



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.01.2022

Pan
Zbigniew Gajęcki
Starosta Pajęczański
Starostwo Powiatowe w Pajęcznie
ul. Tadeusza Kościuszki 76
98-330 Pajęczno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 – Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Pajęcznie ¹ , ul. Tadeusza Kościuszki 76, 98-330 Pajęczno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Gajęcki, Starosta Powiatowy ² od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jan Ryś, Starosta Powiatowy od 26 listopada 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Rafał Gorgoń, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/109/2022 z 24 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Starostwo, Starostwo Powiatowe.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Starosty nie zapewniły prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Struktura organizacyjna Starostwa oraz zakres zadań Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami⁵ umożliwiały wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu pajęczańskiego, jednak poziom obciążenia pracą pracowników oraz Naczelnika Wydziału GN był zbyt wysoki, a ich kwalifikacje wymagały uzupełnienia w zakresie regulacji prawnych odnoszących się do prowadzenia postępowań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Okoliczności te, choć znane Staroście, co wynikało z treści udzielonych wyjaśnień, nie były wzięte pod uwagę w procesie analizy ryzyka. Wydatki poniesione na zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone. Na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej⁶ Starostwa nie udostępniono informacji o sposobie przyjmowania wniosków i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Doboru osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu i na wniosek dokonywano w Starostwie w sposób niejednolity. W postępowaniach wszczynanych z urzędu doboru dokonywano w Wydziale GN, ale w sposób niezgodny z obowiązującymi w Starostwie regulacjami wewnętrznymi w zakresie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała równowartości 30 tys. Euro lub 130 tys. zł. Natomiast w postępowaniach prowadzonych na wniosek, wyboru klasyfikatorów dokonywali sami wnioskodawcy, którzy następnie wypłacali im bezpośrednio wynagrodzenie, co nie znajdowało podstaw w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Sprawdzenia kwalifikacji zawodowych klasyfikatorów dokonywano rzetelnie w oparciu o dokumenty potwierdzające ich przygotowanie do wykonywania zadań, którymi dysponowało Starostwo. Starosta nie wydawał upoważnień dla klasyfikatorów, a ich działania nie były rzetelnie nadzorowane. Sporządzone przez nich projekty klasyfikacji, obejmujące mapę i protokół, nie zawierały części elementów wymaganych przepisami prawa, w tym w szczególności położenia i zestawienia opisów odkrywek glebowych, które w 19 sprawach nie zostały w ogóle wykonane.

Postępowania klasyfikacyjne były prowadzone nieprawidłowo – nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich 50 skontrolowanych sprawach. Decyzje były wydawane nieterminowo, a strony nie były zawiadamiane o niezakończonym w terminie. W postępowaniach wszczętych na wniosek nie zawiadomiono wnioskodawców o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia. W postępowaniach wszczętych z urzędu zawiadomienia nie zawierały elementów wymaganych przepisami prawa – danych klasyfikatora, miejsca i terminu przeprowadzenia klasyfikacji oraz jej harmonogramu. W tych sprawach czynności klasyfikacyjne w terenie przeprowadzone zostały przed datą doręczenia ww. zawiadomień właścicielom. Właściciele nie zawiadomiono również o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektów ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed tym terminem. We wszystkich skontrolowanych sprawach dane wynikające z decyzji w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do ewidencji gruntów i budynków⁷,

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Wydział Geodezji, Wydział GN.

⁶ Dalej: BIP.

⁷ Dalej także: EGiB.

przy czym w części skontrolowanych spraw nastąpiło to ze zwłoką. Opóźnienia miały miejsce również przy przekazywaniu informacji o zmianach wprowadzonych do EGiB do właściwych gmin.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą do Starosty wpłynęło łącznie 68 wniosków o ustalenie/aktualizację gleboznawczej klasyfikacji gruntów o łącznej powierzchni 623,9795 ha. W tym samym okresie Starosta poddał gleboznawczej klasyfikacji grunty o łącznej powierzchni 2 066,4823 ha, z tego z urzędu 1 171,0229 ha i na wniosek 895,4594 ha. Łączna liczba wydanych w tym okresie decyzji o ustaleniu klasyfikacji wyniosła 140, z tego 74 wydano z urzędu, a 66 na wniosek. Żadna z wydanych decyzji nie była odmowna. W poszczególnych latach liczba złożonych do Starosty wniosków, wydanych decyzji i powierzchni gruntów przedstawiała się następująco:

- w 2017 r. wpłynęły 22 wnioski dotyczące gruntów o łącznej powierzchni 229,3495 ha, wydano 38 decyzji dotyczących 249,2334 ha gruntów, z tego z urzędu 21 dotyczących 47,4699 ha gruntów i na wniosek 17 dotyczących 201,7653 ha gruntów,
- w 2018 r. wpłynęło siedem wniosków dotyczących gruntów o łącznej powierzchni 77,4816 ha, wydano 31 decyzji dotyczących 117,956 ha gruntów, z tego z urzędu 22 dotyczące 41,2482 ha gruntów i na wniosek dziewięć dotyczących 76,7078 ha gruntów,
- w 2019 r. wpłynęło 13 wniosków dotyczących gruntów o łącznej powierzchni 182,0814 ha, wydano 29 decyzji dotyczących 252,0078 ha gruntów, z tego z urzędu 14 dotyczących 20,7468 ha gruntów i na wniosek 15 dotyczących 231,261 ha gruntów,
- w 2020 r. wpłynęło 16 wniosków dotyczących gruntów o łącznej powierzchni 82,225 ha, wydano 26 decyzji dotyczących 1 328,0079 ha gruntów, z tego z urzędu 12 dotyczących 1 048,1269 ha gruntów i na wniosek 14 dotyczących 279,881 ha gruntów,
- w 2021 r. wpłynęło osiem wniosków dotyczących gruntów o łącznej powierzchni 26,4614 ha, wydano 16 decyzji dotyczących 119,2772 ha gruntów, z tego z urzędu pięć dotyczących 13,4311 ha gruntów i na wniosek 11 dotyczących 105,8461 ha gruntów,
- w 2022 r. (I kwartał) wpłynęły dwa wnioski dotyczące gruntów o łącznej powierzchni 26,3806 ha i nie wydano żadnej decyzji.

W latach 2017-2019 oraz w 2021 r. wszystkie decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydane z urzędu dotyczyły gruntów po zalesieniu na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich (§ 4 pkt 6 rozporządzenia Rady

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁹). Jedynie w 2020 r. spośród 12 wydanych decyzji jedna dotyczyła gruntów o powierzchni 1 021,7477 ha objętych prowadzonym postępowaniem scaleniowym (§ 4 pkt 3 powołanego rozporządzenia), a pozostałych 11 – gruntów po zalesieniu na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich o powierzchni 26,3792 ha (§ 4 pkt 6).

(akta kontroli str. 4-10)

1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym¹⁰ w skład Starostwa wchodził Wydział Geodezji, w którym obowiązki naczelnika wykonywał Geodeta Powiatowy. Wydziałowi GN przypisano m.in. realizację zadań z zakresu administracji rządowej w sprawach geodezji i kartografii powierzonych do prowadzenia Starością, a w szczególności w zakresie prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów: prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie klasyfikacji oraz zatwierdzanie projektów klasyfikacji gruntów. Poza regulaminem organizacyjnym Starostwa zadania Wydziału Geodezji wynikały również z odrębnego regulaminu organizacyjnego tej komórki organizacyjnej określonego przez Starostę¹¹, w którym powierzono jej m.in. prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W ramach Wydziału GN sprawy z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadziły dwie podinspektor ds. ewidencji gruntów i budynków¹². Jedną z pracownic posiadała wykształcenie średnie ogólnokształcące, dysponowała wieloletnim stażem pracy w Starostwie (zatrudniona od 2003 r. do 2021 r., od początku w Wydziale GN), w trakcie trwania stosunku pracy nie była kierowana na szkolenia w zakresie prowadzenia spraw mających za przedmiot gleboznawczą klasyfikację gruntów. Naczelnik Wydziału GN wyjaśnił, że pracownica nie zgłaszała potrzeby uczestniczenia w szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Inspektor ds. ewidencji gruntów i budynków zatrudniona na miejsce ww. podinspektor posiadała wykształcenie wyższe w zakresie zarządzania kadrami, dysponowała kilkuletnim stażem pracy w Starostwie (zatrudniona od 2018 r. w Wydziale GN na stanowisku sekretarki, od kwietnia do listopada 2021 r. w Wydziale Organizacyjnym, Kadr i Spraw Obywatelskich na stanowisku Koordynatora ds. dostępności, a następnie ponownie w Wydziale GN na stanowisku inspektora), w 2021 r. odbyła służbę przygotowawczą pracownika samorządowego na stanowisku urzędniczym, zaś w czerwcu 2022 r. ukończyła kurs w zakresie prowadzenia bazy EGIB. Starosta wyjaśnił, że pracownica została zatrudniona w wyniku naboru przeprowadzonego na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych¹³. Żadna z osób biorących udział w naborze nie posiadała wykształcenia geodezyjnego. Druga podinspektor ds. ewidencji gruntów posiadała wykształcenie średnie – technik geodeta, dysponowała wieloletnim stażem pracy w Starostwie (zatrudniona od 1999 r., od początku w Wydziale GN), nie była kierowana na szkolenia w zakresie prowadzenia spraw

