



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.013.04.2022

Pan
Miroslaw Dariusz Drzażdżewski
Starosta Powiatu Giżyckiego
ul. 1 Maja 14, 11-500 Giżycko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Giżycku, ul. 1 Maja 14, 11-500 Giżycko (dalej „Starostwo” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Dariusz Drzażdżewski - Starosta Powiatu Giżyckiego od 22 listopada 2018 r. (dalej „Starosta”). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Waław Strażewicz – od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/80/2022 z 10 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	<p>Realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przydzielono wyodrębnionej w strukturze Starostwa komórce organizacyjnej i powierzono je wyznaczonym osobom, które posiadały odpowiednie do powierzonych zadań doświadczenie i wynikające z niego wiedzę techniczną. W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa³ zamieszczono m.in. informacje dotyczące przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.</p> <p>Starosta ustalił zasady wyboru kandydata na upoważnionego klasyfikatora gruntów, określając jego zadania dla prawidłowego wykonania klasyfikacji gruntów. Od klasyfikatorów wymagano posiadania i udokumentowania wykształcenia i doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb. Informacje o tym, jakie wymagania powinna spełnić osoba ubiegająca się o wydanie takiego upoważnienia oraz o warunkach i zasadach jego wydawania zamieszczono w BIP Starostwa, jednak dopiero w toku kontroli NIK.</p> <p>Prowadzenie spraw związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów i nadzór nad jej wykonaniem odbywało się w większości badanych przypadków z naruszeniem przepisów i zasad rzetelnego działania. Stwierdzono bowiem, że: zaniechano wyznaczania klasyfikatora do wykonania czynności w postępowaniach prowadzonych na wniosek strony, nie przestrzegano terminów na wydanie decyzji,</p>
--------------	--

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: „BIP”.

nieterminowo dokonywano również zmian w ewidencji gruntów i budynków⁴ oraz informowano stosowne gminy o dokonaniu tych zmian. Nierzetelnie weryfikowano, składane w ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, operaty z klasyfikacji gruntów, które nie posiadały niektórych elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji gruntów. Na przykładzie jednej nieruchomości stwierdzono, że ewidencja gruntów i budynków nie w pełni odzwierciedlała stan rzeczywisty w terenie. Powyższe wskazuje na to, że realizowany w Starostwie nadzór nad realizacją zadań związanych z klasyfikacją gruntów był nieskuteczny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

Obszar

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (I kw.) Starosta wydał łącznie 132 decyzje dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj.:

- 109 decyzji wydano po przeprowadzeniu klasyfikacji na wniosek zainteresowanego (12 w 2017 r., 13 w 2018 r., 7 w 2019 r., 32 w 2020 r., 31 w 2021 r. i 14 w I kw. 2022 r.),
- 23 decyzje – po przeprowadzeniu klasyfikacji z urzędu (0 w 2017 r., 19 w 2018 r., 0 w 2019 r., 3 w 2020 r., 0 w 2021 r. i 1 w I kw. 2022 r.).

W badanym okresie, Starosta wydał trzy decyzje umarzające postępowanie w sprawie klasyfikacji 188,5694 ha gruntów, z tego w jednym przypadku w związku z wycofaniem wniosku przez zainteresowanego oraz w dwóch przypadkach w związku z rezygnacją klasyfikatora wykonującego klasyfikację gruntów. W uzasadnieniu decyzji podano, że w związku z rezygnacją klasyfikatora z wykonania klasyfikacji gruntów, postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

Starosta wyjaśnił, że nie dokonywano wyboru nowego klasyfikatora przyjmując, iż strona nie jest już zainteresowana przeprowadzeniem ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, gdyż nie wskazała nowego wykonawcy. W celu zakończenia postępowań wydano decyzje umarzające, aby nie pozostawiać spraw bez rozpatrzenia. Strony nie wniosły odwołań od wydanych decyzji, a zatem sprawy zostały zakończone.

Decyzje wydane po przeprowadzeniu klasyfikacji gruntów z urzędu dotyczyły: w pięciu przypadkach gruntów po ich zalesieniu (o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁶), a w 18 przypadkach – po przeprowadzeniu modernizacji EGiB, z których pięć decyzji dotyczyło odmowy przeklasyfikowania gruntów.

(akta kontroli str. 3-23, 686-708)

1.2. Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przypisane zostały w regulaminie organizacyjnym Starostwa⁷ wydziałowi Geodezji i Gospodarki

⁴ Dalej: „EGiB”.

⁵ 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.

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1246 dalej „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

⁷ Uchwała Nr 486.2018 Zarządu Powiatu w Giżycku z 16 lipca 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Giżycku, zmieniona uchwałą 230.2020 r. z 28 lipca 2020 r., dalej:

Gruntami⁸, podlegającemu Staroście. Zadania Wydziału oraz sposób przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zostały wymienione na stronie BIP⁹ Starostwa. Na stronie BIP w pozycji „Wymagane Dokumenty” wymieniono: wniosek w sprawie zmian klasyfikacji oraz potwierdzenie dokonania opłaty skarbowej ze wskazaniem, że we wniosku należy podać geodetę (z listy upoważnionych przez Starostę), który przeprowadzi klasyfikację. W pozycji „Opłaty” wskazano m.in., że opłaty dla klasyfikatora za przygotowanie niezbędnej dokumentacji do wprowadzenia zmian w EGiB, dokonuje wnioskodawca. W BIP zamieszczono też formularze wniosku o aktualizację gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 23-63)

Starosta upoważnił Geodetę Powiatowego do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń w zakresie określonym art. 7d ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo Geodezyjne i Kartograficzne¹⁰, w tym gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przed dniem 16 lipca 2018 r. upoważnienia do wydawania decyzji w imieniu Starosty były wydawane Naczelnikom Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami, pełniącym jednocześnie obowiązki Geodety Powiatowego i zostały także wymienione w ich zakresach czynności.

(akta kontroli str. 64-83)

Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przypisano do stanowiska gospodarowania nieruchomościami skarbu państwa i ochrony gruntów rolnych i leśnych w Wydziale Geodezji. W badanym okresie na ww. stanowisku zmieniło się trzech pracowników, którym w zakresach obowiązków przypisano m.in. zadania dotyczące klasyfikacji gruntów. Pracownicy ci posiadali wykształcenie wyższe w kierunku geodezja i kartografia, a także szkolenia m.in. w zakresie ochrony gruntów i z zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. W toku kontroli NIK, pracownik zajmujący się m.in. zadaniami z zakresu klasyfikacji gruntów, kontynuował studia podyplomowe na kierunku „Gleboznawcza klasyfikacja gruntów i kartografia gleb”.

(akta kontroli str. 84-92, 686-708)

1.3. Zarządzeniem¹¹ z dnia 29 marca 2013 r. Starosta ustalił zasady wyboru kandydata na upoważnionego klasyfikatora gruntów. W zarządzeniu tym określono m.in., że kandydat powinien posiadać:

- wykształcenie o kierunku klasyfikacji gruntów lub ukończony kurs w tym zakresie, potwierdzony kopią dyplomu lub zaświadczenia,
- doświadczenie w klasyfikacji gruntów, potwierdzone wykazem co najmniej trzech prac złożonych do ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Wskazano w nim również główne zadania należące do upoważnionego klasyfikatora gruntów, tj.:

- wykonanie prac klasyfikacyjnych na zasadach określonych rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji gruntów,

„Regulamin organizacyjny”. Wcześniej obowiązujący Regulamin organizacyjny wprowadzono uchwałą Nr 145.2015 Zarządu Powiatu w Giżycku z 7 grudnia 2015 r.

⁸ Od dnia 16 lipca 2018 r. w Wydziale Geodezji i Gospodarki Gruntami dalej „Wydział Geodezji” został wyodrębnione stanowisko Geodety Powiatowy realizujący zadania państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej, w tym gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wcześniej stanowisko Geodety Powiatowego było połączone z funkcją Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami.

⁹ bip.powiatgizycki.pl/262/Wydzial_Geodezji_i_Gospodarki_Gruntami, bip.powiatgizycki.pl/208/FORMULARZE_I_ZALATWIANIE_SPRAW, bip.powiatgizycki.pl/procedury/335/27/Wydanie_decyzji_zatwierdzajacej_gleboznawc_za_klasyfikacje_gruntow.

¹⁰ Dz.U. z 2021 r., poz. 1990. – dalej „pgik”.

¹¹ Nr 5.2013 z dnia 29.03.2013 r.

- przedłożenia opinii innego upoważnionego klasyfikatora potwierdzającego prawidłowość wykonanych prac klasyfikacyjnych,
- wykonanie operatu technicznego klasyfikacyjnego i złożenie go w Powiatowym ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Do dnia 30 czerwca 2022 r. w BIP nie umieszczono ww. zarządzenia oraz informacji w innej formie o tym, jakie wymagania powinna spełnić osoba ubiegająca się o upoważnienie Starosty do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu giżyckiego oraz o warunkach i zasadach wydawania takich upoważnień.

Starosta wyjaśnił, że interesujące klientów informacje dotyczące zasad udzielania upoważnień dotyczących klasyfikacji gruntów były udzielane podczas osobistych wizyt w urzędzie oraz telefonicznie. Treść zarządzenia zawsze była dostępna na stanowisku prowadzącego sprawę i na życzenie klienta udostępniana. Treści zarządzenia nie zamieszczono w BIP ponieważ obowiązek taki nie wynikał z obowiązujących przepisów prawa.

(akta kontroli str. 47-63, 93, 686-708)

Wydanie przez Starostę upoważnień do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu giżyckiego było poprzedzone złożeniem przez kandydata na klasyfikatora wniosku wraz z dokumentami wymaganymi ww. zarządzeniem. Analizę dokumentów dostarczonych przez kandydatów na klasyfikatorów dokonywał pracownik merytoryczny w Wydziale Geodezji zajmujący się m.in. zadaniami z zakresu klasyfikacji gruntów i przygotowywał upoważnienia do podpisu Starosty przy akceptacji Naczelnika Wydziału lub Geodety Powiatowego.

Według stanu na 30 czerwca 2022 r. upoważnienie Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu giżyckiego posiadało 18 osób. Wszystkie osoby, którym udzielono upoważnienia posiadały wykształcenie lub szkolenia w kierunku gleboznawczej klasyfikacji gruntów, potwierdzone kopią dyplomu lub zaświadczenia, a także udokumentowane złożenie do ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej co najmniej trzech prac w ww. zakresie. Upoważnienia były wydane bez określenia terminu ich obowiązywania. Wykaz osób uprawnionych w ww. zakresie nie został opublikowany na stronie BIP Starostwa.

Starosta wyjaśnił, że udzielone upoważnienie do przeprowadzania klasyfikacji gruntów jest ważne do odwołania, przepisy prawa nie określają wprost okresu obowiązywania upoważnienia i tego, że powinno być wydawane do każdej sprawy osobno. Wskazał też, że § 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nie reguluje sposobu wyłaniania wykonawcy do prac klasyfikacyjnych, a § 5 ust. 2 tego rozporządzenia wskazuje jedynie, że czynności klasyfikacyjne przeprowadza osoba upoważniona przez Starostę, zwana dalej „klasyfikatorem”. Podał również, że w przypadku udzielania upoważnień do każdorazowo przeprowadzanego postępowania o ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, pracownik odpowiedzialny za prowadzenie postępowań musiałby dokonywać dodatkowych czynności, co wpływałoby na wydłużenie czasu załatwienia sprawy na i tak już mocno przeciążonym stanowisku pracy. Ponadto wskazał, że lista klasyfikatorów zawsze była dostępna na stanowisku prowadzącego sprawę i na życzenie klienta udostępniana. Listy nie zamieszczono w BIP ponieważ obowiązek taki nie wynikał z obowiązujących przepisów prawa.

(akta kontroli str. 94-110, 686-708)

Pismem z dnia 28 czerwca 2022 r. odwołano upoważnienie jednemu klasyfikatorowi z powodu zamknięcia działalności gospodarczej (31 maja 2022 r.) oraz

niewykonania przez niego 22 operatów technicznych w ramach przekazanych mu wniosków dotyczących klasyfikacji gruntów, które wpłynęły do Urzędu w 2021 r.

(akta kontroli str. 109)

W dniu 6 lipca 2022 r. na stronie BIP Starostwa umieszczono zarządzenie Starosty z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie ustalenia kwalifikacji, jakie powinien posiadać klasyfikator upoważniony przez Starostę do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu giżyckiego oraz listę 17 osób upoważnionych do przeprowadzania klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 47-63, 94-108)

1.4. Gleboznawczą klasyfikację gruntów z urzędu przeprowadzono:

- po zalesieniu gruntów na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (§ 4 pkt 6); Starostwo wydało pięć decyzji ustalających klasyfikację gruntów. Informacja o konieczności aktualizacji klasyfikacji gruntów pochodziła z Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa, który przekazał dokumentację z zalesienia gruntów;
- w trakcie przeprowadzonej modernizacji ewidencji gruntów i budynków (§ 4 pkt 4), realizowanej w ramach porozumienia Starosty z Głównym Geodetą Kraju dotyczącego realizacji projektu „Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II¹²”. Zadanie realizował i finansował Główny Urząd Geodezji i Kartografii (przypis nr 14), a Starostwo wydało 18 decyzji ustalających klasyfikację gruntów.

Ponadto, w ramach umowy¹³ zawartej przez Starostę z wykonawcą zadania „Cyfryzacja danych powiatowego zasobu geodezyjno-kartograficznego”, przeprowadzono klasyfikację gruntów, dla których pomimo złożenia przez wykonawcę ośmiu operatów technicznych i upływu terminu wyłożenia zmian do wglądu, Starosta nie wydał 18 decyzji kończących postępowanie. Zadanie było finansowane ze środków Starostwa z dofinansowaniem, bez wyszczególniania kosztów dotyczących klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 111-176, 314)

W sprawach prowadzonych na wniosek czynności klasyfikacyjne przeprowadzał jeden z upoważnionych klasyfikatorów, zaproponowanych przez wnioskodawcę i wskazany we wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji skierowanym do Starosty.

Jak podał Naczelnik Wydziału Geodezji, w postępowaniach w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszczynanych na wniosek strona składała wnioski o ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w którym wskazywała klasyfikatora, a Wydział Geodezji przysyłał ten wniosek do wskazanego klasyfikatora. Rozliczenie za wykonanie prac następowało między wnioskodawcą a klasyfikatorem, tj. poza organem prowadzącym postępowanie, stąd też Starostwo nie posiadało informacji o kosztach tych klasyfikacji.

¹² Porozumienie bez numeru z dnia 15.06.2016 r. zawarte pomiędzy Starostą a Głównym Geodetą Kraju - współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014 – 2020 Oś Priorytetowa 2 „E-administracja i otwarty rząd”.

¹³ WG.272.4.3.2018 z 14.09.2018 r. w przedmiocie „Cyfryzacji danych powiatowego zasobu geodezyjno-kartograficznego” realizowanego w ramach projektu nr RPWM.03.01.00-28-0033/17 pn. „Projekt zintegrowanej informacji geodezyjno-kartograficznej Powiatu Giżyckiego” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (oś priorytetowa III „Cyfrowy Region”, Działanie 3.1. „Cyfrowa dostępność informacji sektora publicznego oraz wysoka jakość e-usług publicznych”).

Starosta wyjaśnił, że z § 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nie wynika, w jaki sposób Starosta przeprowadzający klasyfikację ma wyłonić wykonawcę do prac klasyfikacyjnych. Przeprowadzenie klasyfikacji przez Starostę na wniosek nie odbiera możliwości wyboru przez stronę klasyfikatora. Wskazał również, że klasyfikator/geodeta, zgodnie z zapisem §2 ust 3 Zarządzenia Starosty Giżyckiego nr 5.2013, zgłaszając pracę geodezyjną i przekazując operat techniczny z ich wykonania ponosi odpowiedzialność za wykonane prace. A procedura ta przyspiesza i usprawnia prowadzenie postępowania administracyjnego. Ponadto możliwość wyboru klasyfikatora przez stronę (z listy upoważnionych klasyfikatorów) zwiększa zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 kpa¹⁴).

(akta kontroli str. 177, 341-353, 686-708)

W okresie objętym kontrolą, obowiązywały dwa zarządzenia Starosty w sprawie procedur udzielania zamówień publicznych, tj. o wartości szacunkowej:

- nieprzekraczającej równowartości 30,0 tys. euro (Zarządzenie Nr 4.2014 z 21 maja 2014 r.),
- poniżej 130,0 tys. zł netto (Zarządzenie Nr 1.2021 z 4 stycznia 2021 r. ze zm. – Nr 16.2021 z 11 sierpnia 2021 r.).

(akta kontroli str. 178-199)

W badanym okresie przeprowadzono cztery postępowania dotyczące wyboru klasyfikatora do aktualizacji z urzędu klasyfikacji gruntów zalesionych na 10 nieruchomościach (działkach), dla których po przeprowadzeniu klasyfikacji wydano pięć decyzji. Wartość szacunkową zamówienia ustalono w oparciu o wcześniejsze zamówienia na sporządzenia aktualizacji klasyfikacji gruntów zalesionych. Wartość tych zamówień nie przekraczała równowartości kwot określonych art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ i art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶. Wyboru klasyfikatora dokonano w trybie zapytania ofertowego skierowanego od trzech do pięciu klasyfikatorów z listy osób upoważnionych przez Starostę do wykonywania tych czynności, zgodnie z obowiązującymi w tym okresie zarządzeniami Starosty w sprawie procedur udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 200-260)

1.5. Wydatki na gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadzonych z urzędu w zakresie gruntów zalesionych były ponoszone ze środków własnych Powiatu (rozdział 02001 – Gospodarka leśna) i wyniosły:

- 2,1 tys. zł w 2018 r.,
- 3,4 tys. zł w 2019 r.,
- 4,8 tys. zł w 2020 r.,
- 1,4 tys. zł w 2022 r. (stan na 28 czerwca).

Starostwo nie ponosiło wydatków w zakresie zmian klasyfikacyjnych prowadzonych na wniosek zainteresowanego.

(akta kontroli str. 261-266, 341-345)

Umowa¹⁷ zawarta przez Starostę w przedmiocie „Cyfryzacji danych powiatowego zasobu geodezyjno-kartograficznego” obejmowała również modernizację EGİB, w tym klasyfikację gruntów. W umowie tej nie wyszczególniono zadań dotyczących

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), dalej: „kpa”.

¹⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 – 30 000 euro.

¹⁶ Dz.U z 2021 r. poz. 1129 t.j. – 130 000 zł.

¹⁷ Nr WG.273.2.2.2018 z 14.09.2018 r.

gleboznawczej klasyfikacji gruntów jako odrębnego przedmiotu zamówienia. Klasyfikacja gruntów była przeprowadzona w ramach zadania opisanego w § 1 ust. 2 pkt 1 ww. umowy w zakresie modernizacji EGiB. Łączne wynagrodzenie wykonawcy wyniosło 5 410,8 tys. zł, a w myśl § 5 ust. 1 tej umowy, za czynności związane z modernizacją EGiB, wykonawca zadania otrzymał wynagrodzenie w kwocie 3 690,0 tys. zł (brutto), bez wyszczególniania kosztów gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 261-266)

1.6. Starosta wyjaśnił, że jego zdaniem w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów występują następujące problemy:

- brak spójności przepisów między ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2021 poz.1990), rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U 2012 poz. 1246), rozporządzeniem z dnia 27 lipca 2021 r. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390), rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1429) – brak spójności przepisów powoduje niejasność w ich stosowaniu,
- zawiły i skomplikowany charakter prowadzonych postępowań z zakresu aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów,
- nałożenie obowiązku klasyfikacji na starostę bez uregulowania kwestii kadrowych (nie ma wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji do prowadzenia postępowań) i finansowych (w postępowaniach na wniosek strony nie uregulowano kwestii finansowania czynności wykonywanych przez klasyfikatora).

(akta kontroli str. 686-691)

1.7. Do dnia 23 czerwca 2022 r. w Starostwie nie zakończono (wydaniem decyzji) 51 postępowań¹⁸ w zakresie klasyfikacji gruntów o łącznej powierzchni 193,0896 ha, w tym 43 wszczętych na wnioski zainteresowanych, złożone w latach 2017-2022 (do 31 marca 2022 r.)¹⁹ oraz ośmiu przeprowadzonych z urzędu w ramach modernizacji EGiB²⁰. Niezakończenie postępowań wynikało z:

- braku innych decyzji umożliwiających zakończenie spraw dotyczących klasyfikacji gruntów (decyzje dotyczące rekultywacji gruntów i zmiany użytkowania gruntów) – dwa przypadki²¹,
- wyłożenia lub przygotowania do wglądu projektu z klasyfikacji – 6 przypadków²²,
- braku wpływu od Wydziału Geodezji dokumentacji z klasyfikacji gruntów sporządzonych przez geodetów (brak projektów ustalenia klasyfikacji i operatów technicznych) – 26 przypadków²³,

¹⁸ Rok wszczęcia postępowań, których nie zakończono do dnia 23.06.2022 r.: 1 – 2017 r., 0 – 2018 r., 12 – 2019 r., 3 – 2020 r., 26 – 2021 r. i 11 – 2022 r.

¹⁹ Liczba wniosków złożonych w latach: 1/2017 r., 0/2018 r., 12/2019 r., 3/2020 r., 26/2021 r., 11/2022 r.

²⁰ Umowa Nr WG.273.2.2.2018 z 14.09.2018 r.

²¹ Nr sprawy: WG.6623.51.2021, WG.6623.14.2022.

²² Nr sprawy: WG.6623.45.2021, WG.6623.46.2021, WG.6623.4.2022, WG.6623.5.2022, WG.6623.13.2022, WG.6623.19.2022.

²³ Nr sprawy: WG.6623.6.2017, WG.6623.7.2019, WG.6623.12.2019, WG.6623.15.2019, WG.6623.14.2020, WG.6623.21.2020, WG.6623.28.2020, WG.6623.8.2021, WG.6623.11.2021, WG.6623.20.2021, WG.6623.21.2021, WG.6623.22.2021, WG.6623.23.2021, WG.6623.26.2021, WG.6623.27.2021, WG.6623.34.2021, WG.6623.36.2021, WG.6623.37.2021, WG.6623.40.2021, WG.6623.43.2021,

- niepodjęcia przez Starostwo działań dotyczących wydania 17 decyzji²⁴, pomimo, że Wydział Geodezji posiadał wszystkie wymagane dokumenty i minął okres wyłożenia projektu ustalenia klasyfikacji lub na złożenie zastrzeżeń do tych projektów.

(akta kontroli str. 312-328)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Do dnia 21 lipca 2022 r. Starostwo nie zakończyło (wydaniem decyzji) 43 postępowań²⁵ (spośród 51 niezakończonych) w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, wszczętych w latach 2017-2022 (do 31 marca 2022 r.). Sprawy te były prowadzone przewlekłe, z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁶, bez zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. Ustalono bowiem, że w 40 przypadkach decyzji nie wydano pomimo tego, że od wszczęcia postępowania upłynął ponad rok, a w trzech przypadkach ponad 6 miesięcy. W 26 sprawach Starostwo nie podjęło skutecznych działań w celu uzyskania dokumentów niezbędnych do wydania decyzji, a w 17 nie podjęło działań w celu wydania decyzji, pomimo posiadania dokumentów niezbędnych w tej procedurze.

Starosta wyjaśnił, że podjęte przez organ działania zmierzały do wyjaśnienia prowadzonych postępowań oraz ustalania ich etapów, a finalnie do ich zakończenia zgodnie z wnioskiem strony. Jednakże z uwagi na dużą liczbę postępowań, a także inne czynności wykonywane na stanowisku ds. klasyfikacji gruntów, nie zostały podjęte działania, które pozwoliłyby skutecznie zakończyć postępowania, tj. wydać decyzje administracyjne, w przypadkach w których było to możliwe.

(akta kontroli str. 312-328, 709-718)

Ocena
częstkowa

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Starosta ustalił zasady wyboru kandydata na upoważnionego klasyfikatora gruntów, określając jego zadania dla prawidłowego wykonania klasyfikacji gruntów. Od klasyfikatorów wymagano posiadania i udokumentowania wykształcenia i doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb. Spełnianie tych wymagań weryfikowano przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Informację o wymaganiach jakie powinna spełnić osoba ubiegająca się o wydanie takiego upoważnienia oraz warunkach i zasadach ich wydawania zamieszczono w BIP dopiero w toku kontroli NIK. Częste zmiany na stanowisku realizującym ww. zagadnienia oraz szereg innych zadań przypisanych do tego stanowiska spowodowały, że nie zakończono wydaniem

WG.6623.47.2021, WG.6623.49.2021, WG.6623.65.2021, WG.6623.15.2022, WG.6623.39.2021,
WG.6623.58.2021.

²⁴ Nr sprawy: WG.6623.9.1.2019, WG.6623.9.6.2019, WG.6623.9.7.2019, WG.6623.9.8.2019,
WG.6623.9.11.2019, WG.6623.9.13.2019, WG.6623.9.14.2019, WG.6623.10.4.2019, WG.6623.29.2021,
WG.6623.30.2021, WG.6623.32.2021, WG.6623.33.2021, WG.6623.10.2022, WG.6623.12.2022,
WG.6623.16.2022, WG.6623.17.2022, WG.6623.19.2022.

²⁵ Nr sprawy: WG.6623.6.2017, WG.6623.4.2019, WG.6623.7.2019, WG.6623.12.2019, WG.6623.15.2019,
WG.6623.14.2020, WG.6623.21.2020, WG.6623.28.2020, WG.6623.8.2021, WG.6623.11.2021,
WG.6623.20.2021, WG.6623.21.2021, WG.6623.22.2021, WG.6623.23.2021, WG.6623.26.2021,
WG.6623.27.2021, WG.6623.33.2021, WG.6623.34.2021, WG.6623.36.2021, WG.6623.37.2021,
WG.6623.39.2021, WG.6623.40.2021, WG.6623.41.2021, WG.6623.43.2021, WG.6623.45.2021,
WG.6623.46.2021, WG.6623.47.2021, WG.6623.49.2021, WG.6623.58.2021, WG.6623.65.2021,
WG.6623.15.2022, WG.6623.10.2022, WG.6623.12.2022, WG.6623.16.2022, WG.6623.18.2022,
WG.6623.30.2021, WG.6623.9.1.2019, WG.6623.9.6.2019, WG.6623.9.7.2019, WG.6623.9.8.2019,
WG.6623.9.11.2019, WG.6623.9.13.2019, WG.6623.9.14.2019, WG.6623.10.4.2019.

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

decyzji 43 spraw dotyczących klasyfikacji gruntów wszczętych w okresie objętym kontrolą.

Obszar

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą powierzchnia gruntów objętych klasyfikacją wyniosła 1 859,6800 ha, z czego: 1 020,4831 ha przekwalifikowano na wniosek zainteresowanego i 706,8802 ha z urzędu, a pozostałe 132,3167 pozostawiono bez zmian.

(akta kontroli str. 3, 329)

Z informacji uzyskanej²⁷ z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR” lub „Agencja”) wynika, że w okresie objętym kontrolą Starostwo nie występowało do ARiMR o uzyskanie wykazu gruntów zalesionych na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, co do których powinna być przeprowadzona z urzędu gleboznawcza klasyfikacja gruntów.

Starosta wyjaśnił, że nie występowano do ARiMR o uzyskanie wykazu gruntów zalesionych ponieważ pisma Agencji informowały o wykonaniu zalesień na terenie powiatu nie lokalizując ich położenia. Podał też, że z pisma ARiMR wynika, że wniosek Starostwa Powiatowego o udostępnienie danych osobowych beneficjentów działań zalesieniowych wraz ze szczegółową informacją o zalesionych działkach ewidencyjnych powinien być skierowany do Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR i zawierać informacje umożliwiające wyszukanie żądanych danych oraz wskazać ich zakres i przeznaczenie. Takich informacji potrzebnych do wniosku Starostwo nie posiadało. Były one w posiadaniu Oddziału Regionalnego ARiMR. Podał też, że informacje o zalesieniu gruntów Starostwo uzyskiwało na podstawie zaświadczeń potwierdzających zalesienie tych gruntów wydanych przez Nadleśnictwa (Borki, Giżycko) oraz planów zalesień sporządzonych przez Nadleśnictwa i udostępnianych przez beneficjentów.

(akta kontroli str. 330-333, 686-708)

Z informacji uzyskanej z ARiMR wynika, że na terenie powiatu giżyckiego w latach 2012-2017 zalesiono 22 działki. Na podstawie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów przeprowadzono z urzędu klasyfikację, zakończoną wydaniem decyzji, obejmującą 16 spośród 22 ww. działek, zaś w pozostałych sześciu przypadkach jej nie przeprowadzono. I tak, w Wydziale Geodezji:

- w jednym przypadku – działka nr 8 obręb Tros gm. Ryn (zalesiona wiosną 2012 r.), brak było dokumentacji z zalesienia,
- w pięciu przypadkach²⁸ - dokumentacja, która wpłynęła do Wydziału Geodezji (przekazana 31 maja 2022 r. z Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa), z uwagi na stwierdzone błędy i braki została zwrócona (pismem z 4 sierpnia 2022 r.) do Wydziału Ochrony Środowiska.

Starosta wyjaśnił, że działka oznaczona nr 8 w obrębie Tros, gmina Ryn nie została zalesiona, co potwierdza Inwentaryzacja Stanu Lasu w obrębie Tros, sporządzona wg stanu na dzień 30 listopada 2015 r. Podał również, że wykaz zaświadczeń dla

²⁷ Informacja pobrana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁸ Dotyczy działek o nr: 4/66, 4/127, 6/1 położonych w obrębie Pańska Wola gmina Wydminy (zalesionych jesienią 2017 r.) oraz 4/117 i 4/121 obręb Pańska Wola gmina Wydminy (zalesionych wiosną 2017 r.).

zalesień z 2012 r. sporządzony przez Nadleśnictwo Giżycko nie potwierdza wykonania zalesienia przedmiotowej działki, a właściciel działki nie kontaktował się z uprawnionym pracownikiem Starostwa ds. lasów niepaństwowych w sprawie zalesienia tej działki.

(akta kontroli str. 330-333, 686-708)

2.2. Badanie postępowań w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przeprowadzone na próbie 55 decyzji (spośród 132 decyzji wydanych przez Starostę w latach 2017-2022 - I kw.), w tym 12 decyzji wydanych w sprawie klasyfikacji przeprowadzonych z urzędu oraz 43 decyzji wydanych po przeprowadzeniu klasyfikacji na wniosek zainteresowanego wykazało m.in., że:

- trzy decyzje dotyczyły odmowy przeklasyfikowania gruntów – w jednym przypadku²⁹ (postępowanie prowadzone na wniosek) odmówiono przeprowadzenia klasyfikacji gruntów oznaczonych jako użytek kopalniany „K”, niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, co do których nie potwierdzono rekultywacji dla potrzeb rolnictwa, tj. gruntów niepodlegających gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz w dwóch przypadkach³⁰ (klasyfikacja z urzędu przeprowadzona w ramach modernizacji EGiB) odmówiono zatwierdzenia projektu klasyfikacji zmienionych użytków gruntowych z oznaczonych jako las „Ls” na grunty zadrzewione i zakrzewione „Lzr” i pastwiska trwale „Ps” na użytkach rolnych, z powodu braku decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji leśnej, uzasadniając to tym, iż grunty oznaczone jako las nie tracą tego charakteru nawet w przypadku utraty niektórych swoich cech, które muszą być przywrócone przez właścicieli tych gruntów do stanu poprzedniego,
- wyznaczanie klasyfikatora do wykonania czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nastąpiło:
 - w siedmiu przypadkach przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii w Warszawie („GUGiK”) w zakresie przeprowadzenia klasyfikacji z urzędu w ramach modernizacji EGiB (klasyfikator uzyskał upoważnienie Starosty),
 - w pięciu przypadkach przez Starostę w zakresie klasyfikacji gruntów zalesionych – klasyfikator wybrany został z listy upoważnionych osób, poprzez skierowanie zapytania ofertowego,
 - w 42 postępowaniach wszczętych na wniosek zainteresowanego, zaniechano wyznaczania klasyfikatora do wykonania ww. czynności, przesyłając jedynie wniosek zainteresowanego do wskazanego w nim klasyfikatora.
- we wszystkich 54 przypadkach klasyfikacji poddano grunty rolne lub leśne, na podstawie których wydano 52 decyzje dotyczące zmian w klasyfikacji gruntów,
- we wszystkich analizowanych przypadkach klasyfikacji przeprowadzanych z urzędu sporządzono zawiadomienia o wszczęciu klasyfikacji z urzędu. Zawiadomienia te zawierały elementy określone § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów,
- w 24 sprawach zgłoszenie rozpoczęcia prac geodezyjnych (w systemie „Ośrodek” rejestrującym zgłoszenia), m.in. w zakresie klasyfikacji gruntów, nastąpiło od jednego dnia do 345 dni przed dniem dokonania przez Starostwo zawiadomienia o wszczęciu postępowania. W pozostałych 30 sprawach prace geodezyjne (klasyfikacyjne) rozpoczęto od czterech dni do 175 dni od dnia wszczęcia postępowania,

²⁹ Nr decyzji WG.6623.50.2021 z 13.10.2021 r.

³⁰ Nr decyzji: WG.6623.18.3.2017.2018, WG.6623.18.2.2017.2018.

- w 42 przypadkach protokół będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji został sporządzony po upływie od jednego do 261 dni po złożeniu wniosku przez wnioskodawcę, a w pozostałych 12 przypadkach (klasyfikacja z urzędu) po upływie co najmniej 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia - zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, protokół ten opracowuje się po przeprowadzeniu czynności klasyfikacyjnych w terenie,
- w 18 przypadkach, decyzje wydano w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, tj. przed upływem dwóch miesięcy z uwzględnieniem art. 35 § 5 kpa w związku z § 9 i 10 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji (termin na złożenie zastrzeżeń). W pozostałych 37 sprawach (67% z badanej próby) decyzje wydano po upływie ww. terminów (od 4 dni do 261 dni), tj. z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, bez zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, przyczynie tej zwłoki i nowym terminie zalutwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 36 kpa,
- 52 decyzje wydano po upływie 14 dni, w których strona miała możliwość zgłoszenia zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji lub od daty wyłożenia projektu klasyfikacyjnego. W dwóch przypadkach³¹ decyzje wydano sześć i osiem dni przed upływem tego okresu, tj. po złożeniu przez zainteresowanych oświadczeń, że nie wnoszą zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji,
- do żadnej z badanych decyzji strona nie wniosła ponaglenia, o którym mowa w art. 37 kpa oraz odwołania określonego art. 127 kpa,
- w 12 postępowaniach wszczętych z urzędu i zakończonych wydaniem decyzji koszty postępowania określono w umowach na wykonanie klasyfikacji gruntów zalesionych oraz wykonania modernizacji EGiB,
- w 42 postępowaniach prowadzonych na wniosek i zakończonych wydaniem decyzji w sprawie klasyfikacji gruntów Starostwo nie ponosiło kosztów na wynagrodzenie klasyfikatorów.

(akta kontroli str. 341-383, 709-718)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 42 zbadanych sprawach³² dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przeprowadzonych na wniosek zainteresowanego, zaniechano wyznaczenia klasyfikatora, mimo że:
 - w postępowaniach tych konieczne było przeprowadzenie czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji³³,
 - sporządzony przez klasyfikatora operat techniczny stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 kpa³⁴.

³¹ Nr decyzji: WG.6623.20.2020, WG.6623.23.2020.

³² Nr decyzji: WG.6623.16.2017.2018, WG.6623.18.2016.2017, WG.6623.1.2017, WG.6623.2.2017, WG.6623.4.2017, WG.6623.7.2017, WG.6623.8.2017, WG.6623.9.2017, WG.6623.10.2017, WG.6623.11.2017, WG.6623.7.2018, WG.6623.8.2018, WG.6623.16.2018, WG.6623.18.2018, WG.6623.11.2018, WG.6623.12.2018, WG.6623.17.2018, WG.6623.21.2018, WG.6623.1.2019, WG.6623.11.2018, WG.6623.14.2019, WG.6623.7.2020, WG.6623.22.2020, WG.6623.2.2020, WG.6623.12.2020, WG.6623.20.2020, WG.6623.23.2020, WG.6623.24.2020, WG.6623.26.2020, WG.6623.27.2020, WG.6623.31.2020, WG.6623.5.2021, WG.6623.7.2021, WG.6623.13.2021, WG.6623.17.2021, WG.6623.18.2021, WG.6623.42.2021, WG.6623.56.2021, WG.6623.59.2021, WG.6623.60.2021, WG.6623.6.2021, WG.6623.8.2022.

³³ Obejmujących analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, dalej: „czynności klasyfikacyjne”.

³⁴ 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.

Starostwo ograniczało się jedynie do przekazania wniosku zainteresowanego do wskazanego w nim klasyfikatora, posiadającego stosowne upoważnienie Starosty. Ponadto, takie rozwiązanie zostało wskazane w BIP Starostwa i we wniosku o ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zgodnie natomiast z § 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, klasyfikację przeprowadza starosta na wniosek właściciela gruntów, a w myśl § 5 ust. 2 tego rozporządzenia czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 przeprowadza osoba upoważniona przez starostę.

Starosta wyjaśnił, że: organ po otrzymaniu wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji gruntów przekazuje go wskazanemu we wniosku klasyfikatorowi z listy osób upoważnionych przez Starostę, wobec czego wymóg wyznaczenia klasyfikatora spośród upoważnionych klasyfikatorów był spełniony. Podał też, że z § 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów nie wynika, w jaki sposób Starosta przeprowadzający klasyfikację ma wyłonić i wskazać wykonawcę do prac klasyfikacyjnych. W § 5 ust 2 wskazano, że czynności klasyfikacyjne, przeprowadza osoba upoważniona przez Starostę, zwana dalej „klasyfikatorem”, nie ma tu mowy o wskazywaniu przez Starostę wykonawcy, mowa tylko o tym, że osoba wykonująca te prace powinna mieć upoważnienie Starosty. W ocenie organu pozostawienie kwestii wyboru wykonawcy prac klasyfikacyjnych wnioskodawcy nie przesądza o braku solidności ich wykonania i nie ma wpływu na rozstrzygnięcie postępowania.

(akta kontroli str. 341-353, 709-718)

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 7d pkt 1 tiret trzeci prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w ramach prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i geograficznego należy do starosty. Ponadto, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 4-5 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji do niego należy wykonanie końcowych czynności w takich sprawach. W tej sytuacji to starosta jest odpowiedzialny za wyznaczenie odpowiedniego klasyfikatora, weryfikację wyników jego pracy i doprowadzenie do zakończenia postępowania, także wszczętego na wniosek strony. Faktyczne pozostawienie kwestii wyznaczenia klasyfikatora wnioskodawcy może prowadzić do stwierdzonych w toku niniejszej kontroli przypadków przewlekłości postępowania spowodowanych nierzetelnością klasyfikatora lub umorzenia postępowania w przypadku rezygnacji ze zlecenia przez klasyfikatora wskazanego przez stronę. Ponadto, brak informacji o warunkach na jakich klasyfikator przyjął zlecenie od strony postępowania może wpłynąć negatywnie na rzetelność weryfikacji działań klasyfikatora przez organ.

2. W 42 badanych sprawach³⁵, prowadzonych na wniosek, pomimo wydania decyzji w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. W ww. sprawach koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi.

Starosta wyjaśnił, że: wobec przyjętej procedury wskazania klasyfikatora przez zainteresowanych przeprowadzaniem klasyfikacji gruntów, organ nie posiadał wiedzy odnośnie kosztów wymienionych czynności, więc nie wydawał postanowień o kosztach postępowania. Koszty te ponosił wnioskodawca na mocy umowy z wykonawcą prac. Umowy te były zawierane bez ingerencji

³⁵ Jak w przypisie 28.

i wiedzy co do ich treści i wysokości należności za wykonane prace ze strony organu.

(akta kontroli str. 341-359, 709-718)

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, w tym należności biegłego (art. 263 §1 kpa), np. powołanego w postępowaniu klasyfikacyjnym klasyfikatora. Natomiast obowiązkiem organu administracji, wynikającym z art. 264 §1 kpa, jest ustalenie – w drodze postanowienia – wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Na postanowienie, które winno być wydane jednocześnie z wydaniem decyzji osobie zobowiązanej do ich poniesienia przysługuje zażalenie.

3. Trzydzieści siedem decyzji³⁶ o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa w związku z art. 35 § 5 kpa, tj. w okresie wynoszącym od 4 do 261 dni po upływie dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania (z uwzględnieniem 14-dniowego terminu na złożenie zastrzeżeń do projektu klasyfikacji). W sprawach tych wbrew wymogom art. 36 kpa nie zawiadomiono stron o niezłatwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

Starosta wyjaśnił, że: prowadzeniem postępowań z zakresu klasyfikacji gruntów zajmuje się jeden pracownik, który w swoim zakresie obowiązków ma także inne czynności nie związane z klasyfikacją gruntów. Stanowisko obsługujące m.in. gleboznawczą klasyfikację gruntów było także objęte zmianami osobowymi. W okresie objętym kontrolą sprawami klasyfikacji gruntów zajmowały się trzy osoby. Wskazane zdarzenia oraz wzrost ilości wniosków o przeprowadzenie klasyfikacji gruntów powodowały, iż podejmowano działania w celu obsługi bieżących spraw, co skutkowało pomijaniem podejmowania działań we wcześniej wszczętych postępowaniach. Nie zawiadamiano stron o wydłużeniu terminu załatwienia sprawy, ponieważ wykorzystywano ten czas na bieżącą obsługę składanych wniosków, które umożliwiały terminowe wydanie decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 341-353, 709-718)

Opis stanu
faktycznego

2.3. Badaniu prawidłowości i rzetelności wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów poddano 52 sprawy zakończone wydaniem decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym 10 decyzji wydanych po przeprowadzeniu klasyfikacji z urzędu oraz 42 decyzje wydane po przeprowadzeniu klasyfikacji na wniosek zainteresowanego. Badanie wykazało m.in., że:

- we wszystkich przypadkach geodeci wykonujący klasyfikację gruntów złożyli operat techniczny (klasyfikacyjny), zawierający m.in.:
 - sprawozdanie techniczne obejmujące dane organizacyjno-formalne i założenia techniczne wykonania klasyfikacji gruntów,

³⁶ Nr decyzji: WG.6623.16.2016.2017, WG.6623.2.2017, WG.6623.4.2017, WG.6623.9.2017, WG.6623.10.2017, WG.6623.11.2017, WG.6623.18.2.2017.2018, WG.6623.18.3.2017.2018, WG.6623.18.3.2017.2018, WG.6623.18.15.2017.2018, WG.6623.17.7.2017.2018, WG.6623.17.6.2017.2018, WG.6623.17.5.2017.2018, WG.6623.8.2018, WG.6623.11.2018, WG.6623.12.2018, WG.6623.17.2018, WG.6623.21.2018, WG.6623.1.2019, WG.6623.5.2019, WG.6623.7.2020, WG.6623.22.2020, WG.6623.2.2020, WG.6623.12.2020, WG.6623.20.2020, WG.6623.26.2020, WG.6623.27.2020, WG.6623.31.2020, WG.6623.5.2021, WG.6623.7.2021, WG.6623.13.2021, WG.6623.17.2021, WG.6623.18.2021, WG.6623.56.2021, WG.6623.59.2021, WG.6623.60.2021, WG.6623.6.2021.

- zgłoszenie prac geodezyjnych do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej,
 - materiały do analizy – stanowiące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny (wypis z rejestru gruntów, informacje z części opisowej bazy EGiB i kopie mapy z EGiB),
 - projekt ustalenia klasyfikacji, na który składał się: protokół z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych w terenie, opis odkrywek, mapa klasyfikacji,
 - wykaz zmian gruntowych z określeniem stanu przed zmianą i po zmianie klasyfikacji gruntów ze wskazaniem: oznaczenia funkcji użytku („OFU”), oznaczenia konturu klasyfikacyjnego („OZU”) oraz oznaczenie numeru klas konturu („OZK”) z podaniem powierzchni tych konturów,
- we wszystkich sprawach opracowano mapę klasyfikacji, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zawierającą m.in.: ustalone granice zasięgów konturów klas bonitacyjnych oraz położenia odkrywek glebowych. Sporządzone mapy ewidencyjne nie zawierały jednak: w 45 sprawach określonych granic obszaru objętego klasyfikacją, w 41 sprawach ustalonej granicy zasięgów konturów typów gleb, w 6 przypadkach danych opisowo-informacyjnych obejmujących oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, a w 5 przypadkach oznaczenia typów i gatunków gleb.
 - sporządzone protokoły zawierały wszystkie dane określone § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

(akta kontroli str. 341-353)

W okresie objętym kontrolą, z przeprowadzonych ww. klasyfikacji w EGiB (spośród gruntów rolnych i leśnych) zmiany uległy:

- zwiększeniu: lasy (Ls) o 20,7359 ha, łąki trwałe (Ł) o 18,6250 ha, pastwiska trwałe (Ps) o 5,8236 ha, grunty pod stawami (Wsr) o 0,1506 ha,
- zmniejszeniu: grunty orne (R) o 6,2796 ha, grunty zadrzewione i zakrzewione (Lz) o 2,3731 ha, nieużytki (N) o 22,3713 ha, grunty pod rowami (W) o 2,7339 ha, użytki kopalne (K) o 11,0658 ha, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe (Bz) o 0,4600 ha.

(akta kontroli str. 383-390)

Badanie szczegółowe pod względem prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji, w tym zgodności ze stanem rzeczywistym, rodzajów użytków gruntowych, typów, rodzajów i gatunków gleb oraz klas bonitacyjnych wykazanych w tych projektach, przeprowadzono poprzez powołanie biegłego do weryfikacji tych danych, na przykładzie wybranych trzech projektów sporządzonych przez klasyfikatorów, tj. dla działek:

- nr 241/7 o powierzchni 0,1791 ha obręb Upały gmina Giżycko, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 15 września 2020 r. (decyzja zatwierdzająca zmiany nr WG.6623.22.2020 z 23 listopada 2020 r.) – w obrębie działki znajdowały się trzy kontury oznaczone jako PsIV – 0,0679 ha; RIIIb – 0,0971 ha; Lzr-RIIIb – 0,0141 ha. Po wprowadzeniu zmian z klasyfikacji cała działka została włączona do konturu PsIV – 0,1791 ha. Przeprowadzone przez biegłego badania wykazały m.in., że:
 - rodzaj użytków gruntowych – pastwiska (Ps) - struktura poziomów próchnicznych, pomimo cech poornych, wskazuje na wieloletnie pokrycie

- terenu roślinnością trawiastą, zatem rodzaj użytków gruntowych wykazane w projekcie z 2020 r. był zgodny ze stanem rzeczywistym,
- typ, rodzaj i gatunek gleby – gleba brunatna wytworzona z gliny (PsIV BZ-b) – wiercenie i odkrywka potwierdziły zgodność tego oznaczenia z rzeczywistością,
 - klasa bonitacyjna – pastwiska (PsIV) – prawidłowo dokonano reklasyfikacji klas bonitacyjnych.
- nr 3/3 o powierzchni 0,4600 ha obręb Kruklin gmina Giżycko, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 27 marca 2017 r. (decyzja nr WG.6623.1.2017 z 14 kwietnia 2017 r.) – działka w całości znajdowała się w obrębie konturu oznaczonego na mapach klasyfikacyjnych jako grunt zabudowany i zurbanizowany – tereny rekreacyjno-wypoczynkowe (Bz). W wyniku klasyfikacji użytek (Bz) zmieniono na grunty orne (R) klasy IVa. Przeprowadzone przez biegłego badania wykazały, że:
 - rodzaj użytków gruntowych - grunty orne (R) - poziom próchniczny i upraw wskazują na trwale orny charakter działki - rodzaj użytków wykazanych w projekcie z 2017 r. był zgodny ze stanem rzeczywistym,
 - typ, rodzaj i gatunek gleby - gleba brunatna wytworzona z piasków (RIVa B-2k) – wiercenia i odkrywki potwierdziły jedynie częściową zgodność oznaczenia tego typu gleby z rzeczywistością. Gleby brunatne występują w południowej części działki. W centralnej i północnej części działki znajdują się czarne ziemie. Rodzaj i gatunek gleby zostały określone niewłaściwie. Gleby brunatne w całości rozwinięte są z materiału o uziarnieniu gliny. Konsekwencją pominięcia czarnych ziem i wytypowania niewłaściwego gatunku jest błędne określenie warunków wodnych w obrębie działki. Właściwości gleb i położenie działki w obniżeniu terenowym wskazują na okresowo zbyt duże uwilgotnienie terenu,
 - klasa bonitacyjna - grunty orne (RIVa) – prawidłowo dokonano reklasyfikacji klasy bonitacyjnej,
 - nr 2168 o powierzchni 25,23 ha obręb Lipowo gmina Krukłanki, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 7 września 2017 r. (decyzja nr WG.6623.11.2017 z 6 grudnia 2017 r.) – w obrębie działki znajdowały się dwa kontury oznaczone jak las (Ls) o powierzchni 24,8700 ha i pastwisko (PsVI) o powierzchni 0,3600 ha. Po dokonaniu zmian z klasyfikacji pastwiska włączono do konturu oznaczonego jako nieużytek (N) nr 2015-N o powierzchni 0,3600 ha; po modernizacji powierzchnia całej działki wynosi 25,3531 ha, w tym las (Ls) 25,0141 ha i nieużytek (N) 0,3390 ha. Przeprowadzone przez biegłego badania wykazały, że:
 - rodzaj użytków gruntowych - nieużytki (215-N) - bagna z płytko zalegającymi wodami gruntowymi. Oglejenie materiału glebowego potwierdza bardzo silny i płytki wpływ wody gruntowej w ciągu całego roku – rodzaj użytków wskazanych w projekcie z 2017 r. w odniesieniu do całej powierzchni konturu 215-N był zgodny ze stanem faktycznym,
 - w przypadku nieużytków nie określa się typu, rodzaju i gatunku gleby oraz klas bonitacyjnych.

(akta kontroli str. 391-545)

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

W 45 przypadkach wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji gruntów, mimo że sporządzone przez klasyfikatorów mapy ewidencyjne, stanowiące część projektu ustalenia klasyfikacji nie zawierały niektórych elementów wymaganych § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, tj.:

- w 45 przypadkach³⁷ nie określono granic obszaru objętego klasyfikacją (lit. a ww. przepisu),
- w 41 sprawach³⁸ nie ustalono granic zasięgów konturów typów gleb (lit. b),
- w 11 przypadkach w danych opisowo-informacyjnych (lit. e, tiret - 3): w 5 przypadkach³⁹ nie oznaczono typów, rodzajów i gatunków gleb, a w 6 przypadkach⁴⁰ typów i gatunków gleb.

Mapa klasyfikacji stanowi integralną część decyzji o ustaleniu klasyfikacji (§ 11 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji).

Starosta wyjaśnił, że: wskazane braki określenia granic obszaru objętego klasyfikacją, braki ustalenia granic konturów typu gleb, choć są wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, nie miały wpływu na rozstrzygnięcia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a także nie są informacjami ujawnianymi

w ewidencji gruntów i budynków, stanowią element mapy glebowo-rolniczej, która z kolei jest w zasobie wojewódzkich ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Niezweryfikowanie wskazanych elementów wynikało z braku specjalistycznej wiedzy zarówno pracownika prowadzącego postępowania, jak też inspektora weryfikującego operaty klasyfikacyjne. Nie określono także w prawie geodezyjnym i kartograficznym weryfikacji części klasyfikacyjnej wykonanych prac, jedynie część geodezyjna podlega weryfikacji. W przypadku potwierdzenia prawidłowości wykonanych prac w części klasyfikacyjnej organ opierał się na obowiązkowo załączanej opinii drugiego klasyfikatora, do której załączenia zobowiązuje zarządzenie Starosty.

Podał też, że weryfikacją przekazywanych przez wykonawców opracowań geodezyjnych zajmuje się jeden pracownik. Pracownik rocznie dokonuje ponad dwa tysiące weryfikacji zgłaszanych prac geodezyjnych, z czego największą część

³⁷ Nr decyzji: WG.6623.18.2016.2017, WG.6623.18.2016.2017, WG.6623.1.2017, WG.6623.4.2017, WG.6623.7.2017, WG.6623.8.2017, WG.6623.9.2017, WG.6623.10.2017, WG.6623.11.2017, WG.6623.18.2.2017.2018, WG.6623.18.3.2017.2018, WG.6623.18.15.2017.2018, WG.6623.17.7.2017.2018, WG.6623.17.6.2017.2018, WG.6623.17.5.2017.2018, WG.6623.7.2018, WG.6623.8.2018, WG.6623.11.2018, WG.6623.12.2018, WG.6623.17.2018, WG.6623.1.2019, WG.6623.11.2018, WG.6623.14.2019, WG.6623.5.2019, WG.6623.35.1.2020, WG.6623.35.2.2020, WG.6623.7.2020, WG.6623.22.2020, WG.6623.2.2020, WG.6623.12.2020, WG.6623.23.2020, WG.6623.24.2020, WG.6623.26.2020, WG.6623.27.2020, WG.6623.31.2020, WG.6623.5.2021, WG.6623.7.2021, WG.6623.13.2021, WG.6623.17.2021, WG.6623.18.2021, WG.6623.42.2021, WG.6623.56.2021, WG.6623.59.2021, WG.6623.60.2021, WG.6623.6.2021, WG.6623.8.2022, WG.6623.6.2022.

³⁸ Nr decyzji: WG.6623.16.2017.2018, WG.6623.18.2016.2017, WG.6623.1.2017, WG.6623.2.2017, WG.6623.4.2017, WG.6623.7.2017, WG.6623.8.2017, WG.6623.8.2018, WG.6623.16.2018, WG.6623.18.2018, WG.6623.19.2018, WG.6623.11.2018, WG.6623.12.2018, WG.6623.17.2018, WG.6623.21.2018, WG.6623.1.2019, WG.6623.11.2018, WG.6623.14.2019, WG.6623.5.2019, WG.6623.35.1.2020, WG.6623.35.2.2020, WG.6623.7.2020, WG.6623.22.2020, WG.6623.2.2020, WG.6623.12.2020, WG.6623.20.2020, WG.6623.23.2020, WG.6623.24.2020, WG.6623.26.2020, WG.6623.27.2020, WG.6623.31.2020, WG.6623.5.2021, WG.6623.7.2021, WG.6623.13.2021, WG.6623.17.2021, WG.6623.18.2021, WG.6623.42.2021, WG.6623.56.2021, WG.6623.59.2021, WG.6623.60.2021, WG.6623.6.2021, WG.6623.8.2022, WG.6623.6.2022.

³⁹ Nr decyzji: WG.6623.18.2016.2017, WG.6623.11.2018, WG.6623.5.2019, WG.6623.24.2020, WG.6623.26.2020.

⁴⁰ Nr decyzji: WG.6623.27.2020, WG.6623.5.2021, WG.6623.7.2021, WG.6623.13.2021, WG.6623.17.2021, WG.6623.18.2021.

stanowią pomiary sytuacyjno-wysokościowe, inwentaryzacje powykonawcze oraz podziały nieruchomości, sama klasyfikacja gruntów jest jednym z mniej licznych asortymentów weryfikacji zgłaszanych prac geodezyjnych. Proces weryfikacji wymaga analizy przekazywanych dokumentów z wieloma aktami prawnymi oraz bazami danych prowadzonymi przez Starostę. Stąd, w związku z dużą liczbą spraw zdarzyły się przeoczenia i wskazane braki. Jak wspomniano powyżej weryfikacja części klasyfikacyjnej opierała się na opinii innego upoważnionego klasyfikatora.

(akta kontroli str. 341-358, 709-718)

Opis stanu
faktycznego

2.4. We wszystkich 52 sprawach objętych badaniem kontrolnym NIK, po przeprowadzeniu klasyfikacji gruntów dokonano zmian w EGiB, w tym w 32 przypadkach dokonano ich w terminie do 30 dni od dnia, w którym decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów stały się ostateczne, tj. zgodnie z art. 23 ust 7 pgik w związku z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit g tej ustawy, a w 20 przypadkach nie dotrzymano tego terminu, dokonując zmian z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 144 dni.

Starostwo we wszystkich analizowanych przypadkach wywiązało się z obowiązku zawiadomienia organów podatkowych (gminy, na terenie których przeklasyfikowano grunty) o dokonanych zmianach w EGiB wynikających z wydanych decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów, przy czym w pięciu przypadkach w okresie dłuższym niż 14 dni od dnia dokonania tych zmian, tj. od czterech dni do 41 dni po tej dacie, a w pozostałych 47 przed upływem ww. okresu.

(akta kontroli str. 341-358, 385-390)

Z informacji uzyskanych⁴¹ z pięciu gmin⁴², na terenie których dokonano badanych zmian w klasyfikacji gruntów wynika m.in., że w okresie objętym kontrolą wójtowie gmin, jako organy podatkowe, naliczyli 34,2 tys. zł podatku rolnego i 2,7 tys. zł podatku leśnego. W przypadku, gdyby Starostwo dokonało zmian w EGiB w prawidłowym terminie należny ww. gminom podatek rolny byłoby mniejszy łącznie o 0,9 tys. zł, a w przypadku podatku leśnego byłoby większy łącznie o 0,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 546-559)

Badaniem szczegółowym, pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, objęto jedną działkę⁴³, która w okresie objętym kontrolą nie podlegała gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W EGiB dla przedmiotowej działki występowały dwa kontury użytków jako: RIIIb (0,2140 ha) oraz Ps III (0.0738 ha). Badanie przeprowadzone w dniu 12 lipca 2022 r. przez biegłego (powołanego przez NIK) wykazało m.in., że:

- rodzaj użytków gruntowych – stwierdzono różnice między zapisem w rejestrze gruntów i na mapie ewidencyjnej, a stanem w dniu oględzin:
 - dominującym użytkowaniem gruntowym była łąka. Stan struktury gruzełkowej poziomów próchnicznych badanach gleb wskazuje na długotrwałe zaprzestanie orki i wieloletnie pokrycie roślinnością trawiastą. Potwierdziły to informacje zebrane w trakcie wywiadu środowiskowego z osobą zamieszkującą sąsiednią działkę – od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku działka ta jest użytkowana jako łąka;
 - w północnej części działki występują grunty rolne zabudowane (Br) - elementy infrastruktury drogowej (parking), rabaty kwiatowe oraz owocowe rośliny wieloletnie;

⁴¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴² Gmina: Miłki, Giżycko, Krukłanki, Ryn, Wydminy.

⁴³ Działka nr 156/3 obręb Radzie gmina Wydminy.

- nie stwierdzono obecności gruntów ornych (R) i pastwisk (Ps);
- południowo-zachodni fragment działki jest częścią sztucznie powiększonego oczka wodnego i powinien być oznaczony jako nieużytek (N).

Biegły stwierdził niezgodność ze stanem rzeczywistym rodzajów użytków gruntowych wykazanych w EGiB w odniesieniu do całej powierzchni działki.

- typ, rodzaj i gatunek gleb – na mapie klasyfikacyjnej z 1958 r. w obrębie większości działki występują gleby płowe wytworzone z gliny oznaczone jako RIIIb A-3a. Przeprowadzone badania potwierdzają dominację gleb brunatnych wytworzonych z piasków gliniastych zalegających na glinie. Jest to zgodne z typologicznym zapisem gleb na mapach glebowo-rolniczych - 2B gl.gś. Oba źródła kartograficzne podają występowanie glin od powierzchni terenu, co jest niezgodne z rzeczywistością. Zgodnie z mapą glebowo-rolniczą w części działki oznaczonej jako pastwisko występują gleby mułowo-torfowe (2z Emt). Wykonane badania nie potwierdziły występowania tego typu gleb na badanej działce.

Biegły stwierdził niezgodność ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb oznaczonych na mapie klasyfikacyjnej z 1958 r.

- klasa bonitacyjna – w EGiB gleby mają przypisaną klasę RIIIb oraz PsIII. Na działce dominują natomiast gleby brunatne klasy III (ŁIII / BZ-x). Rzeczywista klasa gleby jest zatem jedynie częściowo zgodna z rzeczywistością. W zachodniej części działki, która jest oznaczona w EGiB jako PsIII, można uznać zapisy dotyczące klasy bonitacyjnej w ewidencji jako zgodne z rzeczywistością. Dla łąk i pastwisk stosuje się bowiem te same zapisy z tabeli klas gruntów. Klasa RIIIb odpowiadająca glebom centralnej i wschodniej części działki jest natomiast niezgodna ze stanem rzeczywistym. Grunty orne mają odrębne w stosunku do łąk i pastwisk zapisy dotyczące klas bonitacyjnych w tabeli klas gruntów.

(akta kontroli str. 519-522, 560-629)

Działka 156/3 obręb Radzie gmina Wydminy stanowi własność Skarbu Państwa i była zarządzana przez Starostwo Powiatowe w Giżycku. W okresie objętym kontrolą, działka ta nie stanowiła przedmiotu umowy dzierżawy, a była bezumownie użytkowana przez osobę zamieszkującą sąsiednią działkę. Z informacji uzyskanej z Gminy Wydminy wynika, że nie naliczono podatku rolnego od nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa. W informacji tej podano też, że w sytuacji wydzierżawienia tej nieruchomości podatek rolny w latach 2017-2022 (30 czerwca) wyniósłby ogółem: 248,39 zł w przypadku, gdyby grunty te wchodziły w skład gospodarstwa rolnego lub 441,81 zł w pozostałych przypadkach.

(akta kontroli str. 546-547, 617-626, 630-631)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 20 przypadkach⁴⁴ zmian w EGiB wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów dokonano z przekroczeniem terminu 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne⁴⁵. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust 7 ustawy pgik, zgodnie z którym starosta dokonuje

⁴⁴ Nr decyzji: WG.6623.18.2016.2017, WG.6623.2.2017, WG.6623.4.2017, WG.6623.18.3.2018, WG.6623.18.15.2017.2018, WG.6623.17.7.2017.2018, WG.6623.17.6.2017.2018, WG.6623.17.5.2017.2018, WG.6623.16.2018, WG.6623.18.2018, WG.6623.19.2018, WG.6623.5.2019, WG.6623.22.2020, WG.6623.2.2020, WG.6623.24.2020, WG.6623.27.2020, WG.6623.59.2021, WG.6623.60.2021, WG.6623.6.2021, WG.6623.8.2022.

⁴⁵ Termin ten został przyjęty z uwagi, iż Starosta wydaje decyzje w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

aktualizacji EGiB niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów. Opóźnienia w aktualizacji EGiB wyniosły od dwóch do 144 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów stała się ostateczna.

Starosta wyjaśnił, że opóźnienia w aktualizacji EGiB wynikają ze znacznego wzrostu liczby wpływających dokumentów, na podstawie których Starosta dokonuje aktualizacji danych zawartych w EGiB. Poza ostatecznymi decyzjami dotyczącymi gleboznawczej klasyfikacji gruntów są to między innymi akty notarialne, postanowienia sądu, a także inne decyzje administracyjne oraz dokumentacja z wykonanych prac geodezyjnych przyjętych do zasobu geodezyjnego i kartograficznego, skutkujących zmianami EGiB. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono modernizację ewidencji gruntów i budynków na obszarze całego powiatu. Wymagało to zaangażowania pracowników do prac związanych z projektami, co skutkowało brakiem możliwości wykonywania czynności związanych z aktualizacją EGiB.

(akta kontroli str. 341-353, 709-718)

2. Dane zawarte w EGiB, w odniesieniu do działki nr 156/3 obręb Radzie gmina Wydminy o powierzchni 0,2878 ha, stanowiącej własność Skarbu Państwa i zarządzanej przez Starostę, zawierały nieaktualne dane. Dopiero w toku kontroli NIK Starosta uzyskał informację, że działka ta jest bezumownie użytkowana przez osobę zamieszukującą sąsiednią działkę. Zmieniono sposób jej użytkowania w odniesieniu do zapisów w EGiB, tj. grunty orne (R111b) i pastwiska (Ps111) zamieniono na łąkę i grunt rolny z nasadzeniami: rabat kwiatowych oraz owocowych roślin wieloletnich, a także zabudowano ją elementami infrastruktury drogowej (parking). Z przeprowadzonych w toku kontroli NIK (12 lipca 2022 r.) badań przedmiotowej działki w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wynika, że zapisy w EGiB są niezgodne ze stanem rzeczywistym w zakresie:

- rodzajów użytków gruntowych - na całej powierzchni działki,
- typów, rodzajów i gatunków gleb oznaczonych na mapie klasyfikacyjnej z 1958 r.,
- klas bonitacyjnych – na powierzchni centralnej i wschodniej części działki.

Starosta wyjaśnił, że w przypadku ewidencji gruntów warto zauważyć, iż jest to rejestr o charakterze deklaratoryjnym, prowadzony w głównej mierze w oparciu o wpływające do Starosty dokumenty umożliwiające aktualizację danych. We wskazanym przypadku nie zauważono potrzeby przeprowadzenia klasyfikacji gruntów, której przeprowadzenie wiązałoby się z wydatkowaniem środków publicznych.

Starosta wyjaśnił też, że organ nie posiadał wiedzy odnośnie bezumownego korzystania z nieruchomości do czasu przeprowadzenia w terenie czynności kontrolnych, w ramach prowadzonej kontroli NIK. Opracowując w marcu bieżącego roku plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wskazano tę działkę jako nieruchomość do sprzedaży. Wobec powzięcia informacji o bezumownym korzystaniu z działki, zostanie wystosowane pismo do ARMiR odnośnie występowania przez właściciela sąsiedniej nieruchomości o dopłaty, a także do osoby bezumownie korzystającej z nieruchomości w sprawie ustosunkowania się do tego faktu i zostaną podjęte czynności w celu uregulowania faktu wykorzystywania nieruchomości. Zwrócono się do radcy prawnego o informację na temat możliwych do podjęcia w tej sprawie kroków prawnych.

(akta kontroli str. 560-631, 709-718)

Zdaniem NIK, prawidłowe określanie klasyfikacji gruntów ma istotne znaczenie m.in. z punktu widzenia konsekwencji zawarcia określonych danych w ewidencji gruntów, która jest jednym z najważniejszych rejestrów publicznych. Dane w niej zawarte stanowią podstawę m.in. oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, planowania przestrzennego, a także wymiaru podatków i świadczeń. Aby ewidencja była przydatna, musi być wiarygodna, a prowadzenie ewidencji gruntów oraz gleboznawcza klasyfikacja gruntów należy do zadań starosty.

Opis stanu
faktycznego

2.5. W latach 2017 – 2022 (I kw.) do Starostwa nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 632-637)

2.6. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem kontroli organów i jednostek zewnętrznych.

(akta kontroli str. 638)

2.7. W latach 2017-2022 w Starostwie zidentyfikowano ryzyka w odniesieniu do wyznaczonych celów operacyjnych przypisanych do Wydziału Geodezji. Nie obejmowały one jednak zadań związanych z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Starosta wyjaśnił, że identyfikowaniem ryzyka każdorazowo zajmują się kierownicy komórek organizacyjnych starostwa. W przypadku tak dużej komórki jaką jest Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami, określając ryzyko skupiano się na zagadnieniach, które stanowią większy zakres obsługiwanych przez wydział spraw. Podał też, że w okresie objętym kontrolą realizowane były dwa duże projekty, z którymi także związane były istotne ryzyka. Powyższe przesłanki spowodowały brak dostrzeżenia ryzyk wynikających z gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zostanie to naprawione w przyszłym roku, podczas identyfikacji i analizy ryzyk w odniesieniu do wyznaczonych celów operacyjnych na 2023 r.

(akta kontroli str. 639-673, 709-718)

2.8. W badanym okresie Naczelnik Wydziału Geodezji co roku planował i dokonywał kontroli wybranych stanowisk pracy w zakresie prawidłowości prowadzenia spraw zgodnie z powierzonym zakresem czynności. Sprawy dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów były przypisane do stanowiska ds. gospodarowania nieruchomościami skarbu państwa i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Kontrole postępowań klasyfikacji gruntów przeprowadzono w 2018 r. i 2020 r. poprzez weryfikację jednego postępowania prowadzonego przez inspektora ds. gospodarki nieruchomościami. W protokołach z tych kontroli zapisano, iż prace wykonano prawidłowo. Kolejna kontrola realizacji zadań na stanowisku ds. gospodarki nieruchomości została zaplanowana na październik 2022 r.

Starosta wyjaśnił, że poza kontrolą bieżącą prowadzoną przez geodetę powiatowego, kontrolami wewnętrznymi prowadzonymi przez bezpośredniego przełożonego pracownika, w tym wypadku naczelnika wydziału, przeprowadzane są kontrole

w ramach kontroli zarządczej. Ponieważ kontrole prowadzone w ramach wydziału nie wskazywały na jakiegokolwiek uchybienia w prowadzeniu spraw gleboznawczej klasyfikacji gruntów, ponieważ nie zostały wskazane w tych sprawach jakiegokolwiek zagrożenia lub ryzyka, wyznaczenie tego tematu do kontroli w ramach kontroli zarządczej wydawało się zbędne.

Starosta podał też, że nadzór nad prawidłowym prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych gruntu, w tym nad prawidłowością i terminowością wykonywanych zadań prowadzony był głównie w ramach kontroli wewnętrznej sprawowanej przez geodetę powiatowego i każdorazowo sprawującego nadzór naczelnika wydziału. Niestety na przedmiotowym stanowisku od 2019 r. do dnia dzisiejszego pracuje już trzeci pracownik, a sprawy nadzoruje trzeci naczelnik wydziału. Według niego ta właśnie rotacja i duża liczba wpływających spraw spowodowały uchybienia w prawidłowym sposobie załatwiania wniosków o przeprowadzenie klasyfikacji gruntów. Wskazał również, że jeżeli chodzi o działania mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości i usprawnienie w ramach nadzoru nad prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów już została wyłoniona w ramach naboru dodatkowa osoba, która zostanie zatrudniona w Wydziale Geodezji od dnia 1 września 2022 r. W 2023 r. zaplanowana zostanie kontrola sprawdzająca prawidłowość i terminowość załatwiania spraw gleboznawczej klasyfikacji gruntów, naczelnik wydziału zostanie zobligowany do bieżącej kontroli stanowiskowej terminowości załatwiania spraw i przestrzegania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz niezwłocznego wykonania wskazanych w czasie kontroli uchybień i zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 674-685, 709-718)

Ocena
częstkowa

Prowadzenie spraw związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów i nadzór nad jej wykonaniem odbywało się w większości badanych przypadków z naruszeniem przepisów i zasad rzetelnego działania. Stwierdzono bowiem, że: zaniechano wyznaczania klasyfikatora do wykonania czynności w postępowaniach prowadzonych na wniosek strony, nie przestrzegano terminów na wydanie decyzji, nieterminowo dokonywano również zmian w EGIB oraz informowano właściwe gminy o dokonaniu tych zmian. Ponadto nierzetelnie weryfikowano, składane w ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, operaty z klasyfikacji gruntów, które nie posiadały niektórych elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji gruntów. Na przykładzie jednej nieruchomości stwierdzono, że ewidencja gruntów i budynków nie w pełni odzwierciedlała stan rzeczywisty w terenie. Powyższe wskazuje na to, że realizowany w Starostwie nadzór nad realizacją zadań związanych z klasyfikacją gruntów był nieskuteczny.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag, natomiast w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zakończenia 43 spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszczętych w latach 2017-2022 (I kwartał).
2. Wyznaczanie klasyfikatorów do określenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, również w sprawach wszczętych na wniosek strony.
3. Wydawanie postanowień w zakresie kosztów postępowania administracyjnego związanych z udziałem upoważnionego klasyfikatora.
4. Terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, a w przypadku niezakończenia sprawy w terminie – odpowiednie zawiadamianie stron.
5. Wymaganie od klasyfikatorów zamieszczania na mapach klasyfikacyjnych będących częścią projektów ustalenia klasyfikacji wszystkich elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji.

6. Powiadamanie organów podatkowych o zmianach dokonanych w EGIB bez zbędnej zwłoki.
7. Uaktualnienie danych ewidencyjnych dotyczących zarządzanej przez powiat giżycki działki nr 156/3 obręb Radzie gmina Wydminy.
8. Wzmożenie 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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, dnia 19 sierpnia 2022 r.

Kontroler
Cezary Kasznicki
Główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie

Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis