



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.019.03.2022

Pani

Iwona Wiśniewska

Starosta Stargardzki

Starostwo Powiatowe w Stargardzie

ul. Skarbowa 1

73-110 Stargard

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 – Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Stargardzie ¹ , ul. Skarbowa 1, 73-110 Stargard.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Wiśniewska - Starosta Stargardzki ² od 26 kwietnia 2017 r. W okresie od 1 grudnia 2014 r. do 25 kwietnia 2017 r. funkcję Starosty pełnił Ireneusz Rogowski.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, 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/123/2022 z 15 lipca 2022 r., 2. Aneta Kolečka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/149/2022 z dnia 6 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-9)

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną, której przypisano zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Osoby wyznaczone do realizacji zadań z tego zakresu posiadały odpowiednie wykształcenie kierunkowe, odbyte szkolenia oraz doświadczenie zawodowe. Wszyscy upoważnieni przez Starostę, w okresie objętym kontrolą, klasyfikatorzy do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów posiadali udokumentowane wykształcenie i doświadczenie w tym kierunku. Spełnienie tych wymagań każdorazowo weryfikowano przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa⁵ zamieszczono informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Ponadto za pozytywne działanie należy uznać wprowadzenie w Starostwie w lutym 2022 r. procedury dotyczącej pełnienia funkcji biegłego klasyfikatora gruntów oraz zaleceń do przeprowadzania czynności związanych z ustalaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu stargardzkiego. Starosta klasyfikował wszystkie grunty podlegające klasyfikacji z urzędu.

W okresie objętym kontrolą nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. W toku kontroli stwierdzono

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.

nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach polegające w szczególności na: niezawiadomianiu stron postępowania o przypadkach niezalatwienia sprawy w terminie, nieprzestrzeganiu zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenia klasyfikatora, niezamieszczaniu w treści zawiadomień o wszczęciu z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszystkich wymaganych informacji oraz wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że w jednym z trzech poddanych szczegółowej weryfikacji projektach ustalenia klasyfikacji zawarte były dane niezgodne ze stanem rzeczywistym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (I kwartał) Starosta wydał 48 decyzji, w tym 46 o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁷ (34 na wniosek właścicieli gruntów i 12 z urzędu) oraz dwie o umorzeniu wszczętych postępowań. Łącznie sklasyfikowano grunty o powierzchni 405 ha⁸, w tym 329 ha na wniosek oraz 76 ha z urzędu.

(akta kontroli str. 24, 26-30)

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 gruntów⁹, tj. grunty po zalesieniu gruntów na podstawie przepisów o wspieraniu 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. 23-24, 26)

1.2. Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w kontrolowanym okresie realizował Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Stargardzie¹⁰ (do 28 lutego 2018 r.) oraz Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa¹¹ (od 1 marca 2018 r.). Na mocy uchwały¹² Rady Powiatu Stargardzkiego z 20 grudnia 2017 r. PODGiK został zlikwidowany z dniem 28 lutego 2018 r.¹³, a jego zadania przejął utworzony w strukturze Starostwa¹⁴ WGKiK. Zgodnie z postanowieniem § 6 ww. uchwały z dniem 1 marca 2018 r. pracownicy likwidowanej jednostki stali się pracownikami Starostwa.

Strukturę organizacyjną WGKiK, jego zadania oraz ich podział na poszczególne stanowiska pracy w okresie objętym kontrolą ustalały Wewnętrzne Regulaminy

⁶ 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.

⁷ 11 w 2017 r., 10 w 2018 r., 13 w 2019 r., trzy w 2020 r., jedną w 2021 r. oraz osiem w 2022 r. (I kwartał).

⁸ 96 ha w 2017 r.; 26 ha w 2018 r.; 182 ha w 2019 r.; 79 ha w 2020 r.; 9 ha w 2021 r. oraz 13 ha w 2022 r. (I kwartał).

⁹ Dz. U. poz. 1246; dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji.

¹⁰ Stanowiący jednostkę organizacyjną Starostwa; dalej: PODGiK.

¹¹ Dalej: WGKiKS lub wydział.

¹² Nr XXXII/422/17 w sprawie likwidacji Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Stargardzie.

¹³ W uzasadnieniu uchwały wskazano, iż celem zmian organizacyjnych jest poprawa jakości świadczonych usług, nadto konieczność zatrudnienia geodety powiatowego w strukturach Starostwa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

¹⁴ Na mocy uchwały Zarządu nr 2244/18 z 22 lutego 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego.

Organizacyjne Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa Powiatowego w Stargardzie, wprowadzone zarządzeniami¹⁵ Starosty z 23 lutego 2018 r. oraz z 8 marca 2019 r. W treści obu regulaminów wskazano m.in. że: wydziałem kieruje Dyrektor pełniący jednocześnie funkcję Geodety Powiatowego. Nadto, że zadania związane w szczególności z:

- prowadzeniem spraw wpływających i podejmowanych z urzędu, dotyczących aktualizacji operatu ewidencyjnego; rejestracją wpływających zmian do operatu ewidencji gruntów i budynków; prowadzeniem spraw dotyczących zgłaszanych zmian do operatu ewidencji gruntów i budynków w zakresie danych ewidencyjnych; prowadzeniem postępowań związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów oraz opracowywaniem projektów zarządzeń w sprawie upoważnień dla klasyfikatorów przypisane zostały do dwóch stanowisk ds. ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i budynków, osnów szczegółowych;
- aktualizacją operatu ewidencyjnego¹⁶; występowaniem do pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i budynków, osnów szczegółowych, o przeprowadzenie postępowań i wydanie decyzji, gdy forma lub treść otrzymanych dokumentów dotyczących zmian w ewidencji nie pozwala na wprowadzenie tych zmian; przygotowywanie i przekazywanie do pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach kopii dokumentów i wypisów z operatu niezbędnych do podjęcia decyzji lub dokonania kontroli przypisane zostały do pięciu stanowisk ds. prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 32-47)

W dokumentacji obejmującej zakres czynności ww. pracowników wskazano zadania odpowiadające zajmowanym przez nich stanowiskom. Delegowane uprawnienia i obowiązki zostały przyjęte przez ww. osoby poprzez złożenie podpisu. Ww. pracownicy w większości posiadali wykształcenie w zakresie geodezji gospodarczej i inżynierii majątkowej; geodezji gospodarczej i gospodarki nieruchomościami bądź posiadali tytuł zawodowy technika geodety. Dwóch pracowników wydziału 2 grudnia 2020 r. odbyło szkolenie pt. Aktualne problemy ochrony gruntów rolnych i leśnych.

(akta kontroli str. 52-90, 92-97)

W latach 2018-2022 w Starostwie miały miejsce sytuacje związane z długotrwałymi nieobecnościami w pracy dwóch pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (w okresach: od 16 lipca 2019 r. do 15 października 2020 r.; od 26 listopada 2020 r. do 26 maja 2021 r.; od 1 marca 2018 r. do 27 czerwca 2019 r.) oraz jednego z dwóch pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i budynków, osnów szczegółowych (od 1 marca 2018 r. do 15 sierpnia 2019 r.). Od października 2020 r. jedno z dwóch stanowisk ds. ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i budynków, osnów szczegółowych pozostaje nieobsadzone.

W latach 2018 – 2022 (do października 2022 r.) Starosta ogłosił łącznie 12 naborów na wolne stanowiska urzędnicze do spraw ewidencji gruntów i budynków,

¹⁵ Nr 42/18 oraz nr 64/19 w sprawie Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa Powiatowego w Stargardzie, zm. zarządzeniem nr 106/29 z 5 sierpnia 2019 r.

¹⁶ Poprzez wprowadzenie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych z urzędu lub na wniosek osób, organów lub jednostek organizacyjnych na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów normatywnych oraz opracowań geodezyjnych i kartograficznych, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zawierających wykazy zmian danych ewidencyjnych, odpisów, zgłoszeń budowy budynku, zawiadomień o zakończeniu budowy budynku oraz zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania budynku przekazanych przez organy administracji publicznej.

gleboznawczej klasyfikacji gruntów i budynków, osnów szczegółowych¹⁷ oraz cztery nabory na wolne stanowiska urzędnicze do spraw prowadzenia ewidencji gruntów i budynków¹⁸. W wyniku trzech naborów zatrudniono pracowników¹⁹; w pozostałych przypadkach miały miejsce sytuacje związane z: wycofaniem aplikacji przez kandydatów (trzy przypadki); brakiem ofert (w pięciu przypadkach); nie spełnianiem przez kandydata wymaganych oczekiwań (w dwóch przypadkach); tym, że złożone oferty nie spełniały wymogów formalnych (trzy przypadki).

(akta kontroli str. 91, 98-102)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła: *W latach 2017 - 2019 wielokrotnie występowano do Wojewody Zachodniopomorskiego o przyznanie środków z dotacji Wojewody na zadania z zakresu geodezji i kartografii w wysokości wystarczającej na realizację zadań jako zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Z powodu niewystarczającej ilości środków finansowych wielokrotnie informowaliśmy Wojewodę, że przyznana powiatowi dotacja jest niewystarczająca, że Starosta dysponując środkami jakie posiada nie jest w stanie zagwarantować realizacji zadań w terminach ustawowych i gwarantujących ich jakość jak również zadowolenia osób korzystających z zasobu z jakości świadczonych usług. Z powodu braku możliwości pozyskania kadry merytorycznej wspomagaliśmy się stażystami jak również osobami zatrudnionymi na umowę w ramach instrumentów rynku pracy. Ostatecznie Powiat Stargardzki złożył pozew 10 czerwca 2020 r. w którym pozwał Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę Zachodniopomorskiego o zapłatę poniesionych środków własnych na finansowanie zadania zleconego (...), faktycznie wydatkowanych przez Powiat środków.*

(akta kontroli: str. 235-236)

1.3. W kontrolowanym okresie na terenie powiatu stargardzkiego²⁰ wykonywaniem czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zajmowali się klasyfikatorzy, każdorazowo upoważnieni przez Starostę do danej sprawy. W sprawach prowadzonych na wniosek klasyfikatora proponował wnioskodawca we wniosku o przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Opublikowany na stronie BIP urzędu nowy wniosek o przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie zawierał już rubryki ze wskazaniem danych osoby, którą wnioskodawca proponował jako klasyfikatora. Wicestarosta Stargardzki²¹ wyjaśnił: *Wybór wykonawcy – klasyfikatora dokonywany będzie w formie przekazania zaproszenia do składania ofert do potencjalnych wykonawców drogą elektroniczną, tj. zgodnie z obowiązującym w Starostwie regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej kwoty 130 000 złotych (...).*

(akta kontroli: str. 21-25, 159-160, 161-184)

W sprawach prowadzonych z urzędu²² wybór klasyfikatorów w latach 2020 – 2021 dokonywany był zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro²³ oraz Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej

¹⁷ W tym trzy w 2022 r.; trzy w 2021 r.; dwa w 2020 r. oraz cztery w 2018 r.

¹⁸ W tym trzy w 2018 r. i jeden w 2019 r.

¹⁹ Jednego pracownika na stanowisko urzędnicze do spraw ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i budynków, osnów szczegółowych oraz dwóch pracowników na stanowiska urzędnicze do spraw prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.

²⁰ Dalej: Powiat.

²¹ Dalej: Wicestarosta.

²² W okresie objętym kontrolą klasyfikacje z urzędu dotyczyły gruntów po zalesieniu, dokonanych na podstawie przepisów o wspieraniu 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.

²³ Wprowadzony uchwałą nr 750/20 Zarządu Powiatu Stargardzkiego z 7 lutego 2020 r.

kwoty 130.000 zł.²⁴ W latach 2017-2019 w Starostwie nie było ustanowionego regulaminu dotyczącego udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro. Z uwagi na dużą rozpiętość cenową usług oferowanych przez uprawnionych geodetów i klasyfikatorów, w celu wyłonienia najkorzystniejszej oferty zapytania ofertowe kierowano średnio od pięciu do siedmiu podmiotów zewnętrznych.

(akta kontroli: str. 107-132)

Analiza dokumentacji z przeprowadzonych wyborów wykazała, że liczba wystosowanych zapytań ofertowych wynosiła w 2017 r. – osiem, 2019 r. – cztery, 2020 r. – siedem. W każdym badanym przypadku wyłoniono ofertę najkorzystniejszą pod względem ceny.

(akta kontroli str. 108-112)

1.4. W okresie objętym kontrolą gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadziło czterech klasyfikatorów. Badanie wszystkich przypadków powierzenia przez Starostę czynności klasyfikatora gruntów w okresie objętym kontrolą wykazało, że wszyscy upoważnieni przez Starostę klasyfikatorzy legitymowali się m.in.: świadectwami ukończenia studiów podyplomowych lub kursów w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb. Starostwo posiadało dokumentację potwierdzającą ich kwalifikacje.

(akta kontroli str. 107)

1.5. W sprawie kwalifikacji klasyfikatorów Wicestarosta wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie od klasyfikatorów wymagano m.in. ukończenia kursu lub studiów podyplomowych w zakresie gleboznawstwa i klasyfikacji. Spełnianie tych wymagań było weryfikowane każdorazowo przed wydaniem upoważnień. W lutym 2022 r. w Starostwie opracowano m.in. dokument pt. „Pełnienie funkcji biegłego klasyfikatora gruntów”, obejmujący w szczególności wzory następujących pism: karty informacyjnej klasyfikatora²⁵; wniosku o weryfikację uprawnień w celu możliwości uzyskania upoważnienia Starosty Stargardzkiego do wykonywania prac klasyfikatora gruntów²⁶ oraz wykazu wykonanych prac z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 21-22, 107, 140-148)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła: *Po wnikliwej analizie opublikowanych w lipcu 2021 r. „Informacji o wynikach kontroli Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego” jak również ośmiu wystąpień pokontrolnych (...) wskazujących na nieprawidłowości w postępowaniach, podjęto szereg działań mających na celu wzmocnienie weryfikacji opracowanych projektów ustalenia klasyfikacji m.in. w ramach nadzoru przeprowadzono szkolenia wewnętrzne pracowników realizujących zadania związane z gleboznawczą klasyfikacją i weryfikacją wyników prac geodezyjnych, stworzono jednolitą dokumentację, w której określono wymagania dla klasyfikatorów jak również szczegółowo opisano czynności, które musi wykonać klasyfikator, opracowano kartę usługi, ujednolicono wnioski. Podjęte czynności mają na celu ujednolicenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji, przejrzystość przy wyborze klasyfikatorów*

²⁴ Wprowadzony uchwałą nr 1413/21 Zarządu Powiatu Stargardzkiego z 25 lutego 2021 r.

²⁵ W treści której należało podać m.in. wykształcenie, informacje dotyczącą ukończonych kursów, studiów podyplomowych z zakresu klasyfikacji gleb obejmujące: wydającego świadectwo lub dyplom, rok wydania, ocenę końcową na świadectwie/wynik ukończenia kursu; liczbę lat praktyki w charakterze klasyfikatora gruntów; przebieg pracy w klasyfikacji gruntów (pełnione funkcje, stanowisko).

²⁶ Do wniosku - w formie załączników - należało przedłożyć m.in. poświadczony przez odpowiednie Ośrodki Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej wykaz wykonanych prac z zakresu klasyfikacji gruntów (minimum siedem prac w ostatnich 3 latach), świadectwo ukończenia szkoły potwierdzające wykształcenie, świadectwo ukończenia kursów/studiów podyplomowych z zakresu klasyfikacji gruntów.

jak również podwyższenia jakości wykonywanych gleboznawczych klasyfikacji. W chwili obecnej tryb prowadzenia postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów i obowiązujących procedur został dostosowany do wymagań określonych w informacjach z kontroli NIK.

(akta kontroli str. 235)

1.6. - 1.7. W latach 2017-2022 na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów (w związku z zadaniem polegającym na przekwalifikowaniu z urzędu gruntów rolnych zalesionych przez producentów rolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich) Starostwo poniosło wydatki w łącznej wysokości 27 795,54 zł²⁷. Ww. nakłady pochodziły ze środków własnych Starostwa (dział 020, rozdział 02001, § 4300 klasyfikacji budżetowej).

(akta kontroli str. 149-153)

1.8. Na stronie BIP udostępniono²⁸ informacje o procedurze postępowania w sprawach z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Obejmowały one m.in.: wskazanie miejsca i sposobu składania wniosków i uzyskiwania informacji; wykaz wymaganych dokumentów; wysokość i sposób uiszczenia opłaty (w tym zasady ponoszenia kosztów związanych z wykonaniem prac klasyfikacyjnych przez upoważnionego przez Starostę klasyfikatora); sposób wyboru klasyfikatora; podstawę prawną, termin i poszczególne etapy przeprowadzenia postępowania; wykaz aktów prawnych oraz pouczenie o trybie odwoławczym. Ponadto w tym miejscu umieszczono do pobrania wzór wniosku o przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 157-160)

1.9. W sprawie występowania problemów w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów Wicestarosta wyjaśnił: *Problemem występującym przy prowadzeniu klasyfikacji gruntów, jest brak regulacji określających wymogi dla osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów w szczególności niejasność w zakresie niezbędnych kwalifikacji gleboznawców, a także nieokreślenie procedury powoływania osoby klasyfikatora. Zasadne byłoby doprecyzowanie wymogów w tym zakresie. regulacji określających wymogi dla osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów Kolejnym problemem jest niesprecyzowanie w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji gruntów kwestii związanych z opłatami i kosztami postępowania w sprawie przeprowadzenia klasyfikacji na wniosek, a wyłącznie odesłanie do przepisów odnoszących się do postępowań administracyjnych.*

(akta kontroli str. 23)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną, której przypisano zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Osoby wyznaczone do realizacji zadań z tego zakresu posiadały odpowiednie wykształcenie kierunkowe, odbyte szkolenia oraz doświadczenie zawodowe. Wszyscy upoważnieni przez Starostę, w okresie objętym kontrolą, klasyfikatorzy do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów posiadali udokumentowane wykształcenie i doświadczenie w tym kierunku. W lutym 2022 r. w Starostwie wprowadzono procedurę w zakresie wymagań dla klasyfikatorów gruntów.

²⁷ W tym 9 102 zł w 2017 r., 6 888 zł w 2018 r., 1 845 zł w 2019 r., 5 040,54 zł w 2020 r., 4 920 zł w 2021 r. oraz 0 zł w 2022 r. (do 21 lipca).

²⁸ W zakładce: Jak załatwić sprawę – Karty usług – Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru – Gleboznawcza Klasyfikacja Gruntów.

Na stronie BIP zamieszczono 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 latach 2017-2022 (I kwartał) Starosta z urzędu sklasyfikował grunty, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, tj. grunty po zalesieniu gruntów na podstawie przepisów o wspieraniu 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. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Wicestarostę w trakcie kontroli na terenie Powiatu nie było niesklasyfikowanych gruntów podlegających klasyfikacji z urzędu. Dokumentacja Starostwa w powyższym zakresie była zgodna z informacją uzyskaną²⁹ od Zachodniopomorskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie 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.

(akta kontroli str. 12-13, 24, 26)

Z informacji uzyskanej³⁰ 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. 15-16)

2.2. Badanie prawidłowości i rzetelności przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto wszystkie 48 postępowań przeprowadzonych przez Starostę w latach 2017-2022 (I kwartał) wykazało m.in., że:

- 1) w każdym ze zbadanych postępowań Starosta upoważnił klasyfikatora do wykonywania w konkretnej sprawie czynności związanych z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- 2) we wszystkich 36 postępowaniach 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 przedmiotowych sprawach koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, bez udziału Starostwa;
- 3) nie wystąpiły przypadki, aby etapy przeprowadzenia klasyfikacji, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji³¹ odbyły się przed wszczęciem postępowania administracyjnego;
- 4) we wszystkich postępowaniach prowadzonych na wniosek Starosta zawiadamiał właścicieli o możliwości zgłoszenia zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji;
- 5) we wszystkich postępowaniach prowadzonych z urzędu Starosta dokonywał zawiadomień właścicieli o miejscu wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, jednakże bez wskazywania terminu, na jaki ww. projekt został

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

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

³¹ W szczególności: przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie, sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji.

wyłożony oraz bez zachowania co najmniej 14 dniowego okresu pomiędzy doręczeniem zawiadomienia, a terminem w nim wyznaczonym;

6) z wyjątkiem jednego przypadku³² - decyzje wydawano po upływie 14 dni od zawiadomienia właścicieli gruntów o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji (20 postępowań) bądź przed upływem ww. terminu, jednakże po otrzymaniu pisemnych oświadczeń właścicieli gruntów o braku uwag względem wyłożonego projektu (27 postępowań);

7) w przypadku 35 postępowań decyzje wydano po upływie miesiąca od wszczęcia postępowania, bez zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie zalutwienia spraw (art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³³);

8) we wszystkich postępowaniach prowadzonych z urzędu zawiadomienia o wszczęciu postępowań o ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie zawierały:

- harmonogramu przeprowadzania klasyfikacji;

- informacji dotyczących miejsca i terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz imienia i nazwiska klasyfikatora (w 11 z 12 postępowań informacje te zawarto w odrębnym zawiadomieniu o rozpoczęciu ww. czynności w terenie).

Ponadto ustalono, że w żadnym z badanych postępowań nie zgłoszono zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji ani nie złożono odwołania od wydanej decyzji.

(akta kontroli: str. 161-184)

2.3. Badanie prawidłowości i rzetelności wykonywania przez klasyfikatorów czynności związanych z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto wszystkie 48 postępowań przeprowadzonych przez Starostę w latach 2017-2022 (I kwartał) wykazało m.in., że projekty ustalenia klasyfikacji we wszystkich skontrolowanych sprawach zawierały mapę klasyfikacji, sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej, obejmującą elementy wskazane w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, tj.: granice obszaru objętego klasyfikacją, ustalone granice zasięgów konturów typów gleb, ustalone granice zasięgów konturów klas bonitacyjnych oraz dane opisowo-informacyjne.

Ponadto w przypadku 33 postępowań ww. projekty obejmowały mapę klasyfikacji zawierającą położenie odkrywek glebowych; w 15 postępowaniach - mapę klasyfikacji nie określającą ich położenia.

Z upoważnienia Starosty Członek Zarządu wyjaśniła: *W wyniku przeprowadzonej analizy postępowań stwierdzono, że odkrywki zostały sporządzone jako odrębny dokument lub ich nie sporządzono (...):*

- NG.I.6623.5.2018.TR1, NG.I.6623.9.2019.BE6 nie sporządzono, zgodnie z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków (...) kontury użytków gruntowych innych niż sady, o powierzchni mniejszej niż 0,0100 ha, a także grunty zajęte pod urządzenia przeznaczone do odprowadzania wód opadowych i ścieków niebędące kanałami oraz rowami w rozumieniu przepisów art. 9 ust. 1 pkt 5 i 13 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, włącza się do przyległego użytku gruntowego, występującego w granicach nieruchomości, najbardziej zbliżonego pod względem cech opisanych w powyższej tabeli;

- NG.I.6623.4.2018.TR1 (...) dotychczasowa klasyfikacja gleb została w zasadzie utrzymana - zmianie uległy tylko pewne lokalizacje konturów, które były nieprecyzyjnie naniesione na mapę. Nowy pomiar geodezyjny wykonywany przez geodetę w ramach przygotowania nieruchomości do sprzedaży, weryfikował dotychczasowe błędne lokalizacje użytków gruntowych (a nie klas). W przypadku

³² Dotyczącego wydania decyzji nr EGiB.414.7.2017.OA po upływie 13 dni od dokonania zawiadomienia.

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: kpa.

lokalizacji nowego, niewielkiego powierzchniowo, konturu klasyfikacyjnego na granicy dwóch klas, teren włączano do klasy przeważającej. Zatem cała robota klasyfikacyjna miała na celu dostosowanie istniejącej już klasyfikacji gleb naniesionej błędnie na podkładach mapowych z uwagi na nieprecyzyjne (historyczne) pomiary geodezyjne podczas wykonywania tej klasyfikacji. Nowy, precyzyjny pomiar granic działki i użytków gruntowych wykonywany w 2018 r. przez uprawnionego geodetę na zlecenie KOWR, wykazał rozbieżności w dotychczasowej klasyfikacji. Stąd niezbędna była korekta, która (...) nie była nową klasyfikacją, lecz utrzymaniem dotychczasowej klasyfikacji w konfrontacji z nowymi granicami użytków określonymi precyzyjniejszym pomiarem geodezyjnym;

- NG.I.6623.10.2019.BE6 z opisu fizjograficznego wynika, że w trakcie wykonywania klasyfikacji teren działki 6/2 spełniał rolę pastwiska i tak zostały zapisane klasy i użytki w ewidencji gruntów jako Ps. Od wielu lat teren działki wykorzystywany jest jako grunty orne. Wobec powyższego przywrócono pierwotną klasyfikację wykorzystując pierwotne dane i stan w terenie po nowym pomiarze geodezyjnym;
- NG.I.6623.7.2019.BE6 jest odkrywką jako odrębny dokument;
- NG.I.6623.6.2019.BE6. nie sporządzono odkrywek uzasadniając w opisie fizjograficznym o informację, że przeprowadzono analizę materiałów źródłowych znajdujących się w zasobie geodezyjnym (mapę ewidencyjną, mapę klasyfikacyjną, mapę glebowo-rolniczą, opisy odkrywek terenowych znajdujących się na przedmiotowych działkach i w bliskiej odległości od tych działek);
- NG.I.6623.5.2019.BE6 nie sporządzono odkrywek uzasadniając w opisie fizjograficznym o informację, że w 1959 r. dokonano aktualizacji użytków w działce 27/3. Część gruntów została zamieniona na pastwisko-Ps III. Wobec istniejącego stanu na gruncie przywrócono poprzednią klasyfikację z roku 1959 posługując się mapą klasyfikacyjną i opisami odkrywek terenowych. Dla części nieużytków włączonych do upraw polowych przyjęto klasy gruntów przyległych;
- NG.I.6623.3.2020.OA7 w opisie fizjograficznym zawarto informację, że dla określenia klas i użytków wykorzystano dane z klasyfikacji pierwotnej, zatwierdzonej Orzeczeniem PPRN w Stargardzie z dnia 08.02.1966 r.;
- NG.I.6623.2.2020.OA7 w opisie fizjograficznym zawarto informację, że pierwotna klasyfikacja wykonana została w 1959 roku. Dla konturów włączonych do uprawy polowej przyjęto klasę gruntów przyległych;
- NG.I.6623.7.4.2018.TR1; NG.I.6623.7.3.2018.TR1; NG.I.6623.7.2.2018.TR1; NG.I.6623.7.1.2018.TR1 NG.I.6623.12.2019.OA7, NG.I.6623.13.2019.OA7 (...) przy klasyfikacji gruntów rolnych po zalesieniu na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Unii Europejskiej, jak i w pozostałych przypadkach, podstawą określenia klasy lasów jest zarówno istniejąca, nie podlegająca weryfikacji, dotychczasowa klasyfikacja tych gruntów rolnych, jak i prognozowany typ siedliskowy lasu określany na podstawie Urzędowej Tabeli Klas Gruntów (...). Istniejąca klasyfikacja gruntów rolnych udokumentowana jest zarówno mapą ewidencyjną, pierwoorysem mapy klasyfikacyjnej z opisami typów, rodzajów i gatunków gleby (wraz z opisami odkrywek), jak również mapą glebowo-rolniczą, z określeniem typów, rodzajów i gatunków gleb oraz kompleksów rolniczej przydatności. Typ siedliskowy określany jest na podstawie składu gatunkowego drzewostanu, podszytu oraz runa (...). Reasumując, przy klasyfikacji lasów (klasyfikowanych z urzędu najczęściej na etapie kilkuletnich nasadzeń), podstawą określenia klasy lasu jest istniejąca klasyfikacja gleb, która nie podlegając weryfikacji, jest już urzędowo udokumentowana - stąd klasyfikacja lasów na etapie upraw (...), nie musi być dokumentowana kolejnymi opisami odkrywek, które są już w zasobie geodezyjnym dla danego obszaru. Zgodnie z opracowaniem Polskiego Stowarzyszenia Klasyfikatorów Gruntów Szczegółowych Zasad Przeprowadzania

Gleboznawczej Klasyfikacji Gruntów – opracowanie z 2020 r., odkrywek glebowych nie wykonuje się na nieużytkach.

(akta kontroli: str. 161-184, 194-196)

Poza tym badanie wykazało, że protokół nie zawierał:

- w ogólnej charakterystyce gruntów informacji dotyczących: ukształtowania terenu (w 19 postępowaniach); wzniesienia nad poziomem morza i ilości opadów atmosferycznych (w przypadku wszystkich postępowań prowadzonych z urzędu i 20 wszczętych na wniosek) oraz stosunków wodnych (w 21 postępowaniach);
- informacji o mapie ewidencyjnej mimo załączenia ww. mapy do operatu klasyfikacyjnego (w przypadku 12 postępowań);
- zestawienia opisów odkrywek glebowych, charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne (w 27 postępowaniach, z czego w 12 ww. opis znajdował się w odrębnym sporządzonym dokumencie³⁴).

Z upoważnienia Starosty Członek Zarządu wyjaśniła: *W przypadku sporządzenia odkrywek gruntowych jako dokument odrębny można by się zastanowić czy wystarczająca w tym przypadku byłaby informacja, że odkrywka stanowi integralną część protokołu. Zauważyć należy rozbieżność w zapisach rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (...), gdzie w § 36 określono jakie dokumenty zawiera operat techniczny w przypadku sporządzania mapy do celów prawnych, m.in. w przypadku przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, poświadczone za zgodność z oryginałem kopie protokołu klasyfikacyjnego i mapy klasyfikacyjnej oraz opisy odkrywek glebowych (dokumenty odrębne, protokół i odkrywki) (...). W mojej ocenie należałoby doprowadzić do zgodności zapisów w obu obowiązujących rozporządzeniach.*

(akta kontroli: str. 161-184, 198-199)

Badaniem szczegółowym³⁵ pod względem prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji, w tym zwłaszcza zgodności ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych wykazanych w tych projektach objęto trzy projekty ustalenia klasyfikacji dotyczące działek:

- 1) nr 7/6 o powierzchni 33,9952 ha³⁶;
- 2) nr 380 o powierzchni 85,34 ha³⁷;
- 3) nr 285/2 o powierzchni 0,85 ha³⁸.

W ww. sprawach ustalono, że:

ad 1) w badanym projekcie ustalenia klasyfikacji prawidłowo określono rodzaj użytku gruntowego (jako grunty orne R), typ i rodzaj analizowanych gleb (AB/2) oraz klasę bonitacyjną (RIVb i RIVa).

³⁴ Nie stanowiącym integralnej części protokołu.

³⁵ W oparciu o opinie biegłych powołanych w trakcie kontroli NIK.

³⁶ Obręb Chlebówko, gm. Stara Dąbrowa, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 17 stycznia 2022 r., zatwierdzony decyzją NG.I.6623.4.2021.BE6 z 26 stycznia 2022 r., po podziale nr 7/8.

³⁷ Obręb Warchlino, gm. Stargard, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 17 stycznia 2022 r., zatwierdzony decyzją NG.I.6623.8.2021.BE6 z 26 stycznia 2022 r., po podziale nr 380/3, nr 380/4, nr 380/5.

³⁸ Obręb Witkowo, gm. Stargard, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 29 grudnia 2017 r., zatwierdzony decyzją EGIB.414.7.2017.OA z 26 lutego 2018 r.

ad 2) rodzaj użytku gruntowego, tj. grunty orne (R), typ, rodzaj i gatunek gleb (AB/2/a) oraz klasa bonitacyjna gleby (RIVa i RVI) opisane w badanym projekcie ustalenia klasyfikacji były zgodne ze stanem rzeczywistym.

ad 3) nieprawidłowo określono w projekcie rodzaj użytków gruntowych (jako grunt orny R). W części działki nr 285/2 od strony zachodniej znajdowało się boisko o nawierzchni trawiastej oraz zadaszona wiata drewniana wraz z przyległym placem wyłożonym kostką brukową³⁹. Użytkowanie tej części działki podczas oględzin⁴⁰ (oraz w momencie sporządzenia projektu klasyfikacji) 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 budynków⁴¹. Niezgodnie ze stanem faktycznym określono rodzaj gleb jako płowe wytworzone z glin (3), podczas gdy przeprowadzone oględziny w obrębie działki wykazały gleby płowe wytworzone z piasków gliniastych i słabo gliniastych (2)⁴². Klasa bonitacyjna gleby została prawidłowo określona jako RIVa.

(akta kontroli: str. 243-354, 361-392)

2.4. We wszystkich 46 zbadanych sprawach zakończonych wydaniem decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów dokonano zmian w EGiB. W przypadku 10 spraw wszczętych z urzędu (z 12) oraz 15 (z 34) wszczętych na wniosek zmian w EGiB wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów dokonano w terminie do 30 dni od dnia, w którym decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów stały się ostateczne.

W przypadku dwóch spraw wszczętych z urzędu oraz 18 wszczętych na wniosek zmian w EGiB dokonano w terminie od 34 do 1052 dni od dnia, w którym decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów stały się ostateczne.

(akta kontroli: str. 161-184)

Starosta wyjaśniła: *Dopiero w dniu 21 sierpnia 2020 r. opublikowano rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (...), w którym w § 24 ust. 1 pkt 1 lit. f) wymienia się mapy klasyfikacyjne jako jedną z map do celów prawnych na potrzeby postępowań administracyjnych. W § 36 określono jakie dokumenty zawiera operat techniczny w przypadku sporządzania mapy do celów prawnych, m.in. w przypadku przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, poświadczone za zgodność z oryginałem kopie protokołu klasyfikacyjnego i mapy klasyfikacyjnej oraz opisy odkrywek glebowych, dokumentację niezbędną do aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, jeżeli kierownik zgłoszonych prac geodezyjnych stwierdzi zmiany w tym zakresie podczas ich wykonywania. Zatem ww. rozporządzeniem dokonano pewnej regulacji, wprowadzono obowiązek zgłoszenia pracy geodezyjnej związanej ze sporządzeniem mapy do celów prawnych - mapy klasyfikacyjnej. W oparciu o wprowadzone rozporządzenie sporządzana jest dokumentacja z ustalenia gleboznawczej klasyfikacji, która po przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego stanowi podstawę do przeprowadzenia*

³⁹ Obiekty te znajdowały się także w czasie wykonywania projektu ustalenia klasyfikacji, w którym to klasyfikator wskazał, że obecność boiska porośniętego trawą nie stanowi przesłanki do zmiany użytku gruntowego na użytek zielony.

⁴⁰ Przeprowadzonych 31 sierpnia 2022 r.

⁴¹ Dz. U. poz. 1390, ze zm.; dalej: nowe rozporządzenie EGiB. W czasie sporządzania projektu ustalenia klasyfikacji obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz. U. z 2019 r. poz. 393, uchylone 31 lipca 2021 r.; dalej: rozporządzenie EGiB.

⁴² Zgodnie z urzędową tabelą klas gruntów, załącznik do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów.

postępowania administracyjnego w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Co jest istotne dokumentacja tworzona jest wspólnie przez klasyfikatora i kierownika prac geodezyjnych (dokonywany jest pomiar odkrywek, konturów klasyfikacyjnych i sporządzana jest dokumentacja do ujawnienia zmian w operacie EGiB). Ostateczna decyzja stanowi podstawę do dokonania zmian w operacie EGiB. Do czasu wejścia w życie ww. rozporządzenia nie było jednoznacznego stanowiska w sprawie prowadzenia postępowania dotyczącego gleboznawczej klasyfikacji. Procedura, która była stosowana w naszym powiecie od kilkadziesiąt lat polegała na tym, że przeprowadzano gleboznawczą klasyfikację gruntów w oparciu o dokumentację sporządzoną przez klasyfikatora. Dokumentacja nie zawierała dokumentów stanowiących podstawę dokonania zmian w operacie EGiB (wykazy zmian ewidencyjnych). Wydane decyzje dotyczyły ustalenia klasyfikacji konturów, a nie ich powierzchni, w związku z tym ostateczne decyzje ujawniane były w operacie EGiB w uwagach. Dopiero kiedy decyzje stawały się ostateczne, wykonawcy prac geodezyjnych dokonywali zgłoszenia pracy geodezyjnej, której celem była aktualizacja ewidencji gruntów i budynków. Po przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyników prac geodezyjnych zawierających dokumentację do ujawnienia zmian w operacie EGiB następowała jego aktualizacja. Procedura ta nigdy nie była kwestionowana przez organy nadzoru – wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego.

(akta kontroli str. 224-225)

Spośród 11 badanych postępowań, w których zmian w EGiB dokonano po wejściu w życie nowego rozporządzenia EGiB, w trzech przypadkach zawiadomienia o zmianach w EGiB przekazano właściwym organom podatkowym z przekroczeniem terminu 14 dni liczonych od dnia dokonania zmiany w EGiB.

(akta kontroli: str. 161-184)

Spośród 46 badanych spraw, w przypadku 45 podstawę dokonanych zmian w EGiB stanowiły ostateczne decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów; w jednym przypadku zmiany zostały dokonane przed wydaniem takiej decyzji.

(akta kontroli: str. 161-184)

Badaniem szczegółowym⁴³ pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB objęto jedną działkę⁴⁴ i ustalono, że:

- rodzaj użytku gruntowego dla badanej działki był niezgodny z EGiB, w której oznaczono go jako las (Ls), podczas gdy na działce znajdował się równoległy do drogi (211) chodnik oraz pas zieleni. Działki (nr 648/3 i 219/1) graniczące z badaną działką odpowiednio od zachodu i wschodu, były oznaczone na mapie ewidencyjnej symbolem „dr”;

- nie było możliwości weryfikacji z mapą ewidencyjną z 9 sierpnia 2022 r. zgodności typów, rodzajów i gatunków gleb ze względu na znaczne zaburzenia profilu glebowego, będącego efektem wykonanych prac związanych z powstaniem chodnika.

(akta kontroli str. 356, 358-360, 361-363, 393-396)

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

(akta kontroli str. 24)

⁴³ W oparciu o opinię biegłych powołanych w trakcie kontroli NIK.

⁴⁴ Dz. nr 633/1 o pow. 0,0319 ha, położona w obrębie ewidencyjnym Morzyczyn, gmina Kobylanka, stanowiąca własność Powiatu.

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

(akta kontroli str. 24-25)

2.7. W sprawie identyfikacji ryzyk związanych z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów Wicestarosta wyjaśnił: *Brak w przepisach prawa kryteriów wyboru oraz wymagań kwalifikacyjnych dla osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów stwarza ryzyko nieprawidłowego przeprowadzenia klasyfikacji. W efekcie istniejącej luki prawnej, gleboznawczą klasyfikację gruntów mogą przeprowadzać zarówno osoby dobrze przygotowane, jak i nieprzygotowane do jej przeprowadzania. Tak więc klasyfikatorem może być dowolna osoba upoważniona przez starostę. Istnieje więc wysokie ryzyko nieprawidłowego przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Brak przepisów prawa dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej dla klasyfikatorów co w mojej ocenie należałoby uregulować. O ile odpowiedzialność dyscyplinarna dla osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii została uregulowana w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne tak dla klasyfikatorów brak uregulowań. W przypadku braku odpowiedzialności dla klasyfikatorów, powoływanie kolejnych biegłych do kontroli przeprowadzonych klasyfikacji nie daje gwarancji, która z klasyfikacji została przeprowadzona prawidłowo. Do 2021 r. nie było możliwości finansowania kontroli przeprowadzonych klasyfikacji w ramach przyznanych dotacji celowych z budżetu Wojewody na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Organ ma ograniczone kompetencje, o ile organ może przeprowadzić np. oględziny w ramach ram wyznaczonych przez przepisy Kodeksu postępowania, o tyle nie posiada uprawnień do przeprowadzania kontroli terenowej i wykonania odkrywek. Aby ograniczyć ryzyko związane z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji w lutym 2022 r. opracowano „Zalecenia do przeprowadzania czynności związanych z ustaleniem gleboznawczej klasyfikacji na terenie powiatu stargardzkiego”, które stanowią załącznik do zawieranych umów z klasyfikatorem. W związku ze zmienionymi w latach 2020 - 2021 przepisami wykonawczymi do ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne dokonano zmiany trybu postępowania związanego z przeprowadzeniem klasyfikacji gleboznawczej gruntów, do poprzednio ustalonego na skutek problemów z interpretacją wcześniejszych przepisów regulujących sprawy klasyfikacji gleboznawczej gruntów w zbiegu z przepisami regulującymi zagadnienia dotyczące kompletowania operatów technicznych i procedur związanych z weryfikacją opracowań geodezyjnych. Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na przyjęcie zasady, że decyzja o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostaje wydana po przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego operatu technicznego z pracy geodezyjnej, której celem jest sporządzenie „innej mapy do celów prawnych” - mapy klasyfikacyjnej.*

(akta kontroli str. 25)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła: *Jako ryzyko należy zdefiniować brak pozyskania kadry merytorycznej. Ryzyko to również zagrożenie utraty kadry merytorycznej z powodu niskich wynagrodzeń. Brak kadry merytorycznej to niska jakość świadczonych usług i zagrożenie wadliwości prowadzonych postępowań. W 2017 r. znaczna część kadry merytorycznej przeszła na emeryturę, a w 2018 r. część kadry zrezygnowała z powodu dużej ilości zadań i niskich wynagrodzeń. (...) Zatem ryzyko było identyfikowane każdego dnia i podejmowane były natychmiastowe działania w granicach dostępnych możliwości zarówno finansowych jak i kadrowych.*

(akta kontroli: str. 235-236)

Analiza dokumentacji 48 postępowań przeprowadzonych przez Starostę w latach 2017-2022 (I kwartał) pod względem prawidłowości i rzetelności przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów wykazała m.in., że od 2022 r. w większości spraw projekty ustalenia klasyfikacji obejmowały mapy klasyfikacji i protokoły, zawierające wszystkie elementy wymagane przepisami prawa, nadto od III kwartału 2021 r. Starosta zawiadamiał strony o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin jej złażenia oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli: str. 161-184)

2.8. W zakresie sprawowanego nadzoru z upoważnienia Starosty Członek Zarządu wyjaśniła: *Mając na uwadze, że gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej podlegającym nadzorowi Wojewody Zachodniopomorskiego, który wykonuje Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Szczecinie, Starosta Stargardzki nie zlecał i nie przeprowadzał kontroli wewnętrznych i audytów w ww. obszarze. Nadzór nad zadaniami Geodety Powiatowego oraz Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru jest realizowany w ramach bieżących czynności zarządczych.*

(akta kontroli str. 234)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. We wszystkich 36 zbadanych sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 kpa 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 kpa.

(akta kontroli: str. 161-163)

Z upoważnienia Starosty Członek Zarządu wyjaśniła: *Obowiązujące regulacje prawne nie określają kryteriów wyboru ani wymagań kwalifikacyjnych dla osób zajmujących się wykonywaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wobec braku regulacji ustawowej każde starostwo może określić inne wymagania stawiane osobom ubiegającym się o prawo do wykonywania klasyfikacji gruntów na terenie danego powiatu. W sprawach prowadzonych na wniosek czynności klasyfikacyjne przeprowadzała osoba zaproponowana przez wnioskodawcę (...) i wskazana we wniosku skierowanym do Starosty o przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który bezpośrednio rozliczał się z klasyfikatorem, tj. bez udziału i wiedzy Starostwa o wysokości wynagrodzenia klasyfikatora. Rozporządzenie w sprawie klasyfikacji gruntów nie określało sposobu wynagrodzenia klasyfikatora. Po przeprowadzonej analizie opublikowanej w 2021 r. informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego kwestionującej opłacanie klasyfikatora bezpośrednio przez wnioskodawcę, którzy rozliczali się z nimi bez wiedzy starostów opracowano nową procedurę w lutym 2022 r. Zgodnie z art. 264 § 1 kpa jednocześnie z wydaniem decyzji Starosta ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Zgodnie z nową procedurą opracowaną w 2022 r. wybór wykonawcy-klasyfikatora do spraw prowadzonych na wniosek dokonywany będzie w formie przekazania zaproszenia do składania ofert do potencjalnych wykonawców drogą elektroniczną, tj. zgodnie z obowiązującym w Starostwie regulaminem udzielenia zamówień publicznych o wartości poniżej kwoty 130 000 euro, Regulaminu udzielania zamówień*

publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Przeprowadzane kontrole zewnętrzne⁴⁵, których przedmiotem była gleboznawcza klasyfikacja gruntów nie kwestionowały dotychczasowej procedury.
(akta kontroli: str. 190-191)

2. W 35 spośród 48 postępowań⁴⁶, w których decyzje wydano po upływie miesiąca od wszczęcia postępowania nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 i 2 kpa stanowiącym, że o każdym przypadku niezakończonym 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.

(akta kontroli: str. 161-184)

Z upoważnienia Starosty Członek Zarządu wyjaśniła: *W związku z tym, że nie było jednoznacznego stanowiska w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących ustalenia gleboznawczej klasyfikacji i tak np. wszczęcie postępowań następowało w momencie złożenia wniosku wraz z projektem ustalenia gleboznawczej klasyfikacji o wydanie decyzji zatwierdzającej gleboznawczą klasyfikację lub wszczęcie postępowania następowało przed wydaniem upoważnienia dla klasyfikatora. W naszym przypadku wszczęcie postępowania następowało przed wydaniem upoważnienia dla klasyfikatora, zatem organ z powodu oczekiwania na przedłożenie przez wnioskodawcę projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji nie załatwiał sprawy w terminach. Jednak w latach 2017-2020 bieg terminów na załatwienie sprawy liczono od dnia złożenia wniosku przez wnioskodawcę wraz z załączoną dokumentacją - projektem ustalenia gleboznawczej klasyfikacji tamtym okresie i dokładano staranności, aby sprawy załatwiano niezwłocznie. Przeprowadzane kontrole zewnętrzne Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Szczecinie⁴⁷, których przedmiotem była gleboznawcza klasyfikacja gruntów nie kwestionowały dotychczasowej procedury. Od 2021 roku zgodnie z art. 36 § 1 i 2 kpa o każdym przypadku niezakończonym w terminie Starosta zawiadamia strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (z powodu okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu terminów - oczekiwania na przedłożenie przez wnioskodawcę projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji).*

(akta kontroli: str. 191-192)

Z analizy badanych postępowań wynika, że od III kwartału 2021 r. Starosta zawiadamiał strony o każdym przypadku niezakończonym w terminie, podając

⁴⁵ Przeprowadzone przed okresem objętym kontrolą NIK.

⁴⁶ Dotyczy postępowań zakończonych wydaniem decyzji nr: NG.I.6623.10.2018.TR1 (75 dni od wpływu wniosku do wydania decyzji); NG.I.6623.9.2018.TR1 (35 dni); NG.I.6623.6.2018.TR1 (59 dni); NG.I.6623.5.2018.TR1 (48 dni); NG.I.6623.4.2018.TR1 (62 dni); EGIB.414.8.2017.TR1 (147 dni); Ng.I.6623.11.2019.BE6 (126 dni); Ng.I.6623.10.2019.BE6 (91 dni); NG.I.6623.9.2019.BE6 (53 dni); NG.I.6623.8.2019.BE6 (88 dni); NG.I.6623.7.2019.BE6 (88 dni); NG.I.6623.6.2019.BE6 (88 dni); NG.I.6623.5.2019.BE6 (88 dni); Ng.I.6623.4.2019.BE6 (232 dni); NG.I.6623.2.2019.BE6 (269 dni); NG.I.6623.1.2019.BE6 (314 dni); EGIB.414.7.2017.OA (89 dni); EGIB.414.6.2017.OA (40 dni); EGIB.414.5.2017.OA (40 dni); EGIB.414.3.2017.OA (36 dni); EGIB.414.2.2017.AR (140 dni); EGIB.414.1.2017.OA (106 dni); NG.I.6623.3.2020.OA7 (77 dni); Ng.I.6623.2.2020.OA7 (70 dni); NG.I.6623.7.4.2018.TR1 (68 dni); Ng.I.6623.7.3.2018.TR1 (68 dni); NG.I.6623.7.2.2018.TR1 (76 dni); Ng.I.6623.7.1.2018.TR1 (68 dni); NG.I.6623.12.2019.OA7 (55 dni); EGIB.414.4.2017.OA (45 dni); EGIB.414.4.2017.OA (45 dni); EGIB.414.4.2017.OA (45 dni); NG.I.6623.5.2020.BE6 (44 dni).

⁴⁷ Przeprowadzone przed okresem objętym kontrolą NIK.

przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin jej załatwienia oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

3. W przypadku jednej sprawy⁴⁸ decyzję o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano po upływie 13 dni od zawiadomienia właścicieli o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji, co było niezgodne z § 10 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, w myśl którego zastrzeżenia do projektu ustalenia klasyfikacji mogą być zgłaszane w ciągu 14 dni od dnia otrzymania takiego zawiadomienia.

(akta kontroli: str. 165-166)

Z upoważnienia Starosty Członek Zarządu wyjaśniła: *W przypadku ww. sprawy wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji przed upływem terminu 14 dni od zawiadomienia właścicieli o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji (...), lecz nie miało to wpływu na treść rozstrzygnięcia zgodnie z wnioskiem strony. Strona zrzekła się przysługującego prawa do wniesienia odwołania od przedmiotowej decyzji.*

(akta kontroli: str. 191)

4. We wszystkich zbadanych 12 postępowaniach w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych z urzędu Starosta dokonywał zawiadomień właścicieli o miejscu wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji: bez wskazywania terminu, na jaki został ww. projekt wyłożony do wglądu oraz bez zachowania co najmniej 14 dniowego okresu pomiędzy doręczeniem zawiadomienia, a terminem w nim wyznaczonym. Było to niezgodne z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, w myśl którego w przypadku klasyfikacji przeprowadzanej z urzędu, Starosta zawiadamia właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed tym terminem.

(akta kontroli: str. 176-184)

Z upoważnienia Starosty Członek Zarządu wyjaśniła: *W przypadku postępowań w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych z urzędu Starosta dokonywał zawiadomień właścicieli o miejscu wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji podając informację o miejscu wyłożenia do wglądu projektu ustalenia klasyfikacji wskazując 14 dniowy okres wyłożenia od daty otrzymania zawiadomienia bez wskazywania terminu od kiedy i z pominięciem terminu 14 dniowego okresu pomiędzy doręczeniem zawiadomienia a terminem wyłożenia projektu z powodu błędnie zinterpretowanego zapisu rozporządzenia.*

(akta kontroli: str. 192)

5. We wszystkich zbadanych 12 postępowaniach w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych z urzędu w treści zawiadomień o wszczęciu z urzędu postępowań nie zawarto harmonogramu przeprowadzania klasyfikacji, informacji dotyczących miejsca i terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz imienia i nazwiska klasyfikatora (w 11 z 12 postępowań informacje te zawarto w odrębnym zawiadomieniu o rozpoczęciu ww. czynności w terenie). Nadto w jednym przypadku w aktach sprawy brak było dowodu o poinformowaniu strony o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz imieniu i nazwisku klasyfikatora. Stanowiło to naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym zawiadomienie o wszczęciu z urzędu przeprowadzenia klasyfikacji, oprócz

⁴⁸ Nr EGIB.414.7.2017.OA.

wymogów określonych w kpa, zawiera w szczególności informacje o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie; harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji oraz imieniu i nazwisku klasyfikatora.

(akta kontroli: str. 176-184)

Z upoważnienia Starosty Członek Zarządu wyjaśniła: *W momencie wszczęcia postępowania administracyjnego dotyczącego ustalenia gleboznawczej klasyfikacji nie było jeszcze wydane upoważnienie dla klasyfikatora. Upoważnienia dla klasyfikatorów wydawane były po wszczęciu postępowania. Na tym etapie nie posiadano również informacji o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności w terenie. Pomimo, że w dokumentacji w ramach prowadzonego postępowania brak zawiadomienia strony o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz imieniu i nazwisku klasyfikatora, to protokół z przeprowadzonego badania użytków i klas gruntów zawiera podpis strony, że była obecna przy czynnościach i została zapoznana.*

(akta kontroli: str. 193)

6. W badanych sprawach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji, mimo że protokoły z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych stanowiące element projektu ustalenia klasyfikacji nie zawierały:

- w ogólnej charakterystyce gruntów informacji dotyczących: ukształtowania terenu (w 19 sprawach);
- wzniesienia nad poziomem morza i ilości opadów atmosferycznych (we wszystkich sprawach prowadzonych z urzędu i 20 wszczętych na wniosek);
- stosunków wodnych (w 21 sprawach).

Było to niezgodne z § 8 ust. 2 pkt 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, w myśl którego projekt ustalenia klasyfikacji obejmuje protokół zawierający w szczególności ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją, w tym ukształtowanie terenu, jego wzniesienie nad poziom morza, ilość opadów atmosferycznych, stosunki wodne, istniejące budowle wodno-melioracyjne, dominujące rodzaje użytków gruntowych, typy gleb oraz dominujące klasy bonitacyjne.

(akta kontroli: str. 161-184)

Z upoważnienia Starosty Członek Zarządu wyjaśniła: *Przeprowadzono analizę, w wyniku której stwierdzono, że informacje o ukształtowaniu terenu nie zostały zawarte w protokole, natomiast zostały zawarte w innych dokumentach (...) informacje o wzniesieniu nad poziomem morza nie zostały zawarte w protokole natomiast zostały zawarte w innych dokumentach (...) informacje o ilości opadów nie zostały zawarte w protokole natomiast zostały zawarte w innych dokumentach (...). Stwierdzone braki informacji w przekazanej dokumentacji - projekcie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji mogą być przyczyną ograniczeń kadrowych (w tym merytorycznych) na stanowiskach realizujących zadania związane z gleboznawczą klasyfikacją (z dniem 26 września 2017 r. rozwiązanie umowy o pracę - emerytura) lub całkowitym jej brakiem (od 9 kwietnia 2018 r. do 17 października 2018 r.). Od 17 października 2018 r. do 15 sierpnia 2019 r. zadania były realizowane przez jedną osobę. W okresie objętym kontrolą ogłaszano kilkanaście naborów na które nie wpłynęła żadna oferta lub została wycofana oferta przez kandydata przyznawano również dodatki specjalne z powodu zwiększenia obowiązków służbowych.*

(akta kontroli: str. 196-198)

7. W 12 sprawach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów, mimo że protokół z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych nie zawierał informacji o mapie ewidencyjnej. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 2 pkt 2 lit. c) rozporządzenia

w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym projekt ustalenia klasyfikacji obejmuje protokół zawierający w szczególności informację o mapie ewidencyjnej.

(akta kontroli: str. 167-175)

Z upoważnienia Starosty Członek Zarządu wyjaśniła: *Przeprowadzono analizę ww. dokumentów i stwierdzono, że protokoły nie zawierały informacji o mapie ewidencyjnej, natomiast na wszystkich mapach klasyfikacyjnych sporządzonych na mapach ewidencyjnych były wpisy nawiązujące do informacji w protokołach.*

(akta kontroli: str. 198)

8. W trzech sprawach⁴⁹ (spośród 11 badanych⁵⁰) zawiadomienia o zmianach w EGiB zostały przekazane właściwym organom podatkowym w terminach odpowiednio 71, 16 i 19 dni od dnia dokonania zmian⁵¹ w EGiB. Było to niezgodne z § 35 ust. 1 nowego rozporządzenia EGiB, w myśl którego o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych Starosta, w terminie 14 dni od dokonania zmiany w ewidencji, zawiadamia organy podatkowe – w przypadku zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego.

(akta kontroli: str. 167-174)

Starosta wyjaśniła: (...) *Z przeprowadzonej analizy obecności w pracy osób odpowiedzialnych za wysyłkę stwierdzono, że przyczyną przekroczenia terminu 14 dniowego mogła być długoterminowa nieobecność w pracy. Przy wysyłce zawiadomień do organów podatkowych kierowaliśmy się również oszczędnością, aby nie wysyłać pojedynczych zawiadomień, lecz większą ilość. W chwili obecnej pracownicy realizujący zadania związane z aktualizacją baz EGiB posiadają podpisy elektroniczne i zawiadomienia w postaci elektronicznej wysyłane są przez e-PUAP.*

(akta kontroli: str. 223)

9. W jednej sprawie⁵² zmiany w EGiB zostały dokonane 19 kwietnia 2022 r. tj. przed dniem, w którym decyzja o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów stała się ostateczna (4 maja 2022 r.). Stanowiło to naruszenie art. 24 ust. 2b lit. d ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵³, zgodnie z którym aktualizacja informacji zawartych w EGiB następuje w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli: str. 175)

Starosta wyjaśniła: *Po przeprowadzonej analizie stwierdzono, że zmiana w operacie EGiB została ujawniona na podstawie dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w oparciu o art. 24 ust. 2b pkt. 1 lit. h) ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne. Na podstawie ww. dokumentacji została wydana decyzja o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji i ona miała być podstawą wcześniej dokonanej zmiany.*

(akta kontroli: str. 224)

10. Operat ewidencyjny nie był utrzymywany w stanie aktualności w zakresie dotyczącym działki nr 633/1⁵⁴, będącej własnością Powiatu. Oględziny działki przeprowadzone 31 sierpnia 2022 r. wykazały, że na ww. działce oznaczonej na mapie ewidencyjnej z 9 sierpnia 2022 r. jako las (Ls) znajduje się chodnik oraz pas zieleni, które biegną równolegle do drogi (211). Ponadto działki (nr 648/3 i nr 219/1)

⁴⁹ Nr: NG.I.6623.1.2019.BE6; NG.I.6623.9.2021.BE6 oraz NG.I.6623.8.2021.BE6.

⁵⁰ W których zmian w EGiB dokonano – na podstawie ostatecznych decyzji - po wejściu w życie nowego rozporządzenia EGiB.

⁵¹ Mających znaczenie dla wymiaru podatków.

⁵² Nr NG.I.6623.2.2022.BE6.

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.; dalej: ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne.

⁵⁴ Obręb Morzyczyn, gm. Kobylanka o powierzchni 0,0319 ha.

graniczące z badaną działką odpowiednio od zachodu i wschodu, były oznaczone na mapie ewidencyjnej symbolem „dr”. W związku z powyższym działkę tę nie można kwalifikować jako las.

Zgodnie z art. 7d pkt 1 lit. a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne ewidencję gruntów i budynków dla obszaru powiatu prowadzą starostowie. Ponadto zgodnie z art. 22 ust. 2 ww. ustawy podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, tj. właściciele nieruchomości zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian.

(akta kontroli str. 356, 358-363, 393-396)

Starosta wyjaśniła: (...) na podstawie wniosku Urzędu Gminy Kobyłanka z dnia 20.02.2018 r. i załączonej dokumentacji geodezyjnej sporządzonej w ramach pracy geodezyjnej (...) dokonano zmiany użytku działek przyległych na „dr”. Zarówno we wniosku jak również w dokumentacji brak działki oznaczonej numerem 633/1. Rada Gminy Kobyłanka podjęła uchwałę NR XIII/88/15 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej m.in. działki oznaczonej numerem 633/1 (...) i zaliczono przedmiotowy odcinek drogi do kategorii drogi wojewódzkiej, stanowiącej własność Samorządu Województwa. (...) Uchwałą Nr X/197/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej, celem zaliczenia go do kategorii drogi powiatowej pozbawiono kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi (m.in. dz.633/1) celem zaliczenia go do kategorii drogi powiatowej. W dniu 29 czerwca 2016 r. została podjęta uchwała nr XVIII/223/16 Rady Powiatu Stargardzkiego w sprawie pozbawienia przedmiotowego odcinka drogi kategorii drogi powiatowej. Gmina Kobyłanka zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie uchwałę Rady Powiatu Stargardzkiego. WSA w Szczecinie w dniu 26 stycznia 2017 r. sygn. akt II SA /Sz 1333/16 stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. Wyrok stał się prawomocny z dniem 28.02.2019 r. Zatem na podstawie ww. uchwały Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego oraz wyroku WSA, przedmiotowy odcinek drogi stanowi drogę powiatową. W oparciu o przeprowadzone oględziny w ramach prowadzonej kontroli i w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy zostało wszczęte postępowanie w sprawie aktualizacji użytku w dniu 12.10.2022 r.

(akta kontroli str. 399-400, 403-460)

11. W wyniku szczegółowego badania prawidłowości i rzetelności danych ujętych w trzech projektach ustalenia klasyfikacji stwierdzono, że w odniesieniu do jednego z tych projektów dotyczącego działki nr 285/2⁵⁵ wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji⁵⁶ mimo błędnego określenia rodzaju użytków gruntowych (jako grunt orny R) oraz rodzaju gleb. Oględziny działki przeprowadzone 31 sierpnia 2022 r. wykazały, że w części działki nr 285/2 od strony zachodniej znajdowało się boisko o nawierzchni trawiastej oraz zadaszona wiata drewniana wraz z przyległym placem wyłożonym kostką brukową⁵⁷. Użytkowanie tej części działki (także w momencie sporządzenia projektu klasyfikacji) odpowiadało użytkom gruntowym, zaliczanym do rodzaju terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz) zgodnie z nowym rozporządzeniem EGiB. Niezgodnie ze stanem faktycznym określono rodzaj gleb jako płowe wytworzone z glin (3), podczas gdy przeprowadzone oględziny w obrębie

⁵⁵ Obręb Witkowo, gm. Stargard, o powierzchni 0,85 ha, protokół z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z 29 grudnia 2017 r.

⁵⁶ Nr EGiB.414.7.2017.OA z 28 lutego 2018 r.

⁵⁷ Obiekty te znajdowały się także w momencie wykonywania projektu ustalenia klasyfikacji, w którym to klasyfikator wskazał, że obecność boiska porośniętego trawą nie stanowi przesłanki do zmiany użytku gruntowego na użytek zielony.

działki wykazały gleby płowe wytworzone z piasków gliniastych i słabo gliniastych (2).

(akta kontroli str. 276-313, 348-354, 361-363, 383-392)

Starosta w zakresie niezgodności rodzaju użytków gruntowych z tymi wykazanymi w projekcie wyjaśniła: *Analizując przedłożony projekt ustalenia klasyfikacji i załączoną dokumentację fotograficzną można stwierdzić, że na przedmiotowej działce występowała wiata drewniana i placyk utwardzony. Trudno jednak określić powietrzną gruntu zajętego pod wiatą i terenem utwardzonym jak również nie można stwierdzić, że jest to urządzone boisko. Zgodnie z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków (...) kontury użytków gruntowych innych niż sady, o powierzchni mniejszej niż 0,0100 ha, a także grunty zajęte pod urządzenia przeznaczone do odprowadzania wód opadowych i ścieków niebędące kanałami oraz rowami w rozumieniu przepisów art. 9 ust. 1 pkt 5 i 13 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, włącza się do przyległego użytku gruntowego, występującego w granicach nieruchomości, najbardziej zbliżonego pod względem cech opisanych w powyższej tabeli. (...) Wystąpiono o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie do klasyfikatora (...), który opracował projekt ustalenia klasyfikacji na przedmiotową działkę. Otrzymaliśmy następujące wyjaśnienia: „(...) zlecenie Wójta Gminy Stargard dotyczyło sprawdzenia aktualności gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a nie zamierzenia i uwidocznienia na mapie boiska i zadaszonej wiaty drewnianej z przyległym placem utwardzonym, co jest robotą ściśle geodezyjną. Wskazywana zmiana użytku gruntowego z gruntu ornego na teren rekreacyjno-wypoczynkowy (Bz), legalizowała by w dokumentach ewidencji gruntów tę inwestycję celu publicznego. W moim przekonaniu, do uwidocznienia takiego nowego użytku gruntowego niezbędnym byłoby stwierdzenie jej zgodności pod względem planistycznym, a ponadto należałoby przeprowadzić procedurę wyłączenia tego gruntu z produkcji rolnej, co nie należy do kompetencji klasyfikatora gruntów”. W zasobach Starostwa Powiatowego Wydziału Urbanistyki i Architektury i Budownictwa nie ma dokumentów na przedmiotową inwestycję (...), w związku z tym zwrócono się do Gminy Stargard o udostępnienie dokumentacji, która znajduje się w ich posiadaniu. (...) Z analizy pozyskanej dokumentacji wynika, że zamierzenie budowlane nie zostało ukończony, a zrealizowane jedynie w części. Z projektu zabudowy wynika, że inwestycja miała obejmować dwie altanki rekreacyjne 4x6m o konstrukcji drewnianej, placyk pod ognisko, placyk do tańczenia z zatoką dla orkiestry, boisko do gry w siatkówkę, boisko do gry w piłkę nożną, projektowane place utwardzone i chodniki, plac gospodarczy, plac do ustawienia śmietnika, teren zieleni niskiej.*

Starosta w zakresie niezgodności rodzaju gleb opisanych w projekcie wyjaśniła: *W związku z tym, że w ramach prowadzonego postępowania organ nie ma możliwości zweryfikowania rodzaju gleb, wystąpiono o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie klasyfikatora (...), który opracował projekt ustalenia klasyfikacji na przedmiotową działkę. Otrzymaliśmy następujące wyjaśnienia: „Odnośnie błędnego wskazania rodzaju gleby (wytworzona z piasków, a nie z glin), to przychyliam się do oceny kontrolujących. Co do braku odkrywek podobnych w części działki od strony zachodniej, gdzie znajdowało się boisko o nawierzchni trawiastej oraz zadaszona wiata, wskazuję, że w obrębie nawierzchni trawiastej były wykonywane badania łaską gleboznawczą, które potwierdziły wyniki badań uzyskanych z odkrywek. W obrębie placu utwardzonego nie wykonano badań, z uwagi na zmienioną już w tym miejscu nawierzchniową warstwę gleby oraz na jego małą powierzchnię (ok. 150 m kw., co stanowi poniżej 2% badanej powierzchni), a w szczególności na lokalizację tego fragmentu, jako enklawy, między stwierdzoną aktualną klasą bonitacyjną RIVa od strony północnej,*

wschodniej i południowej, oraz istniejącą, taką samą klasą bionitacyjną (RIVa) na sąsiedniej nieruchomości (od strony zachodniej)”.

(akta kontroli str. 400-402)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta klasyfikował wszystkie grunty podlegające klasyfikacji z urzędu oraz prawidłowo wyznaczał klasyfikatora do wykonania w konkretnej sprawie czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach polegające w szczególności na: niezawiadomianiu stron postępowania o przypadkach niezakończonych sprawy w terminie, nieprzebrzeganiu zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenia klasyfikatora, niezamieszczaniu w treści zawiadomień o wszczęciu z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszystkich wymaganych informacji oraz wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że w jednym z trzech poddanych szczegółowej weryfikacji projektach ustalenia klasyfikacji zawarte były dane niezgodne ze stanem rzeczywistym.

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 określonych w kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawanie w tych sprawach postanowień.
2. Zawiadamianie właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed tym terminem.
3. Zamieszczanie w treści zawiadomień o wszczęciu z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszystkich informacji wymaganych rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji.
4. Zamieszczanie w protokołach będących częścią projektów ustalenia klasyfikacji wszystkich elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji.
5. Powiadamianie organów podatkowych o zmianach dokonanych w EGiB bez zbędnej zwłoki
6. Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych.

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 realizacji
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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Marta Górską-Jaś
główny specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

Kontroler
Aneta Kolečka
specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

.....

podpis