⁹ Dz.U z 2012 r. poz. 1246, dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywały następujące regulaminy organizacyjne: załącznik do uchwały nr 54/VIII/11 Rady Powiatu Pajęczańskiego z dnia 20 kwietnia 2011 r., załącznik do uchwały nr 299/17 Zarządu Powiatu Pajęczańskiego z dnia 7 marca 2017 r. (zmieniony uchwałami nr 395/17 z dnia 14 listopada 2017 r., nr 49/19 z dnia 14 maja 2019 r., nr 207/20 z dnia 22 września 2020 r. oraz nr 270/21 z dnia 17 lutego 2021 r.) oraz załącznik do uchwały nr 282/21 z dnia 23 marca 2021 r.

¹¹ W okresie objętym kontrolą w Wydziale Geodezji obowiązywały następujące regulaminy organizacyjne: załącznik do zarządzenia nr 37/2011 Starosty Pajęczańskiego z dnia 24 maja 2011 r. (zmieniony zarządzeniem nr 157/2012 z dnia 10 października 2012 r.) oraz załącznik do zarządzenia nr 219/2017 Starosty Pajęczańskiego z dnia 16 października 2017 r.,

¹² Od 16 listopada 2021 r. sprawy z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie gmin Strzelce Wielkie, Nowa Brzeźnica, Kiełczygłów, Siemkowice, Działoszyn i na terenie miasta Działoszyn powierzono inspektor ds. ewidencji gruntów i budynków w związku z zakończeniem stosunku pracy podinspektor ds. ewidencji gruntów i budynków.

¹³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U z 2022 r., poz. 530)

mających za przedmiot gleboznawczą klasyfikację gruntów. Starosta i Naczelnik Wydziału GN wyjaśnili, że pracownica nie zgłaszała potrzeby udziału w dodatkowych szkoleniach. Dodatkowo Starosta poinformował, że w trakcie trwania kontroli NIK pracownice zajmujące się gleboznawczą klasyfikacją gruntów zostały zgłoszone na dwa szkolenia obejmujące swoim zakresem gleboznawczą klasyfikację gruntów¹⁴.

Struktura organizacyjna Starostwa oraz zakres zadań Wydziału GN umożliwiły właściwe wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu pączęzańskiego. Jednak liczne nieprawidłowości stwierdzone w zbadanych 50 postępowaniach administracyjnych¹⁵, opisane w obszarze 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dały podstawę do stwierdzenia, że:

- poziom obciążenia pracą pracowników merytorycznych zatrudnionych w Wydziale Geodezji, którym powierzono prowadzenie tej kategorii postępowań, oraz Naczelnika tego Wydziału był zbyt wysoki; świadczą o tym chociażby opóźnienia w wydawaniu decyzji administracyjnych, wprowadzaniu zmian do ewidencji gruntów i budynków oraz w wysyłaniu zawiadomień o zmianach w EGIB do właściwych organów gmin,
- kwalifikacje ww. osób wymagały uzupełnienia w zakresie regulacji prawnych odnoszących się do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów; świadczy o tym chociażby bezzasadne kierowanie do wnioskodawców zawiadomień o wszczęciu postępowania na wniosek, niezawiadanie wnioskodawców o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektów ustalenia klasyfikacji, niezawiadanie właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektów ustalenia klasyfikacji.

(akta kontroli str. 11-134, 136, 139-166)

1.3. W postępowaniach wszczynanych na wniosek wybór klasyfikatorów dokonywany był przez samych wnioskodawców, o czym szerzej w obszarze II punkcie 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Dla klasyfikacji prowadzonych z urzędu, dotyczących przeklasyfikowania gruntów zalesionych, wyboru klasyfikatora dokonano z pominięciem obowiązujących w Starostwie regulaminów stosowania procedur zamówień publicznych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 187-227, 228-265, 2498-2503)

1.4-1.5. Wszystkich sześcioro klasyfikatorów przeprowadzających gleboznawczą klasyfikację gruntów w 50 skontrolowanych postępowaniach administracyjnych legitymowało się kwalifikacjami gwarantującymi prawidłową realizację powierzonych zadań. Dysponowali dyplomem ukończenia studiów na kierunku geodezja i kartografia lub świadectwem ukończenia kursu w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb lub świadectwem ukończenia studiów podyplomowych w tym samym zakresie¹⁶. Takim samym poziomem kwalifikacji dysponowali wszyscy klasyfikatorzy ujęci na liście klasyfikatorów zaprowadzonej w Starostwie. Sprawdzenia kwalifikacji dokonano rzetelnie w oparciu o dokumenty potwierdzające przygotowanie do wykonywania zadań klasyfikatorów, którymi dysponowało Starostwo, oraz o przebieg ich praktyki zawodowej znany Starostwu. Nie dokonywano sprawdzenia zdolności do czynności prawnych

¹⁴ Szkolenie „Kontrola projektu (operatu) gleboznawczej klasyfikacji gruntów” (termin szkolenia – 8 września 2022 r.) oraz szkolenie „Klasyfikacja gleboznawcza od strony postępowań administracyjnych – zasady procedowania oraz ocena operatów klasyfikacyjnych” (termin szkolenia – 16 września 2022 r.).

¹⁵ Do kontroli wytypowano łącznie 50 postępowań administracyjnych, na które złożyło się po 10 pierwszych spraw z lat 2017-2021, w których wydane zostały decyzje administracyjne. Nie skontrolowano spraw z 2022 r., ponieważ w objętym kontrolą I kwartale nie wydano żadnej decyzji.

¹⁶ Zarówno studia podyplomowe, jak i kursy organizował Instytut Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowego Instytut Badawczy w Puławach.

klasyfikatorów, ich karalności za przestępstwa oraz znajomości przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii.

(akta kontroli str. 266-289, 2498-2503)

1.6-1.7. W latach 2017-2022 (do zakończenia I kwartału) na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonej z urzędu Starostwo poniosło wydatki w łącznej wysokości 46,6 tys. zł¹⁷, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 18,1 tys. zł, 11 tys. zł, 5,5 tys. zł, 7,5 tys. zł, 4,5 tys. zł oraz 0 zł¹⁸. Kwoty wydatków stanowiły wynagrodzenie wynikające z faktur wystawionych przez Wojewódzkie Biuro Geodezji w Łodzi Pracownię Geodezyjną w Sieradzu¹⁹ po wykonaniu umów. Faktury prawidłowo opisano i ujęto w urządzeniach finansowo księgowych prowadzonych w Starostwie, należności z nich wynikające zapłacono w terminie, a wydatki uwzględniono w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28S. Wydatki sfinansowano ze środków własnych Powiatu. Wysokość wydatków na klasyfikacje prowadzone z urzędu na działkach zalesionych w poszczególnych latach objętych kontrolą planowana była w oparciu o wycenę sporządzenia dokumentacji do wydania decyzji o zmianie klasyfikacji gruntów zalesionych, dokonywaną przez WBG w oparciu o otrzymany z Wydziału GN wykaz działek sporządzony przez Wydział Rolnictwa i Ochrony Środowiska.

