



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.019.02.2022

Pan
Miroslaw Majka
Starosta Świdwiński
Starostwo Powiatowe
ul. Mieszka I 16
78-300 Świdwin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 – Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Świdwinie ¹ , ul. Mieszka I 16, 78-300 Świdwin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Majka Starosta Powiatu w Świdwinie ² od 22 listopada 2006 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.
Kontroler	Artur Matejko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/107/2022 z 5 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą sposób organizacji zadań w Starostwie z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zapewniał ich prawidłowe wykonywanie. W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadające odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie. Od klasyfikatorów wymagano udokumentowanego wykształcenia oraz doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb. Spełnienie tych wymagań weryfikowano przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. NIK zauważa jednak, że w badanym okresie w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa⁵ nie udostępniano informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Starosta właściwie sprawował nadzór nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych. Realizacja zadań z tego zakresu była przedmiotem audytów oraz udokumentowanych działań nadzorczych. Za pozytywne należy uznać zlecenie wykonania oceny merytorycznej czynności klasyfikatorów, co świadczy o prawidłowym funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej w tym obszarze. Realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych przez Zachodniopomorskiego

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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

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

⁵ Dalej: BIP.

Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Szczecinie⁶ w zakresie prowadzenia postępowań klasyfikacyjnych potwierdza, że system nadzoru w Starostwie uwzględnił mechanizmy kontrolne i naprawcze. Dokonano również klasyfikacji z urzędu wszystkich gruntów.

Pomimo podejmowanych w Starostwie działań nadzorczych kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na: nieprzestrzeganiu zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenia klasyfikatora oraz nieprzestrzeganiu terminów na wydawanie decyzji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

1.1. Powiat Świdwiński⁸ stanowi lokalną wspólnotę samorządową tworzoną przez jego mieszkańców oraz terytorium obejmujące: miasto Świdwin, gminy: Brzeźno, Połczyn – Zdrój, Rąbino, Sławoborze i Świdwin. Starosta organizuje pracę Zarządu Powiatu i Starostwa, kieruje bieżącymi sprawami Powiatu i reprezentuje go na zewnątrz.⁹ Starostwo wykonuje zadania Powiatu, które mają charakter zadań własnych, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zadań powierzonych na podstawie porozumień zawartych przez Powiat.¹⁰

(akta kontroli str. 15-61, 805)

W latach 2017-2022 (I kw.) Starosta wydał łącznie 38 decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj.: pięć z urzędu¹¹ oraz 33 na wniosek zainteresowanego¹².

Powierzchnia gruntów objęta klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 543,4242 ha, z czego 474,7220 ha (87,4%) zostało przekwalifikowanych na wniosek i 68,7022 ha (12,6%) z urzędu. Wszystkie decyzje wydane po przeprowadzeniu klasyfikacji gruntów z urzędu dotyczyły gruntów po ich zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹³.

W badanym okresie Starosta wydał pięć decyzji odmownych i jedną umorzeniową¹⁴.

(akta kontroli str. 293, 805)

1.2. Prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków oraz zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przypisano do zadań Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami

⁶ Dalej: ZWINGiK.

⁷ 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.

⁸ Dalej: Powiat.

⁹ Statut Powiatu Świdwińskiego ustanowiony uchwałą Nr XLIV/182/18 Rady Powiatu Świdwińskiego z dnia 27 września 2018 r., zmieniony uchwałą Nr IV/16/19 Rady Powiatu Świdwińskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. Upřednio obowiązywał Statut uchwalony uchwałą Nr IX/44/07 Rady Powiatu w Świdwinie z dnia 30 sierpnia 2007 r., zmieniony uchwałą Nr II/4/10 z dnia 16 grudnia 2010 r.

¹⁰ Regulamin organizacyjny Starostwa przyjęty uchwałą Nr 128/283/18 Zarządu Powiatu Świdwińskiego z dnia 24 lipca 2018 r., zmieniony uchwałami Nr: 58/161/20 z 21 lipca 2020 r., 83/245/21 z 29 czerwca 2021 r., 95/283/21 z 30 listopada 2021 r.; dalej: Regulamin organizacyjny.

¹¹ Cztery w 2017 r., jedną w 2018 r.

¹² Cztery w 2017 r., 11 w 2018 r., osiem w 2019 r., pięć w 2020 r. i pięć w I kw. 2022 r.

¹³ Dz. U. poz. 1246; dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji.

¹⁴ Dwie decyzje w 2017 r., po jednej w 2019 r., 2020 r. i dwie w 2021 r.

(Wydział)¹⁵. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Naczelnikiem Wydziału był Geodeta Powiatowy a bezpośredni nadzór nad działalnością Wydziału sprawował Wicestarosta.

(akta kontroli str. 29-64, 805-806)

Do zakresu obowiązków Naczelnika Wydziału przypisano m.in. nadzorowanie zadań wynikających z prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zadania dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów realizowało w badanym okresie trzech pracowników Wydziału¹⁶, w tym jeden w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego. Pracownicy ci posiadali wyższe wykształcenie, a także odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie pozwalające na wykonywanie powierzonych obowiązków, zgodnie z wymogiem standardu kontroli zarządczej¹⁷ nr 2 *Kompetencje zawodowe*. Przyjęte rozwiązanie organizacyjne było zgodne ze standardem kontroli zarządczej nr 3 *Struktura organizacyjna* oraz standardem nr 6 *Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji*.

Geodeta Powiatowy posiadał upoważnienie Starosty do załatwiania spraw oraz wydawania decyzji i postanowień administracyjnych wynikających z zakresu działania administracji publicznej, należących do Geodety Powiatowego i właściwości Wydziału.

(akta kontroli str. 75-127, 806)

1.3. W badanym okresie przeprowadzone postępowania wyboru klasyfikatora do aktualizacji z urzędu klasyfikacji gruntów zalesionych były zgodne z Regulaminem zamówień publicznych¹⁸. Wyboru klasyfikatora dokonywano w trybie zapytania ofertowego, wartość szacunkowa zamówienia ustalana była w oparciu o wcześniejsze zamówienia na sporządzenia klasyfikacji gruntów. Wartość tych zamówień nie przekraczała równowartości kwot określonych art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ i art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁰. Upoważnienie dla klasyfikatora było wydawane dla danej sprawy.

(akta kontroli str. 128-153, 806)

W latach 2017-2022 (I kw.) w sprawach prowadzonych na wniosek, czynności klasyfikacyjne przeprowadzała osoba zaproponowana przez wnioskodawcę i wskazana we wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji skierowanym do Starosty. Koszty działalności pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi. Upoważnienie dla klasyfikatora było wydawane dla danej sprawy.

(akta kontroli str. 732, 786, 806)

1.4-1.5. Starostwo dysponowało dokumentami dla pięciu klasyfikatorów potwierdzającymi m.in. ich doświadczenia w zakresie przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenia projektu klasyfikacji, listami referencyjnymi z innych starostw oraz podmiotów publicznych zawierającymi pozytywną rekomendację w zakresie przeprowadzenia prac w związku

¹⁵ Zarządzenie Nr 71 Starosty Świdwińskiego z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie określenia zadań realizowanych przez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

¹⁶ W okresie objętym kontrolą w Wydziale zatrudnionych było ogółem od 17 do 19 pracowników.

¹⁷ 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.

¹⁸ Regulamin przyjęty uchwałą nr 71/196/21 Zarządu Powiatu w Świdwinie z 14 stycznia 2021 r., uprzednio obowiązywał regulamin przyjęty uchwałą nr 63/141/16 Zarządu Powiatu w Świdwinie z 11 października 2016 r.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm. (obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.) – 30 000 euro.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm. – 130 000 zł.

z przekwalifikowaniem gruntów. Kwalifikacje, jakich wymagano od klasyfikatorów dawały gwarancję prawidłowego wypełnienia powierzonych zadań.

Nie wystąpiły przypadki powierzenia wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów w okresie objętym kontrolą osobom, dla których nie dokonano weryfikacji wymagań i nie dysponowano dokumentami potwierdzającymi ich kwalifikacje i doświadczenie w zakresie przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenia projektu klasyfikacji. Wyniki weryfikacji czy dana osoba, której powierza się wykonywanie czynności klasyfikatora posiada odpowiednio wiedzę w tym zakresie zawierały akta spraw.

(akta kontroli str. 452-470, 806)

1.6. Wydatki na gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadzonych z urzędu były ponoszone ze środków własnych Starostwa i wyniosły: 7,0 tys. zł w 2017 r., 2,0 tys. zł w 2018 r.²¹

W 2021 r. Starostwo w związku z kontrolą operatu klasyfikacji gleboznawczej gruntów poniosło wydatek ze środków własnych w wysokości 1,0 tys. zł.²²

W 2021 r. Starosta otrzymał dotację od ZWINGiK w wysokości 6,6 tys. zł²³ w związku z kontrolą prawidłowości przeprowadzenia klasyfikacji gruntów klasy III²⁴. Dotacja została wykorzystana w całości zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 268-278, 813)

1.7. Wydatki na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a w szczególności na wynagrodzenia klasyfikatorów zostały poniesione z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli str. 128-153, 233-279, 813)

1.8. W trakcie kontroli NIK na stronie BIP Starostwa²⁵ udostępniono informacje o sposobach przyjmowania wniosków i załatwiania spraw w zakresie prowadzenia klasyfikacji gleboznawczej gruntów. W gablotach informacyjnych Starostwa podane były dane pracownika (wraz z numerem telefonu), z którym należało skontaktować się w celu pozyskania informacji dotyczących załatwienia spraw z zakresu przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 288-292)

1.9. Starosta wskazał, jako główne problemy w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów: brak odpowiednich uprawnień nadawanych klasyfikatorom do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz zawiły i skomplikowany charakter postępowań z zakresu aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów, co powoduje wydłużenia terminów postępowań.

(akta kontroli str. 791)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²¹ Dział 020, rozdział 02001, § 4300 oraz dział 020, rozdział 02001, § 4300. W latach 2019-2020 Starostwo nie wydatkowało środków w związku z gleboznawczą klasyfikacją gruntów. W okresie objętym kontrolą Powiat poniósł wydatki ogółem w wysokości: 65 725,6 tys. zł w 2017 r., 74 261,3 tys. zł w 2018 r., 71 460,3 tys. zł w 2019 r., 78 442,8 tys. zł w 2020 r., 84 356,6 tys. zł w 2021 r. i 21 780,5 tys. zł w 2022 r. (I kw.).

²² Umowa o dzieło nr WO.032.66.2021.GG dot. wykonania kontroli operatu klasyfikacji gleboznawczej gruntów na działkach nr 133, 134, 140 i 141 położonych w obrębie ewidencyjnym Rusinowo, gmina Świdwin, powiat świdwiński. Dział 710, rozdział 71012 § 4170.

²³ Dział: 010, rozdział 01005, § 4300 klasyfikacji budżetowej.

²⁴ Kontrole dotyczyły: obrębu Rusinowo dz. 272 – 3 ha klas użytku RIIIb oraz obrębu Tychówko dz. 21/9 – 19 ha klas użytku PsIII.

²⁵ <http://bip.powiatwidwinski.pl>. Stan potwierdzony oględzinami 8 września 2022 r.

Na stronie BIP Starostwa²⁶ do 4 września 2022 r. nie udostępniono informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj. zadania Starosty wynikającego z art. 7d pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁷. Stanowiło to naruszenie art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁸.

Zgodnie z powyższymi przepisami podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 ww. ustawy obowiązane są do udostępniania w BIP informacji o zasadach ich funkcjonowania, w tym o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 powyższego aktu, do udostępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej.

Starosta wyjaśnił, że (...) ze względu na małą ilość wniosków nie umieszczano informacji na BIP o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Informacje te były udzielane podczas osobistych wizyt w urzędzie oraz telefonicznie przez pracownika zajmującego się klasyfikacją.

(akta kontroli str. 786-787, 790-791)

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, posiadające odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie. Od klasyfikatorów wymagano udokumentowanego wykształcenia oraz doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb. Spełnienie tych wymagań weryfikowano przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Na stronie BIP w okresie objętym kontrolą nie udostępniano informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, wbrew wymogom ustawy o dostępie do informacji publicznej.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

Opis stanu faktycznego

2.1. Starosta w okresie objętym kontrolą sklasyfikował wszystkie grunty podlegające klasyfikacji z urzędu²⁹ o łącznej powierzchni 68,7022 ha.

(akta kontroli str. 293-294)

Z informacji uzyskanej³⁰ od Zachodniopomorskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³¹ wynika, że w okresie objętym kontrolą Starostwo nie występowało o pozyskanie 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.

²⁶ <http://bip.powiatwidwinski.pl>

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.; dalej: Prawo geodezyjne i kartograficzne.

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

²⁹ Pięć decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą.

