



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.013.03.2022

Piotr Boiński
Starosta Brodnicki
Starostwo Powiatowe w Brodnicy
ul. Kamionka 18
87-300 Brodnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Brodnicy ¹ , ul. Kamionka 18, 87-300 Brodnica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Boiński, Starosta Brodnicki, od 1 grudnia 2010 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie ³ , jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/103/2022 z 8 czerwca 2022 roku

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w strukturze Starostwa prawidłowo wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osobę odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, która posiadała odpowiednią wiedzę i doświadczenie. Na stronie BIP zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶ udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W ocenie NIK, nadzór nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych był jednak niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁷, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze. W szczególności stwierdzono przypadki polegające m.in. na:

- zaniechaniu w 42 postępowaniach (84%) wyznaczenia klasyfikatora do wykonania czynności klasyfikacyjnych w konkretnej sprawie;

¹ Dalej: „Starostwo” lub „Urząd”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych 23 września 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

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

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej: „ustawa o dostępie do informacji publicznej”.

⁷ Badaniu poddano 50 postępowania dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów (10 z urzędu i 40 na wniosek).

- nieprzestrzeganiu w 35 postępowaniach (88%) prowadzonych na wniosek, zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i niewydaniu w tych sprawach postanowień;
- wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że:
 - a) w 12 spośród 40 spraw prowadzonych na wniosek (30%), trzy z pięciu etapów procesu przeprowadzania klasyfikacji, odbyło się jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego;
 - b) w dziewięciu postępowaniach nie upłynął 14-dniowy okres możliwości wniesienia zastrzeżeń do projektu klasyfikacji;
 - c) w dwóch z trzech poddanych szczegółowej weryfikacji projektach ustalenia klasyfikacji nieprawidłowo określono typ i gatunek gleb. Ponadto na jednej działce zaniżono klasę bonitacyjną a na jednej ustalono częściowo niezgodnie ze stanem rzeczywistym rodzaj użytku gruntowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (I kw.) Starosta przeprowadził łącznie 55 postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów (24 w 2017 r., sześć w 2018 r., 17 w 2019 r., sześć w 2020 r., dwa w 2021 r., w 2022 r. nie wydano żadnej decyzji). Powierzchnia gruntów objęta klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 151 ha, z czego 133 ha (88,1%) zostało przeklasyfikowanych na wniosek, a 18 ha (11,9%) z urzędu.

(akta kontroli str. 6)

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

(akta kontroli str. 7-8)

1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym⁸ Starostwa zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały powierzone Wydziałowi Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami. Na stronie BIP Starostwa udostępniono informacje o sposobach przyjmowania wniosków i załatwiania spraw w zakresie prowadzenia klasyfikacji gleboznawczej gruntów. Zamieszczona była również procedura przeprowadzenia klasyfikacji, podstawa prawna oraz informacje o kosztach klasyfikacji.

(akta kontroli str. 20-24)

Osobą wyznaczoną do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w Starostwie był Geodeta Powiatowy, który posiadał odpowiednie wykształcenie, wiedzę techniczną oraz doświadczenie pozwalające na wykonywanie powierzonych obowiązków.

(akta kontroli str. 5)

1.3. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 14 grudnia 2020 r. w sprawach prowadzonych na wniosek czynności klasyfikacyjne przeprowadzała osoba zaproponowana przez

⁸ Załącznik do uchwały Nr 139/70/2020 Zarządu Powiatu w Brodnicy z 3 lipca 2020 r., dalej: „Regulamin organizacyjny”.

wnioskodawcę i wskazana we wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji skierowanym do Starosty. Koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału i wiedzy Starostwa o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi. Upoważnienie dla klasyfikatora nie było wydawane⁹. Dla decyzji wydanych po 15 grudnia 2020 r. czynności klasyfikacyjne przeprowadzał klasyfikator wyłoniony przez Starostę. Starostwo kierowało zapytanie ofertowe do potencjalnych wykonawców. Spośród złożonych ofert wybierana była oferta z najniższą ceną. Starostwo kosztami, w drodze postanowienia, obciążało wnioskodawcę. Upoważnienie dla klasyfikatora było wydawane dla danej sprawy.

(akta kontroli str. 12-13)

1.4. Dla spraw prowadzonych z urzędu Starosta dokonywał wyboru klasyfikatora spośród osób mających doświadczenie i wykonujących klasyfikację na terenie powiatu brodnickiego. Wybór klasyfikatora poprzedzony był pozyskaniem danych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁰ dotyczących przeprowadzonych zalesień na terenie powiatu. Starostwo kierowało zapytanie ofertowe do potencjalnych wykonawców. Wybierano ofertę najkorzystniejszą cenowo.

(akta kontroli str. 13)

Od klasyfikatorów wymagano m.in. posiadania odpowiednich kompetencji oraz umiejętności do przeprowadzania klasyfikacji gruntów i wykonywania operatów klasyfikacyjnych. Starosta podał, że dokumenty potwierdzające wykształcenie oraz zaświadczenia o ukończonych kursach były dostarczane przed podpisaniem umowy. Ponadto potwierdzenie kwalifikacji zawodowych było przeprowadzane telefonicznie z pracownikami Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, jak i również z innymi geodetami powiatowymi.

(akta kontroli str. 14-15)

1.5. Wydatki poniesione przez Starostwo na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu w poszczególnych latach wynosiły:

- 2017 r. – 6,5 tys. zł;
- 2018 r. – 1,5 tys. zł;
- 2019 r. – 6,0 tys. zł;
- 2020 r. – 6,0 tys. zł;
- 2021 r. – 3,2 tys. zł;
- 2022 r. (I kw.) – 1,5 tys. zł.

Ww. nakłady w większości tj. 17,0 tys. zł (68,8%) pochodziły ze środków własnych Starostwa (dział: 710, rozdział 71012, dział: 010, rozdział 01005 oraz 900, rozdział 90019 § 4300 klasyfikacji budżetowej). Dotacja celowa¹¹ w wysokości 7,7 tys. zł przyznana przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego stanowiła 31,2% wydatkowanych środków. Analiza wykazała, że udzieloną dotację Starostwo przeznaczyło, zgodnie z określonym celem, na wykonanie opinii dotyczącej poprawności przeprowadzonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 16-18)

⁹ Zagadnienie szerzej opisano w drugim obszarze wystąpienia pokontrolnego.

¹⁰ Dalej: „ARiMR”.

¹¹ Tj. 4,5 tys. zł w 2020 r. oraz 3,2 tys. zł w 2021 r. (rozdział: 01005 Prace geodezyjno-urzędniowe na potrzeby rolnictwa).

1.6. Starosta podał, że głównym problemem w przeprowadzaniu klasyfikacji gleboznawczej gruntów był brak przepisów prawa, które w sposób jasny określałyby niezbędne procedury, tryb postępowania oraz wymogi jakie powinni spełniać klasyfikatorzy.

(akta kontroli str. 14-15)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

W strukturze Starostwa prawidłowo wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osobę odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadającą odpowiednią wiedzę i doświadczenie. Wybór klasyfikatorów w postępowaniach prowadzonych z urzędu odbywał się zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi Starostwa. W BIP Powiatu zamieszczono m.in. procedurę przeprowadzenia klasyfikacji gleboznawczej gruntów oraz informacje o jej kosztach.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2017-2022 (I kw.) Starosta z urzędu sklasyfikował wszystkie grunty po zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹², na podstawie danych pozyskanych z ARiMR. Na terenie powiatu nie występowały żadne inne grunty podlegające klasyfikacji z urzędu, w tym grunty zmeliorowane po upływie trzech lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych¹³.

(akta kontroli str. 7, 123-129)

2.2. Badanie prawidłowości przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto 50 postępowań¹⁴ z lat 2017-2022 (I kw.) wykazało m.in., że:

- w 42 badanych postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek i urzędu, zaniechano wyznaczania klasyfikatora do wykonania czynności klasyfikacyjnych¹⁵ w konkretnej sprawie¹⁶;
- w 35 sprawach prowadzonych na wniosek nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa¹⁸. W ww. sprawach koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi;
- we wszystkich sprawach prowadzonych z urzędu prawidłowo dokonano zawiadomienia o wszczęciu przeprowadzenia klasyfikacji, wymaganego art. 61 § 4 kpa w zw. z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 1246, dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

¹³ Informację pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od PGW Wody Polskie.

¹⁴ Z czego 40 postępowań zostało przeprowadzonych na wniosek i 10 z urzędu.

¹⁵ O których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji

¹⁶ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: „kpa”.

¹⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

- we wszystkich sprawach dokonano analizy niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzono czynności klasyfikacyjne w terenie oraz sporządzono projekt ustalenia klasyfikacji;
- we wszystkich sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, opracowano mapę klasyfikacji zawierającą: granice obszaru objętego klasyfikacją, położenie odkrywek glebowych, dane opisowo-informacyjne oraz ustalone granice zasięgów konturów typów gleb i klas bonitacyjnych;
- osiem decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów przeprowadzonych z urzędu oraz jedną decyzję na wniosek wydano w okresie jego wyłożenia lub przed upływem 14 dni od doręczenia zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji¹⁹;
- we wszystkich sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, sporządzono protokół zawierający: ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją, zestawienie opisów odkrywek glebowych, podpisy klasyfikatora oraz datę sporządzenia;
- we wszystkich przypadkach nastąpiła zmiana użytku lub zmiana klasy bonitacyjnej z podaniem poprzedniej i zmienionej klasyfikacji oraz powierzchni gruntów, których klasyfikacja uległa zmianie. W jednej sprawie wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi²⁰;
- we wszystkich postępowaniach Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji, która zatwierdzała projekt klasyfikacji opracowany przez klasyfikatora;
- 30 decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa²¹.

(akta kontroli str. 145-180)

2.3. Badaniem 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 trzy projekty ustalenia klasyfikacji dotyczące działek:

- 1) 7004/4 o powierzchni 0,78 ha²²,
- 2) 7234/3 o powierzchni 13,86 ha²³,
- 3) 394 o powierzchni 3,42 ha²⁴.

W powyższych sprawach ustalono m.in., że:

ad 1) w badanym projekcie prawidłowo określono rzeczywisty rodzaj użytku gruntowego jako nieużytek (N). Ponadto w projekcie ustalenia klasyfikacji prawidłowo nie określono typu, rodzaju i gatunku gleby, gdyż nieużytki stanowiły jedyny grunt rolny, dla którego nie ustala się klasy bonitacyjnej.

¹⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁰ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²² Miejscowość Gutowo protokół z wizji w terenie przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 12 czerwca 2017 r. zatwierdzony decyzją nr GG.6623.10.2017 z 17 lipca 2017 r.

²³ Miejscowość Szabda protokół z wizji w terenie przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 20 czerwca 2017 r. zatwierdzony decyzją nr GG.6623.22.2017 z 22 sierpnia 2017 r.

²⁴ Miejscowość Osiek protokół z wizji w terenie przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 26 lipca 2019 r. oraz 1 sierpnia 2019 r., zatwierdzony decyzją nr GG.6623.12.2019 z 27 września 2019 r.

ad 2) stan rodzaju użytku gruntowego, tj. las (Ls i LsIII), tereny różne (Tr) grunt orny (R) oraz 1a/4-LsIV (nowe wydzielanie), opisany w badanym projekcie był zgodny z rzeczywistością.

Typ gleb został określony nieprawidłowo. W projekcie gleby zostały określone jako gleba opisana symbolem B bez podania nazwy konkretnej jednostki glebowej, jednakże z opisu w projekcie wynikało, że była to gleba brunatna. W rzeczywistości w obrębie będącego przedmiotem zmiany klasyfikacji fragmentu działki dominowały gleby o uziarnieniu piasków na glinie, tj. gleby płowe.

Gatunek gleb na działce został określony nieprawidłowo jako „c” gleb AB, klasy IV gruntów orných wytworzonych z piasków. W rzeczywistości na terenie działki występował gatunek „a” w obrębie gleb płowych wytworzonych z glin zwałowych lekkich, ze znaczną domieszką piasku w wierzchnich warstwach, o kwaśnym odczynie, odpowiadające klasie III gruntów orných.

Klasa bonitacyjna gleb została określona nieprawidłowo jako LsIV. Poddane analizie gleby należały do klasy Ls-III-A-a. Uziarnienie piasków gliniastych lekkich, porolność, obecność gliny na stosunkowo niewielkiej głębokości oraz charakter drzewostanu (głównie dęby) przedstawiły wyższą klasę bonitacyjną niż ta ustalona w projekcie klasyfikacji.

ad 3) rodzaj użytku gruntowego, opisany w badanym projekcie był częściowo zgodny ze stanem rzeczywistym. Działka nr 394 faktycznie użytkowana była jako grunty pod stawami (Wsr), grunty rolne zabudowane (Br), trwałe użytki zielone (Ps) oraz grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (Lzr). W projekcie ustalenia klasyfikacji większość terenu działki oznaczono jako grunty pod stawami (Wsr), co było prawidłowe. Jednakże teren ten powinien być powiększony o tereny ustalone w projekcie ustalenia klasyfikacji jako PsIV, położone w sąsiedztwie stawów od strony północnej i zachodniej²⁵. Zaproponowany w projekcie kontur klasyfikacyjny 356/1-PsIV-f powinien zostać włączony do obszaru gruntów pod stawami (Wsr-PsIV).

Typ gleb został określony nieprawidłowo. W projekcie klasyfikacji, w dwóch odkrywkach, stwierdzono obecność gleb mułowo-torfowych. W rzeczywistości występował tam zamulony torf zalegający na piasku gliniastym mocnym pylastym oraz gleba antropogeniczna zbudowana z ponad metrową miąższości nasypu.

Gatunek gleb na działce został określony nieprawidłowo jako Ps-IV-E(Z)-f, czyli gleby mułowo-organiczne średnio zwięzłe. W rzeczywistości na terenie działki występowały dwa gatunki gleb: Ps-IV-EZ-e, tj. gleby murszowe na podłożu mineralnym gliniastym lekkim lub średnim oraz Ps-IV-B(Z)-a(x), czyli gleby brunatne wytworzone z piasków słabo gliniastych lub słabo gliniastych pylastych, całkowite, na glinach, ilach lub utworach pyłowych.

Prawidłowo określono klasę IV użytków zielonych dla ww. działki.

(akta kontroli str. 38-122, 134-144, 443-467)

2.4. W badanej próbie 50 spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów Starosta każdorazowo informował organy podatkowe o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych mających znaczenie dla wymiaru podatku w dniu dokonania zmiany w ewidencji gruntów i budynków²⁶. W przypadku 20 spraw zmiany w EGiB dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów dokonano z naruszeniem terminu²⁷, o którym mowa w art. 23 ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne

²⁵ Posiadały one charakter grobli, były wypukłe w przekroju i zbudowane były z materiału z pogłębiania i oczyszczania stawów.

²⁶ Dalej: „EGiB”.

²⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

i kartograficzne²⁸, a w 10 sprawach zmiany wprowadzono do EGiB przed dniem, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne²⁹.

(akta kontroli str. 145-180)

2.5. W latach 2017-2022 (I kw.) realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, nie była odrębnym przedmiotem zarówno kontroli zewnętrznych, jak i wewnętrznych audytów czy udokumentowanych działań nadzorczych³⁰. Starosta podał m.in, że zagadnienia związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów były przedmiotem analiz i ocen ryzyka. Istotą zarządzania ryzykiem, jest reakcja na ryzyko – czyli podejmowanie decyzji na ryzyko. Takie decyzje były konsultowane i omawiane z pracownikami wydziału, kierownictwem urzędu. Po zapoznaniu się z przedmiotem sprawy, miały miejsce spotkania w wydziale Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami, na których przeglądano dokumentację, analizowano i konsultowano istniejące orzecznictwo prawne oraz omawiano kolejne dalsze czynności do podjęcia w sprawach. Czynności te były systematycznie dokumentowane. W oparciu o pismo Kujawsko – Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z dnia 26 lipca 2021 r. oraz wytycznych NIK, Powiat Brodnicki zweryfikował przebieg dotychczas prowadzonych postępowań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów i wdrożył zaktualizowane nowe procedury.

(akta kontroli str. 15, 440-442)

2.6. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z prowadzeniem klasyfikacji gleboznawczej gruntów nie były przedmiotem skarg, informacji o nieprawidłowościach i wniosków o udzielenie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 15)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 42 postępowaniach³¹ dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek i z urzędu spośród 50 objętych badaniem, zaniechano wyznaczania klasyfikatora do wykonania czynności klasyfikacyjnych³² w konkretnej sprawie, mimo że operat techniczny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 kpa³³. Zamiast wyznaczania klasyfikatora do wykonania czynności w danej sprawie, informowano w pismach wszczynających postępowanie, że czynności klasyfikacyjne wykona upoważniony klasyfikator, nie wydając jednocześnie takiego upoważnienia. Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, klasyfikację przeprowadza starosta z urzędu albo na wniosek właściciela gruntów podlegających klasyfikacji, a według § 5 ust. 2 ww. aktu czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 przeprowadza osoba upoważniona przez starostę.

²⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm., dalej: „pgk”.

²⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁰ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³¹ Dotyczy decyzji GG.6623.15.2019; GG.6623.14.2019; GG.6623.12.2019; GG.6623.11.2019; GG.6623.10.2019; GG.6623.8.2019; GG.6623.7.2019; GG.6623.6.2019; GG.6623.5.2019; GG.6623.4.2019; GG.6623.3.2019; GG.6623.20.2019; GG.6623.19.2019; GG.6623.11.2018; GG.6623.8.2018; GG.6623.7.2018; GG.6623.5.2018; GG.6623.4.2018; GG.6623.22.2017; GG.6623.21.2017; GG.6623.20.2017; GG.6623.19.2017; GG.6623.18.2017; GG.6623.17.2017; GG.6623.16.2017; GG.6623.15.2017; GG.6623.14.2017; GG.6623.13.2017; GG.6623.12.2017; GG.6623.11.2017; GG.6623.10.2017; GG.6623.9.2017; GG.6623.8.2017; GG.6623.7.2017; GG.6623.17.2019; GG.66.23.16.2019; GG.6623.10.2018; GG.6623.28.2017; GG.6623.27.2017; GG.6623.26.2017; GG.6623.25.2017; GG.6623.24.2017.

³² O których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji

³³ 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.

(akta kontroli str. 145-429)

Starosta wyjaśnił, m.in., że z przepisów prawa nie wynikało czy klasyfikator powinien być uznany za biegłego w sprawie oraz, że wynik jego pracy, tj. operat klasyfikacyjny powinien być uznawany jako opinia biegłego. Ponadto ustawa nie określała wzoru upoważnienia. Tworzenie przez organ upoważnienia dla klasyfikatora, który został wcześniej wybrany przez właściciela byłoby niedorzeczne i niezgodne z prawem. W sprawach prowadzonych z urzędu w piśmie informującym o wszczęciu postępowania organ informował strony poprzez wskazanie klasyfikatora. Taki tok postępowania był uznawany jako czynność upoważnienia starosty. Biorąc pod uwagę bardzo małą liczbę osób zajmujących się gleboznawczą klasyfikacją na terenie województwa kujawsko – pomorskiego oraz faktem, że każdorazowo wyznaczając osobę do klasyfikacji organ nawiązywał kontakt z wykonawcą usługi i weryfikował jego dotychczasowe poczynania, kompetencje, posiadaną wiedzę, bazowano na wcześniej wykonanych usługach i dostępnych ustnych referencjach innych organów.

(akta kontroli str. 430-438)

NIK zwraca uwagę, że status klasyfikatora, w kontekście wydanej przez niego opinii potwierdza zarówno orzecznictwo³⁴ jak i wydane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2020 r. opracowanie „Szczegółowe zasady przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów”³⁵. W odniesieniu natomiast do argumentu niedorzeczności wystawiania upoważnienia dla klasyfikatora wybranego przez właściciela, zauważyć należy, że procedura ta nawet w sytuacji „wnioskowej” przeprowadzana jest przez starostę, nie zainteresowanego. Dokonanie wyboru klasyfikatora przez wnioskodawcę stwarza ryzyko wpływu na wynik takiego postępowania, w szczególności z uwagi na odpłatność prac klasyfikacyjnych i rozliczanie się między tymi podmiotami bez udziału i wiedzy Starostwa (nieprawidłowość nr 2).

Zdaniem NIK, w takiej sytuacji nie można uznać, że wymogi § 3 w zw. z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zostały spełnione.

2. W 35 spośród 40 spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek³⁶ nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. W ww. sprawach prowadzonych na wniosek koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi³⁷.

(akta kontroli str. 145-429)

³⁴ Por. 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.

³⁵ <https://www.gov.pl/attachment/349b36cc-2a1e-4ed1-b0b9-54f430733286> (dostęp: 03.10.2022 r.).

³⁶ Dotyczy decyzji: GG.6623.7.2020; GG.6623.15.2019; GG.6623.14.2019; GG.6623.12.2019; GG.6623.11.2019; GG.6623.10.2019; GG.6623.8.2019; GG.6623.7.2019; GG.6623.6.2019; GG.6623.5.2019; GG.6623.4.2019; GG.6623.3.2019; GG.6623.20.2019; GG.6623.19.2019; GG.6623.11.2018; GG.6623.8.2018; GG.6623.7.2018; GG.6623.5.2018; GG.6623.4.2018; GG.6623.22.2017; GG.6623.21.2017; GG.6623.20.2017; GG.6623.19.2017; GG.6623.18.2017; GG.6623.17.2017; GG.6623.16.2017; GG.6623.15.2017; GG.6623.14.2017; GG.6623.13.2017; GG.6623.12.2017; GG.6623.11.2017; GG.6623.10.2017; GG.6623.9.2017; GG.6623.8.2017; GG.6623.7.2017

³⁷ Na większości wniosków (97%) „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

Starosta wyjaśnił, m.in., że brak odpowiednich przepisów prawa powodował, że w przeszłości właściciele sami wybierali wykonawcę prac i osobiście pokrywali koszty przeprowadzenia klasyfikacji, a starosta otrzymywał wraz z wnioskiem operat klasyfikacyjny. Funkcja biegłego jeszcze do niedawna była zarezerwowana tylko dla biegłych powoływanych w postępowaniach przed sądami. Starosta jako organ prowadzący postępowanie kończył sprawę wydając decyzję o zatwierdzeniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a równolegle toczyły się postępowania z zakresu geodezji i kartografii, tzn. weryfikacja danych ewidencji gruntów i budynków, przyjęcia dokumentacji geodezyjnej oraz aktualizacja danych rejestru ewidencji gruntów i budynków. Wcześniej prowadzone postępowania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów były oparte na wiedzy i doświadczeniu kompetentnego fachowca w tej materii. Organ polegał na wiedzy klasyfikatora, jego kompetencjach i zaświadczeniach o odbytych kursach. Wybór klasyfikatora przez stronę nie naruszał zasad wolnego rynku, a patrząc ze strony organu prowadzącego postępowanie administracyjne nie wywoływało niejasności, niedomówień, a czasami nadużywania kompetencji lub władzy. Na podstawie aktualnego stanu prawnego nie sposób bowiem jednoznacznie przesądzić statusu prawnego klasyfikatora, wymaganych kompetencji do wykonywania tej funkcji czy też konsekwencji naruszenia postanowień rozporządzenia dotyczących kompetencji klasyfikatora i jego udziału w postępowaniu dotyczącym gleboznawczej klasyfikacji gruntów

(akta kontroli str. 430-438)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 262 § 1 pkt 2 kpa, stronę 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 biegłych (art. 263 §1 kpa). Natomiast obowiązkiem organu administracji, wynikającym z art. 264 §1 kpa, jest ustalenie – w drodze postanowienia – wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania, które winno być wydane jednocześnie z wydaniem decyzji, osobie zobowiązanej do ich poniesienia przysługuje zażalenie.

3. 30 decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów³⁸ wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa. Zgodnie z ww. przepisem załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie wniesienia ponaglenia. Przekroczenia powyższego terminu wyniosły od jednego do 154 dni.

(akta kontroli str. 145-429)

Starosta wyjaśnił, że wszystkie sprawy posiadały charakter spraw szczególnie skomplikowanych. Do załatwiania tego typu spraw zgodnie z art. 35 § 3 kpa termin nie powinien być dłuższy, aniżeli dwa miesiące od dnia wszczęcia postępowania. Czynności gleboznawczej klasyfikacji bywają niekiedy sprawami trudnymi

³⁸ Dotyczy decyzji: GG.6623.5.2021; GG.6623.15.2019; GG.6623.14.2019; GG.6623.13.2019; GG.6623.6.2019; GG.6623.5.2019; GG.6623.3.2019; GG.6623.21.2019; GG.6623.18.2019; GG.6623.22.2017; GG.6623.21.2017; GG.6623.20.2017; GG.6623.19.2017; GG.6623.18.2017; GG.6623.17.2017; GG.6623.16.2017; GG.6623.15.2017; GG.6623.14.2017; GG.6623.13.2017; GG.6623.12.2017; GG.6623.11.2017; GG.6623.10.2017; GG.6623.9.2017; GG.6623.8.2017; GG.6623.7.2017; GG.6623.28.2017; GG.6623.27.2017; GG.6623.26.2017; GG.6623.25.2017; GG.6623.24.2017.

i skomplikowanymi, wymagającymi umiejętności stosowania różnych przepisów prawa, znajomości procedur oraz technologii wykonywania prac gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz z zakresu geodezji i kartografii. Cyt. I SAB/Sz 9/17³⁹ „o szczególnie skomplikowanym charakterze sprawy możemy mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z zawitym stanem faktycznym sprawy, wymagającym przeprowadzenia licznych czynności dowodowych, jak i ze złożonym, nietatwym do ustalenia stanem prawnym, wymagającym wnikliwej analizy oraz wykładni przepisów prawa”. Działania prowadzone w sprawie niewątpliwie wpływały na długość prowadzonych postępowań, jednakże nie miały charakteru pozornych i były niezbędne dla prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz realizacji podstawowej zasady postępowania administracyjnego, określonej w art. 10 § 1 k.p.a. Ponadto w okresie od 2018 r. do 2021 r. nastąpiła trzykrotna zmiana pracownika merytorycznego zajmującego się sprawami gleboznawczej klasyfikacji gruntów, co mogło wpływać m.in. na terminowość prowadzonych postępowań.

(akta kontroli str. 430-438)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że z dokumentacji wymienionych spraw nie wynikało, żeby w którejkolwiek z nich stan faktyczny był zawity i wymagał przeprowadzenia licznych czynności dowodowych. W przypadku 70% ww. spraw, na wniosku znajdowała się adnotacja, z której wynikało, że wnioskodawca przeprowadził ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem (z podaniem jego imienia i nazwiska) „ustalenia co do wykonania prac klasyfikacyjnych oraz wynagrodzenia za te prace”. Z dokumentacji wymienionych spraw nie wynikało również, żeby w którejkolwiek z nich miał miejsce trudny do ustalenia stan prawny. Przeciwnie, podstawowy akt prawny, tj. rozporządzenie w sprawie klasyfikacji – obowiązuje od 29 listopada 2012 r. i od tego czasu nie było ani razu zmieniane. Wskazać należy również, że obowiązkiem organu administracji wynikającym z art. 36 § 1 kpa jest powiadomienie stron o każdym przypadku niezłatwienia 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. 36 § 2 kpa). Ponadto na etapie wszczęcia tych postępowań nie informowano o kwalifikacji sprawy jako „szczególnie skomplikowana”.

4. W 12 spośród 40 spraw⁴⁰ 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 klasyfikacji⁴¹, odbyły się jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego w tych sprawach. W skrajnym przypadku protokół będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, został sporządzony nawet na 33 dni przed złożeniem w Starostwie wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji⁴².

(akta kontroli str. 145-429)

Starosta wyjaśnił, m.in., że gleboznawcza klasyfikacja gruntów stanowi jeden z elementów, który ujawnia się w ewidencji gruntów na podstawie dokumentu

³⁹ Tj. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 18 października 2017 r. (LEX nr 2391553) – przyp. NIK.

⁴⁰ GG.6623.15.2019; GG.6623.14.2019; GG.6623.12.2019; GG.6623.11.2019; GG.6623.10.2019; GG.6623.4.2019; GG.6623.20.2019; GG.6623.19.2019; GG.6623.11.2018; GG.6623.8.2018; GG.6623.7.2018; GG.6623.4.2018

⁴¹ Tj. 1) analiza niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, 2) przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie i 3) sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji.

⁴² GG.6623.12.2019.

wytworzonego w odrębnym postępowaniu. Dotyczyło to postępowań, w których organ otrzymywał z rąk właściciela gotowy projekt klasyfikacji, który następnie traktował jako dowód w sprawie. Gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest wyodrębnioną procedurą względem postępowań dotyczących wpisów w ewidencji gruntów i budynków. Kończy się ona wydaniem decyzji administracyjnej, która stanowi podstawę dla dokonywania odpowiednich wpisów w ewidencji.

(akta kontroli str. 430-438)

Zdaniem NIK powyższe wskazuje, że w sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek, klasyfikację przeprowadzał w istocie wnioskodawca. Świadczy o tym również fakt, że to wnioskodawca ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem, dokonywał ustaleń co do wykonania prac klasyfikacyjnych oraz wynagrodzenia za te prace, pokrywając koszty tej klasyfikacji bezpośrednio „do rąk” klasyfikatora, co opisano wyżej, w nieprawidłowości nr 1 i 2. Z powyższego wynika, że działania Starosty ograniczały się zasadniczo do wydania decyzji „o zatwierdzeniu projektu ustalenia klasyfikacji”, podczas gdy z przepisów § 3 i § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji wynika jednoznacznie, że klasyfikację przeprowadza starosta, wydając decyzję o ustaleniu klasyfikacji.

5. W przypadku jednego postępowania prowadzonego na wniosek⁴³ nie zawiadomiono właściciela o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

(akta kontroli str. 145-180, 246-248)

Starosta wyjaśnił, m.in., że ww. nieprawidłowość wynikała z częstej rotacji osobowej na stanowisku pracy odpowiedzialnym za prowadzenie sprawy.

(akta kontroli str. 430-438)

6. Osiem decyzji⁴⁴ o ustaleniu klasyfikacji gruntów przeprowadzonych z urzędu oraz jedną⁴⁵ decyzję na wniosek, wydano w okresie wyłożenia projektu ustalenia klasyfikacji lub przed upływem 14 dni od doręczenia zawiadomienia o możliwości zgłaszania do tego projektu zastrzeżeń. Zgodnie z § 10 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zastrzeżenia do projektu ustalenia klasyfikacji mogą być zgłaszane w okresie jego wyłożenia, o którym mowa w § 9 ust. 1, albo w ciągu 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w § 9 ust. 2.

(akta kontroli str. 145-429)

Starosta wyjaśnił, że m.in., że powyższe wynikało z niewiedzy osoby prowadzącej postępowanie oraz faktu, że sprawy z urzędu prowadzone były przez dwa wydziały Starostwa.

(akta kontroli str. 430-438)

7. W jednej sprawie⁴⁶ wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji w odniesieniu do gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi. Zgodnie z art. 20 ust. 3 pgk, gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne.

(akta kontroli str. 145-180, 286-287)

⁴³ GG.6623.3.2019.

⁴⁴ GG.6623.10.2020; GG.6623.9.2020; GG.6623.10.2018; GG.6623.28.2017; GG.6623.27.2017; GG.6623.26.2017; GG.6623.25.2017; GG.6623.24.2017.

⁴⁵ GG.6623.7.2020.

⁴⁶ GG.6623.8.2018.

Starosta wyjaśnił, że w powyższej sprawie kontur użytku gruntowego, który podlegał gleboznawczej klasyfikacji gruntów należał do rodzaju gruntów zabudowanych i zurbanizowanych, grupa tereny komunikacyjne. Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych określa załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Klasyfikację przeprowadza się na gruntach, które nie zostały dotychczas sklasyfikowane, w tym przypadku użytek drogi nie był wcześniej klasyfikowany. Zgodnie z przepisem rozporządzenia EGiB grunty w granicach pasów drogowych dróg wewnętrznych niezaliczone do użytku gruntowego "drogi" włącza się do przyległego użytku rolnego, jeżeli wchodzi w skład gospodarstwa. Analizowany przypadek posiadał odmienny charakter, gdyż był zaliczony do użytku gruntowego „dr”, nie był położony w granicach pasów drogowych dróg wewnętrznych gospodarstwa oraz nie wchodził w skład działki budowlanej. Bez przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji wykonawca prac geodezyjnych wykonujący weryfikację ewidencji gruntów nie byłby w stanie samodzielnie określić charakteru użytku i jego formy w zakresie cech genetycznych gleby.

(akta kontroli str. 430-438)

NIK wskazuje, że 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*⁴⁷. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że przyjęcie ww. wyjaśnień oznaczałoby, że wszystkie grunty na terenie powiatu brodnickiego poza gruntami rolnymi i leśnymi są niesklasyfikowane i należałoby je sklasyfikować z urzędu, zgodnie § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, a nie na wniosek. Ponadto w tabeli dotyczącej niesklasyfikowanej powierzchni gruntów podlegających klasyfikacji z urzędu podano, że grunty niesklasyfikowane na terenie powiatu brodnickiego nie występują.

8. W przypadku 20 spośród 50 spraw⁴⁸ objętych badaniem zmiany w EGiB w zakresie ustalonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów dokonano z naruszeniem terminu o którym mowa w art. 23 ust 7 pgk. Zgodnie z ww. przepisem starosta niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów, o których mowa w ust. 1-3 ww. ustawy, wpisuje dane z nich wynikające do ewidencji gruntów i budynków oraz do rejestru cen nieruchomości w zakresie wynikającym z tej ewidencji lub rejestru. W ww. sprawach zmiany w ewidencji wprowadzono od 35 do 1006 dniach licząc od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji stała się ostateczna⁴⁹.