W sprawach prowadzonych na wniosek koszty klasyfikacji ponosili bezpośrednio wnioskodawcy, o czym szerzej w obszarze 2 punkcie 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 139-166, 187-227, 290-449)

1.8. Na stronie internetowej BIP Starostwa nie udostępniono informacji o sposobie przyjmowania wniosków i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 139-169)

1.9. Zdaniem Starosty istotnymi problemami w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów były:

- brak wykwalifikowanych osób chętnych do pracy na stanowiskach zajmujących się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przy czym Starosta zastrzegł, że specyfika Powiatu (przewaga gruntów rolnych o niskiej klasie bonitacyjnej oraz gruntów leśnych, potrzeba zmiany klasyfikacji wynikająca najczęściej z konieczności zmiany gruntów rolnych na leśne) powodowała, że prowadzone postępowania były mało skomplikowane,
- ograniczony budżet Powiatu, który nie pozwalał na prowadzenie postępowań bez bezpośredniego rozliczania się wnioskodawców z klasyfikatorami.

Zdaniem Naczelnika Wydziału GN podstawowe problemy w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów to duże obciążenie pracą zatrudnionych w wydziale osób zajmujących się prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków (kilka tysięcy zmian rocznie wprowadzanych do EGiB) oraz trwający od lat niski poziom wynagrodzeń, który ogranicza możliwości zatrudniania osób posiadających kwalifikacje geodety – uprawnieni geodeci wolą prowadzić własną działalność gospodarczą.

¹⁷ Zadania obejmowały prowadzoną z urzędu aktualizację gleboznawczej klasyfikacji gruntów zalesionych oraz sporządzenie dokumentacji geodezyjno-kartograficznej do ujawnienia zmian w operacie ewidencji gruntów dla działek położonych w powiecie pajęczańskim i były wykonywane przez WBG.

¹⁸ W 2022 r. zaplanowano na wydatki związane z wykonywaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz sporządzeniem dokumentacji geodezyjno-kartograficznej kwotę 12,5 tys. zł. Wg stanu na dzień 22 lipca 2022 r. wydatki nie zostały zrealizowane.

¹⁹ Dalej: WBG.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dla klasyfikacji prowadzonych z urzędu, dotyczących przeklasyfikowania gruntów zalesionych, wyboru klasyfikatora dokonano z pominięciem obowiązujących w Starostwie regulaminów stosowania procedur zamówień publicznych.

W okresie objętym kontrolą na klasyfikatora dla klasyfikacji prowadzonych z urzędu dla gruntów zalesionych wybrano WBG. Wyboru dokonano na podstawie porównania informacji o cenach za wykonanie usługi, uzyskanych w 2015 r. od trzech potencjalnych wykonawców, spośród których najniższą cenę zaproponowało WBG. W oparciu o założenie, że WBG zaoferowało wykonanie usługi za najniższą cenę, w każdym z lat objętych kontrolą (2017-2022) zawarta została odrębna umowa z tym podmiotem²⁰. Stwierdzony sposób wyboru wykonawcy nie był zgodny z obowiązującymi w Starostwie regulacjami wewnętrznymi, które wymagały dla każdej z umów przeprowadzenia odrębnego postępowania. W latach 2017-2021 – w okresie obowiązywania regulaminu stosowania procedur udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Pajęcznie o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro²¹ – zawarcie umowy musiało być poprzedzone sporządzeniem notatki służbowej kierowanej do kierownika zamawiającego o wyrażenie zgody na realizację zamówienia (§2 ust. 4 i 5 regulaminu) i musiało obejmować bezstronne, obiektywne, staranne i zgodne z przepisami rozeznanie, zakwalifikowanie, przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (§ 4 ust. 2 i 3 regulaminu). W 2022 r. – w okresie obowiązywania regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Pajęcznie o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 130 000 zł²² – dla zamówień o wartości powyżej 2 000 zł netto do kwoty 30 000 zł netto należało przeprowadzić rozpoznanie cenowe lub zapytanie ofertowe i dokonać zamówienia na najkorzystniejszych warunkach (§ 4 pkt 3 zmienionego regulaminu). Na skutek przyjętego w Starostwie sposobu postępowania naruszono zasadę konkurencyjności, albowiem inni potencjalni wykonawcy zostali pozbawieni szansy przedstawienia swoich ofert, które mogłyby okazać się korzystniejsze.

Starosta wyjaśnił, że wybierając w każdym z kontrolowanych lat WBG w oparciu o rozpoznanie przeprowadzone w 2015 r. przyjęto, iż zapewni ono fachową i najtańszą obsługę zlecenia przekwalifikowania z urzędu zalesionych gruntów.

(akta kontroli str. 187-227, 228-265, 2498-2503)

2. Na stronie internetowej BIP Starostwa nie udostępniono informacji o sposobie przyjmowania wniosków i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia głoźoboznaczej klasyfikacji gruntów. Stanowiło to naruszenie obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²³, zgodnie z którym udostępnieniu podlegała informacja

²⁰ W umowach zawartych w latach 2017-2021 z WBG wartości zamówień określono w kwotach brutto wynoszących odpowiednio 18 128,66 zł, 10 971,37 zł, 5 510,49 zł, 7 550,75 zł, 4 472,75 zł, 13 083 zł.

²¹ Stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 22/2015 Starosty Pajęczańskiego z dnia 25 marca 2015 r.

²² Stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 256/2021 Starosty Pajęczańskiego z dnia 9 marca 2021 r., zmienionego zarządzeniem nr 383/2022 z dnia 31 stycznia 2022 r.

²³ Dz. U. z 2022 r., poz. 902 ze zm.; dalej: udiip.

publiczna, w szczególności o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw.

Starosta wyjaśnił, że na stronie www BIP umieszczono regulamin organizacyjny Starostwa, w którym w rozdziale IX opisano tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania spraw indywidualnych. Opisano w nim ogólną procedurę załatwiania spraw indywidualnych w urzędzie. Dodatkowo Starosta podkreślił, że pracownicy zajmujący się gleboznawczą klasyfikacją gruntów każdorazowo instruowali zainteresowaną stronę, co do sposobu przygotowania wniosku, którego wzór został opracowany w Wydziale GN, oraz co do procedury załatwienia sprawy. W czasie trwania kontroli NIK na stronie internetowej Starostwa udostępniony został do pobrania wzór wniosku o zmianę klasyfikacji gleboznawczej gruntu.

(akta kontroli str. 139-169)

Zdaniem NIK wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. O ile samo udostępnienie regulaminu organizacyjnego Starostwa na stronie internetowej BIP jest działaniem prawidłowym, o tyle zawarte w nim informacje o przebiegu prowadzonych postępowań administracyjnych były niewystarczające – miały bowiem charakter bardzo ogólny i nie uwzględniały specyfiki postępowań prowadzonych w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Jako przykłady wspomnianego nieuwzględnienia specyfiki wskazać można brak informacji o trybie powoływania klasyfikatora i o kosztach postępowania prowadzonego na wniosek. Tym samym w ocenie NIK nie został zrealizowany obowiązek udostępnienia informacji o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

OCENA CZĄSTKOWA

Doboru osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu i na wniosek dokonywano w Starostwie w sposób niejednolity. W postępowaniach wszczynanych z urzędu doboru dokonywano w Wydziale GN, ale w sposób niezgodny z obowiązującymi w Starostwie regulacjami wewnętrznymi w zakresie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała równowartości 30 tys. Euro lub 130 tys. zł. Natomiast w postępowaniach prowadzonych na wniosek wyboru klasyfikatorów dokonywali sami wnioskodawcy, co z kolei nie znajdowało podstaw w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Sprawdzenia kwalifikacji zawodowych klasyfikatorów dokonywano rzetelnie w oparciu o dokumenty potwierdzające ich przygotowanie do wykonywania zadań, którymi dysponowało Starostwo. Struktura organizacyjna Starostwa oraz zakres zadań Wydziału Geodezji umożliwiały właściwe wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu pajęczańskiego, jednak liczne nieprawidłowości opisane w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dały podstawę do stwierdzenia, że poziom obciążenia pracą pracowników oraz Naczelnika Wydziału GN był zbyt wysoki, a ich kwalifikacje wymagały uzupełnienia w zakresie regulacji prawnych odnoszących się do prowadzenia postępowań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wydatki poniesione na zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone. Na stronie internetowej BIP Starostwa nie udostępniono informacji o sposobie przyjmowania wniosków i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania

Opis stanu faktycznego

2.1. Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. niesklasyfikowana powierzchnia gruntów podlegających gleboznawczej klasyfikacji z urzędu wynosiła 15 154,6178 ha, z tego 1 307,7947 ha stanowiły grunty objęte postępowaniem scaleniowym (§ 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji), 13 691,0045 ha – grunty, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków albo przeprowadzenie okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych – w przypadku zmiany użytków gruntowych na gruntach podlegających klasyfikacji (§ 4 pkt 4) oraz 155,8186 ha – grunty po zalesieniu na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich (§ 4 pkt 6). Według stanu na dzień 27 czerwca 2022 r. niesklasyfikowana powierzchnia gruntów wzrosła do 21 749,4101 ha (wzrost o ponad 43%), z tego 2 387,8624 ha (wzrost o ponad 82%) stanowiły grunty objęte postępowaniem scaleniowym, 19 056,4539 ha (wzrost o ponad 39%) – grunty, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków albo przeprowadzenie okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych oraz 305,0938 ha (wzrost o ponad 95%) – grunty po zalesieniu na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Starosta wyjaśnił, że podane informacje dotyczą gruntów, które były w przeszłości sklasyfikowane, natomiast konieczność ich ponownej klasyfikacji wynikała z zarządzonej modernizacji EGiB, scalenia oraz zalesienia.

(akta kontroli str. 173, 175, 177-186, 2498-2503)

2.2. Kontroli poddano 50 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, z tego 38 wszczętych na wnioski²⁴ i 12 wszczętych z urzędu²⁵.

W 23 skontrolowanych sprawach Starosta wydał decyzję z zachowaniem terminu miesięcznego określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁶. W dwóch sprawach nie było możliwości zbadania terminowości załatwienia sprawy z uwagi na brak daty wpływu wniosku do Starostwa, zaś w 25 sprawach (50%) decyzje zostały wydane po upływie terminu, o którym mowa w powołanym powyżej przepisie. W tych sprawach strony nie zostały również poinformowane o niezakończonym terminie, o przyczynach zaistniałego stanu rzeczy, o nowych terminach załatwienia spraw oraz nie pouczono ich o prawie do wniesienia ponaglenia. Ponadto w żadnej z 50 skontrolowanych spraw Starosta nie wydał upoważnienia dla klasyfikatorów wykonujących czynności w terenie. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W 29 postępowaniach klasyfikacyjnych wszczętych na wniosek (58% wszystkich skontrolowanych spraw i ponad 76% skontrolowanych spraw wszczętych na wniosek) wnioskodawca sam dokonał wyboru klasyfikatora i wskazał go już w treści wniosku

²⁴ Sprawy o numerach: GN.6623.1.2017, GN.6623.2.2017, GN.6623.3.2017, GN.6623.4.2017, GN.6623.5.2017, GN.6623.6.2017, GN.6623.10.2017, GN.6623.11.2017, GN.6623.13.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.3.2018, GN.6623.4.2018, GN.6623.5.2018, GN.6623.6.2018, GN.6623.7.2018, GN.6623.1.2019, GN.6623.2.2019, GN.6623.3.2019, GN.6623.4.2019, GN.6623.5.2019, GN.6623.6.2019, GN.6623.7.2019, GN.6623.8.2019, GN.6623.9.2019, GN.6623.1.2020, GN.6623.2.2020, GN.6623.3.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.6.2020, GN.6623.7.2020, GN.6623.8.2020, GN.6623.1.2021, GN.6623.2a.2021, GN.6623.2b.2021, GN.6623.2c.2021, GN.6623.2d.2021, GN.6623.2e.2021.

²⁵ Sprawy o numerach: GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.10.2019, GN.6623.9.2020, GN.6623.10.2020, GN.6623.11.2020, GN.6623.3.2021, GN.6623.4.2021, GN.6623.5.2021, GN.6623.6.2021.

²⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 2000.; dalej: kpa.

o przeprowadzenie klasyfikacji oraz zobowiązał się do pokrycia jego wynagrodzenia²⁷ albo w treści wniosku zobowiązał się do pokrycia kosztów klasyfikacji i transportu²⁸ bądź też załączył gotowy projekt ponownej klasyfikacji do wniosku²⁹. W związku z przyjętym trybem wybierania klasyfikatora przez wnioskodawcę w żadnej z 38 skontrolowanych spraw wszczętych na wniosek Starosta nie wydał postanowienia o kosztach postępowania. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

We wszystkich wszczętych na wniosek postępowaniach bezzasadnie wydano zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Z kolei we wszystkich skontrolowanych postępowaniach wszczętych z urzędu wydane zawiadomienie o wszczęciu z urzędu przeprowadzenia klasyfikacji nie zawierało informacji o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji oraz imieniu i nazwisku klasyfikatora. Co więcej, czynności klasyfikacyjne w terenie w tych postępowaniach przeprowadzone zostały jeszcze przed doręczeniem zawiadomień o wszczęciu. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

We wszystkich skontrolowanych sprawach prowadzonych na wniosek nie zawiadomiono wnioskodawców o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia. Z kolei we wszystkich skontrolowanych sprawach prowadzonych z urzędu nie zawiadomiono właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektów ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed tym terminem. Do stron skierowano jedynie zawiadomienia zawierające pouczenie o możliwości wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału przed wydaniem decyzji w terminie siedmiu dni. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W żadnej ze skontrolowanych spraw strony nie złożyły zastrzeżeń do sporządzonych projektów ustalenia klasyfikacji.

W 38 spośród 50 skontrolowanych spraw³⁰ (76%) decyzje zostały wydane przed upływem 14 dni licząc od daty doręczenia stronom ww. zawiadomień, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

2.3. We wszystkich skontrolowanych sprawach klasyfikatorzy opracowali projekty ustalenia klasyfikacji obejmujące mapy klasyfikacji sporządzone na kopiach map ewidencyjnych oraz protokoły. Natomiast nie we wszystkich sprawach Starosta wyegzekwował od klasyfikatorów, aby mapa i protokół zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa. Ponadto nie we wszystkich sprawach klasyfikatorzy wykonali odkrywki glebowe. Wskazuje to na nieprzeprowadzenie przez Starostę kontroli formalnej i merytorycznej przedkładanych przez klasyfikatorów projektów klasyfikacji. Powyższe ustalenia potwierdziły przeprowadzone w ramach kontroli, w celu weryfikacji prawidłowości i rzetelności danych ujętych przez klasyfikatora w projektach klasyfikacji:

²⁷ GN.6623.2.2017, GN.6623.4.2017, GN.6623.10.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.3.2018, GN.6623.7.2018, GN.6623.2.2019, GN.6623.3.2019, GN.6623.5.2019, GN.6623.6.2019, GN.6623.7.2019, GN.6623.8.2019, GN.6623.1.2020, GN.6623.3.2020, GN.6623.6.2020, GN.6623.7.2020, GN.6623.8.2020 oraz GN.6623.2a-2e.2021.

²⁸ GN.6623.5.2017 i GN.6623.6.2017.

²⁹ GN.6623.3.2017, GN.6623.11.2017, GN.6623.4.2018, GN.6623.5.2018 i GN.6623.6.2018.

³⁰ GN.6623.1.2017, GN.6623.2.2017, GN.6623.3.2017, GN.6623.4.2017, GN.6623.5.2017, GN.6623.6.2017, GN.6623.13.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.3.2018, GN.6623.4.2018, GN.6623.5.2018, GN.6623.7.2018, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.1.2019, GN.6623.3.2019, GN.6623.6.2019, GN.6623.7.2019, GN.6623.8.2019, GN.6623.9.2019, GN.6623.2.2020, GN.6623.3.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.7.2020, GN.6623.8.2020, GN.6623.9.2020, GN.6623.10.2020, GN.6623.11.2020, GN.6623.2a-2e.2021, GN.6623.5.2021, GN.6623.6.2021.

- oględziny wybranych trzech działek o nr 274, 275 i 283 zlokalizowanych w gminie Nowa Brzeźnica, obręb Łązek, w stosunku do których przeprowadzona została gleboznawcza klasyfikacja gruntów i wydana została przez Starostę decyzja z dnia 26 lutego 2019 r. nr GN.6623.2.2019,
- dowód z opinii biegłego z zakresu gleboznawstwa i nauk o ziemi w przedmiocie oceny prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji sporządzonych przez klasyfikatorów, w tym zwłaszcza dokonanie oceny zgodności ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych wykazanych w tych projektach w odniesieniu do ww. działek, poprzez porównanie stanu rzeczywistego (w terenie) ze stanem wynikającym z projektów ustalenia klasyfikacji.

W wydanej opinii biegły stwierdził w odniesieniu do danych zawartych w ww. projektach klasyfikacji:

- zgodność ze stanem rzeczywistym rodzajów użytków gruntowych,
- częściowy brak zgodności typu gleby (wbrew projektowi klasyfikacji nie stwierdzono na działkach będących przedmiotem badania występowania gleb pływowych) i całkowity brak zgodności gatunku gleby ze stanem rzeczywistym (wbrew projektowi na działkach nr 274 i 275 nie stwierdzono występowania gleby klasy V, zaś na działce nr 283 – gleby klasy VI),
- brak zgodności ze stanem rzeczywistym ustalenia klas bonitacyjnych, który polegał na tym, iż ww. decyzji na działkach nr 274 i 275 wprowadzono zmianę z użytku rolnego RV na użytek leśny LsV, zaś na działce nr 283 z użytku rolnego RVI na użytek leśny LsVI, podczas gdy gleby zbadane na działkach prezentowały klasy odpowiednio LsIV i LsV³¹.

Ponadto w opinii biegłego klasyfikator, który dokonywał klasyfikacji nie wykonał odkrywek glebowych, co było niezgodne z obowiązującymi zasadami klasyfikacji gruntów. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 450-2438, 2469-2488, 2498-2532)

2.4. We wszystkich skontrolowanych sprawach dane wynikające z decyzji w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGIB, przy czym w części skontrolowanych spraw nastąpiło to ze zwłoką. Opóźnienia, a w dwóch przypadkach również zaniechania, miały miejsce również przy przekazywaniu informacji o zmianach wprowadzonych do EGIB do właściwych gmin. Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W ramach kontroli, w celu dokonania oceny aktualności danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków przeprowadzono:

- oględziny działki nr 5187/4 usytuowanej w mieście Pajęczno, należącej do powiatu pajęczańskiego, co do której w EGIB część oznaczono jako B (tereny mieszkaniowe), pozostałą część oznaczono jako RIVb (grunty rolne klasy IV „b”),
- dowód z opinii biegłego z zakresu gleboznawstwa i nauk o ziemi w przedmiocie dokonania oceny aktualności oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych wykazanych w EGIB.

³¹ Stwierdzone rozbieżności pozostawały bez wpływu na wymiar podatku leśnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.) zwalnia się od podatku leśnego lasy z drzewostanem do 40 lat. Według danych leśnych (Bank Danych o Lasach) działki nr 274 i 275 należały do pododdziału leśnego nr 805-k i porośnięte były lasem zaliczonym do boru mieszanego świeżego. Drzewostan stanowiła głównie dominująca sosna zwyczajna w wieku 22 lat. Działka nr 283 należała do pododdziału leśnego nr 805-f i porośnięta była lasem (bór świeży) powstałym głównie w wyniku nasadzenia. W drzewostanie dominowała sosna zwyczajna w wieku 23 lat.

Z przeprowadzonych oględzin ww. działki, wynikało, że teren działki w części zabudowany był budynkiem użyteczności publicznej (niemieszkalnym) otoczonym z dwóch stron niewielkim trawnikiem, w części natomiast funkcjonował jako utwardzony (pokryty asfaltem) parking dla pracowników Starostwa i klientów. Teren działki został wyłączony z produkcji rolnej. Stwierdzoną niezgodność pomiędzy stanem rzeczywistym a wykazanym w EGiB potwierdził w swojej opinii biegły. Stwierdził on niezgodność ze stanem rzeczywistym rodzajów użytków gruntowych wykazanych w EGiB, brak zgodności typu, rodzaju i gatunku gleby na mapie klasyfikacyjnej ze stanem faktycznym oraz niezgodność klasy bonitacyjnej wskazanej w EGiB ze stanem faktycznym³². Szerzej o tym w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 450-2438, 2469-2488, 2498-2532)

2.5. W okresie objętym kontrolą do Starosty oraz do Rady Powiatu Pajęczańskiego nie wpłynęły skargi i wnioski, w tym o udzielenie informacji publicznej, dotyczące zagadnień związanych z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów

(akta kontroli str. 170-171)

2.6. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie zostały przeprowadzone kontrole zewnętrzne obejmujące swoim zakresem przedmiotowym gleboznawczą klasyfikację gruntów.

(akta kontroli str. 172)

2.7. Pomimo zidentyfikowania problemów w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie były one uwzględniane w analizie ryzyka przeprowadzanej w Starostwie, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 2498-2503)

2.8. Nadzór nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych w Starostwie nie był prowadzony rzetelnie, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 2498-2503)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 25 postępowaniach³³ na 50 skontrolowanych (50%) decyzje wydano po upływie od 33 do nawet 446 dni od daty wszczęcia postępowania. Stanowiło to naruszenie art. 35 § 1 kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, oraz § 3 cytowanego przepisu, stosownie do którego załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca (...) od dnia wszczęcia postępowania. Zwłoka w załatwianiu spraw stanowiła również naruszenie wyrażonej w art. 12 § 1 kpa zasady szybkości postępowania, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

³² Stwierdzone rozbieżności pozostawały bez wpływu na wymiar podatku od nieruchomości. Zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 3 stawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452 ze zm.) opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych, urzędów związków metropolitalnych i urzędów marszałkowskich.

³³ GN.6623.1.2017, GN.6623.4.2017, GN.6623.6.2017, GN.6623.10.2017, GN.6623.13.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.6.2018, GN.6623.1.2019, GN.6623.2.2019, GN.6623.3.2019, GN.6623.4.2019, GN.6623.7.2019, GN.6623.8.2019, GN.6623.1.2020, GN.6623.2.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.6.2020, GN.6623.7.2020, GN.6623.8.2020, GN.6623.1.2021, GN.6623.2a-2e.2021.

Jako przyczynę zaistniałego stanu rzeczy Starosta wskazał na konieczność oczekiwania na dokumenty od klasyfikatorów przed wydaniem decyzji oraz duże obciążenie pracą.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

2. W 25 postępowaniach³⁴ nie poinformowano stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, nie podano przyczyn zaistniałego stanu rzeczy, nowych terminów zalutwienia sprawy oraz nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 kpa, zgodnie z którym o każdym przypadku niezalutwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zalutwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Zaniechanie poinformowania stron o niezalutwieniu sprawy w terminie stanowiło również naruszenie wyrażonej w art. 8 § 1 cytowanej ustawy zasady zaufania do władzy publicznej, zgodnie z którą organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Dodatkowo zaniechanie to mogło pozbawić strony niezajęte prawa możliwości skorzystania ze złożenia ponaglenia w celu zwalczania nieterminowego zalutwienia spraw.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

3. W żadnej z 50 skontrolowanych spraw klasyfikatorzy wykonujący czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji (tj. analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, czynności klasyfikacyjne w terenie oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji) nie zostali upoważnieni do ich przeprowadzenia. Stanowiło to naruszenie ust. 2 powołanego przepisu, zgodnie z którym czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, przeprowadza osoba upoważniona przez starostę, zwana dalej "klasyfikatorem".

Jako przyczynę zaistniałego stanu rzeczy Starosta wskazał, że co do zasady klasyfikatorzy nie występowali z wnioskami o wydanie upoważnień do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

NIK zauważa, że przepisy nie wymagają od klasyfikatorów składania wniosków o wydanie upoważnień. Wymagają natomiast, aby czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji przeprowadzała osoba upoważniona przez starostę, co oznacza, że to na staroście ciąży obowiązek udzielenia takiego upoważnienia klasyfikatorowi.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

4. W 29 spośród 50 skontrolowanych postępowań klasyfikacyjnych (58%) wnioskodawca sam dokonał wyboru klasyfikatora i wskazał go już w treści wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji oraz zobowiązał się do pokrycia jego wynagrodzenia albo w treści wniosku zobowiązał się do pokrycia kosztów klasyfikacji i transportu bądź też załączył gotowy projekt ponownej klasyfikacji do wniosku. Taki sposób postępowania – zezwalanie wnioskodawcom na samodzielny wybór klasyfikatorów albo wręcz na składanie wraz z wnioskami projektów nowej klasyfikacji – oznaczał nieuprawnione scedowanie przez Starostę władztwa publicznego w sferze dokonywania urzędowej klasyfikacji gleb na wnioskodawcę zainteresowanego rozstrzygnięciem sprawy. W świetle przepisów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów to staroście, a nie

³⁴ GN.6623.1.2017, GN.6623.4.2017, GN.6623.6.2017, GN.6623.10.2017, GN.6623.13.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.6.2018, GN.6623.1.2019, GN.6623.2.2019, GN.6623.3.2019, GN.6623.4.2019, GN.6623.7.2019, GN.6623.8.2019, GN.6623.1.2020, GN.6623.2.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.6.2020, GN.6623.7.2020, GN.6623.8.2020, GN.6623.1.2021, GN.6623.2a-2e.2021.

wnioskodawcy, przysługuje uprawnienie do udzielenia upoważnienia klasyfikatorowi, a zatem także do dokonania jego wyboru. Zgodnie bowiem z § 3 powołanego rozporządzenia, klasyfikację przeprowadza starosta. A wybrane czynności w ramach klasyfikacji, wskazane w § 5 ust. 1 pkt 1-3 powołanego rozporządzenia, przeprowadza, zgodnie z § 5 ust. 2, osoba przez niego upoważniona, zwana „klasyfikatorem”. Ponadto sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, w tym w szczególności protokołu, przed złożeniem przez stronę wniosku o wszczęcie postępowania (od siedmiu do nawet 120 dni przed) oznaczało, że klasyfikator wykonał czynności w terenie poza postępowaniem administracyjnym w przedmiocie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Postępowanie na żądanie strony wszczyna się bowiem, zgodnie z art. 61 § 3 kpa, w dacie doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

Starosta wyjaśnił, że od powstania Starostwa w 1999 r. w przypadku prowadzenia postępowań o zmianę klasyfikacji gleboznawczej gruntów na wniosek, wnioskodawcy wybierali klasyfikatorów z udostępnianej im listy i rozliczali się z nimi bezpośrednio, bez udziału Starostwa. Starosta podkreślił, że taki sposób działania nie budził zastrzeżeń, a kontrola zarządcza nie wykazywała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 139-140, 450-2438, 2498-2532)

5. We wszystkich 38 skontrolowanych postępowaniach klasyfikacyjnych prowadzonych na wniosek³⁵ nie wydano postanowień o obciążeniu wnioskodawców kosztami wynagrodzenia klasyfikatora. Stanowiło to naruszenie art. 264 § 1 kpa, zgodnie z którym jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Stosownie do art. 262 § 1 pkt 2 kpa stroną obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Z kolei zgodnie z art. 263 § 1 powołanej ustawy do kosztów postępowania zalicza się m.in. koszty podróży i inne należności biegłych, a zgodnie z orzecnictwem i utrwaloną praktyką operat klasyfikacyjny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 kpa.

Przyczyną zaistniałego stanu rzeczy był, jak wyjaśnił Starosta, przyjęty sposób postępowania w sprawach o zmianę klasyfikacji gleboznawczej gruntów na wniosek, w którym wnioskodawcy wybierali klasyfikatorów z udostępnianej im listy i rozliczali się z nimi bezpośrednio, bez udziału Starostwa. Starosta podkreślił, że taki sposób działania nie budził zastrzeżeń, a kontrola zarządcza nie wykazywała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 139-140, 450-2438, 2498-2532)

6. We wszystkich wszczętych na wniosek postępowaniach bezzasadnie wydano zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zgodnie bowiem z art. 61 § 1 kpa postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, a stosownie do § 3 powołanego przepisu – datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Oznacza to, że nie zachodzi potrzeba wydawania zawiadomienia o wszczęciu postępowania

³⁵ GN.6623.1.2017, GN.6623.2.2017, GN.6623.3.2017, GN.6623.4.2017, GN.6623.5.2017, GN.6623.6.2017, GN.6623.10.2017, GN.6623.11.2017, GN.6623.13.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.3.2018, GN.6623.4.2018, GN.6623.5.2018, GN.6623.6.2018, GN.6623.7.2018, GN.6623.1.2019, GN.6623.2.2019, GN.6623.3.2019, GN.6623.4.2019, GN.6623.5.2019, GN.6623.6.2019, GN.6623.7.2019, GN.6623.8.2019, GN.6623.9.2019, GN.6623.1.2020, GN.6623.2.2020, GN.6623.3.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.6.2020, GN.6623.7.2020, GN.6623.8.2020, GN.6623.1.2021, GN.6623.2a-2e.2021.

administracyjnego, ponieważ w świetle prawa wszczyna się ono w dacie złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

7. We wszystkich skontrolowanych postępowaniach wszczętych z urzędu wydane zawiadomienie o wszczęciu z urzędu przeprowadzenia klasyfikacji nie zawierało informacji o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji oraz imieniu i nazwisku klasyfikatora. Stanowiło to naruszenie § 6 ust. 1 pkt 3-5 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym zawiadomienie o wszczęciu z urzędu przeprowadzenia klasyfikacji powinno zawierać wskazane powyżej elementy.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

8. We wszystkich skontrolowanych postępowaniach wszczętych z urzędu czynności klasyfikacyjne w terenie przeprowadzone zostały jeszcze przed datą doręczenia zawiadomień o wszczęciu. Stanowiło to naruszenie § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, zgodnie z którym termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie nie może być krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, tj. zawiadomienia o wszczęciu z urzędu przeprowadzenia klasyfikacji. Tymczasem w zbadanych sprawach czynności klasyfikacyjne przeprowadzone zostały od 33 do 97 dni przed doręczeniem zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Ponadto zgodnie z art. 61 § 3 kpa postępowanie administracyjne wszczyna się z urzędu w dacie doręczenia stronie postępowania zawiadomienia o jego wszczęciu. Oznacza to, że czynności klasyfikacyjne przeprowadzone zostały poza ramami postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

9. We wszystkich skontrolowanych sprawach prowadzonych na wniosek nie zawiadomiono wnioskodawców o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. W treści skierowanych do wnioskodawców zawiadomień zawarto jedynie pouczenie o możliwości wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału przed wydaniem decyzji w terminie siedmiu dni. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym w przypadku klasyfikacji przeprowadzanej na wniosek właściciela starosta zawiadamia właściciela o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. Stosownie zaś do § 10 pkt 2 powołanego rozporządzenia zastrzeżenia do projektu ustalenia klasyfikacji mogą być zgłaszane w ciągu 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w § 9 ust. 2.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

10. We wszystkich skontrolowanych sprawach prowadzonych z urzędu nie zawiadomiono właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektów ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed tym terminem. W treści skierowanych do właścicieli zawiadomień nie zawarto pouczenia o wyłożeniu projektu klasyfikacji do publicznego wglądu, zawarto natomiast pouczenie o możliwości wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału przed wydaniem decyzji w terminie siedmiu dni. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, zgodnie z którym w przypadku klasyfikacji przeprowadzanej z urzędu starosta zawiadamia właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed tym terminem.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

