasyfikacji, którą – zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia – przeprowadza Starosta, a nie wnioskodawca. Sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, jest częścią tego procesu, który następuje po analizie niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, oraz po przeprowadzeniu czynności klasyfikacyjnych w terenie. Sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji przed wszczęciem postępowania administracyjnego oznacza, że etap ten (oraz dwa wcześniejsze) odbyły się z pominięciem organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie klasyfikacji. Zamiast niego, ustaleń co do wykonania prac klasyfikacyjnych i wynagrodzenia za te prace dokonywał, wnioskodawca⁵⁰ ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem⁵¹. Działania Starosty ograniczały się zatem w istocie do wydania decyzji zatwierdzającej zmiany w gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zaznaczyć przy tym należy, że operat techniczny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 kpa⁵², a ta nie może być wydana przed wszczęciem postępowania administracyjnego, którego ma dotyczyć. W innym przypadku jest jedynie prywatnym dokumentem strony postępowania.

3. We wszystkich 114 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 kpa. 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 klasyfikatorowi⁵³.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że przepisy art. 262 § 1 i art. 263 § 2 kpa nie dotyczą sytuacji, w których wnioskodawca przedłoży wraz z wnioskiem operat klasyfikacyjny sporządzony przez upoważnionego przez starostę klasyfikatora. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie na przykład w komentarzu praktycznym do

⁴⁹ Sprawa o nr decyzji [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁵⁰ Na wszystkich złożonych wnioskach „o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów” była adnotacja, z której wynikało, że wnioskodawca przeprowadził z klasyfikatorem „ustalenia co do wykonania prac klasyfikacyjnych oraz wynagrodzenia za te prace”.

⁵¹ Posiadającym ogólne upoważnienie Starosty Grudziądzkiego do prowadzenia klasyfikacji na terenie powiatu grudziądzkiego.

⁵² Zob. wyroki NSA: z 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2255/18 i z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2295/18.

⁵³ Na wszystkich złożonych wnioskach była adnotacja, z której wynikało, że wnioskodawca przeprowadził ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem „ustalenia co do wykonania prac klasyfikacyjnych oraz wynagrodzenia za te prace”.

art. 263 kpa autorstwa Alicji Plucińskiej-Filipowicz, w którym wskazano m.in., że *nie są [...] kosztami postępowania poniesione przez stronę wydatki przed wszczęciem postępowania, np. na wymagane przepisami szczególnymi ekspertyzy, opinie lub inne dokumenty, które powinny być dołączone do podania (wniosku) wszczynającego postępowanie (np. projekt budowlany składany wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę).*

(akta kontroli str. 8-14, 357-380)

NIK wskazuje, że 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 biegłego (art. 263 §1 kpa), którym jest – jak wyżej wskazano – powołany w postępowaniu klasyfikacyjnym klasyfikator. 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, które winno być wydane jednocześnie z wydaniem decyzji, osobie zobowiązanej do ich poniesienia przysługuje zażalenie. Zaznaczyć przy tym należy, że rozporządzenie w sprawie klasyfikacji nie nakłada na wnioskodawcę obowiązku przedłożenia wraz z wnioskiem jakichkolwiek dokumentów, w tym zwłaszcza, projektu ustalenia klasyfikacji (nazywanego również operatem klasyfikacyjnym), w przeciwieństwie np. do art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁴, który stanowi, że do wniosku o pozwolenia na budowę należy dołączyć m.in. trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, lub kopiami tych opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów.

4. We wszystkich 114 sprawach prowadzonych na wniosek, zaniechano wyznaczenia klasyfikatora do wykonania czynności klasyfikacyjnych⁵⁵ w konkretnej sprawie, mimo że operat techniczny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 kpa⁵⁶. Zamiast wyznaczenia klasyfikatora do wykonania czynności w danej sprawie, Starosta udzielał ogólnego upoważnienia do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu grudziądzkiego. Dodatkowo, od 7 lutego 2017 r. takie ogólne upoważnienie posiadało dwóch klasyfikatorów, co oznaczało, że obaj byli uprawnieni do prowadzenia klasyfikacji na tej samej działce. Zaznaczyć przy tym należy, że na wszystkich wnioskach złożonych w ww. sprawach 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”. 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.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że w przypadku, kiedy wnioskodawca przedłoży wraz z wnioskiem operat klasyfikacyjny sporządzony przez klasyfikatora, który uzyskał upoważnienie do przeprowadzania czynności związanych z gleboznawczą

⁵⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

⁵⁵ O których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, obejmujących analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, dalej: „czynności klasyfikacyjne”.

⁵⁶ Zob. wyroki NSA: z 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2255/18 i z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2295/18.

klasyfikacją gruntów na terenie powiatu grudziądzkiego, to brak jakichkolwiek podstaw do odmowy wszczęcia postępowania w sprawie zmiany w gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 8-14, 142-182, 357-380)

NIK wskazuje, że wydane w kontrolowanym okresie upoważnienia Starosty zawierały ogólne uprawnienie do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu grudziądzkiego. Zdaniem NIK taki stopień ogólności tych dokumentów nie pozwala na ustalenie, który z dwóch tak upoważnionych klasyfikatorów posiadał umocowanie Starosty do realizacji ww. czynności w konkretnej sprawie. 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 stronę mogło natomiast doprowadzić do wpływania przez wnioskodawcę na wynik takiego postępowania, w szczególności z uwagi na odpłatność prac klasyfikacyjnych i rozliczanie się między tymi podmiotami bez udziału i wiedzy Starostwa. W ocenie NIK, w takiej sytuacji nie można uznać, że wymogi § 3 w zw. z § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia zostały spełnione.

5. W 22 sprawach⁵⁷ (19%) wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji w odniesieniu do gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 3 pgk, zgodnie z którym gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne.

⁵⁷ Dotyczy decyzji nr: [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z dr na RIVb), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z dr na PsV), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (w części dot. przeklasyfikowania z dr na RIIIb i RIVa), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z Ws na N), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z Tr na RIVa), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z dr na RIVa, RIVb i RV), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z dr na RIIIb, RIVa i RIVb na dz. nr 93/12 i z dr na RIIIb, RIVa i RIVb na dz. nr 93/14), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z Tr na RV), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z B na S-RIIIa), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z dr na RIVa), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z B na S-PsIV), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z dr na RIIIb), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z Bz na Lzr-RV), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z dr na RV), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z B na N i SRVI), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z Bi na SRIIIb), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z Ba na RIIIb), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z dr na Ps V), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z dr na RIVa i RIIIb), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z B na PsIV), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z B na SRV), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z dr na RIVa).

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że wymienionych sprawach klasyfikator zgodnie ze swoimi uprawnieniami wykonywał projekty ustalenia klasyfikacji zgodnie ze stanem faktycznym stwierdzonym na gruncie, a następnie geodeta wykonywał wykaz zmian gruntowych dokonując zmiany rodzaju użytku gruntowego z wykorzystaniem danych odnośnie rodzaju użytku i klasy określonych w decyzji w sprawie zatwierdzenia zmian w gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Najczęściej w tego rodzaju przypadkach dochodziło do wprowadzenia odpowiednich zmian w ewidencji gruntów dotyczących nieutwardzonych dróg dojazdowych do gruntów rolnych, które utraciły swoją dotychczasową funkcję oraz gruntów po zlikwidowanych liniach kolejowych, które kupowali właściciele przyległych gruntów rolnych w celu ich uprawy. W takich przypadkach dokonywano zmian w oparciu o kompetencje starosty dotyczące zarówno prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów jak i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, natomiast czynności związane z dokonaniem odpowiednich zmian wykonywali w zakresie swoich uprawnień: klasyfikator i geodeta.

(akta kontroli str. 8-14, 357-380)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że z wymienionych decyzji jednoznacznie wynika, jakie rodzaje gruntów zostały poddane gleboznawczej klasyfikacji: m.in. drogi [dr], tereny mieszkaniowe [B], tereny przemysłowe [Ba], tereny rekreacyjno-wypoczynkowe [Bz] czy grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi [Ws]. Zgodnie z § 67 i § 68 rozporządzenia w sprawie EGIB, nie należą one ani do grupy gruntów rolnych, ani do grupy gruntów leśnych, tylko do grupy gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (dr, B, Ba, Bz) oraz do grupy gruntów pod wodami [Ws]. Tymczasem procedura gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonego rodzaju użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych bądź gruntów leśnych. Oznacza to, że decyzją klasyfikacyjną można określić 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*⁵⁸.

6. W siedmiu sprawach⁵⁹ (6%) wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji gruntów przed upływem 14 dni od zawiadomienia właścicieli o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. Stanowiło to naruszenie § 10 pkt 2

⁵⁸ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 28 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 251/20, LEX nr 3044230; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 760/18.

⁵⁹ [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (doręczenie zawiadomienia: 30.03.2015 r., wydanie decyzji: 27.03.2015 r.), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (doręczenie zawiadomienia: 09.12.2015 r., wydanie decyzji: 09.12.2015 r.), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (doręczenie zawiadomienia: 06.04.2017 r., wydanie decyzji: 11.04.2017 r.), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (doręczenie zawiadomienia: 24.08.2017 r., wydanie decyzji: 24.08.2017 r.), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (doręczenie zawiadomienia: 18.09.2018 r., wydanie decyzji: 02.10.2018 r.), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (doręczenie zawiadomienia: 18.09.2018 r., wydanie decyzji: 28.09.2018 r.), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (doręczenie zawiadomienia: 09.12.2019 r., wydanie decyzji: 23.12.2019 r.)

w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym zastrzeżenia do projektu ustalenia klasyfikacji mogą być zgłaszane w ciągu 14 dni od dnia otrzymania takiego zawiadomienia.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że w trzech przypadkach (decyzje nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej]) strony postępowania złożyły znajdujące się w aktach spraw oświadczenia, że zapoznały się z zebranymi w sprawie dokumentami i projektem ustalenia klasyfikacji oraz, że nie będą wnosić odwołania od zaproponowanej decyzji. W przypadku decyzji nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej]) strony odebrały decyzję osobiście i skorzystały z prawa do zapoznania się z zebranymi w sprawie dokumentami i zgłoszenia zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. Ponadto złożyły oświadczenie, że nie będą wnosić odwołania od zaproponowanej decyzji. W pozostałych przypadkach (decyzje nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej]) strony skorzystały z przysługującego prawa telefonicznie.

(akta kontroli str. 196-202, 357-380, 426-497)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że z ww. oświadczeń znajdujących się w sprawach nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej]) wynika jednoznacznie, że zostały złożone w związku z już wydaną decyzją o ustaleniu klasyfikacji gruntów. Tymczasem, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, rozpatrzenie ewentualnych zastrzeżeń do projektu klasyfikacji winno nastąpić przed wydaniem decyzji o ustaleniu klasyfikacji, w uzasadnieniu której winny być zawarte informacje o sposobie rozpatrzenia ewentualnych zastrzeżeń (§ 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji). W odniesieniu do pozostałych przypadków (decyzje nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej]), nie przedłożono wraz z wyjaśnieniami dokumentów potwierdzających, że strony skorzystały z przysługującego im prawa telefonicznie. Dowodów takich nie było również w dokumentacji ww. spraw. Tymczasem § 14 ust. 2 kpa stanowi, że sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być jednak utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

7. Dziewiętnaście decyzji⁶⁰ (17%) o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, bez zawiadomienia stron o niezakończonym w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 36 kpa. Zgodnie z ww. przepisami załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia

⁶⁰ Dotyczy decyzji: [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej].

sprawy oraz pouczając o prawie wniesienia ponaglenia. W wymienionych sprawach decyzję wydano po upływie od 31 do 764⁶¹ dni od wszczęcia postępowania.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że wyżej wymienione postępowania należy uznać za sprawy szczególnie skomplikowane, a takie powinny być załatwione nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W związku z powyższym termin dwumiesięczny został przekroczony w przypadku 4 spraw: [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej]: o 9 dni z powodu dużej ilości spraw realizowanych w tym okresie w zakresie kompetencji wydziału, [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] o 14 dni - z przyczyn niezależnych od organu - w terminie załatwiania tych spraw trwała kontrola NIK P/18/088 i konieczne było przygotowanie i przekazanie dużej ilości danych i dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia tej kontroli. W czwartej sprawie nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] na dzień złożenia wniosku prawo własności działki przysługiwało innej osobie i wobec tego opóźnienie to wynikało z winy strony. Zgodnie z art. 35 § 5 kpa do terminów załatwienia spraw nie wlicza się okresów opóźnień spowodowanych z winy strony oraz spowodowanych przyczynami niezależnymi od organu. Natomiast stron nie zawiadamiano o niezakończonym w terminie poprzez niedopatrzenie spowodowane dużą liczbą prowadzonych spraw.

(akta kontroli str. 8-14, 183-184, 357-380, 425)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że szczególnie skomplikowany charakter sprawy ma miejsce wówczas, gdy stan faktyczny jest zawiły, wymaga przeprowadzenia licznych czynności dowodowych, a także w przypadku złożonego, niełatwego do ustalenia stanu prawnego, wymagającego wnikliwej analizy i wykładni przepisów prawa⁶². Z dokumentacji wymienionych spraw nie wynika, żeby w którejkolwiek z nich stan faktyczny był zawiły i wymagał przeprowadzenia licznych czynności dowodowych. Przeciwnie, we wszystkich⁶³, kluczowe dla wydania decyzji ustalenia faktyczne były znane już w dniu złożenia wniosku, ponieważ łącznie z nim składano przygotowany operat klasyfikacyjny. Z dokumentacji wymienionych spraw nie wynika również, żeby w którejkolwiek z nich miał miejsce trudny do ustalenia stan prawny. Przeciwnie, podstawowy akt prawny – rozporządzenie w sprawie klasyfikacji – obowiązuje od 29 listopada 2012 r. i od tego czasu nie było ani razu zmieniane. Dodatkowo należy wskazać, że w przypadku zakwalifikowania przez organ administracji danej sprawy jako „sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego”, względnie jako „sprawy szczególnie skomplikowanej”, winien on powiadomić o tym stronę, ze względu na doniosłe konsekwencje takiej kwalifikacji⁶⁴, co w niniejszych sprawach nie miało miejsca. Niezależnie od powyższego, w odniesieniu do wyjaśnień w sprawie nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej],

⁶¹ Decyzja nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej].

⁶² Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 18 października 2017 r. sygn. akt. I SAB/Sz 9/17, LEX nr 2391553, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Gd 5/19, LEX nr 2650458, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SAB/OI 49/19, LEX nr 2772677.

⁶³ W sprawie nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] – w odniesieniu do działki 45/8.

⁶⁴ A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, art. 35, LEX, 2020

w której na dzień złożenia wniosku, prawo własności jednej z działek nie przysługiwało wnioskodawcy, co miałyby wyjaśniać ponad dwuletnie załatwianie sprawy z winy strony, NIK wskazuje, że zgodnie z art. 61a § 1 kpa, gdy żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Wskazać należy również, że obowiązkiem organu administracji wynikającym z art. 36 § 1 kpa jest powiadomienie stron o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy i pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Obowiązek ten ciąży na organie również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 63 § 2 kpa).

8. We wszystkich 114 sprawach wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji gruntów, mimo że mapy klasyfikacji, będące częścią projektu ustalenia klasyfikacji, nie zawierały danych opisowo-informacyjnych obejmujących m.in. oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 2 pkt 1 lit. e tiret trzecie rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym mapa klasyfikacji, sporządzona na kopii mapy ewidencyjnej, winna zawierać w szczególności dane opisowo-informacyjne oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb. Mapa klasyfikacji, stanowi integralną część decyzji o ustaleniu klasyfikacji (§ 11 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że typy gleby objętej klasyfikacją znajdują się na opisie odkrywki. Lokalizacja odkrywek jest zaznaczona na mapie, natomiast ich szczegółowy opis - w opisach poszczególnych odkrywek.

(akta kontroli str. 196-202, 357-380)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że z § 8 ust. 2 pkt 1 lit. e tiret trzecie rozporządzenia w sprawie klasyfikacji wynika jednoznacznie, że dane opisowo-informacyjne na temat oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb powinny być zawarte na mapie klasyfikacji, niezależnie od zamieszczenia ich w innych dokumentach, np. w opisie odkrywki. Zaznaczenie lokalizacji odkrywek glebowych na mapie klasyfikacji jest odrębnym wymogiem wynikającym z § 8 ust. 2 pkt 1 lit. d rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

9. W 26 sprawach⁶⁵ (23%) wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji, mimo że mapy klasyfikacji i protokoły z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych, stanowiące

⁶⁵ Dotyczy decyzji nr: [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 30, nie na dz. nr 29), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 178/1, nie na dz. nr 166/7), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 442/5, nie na dz. nr 463/7 i 463/8), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (z opisu odkrywek glebowych nr 269 i 270 wynika, że zostały wykonane 01.12.2015 r., tj. po sporządzeniu 30.11.2015 r. i przekazaniu tego dnia do Starostwa protokołu z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 3092/4 i 3071/9, nie na dz. nr 3092/5), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 149/1, nie na dz. nr 149/3), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 55/1, nie na dz. nr 56/1), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 82/10 i 47/1, nie na dz. nr 48/1 i 82/13), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 58/15 i 105/7, nie na dz. nr 58/16 i 105/6), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 139, nie na dz. nr 169/15), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano

projekt ustalenia klasyfikacji, nie zawierały odpowiednio położenia odkrywek glebowych oraz zestawienia opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne. Stanowiło to naruszenie odpowiednio § 8 ust. 2 pkt 1 lit. d rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym mapa klasyfikacji, która stanowi integralną część decyzji o ustaleniu klasyfikacji (§ 11 ust. 1), winna zawierać w szczególności położenie odkrywek glebowych, oraz § 8 ust. 2 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, który nakłada obowiązek zawarcia w protokole zestawienia opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że z przepisów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nie wynika obowiązek wykonywania odkrywek na każdej z działek będących przedmiotem danego opracowania.

(akta kontroli str. 196-202, 357-380,453-459m)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że rozporządzenie w sprawie klasyfikacji wyraźnie określa procedurę przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, która przewiduje m.in. obowiązek zamieszczenia na mapie klasyfikacji położenia odkrywek glebowych, a w protokole – zestawienia opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne. Wymieniony akt prawny nie przewiduje wyjątków od stosowania tych wymogów, co oznacza, że mają one zastosowanie do każdej działki objętej gleboznawczą klasyfikacją gruntów. W ocenie NIK przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie i sporządzenie opisu odkrywek glebowych jest jednym z najistotniejszych elementów projektu ustalenia klasyfikacji oraz podstawą ustaleń w prowadzonym postępowaniu. Pominięcie tych czynności nie pozwala – zdaniem NIK – na rzetelne ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na działce poddanej takiej klasyfikacji.

10. W 27 sprawach⁶⁶ (24%) wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji gruntów, mimo że protokół z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych nie zawierał informacji o mapie ewidencyjnej. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 2 pkt 2 lit. c rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym protokół z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych zawiera w szczególności informację o mapie ewidencyjnej.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że w wymienionych sprawach, mimo że w treści protokołu brak było adnotacji o mapie klasyfikacyjnej, mapa taka była załączona do operatu klasyfikacyjnego. W pozostałych protokołach jest taka adnotacja.

(akta kontroli str. 196-202, 357-380)

w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 610/36, nie na dz. nr 610/35), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 202/10, nie na dz. nr 202/11), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 45/8, nie na dz. nr 45/97), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 130/12, nie na dz. nr 130/7 i 138/3), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na działce 49/1, nie na działce 47/1), [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (tak na dz. nr 103/1 i 105/6; nie na dz. nr 103/8 i 108/2).

⁶⁶ Dotyczy decyzji nr: [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej].

NIK wskazuje, że z § 8 ust. 2 pkt 2 lit. c rozporządzenia w sprawie klasyfikacji jednoznacznie wynika obowiązek zamieszczenia informacji o mapie ewidencyjnej w protokole z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych.

11. W 11 przypadkach⁶⁷ (10%) wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji gruntów, mimo że protokół z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych nie został podpisany przez właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności w terenie. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym protokół zawiera w szczególności podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że w wymienionych sprawach podczas przeprowadzania czynności w terenie obecni byli przedstawiciele Nadleśnictwa oraz pracownik Urzędu Gminy. Protokoły podpisali, akceptując ich treść: odpowiednio Nadleśniczy Nadleśnictwa oraz Wójt Gminy. Zgodnie art. 35 ustawy o lasach nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie, w szczególności reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, kieruje nadleśnictwem, bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych. Natomiast zgodnie art. 30 ustawy o samorządzie gminnym do zadań Wójta Gminy należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Wobec powyższego osoby te były uprawnione do podpisania i tym samym akceptacji protokołu z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych.

(akta kontroli str. 196-202, 357-380)

NIK nie kwestionuje wymienionych uprawnień nadleśniczego lub wójta, w tym do podpisywania protokołu z czynności klasyfikacyjnych, jeśli – zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie klasyfikacji – osoby te były obecne przy przeprowadzaniu tych czynności w terenie. W wymienionych sprawach, żadna z tych osób nie uczestniczyła w przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie i w związku z tym nie była uprawniona do podpisania protokołu z przeprowadzonych tam czynności.

12. W dwóch przypadkach nie dokonano zmian w EGiB wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów, mimo że decyzje te stały się ostateczne odpowiednio: 22 kwietnia 2016 r.⁶⁸ i 8 września 2020 r.⁶⁹, a w 23 przypadkach⁷⁰

⁶⁷ Dotyczy decyzji nr: GN.6623.13.2015 (protokół podpisał Wójt, który nie był obecny przy przeprowadzaniu czynności, w terenie obecny był kierownik referatu oświaty), GN.6623.2.2016, GN.6623.3.2016, GN.6623.4.2016, GN.6623.6.2016 (protokoły podpisał Nadleśniczy, który nie był obecny przy przeprowadzaniu czynności, w terenie obecny był przedstawiciel „BUL i GL w Toruniu”), GN.6623.5.2016, GN.6623.7.2016, GN.6623.8.2016, GN.6623.9.2016, GN.6623.10.2016, GN.6623.14.2016 (protokoły podpisał Nadleśniczy, który nie był obecny przy przeprowadzaniu czynności, w terenie obecna inna osoba wskazana z imienia i nazwiska).

⁶⁸ Dotyczy decyzji nr [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (do 2 listopada 2020 r. nie dokonano zmian w EGiB, mimo upływu 1 655 dni). W tej sprawie, w związku z niedokonaniem zmian w EGiB, nie przekazano również właściwym organom podatkowym stosowanego zawiadomienia.

⁶⁹ Dotyczy decyzji nr [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (do 2 listopada 2020 r. nie dokonano zmian w EGiB, mimo upływu 56 dni). W tej sprawie, w związku z niedokonaniem zmian w EGiB, nie przekazano również właściwym organom podatkowym stosowanego zawiadomienia.

⁷⁰ Dotyczy decyzji nr: [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (119 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (1 771 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (1 771 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (34 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (34 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4

zmian w EGiB wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów dokonano z przekroczeniem terminu 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. Stanowiło to naruszenie § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB, zgodnie z którym, aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. W skrajnych przypadkach, od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów stała się ostateczna do dokonania zmian w EGiB upłynęły ponad 4 lata i 8 miesięcy⁷¹.

Na podstawie informacji pozyskanych przez NIK od organów podatkowych właściwych w sprawach podatku rolnego, leśnego oraz podatku od nieruchomości ustalono, że różnica w naliczeniu wskazanych podatków spowodowana wprowadzeniem zmian w EGiB z uchybieniem ww. terminu wyniosła 0,6 tys. zł na niekorzyść gmin oraz 3 tys. zł na niekorzyść podatników.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że stosowaną podstawą do zmiany w EGiB jest wykaz zmian gruntowych sporządzony przez geodetę, a nie sama ostateczna decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów, w związku z tym te terminy są dłuższe niż 30 dni. W skrajnych przypadkach (sprawy nr [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej]) termin od uprawomocnienia się decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów do wprowadzenia zmian w EGiB był uzależniony od uprawnionego geodety, który przekazał swoją pracę geodezyjną do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej po ponad 4 latach. W sprawie nr [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] nie dokonano zmian, gdyż aktualizacja w EGiB następuje w drodze czynności materialno-technicznej wykonanej przez uprawnionego geodetę, który

pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (401 dni w odniesieniu do dz. nr 3115/4 i 780 dni w odniesieniu do dz. nr 3078/1), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (34 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (34 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (1 659 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (34 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (34 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (34 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (69 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (44 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (57 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (59 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (64 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (746 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (81 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (63 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (47 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (291 dni), [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] (37 dni).

⁷¹ Sprawy nr [...], na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej].

sporządza wykaz zmian gruntowych (sprawa jest aktualnie w toku ponieważ jest to decyzja wydana we wrześniu 2020 r.). W sprawie nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] nie dokonano zmian w EGiB, ponieważ Nadleśnictwo zrezygnowało z jej wprowadzenia (jednostka geodezyjna upoważniona przez Nadleśnictwo nie przekazała wykazu zmian gruntowych).

(akta kontroli str. 203-209, 357-380, 385-410)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że z art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. b pgk jednoznacznie wynika, że podstawą do zmiany w EGiB jest ostateczna decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów. Zgodnie z przywołanym przepisem, informacje zawarte w EGiB podlegają aktualizacji z urzędu, jeżeli zmiany tych informacji wynikają m.in. z dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1-4, tj. m.in. z ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawach o zatwierdzeniu gleboznawczej klasyfikacji gruntu (art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. g pgk). Stosowne pouczenie w tej sprawie zawarte jest z resztą w każdej ww. decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów. Z powyższego wynika, że oczekiwanie na wykaz zmian gruntowych od geodety nie może stanowić uzasadnienia dla niedotrzymania terminu na dokonanie zmian w EGiB wynikających z ostatecznych decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów.

13. W dwóch sprawach dokonano zmian w EGiB w sposób nierzetelny, ponieważ nie pokrywały się one z treścią decyzji w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. I tak:

- na dz. nr 31/3 przeklasyfikowano RV i RVI na Wsr-RV i Wsr-RVI, mimo że zakres zmian wynikający z decyzji nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] obejmował przeklasyfikowanie RV i RVI na Wsr-VI i Lzr-RVI,
- na dz. nr 451/3 dodano BrRIIIa o pow. 0,0250 ha, mimo że zakres zmian wynikający z decyzji nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] obejmował tylko przeklasyfikowanie RIIIa na RIVa,

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że geodeci sporządzając wykazy zmian gruntowych popełnili błędy, które zostaną poprawione w ciągu dwóch tygodni, a nowe zawiadomienia o zmianach zostaną wysłane do właścicieli i właściwych gmin.

(akta kontroli str. 203-209, 357-380)

14. W 80 sprawach⁷² (70%) zawiadomienia o zmianach w EGiB przekazano właściwym organom podatkowym w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia dokonania tych zmian lub w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia, w którym decyzja będąca podstawą dokonania tych zmian stała się ostateczna⁷³. W skrajnych przypadkach⁷⁴ organy podatkowe zawiadomiono o zmianach w EGiB po ponad 4 latach i 8

⁷² Dotyczy decyzji nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej].

⁷³ Dotyczy sytuacji, gdy zmian w EGiB dokonano w terminie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne

⁷⁴ Dotyczy spraw nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej].

miesiącach od dnia, w którym decyzja będąca podstawą dokonania tych zmian stała się ostateczna.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że zawiadomienia o zmianach w ewidencji gruntów i budynków są przekazywane organom podatkowym cyklicznie raz w miesiącu. W skrajnych przypadkach, terminy są tak odległe, gdyż jest to uzależnione od prac wykonywanych przez geodetę, a nie przez organ prowadzący EGiB.

(akta kontroli str. 203-209, 357-380)

Jak wcześniej wskazano oczekiwanie na wykaz zmian gruntowych od geodety nie może być usprawiedliwioną przyczyną niedotrzymania terminu na dokonanie zmian w EGiB wynikających z prawomocnych decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów, a w konsekwencji – na przekazanie organom podatkowym stosownych zawiadomień w tym zakresie.

15. Operat ewidencyjny nie był utrzymywany w stanie aktualności, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie EGiB w odniesieniu do działki nr 53/28 (obręb Białochowo)⁷⁵, w części dotyczącej:

- a) wydzielenia SIIIb (sad) o powierzchni 1,1887 ha. Oględziny działki przeprowadzone 25 września 2020 r. wykazały, że drzewa owocowe zostały wyparte przez liściaste gatunki drzew i krzewów. W związku z powyższym tę część działki nie można kwalifikować jako sad, tylko jako grunt zadrzewiony i zakrzewiony na użytkach rolnych [Lzr],
- b) wydzielenia Lz (grunty zadrzewione i zakrzewione na gruntach leśnych) o powierzchni 1,8680 ha. Oględziny działki przeprowadzone 25 września 2020 r. wykazały, że powyższe wydzielenie to faktycznie park podworski. Wskazuje na to charakter zadrzewienia, z kilkoma pomnikami przyrody, obecność alejek, ławek, wytyczonych ścieżek, boiska do gry w piłkę itp. W związku z powyższym tę część działki nie można kwalifikować jako grunty zadrzewione i zakrzewione na gruntach leśnych, tylko jako tereny rekreacyjno-wypoczynkowe [Bz].

Zgodnie z art. 22 ust. 2 pgk podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, tj. właściciele nieruchomości, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego - oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości, zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Działka 53/28 jest własnością powiatu grudziądzkiego, w użytkowaniu Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej w Białochowie – jednostki organizacyjnej Powiatu. Z informacji przekazanych przez właściwy organ podatkowy wynika, że gdyby przyjąć faktyczne rodzaje użytków występujące na tej działce (tj. zamiast SIIIb – Lzr i zamiast Lz – Bz), należne podatki (rolny i od nieruchomości) za okres od stycznia 2015 r. do listopada 2020 r. wyniosłyby łącznie o 13,5 tys. zł więcej niż dotychczas zapłacone.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że od roku 2022 przewidziana jest kompleksowa modernizacja ewidencji gruntów i budynków na terenie gminy Rogóżno. Biorąc pod uwagę ustalenia wynikające z kontroli, aktualizacja ewidencji dotycząca działki nr 53/28 położonej w obrębie Białochowo zostanie przeprowadzona we wcześniejszym terminie.

(akta kontroli str. 212-214, 277-281, 291-342, 357-380, 405-410)

⁷⁵ Szczegółowemu badaniu poddano jedną z 10 działek należących do powiatu grudziądzkiego.

16. Nadzór na prowadzeniu postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był sprawowany nierzetelnie. Realizacja zadań z ww. zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych, a w toku kontroli, poza wyżej wymienionymi nieprawidłowościami, w wyniku szczegółowego badania dwóch projektów ustalenia klasyfikacji stwierdzono m.in., że zawierają dane niezgodne z rzeczywistością:

a) decyzję nr GN.6623.13.2015 o ustaleniu klasyfikacji gruntów na dz. nr 92/2⁷⁶ wydano na podstawie protokołu, w którym:

- na wydzieleniu opisanym jako Lzr (przed klasyfikacją określone w EGiB jako Ls) gatunki gleb nie zostały określone zgodnie ze stanem rzeczywistym. Klasyfikator, ze względu na brak właściwego odpowiednika, użył nieistniejącego w Tabeli klas i gruntów określenia “x”, dla opisywanego przez siebie profilu glebowego, bez podania dokładnej definicji takiego gatunku gleby⁷⁷,
- przeklasyfikowano wydzielenie określone w EGiB jako Ls na Lzr, mimo że w dokumentacji brak było informacji, czy grunt ten nie był w określonym trybie przeznaczony do produkcji leśnej⁷⁸,
- brak było informacji dotyczącej wydzielenia B-RVI, które widniało w wypisie z rejestru gruntów, ale nie było ujęte na wyrzysie z mapy ewidencyjnej służącej jako szkic polowy (na wydzieleniu B-RVI rodzaj użytku został zmieniony na Bi - powiększone o zlikwidowane wydzielenie Lzr-PsVI);

b) decyzję nr GN.6623.9.2016 o ustaleniu klasyfikacji gruntów na dz. nr 149/1 i 149/3⁷⁹ wydano na podstawie protokołu, w którym:

- klasa bonitacyjna na obu działkach została określona nieprawidłowo, jako “IVa” na gruntach ornych (RIV). W rzeczywistości gleby na działce 149/1 pozwalały na zaklasyfikowanie ich do klasy IIIb / B - 3f, gdyż odznaczały się nieco korzystniejszymi właściwościami. Powierzchniowe poziomy, pomimo narażenia na procesy erozyjne, miały stosunkowo korzystną strukturę i średnie zasoby próchnicy, co mogło być konsekwencją ich wcześniejszego użytkowania jako użytki zielone (ŁIII). W przypadku gleb działki 149/3 duże nagromadzenie próchnicy do znacznej głębokości i korzystniejsze warunki wodne pozwalały na zaklasyfikowanie gleby do klasy IIIa / D – e. Z informacji przekazanych przez właściwy organ podatkowy wynika, że gdyby przyjąć faktyczne klasy bonitacyjne występujące na tych działkach (tj. zamiast RIVa – IIIb na dz. nr 149/1 i IIIa na dz. nr 149/3), należny podatek (rolny i od nieruchomości) za okres od maja 2016 r. do listopada 2020 r. byłby wyższy o 76 zł,
- gatunki gleb dla działki 149/1 zostały określone nieprawidłowo i nie były zgodne ze stanem rzeczywistym. Gleba w obrębie działki 149/1 została przypisana do gatunku “j” - czyli wytworzonej z gliny średniej lub ciężkiej. W opisie profilu podano jednak uziarnienie piasków gliniastych mocnych zalegających do głębokości 60 cm na glinie lekkiej. W rzeczywistości glina lekka występowała od powierzchni gleby i przechodziła w glinę średnią na głębokości 40 cm, co wskazywało, że gleba w obrębie działki 149/1 powinna być przypisana do gatunku „f”,

⁷⁶ Obręb Wałdowo Szlacheckie, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 26 marca 2015 r.

⁷⁷ Zgodnie z rzeczywistością właściwy gatunek gleby znajduje się w Tabeli klas i gruntów stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji pod literą “a”, a analizowane wydzielenie można zaliczyć do klasy VI/ B - 2a, czyli gleb wytworzonych z piasków o uziarnieniu “a”, czyli “piaski słabo gliniaste, płytkie, zalegające na głębokości mniejszej niż 50 cm na piaskach luźnych. Są to gleby najczęściej bardzo kwaśne. Poziom próchniczny o miąższości 15-20 cm, występują w zbyt suchych warunkach uwilgotnienia”.

⁷⁸ Z ustaleń dokonanych w trakcie niniejszej kontroli wynikało, że grunt ten nie był w określonym trybie przeznaczony do produkcji leśnej.

⁷⁹ Obręb Szyrwald, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 18 grudnia 2015 r.

- typ, rodzaj i gatunek gleby w obrębie działki 149/3 nie zostały określone w ogóle mimo, że zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie obejmuje zaliczenie gruntów do odpowiedniego typu, rodzaju i gatunku gleby, rodzaju użytku gruntowego oraz klasy bonitacyjnej, a protokół z przeprowadzonej klasyfikacji winien zawierać, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących m.in. typy, rodzaje i gatunki gleb.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że w doniesieniu do decyzji nr GN.6623.13.2015 oznaczenie „X” stosowane jest wówczas, gdy opisaną w odkrywce sytuację trudno dopasować do tabeli klas i gruntów. Użytek Ls został zmieniony na Lz ponieważ na tym terenie nie była nigdy prowadzona gospodarka leśna. Teren ten był wykorzystywany od wielu lat jako teren szkoły. Z kolei w sprawie decyzji nr GN.6623.9.2016 klasyfikator uznał, że inne cechy pozwalają na zaliczenie gatunku gleby do gatunku „J”. Klasa RIVa została ustalona tylko dlatego, że powstałe grunty orne znajdują się na stoku, gdzie zachodzą procesy erozyjne. Jeśli chodzi o działkę nr 149/3, to z uwagi na jej mały obszar została zaliczona do tej samej klasy co działka 149/1. Ocena końcowa dotycząca zaliczenia do odpowiedniego gatunku jest w dużej mierze subiektywna wobec tego klasyfikatorzy mogą się różnić w tych ustaleniach w zakresie posiadanego przez nich doświadczenia zawodowego.

Starosta, który zgodnie z § 10 Regulaminu Organizacyjnego bezpośrednio nadzoruje i koordynuje pracę m.in. Geodety Powiatowego i Wydziału GN⁸⁰ wyjaśnił m.in., że nadzór nad realizacją zadań przez Wydział GN był sprawowany w ramach kontroli bieżącej przez Kierownika Wydziału. Wykonywane przez pracownika merytorycznej czynności były sprawdzane czy przebiegają prawidłowo i są zgodne z przepisami prawa. Poza tym pracownicy Wydziału powinni dokonywać samokontroli prawidłowości wykonywania obowiązków służbowych. Zasób kadrowy Wydziału GN jest w bieżącym roku przedmiotem audytu wewnętrznego w zakresie realizacji kontroli zarządczej, a w 2022 r. planuje się przeprowadzenie audytu wewnętrznego w obszarze gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Ponadto w ramach prowadzonego nadzoru dokonują analizy wyników kontroli zewnętrznych i w przypadku wystąpienia uchybień podejmują działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 15-116, 212-276, 281-290, 303-342, 357-380, 389-396, 411-415)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Starostwa w badanym obszarze. Ocenę tę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości, m.in.: wydawanie decyzji w postępowaniach, w których trzy z pięciu etapów klasyfikacji odbyły się z pominięciem organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie klasyfikacji; zaniechanie wyznaczania klasyfikatora do wykonywania czynności w konkretnej sprawie; nieprzestrzeganie zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora; nieprzeprowadzenie klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych; niezapewnienie prawidłowości i rzetelności danych wykazywanych w projektach ustalenia klasyfikacji; przeklasyfikowanie gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi; nieprzestrzeganie terminów na wydanie decyzji;

⁸⁰ Analogiczne zapisy znajdowały się również w § 10 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa stanowiącego załącznik do uchwały nr 12/27/2019 Zarządu Powiatu Grudziądzkiego z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Grudziądzu*, zgodnie z którym Starosta bezpośrednio nadzoruje i koordynuje pracę m.in. Geodety Powiatowego i Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami; oraz w § 10 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa stanowiącego załącznik do uchwały nr 39/70/2016 Zarządu Powiatu Grudziądzkiego z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Grudziądzu*, zgodnie z którym Starosta bezpośrednio nadzoruje i koordynuje pracę m.in. Geodety Powiatowego i Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami.

nieterminowe dokonywanie zmian w EGiB. Powyższe nieprawidłowości oraz fakt, że w okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych wskazują, że nadzór nad realizacją ww. zadań był nierzetelny, co może świadczyć również o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym 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 Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski
1. Przeprowadzenie klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych.
 2. Wyznaczanie klasyfikatorów do dokonywania czynności klasyfikacyjnych w konkretnej sprawie.
 3. Przeprowadzanie czynności klasyfikacyjnych po wszczęciu postępowania administracyjnego.
 4. Przestrzeganie zasad określonych w kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawanie w tych sprawach postanowień.
 5. Poddawanie gleboznawczej klasyfikacji tylko gruntów rolnych lub leśnych.
 6. Terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, a w przypadku niezakończona sprawy w terminie – odpowiednie zawiadamianie stron.
 7. Wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji po upływie 14 dni na zgłoszenie zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji.
 8. Zamieszczanie na mapach klasyfikacyjnych oraz w protokołach będących częścią projektów ustalenia klasyfikacji wszystkich elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji.
 9. Zapewnienie prawidłowości i rzetelności danych wykazywanych w projektach ustalenia klasyfikacji.
 10. Dokonywanie zmian w EGiB wynikających z ostatecznych decyzji o ustaleniu klasyfikacji w wymaganym terminie.
 11. Powiadamianie organów podatkowych o zmianach dokonanych w EGiB bez zbędnej zwłoki.
 12. Dokonanie zmian w EGiB w sprawach zakończonych decyzjami nr [..., na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 4 pkt 1 RODO, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nr decyzji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej] i powiadomienie organów podatkowych o dokonanych zmianach w tych sprawach.
 13. Uaktualnienie danych ewidencyjnych dotyczących działki nr 53/28 (obręb Białochowo) należącej do powiatu grudziądzkiego.
 14. Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, grudnia 2020 r.

Kontroler
Oliwia Bar
doradca prawny

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

.....
Podpis

.....
Podpis