(akta kontroli str. 145-429)

⁴⁷ 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.

⁴⁸ GG.6623.5.2021; GG.6623.6.2020; GG.6623.15.2019; GG.6623.13.2019; GG.6623.11.2019; GG.6623.8.2019; GG.6623.7.2019; GG.6623.6.2019; GG.6623.3.2019; GG.6623.21.2019; GG.6623.19.2019; GG.6623.18.2019; GG.6623.5.2018; GG.6623.4.2018; GG.6623.22.2017; GG.6623.21.2017; GG.6623.19.2017; GG.6623.16.2017; GG.6623.11.2017; GG.6623.10.2017

⁴⁹ Opóźnienia nie miały wpływu na wymiar podatku.

Starosta wyjaśnił, że m.in., że przekroczenie czasu na wprowadzenie zmian wynikało z dwóch czynników. Pierwszy, w momencie przyjęcia dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁵⁰ brak było właściwego wniosku strony, którego załącznikiem powinien być stosowny wykaz zmian danych ewidencyjnych. W czasie prowadzonych postępowań, w okresie do 20.02.2020 r. obowiązywał art. 24 ust. 2b lit. h ustawy pgk, zgodnie z którym aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następowała w drodze czynności materialno-technicznej, na podstawie wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zdarzało się, że w momencie przyjęcia dokumentacji do pzgik, aktualizacja ewidencji gruntów i budynków nie była możliwa z racji braku wniosku zainteresowanego podmiotu. Właściciele nieruchomości otrzymawszy od wykonawcy prac geodezyjnych dokumentację stanowiącą odpowiedni wykaz zmian danych ewidencyjnych nie przedkładali jej wraz z wnioskiem do starosty celem wprowadzenia zmian w rejestrze ewidencji. Drugi czynnik, to wykonywanie na przełomie 2018 - 2021 roku prac związanych z cyfryzacją dokumentacji pzgik i uzupełnianiem baz danych w oparciu o prace z trwającym projektem *Infostrada2*, który w części zadań polegał na cyfryzacji materiałów i danych wchodzących w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W tym czasie operaty techniczne były wypożyczane przez wykonawcę prac, podlegały skanowaniu i obróbce do postaci cyfrowej. W momencie zwrotu materiałów, następowały czynności weryfikacji kompletności prowadzonych baz danych, w tym także bazy egib, wówczas sukcesywnie wprowadzano brakujące zmiany w oparciu o posiadaną dokumentację wchodzącą w skład pzgik.

(akta kontroli str. 430-438)

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). Oczekiwanie na wniosek dotyczący zmian od właściciela nie może stanowić uzasadnienia dla niedotrzymania terminu na dokonanie zmian w EGiB wynikających z ostatecznych decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów.

9. W 10 sprawach⁵¹ zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB przed dniem, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. Zgodnie z art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d pgk aktualizacja informacji zawartych w EGiB następuje w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 145-429)

Starosta wyjaśnił, że m.in., że przepisy prawa nigdy nie określały warunku łącznego prowadzenia odrębnych czynności geodezyjnych jakim były: czynność przyjęcia dokumentacji do pzgik oraz aktualizacji EGiB. Zaistniało kilka przypadków, w których operat techniczny z weryfikacji zmian ewidencyjnych został szybciej przyjęty do zasobów aniżeli zaistniała decyzja inicjująca zmianę w gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Dokumentacja geodezyjna powstała ze zgłoszonej pracy w zakresie

⁵⁰ Dalej: „pzgik”.

⁵¹ GG.6623.20.2017; GG.6623.18.2017; GG.6623.17.2017; GG.6623.13.2017; GG.6623.12.2017; GG.6623.9.2017; GG.6623.8.2017; GG.6623.7.2017; GG.6623.27.2017; GG.6623.26.2017.

asortymentu prac „weryfikacji zmian danych ewidencyjnych”, która zawierała odpowiednie wykazy zmian danych ewidencyjnych zawsze była wykonywana na bazie szeroko rozumianego pojęcia w zgodności z tzw. aktualnym sposobem użytkowania nieruchomości. Dlatego przekazany w terminie wcześniejszym do starosty wykaz zmian danych ewidencyjnych nie powinien był oczekiwać na jego wprowadzenie do czasu gdy zostałaby wydana decyzja uzasadniająca wprowadzenie zmian do EGiB. Za odrębną czynność, nie powiazaną terminami należy uznać przyjęcie dokumentacji geodezyjnej w formie operatu do pzgik wraz z danymi stanowiącymi odpowiednie wykazy zmian danych ewidencyjnych, które w trybie art. 24 ust. 2a pgk wywołują następnie okoliczność wprowadzenia zmian do rejestru EGiB jako tzw. czynność materialno-techniczną, względem postępowań administracyjnych prowadzonych w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 430-438)

NIK wskazuje, że przepisy prawa mają charakter obligatoryjny, a nie uznaniowy. Zgodnie z art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. b pgk podstawą do zmiany w EGiB jest ostateczna decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów, a sama aktualizacja następuje w drodze czynności materialno-technicznej, stosownie do art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d pgk na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.

10. Nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Realizacja zadań z ww. zakresu nie była przedmiotem żadnych odrębnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem w toku kontroli – poza wyżej wymienionymi nieprawidłowościami – w wyniku szczegółowego badania prawidłowości i rzetelności danych ujętych w trzech projektach ustalenia klasyfikacji stwierdzono, że Starosta wydał dwie decyzje⁵² o ustaleniu klasyfikacji mimo:

- nieprawidłowo określonego typu i gatunku gleb oraz klasy bonitacyjnej na działce nr 7234/3. W projekcie gleby zostały określone jako gleba brunatna, gatunek „c” gleb AB, klasy IV gruntów ornych wytworzonych z piasków. W rzeczywistości w obrębie będącego przedmiotem zmiany klasyfikacji fragmentu działki dominowały gleby płowe wytworzone z glin zwałowych lekkich, ze znaczną domieszką piasku w wierzchnich warstwach, o kwaśnym odczynie, odpowiadające klasie III gruntów ornych. W związku z powyższym oraz biorąc pod uwagę charakter drzewostanu (głównie dęby) klasa bonitacyjna powinna być wyższa niż ta ustalona w projekcie klasyfikacji tj. jako Ls-III-A-a;
- błędnego określenia gatunku i typu gleby dla działki 394. W projekcie klasyfikacji, w dwóch odkrywkach, stwierdzono obecność gleb mułowo-torfowych a gatunek określono jako Ps-IV-E(Z)-f, czyli gleby mułowo-organiczne średnio zwięzłe. W rzeczywistości występował tam zamulony torf zalegający na piasku gliniastym mocnym pylastym oraz gleba antropogeniczna zbudowana z ponad metrową miąższości nasypu oraz dwa gatunki gleb: Ps-IV-EZ-e, tj. gleby murszowe na podłożu mineralnym gliniastym lekkim lub średnim i Ps-IV-B(Z)-a(x), czyli gleby brunatne wytworzone z piasków słabo gliniastych lub słabo gliniastych pylastych, całkowite, na glinach, iłach lub utworach pyłowych;
- częściowo niezgodnego ze stanem rzeczywistym rodzaju użytku gruntowego dla ww. działki. W projekcie ustalenia klasyfikacji większość terenu działki oznaczono jako grunty pod stawami (Wsr), co było prawidłowe. Jednakże

⁵² 1) GG.6623.22.2017 z 20 czerwca 2017 r.; 2) GG.6623.12.2019 z 27 września 2019 r.

teren ten powinien być powiększony o tereny położone w sąsiedztwie stawów od strony północnej i zachodniej, ustalone w projekcie jako PsIV. W związku z powyższym kontur klasyfikacyjny 356/1-PsIV-f powinien zostać włączony do obszaru gruntów pod stawami (Wsr-PsIV).

(akta kontroli str.38-122, 134-180, 443-467)

Starosta wyjaśnił, m.in., że kontrola i nadzór nad prowadzeniem postępowań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzone były na bieżąco i dokumentowane syntetycznie. Postępowania były omawiane z pracownikami merytorycznie zajmującymi się prowadzeniem postępowań administracyjnych. Problematyka, technologia prac oraz występujące problemy i trudności były omawiane na naradach wydziałowych. Realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była bezpośrednim przedmiotem kontroli zewnętrznej, wewnętrznej, audytu, czy udokumentowanych działań nadzorczych. Zgodnie z przeprowadzonymi analizami poziomów ryzyka w obszarze dotyczącym gleboznawczej klasyfikacji stwierdzono niskie prawdopodobieństwo występowania potencjalnych zagrożeń. Kontrole wewnętrzne oraz badania audytorskie były skierowane na inne działania, w których istniał większy priorytet z uwagi na konieczność podjęcia natychmiastowych działań. W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki stwierdzenia rażącego naruszenia przepisów prawa, uchylecia wydanych decyzji, przywrócenia terminów, skarg i odwołań w prowadzonych postępowaniach mimo braku przepisów prawa, które jednoznacznie wskazywałyby procedurę przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W związku z powyższym nadzór i kontrola nad wykonywaniem powyższych zadań była uznawana za wystarczającą. W przypadkach spraw GG.6623.22.2017 z 20 czerwca 2017 r. oraz GG.6623.12.2019 z 27 września 2019 r. organ bazował w całości na wiedzy i doświadczeniu wykwalifikowanego klasyfikatora. Z racji tego, że nie uczestniczył bezpośrednio przy wykonywaniu prac i odkrywek terenowych, nie posiadał wiedzy specjalistycznej dla prawidłowej oceny jakości i geomorfologii gleby nie był w stanie dokonać własnej analizy i sformułowania odpowiednich wniosków. Na podstawie aktualnego stanu prawnego nie sposób bowiem jednoznacznie przesądzić statusu prawnego klasyfikatora, wymaganych kompetencji do wykonywania tej funkcji czy też konsekwencji naruszenia postanowień rozporządzenia dotyczących kompetencji klasyfikatora i jego udziału w postępowaniu dotyczącym gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Problemy interpretacyjne związane z rozporządzeniem wydają się być logiczną konsekwencją dotychczasowego stanu regulacji prawnych dotyczących instytucji klasyfikatora w systemie prawa geodezyjnego

(akta kontroli str. 439-442)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt sklasyfikowania z urzędu wszystkich gruntów po zalesieniu. Jednak nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w okresie objętym kontrolą, był niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, co może świadczyć 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
Wnioski
- Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
1. Wyznaczanie klasyfikatorów do dokonywania czynności klasyfikacyjnych w konkretnej sprawie.
 2. Przestrzeganie zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawanie w tych sprawach postanowień.
 3. Terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, a w przypadku niezłażenia sprawy odpowiednie zawiadamianie stron.
 4. Przeprowadzanie czynności klasyfikacyjnych po wszczęciu postępowania administracyjnego.
 5. Zawiadamianie właścicieli o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji.
 6. Wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji po upływie 14 dni na zgłoszenie zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji.
 7. Poddawanie gleboznawczej klasyfikacji wyłącznie gruntów rolnych lub leśnych.
 8. Dokonywanie zmian w EGIB wynikających z ostatecznych decyzji o ustaleniu klasyfikacji w wymaganym terminie.
 9. 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, 7 października 2022 r.

Kontroler
(-) Robert Elwertowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) dr Tomasz Sobecki