11. W 38 spośród 50 skontrolowanych spraw³⁶ (76%) decyzje zostały wydane przed upływem 14 dni licząc od daty doręczenia stronom niespełniających wymogów prawa zawiadomień, o których mowa w punktach 9 i 10 niniejszej sekcji wystąpienia pokontrolnego. Stanowiło to naruszenie § 10 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, zgodnie z którym 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. Jednocześnie przepisy nie przewidywały możliwości skrócenia tych terminów, nawet na wniosek strony postępowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty przyczynami nieprawidłowości wskazanych w punktach 2-11 było przyjęcie przez pracownice Wydziału GN odpowiedzialne za postępowania klasyfikacyjne sposobu ich prowadzenia po pracownikach prowadzących tę kategorię postępowań w przeszłości. Jako dodatkowe przyczyny Starosta wskazał niekorzystanie przez nie z kursów lub szkoleń w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych oraz duże obciążenie pracą. Wyjaśnienia udzielone przez Starostę potwierdzały ustalenia opisane w obszarze 1 punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

12. Starosta, będący z mocy prawa organem powierzającym klasyfikatorowi przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie, nie wyegzekwował od klasyfikatorów sporządzenia mapy klasyfikacyjnej zawierającej oznaczenia: typów, rodzajów i gatunków gleb w 17 spośród 50 skontrolowanych spraw (34%)³⁷, numerów konturów klas bonitacyjnych w 21 skontrolowanych sprawach (42%)³⁸, jednostki ewidencyjnej w jednej sprawie³⁹, ustalonych granic zasięgów konturów typów gleb w 11 sprawach (22%)⁴⁰. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, zgodnie z którym projekt ustalenia klasyfikacji obejmuje mapę klasyfikacji, sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej, zawierającą w szczególności: ustalone granice zasięgów konturów typów gleb, oznaczenie jednostki ewidencyjnej i obrębu, oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, numery konturów klas bonitacyjnych.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

13. Starosta, będący z mocy prawa organem powierzającym klasyfikatorowi przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie, nie wyegzekwował od klasyfikatorów sporządzenia protokołu zawierającego: ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją, w tym ukształtowanie terenu, jego wzniesienie nad poziom morza, ilość opadów atmosferycznych, stosunki wodne, istniejące budowle wodno-melioracyjne, dominujące rodzaje użytków gruntowych, typy gleb oraz dominujące klasy bonitacyjne w 16 spośród 50 skontrolowanych spraw

³⁶ GN.6623.1.2017, GN.6623.2.2017, GN.6623.3.2017, GN.6623.4.2017, GN.6623.5.2017, GN.6623.6.2017, GN.6623.13.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.3.2018, GN.6623.4.2018, GN.6623.5.2018, GN.6623.7.2018, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.1.2019, GN.6623.3.2019, GN.6623.6.2019, GN.6623.7.2019, GN.6623.8.2019, GN.6623.9.2019, GN.6623.2.2020, GN.6623.3.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.7.2020, GN.6623.8.2020, GN.6623.9.2020, GN.6623.10.2020, GN.6623.11.2020, GN.6623.2a-2e.2021, GN.6623.5.2021, GN.6623.6.2021.

³⁷ GN.6623.1.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.1.2019, GN.6623.2.2019, GN.6623.4.2019, GN.6623.9.2019, GN.6623.10.2019, GN.6623.2.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.9.2020, GN.6623.10.2020, GN.6623.11.2020, GN.6623.1.2021.

³⁸ GN.6623.1.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.1.2019, GN.6623.2.2019, GN.6623.4.2019, GN.6623.9.2019, GN.6623.10.2019, GN.6623.2.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.9.2020, GN.6623.10.2020, GN.6623.11.2020, GN.6623.1.2021, GN.6623.3.2021, GN.6623.4.2021, GN.6623.5.2021, GN.6623.6.2021.

³⁹ GN.6623.6.2017.

⁴⁰ GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2019, GN.6623.4.2019, GN.6623.9.2019, GN.6623.10.2019, GN.6623.2.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.9.2020, GN.6623.10.2020, GN.6623.11.2020, GN.6623.1.2021.

(32%)⁴¹; określenie ilości opadów atmosferycznych, opis stosunków wodnych oraz istniejących budowli wodno-melioracyjnych w jednej sprawie⁴²; opisu istniejących budowli wodno-melioracyjnych w dwóch sprawach⁴³; informacji o mapie ewidencyjnej w jednej sprawie⁴⁴. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów określającego elementy, które muszą być ujęte w protokole stanowiącym część projektu ustalenia klasyfikacji.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

14. W 19 spośród 50 skontrolowanych spraw (38%)⁴⁵ Starosta, będący z mocy prawa organem powierzającym klasyfikatorowi przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie, nie wyegzekwował od klasyfikatorów wykonania odkrywek glebowych, na skutek czego nie zostały one ujęte na mapach klasyfikacyjnych oraz w protokołach. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 2 pkt 1 lit. d i pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym projekt ustalenia klasyfikacji obejmuje: mapę klasyfikacji, sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej, zawierającą w szczególności położenie odkrywek glebowych i ich numery oraz protokół zawierający w szczególności zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne. Niewykonanie odkrywek glebowych mogło spowodować nieprawidłowe sklasyfikowanie gruntów w zakresie typu gleby, jej gatunku i klasy bonitacyjnej, co potwierdziła opinia biegłego, o której mowa w obszarze 2 punkcie 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W odniesieniu do nieprawidłowości opisanych w punktach 12-14 Starosta wyjaśnił, że podczas szkoleń dla weryfikatorów operatów technicznych prowadzonych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii⁴⁶ przekazane zostało, że odpowiedzialność za pracę geodezyjną spoczywa na wykonawcy pracy geodezyjnej, zaś zadaniem urzędu jest jedynie formalna weryfikacja przedłożonego operatu, a nie jego ocena merytoryczna. Żaden z pracowników Starostwa nie ma kwalifikacji klasyfikatora, co również uniemożliwia merytoryczną ocenę przedłożonego projektu klasyfikacji. Dodatkowo Starosta podkreślił, że zgodnie z wiedzą pozyskaną podczas szkoleń prowadzonych przez GUGiK wynikiem weryfikacji operatu klasyfikacyjnego sporządzonego przez klasyfikatora powinno być jego przyjęcie do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a nie jego nieprzyjęcie. Ponadto, w odniesieniu do braku odkrywek glebowych Starosta wskazał, że w sprawach dotyczących terenów rekultywowanych klasyfikator podjął próbę wykonania odkrywki, ale okazały się one nieskuteczne z uwagi na trudny teren (rumosz skalny).

NIK podkreśla, że przepis § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów zawiera katalog elementów, które powinny być ujęte w projekcie ustalenia klasyfikacji. Sprawdzenie ich umieszczenia przez klasyfikatora w przedkładanym projekcie nie stanowi jego kontroli merytorycznej i nie wymaga posiadania kwalifikacji zawodowych klasyfikatora gruntów.

(akta kontroli str. 450-2438, 2469-2488, 2498-2532)

⁴¹ GN.6623.1.2017, GN.6623.6.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.1.2019, GN.6623.4.2019, GN.6623.9.2019, GN.6623.10.2019, GN.6623.2.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.9.2020, GN.6623.10.2020, GN.6623.11.2020.

⁴² GN.6623.4.2017.

⁴³ GN.6623.4.2018, GN.6623.5.2018.

⁴⁴ GN.6623.9.2019.

⁴⁵ GN.6623.1.2017, GN.6623.6.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.1.2019, GN.6623.2.2019, GN.6623.4.2019, GN.6623.9.2019, GN.6623.10.2019, GN.6623.2.2020, GN.6623.5.2020, GN.6623.9.2020, GN.6623.10.2020, GN.6623.11.2020, GN.6623.1.2021.

⁴⁶ Dalej: GUGiK.

15. W 13 spośród 50 skontrolowanych spraw (26%) dane wynikające z decyzji w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB po upływie od 31 do nawet 273 dni po uprawomocnieniu się decyzji⁴⁷. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴⁸, zgodnie z którym starosta niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów, o których mowa w ust. 1-3, wpisuje dane z nich wynikające do ewidencji gruntów i budynków oraz do rejestru cen nieruchomości w zakresie wynikającym z tej ewidencji lub rejestru.

Starosta wyjaśnił, że przyczynami opóźnień we wprowadzaniu danych do EGiB były urlopy lub zwolnienia.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

16. W 19 spośród 50 skontrolowanych spraw (38%) informacje o zmianach w EGiB przekazano do właściwej gminy w terminie od 15 do 36 dni po ich dokonaniu⁴⁹, zaś w dwóch sprawach⁵⁰ informacje takie w ogóle nie zostały przekazane. Stanowiło to naruszenie § 35 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵¹, zgodnie z którym o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych starosta, w terminie 14 dni od dokonania zmiany w ewidencji, zawiadamia organy podatkowe – w przypadku zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego.

Jako przyczynę zaistniałego stanu rzeczy Starosta wskazał przyjęty sposób postępowania, w którym informacje do organów podatkowych wysyłane były raz w miesiącu. Obecnie przekazanie informacji o zmianach w EGiB następuje drogą elektroniczną niezwłocznie po ich wprowadzeniu. W odniesieniu od dwóch spraw, w których informacje nie zostały przekazane w ogóle, Starosta wyjaśnił, że nie odnaleziono potwierdzenia przekazania, a pracownik, który się tym zajmował, jest już na emeryturze.

(akta kontroli str. 450-2438, 2498-2532)

17. W odniesieniu do działki nr 5187/4 ulokowanej w obrębie Miasto Pajęczno, należącej do powiatu pajęczańskiego, stwierdzono niezgodność między stanem rzeczywistym (teren wyłączony z produkcji rolnej, częściowo zabudowany budynkiem użyteczności publicznej a w pozostałej części zajęty pod asfaltowy parking) a wykazanim w EGiB (część działki oznaczono jako B – tereny mieszkaniowe, pozostałą część oznaczono jako RIVb – grunty rolne klasy IV „b”). Starosta pajęczański nie dokonał aktualizacji danych objętych EGiB, co stanowiło naruszenie art. 22 ust. 2 zd. 1 prawa geodezyjnego, zgodnie z którym podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian.

Starosta wyjaśnił, że aktualizacja danych dotyczących ww. działki ma nastąpić podczas modernizacji EGiB dla Pajęczna, a dotychczas na kompleksową modernizację tej ewidencji nie pozwoliły skromne środki finansowe.

(akta kontroli str. 450-2438, 2441-2442, 2469-2488, 2498-2532)

⁴⁷ GN.6623.1.2017, GN.6623.6.2017, GN.6623.10.2017, GN.6623.11.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.4.2018, GN.6623.5.2018, GN.6623.6.2018, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.1.2019.

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.; dalej: prawo geodezyjne.

⁴⁹ GN.6623.4.2017, GN.6623.6.2017, GN.6623.13.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.4.2018, GN.6623.5.2018, GN.6623.6.2018, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.3.2019, GN.6623.4.2019, GN.6623.6.2019, GN.6623.10.2019, GN.6623.2.2020, GN.6623.6.2020, GN.6623.8.2020, GN.6623.6.2021.

⁵⁰ GN.6623.1.2017, GN.6623.14.2017.

⁵¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1390; dalej: rozporządzenie w sprawie EGiB.

18. Nieuwzględnianie w analizie ryzyka problemów w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów (brak wykwalifikowanych osób chętnych do pracy na stanowiskach zajmujących się gleboznawczą klasyfikacją gruntów; ograniczony budżet Powiatu, który nie pozwalał na prowadzenie postępowań bez bezpośredniego rozliczania się wnioskodawców z klasyfikatorami; duże obciążenie pracą zatrudnionych w Wydziale GN osób zajmujących się prowadzeniem EGIB (kilka tysięcy zmian rocznie); trwający od lat niski poziom wynagrodzeń). Analiza ryzyka powinna być prowadzona dla Starostwa raz do roku jako element kontroli zarządczej. Stanowiło to naruszenie pkt 3 „Identyfikacja ryzyka” załącznika do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem⁵², zgodnie z którym nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań.

Z kolei zgodnie z preambułą do standardów B w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵³, zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie zaś ze standardem B 6 cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W odniesieniu do określonych celów i zadań należy z kolei, zgodnie ze standardami B 7 i B 8, nie rzadziej niż raz w roku dokonać identyfikacji ryzyka. Zaś zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków oraz należy określić akceptowalny poziom ryzyka.

Starosta wyjaśnił, że ww. problemy kadrowe nie były uwzględniane w analizie ryzyka, ponieważ sądzono, że miały one charakter przejściowy i z czasem zostaną one rozwiązane.

(akta kontroli str. 136, 139-166, 2498-2503)

19. Nierzetelny nadzór nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych w Starostwie. Realizacja zadań z ww. zakresu nie była bowiem przedmiotem kontroli wewnętrznych, audytów i innych działań nadzorczych, a w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości zarówno w działaniach pracowników prowadzących postępowania administracyjne, jak i w czynnościach związanych z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów należących do obowiązków klasyfikatorów.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną zaistniałego stanu rzeczy była ilość obowiązków i natłok pracy w Wydziale GN, który uniemożliwił sprawowanie należytego nadzoru.

Zdaniem NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Ilość obowiązków i natłok pracy w Wydziale Geodezji nie mają bezpośredniego związku z wykonywaniem nadzoru przez inne służby Starosty.

(akta kontroli str. 2498-2503)

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania klasyfikacyjne były prowadzone nieprawidłowo – nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich 50 skontrolowanych sprawach. Decyzje były wydawane nieterminowo, a strony nie były zawiadamiane o niezakończonym w terminie. W postępowaniach wszczętych na wniosek wyboru klasyfikatorów dokonywali

⁵² Dz. Urz. MF poz. 56.

⁵³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

wnioskodawcy, którzy następnie wypłacali im bezpośrednio wynagrodzenie. W tych sprawach nie zawiadomiono wnioskodawców o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia. W postępowaniach wszczętych z urzędu zawiadomienia nie zawierały elementów wymaganych przepisami prawa – danych klasyfikatora, miejsca i terminu przeprowadzenia klasyfikacji oraz jej harmonogramu. W tych sprawach czynności klasyfikacyjne w terenie przeprowadzone zostały przed datą doręczenia ww. zawiadomień właścicielom. Właściciele nie zawiadomiono również o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektów ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed tym terminem. Starosta nie wydawał upoważnień dla klasyfikatorów, a ich działania nie były rzetelnie weryfikowane. Sporządzone przez nich projekty klasyfikacji, obejmujące mapę i protokół, nie zawierały części elementów wymaganych przepisami prawa, w tym w szczególności położenia i zestawienia opisów odkrywek glebowych, które w 19 sprawach nie zostały w ogóle wykonane. We wszystkich skontrolowanych sprawach dane wynikające z decyzji w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB, przy czym w części skontrolowanych spraw nastąpiło to ze zwłoką. Opóźnienia miały miejsce również przy przekazywaniu informacji o zmianach wprowadzonych do EGiB do właściwych gmin. Problemy w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie były uwzględnione w analizie ryzyka.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie pracownikom Starostwa prowadzącym i nadzorującym postępowania administracyjne w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów możliwości uzupełnienia i ugruntowania wiedzy w zakresie znajomości i praktycznego stosowania przepisów prawa regulujących te postępowania, w tym w szczególności kpa, rozporządzenia w sprawie klasyfikacji oraz wewnętrznego regulaminu stosowania procedur zamówień publicznych.
2. Zorganizowanie realizacji zadań przez pracowników Starostwa prowadzących i nadzorujących postępowania administracyjne w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w sposób zapobiegający nadmiernemu obciążeniu pracą i wspierający terminowe prowadzenie spraw, w tym w szczególności wydawanie decyzji i wprowadzanie wynikających z nich zmian do EGiB.
3. Podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających sprawowanie rzetelnego nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych, w szczególności w formie kontroli wewnętrznych, audytów i innych działań nadzorczych.
4. Prowadzenie cyklicznie analizy ryzyka w odniesieniu do celów i zadań Starostwa dotyczących w szczególności gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

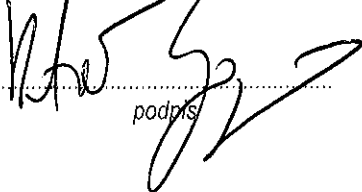
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

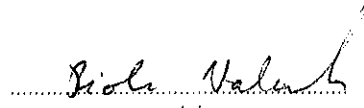
Łódź, 13 października 2022 r.

Kontroler
Rafał Gorgoń
Główny specjalista kontroli
państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak
Radca Prezesa NIK



.....
podpis