³⁰ Informacja pobrana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³¹ Dalej: ZOR ARiMR.

W udzielonej informacji wskazano, że na terenie Powiatu w latach 2012-2017 zalesiono 11 działek.

(akta kontroli str. 280-284)

Ustalono, że na podstawie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów przeprowadzono z urzędu klasyfikację, zakończoną wydaniem decyzji obejmujących 11 działek wykazanych w informacji ZOR ARiMR (100%). Pięć decyzji zostało wydanych w okresie objętym kontrolą, trzy decyzje zostały wydane w 2016 r.

(akta kontroli str. 154-163, 517-542, 791, 814)

Starosta wyjaśnił, że informacje o zalesieniu gruntów uzyskiwano na podstawie zaświadczeń potwierdzających zalesienie tych gruntów wydanych przez Nadleśnictwa oraz planów zalesień sporządzonych przez Nadleśnictwa i udostępnianych przez beneficjentów.

(akta kontroli str. 791-792)

Z informacji uzyskanej³² 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.

Jak wyjaśnił Starosta z informacji uzyskanych osobiście w Nadzorze Wodnym Wód Polskich w Świdwinie wynikało, że na terenie Powiatu nie były prowadzone prace melioracyjne.

(akta kontroli str. 285-287, 792)

2.2. Badaniem kontrolnym objęto wszystkie 44 postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przeprowadzone w okresie objętym kontrolą³³ i ustalone, że:

- decyzje wydane po przeprowadzeniu klasyfikacji gruntów z urzędu³⁴ dotyczyły w pięciu przypadkach gruntów po ich zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- wydano pięć decyzji odmownych i jedną umorzeniową. Przyczyną odmowy lub umorzenia w pięciu przypadkach było niepodleganie gruntu gleboznawczej klasyfikacji, w jednym nieuzasadniona zmiana użytków (z RIIIb na PSIV);
- w pięciu sprawach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji w odniesieniu do gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, według którego gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne³⁵;
- osiem decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁶, bez zawiadomienia stron o niezłażwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie złażwienia sprawy (art. 36 kpa). Liczba dni od wpływu wniosku do wydania decyzji dla ww. ośmiu spraw wynosiła od 62 do 107 dni³⁷;
- we wszystkich 33 sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i art.

³² Informacja pobrana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³³ Pięć decyzji wydanych w sprawie klasyfikacji przeprowadzonych z urzędu; 33 decyzje wydane po przeprowadzeniu klasyfikacji na wniosek; pięć decyzji odmownych i jedną decyzję umorzeniową.

³⁴ Sprawy Nr: GG.6623.4.2017, GG.6623.6.2017, GG.6623.7.2017, GG.6623.8.2017, GG.6623.06.2018

³⁵ Szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.; dalej: kpa.

³⁷ Szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. W sprawach prowadzonych na wniosek koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi.³⁸

(akta kontroli str. 480-712, 731-739)

Ponadto ustalono:

- we wszystkich badanych przypadkach klasyfikator posiadał upoważnienie do określonej sprawy;
- za wyjątkiem pięciu spraw, we wszystkich pozostałych przypadkach klasyfikacji poddano grunty rolne lub leśne, na podstawie których wydano 33 decyzje dotyczące klasyfikacji gruntów;
- we wszystkich przypadkach klasyfikacji przeprowadzanej z urzędu sporządzono zawiadomienia o wszczęciu klasyfikacji z urzędu, zawierające elementy określone w § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów;
- do żadnej z badanych decyzji strona nie wniosła ponaglenia, o którym mowa w art. 37 kpa oraz odwołania określonego w art. 127 kpa;
- we wszystkich pięciu sprawach wszczętych z urzędu i zakończonych wydaniem decyzji koszty postępowania określono w umowach na wykonanie klasyfikacji gruntów zalesionych;
- nie wystąpiły przypadki rozpoczęcia prac geodezyjnych w zakresie klasyfikacji gruntów przed dniem dokonania przez Starostwo zawiadomienia o wszczęciu postępowania;
- we wszystkich przypadkach protokół będący częścią projektu ustalenia kwalifikacji został sporządzony po złożeniu wniosku przez wnioskodawcę po upływie co najmniej siedmiu dni od dnia dokonania zawiadomienia, zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- nie wystąpiły przypadki spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, które nie zostały rozstrzygnięte.

(akta kontroli str. 480-712, 731-739)

2.3. Badanie prawidłowości i rzetelności wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszystkich 38 spraw zakończonych w okresie objętym kontrolą wydaniem decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów³⁹ wykazało m.in., że:

- we wszystkich sprawach dokonano analizy niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzono czynności klasyfikacyjne w terenie oraz sporządzono projekt ustalenia klasyfikacji;
- we wszystkich sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, opracowano mapę klasyfikacji zawierającą: granice obszaru objętego klasyfikacją, położenie odkrywek glebowych, dane opisowo – informacyjne oraz ustalone granice zasięgu konturów typów gleb i klas bonitacyjnych;
- sporządzone protokoły zawierały wszystkie dane określone w § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- we wszystkich przypadkach nastąpiła zmiana użytku lub zmiana klasy bonitacyjnej z podaniem poprzedniej i zmienionej klasyfikacji oraz powierzchni gruntów, których

³⁸ Szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁹ W tym pięciu decyzji wydanych po przeprowadzeniu klasyfikacji z urzędu oraz 33 decyzje wydane po przeprowadzeniu klasyfikacji na wniosek zainteresowanego.

klasyfikacja uległa zmianie. W pięciu sprawach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi⁴⁰;

- we wszystkich sprawach prowadzonych na wniosek Starosta, zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zawiadomił właściciela o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. Nie wystąpiły przypadki spraw prowadzonych na wniosek, dla których decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano przed upływem 14 dni od doręczenia zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. W sprawach prowadzonych z urzędu, w każdym przypadku zawiadomiono właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, z zachowaniem terminów określonych w § 9 ust 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. W żadnej z badanych spraw zastrzeżenia nie wpłynęły;

- we wszystkich ww. postępowaniach Starosta wydał decyzję o ustaleniu klasyfikacji, która zatwierdzała projekt klasyfikacji opracowany przez klasyfikatora.

(akta kontroli str. 517-712, 731-739, 815)

Badaniem szczegółowym⁴¹ 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 objęto trzy projekty dotyczące trzech działek, tj.:

a) nr 10 położonej w obrębie ewidencyjnym Gawroniec, gmina Polczyn Zdrój⁴²:

- stwierdzono zgodność rodzaju użytków gruntowych (grunt orny R) z wykazanim na mapie klasyfikacyjnej z 1 grudnia 2017 r. w projekcie ustalenia klasyfikacji;
- gleby opisane w odkrywce nr 1 oraz wierceniu nr 1 w porównaniu do tych opisanych w odkrywkach podstawowych nr 1 i 2 w projekcie ustalenia klasyfikacji zostały zaliczone do typu gleb pławych (AB) wytworzonych z piasków gliniastych i słabo gliniastych, na glinach lekkich (rodzaj/gatunek: 2/f), podczas gdy klasyfikator zaliczył badane gleby do gleb brunatnych wytworzonych z glin (B) zgodnie z urzędową tabelą klas gruntów⁴³;
- klasa bonitacyjna analizowanych gleb została określona zgodnie z urzędową tabelą klas gruntów. Przeprowadzone badania potwierdziły zgodność klasyfikacji bonitacyjnej (RIVa) z podaną w projekcie ustalenia klasyfikacji. Różnice w zakresie typu badanych gleb (AB i B), nie były podstawą do określenia klas bonitacyjnych innych niż te wskazane przez klasyfikatora w projekcie ustalenia klasyfikacji.

b) nr 14 położonej w obrębie ewidencyjnym 004 miasta Świdwin⁴⁴:

- w obrębie ww. działki (zgodnie z mapą klasyfikacyjną z 1 grudnia 2017 r.) stwierdzono zgodność rodzaju użytków gruntowych (grunt orny R);
- gleba opisana na podstawie wiercenia nr 1, wykonanego w miejscu odkrywki podstawowej nr 1, jest tożsama pod względem typu, rodzaju i gatunku z opisaną przez klasyfikatora w projekcie ustalenia klasyfikacji Gleby występujące w obrębie działki nr 14 reprezentują gleby rdzawe (typ: AB) wytworzone z piasków słabo gliniastych zalegające na piaskach luźnych (rodzaj/gatunek: 2/a), zgodnie z urzędową tabelą klas gruntów;

⁴⁰ Szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴¹ W oparciu o opinie biegłych powołanych w trakcie kontroli NIK.

⁴² Protokół sporządzony 30 listopada 2017 r., stanowiący część projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzony decyzją nr GG.6623.14.2017 z 19 grudnia 2017 r. o ustaleniu klasyfikacji gruntów.

⁴³ Załącznik do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Szerzej opisano niezgodność w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁴ Protokół sporządzony z 30 listopada 2017 r., stanowiący część projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzony decyzją nr GG.6623.13.2017 z 18 grudnia 2017 r. o ustaleniu klasyfikacji gruntów.

- klasa bonitacyjna analizowanych gleb została określona zgodnie z urzędową tabelą klas gruntów, przeprowadzone badania potwierdziły zgodność klasyfikacji bonitacyjnej (RV) z podaną w projekcie ustalenia klasyfikacji.

c) nr 154 położonej w obrębie ewidencyjnym Poradz, gmina Sławoborze⁴⁵:

- w obrębie ww. działki stwierdzono zgodność rodzaju użytków gruntowych - las (Ls). Stwierdzono występowanie kilku niewielkich zagłębień terenu, będących efektem najprawdopodobniej dawnej eksploatacji piasku i żwiru, które nie zostały wykazane przez klasyfikatora w projekcie klasyfikacji. Obecność takich śladów była widoczna zarówno w terenie jak i na numerycznym modelu terenu. Według art. 20 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne. Gruntów zdegradowanych i zdewastowanych, użytkowanych wcześniej np. pod kopalnie odkrywkowe kruszywa, nie obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów. Mogą zostać objęte gleboznawczą klasyfikacją gruntów dopiero po przeprowadzeniu rekultywacji i uzyskaniu prawomocnej decyzji Starosty o uznaniu rekultywacji za zakończoną⁴⁶. W kontekście badanej działki nieuzasadnionym byłoby wskazywanie jej jako terenu zdegradowanego i zdewastowanego. Uwzględniając fakt, że na wskazanej działce rośnie zwarty drzewostan, a wg informacji ustnej uzyskanej od przedstawiciela zarządcy tego terenu widoczne w terenie zmiany nie wpływają w żaden sposób na gospodarkę leśną, zasadna byłaby w pierwszej kolejności zmiana użytków gruntowych z K na Ls i dopiero w dalszej kolejności przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- gleby opisane w odkrywce nr 1 oraz wierceniach nr 1 i 2 podobnie do tej opisanej w odkrywce podstawowej nr 1 w projekcie ustalenia klasyfikacji zostały zaliczone do typu gleb rdzawych (B) wytworzonych z piasków słabo gliniastych, płytko zalegających na piaskach luźnych (rodzaj/gatunek: 2/i), zgodnie z urzędową tabelą klas gruntów;
- klasa bonitacyjna analizowanych gleb została określona zgodnie z urzędową tabelą klas gruntów, przeprowadzone badania potwierdziły zgodność klasyfikacji bonitacyjnej (LsV) z podaną w projekcie ustalenia klasyfikacji. Stwierdzona obecność kilku zagłębień po dawnej eksploatacji piasku i żwiru, nie były podstawą do określenia klasy bonitacyjnej innej niż ta wskazana przez klasyfikatora w projekcie ustalenia klasyfikacji.

(akta kontroli str. 740-782, 815-817)

Naczelnik Wydziału, odnosząc się do przyczyn nieprzeprowadzenia w pierwszej kolejności dla działki nr 154, obręb Poradz zmiany użytków gruntowych z K na Ls a następnie w dalszej kolejności gleboznawczą klasyfikację gruntów wyjaśnił, że nie jest możliwe wprowadzenie do systemu informatycznego⁴⁷ oddzielnie użytku i klasy. Działanie takie mogłoby spowodować błędy krytyczne w funkcjonowaniu programu. System informatyczny nie jest przygotowany do nowych interpretacji prawa. W dalszej części złożonych wyjaśnień Naczelnik Wydziału wskazał, że taka praktyka postępowania nie jest działaniem przeciwko prawu, a spowodowana była racjonalnością i ekonomią postępowania.

(akta kontroli str. 799)

2.4. We wszystkich badanych 38 sprawach zakończonych wydaniem decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów dokonano zmian w ewidencji gruntów

⁴⁵ Protokół z 9 sierpnia 2018 r., opis profili glebowych oraz mapa klasyfikacji z 9 września 2018 r., zatwierdzony decyzją nr GG.6623.11.2018 z 14 września 2018 r. o ustaleniu klasyfikacji gruntów.

⁴⁶ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.).

⁴⁷ System informatyczny pn. EWID 2007.

i budynków⁴⁸. W przypadku dwóch spraw⁴⁹ zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB przed dniem, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne⁵⁰. W pozostałych 36 sprawach 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 w związku z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. g Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

(akta kontroli str. 731-739, 818)

We wszystkich badanych sprawach zawiadomienia o zmianach w EGiB przekazano właściwym urządzeniom gmin w terminie wynikającym z obowiązującego do 30 lipca 2021 r. § 49 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵¹.

(akta kontroli str. 731-739, 818)

Badaniem szczegółowym⁵², pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, objęto jedną działkę⁵³, która w okresie objętym kontrolą nie podlegała gleboznawczej klasyfikacji gruntów i ustalono:

- zgodność aktualnego użytkowania gruntów z mapą ewidencyjną z 1 sierpnia 2022 r., tj. zurbanizowane tereny niezabudowane i będące w trakcie zabudowy (Bp);
- gleba opisana w wierceniu nr 1, zgodnie z urzędową tabelą klas gruntów została zaliczona do typu gleb rdzawych (B), wytworzonych z piasków słabo gliniastych zalegających na piaskach luźnych. Gleba była tożsama z wykazanymi w dostępnych materiałach kartograficznych⁵⁴;
- grunty inne niż rolne i leśne nie podlegają klasyfikacji bonitacyjnej przeprowadzanej według urzędowej tabeli klas gruntów. Występujące na obszarze objętej kontrolą działki gleby rdzawe odpowiadają glebom klasy RV, które mogą⁵⁵ być wyłączane z użytkowania rolnego i przeznaczane na tereny przemysłowe.

(akta kontroli str. 746-782, 818-819)

2.5. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły żadne skargi dotyczące prowadzenia przez Starostę gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Nie formułowano wniosków o udzielenie informacji w trybie dostępu do informacji publicznej.

(akta kontroli str. 820, 792, 795-796)

2.6. ZWINGiK sprawdził w 2019 r. realizację w okresie od 1 grudnia 2016 r. do 31 marca 2019 r. zaleceń pokontrolnych przedstawionych Staroście w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Zachodniopomorskiego z 2 listopada 2016 r.⁵⁶, w tym dotyczących postępowań w przedmiocie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Sformułowane wnioski w ww. wystąpieniu zostały zrealizowane⁵⁷. ZWINGiK wydał ocenę pozytywną.

⁴⁸ Dalej: EGiB.

⁴⁹ Sprawy nr: GG.6623.13.2017, GG.6623.14.2017.

⁵⁰ Szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 393, uchylone 31 lipca 2021 r.

⁵² W oparciu o opinię biegłych powołanych w trakcie kontroli NIK.

⁵³ Nr 10/11, obręb ewidencyjny 004 miasta Świdwin.

⁵⁴ Mapa glebowo-rolnicza: <https://sip-mapa.wzp.pl/egis/> dla terenów na których znajduje się kontrolowana działka.

⁵⁵

⁵⁶ Wystąpienie pokontrolne K-GK-1.431.1.2.2016.RW. z 2 listopada 2016 r. Okres objęty kontrolą od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.

⁵⁷ Wnioski: we wszystkich postępowaniach administracyjnych stosownie do art. 9 kpa pouczać strony o podstawowych prawach i obowiązkach w toku postępowania, w szczególności tych wynikających z art. 10 § 1, art. 41 § 1 i § 2 oraz art. 73 § 1 kpa; we wszystkich postępowaniach w przedmiocie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszczynanych z urzędu w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania podawać stosownie do

(akta kontroli str. 164-212, 820-821)

2.7. Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Starostwie określono zarządzeniem nr 55 Starosty z 29 grudnia 2011 r.⁵⁸ Do obowiązków Naczelnika Wydziału należało: identyfikowanie i ocena ryzyka (w ramach obszaru swego działania), opracowywanie systemów działania niwelujących występujące ryzyko, zapewnienie skuteczności wykonywania kontroli na terenie własnego obszaru. Zgodnie z ww. zarządzeniem Naczelnik Wydziału w każdym roku okresu objętego kontrolą dokonał identyfikacji ryzyka w zakresie sporządzania decyzji klasyfikacyjnych wskazując istotność ryzyka jako niską, prawdopodobieństwo małe⁵⁹ oraz mały wpływ⁶⁰ w zakresie możliwości wydania złej decyzji. Dodatkowo dla każdego roku okresu objętego kontrolą zidentyfikowano ryzyko wadliwie przeprowadzonej kontroli zgodności wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie wskazując istotność ryzyka jako niską, prawdopodobieństwo małe oraz mały wpływ na pracę Wydziału. Jako zaplanowaną metodę przeciwdziałania ryzyku wskazano udział w szkoleniach tematycznych oraz nadzór przełożonych.

(akta kontroli str. 295-330, 821)

Starosta wyjaśnił, że (...) ryzyka związane z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów były identyfikowane w każdym roku na podstawie audytów prowadzonych w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, kontroli

treści § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji informacje o harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji; w każdym przypadku zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 61a § 1 kpa wydawać postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania; wzywać w trybie art. 64 § 2 w zw. z art. 33 § 3 kpa osoby działające w imieniu strony do przedłożenia dokumentów pełnomocnictwa, w sytuacji gdy nie dopełniły wcześniej tego obowiązku; w postępowaniach w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów przechowywać w aktach podstawowy dowód w postaci projektu ustalenia klasyfikacji oraz dowody, z których wynikałyby podstawowe informacje dotyczące działek będących przedmiotem postępowania, a także upoważnienia wydane klasyfikatorom (art. 7 w zw. z art. 77 § 1 kpa); rozważać czy osoba, której powierza się do wykonania czynności klasyfikatora posiada odpowiednią wiedzę w tym zakresie, a rezultaty tych rozważań utrwalać w aktach sprawy (np. w uzasadnieniu postanowienia upoważniającego lub w uzasadnieniu decyzji klasyfikacyjnej); w każdym prowadzeniu postępowania administracyjnego umożliwiać stronom wypowiedzenie się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 kpa); stosownie do treści art. 7 w zw. z art. 77 § 1 kpa w aktach sprawy gromadzić w sposób wyczerpujący dowody przemawiające za przyjętym sposobem załatwienia sprawy; dokumentować wyniki przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 218 § 2 kpa; stosownie do treści art. 66a §1 kpa zakładać w aktach prowadzonych postępowań metryki spraw; w zawiadomieniu o możliwości zgłoszenia zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji wskazywać zgodnie z art. 9 kpa w zw. z § 9 ust. 2 i § 10 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji termin do dokonania tej czynności; dopilnować, aby przystąpienie do czynności klasyfikacyjnych w terenie następowało po upływie terminu, o którym mowa w § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji; w toku postępowania doręczać pisma wyłącznie stronom postępowania, zgodnie z dyspozycją wynikającą z treści art. 40 § 1 kpa; zawierać w treści wydawanych decyzji administracyjnych pełne uzasadnienie faktyczne i prawne, zgodnie z art. 107 § 3 kpa; prawidłowo wskazywać podstawę prawną wydawanych decyzji administracyjnych (art. 107 § 1 kpa); stosownie do treści art. 16 § 1 kpa prawidłowo oznaczać datę ostateczności decyzji; dokonywać aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków w drodze czynności materialno-technicznej, w trybie art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. h Prawa geodezyjnego i kartograficznego, wyłącznie na podstawie wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jeżeli wnioskowana zmiana obejmuje informacje gromadzone w ewidencji gruntów i budynków dotyczące nieruchomości znajdujących się w wyłącznym władaniu wnioskodawcy lub wnioskodawców.

⁵⁸ Zgodnie z zarządzeniem poszczególne elementy kontroli zarządczej są monitorowane poprzez wypełnienie ankiet za rok poprzedni do 31 stycznia, osoby zarządzające raz w roku kalendarzowym dokonują samooceny systemu kontroli zarządczej, uwagi i zastrzeżenia do pracy pracowników, wydziałów czy jednostek organizacyjnych przyjmowane i rozpatrywane są jako skargi i wnioski w Starostwie, wszystkie sygnały zewnętrzne i wewnętrzne, wyniki kontroli zewnętrznych są monitorowane i analizowane na bieżąco.

⁵⁹ Istnieje małe prawdopodobieństwo (od 21% do 40%, że wystąpi raz na pięć lat) zaistnienia tego zdarzenia; może wystąpić kilka razy w okresie pięciu lat, dotyczy nielicznych spraw.

⁶⁰ Mały wpływ na realizację celów i zadań, bez skutków prawnych, mały skutek finansowy brak wpływu na bezpieczeństwo pracowników; niewielki wpływ na wizerunek organizacji.

przeprowadzonej przez Urząd Wojewódzki w tym zakresie oraz wybiórczych kontroli prac klasyfikacyjnych przeprowadzanych na zlecenie Starosty.

(akta kontroli str. 792)

2.8. Zadania realizowane przez Wydział m.in. dotyczące prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów były w latach objętych kontrolą przedmiotem dwóch audytów oraz jednego audytu sprawdzającego.⁶¹ Rekomendacji i zaleceń dotyczących postępowań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w wyniku przeprowadzonych audytów nie wydano. W zakresie realizacji zadań z obszaru geodezji i kartografii wydano ocenę pozytywną.

(akta kontroli str. 331-451)

Nie stwierdzono wystąpienia przypadków niezrealizowanych zaleceń lub wniosków wydanych w wyniku badań audytowych lub kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 821)

W ramach sprawowanego nadzoru Starosta zlecił wykonanie dodatkowych opinii w trzech sprawach dotyczących wykonania kontroli operatu klasyfikacji gleboznawczej gruntów, tj. na działkach nr: 133, 134, 140 i 141, obręb Rusinowo, gmina Świdwin⁶², 272, obręb Rusinowo, gmina Świdwin oraz 21/9, obręb Tychówko, gmina Połczyn Zdrój⁶³. W opinii dotyczącej sprawdzenia aktualności obowiązującej klasyfikacji gruntów na działkach nr: 133, 134, 140 i 141 klasyfikator podał m.in., że grunty wyodrębnione jako nieużytki oraz wody stojące nie powinny być objęte pracami klasyfikacji gleb, ponieważ działalność górnictw regulują przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Grunty takie winny być zrekultywowane i po uznaniu takiego zabiegu za wykonany prawidłowo podlegać klasyfikacji gruntów.

W wyniku weryfikacji klasyfikacji gleboznawczej klasyfikator ustalił dla działek:

- nr 272, m.in., że klasyfikator nie wykonał odkrywki na konturze RIIIb w zachodniej części działki a zmiana RIIIb na PsIV ani na RIVa jest nieuzasadniona;
- nr 21/9, m.in., że zmiana z PsIII na RIVa zaproponowana przez klasyfikatora jest zasadna.

W związku z wykonanymi ww. kontrolami Starosta wydał dwie decyzje odmowne⁶⁴ oraz jedną decyzję o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁶⁵.

(akta kontroli str. 245-278, 821-822)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W pięciu sprawach⁶⁶ wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji w odniesieniu do gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, według którego gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne.

(akta kontroli str. 731-732)

Starosta wyjaśnił, że (...) *brak było jednoznacznych wytycznych wyjaśniających w jakim trybie należy przywracać charakter rolny użytku. Zgodnie z opinią prawną*

⁶¹ Sprawozdania audytowe z 30 września 2018 r. i 24 grudnia 2020 r. Sprawozdanie z 27 marca 2019 r. z audytu sprawdzającego realizację zaleceń wydanych w 2018 r.

⁶² Umowa nr WO.032.66.2021.GG z 12 lipca 2021 r. na wykonanie kontroli operatu klasyfikacji gleboznawczej gruntów na działkach 133, 134, 140 i 141 w obręb Rusinowo, gmina Świdwin.

⁶³ Umowa nr WO.032.69.2021.GG z 28 lipca 2021 r. na wykonanie kontroli operatu klasyfikacji gleboznawczej gruntów oraz sporządzenie stosownej opinii na działkach: nr 272, obręb Rusinowo, gm. Świdwin; nr 21/9, obręb Tychówko, gmina Połczyn Zdrój.

⁶⁴ W sprawach nr: GG.6623.1.2020, GG.6623.9.2020.2021.

⁶⁵ W sprawie nr GG.6623.5.2021.

⁶⁶ Nr: GG.6623.2.2018, GG.6623.10.2018, GG.6623.3.2019, GG.6623.5.2019, GG.6623.6.2019.

z dnia 9 grudnia 2015 r. (...) użytek rolny powinien być przywrócony przez klasyfikatora na podstawie projektu klasyfikacji gleboznawczej. W 2019 roku Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w decyzji K-GK-2.7513.1.2019.AR uchylającej decyzję Starosty Świdwińskiego nr GG.6623.13.2018.2019 i umarzającej postępowanie administracyjne jednoznacznie stwierdził, że w sytuacji kiedy wyłączony z produkcji rolnej grunt nie jest użytkowany rolniczo, a zatem na danym obszarze nie zachodzą przesłanki do przeprowadzenia klasyfikacji, Starosta winien wydać decyzję o umorzeniu postępowania. Od tego czasu urząd przyjął tę zasadę.

(akta kontroli str. 788, 794)

Zdaniem NIK procedura gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonego rodzaju użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych bądź gruntów leśnych. Decyzją klasyfikacyjną można określić wyłącznie rodzaj użytku gruntowego w ramach danej grupy użytków rolnych bądź leśnych, a nie pomiędzy różnymi grupami. Wykluczone jest zatem wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, w wyniku której grunty niezaliczone do tej pory do żadnego z rodzajów gruntów rolnych bądź leśnych, zostaną do nich włączone, ponieważ dokonywanie kwalifikacyjnych przesunięć pomiędzy różnymi grupami użytków gruntowych nie należy do kompetencji klasyfikatora ani organu wydającego decyzję o ustaleniu klasyfikacji.⁶⁷

2. Osiem decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów (tj. 21,1%)⁶⁸ wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, bez zawiadomienia stron o niezatałwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie zatałwienia spraw określonych w art. 36 kpa. Liczba dni od wpływu wniosku do wydania decyzji dla ww. ośmiu spraw wynosiła od 62 do 107 dni.

Zgodnie z ww. przepisami zatałwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. O każdym przypadku niezatałwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zatałwienia sprawy oraz pouczając o prawie wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 732-739)

Starosta wyjaśnił, że długie terminy oczekiwania na sporządzenie operatów przez klasyfikatorów powodowały przedłużenie terminów a zapewnienia ustne klasyfikatorów pozwalały sądzić o rychłym zakończeniu prac. Ponadto ilość spraw związanych z klasyfikacją jest znikoma w porównaniu z sprawami związanymi z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków, dlatego prowadzeniem postępowań z zakresu klasyfikacji gruntów zajmuje się jeden pracownik, który w swoim zakresie obowiązków ma przede wszystkim inne czynności nie związane z klasyfikacją. Obsługa bieżących spraw skutkowałą pomijaniem podejmowania działań we wcześniej wszczętych postępowaniach. Na te opóźnienia nałożyły się zwolnienia lekarskie, pobyt w szpitalu oraz COVID.

(akta kontroli str. 788-789)

⁶⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 28 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 251/20, LEX nr 30044230; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 760/18.

⁶⁸ Spośród 38 decyzji objętych badaniem. Sprawy nr: GG.6623.9.2017, GG.6623.07.2018, GG.6623.08.2018, GG.6623.09.2018, GG.6623.12.2018, GG.6623.1.2019, GG.6623.6.2020, GG.6623.4.2021.

NIK zauważa, iż przywołane przepisy kpa wskazują jasno na obowiązek załatwienia spraw w określonych terminach i informowania stron o każdym przypadku jego niedochowania, również w sytuacji zwłoki z przyczyn niezależnych od organu.

3. W dwóch sprawach⁶⁹ zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB przed dniem, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne, mimo, że zgodnie z art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d Prawa geodezyjnego i kartograficznego aktualizacja informacji zawartych w EGiB następuje w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 732-739)

Starosta wyjaśnił, że operat geodezyjny był złożony w ośrodku wcześniej niż operat klasyfikacyjny. W celu kontroli technicznej został wprowadzony do bazy EGIB.

(akta kontroli str. 789)

4. We wszystkich 33 sprawach⁷⁰ dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek w latach 2017-2022 (I kwartał) nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 pkt 2 i art. 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. W sprawach prowadzonych na wniosek koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi.

(akta kontroli str. 732-733)

Starosta wyjaśnił: (...) Zdaniem organu brak jest podstaw do przyjęcia aby w postępowaniu wszczętym na wniosek a dotyczącym zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntu miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (...), w tym przepis art. 262 § 1 pkt 2. Należy zwrócić uwagę na treść zacytowanego przepisu, który stanowi, iż Stronę obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Istotą przepisu, jest wskazanie, kiedy, mimo zasady, iż w postępowaniu administracyjnym koszty postępowania (wydatki) ponosi organ prowadzący postępowanie, co wynika z obowiązków dowodowych organu oraz ze ściśle określonych przypadków, koszty postępowania obciążają stronę i kiedy organ prowadzący postępowanie nie może ponosić za stronę tych kosztów, które nie są konieczne do prawidłowego przeprowadzenia postępowania administracyjnego, jak również są zawinione przez stronę. Jak wskazuje się w judykaturze obciążenie strony kosztami postępowania administracyjnego wymaga wykazania okoliczności dowodzących zawinienia strony, np. z powodu nieusprawiedliwionego niestawienia się strony konieczne było ponowne wezwanie świadków lub biegłych i pokrycia związanych z tym kosztów. Koszty postępowania poniesione w interesie strony to

⁶⁹ Nr: GG.6623.13.2017, GG.6623.14.2017.

⁷⁰ Nr: GG.6623.14.2017, GG.6623.13.2017, GG.6623.12.2017, GG.6623.9.2017, GG.6623.12.2018.2019, GG.6623.11.2018, GG.6623.10.2018, GG.6623.09.2018, GG.6623.08.2018, GG.6623.07.2018, GG.6623.05.2018, GG.6623.04.2018, GG.6623.03.2018, GG.6623.02.2018, GG.6623.1.2018, GG.6623.11.2019.2020, GG.6623.10.2019, GG.6623.9.2019, GG.6623.6.2019, GG.6623.5.2019, GG.6623.3.2019, GG.6623.2.2019, GG.6623.1.2019, GG.6623.8.2020, GG.6623.6.2020, GG.6623.5.2020, GG.6623.4.2020, GG.6623.3.2020, GG.6623.7.2021, GG.6623.5.2021, GG.6623.4.2021, GG.6623.3.2021, GG.6623.2.2021.

koszty dodatkowych czynności dowodowych, np. dodatkowych biegłych powołanych na żądanie strony na okoliczności faktyczne w ocenie organu w pełni ustalone” (wyr. NSA z 15.6.2011 r., I OSK 433/11 Legalis). Dodatkowe czynności dowodowe to czynności podejmowane mimo tego, że organ nie posiada żadnych wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy i uznaje, że przeprowadzenie takiego dowodu jest całkowicie zbędne. Poza tym, gdyby celem ustawodawcy było, aby koszty klasyfikatora stanowiły koszty postępowania, to wprost zostałoby wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, iż Starosta wyznacza klasyfikatora. Tymczasem brzmienie przepisu jest odmienne i wskazuje, iż czynności o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 przeprowadza osoba upoważniona przez Starostę zwana klasyfikatorem. Zatem rolą Starosty jest jedynie upoważnienie osoby wskazanej i wybranej przez Wnioskodawcę.

(akta kontroli str. 790)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji to starosta przeprowadza klasyfikację z urzędu albo na wniosek właściciela gruntów podlegających klasyfikacji (...).

Ponadto NIK wskazuje, że w związku z brakiem regulacji szczególnych w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, zasady dotyczące opłat i kosztów w postępowaniu administracyjnym określają przepisy kpa. Zgodnie z art. 262 § 1 pkt 2 kpa, stroną obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Do kosztów postępowania zalicza się m.in. należności biegłych (art. 263 § 1 kpa). Natomiast obowiązkiem organu administracji, wynikającym z art. 264 § 1 kpa, jest ustalenie – w drodze postanowienia – wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz terminu i sposobu ich uiszczenia. Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania, które winno być wydane jednocześnie z wydaniem decyzji, osobie zobowiązanej do ich poniesienia przysługuje zażalenie.

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.

5. W wyniku szczegółowego badania prawidłowości i rzetelności danych ujętych w trzech projektach klasyfikacji stwierdzono, że wydano jedną decyzję⁷¹ o ustaleniu klasyfikacji w oparciu o projekt ustalenia klasyfikacji gruntów, w którym błędnie zaliczono badane gleby do gleb brunatnych wytworzonych z glin (B) podczas gdy powinny zostać zaliczone do typu gleb pływających (AB) wytworzonych z piasków gliniastych i słabo gliniastych, na glinach lekkich (rodzaj/gatunek: 2/f).

(akta kontroli str. 771-778)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił: (...) *Projekty ustalenia klasyfikacji gruntów wykonywane przez upoważnionych przez Starostę Świdwińskiego klasyfikatorów gleb każdorazowo oceniane są przez organ pod względem merytorycznym, kompletności i terminowości wykonywanych prac określonych w rozporządzeniu w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W przypadkach nie budzących*

⁷¹ Decyzja nr GG.6623.14.2017 z 19 grudnia 2017 r.

żadnych wątpliwości co do jakości wykonanych prac przez upoważnionego klasyfikatora po uprzednim wyłożeniu przedłożonej dokumentacji do wglądu zainteresowanych stron wydawana jest decyzja zatwierdzająca wyniki wykonanej klasyfikacji. W przypadkach budzących wątpliwości co do rzetelności wykonanych prac powoływany jest niezależny klasyfikator dla sprawdzenia takiej dokumentacji tak w terenie jak i wszelkiej dokumentacji kameralnej tak pod względem technicznym jak i prawnym. Odnosząc się do dokumentacji zatwierdzonej decyzją nr GG.6623.14.2017 z dnia 19 grudnia 2017 roku dotyczącej klasyfikacji działki nr 10 położonej w obrębie ewidencyjnym Gawroniec informuję, że dokumentacja ta nie budziła zastrzeżeń i dlatego ta decyzja została wydana. Wyjaśnienie rozbieżności odnośnie typu gleb (gleby płowe (AB) wytworzone z piasków gliniastych) a (gleby brunatne (B) wytworzone z glin) informuję, że skład granulometryczny gleb w terenie określa się metodą organoleptyczną, bez dokonywania badań fizycznych i chemicznych dostarczonych próbek gleb, np. w stacjach chemiczno-rolniczych. I tak piaski gliniaste w swym składzie zawierają od 10 do 20 % części spławialnych natomiast gliny od 20 do 50 % części spławialnych. W swoich opisach odkrywek glebowych klasyfikator uznał, że powierzchniowe warstwy gleb są glinami spiaszczonymi i wtedy mamy do czynienia z glebami całkowitymi wytworzonymi z glin. W przypadku oznaczenia warstw powierzchniowych jako piaski gliniaste mamy do czynienia z glebami wytworzonymi z piasków, nie całkowitymi, zalegającymi na glinach. Z przedstawionych powyżej danych można wysnuć wniosek, że zawartość w badanej glebie ok. 20 % części spławialnych można uznać tak za piasek gliniasty jak i glinę lekką. W naszej ocenie nie ma to większego znaczenia w określeniu klasy klasyfikowanych gruntów. W odniesieniu do typu gleby klasyfikator uznał, że jest to gleba brunatna, gdyż nie stwierdził występowania poziomu wymycia (A2), który w glebach płowych występuje bezpośrednio pod poziomem akumulacyjnym i jest z reguły miąższości kilku do kilkunastu centymetrów i często przy głębokiej orce jest wyorywany zwłaszcza w gospodarstwach wielkopowierzchniowych, a z takim mamy tutaj do czynienia. Podsumowując dodać należy, że rozbieżności w zakwalifikowaniu opisanych powyżej typów gleb nie mają wpływu na końcowe określenie klasy gruntu, a co za tym idzie nie ma wpływu na wysokość naliczanych podatków i opłat.

(akta kontroli str. 803-804)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta właściwie sprawował nadzór nad prowadzeniem postępowań kwalifikacyjnych. Realizacja zadań z tego zakresu była przedmiotem audytów oraz udokumentowanych działań nadzorczych. Za pozytywne należy uznać zlecenie wykonania oceny merytorycznej czynności klasyfikatorów, co świadczy o prawidłowym funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej w tym obszarze. Ponadto realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych przez ZWINGiK w zakresie prowadzenia postępowań kwalifikacyjnych potwierdza, że system nadzoru w Starostwie uwzględniał mechanizmy kontrolne i naprawcze.

Starosta prawidłowo wyznaczał klasyfikatora do wykonania w konkretnej sprawie czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Dokonano również klasyfikacji z urzędu wszystkich gruntów.

Pomimo podejmowanych w Starostwie działań nadzorczych kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na: nieprzestrzeganiu zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenia klasyfikatora oraz nieprzestrzeganiu terminów na wydawanie decyzji.

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. Przestrzeganie zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawanie w tych sprawach postanowień.
2. Terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, a w przypadku niezalatwienia sprawy w terminie odpowiednie zawiadomianie stron.
3. Terminowe dokonywanie zmian w EGiB.

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, 21 października 2022 r.

Kontroler
Artur Matejko
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor