



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.019.01.2022

**Pan
Ryszard Chmielowicz
Starosta Powiatu Gryfickiego
Starostwo Powiatowe w Gryficach
Pl. Zwycięstwa 37
72-300 Gryfice**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 – Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Gryficach ¹ , Pl. Zwycięstwa 37, 72-300 Gryfice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Chmielowicz, Starosta Powiatu Gryfickiego, od 23 listopada 2018 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Kazimierz Sać, Starosta, od 1 grudnia 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 Szczecinie.
Kontrolerzy	1. Marta Górską-Jaś, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/124/2022 z 15 lipca 2022 r. 2. Marzena Guzierowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/139/2022 z 29 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą sposób organizacji zadań w Starostwie z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie zapewniał ich prawidłowego i rzetelnego wykonania. Do 30 stycznia 2019 r. w strukturze Starostwa były wyznaczone komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za realizację tych zadań. Od 31 stycznia 2019 r. realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie odbywała się przy pomocy Geodety Powiatowego usytuowanego w strukturach Starostwa, lecz przy pomocy Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Gryficach⁵ - samodzielnej jednostki organizacyjnej powiatu gryfickiego⁶, którą kierował dyrektor, co stanowiło naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷. Ponadto w okresie objętym kontrolą sprawy prowadzone z urzędu dotyczące klasyfikacji gleboznawczej gruntów po zalesieniu realizowane były również przez wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska⁸ w Starostwie. Osoby realizujące zadania w tym wydziale nie posiadały dostatecznej wiedzy pozwalającej na prawidłowe wykonywanie obowiązków w ww. zakresie, co skutkowało nieprawidłowościami w prowadzonych postępowaniach.

Starosta określił wymogi, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora dające gwarancję prawidłowego wypełnienia powierzonych zadań. We wszystkich objętych badaniem 34 sprawach prowadzonych na wniosek nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i art. 263 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹ w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tej sprawie postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. Upoważnienie do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych wydawane było klasyfikatorowi wskazanemu przez wnioskodawcę do danej sprawy z Listy Klasyfikatorów Powiatu Gryfickiego¹⁰. W sprawach prowadzonych z urzędu wybór klasyfikatora dokonywany był w trybie zapytania ofertowego. Wydatki w tym zakresie poniesione były zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone, z wyjątkiem jednego zamówienia, w którym wyboru dokonano niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami.

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa¹¹ udostępniono link do strony PODGiK z informacjami o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów sprawowany był nierzetelnie. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w badanych postępowaniach w zakresie zgodności z przepisami prawa, skuteczności i terminowości działań oraz niezgodności danych ujętych w dwóch projektach ustalenia klasyfikacji ze stanem rzeczywistym. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem udokumentowanych działań nadzorczych.

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

⁵ Dalej: PODGiK lub Ośrodek.

⁶ Dalej: Powiat.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.; dalej: pgk.

⁸ Dalej: wydział RLiOŚ.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: kpa.

¹⁰ Dalej: lista klasyfikatorów.

¹¹ Dalej: BIP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (I kwartał) Starosta wydał łącznie 99 decyzji administracyjnych w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (15 w 2017 r., dziewięć w 2018 r., 11 w 2019 r., 31 w 2020 r., 20 w 2021 r., 13 w 2022 r.). Powierzchnia gruntów objętych klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 351,66 ha, z czego 232,67 ha (66,2%) zostało przeklasyfikowanych na wniosek, a 118,99 ha (33,8%) z urzędu.

W badanym okresie Starosta umorzył siedem postępowań z powodu wycofania wniosków przez właścicieli gruntów, w jednym przypadku odmówił ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla 11 zgłoszonych działek¹³.

Decyzje wydane w ramach postępowań prowadzonych z urzędu we wszystkich przypadkach dotyczyły gruntów, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁴, tj. po ich zalesieniu dokonany 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.

(akta kontroli str. 109-115, 621-656)

1.2. Zadania i obowiązki wynikające z prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów wykonywane były do 30 listopada 2017 r. w ramach Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa¹⁵, a następnie od 1 grudnia 2017 r. w ramach Wydziału Nieruchomości i Inwestycji¹⁶. Sprawy prowadził do 31 grudnia 2017 r. specjalista zatrudniony w ww. wydziałach a od 1 stycznia 2018 r. do 30 stycznia 2019 r. kierownik wydziału.

Od 31 stycznia 2019 r. zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały przekazane z wydziału Starostwa do samodzielnej jednostki organizacyjnej powiatu¹⁷ – PODGiK. Od tego czasu ww. zadania realizował Dyrektor PODGiK¹⁸, którego Starosta upoważnił¹⁹ do podpisywania pism w swoim imieniu i używania pieczęci Geodety Powiatowego m.in. w sprawach dotyczących postępowań administracyjnych z zakresu ewidencji gruntów i budynków²⁰, modernizacji EGiB oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wszystkie ww. osoby posiadały wykształcenie wyższe w kierunku geodezji oraz wieloletnie doświadczenie m.in. z zakresu klasyfikacji gleboznawczej gruntów i gospodarki nieruchomościami.

(akta kontroli str. 7-87, 116-135)

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Decyzja Nil.6623.3.2018 z 3 stycznia 2019 r. – zmiana klasy bonitacyjnej była nieuzasadniona.

¹⁴ Dz.U. poz. 1246; dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji.

¹⁵ § 21 Załącznika do Uchwały nr IV/35/15 Rady Powiatu Gryfickiego z 17 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryficach.

¹⁶ Dalej: Nil. § 22 Uchwały nr 474/161/17 Zarządu Powiatu w Gryficach z 22 listopada 2017 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryficach.

¹⁷ § 29 Uchwały nr 24/16/2019 Zarządu Powiatu w Gryficach z 22 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryficach.

¹⁸ Dalej: Dyrektor PODGiK lub Dyrektor Ośrodka lub GP.

¹⁹ Upoważnienie Starosty Powiatu Gryfickiego z 16 grudnia 2019 r.

²⁰ Dalej: EGiB.

W toku kontroli ustalono ponadto, że sprawy dotyczące oceny udatności upraw zalesionych oraz przekwalifikowania z urzędu gruntów zalesionych na grunty leśne prowadził wydział RLiOŚ. W ramach robót geodezyjnych prowadzonych przez ww. wydział, wykonywana była przez upoważnionego klasyfikatora gleboznawcza klasyfikacja gruntów. Pracownik wydziału realizujący ww. zadania nie posiadał wykształcenia kierunkowego oraz szkoleń w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 614-615)

1.3. W okresie objętym kontrolą w sprawach prowadzonych na wniosek, wnioskodawca samodzielnie dokonywał wyboru klasyfikatora z listy klasyfikatorów upoważnionych przez Starostę i we własnym zakresie pokrywał koszty jego wynagrodzenia, tj. bez udziału Starostwa i jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia. Upoważnienie do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych wydawane było przez Starostę, do danej sprawy, klasyfikatorowi wskazanemu przez wnioskodawcę. W przypadku klasyfikacji gleboznawczej dokonywanej z urzędu, wybór klasyfikatora następował raz w roku w trybie zapytania o cenę. W kontrolowanym okresie przeprowadzono pięć procedur wyboru zgodnie z obowiązującymi w Starostwie regulaminami udzielania zamówień publicznych²¹. W latach 2017-2020 wszystkie klasyfikacje z urzędu przeprowadziła jedna osoba, w 2021 r. wyłoniono innego wykonawcę, wybierając ofertę o wyższej wartości netto, co naruszało zasadę równego traktowania wykonawców²².

(akta kontroli str. 119-120, 136-164, 214-217)

1.4. Starosta określił kwalifikacje jakie powinni spełniać klasyfikatorzy w celu nadania upoważnienia do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów²³. Podstawą umieszczenia kandydata na liście klasyfikatorów było:

- posiadanie upoważnienia Wojewody Zachodniopomorskiego²⁴ do samodzielnego wykonywania projektów klasyfikacji gruntów i gleb, lub
- ukończenie kursu dla klasyfikatorów gruntów w Instytucie Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowym Instytucie Badawczym na kierunku gleboznawstwa i gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz kilkuletniej praktyki w zakresie kwalifikacji gruntów popartej oświadczeniem wykonywania prac na terenie Powiatu (minimum pięć lat).

Lista klasyfikatorów została utworzona w 2013 r. i była aktualizowana w kolejnych latach²⁵.

(akta kontroli str. 165-173)

1.5. Zgodnie z wyjaśnieniami GP przed wpisaniem na listę klasyfikatorów upoważnionych przez Starostę kandydaci przedstawili do wglądu dokumenty potwierdzające posiadane doświadczenie, kwalifikacje i przeszli pozytywną weryfikację. W latach 2017-2022 (I kwartał) upoważnienie do wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano pięciu osobom, wszystkie były umieszczone na liście klasyfikatorów. Dwie osoby wykonujące w okresie objętym

²¹ Uchwały Zarządu Powiatu w Gryficach w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w jednostkach organizacyjnych Powiatu Gryfickiego: nr 34/15/15 z 23 marca 2015 r., nr 470/161/17 z 15 listopada 2017 r., nr 195/70/2020 z 7 stycznia 2020 r., nr 418/131/2021 z 18 marca 2021 r. Dalej: regulaminy zamówień publicznych.

²² Pkt 2 rozdziału VII regulaminu zamówień publicznych z 2021 r.

²³ Zarządzenie nr 05/GiGN/2013 Starosty Gryfickiego z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie wymogów stawianych klasyfikatorom gleboznawczej klasyfikacji gruntów w celu nadania upoważnienia do wykonywania czynności klasyfikatora na terenie Powiatu Gryfickiego.

²⁴ Obowiązującego do 10 lipca 2013 r.

²⁵ Listy zawierały: z 17 lipca 2015 r. i 18 września 2017 r. – po siedmiu upoważnionych klasyfikatorów, z 11 marca 2021 r. – ośmiu upoważnionych klasyfikatorów, z 5 maja 2021 r. – dziewięciu upoważnionych klasyfikatorów.

kontrolą czynności określone w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nie spełniły kryteriów określonych przez Starostę do zaklasyfikowania ich na listę klasyfikatorów.

GP wyjaśnił, że: *klasyfikatorzy ci posiadali kwalifikacje gwarantujące prawidłowe przeprowadzenie czynności gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przed umieszczeniem ich na liście, jeden był pracownikiem Ośrodka i brał udział w weryfikacji operatów z projektami gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Drugi ukończył kurs dla klasyfikatorów i był pracownikiem naukowym. Wykazał się wieloletnią praktyką zawodową jako klasyfikator. Umieszczenie tych osób na liście klasyfikatorów, pomimo że nie wykazali się minimum pięcioletnią praktyką w zakresie klasyfikacji gruntów na terenie powiatu gryfickiego, wynikało z potrzeby zwiększenia dostępu do usług, a tym samym konkurencyjności rynku, wobec małego zainteresowania pracami przez pozostałych klasyfikatorów.*

Ponadto Starosta i GP wyjaśnili: *Funkcjonowanie w ww. zarządzeniu zapisu o konieczności wykazania się wieloletnim doświadczeniem w pracach klasyfikacyjnych na terenie powiatu gryfickiego nie sprawdziło się w praktyce. Zamierzamy zmienić ten zapis w zarządzeniu na wymóg wykazania się co najmniej rocznym doświadczeniem w pracach klasyfikacyjnych wykonanych pod nadzorem osób, które jeż wcześniej zostały zakwalifikowane na listę.*

(akta kontroli str. 167-168, 174-183, 680-681)

1.6. W okresie objętym kontrolą Starostwo poniosło koszty w wysokości 34,6 tys. zł na wykonanie 16 zadań²⁶ z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzonych z urzędu po zalesieniu gruntów²⁷. Wydatki z tego tytułu finansowane były ze środków własnych Starostwa zabezpieczonych w dziale 020 (leśnictwo), rozdziale 2002 (gospodarka leśna), § 4300 (zakup usług). W sprawach prowadzonych na wniosek koszty wykonania klasyfikacji ponosili wnioskodawcy, rozliczając się ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem, bez udziału i wiedzy Starosty o wysokości wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 118-121, 136-164)

1.7. Wydatki na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyły wynagrodzeń klasyfikatorów i zostały poniesione z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, zostały odpowiednio zaplanowane i skalkulowane w oparciu o analizę rynku.

(akta kontroli str. 136-138)

1.8. Na stronie internetowej BIP Starostwa pod pozycją Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej był umieszczony link do strony podgik.gryfice.ibib.pl, na której to udostępniono procedurę załatwiania spraw w zakresie klasyfikacji gruntów, listę klasyfikatorów oraz druk wniosku o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 184-187)

1.9. Starosta i GP wyjaśnili, że problemem w prowadzeniu klasyfikacji gleboznawczej gruntów był brak możliwości weryfikacji przez Starostę umiejętności klasyfikatorów i rzetelności wykonania klasyfikacji. Zdaniem Starosty pewnym rozwiązaniem byłoby ujednoczenie wymagań wobec klasyfikatorów poprzez nadanie uprawnień państwowych. Stwierdzili niedobór środków budżetowych na wykonywanie kompleksowej aktualizacji klasyfikacji gruntów, pozwalającej uniknięcia w przypadkach kompleksów gruntów pod zabudowę, różnorodności

²⁶ 16 wydanych decyzji, w tym 20 działek objętych postępowaniem klasyfikacyjnym.

²⁷ Wartość zamówień udzielonych w trybie zapytania ofertowego wyniosła: w 2017 r. – 14,8 tys. zł (klasyfikator K.B.), w 2018 r. – 5,8 tys. zł (klasyfikator K.B.), w 2019 r. – 7,5 tys. zł (klasyfikator K.B.), w 2020 r. 2,5 tys. zł (klasyfikator K.B.), w 2021 r. – 4 tys. zł (klasyfikator Ł.K.).

w przeklasyfikowywaniu tych samych gruntów przez różnych klasyfikatorów. Starosta i Geodeta Powiatowy zaobserwowali wzrost wniosków o zmianę klasyfikacji gruntów z wyraźnym celem przeznaczenia gruntów rolnych pod budownictwo i uniknięcia wysokich opłat za wyłączenie z produkcji rolnej, szczególnie gruntów na terenach nadmorskich.

NIK zauważa, że Starosta w okresie objętym kontrolą nie występował o przyznanie środków z dotacji celowych na realizację ww. zadań²⁸.

(akta kontroli str. 120-121, 681)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Osoba, którą Starosta upoważnił do podpisywania pism w swoim imieniu i używania pieczęci „z upoważnienia Starosty” i „Geodeta Powiatowy”, w tym m. in. w sprawach dotyczących postępowań administracyjnych z zakresu modernizacji EGiB oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów, nie była pracownikiem Starostwa i nie została formalnie powołana na stanowisko Geodety Powiatowego.

Według art. 6a ust.1 pkt 2b ustawy pgk Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią organy administracji geodezyjnej i kartograficznej: starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Regulaminy organizacyjne²⁹ Starostwa, obowiązujące w ww. okresie wymieniały w § 6 stanowisko Geodety Powiatowego wchodzącego w skład Starostwa zaś w § 30³⁰ wskazywały, że funkcję Geodety Powiatowego pełni dyrektor PODGiK, tj. odrębnej jednostki budżetowej.

(akta kontroli str. 122-128)

Starosta wyjaśnił, że (...) wielokrotne kontrole nie wyartykułowały braku czytelnego aktu powołania na wszystkie funkcje pełnione przez pana A.O. Dopiero kontrola przeprowadzona przez Wojewódzką Inspekcję Geodezyjną i Kartograficzną przeprowadzona w dniach 04.03.2021 r. – 31.05.2021 r. wykazała, iż struktura organizacyjna Starostwa w rzeczywistości nie odzwierciedla zapisów ustawy pgk. Do Zarządu Powiatu Gryfickiego wpłynęło 7 lutego 2022 r. pismo GP (...) dotyczące przekształcenia jednostki budżetowej pod nazwą PODGiK w Gryficach w „Wydział Geodezji i Kartografii” i włączenia go w struktury Starostwa oraz zatrudnienia GP w strukturze Starostwa. Mając na uwadze wszystkie ww. okoliczności pragnę poinformować, że zmiany w strukturach Starostwa dotyczące GP i PODGiK wprowadzone zostaną z dniem 1 stycznia 2023 r. oraz nastąpi aktualizacja regulaminu organizacyjnego Starostwa.

(akta kontroli str. 122-123, 188-189)

²⁸ Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów mogły być m.in. finansowane ze środków budżetu państwa w ramach dotacji celowych na realizację zadań w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdziale 01005 Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa. Zadania starosty wykonującego zadania przy pomocy geodety powiatowego, wykonywane jako zadania z zakresu administracji rządowej mogły być także finansowane ze środków budżetu państwa w ramach dotacji celowych na realizację zadań w dziale 710 Działalność usługowa, rozdziale 71012 Zadania z zakresu geodezji i kartografii.

²⁹ Uchwała nr IV/35/15 Rady Powiatu Gryfickiego z 17 lutego 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryficach; Uchwały Zarządu Powiatu w Gryficach w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryficach: nr 474/161/17 z 22 listopada 2017 r., nr 556/197/18 z 28 czerwca 2018 r., nr 24/16/2019 z 22 stycznia 2019 r., nr 130/52/2019 z 23 września 2019 r., nr 328/110/2020 z 23 października 2020 r., nr 407/128/2021 z 25 lutego 2021 r., nr 678/189/2022 z 21 czerwca 2022 r. Dalej: regulaminy organizacyjne Starostwa.

³⁰ Od 31 stycznia 2019 r. w § 29 regulaminów organizacyjnych Starostwa.

2. W ramach postępowania administracyjnego prowadzonego przez wydział RLIOŚ, dotyczącego oceny udatności upraw zalesionych oraz przekwalifikowania z urzędu gruntów zalesionych na grunty leśne, wykonywane były roboty geodezyjne oraz realizowana była przez upoważnionego klasyfikatora gleboznawcza klasyfikacja gruntów. Pracownik wydziału realizujący ww. zadania nie posiadał wykształcenia kierunkowego oraz szkoleń w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, co miało m.in. wpływ na nieprawidłowości stwierdzone w przeprowadzonych przez wydział postępowaniach opisane w *Obszarze 2 wystąpienia pokontrolnego*.

(akta kontroli str. 227-375)

Starosta i Dyrektor wydziału RLIOŚ wyjaśnili, że: *pracownik prowadzący postępowania administracyjne w sprawie przekwalifikowania z urzędu zalesionego gruntu na leśny opierał się na dokumentach sporządzonych przez osoby posiadające stosowne uprawnienia do wykonania oceny udatności upraw, jak również do wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.*

(akta kontroli str. 614-615)

NIK zauważa, że nieprawidłowości pracownika dotyczyły prowadzenia postępowania administracyjnego niezgodnie z przepisami pgk i rozporządzenia w sprawie klasyfikacji a nie zadań przypisanych klasyfikatorowi. Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej³¹ nr 2 *Kompetencje zawodowe: (...) Należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających.*

3. Na zaproszenie do realizacji w 2021 r. zadania obejmującego wykonanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów po zalesieniu oraz sporządzenie dokumentacji geodezyjnej do ujawnienia zmian w ewidencji gruntów dla działki w obrębie Gołańcz Pomorska wpłynęły do Starostwa dwie oferty: jedna na kwotę 3 500 zł netto / 4 305 zł brutto, druga na kwotę 3 990 zł netto / brutto³². Kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej była cena. Zarząd Powiatu Gryfickiego na posiedzeniu 21 października 2021 r. dokonał wyboru oferty o wartości 3 990 zł netto, tj. o wartości wyższej o 490 zł. Stanowiło to naruszenie zasady równego traktowania wykonawców.

(akta kontroli str. 136-164)

Starosta i Dyrektor RLIOŚ wyjaśniając powody wyboru tej oferty stwierdzili: *Dokonując przedmiotowego wyboru Zarząd kierował się najniższymi kosztami ponoszonymi przy realizacji ww. zadania w kwocie brutto (urząd nie może odliczyć podatku vat więc całkowity koszt jaki ponosi jest to kwota brutto), która w ww. przypadku była kwotą do zapłaty niższą o 490 zł.*

Według pkt 19 rozdziału II - Słownik pojęć regulaminu zamówień publicznych z 2021 r. pod pojęciem szacunkowej wartości zamówienia należy rozumieć wartość, której podstawą ustalenia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług.

Zgodnie z pkt 2 rozdziału VII ww. regulaminu zamówień publicznych z 2021 r. wszelkie postępowania o udzielenie zamówienia, bez względu na ich wartość szacunkową, przygotowuje się i przeprowadza w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

(akta kontroli str. 151-164, 677)

³¹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF. nr 15, poz. 84, dalej: „standardy kontroli zarządczej”.

³² Oferent nie był płatnikiem podatku VAT.

OCENA CZĄSTKOWA

Usytuowanie stanowiska Geodety Powiatowego w jednostce budżetowej, poza strukturą Starostwa było niezgodne z art. 6a ust.1 pkt 2b ustawy pgk i regulaminami organizacyjnymi Starostwa i nie zapewniało prawidłowego i rzetelnego wykonywania zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Nie wszystkie osoby wyznaczone do realizacji zadań posiadały wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe wykonywanie powierzonych obowiązków.

Starosta określił wymagania, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. W sprawach prowadzonych z urzędu wybór klasyfikatora odbywał się w sposób transparentny, za wyjątkiem jednego zamówienia, w którym wyboru dokonano nie zapewniając równego traktowania wykonawców. W sprawach prowadzonych na wniosek upoważnienie do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych wydawane było klasyfikatorowi wskazanemu przez wnioskodawcę do danej sprawy. Wydatki na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzanej z urzędu zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone.

Kwalifikacje jakich wymagano od klasyfikatorów dawały gwarancję prawidłowego wypełniania powierzonych zadań.

Na stronie BIP Starostwa udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Starosta sklasyfikował grunty podlegające klasyfikacji z urzędu o łącznej powierzchni 118,9887 ha. Wszystkie dotyczyły gruntów po zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji³³. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Starostę, w trakcie kontroli na terenie powiatu nie było niesklasyfikowanych gruntów podlegających klasyfikacji gleboznawczej z urzędu.

(akta kontroli str. 111, 189-213)

Z informacji uzyskanej³⁴ od Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wynika, że w Powiecie w latach 2018-2019 nie były wykonywane urządzenia melioracji wodnych. Starostwo nie występowało w latach 2018-2022 z wnioskami o udzielenie informacji w zakresie wykonanych urządzeń melioracji wodnych na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 206-208)

2.2. Badanie prawidłowości postępowań w sprawie przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto 50³⁵ z 99 postępowań (50,5%) z lat 2017-2022 (I kwartał), wykazało m. in. że:

- w 10 sprawach z 16 wszczętych z urzędu, dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów po zalesieniu, Starosta wydał dwie decyzje w każdej sprawie, podjęte po przeprowadzeniu odrębnych postępowań (przez wydział

³³ Wydano 16 decyzji dotyczących 19 działek, w tym: 12 działek podanych w wykazie gruntów zalesionych w latach 2012-2017 otrzymanym w odpowiedzi na pismo NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Zachodniopomorskiego Oddziału Regionalnego (dalej: ARMIR ZO) oraz siedem działek sklasyfikowanych na podstawie informacji uzyskanych z ARMIR Biuro Kontroli i Bezpieczeństwa Zachodniopomorskiego OR i ARMIR Mazowieckiego Oddziału Regionalnego w odpowiedzi na pisma Starosty.

³⁴ Informacja w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁵ W tym wszczętych: 16 z urzędu, 34 na wniosek.

RLiOŚ oraz przez wydział Nil lub Ośrodek), obie wydane w oparciu o jeden protokół³⁶ sporządzony przez klasyfikatora. W sześciu kolejnych sprawach wszczętych z urzędu Starosta wydał decyzje ustalające klasyfikację gruntów po przeprowadzeniu postępowania tylko przez wydział RLiOŚ. Wszystkie decyzje wydane w wyniku postępowania przeprowadzonego przez wydział RLiOŚ przeprowadzone były niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji i naruszały kompetencje przypisane GP, wydziałowi Nil, PODGiK i GP;

- 10 postępowań wszczęto z urzędu w formie zawiadomienia, które oprócz wymogów określonych w kpa, zawierały informacje wyszczególnione w § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, za wyjątkiem harmonogramu przeprowadzenia klasyfikacji, w tym jedno zawiadomienie dokonano a jedno doręczono po terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych;
- we wszystkich skontrolowanych sprawach wydane decyzje zawierały mapę klasyfikacji, obejmującą elementy wskazane w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- we wszystkich 34 zbadanych postępowaniach wszczętych na wniosek informowano strony postępowania o możliwości składania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- w 10 postępowaniach wszczętych z urzędu Starosta zawiadomił właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia projektu ustalenia klasyfikacji zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- w sześciu sprawach postępowanie zakończono i wydano decyzje w terminie określonym w art. 35 § 3 kpa;
- w 34 sprawach prowadzonych na wniosek nie ustalono w drodze postanowienia wydanego wraz z decyzją o ustaleniu klasyfikacji wysokości kosztów postępowania, osób zobowiązanych do ich poniesienia oraz sposobu i terminu ich uiszczenia. W sprawach tych koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca.

(akta kontroli str. 214-375)

2.3. Badanie prawidłowości i rzetelności wykonania czynności związanych z przeprowadzeniem głoźnawczej klasyfikacji gruntów, naleźących do obowiązków klasyfikatora wykazało m.in., że:

- we wszystkich sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, opracowano mapę klasyfikacji zawierającą: granice obszaru objętego klasyfikacją, połoźenie odkrywek glebowych, dane opisowo – informacyjne oraz ustalone granice zasięgu konturów typów gleb i klas bonitacyjnych;
- we wszystkich sprawach projekt ustalenia klasyfikacji zawierał protokół obejmujący elementy wskazane w § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, za wyjątkiem podpisów właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie w pięciu sprawach i informacji o mapie ewidencyjnej w dziewięciu sprawach;
- we wszystkich przypadkach nastąpiła zmiana uźytku lub zmiana klasy bonitacyjnej z podaniem poprzedniej i zmienionej klasyfikacji oraz powierzchni gruntów, których klasyfikacja uległa zmianie.

³⁶ O którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

Badaniem szczegółowym³⁷ pod względem prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji, w tym zgodności ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych i klas bonitacyjnych, objęto projekty ustalenia klasyfikacji dotyczące trzech działek:

- 1) nr 984 o powierzchni 17,7709 ha³⁸,
- 2) nr 100/6 o powierzchni 1,98 ha³⁹,
- 3) nr 162/7 o powierzchni 0,397 ha⁴⁰.

W powyższych sprawach ustalono, że:

ad 1) prawidłowo określono rodzaj użytku gruntowego jako łąka (Ł) oraz typy gleb⁴¹ i klasę bonitacyjną (LV). Przeprowadzone oględziny wykazały jednak niezgodność rodzaju i gatunku gleb⁴² oraz brak informacji w protokole o występowaniu materiału murszowego w powierzchniowych poziomach badanych gleb.

ad 2) prawidłowo określono rodzaj użytku gruntowego na większości powierzchni działki jako trwały użytek zielony - pastwisko (Ps). Jednak w części południowej działki stwierdzono istnienie boiska o nawierzchni trawiastej oraz placu zabaw, co odpowiadało użytkom gruntowym, zaliczanym do rodzaju terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz) i było niezgodne z projektem ustalenia klasyfikacji. Nie stwierdzono niezgodności w ustaleniu rodzaju, typu i gatunku gleb⁴³. Oględziny potwierdziły zgodność klasyfikacji bonitacyjnej (PsIV) w części środkowej i północnej działki.

ad 3) w części wschodniej działki prawidłowo określono rodzaj użytku gruntowego, typ, rodzaj i gatunek gleby oraz klasę bonitacyjną⁴⁴. W części zachodniej działki prawidłowo określono rodzaj użytku gruntowego jako inne tereny zabudowane (Bi). W części środkowej kontur Bi otoczony był przez kontur oznaczony w projekcie klasyfikacji jako pastwisko (Ps). W rzeczywistości był on w całości zajęty przez trawnik, na którym znajdował się plac zabaw z urządzeniami rekreacyjnymi, co odpowiadało użytkom gruntowym, zaliczanym do rodzaju terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz).

(akta kontroli str. 214-222, 376-581, 607-610)

2.4. Dane dotyczące zmian powierzchni konturów użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach działek ewidencyjnych, które uległy zmianie na podstawie wydanych przez Starostę decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały w 49 przypadkach (z 50 objętych badaniem) zaktualizowane w EGiB.

Informacje o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych były w 48 przypadkach przekazane właściwym organom podatkowym.

Badaniem szczegółowym⁴⁵, pod względem aktualności danych zawartych w EGiB, objęto jedną działkę stanowiącą własność Powiatu⁴⁶, dla której stwierdzono:

³⁷ W oparciu o opinie biegłych powołanych w trakcie kontroli NIK.

³⁸ Miejscowość Gorzysław, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 21 sierpnia 2019 r., będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzonego decyzją Nil.6623.8.2019 z 25 września 2019 r.

³⁹ Miejscowość Rogozina, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 18 listopada 2020 r., będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzonego decyzją GP.6623.22.2020 z 22 grudnia 2020 r.

⁴⁰ Miejscowość Otok, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 27 lipca 2018 r., będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzonego decyzją Nil.6623.4.2018 z 26 września 2018 r.

⁴¹ Bagienne i pobagienne (typ: EZ).

⁴² Oględziny wykazały występowanie gleb torfowych płytkich oraz gleb torfowo-murszowych wytworzonych z torfów niskich silnie rozłożonych, podczas gdy klasyfikator wszystkie gleby zaliczył do gleb torfowo-mineralnych wytworzonych z torfów słabo rozłożonych.

⁴³ Gleby brunatnych (BZ) wytworzonych z glin różnych rodzajów (gatunek: b). Ponieważ klasyfikator nie wykonał odkrywek na terenie boiska i placu zabaw niemożliwe było porównanie opisów gleb występujących w tej części działki z danymi przedstawionymi w projekcie ustalenia klasyfikacji.

⁴⁴ Zakwalifikowano: LsIV, gleby brunatne (B) wytworzone z glin (gatunek: i).

⁴⁵ W oparciu o opinie biegłych powołanych w trakcie kontroli NIK.

⁴⁶ Dz. nr 439/9, obręb Rzęskowo, gmina Gryfice.

- niezgodność aktualnego rodzaju użytku gruntowego odpowiadającego gruntom leśnym (Ls)⁴⁷ z tym wykazany w EGiB oraz na mapie ewidencyjnej (Lzr-Ps oraz Lzr-R)⁴⁸. Stan zastany na działce w trakcie oględzin, szczególnie w zakresie zwartości, zajmowanej powierzchni oraz zaobserwowanej piętności roślinności był bliższy gruntom leśnym (Ls). Ponadto grunty przylegające do niej od południowego zachodu i północnego wschodu były porośnięte roślinnością o takim samym, leśnym charakterze;

- zgodność klasy bonitacyjnej (LsV), z wykazaną na mapie ewidencyjnej. Gleby rdzawe wytworzone z piasków słabo gliniastych, płytko lub średnio-głęboko podścielone piaskiem luźnym (B) zaliczone do klas V gruntów leśnych odpowiadają glebom klasy V lub VI gruntów ornych.

(akta kontroli str. 214-222, 582-606)

2.5. W okresie objętym kontrolą wystąpiła jedna skarga związana z prowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Dotyczyła ona rozpatrzenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie o ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i odmowy wydania upoważnienia dla klasyfikatora. Organ odwoławczy uchylił postanowienie Starosty i nakazał wszcząć na żądanie strony postępowanie administracyjne. Postępowanie administracyjne zakończyło się wydaniem decyzji nr GiGN.6623.1.2017 z 29 września 2017 r.

(akta kontroli str. 657-671)

2.6. W 2021 r. zadania Starosty w zakresie prawidłowości prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym modernizacji EGiB oraz cyfryzacji zbiorów i automatyzacji ich funkcjonowania w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 4 marca 2021 r. objęte zostały kontrolą Wojewody Zachodniopomorskiego - Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej⁴⁹. W wystąpieniu pokontrolnym⁵⁰ wykazano m.in. nieprawidłowości polegające na:

- realizacji zadań Starosty jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, określonych w art. 7d ustawy pgk, nie przy pomocy Geodety Powiatowego usytuowanego w strukturach Starostwa lecz przy pomocy Ośrodka, którym kieruje Dyrektor PODGiK, co stanowiło naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy pgk;

- przekroczeniu ustawowego terminu na wprowadzanie zmian w bazie ewidencji gruntów i budynków tj. 30 dni od dnia otrzymania dokumentów będących podstawą zmian dla 70% przypadków kontrolowanych zmian - co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 7 ustawy pgk i § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Zalecenia pokontrolne w zakresie struktury organizacyjnej nie zostały zrealizowane do dnia zakończenia kontroli NIK⁵¹. Dyrektor Ośrodka poinformował o sposobie realizacji pozostałych zaleceń.

⁴⁷ Według ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, ze zm.); dalej: ustawa o lasach.

⁴⁸ Lzr - grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych.

⁴⁹ Dalej: WIGK.

⁵⁰ Znak: GK-1.431.1.3.2021.BW z 5 lipca 2021 r.

⁵¹ Wydano zalecenia m. in. w zakresie:

- struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej i usytuowania geodety powiatowego, tj. spełnienie wymogów formalnych przez Geodetę Powiatowego: Podjąć działania, aby zadania z zakresu geodezji i kartografii, o których mowa w art. 7d ustawy pgk, mając na uwadze zapis art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b tej ustawy, Starosta Gryficki realizował przy pomocy Geodety Powiatowego a nie przy pomocy Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, którym kieruje Dyrektor Ośrodka;

- zawiadomienia o zmianach - § 49 rozporządzenia w sprawie EGiB w zw. z art. 24a ust. 2 ustawy pgk, tj. stosownie do § 49 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie EGiB informować odpowiednio o dokonanych zmianach danych ewidencyjnych wynikających z modernizacji właściwe miejscowo jednostki statystyki publicznej i właściwe podmioty ewidencyjne;

(akta kontroli str. 694-729)

2.7. Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Starostwie określono zarządzeniem nr 8/AiSO/11 Starosty Powiatu Gryfickiego z 29 grudnia 2011 r.⁵² W związku z potrzebą zwiększenia nadzoru nad pracami klasyfikatorów (w tym terminów realizacji zadań) oraz zapewnienia bezstronności dokonywanych ocen, Starosta wskazał: *Wybór klasyfikatorów od 1 stycznia 2023 r. odbywać się będzie w oparciu o ustawę zamówień publicznych⁵³ zaś umowa o przeprowadzenie klasyfikacji będzie zawierana pomiędzy klasyfikatorem a Starostą. (...) Podczas prac polowych klasyfikatorzy nie zawsze wybierają miejsca reprezentatywne odkrywek, co może fałszować ogólny obraz obszaru podlegającego klasyfikacji. W celu minimalizacji takiego ryzyka Dyrektor Ośrodka, który weryfikuje operaty z projektem aktualizacji klasyfikacji gleboznawczej gruntów, stara się uczestniczyć w pracach polowych klasyfikatora.*

W okresie objętym badaniem ww. ryzyka nie zostały przez Starostę zidentyfikowane, poddane analizie i ocenie w sposób formalny wg obowiązujących zasad kontroli zarządczej, nie były też objęte kontrolą wewnętrzną lub audytem.

Starosta wyjaśnił: *Dyrektorzy wydziałów dokonują analizy ryzyka nie dla wszystkich zadań, lecz dla wybranych przez siebie zadań, zgodnie z działalnością wydziału – zadanie dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie było zadaniem wybranym do dokonania analizy ryzyka.*

Wybrane zagadnienia dotyczące postępowań administracyjnych, w tym dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, były objęte audytem wewnętrznym w 2017 r. i 2018 r.⁵⁴ Celem i zakresem audytu była ocena systemu zarządzania jakością pod względem spełnienia wymagań normy PN EN ISO 9001:2015, w tym terminowości rozpatrywania wniosków, wydawania decyzji i rozpatrywania skarg. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 730-741)

2.8. Nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był nierzetelny. Realizacja zadań w tym zakresie nie była w latach 2019-2022 (I kwartał) przedmiotem kontroli wewnętrznych, audytów lub innych udokumentowanych działań nadzorczych, pomimo nieprawidłowości wykazanych w kontroli Wojewody Zachodniopomorskiego i ryzykach podanych przez Starostę i Dyrektora Ośrodka w toku kontroli NIK.

(akta kontroli str. 117-121, 615-617, 698-729)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 10 sprawach wszczętych z urzędu⁵⁵ o ustalenie klasyfikacji gruntów Starosta wydał po dwie decyzje do każdej sprawy, obie w oparciu o ten sam protokół⁵⁶ sporządzony przez klasyfikatora, każda podjęta po przeprowadzeniu odrębnego postępowania przez:

- aktualizacji bazy ewidencji gruntów i budynków, tj. zapewnić, aby zmiany w operacie ewidencji gruntów i budynków wprowadzać w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów będących podstawą zmiany, stosownie do art. 24a ust. 7 ustawy pgk i § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB.

⁵² Dalej: zasady kontroli zarządczej.

⁵³ Dotyczy spraw podejmowanych na wniosek. W sprawach wszczynanych z urzędu wybór klasyfikatora odbywał się w trybie zapytania ofertowego w okresie objętym badaniem.

⁵⁴ Zagadnienia związane z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów realizowane przez wydział RLiOŚ w latach 2017-2018 nie były objęte tym audytem.

⁵⁵ Postępowania wszczęte z urzędu po zalesieniu gruntów na podst. § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

⁵⁶ O którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

- wydział RLiOŚ⁵⁷ na podstawie art. 61 § 1 kpa oraz art. 14 ust. 7 ustawy o lasach;
- Ośrodek⁵⁸ na podstawie art. 61 § 1 kpa, § 4 pkt 6 i § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

W decyzjach, wydanych po zakończeniu postępowania prowadzonego przez wydział RLiOŚ, Starosta ustalał stan użytków po gleboznawczym przeklasyfikowaniu i czynił je, po stwierdzeniu ostateczności, podstawą do dokonania zmian w EGiB, pomimo że postępowania przeprowadzone były niezgodnie z przepisami. Nie dokonano zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji oraz nie dokonano wyłożenia projektu klasyfikacji do publicznego wglądu zgodnie z § 9 tego rozporządzenia. W jednym przypadku zawiadomienie o wszczęciu postępowania wystawiono po siedmiu dniach od rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie⁵⁹.

Decyzje wydane w postępowaniu prowadzonym przez Ośrodek stały się w pięciu przypadkach⁶⁰ bezprzedmiotowe dla celów ewidencyjnych, ponieważ zmiany w EGiB zostały wcześniej dokonane na podstawie decyzji Starosty podjętych w postępowaniu prowadzonym przez wydział RLiOŚ.

(akta kontroli str. 214-278, 325-375)

Dyrektor wydziału RLiOŚ wyjaśnił, że *wszystkie wydane decyzje przekazywane były do Ośrodka. Wydział RLiOŚ nie miał wiedzy o decyzjach wydanych przez Ośrodek przed 2021 r.*

GP wyjaśnił: *Decyzje wydane przez wydział RLiOŚ nie stanowiły podstawy do aktualizacji operatu klasyfikacji gruntów znajdującego się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, dlatego zostały wydane w odrębnym postępowaniu decyzje zatwierdzające zmiany w klasyfikacji gruntów w oparciu o przepisy rozporządzenia (...) w sprawie klasyfikacji. Sytuacja, w której wydane zostały dwie decyzje w tej samej sprawie wynika wprost z błędnej organizacji struktur starostwa i umiejscowienia GP, działającego przy pomocy PODGiK, poza Starostwem Powiatowym. Wielokrotne rozmowy z kolejnymi Starostami miały na celu przekazanie informacji o wymogach ustawy pgk w tej kwestii oraz wynikach kontroli ZW INGK oraz spowodowanie włączenia stanowiska GP w strukturę starostwa. Uczestnicząc w przygotowywanych przetargach i rozmowach z klasyfikatorami GP miały na bieżąco wiedzę o każdej sprawie dotyczącej zmiany klasyfikacji i podobne sytuacje nie miałyby miejsca.*

(akta kontroli str. 677-682)

2. W sześciu kolejnych sprawach wszczętych z urzędu⁶¹ przez wydział RLiOŚ, postępowania prowadzone były tylko na podstawie ustawy kpa i ustawy o lasach, bez zastosowania przepisów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji w zakresie zawiadomienia o wszczęciu postępowania zawierającego informacje, o których mowa w § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji oraz wyłożenia projektu klasyfikacji do publicznego wglądu zgodnie z § 9 tego rozporządzenia. Ponadto w sprawach tych zawiadomienia o wszczęciu postępowania

⁵⁷ RLiOŚ.6164.430.2017.DA, RLiOŚ.6164.431.2017.DA, RLiOŚ.6164.432.2017.DA, RLiOŚ.6164.433.2017.DA, RLiOŚ.6164.434.2017.DA, RLiOŚ.6164.435.2017.DA, RLiOŚ.6164.436.2017.DA, RLiOŚ.6164.437.2017.DA, RLiOŚ.6164.498.2020.DA, RLiOŚ.6164.744.2021.DA.

⁵⁸ Nil.6623.11.2017, Nil.6623.12.2017, Nil.6623.13.2017, Nil.6623.14.2017, Nil.6623.15.2017, Nil.6623.16.2017, Nil.6623.17.2017, Nil.6623.18.2017, GP.6623.27.2020, GP.6623.36.2021.

⁵⁹ GP.6623.27.2020.

⁶⁰ Nil.6623.12.2017, Nil.6623.13.2017, Nil.6623.15.2017, Nil.6623.17.2017, Nil.6623.18.2017.

⁶¹ Dotyczących przekwalifikowania gruntów po zalesieniu, w tym: RLiOŚ.6164.519.2018.DA, RLiOŚ.6164.520.2018.DA, RLiOŚ.6164.518.2018.DA, RLiOŚ.6164.410.2019.DA, RLiOŚ.6164.411.2019.DA, RLiOŚ.6164.412.2019.DA.

wystawiono na podstawie art. 61 kpa po rozpoczęciu czynności klasyfikacyjnych w terenie. Starosta wydał w tych sprawach decyzje ustalające gleboznawczą klasyfikację gruntów i uczynił je, po stwierdzeniu ostateczności, podstawą do dokonania zmian w EGiB, pomimo że postępowania przeprowadzone były niezgodnie z przepisami. Pracownik wydziału RLIOŚ nie powiadomił dyrektora odpowiedniego wydziału, wyznaczonego w tym czasie do zatwierdzania aktualizacji klasyfikacji gleboznawczej gruntów (po 30 stycznia 2019 r. – Dyrektora Ośrodka) i GP o wszczęciu postępowań, pomimo że prace te były w ich kompetencjach.

Dyrektor wydziału RLIOŚ wyjaśnił: *Urząd nie zawiadamił Dyrektora PODGiK ponieważ nie był on stroną w postępowaniu a przepis szczególny nie wskazywał obowiązku powiadamiania dyrektora PODGiK, czy też GP. Wydział prowadząc postępowanie administracyjne ustalił strony zgodnie z art. 28 ustawy kpa, tj. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. (...) Wydział prowadził wielokrotnie takie postępowania i nie otrzymał informacji od Dyrektora PODGiK (realizującego zadania GP), że postępowanie powinno być prowadzone z jego udziałem a także, że gleboznawcza klasyfikacja gruntów leży w kompetencji GP.*

NIK zauważa, że sposób przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów uregulowany został przepisami prawa. Na podstawie art. 20 ustawy pgk grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju, na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów (ust. 3) zaś ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach (ust. 3a). Urzędową tabelę klas gruntów oraz sposób i tryb przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów określa rozporządzenie w sprawie klasyfikacji (delegacja ustawowa art. 26 pgk).

Starosta i GP wyjaśnili: *Sytuacja, w której wydane decyzje RLIOŚ stanowiły podstawę zmian w EGiB bez wydania decyzji klasyfikacyjnej wynikała z nieprawidłowej organizacji struktur Starostwa.*

(akta kontroli str. 214-222, 279-324, 677-682)

3. Protokół, o którym mowa w § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji był w pięciu sprawach⁶² niepodpisany przez właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie, w dziewięciu sprawach⁶³ nie zawierał informacji o mapie ewidencyjnej.

(akta kontroli str. 220-222)

Dyrektor wydziału RLIOŚ podał: *Wydział zlecał wykonanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zalesionych oraz sporządzenie dokumentacji geodezyjnej do ujawnienia zmian w ewidencji gruntów osobom posiadającym stosowne uprawnienia do przeprowadzania tego typu czynności. Dokumentacja stanowiąca wynik przeprowadzonych prac składana była również przez wykonawcę do PODGiK. Wydział nie otrzymywał sygnałów od właścicieli gruntów czy też z PODGiK, że w złożonych do ośrodka dokumentach pewne czynności nie zostały wykonane prawidłowo, wówczas z tytułu rękojmi urząd mógłby wezwać opracowującego dokumentację do wyeliminowania błędów w ww. dokumentacji.*

Według § 2 pkt 1 zasad kontroli zarządczej obowiązujących w Starostwie dyrektorzy wydziałów i kierownicy jednostek organizacyjnych ponoszą

⁶² Nil.6623.13.2017, Nil.6623.14.2017, Nil.6623.18.2017, RLIOŚ.6164.520.2018.DA, RLIOŚ.6164.518.2018.DA.

⁶³ Nil.6623.11.2017, Nil.6623.12.2017, Nil.6623.13.2017, Nil.6623.14.2017, Nil.6623.15.2017, Nil.6623.16.2017, Nil.6623.17.2017, Nil.6623.18.2017, GiGN.6623.1.2017.

odpowiedzialność za ogół procesów, których celem jest nadzorowanie i kontrolowanie sytuacji w podległych sobie wydziałach oraz jednostkach, w sposób dający Staroście rozsądne zapewnienie, że działania podlegających im jednostek są realizowane zgodnie z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, w sposób efektywny i skuteczny.

Kierownik wydziału NiL wyjaśniła: *W sprawach Nil.6623.13.2017, Nil.6623.14.2017 i Nil.6623.18.2017 protokoły z przeprowadzonej klasyfikacji gruntów nie zostały podpisane przez właścicieli z powodu ich nieobecności. Protokoły zawierają adnotacje klasyfikatora o nieobecności właścicieli i o telefonicznym zawiadomieniu ich o spotkaniu.*

NIK zauważa, że w ww. protokołach klasyfikator podał dwie sprzeczne informacje, tj. że przeprowadzona klasyfikacja odbyła się przy udziale właścicieli (podając ich dane osobowe) i jednocześnie sporządził ww. adnotacje. Ponadto według § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zawiadomienie doręcza się na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków. Rozporządzenie nie przewiduje telefonicznego powiadomienia właścicieli o rozpoczęciu czynności w terenie.

Starosta i GP wyjaśnili: *brak informacji o mapie ewidencyjnej w protokołach w przypadku dziewięciu postępowań wynikał z przeoczenia klasyfikatora, fizycznie mapy były załączone.*

(akta kontroli str. 678-685)

4. W 44 sprawach⁶⁴ (88% objętych badaniem) decyzje w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa. Zgodnie z ww. przepisem załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Termin, o którym mowa powyżej został przekroczony od dziewięciu do 243 dni.

Ponadto w 20 zbadanych sprawach⁶⁵ (40%) Starosta nie zawiadomił stron o niezakończonym postępowaniu w terminie pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia zgodnie z art. 36 § 1 i 2 kpa.

Starosta i GP wyjaśnili: *Postępowania w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji mają skomplikowany charakter i wymagają przeprowadzenia czasochłonnego postępowania wyjaśniającego (...). Od 2019 r. sprawy z zakresu prowadzenia klasyfikacji gruntów prowadził jednoosobowo GP z powodu braku pracownika, który posiadałby niezbędną wiedzę w tym zakresie. Dodatkowe obciążenie GP (...) powodowało częste opóźnienia. Ponadto niektóre sprawy dotyczyły aktualizacji dużych obszarów objętych klasyfikacją, co wymuszało większe zaangażowanie czasowe w prowadzeniu postępowań (w tym prac terenowych). Należy przy tym zauważyć, że terminy wykonania projektu klasyfikacji ustalane były pomiędzy klasyfikatorem, a zleceniodawcą. Aby skrócić okres sporządzania projektu klasyfikacji od 1 stycznia 2023 r. nastąpi zmiana sposobu wyboru klasyfikatora, tj. nie przez zleceniodawcę a starostę, poprzez zawarcie z nim umowy na wykonanie prac z określeniem terminu ich wykonania. W każdej sprawie, w której został przekroczony termin realizacji, było wydawane postanowienie o przedłużeniu terminu (...). Przed wydaniem postanowienia GP kontaktował się z klasyfikatorem ustalając*

⁶⁴ Wszystkie decyzje objęte badaniem wszczęte na wniosek oraz 10 decyzji wydanych w wyniku postępowania prowadzonego przez Ośrodek, o których mowa w pkt 1 nieprawidłowości.

⁶⁵ Nil.6623.5.2018, Nil.6623.9.2019, Nil.6623.7.2019, GP.6623.5.2019, GP.6623.3.2020, GP.6623.4.2020, GP.6623.14.2020, GP.6623.16.2020, GP.6623.19.2020, GP.6623.21.2020, GP.6623.22.2020, GP.6623.25.2020, GP.6623.27.2020, GP.6623.1.2021, GP.6623.9.2021, GP.6623.14.2021, GP.6623.16.2021, GP.6623.28.2021, GP.6623.35.2021, GP.6623.40.2021.

przyczynę niedotrzymania terminu. Kilkakrotnie przyczyną był brak kontaktu z właścicielem nieruchomości, co powodowało trudności w ustaleniu terminu oględzin terenowych oraz przedłużające się prace geodezyjne.

Kierownik wydziału Nil wyjaśniła: przez niedopatrzenie nie został wyznaczony kolejny nowy termin załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 214-217, 684)

Zgodnie z art. 36 § 1 i 2 kpa o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

5. We wszystkich 34⁶⁶ sprawach prowadzonych na wniosek nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i art. 263 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tej sprawie postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. W przedmiotowych sprawach koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, rozliczając się bezpośrednio z klasyfikatorem, bez udziału Starosty i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi. Mogło to – w połączeniu z przyjęciem zasady wyboru klasyfikatora przez wnioskodawcę – stwarzać warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, gdyż wydając opinie znajdowali się w sytuacji konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 214-217)

Starosta i GP wyjaśnili: Przyjęte było od lat zwyczajowo, że to osoba zainteresowana sama dokonywała wyboru klasyfikatora z listy klasyfikatorów i sama finansowała te prace, wobec czego nie wydawano postanowień o wynagrodzeniu klasyfikatora. Jak już wspomniano od 1 stycznia 2023 r. wyboru klasyfikatora będzie dokonywał Starosta.

(akta kontroli str. 686)

6. Nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów sprawowany był nierzetelnie. W wyniku szczegółowego badania prawidłowości danych ujętych w dwóch projektach ustalenia klasyfikacji stwierdzono niezgodność ze stanem rzeczywistym dotyczącą:

- rodzaju użytku gruntu w części południowej działki nr 100/6, obręb Rogozina określonego jako pastwisko (Ps). W rzeczywistości znajdowało się tam boisko o nawierzchni trawiastej oraz plac zabaw. Użytkowanie tej części działki odpowiadało użytkom gruntowym, zaliczanym do rodzaju terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz) zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁶⁷. W projekcie klasyfikator wykazał występowanie w tej części działki boiska, mimo to nie wydzielił osobnego konturu użytku gruntowego i nie wykonał w tej części odkrywek. Po wykonaniu projektu klasyfikacji w tej części działki wykonano plac zabaw dziecięcych. Klasyfikator powinien w części południowej

⁶⁶ Wszystkie decyzje objęte badaniem wszczęte na wniosek: GiGN.6623.1.2017, Nil.6623.1.11.2018, Nil.6623.2.7.2018, Nil.6623.3.2018, Nil.6623.4.2018, Nil.6623.5.2018, Nil.6623.8.2019, Nil.6623.9.2019, Nil.6623.7.2019, GP.6623.5.2019, GP.6623.3.2020, GP.6623.4.2020, GP.6623.11.2020, GP.6623.14.2020, GP.6623.16.2020, GP.6623.19.2020, GP.6623.21.2020, GP.6623.22.2020, GP.6623.24.2020, GP.6623.25.2020, GP.6623.1.2021, GP.6623.7.2021, GP.6623.9.2021, GP.6623.14.2021, GP.6623.16.2021, GP.6623.19.2021, GP.6623.22.2021, GP.6623.25.2021, GP.6623.28.2021, GP.6623.31.2021, GP.6623.35.2021, GP.6623.40.2021, GP.6623.1.2022, GP.6623.2.2021.

⁶⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.; dalej: nowe rozporządzenie EGIB.

przeprowadzić zmianę użytków gruntowych z Ps na Bz. Zmiany wynikające z wydanej decyzji nie zostały wprowadzone⁶⁸ do ewidencji gruntów⁶⁹.

Starosta i GP wyjaśnili: *W projekcie ustalenia klasyfikacji, klasyfikator zaliczył obszar całej działki do konturu opisanego jako 1-PsIV-BZ-b. Na podstawie badania odkrywek glebowych określił gleby jako wytworzone z glin średnich bardzo zlewnych, zbitych, skalistych, darni zwarta, trawy dobrej i średniej jakości (gleby trudne do uprawy jako grunty orne), dlatego zakwalifikowano je do pastwisk trwałych (PsIV). Mając na uwadze dokumentację sporządzoną przez upoważnionego klasyfikatora i geodetę, nie było podstaw do dokonania dodatkowej kontroli terenowej i zakwestionowania zaproponowanych zmian w zakresie rodzaju użytku. Pozytywnie zweryfikowana dokumentacja została dopuszczona jako dowód w sprawie, dając podstawę do wydania decyzji o ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla przedmiotowej działki. Natomiast faktycznie uszedł uwadze organu zapis w sprawozdaniu technicznym, że część działki przy drodze jest wykorzystywana jako boisko. Fakt ten powinien być uwzględniony w wykazie zmian danych ewidencyjnych i mapie zmian sporządzanych przez geodetę uprawnionego biorącego udział w czynnościach klasyfikatora.*

(akta kontroli str. 441-503, 619)

- rodzaju użytku gruntu w części konturu zajmującego zachodnią i centralną część działki nr 162/7, obręb Otok (poza konturem Bi) jako pastwisko (Ps). W rzeczywistości był tam trawnik, na którym znajdował się plac zabaw z urządzeniami rekreacyjnymi. Użytkowanie tej części działki odpowiadało użytkom gruntowym, zaliczanym do rodzaju terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz). Klasyfikator w sporządzonym projekcie wykazał występowanie w tej części działki placu zabaw z ww. infrastrukturą. Ponadto w obrębie tego konturu stwierdzono występowanie warstwy powierzchniowej zbudowanej z materiału glebowego wymieszanego z gruzem w postaci kawałków asfaltu, betonu, ceramiki, cegieł i szkła. Zgodnie z art. 20 ustawy pgk grunty inne niż rolne i leśne nie podlegają klasyfikacji bonitacyjnej. Gruntów tych nie należało również klasyfikować do odpowiedniego typu, rodzaju i gatunku ze względu na ich degradację. Klasyfikator w projekcie ustalenia klasyfikacji powinien wskazać na potrzebę rekultywacji terenu w obrębie konturu oznaczonego jako pastwisko (Ps, wcześniej RIIIb), zgodnie z ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷⁰.

Starosta i GP wyjaśnili: *Ze złożonej dokumentacji nie wynikało jednoznacznie, że widoczny na załączonym do operatu zdjęciu plac zabaw z urządzeniami rekreacyjnymi znajduje się w całości na konturze „Ps”, czy też na istniejącym już wcześniej „Bi” . Jeśli tak było, to klasyfikator powinien ten fakt wykazać na mapie klasyfikacyjnej, w protokole z przeprowadzonej klasyfikacji i sprawozdaniu technicznym, a geodeta uwzględnić to w wykazie zmian danych ewidencyjnych i mapie zmian jako użytek „Bz”. Wobec braku wiedzy o jednoznacznej lokalizacji placu zabaw na konkretnym konturze, organ mając na uwadze prawidłowo sporządzoną przez klasyfikatora i geodetę dokumentację projektu ustalenia klasyfikacji, nie miał podstaw do kwestionowania zaproponowanych zmian i dokonania kontroli terenowej.*

(akta kontroli str. 504-581, 619)

⁶⁸ Wg stanu na 5 października 2022 r.

⁶⁹ Obiekt został zablokowany w systemie informatycznym z powodu zmian dotyczących budowy obwodnicy Lębork – Trzebiatów.

⁷⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie gruntów.

7. W dziewięciu postępowaniach⁷¹ aktualizacji danych w EGiB dokonano z przekroczeniem terminu, o którym mowa w § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁷², tj. niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych⁷³.

Starosta i GP wyjaśnili: *Na nieterminowe wprowadzenie zmian do operatu ewidencji gruntów i budynków nakłada się kilka czynników, m.in. zbyt mała liczba osób zatrudnionych do wprowadzenia zmian w EGiB, rosnąca tendencja ilości zmian do wprowadzenia, zwiększone zakresy obowiązków dotyczących kontroli i zmian w części graficznej operatu. Niektórych zmian nie można wprowadzić w wymaganym czasie z powodu zablokowania wcześniej zarejestrowanych (techniczne uwarunkowania programu).*

(akta kontroli str. 220-222, 686)

8. W jednej sprawie zakończonej decyzją Starosty nr Nil.6623.11.2017 z 23 marca 2018 r. nie przekazano informacji o zmianach dokonanych w EGiB do właściwej gminy. Natomiast:

- w 29 sprawach⁷⁴ (58% objętych badaniem) przekazano zawiadomienia o zmianach w EGiB właściwym urzędowi gmin w terminie od 19 do 274 dni od dnia dokonania tych zmian, w tym osiem spraw przekazanych po 30 lipca 2021 r. w terminie od 46 do 144 dni od dnia dokonania tych zmian w EGiB;
- w pozostałych 20 sprawach objętych badaniem nie odnotowano daty przekazania informacji o zmianach dokonanych w EGiB do właściwej gminy w dokumentacji prowadzonej przez PODGiK.

Na podstawie § 49 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia EGiB o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych starosta zawiadamia: organy podatkowe – w wypadku zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego. Stosownie do § 35 ust. 1 nowego rozporządzenia EGiB o powyższych zmianach starosta zawiadamia w ciągu 14 dni od dokonania zmiany w ewidencji.

Starosta i GP wyjaśnili: *Zmiana nr 22/2018 dotycząca decyzji Starosty Nil.6623.11.2017 z 23 marca 2018 r. została wprowadzona jako zmiana niezintegrowana, która nie wywołała zmiany klasyfikacji. Organ EGiB oczekiwał, że do tej zmiany dołączona będzie decyzja wydana przez wydział RLiOŚ (dotycząca zalesienia gruntów), dlatego została wprowadzona jako*

⁷¹ Nil.6623.11.2017 (44 dni, od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna do dnia dokonania wpisu), Nil.6623.16.2017 (33 dni), Nil.6623.5.2018 (170), RLiOŚ.6164.519.2018.DA (47 dni), RLiOŚ.6164.518.2018.DA (81 dni), RLiOŚ.6164.410.2019.DA (35 dni), GP.6623.14.2020 (238 dni), GP.6623.7.2021 (39 dni), GP.6623.22.2021 (37 dni).

⁷² Dz. U. z 2019 r. poz. 393; dalej: rozporządzenie EGiB, uchylone 31 lipca 2021 r.

⁷³ Od 31 lipca 2021 r. terminu, o którym mowa w art. 23 ust. 7 pgk, tj. 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. Na podstawie informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od organów podatkowych właściwych w sprawach podatku rolnego, leśnego oraz podatku od nieruchomości ustalono, że różnica w naliczeniu wskazanych podatków spowodowana wprowadzeniem zmian w EGiB z uchybieniem terminu wyniosła 50 zł na niekorzyść gmin i 162 zł na niekorzyść podatnika.

⁷⁴ RLiOŚ.6164.431.2017.DA (108 dni), RLiOŚ.6164.432.2017.DA (19 dni), RLiOŚ.6164.437.2017.DA (188 dni), GiGN.6623.1.2017 (42 dni), Nil.6623.2.7.2018 (200 dni), Nil.6623.4.2018 (181 dni), Nil.6623.5.2018 (194 dni), RLiOŚ.6164.519.2018.DA (73 dni), RLiOŚ.6164.520.2018.DA (44 dni), RLiOŚ.6164.518.2018.DA (159 dni), Nil.6623.9.2019 (108 dni), GP.6623.5.2019 (82 dni), RLiOŚ.6164.410.2019.DA (44 dni), RLiOŚ.6164.411.2019.DA (117 dni), RLiOŚ.6164.412.2019.DA (42 dni), GP.6623.4.2020 (77 dni), GP.6623.11.2020 (65 dni), GP.6623.14.2020 (274 dni), GP.6623.19.2020 (97 dni), GP.6623.25.2020 (84 dni), GP.6623.27.2020 (109 dni). Po 30 lipca 2021 r.: GP.6623.7.2021 (90 dni), GP.6623.19.2021 (46 dni), GP.6623.25.2021 (46 dni), GP.6623.31.2021 (38 dni), GP.6623.36.2021 (40 dni), GP.6623.40.2021 (144 dni), GP.6623.1.2022 (55 dni), GP.6623.2.2022 (55 dni).

zmiana niezintegrowana (tzw. zmiana pusta), która nie wywołała zmiany klasyfikacji. Dokonano zawiadomienia o zmianie klasyfikacji w działce objętej ww. wymienioną decyzją 6 lipca 2022 r.

Decyzja dotycząca udatności upraw gruntów zalesionych w przedmiotowej sprawie była wydana przez Starostę 22 listopada 2017 r., co oznacza, że informację o zmianach w EGiB przekazano do właściwej gminy po upływie 1 667 dni od daty uprawomocnienia się decyzji nr Nil.6623.11.2017.

Zawiadomienie o zmianach są odbierane i kwitowane przez pracowników właściwych gmin w momencie wizyty w siedzibie PODGiK, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami takiej formy odbioru z gminami (ze względów ekonomicznych). Od listopada 2022 r. przyjmujemy nową formę zawiadomienia – raz na tydzień poprzez wysłanie listu pocztą tradycyjną.

(akta kontroli str. 220-222, 675, 686-687)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Starosta sklasyfikował wszystkie grunty podlegające klasyfikacji z urzędu.

Nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów sprawowany był nierzetelnie. W wyniku szczegółowego badania prawidłowości danych ujętych w dwóch projektach ustalenia klasyfikacji stwierdzono niezgodność rodzaju użytku ze stanem rzeczywistym. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w badanych postępowaniach w zakresie zgodności z przepisami prawa oraz skuteczności i terminowości działań, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej Starosty w tym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Dostosowanie struktury organizacyjnej Starostwa do wymogów art. 6a ust. 1 pkt 2b ustawy pgk.
2. Zapewnienie realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów przez osoby odpowiednio do tego przygotowane.
3. Przestrzeganie regulacji wewnętrznych przy udzielaniu zamówień.
4. Przestrzeganie zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawanie w tych sprawach postanowień.
5. Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych.
6. Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów.
7. Terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, a w przypadku niezłatwienia sprawy w terminie odpowiednie zawiadamianie stron.
8. Terminowe dokonywanie zmian w EGiB.
9. Przekazywanie do właściwych gmin informacji o dokonanych zmianach w EGiB bez zbędnej zwłoki.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 24 października 2022 r.

Kontroler
Marzena Guzierowicz
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis