



LBY.430.4.2022
Nr ewid. 164/2022/P/22/053/LBY

Informacja o wynikach kontroli

WYKONYWANIE GLEBOZNAWCZEJ KLASYFIKACJI GRUNTÓW

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

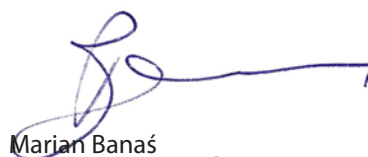
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy



Tomasz Sobecki

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 25. 01. 2023,

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	7
4. WNIOSKI.....	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
5.1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.....	18
5.2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.....	26
6. ZAŁĄCZNIKI	43
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	43
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	56
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	64
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	65

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej;
czynności klasyfikacyjne	czynności wykonywane przez klasyfikatora, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1–3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, obejmujące analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji;
EGiB	ewidencja gruntów i budynków;
gleboznawcza klasyfikacja gruntów	podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb (art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.);
klasyfikator	osoba upoważniona przez starostę do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.);
operat klasyfikacyjny lub techniczny	sporządzany przez klasyfikatora projekt ustalenia klasyfikacji, o którym mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
Pgk lub Prawo geodezyjne i kartograficzne	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.);
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – uchylona 31 grudnia 2020 r.;
nowe Pzp	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.) – weszła w życie 1 stycznia 2021 r.;
rozporządzenie w sprawie klasyfikacji	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. poz. 1246);
rozporządzenie w sprawie EGiB	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.;
nowe rozporządzenie w sprawie EGiB	rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390, ze zm.) – weszło w życie 31 lipca 2021 r.;
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
ustawa o dostępie do informacji publicznej	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902);
WINGiK	Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania starostów zapewniły prawidłowe wykonanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy doboru i upoważnienia osób do przeprowadzenia klasyfikacji gruntów dokonywano zgodnie z przepisami prawa, rzetelnie i gospodarnie?
2. Czy postępowania klasyfikacyjne były przeprowadzane prawidłowo, a działania klasyfikatorów rzetelnie nadzorowane?

Jednostki kontrolowane

16 starostw, tj. trzy w województwie kujawsko-pomorskim (w Brodnicy, Bydgoszczy i Inowrocławiu), trzy w województwie łódzkim (w Pajęcznie, Poddębicach i Radomsku), dwa w województwie podlaskim (w Bielsku Podlaskim i Zambrowie), cztery w województwie warmińsko-mazurskim (w Bartoszycach, Giżycu, Kętrzynie i Ostródzie), cztery w województwie zachodniopomorskim (w Gryficach, Pyrzycach, Stargardzie, Świdwinie) oraz w samodzielnej jednostce organizacyjnej powiatu gryfickiego – Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Gryficach

Okres objęty kontrolą 2017–2022 (I kwartał)

Grunty rolne i leśne podlegające gleboznawczej klasyfikacji gruntów to obszar o powierzchni ok. 20 mln hektarów. Przeprowadzona w całej Polsce – w latach pięćdziesiątych, sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku – gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest obecnie podstawowym źródłem danych o glebach. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat, jakie minęły od pierwszej klasyfikacji gruntów, zmienił się znacznie sposób użytkowania gruntów, co mogło wpłynąć na ich klasę bonitacyjną. Tymczasem właściwe sklasyfikowanie gruntów ma istotne znaczenie w związku z ujawnianiem tego rodzaju danych w ewidencji gruntów i budynków, będących podstawą m.in.: planowania przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami i ewidencji gospodarstw rolnych. Z kolei od rzetelności danych ewidencyjnych zależy m.in. to, czy naliczono właściwe stawki podatku rolnego, czy należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej nie były zaniżane, czy przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze było prawidłowe.

Obowiązujące regulacje ustawowe nie określają kryteriów wyboru, ani wymagań kwalifikacyjnych dla osób zajmujących się wykonywaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a zatem klasyfikatorem może być dowolna osoba upoważniona przez starostę. W takiej sytuacji istnieje wysokie ryzyko, że przeprowadzanie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz ustalanie rodzajów użytków gruntowych, typów, rodzajów i gatunków gleb oraz ich klas bonitacyjnych może być nieprawidłowe.

W 2020 r. NIK przeprowadziła kontrolę planową P/20/059 *Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*. Negatywnie oceniono wtedy działania skontrolowanych na terenie województwa starostów, ponieważ nie zapewnili oni prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów w latach 2015–2020 (I–III kwartał). Liczba stwierdzonych nieprawidłowości wskazywała na problem strukturalny, który został obecnie zweryfikowany na podstawie wyników kontroli ogólnopolskiej.

W ramach niniejszej kontroli NIK sprawdziła, czy starostowie odpowiedzialni za prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w powiatach – mimo nieokreślenia przez ustawodawcę wymagań kwalifikacyjnych dla klasyfikatorów gleb – zapewnili prawidłowy poziom merytoryczny tej klasyfikacji. Badania przeprowadzono w terenie, z udziałem powołanych przez NIK biegłych i specjalistów. Ich celem było sprawdzenie prawidłowości i rzetelności danych ujętych w wybranych projektach ustalenia klasyfikacji sporządzonych przez klasyfikatorów, w tym zwłaszcza zweryfikowanie zgodności ze stanem faktycznym: typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych wykazanych w tych projektach. Z uwagi na uwarunkowania kontrolne NIK, oględzinom poddano jedynie działki należące do podmiotów publicznych.

2. OCENA OGÓLNA

Niezapewnienie prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Działania starostów nie zapewniły prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów w latach 2017–2022 (I kwartał), a ich nadzór nad prowadzonymi postępowaniami był niewystarczający. W 73% zbadanych spraw stwierdzono nieprawidłowości.

W 123 z 785 zbadanych postępowań zostały naruszone wymogi dotyczące opracowania map klasyfikacji, natomiast w 121 postępowaniach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji, mimo że protokoły były niekompletne, tj. nie spełniały wymogów § 8 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Na terenie trzech powiatów zaniechano sklasyfikowania z urzędu 15 działek po zalesieniu oraz gruntów poddanych melioracji, co naruszało § 4 pkt 2 i 6 tego rozporządzenia. W 15 z 16 skontrolowanych starostw stwierdzono nieprawidłowości dotyczące danych dostępnych w EGiB. Nie były one m.in. terminowo aktualizowane w związku z wydanymi decyzjami o ustaleniu klasyfikacji gruntów, a badania terenowe przeprowadzone z udziałem powołanych przez NIK biegłych i specjalistów wykazały niezgodność danych, co do rodzaju użytku gruntowego zastanego w terenie i klasy bonitacyjnej gleby (łącznie w 10 z 14 przypadków).

Kontrola wykazała, że w 9% badanych spraw prowadzonych na wniosek protokoły będące częścią operatów klasyfikacyjnych zostały sporządzone jeszcze przed złożeniem wniosków o przeprowadzenie klasyfikacji (w skrajnym przypadku nawet z wyprzedzeniem 279 dni) albo w dniu złożenia takiego wniosku. **Doprowadzono w ten sposób do nieuprawnionego przyzwolenia na przejęcie władztwa publicznego w sferze dokonywania urzędowej klasyfikacji gleb przez stronę zainteresowaną rozstrzygnięciem sprawy.** Szczególną uwagę zwraca fakt, że aż w 33 spośród 42 operatów klasyfikacyjnych, zweryfikowanych w terenie przez NIK z udziałem biegłych i specjalistów, zawarto dane niezgodne ze stanem faktycznym, w tym nieprawidłowo określono: rodzaj użytku gruntowego, klasę bonitacyjną, typ, rodzaj i gatunek gleb.

Skontrolowani starostowie nierzetelnie nadzorowali postępowania klasyfikacyjne. Za wyjątkiem jednego starostwa, prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie było objęte kontrolami wewnętrznymi, audytami ani udokumentowanymi działaniami nadzorczymi. Skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości świadczą o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze.

W objętych kontrolą powiatach sposób postępowania przy wyborze klasyfikatorów okazał się niejednolity, co było konsekwencją braku ustawowych wymogów w tym zakresie. Spośród 16 starostw 12 działało w sposób nietransparentny, ponieważ nie określiło i nie podało do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. W ocenie NIK, choć przepisy powszechnie obowiązujące nie określają wymagań kwalifikacyjnych, ani kryteriów wyboru osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów, to bez ich doprecyzowania nie jest możliwe zapewnienie odpowiedniego poziomu realizacji tych zadań, a także uczciwej konkurencji i transparentności w procesie wyboru klasyfikatora.

Kontrola wykazała brak jednolitości trybu wyboru klasyfikatora w postępowaniach prowadzonych na wniosek, w tym na praktykę przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych przez osobę wskazaną przez wnioskodawcę. Ww. praktyka skutkowała bezpośrednim rozliczaniem się wnioskodawcy z klasyfikatorem. Stworzono w ten sposób warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, którzy wydając opinie znajdowali się w sytuacji podwójnej lojalności, z jednej strony wobec interesu publicznego, z drugiej zaś prywatnego. **Taka sytuacja konfliktu interesów powszechnie uważana jest za jeden z mechanizmów prowadzących do korupcji.**

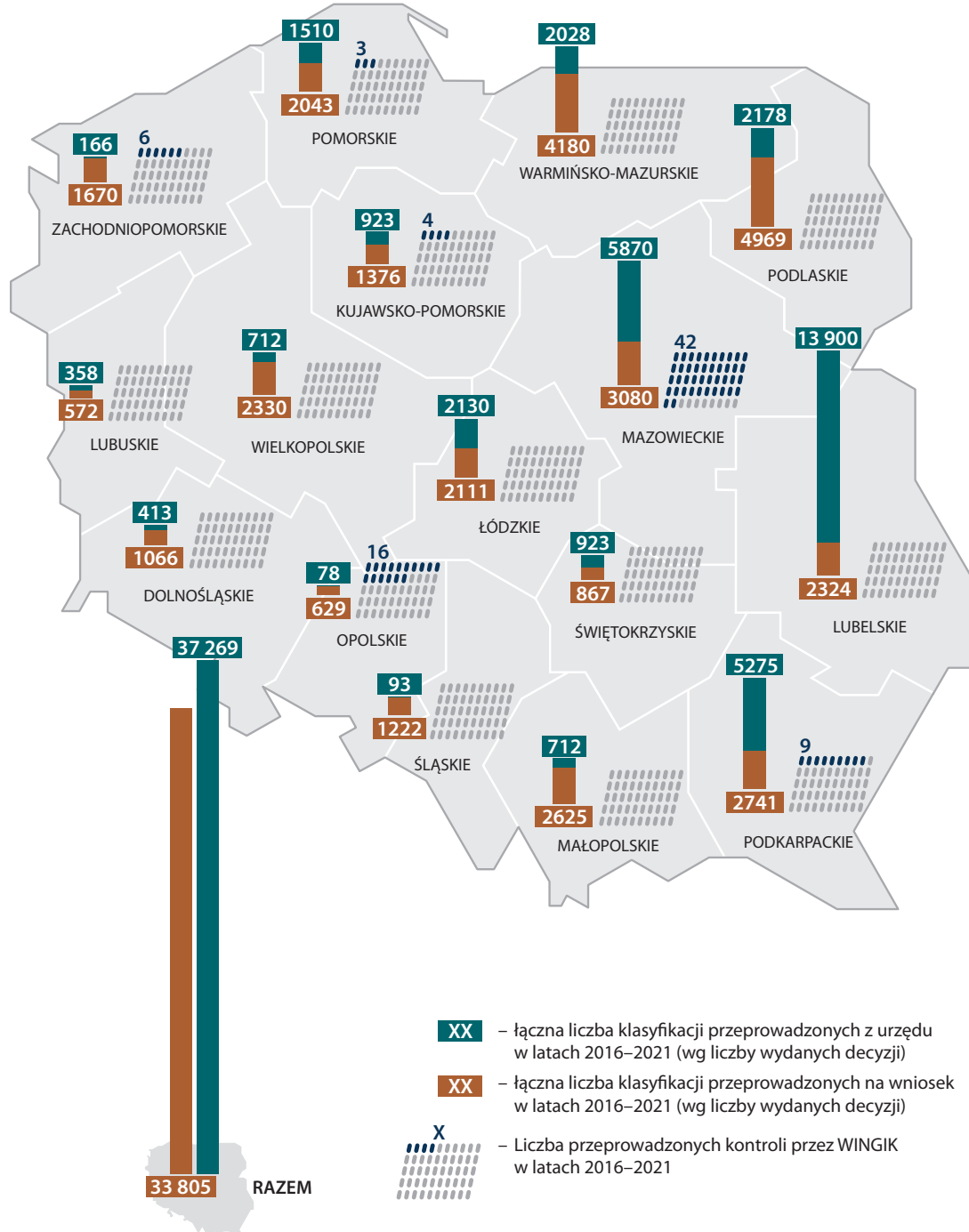
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2016–2021 w Polsce wydano łącznie 71 074 decyzje w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, z tego 52% w postępowaniach prowadzonych z urzędu i 48% na wniosek. W tym okresie właściwe WINGiK w sześciu województwach przeprowadziły łącznie 80 kontroli obejmujących swoim zakresem gleboznawczą klasyfikację gruntów. W pozostałych 10 województwach nie przeprowadzono żadnej kontroli w tym temacie.

Postępowania dotyczące
gleboznawczej
klasyfikacji gruntów

Infografika nr 1

Liczba decyzji w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydanych w poszczególnych województwach w latach 2016–2021 wraz z liczbą kontroli przeprowadzonych przez WINGiK w tym zakresie.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od WINGiK.

W latach 2017–2022 (I kwartał) 16 skontrolowanych starostw wydało łącznie 2703 decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, z tego 38% z urzędu, a 62% na wniosek. Ogółem poddano gleboznawczej klasyfikacji grunty o powierzchni 49 335,47 ha. W powiatach objętych kontrolą zbadano łącznie 785 postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów (583 na wniosek, 202 z urzędu), co stanowiło 29% decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydanych w tych starostwach w latach 2017–2022 (I kwartał). [str. 18]

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe

We wszystkich skontrolowanych starostwach wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W powiecie gryfickim od 31 stycznia 2019 r. ich realizacja odbywała się przy pomocy Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Gryficach¹ – samodzielnej jednostki organizacyjnej powiatu, co stanowiło naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b Pkg. Stosownie do powyższego artykułu Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią organy administracji geodezyjnej i kartograficznej: starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Podobne rozwiązanie organizacyjne funkcjonowało w powiecie stargardzkim do 28 lutego 2018 r., tj. do czasu likwidacji Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Stargardzie i przejęcia jego zadań przez utworzony w strukturze starostwa Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru.

W 14 z 16 kontrolowanych starostw pracownicy wyznaczeni do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów mieli – odpowiednie do powierzonych obowiązków – wykształcenie i doświadczenie. W sześciu jednostkach objętych kontrolą pracownicy zajmujący się ww. zadaniami mieli ukończone kursy, szkolenia lub studia podyplomowe związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów. W przypadku trzech starostw (w Pajęcznie, Poddębicach i Gryficach) liczba i charakter stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów dały podstawę do stwierdzenia, że kwalifikacje osób, którym przypisano prowadzenie tych spraw, wymagały uzupełnienia informacji o regulacjach prawnych. W jednym przypadku (w Stargardzie) starosta nie zapewnił odpowiedniego stanu kadrowego do wykonywania zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w latach 2018–2022. [str. 19]

Udostępnianie informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw

Starostwa w: Bydgoszczy, Kętrzynie, Pajęcznie, Świdwinie i Zambrowie nie umieszczały w BIP informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj. o zadaniu starosty wynikającym z art. 7d pkt 1 lit. a Pkg. Stanowiło to naruszenie art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w związku z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d tej ustawy. 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 publicz-

¹ Dalej: PODGiK.

nej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej. Kierownicy jednostek, jako przyczynę powyższej nieprawidłowości, wskazywali m.in. na małą liczbę wniosków o przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz telefoniczne i osobiste kontakty zainteresowanych z pracownikami starostwa. Starostwo w Zambrowie uzupełniło wymagane informacje na stronie BIP w październiku 2021 r., natomiast starostwa w Kętrzynie i Świdwinie zrobiły to w trakcie kontroli NIK. W przypadku Starostwa w Pajęcznie, w trakcie kontroli NIK, na stronie internetowej starostwa udostępniony został do pobrania wzór wniosku o zmianę gleboznawczej klasyfikacji gruntu. Starostwo w Bydgoszczy uzupełniło na stronie BIP informacje o sposobie przyjmowania i rozpatrywania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w ramach realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli NIK. [str. 20]

Obowiązujące regulacje prawne nie określają kryteriów wyboru ani wymagań kwalifikacyjnych dla osób zajmujących się wykonywaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Starostwa objęte kontrolą postępowały w różny sposób przy wyborze klasyfikatorów. Spośród 16 skontrolowanych starostw 12 działało w sposób nietransparentny, ponieważ nie określiło i nie podało do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. W ocenie NIK, choć przepisy powszechnie obowiązujące nie określają wymagań kwalifikacyjnych, ani kryteriów wyboru osób do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, to bez ich doprecyzowania na poziomie starostwa nie jest możliwe zapewnienie w tym zakresie uczciwej konkurencji i transparentności.

W czterech starostwach, w których obowiązywały procedury dotyczące wyboru klasyfikatora, w tym określające wymagane kwalifikacje, tj. w Giżycku, Gryficach, Bartoszczach i Stargardzie – zostały one wprowadzone odpowiednio w marcu 2013 r., kwietniu 2013 r., czerwcu 2020 r. i lutym 2022 r. Wobec braku regulacji ustawowej w każdym z powyższych starostw określono różne wymagania stawiane osobom ubiegającym się o prawo do wykonywania klasyfikacji gruntów na terenie danego powiatu. Przykładowo świadectwa ukończenia szkoły potwierdzającego wykształcenie żądano tylko w Stargardzie, przy czym nie określono, jakie wykształcenie jest od klasyfikatorów wymagane. Wykształcenia o kierunku klasyfikacji gruntów (lub ukończonego w tym zakresie kursu) wymagano w Bartoszczach i Giżycku. W każdym z czterech wymienionych starostw od kandydatów na klasyfikatorów wymagano (w przypadku braku odpowiedniego wykształcenia kierunkowego) przedłożenia świadectwa/zaświadczenia ukończenia kursu (studiów podyplomowych) z zakresu klasyfikacji gruntów oraz odpowiedniej praktyki. Sprawdzenie spełniania warunków wymaganych od klasyfikatorów odbywało się poprzez porównanie przedłożonych dokumentów ze stawianymi wymaganiami.

W ocenie NIK, określenie wymaganych kwalifikacji dla osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów, jest niezbędne w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu merytorycznego opinii wydawanych przez klasyfikatorów. [str. 21]

Określanie wymagań kwalifikacyjnych dla klasyfikatorów

Wybór klasyfikatorów
w sprawach
prowadzonych z urzędu

W 15 starostwach spośród 16 skontrolowanych, w sprawach gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych z urzędu, wybór klasyfikatorów odbywał się z zachowaniem zasady konkurencyjności, na podstawie rozeznania cenowego/ zapytania ofertowego, z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych, tj. zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. W Starostwie w Pajęcznie wyboru klasyfikatora dokonano z pominięciem obowiązujących regulaminów zamówień publicznych, tj. corocznie zawierano umowę z tym samym podmiotem, który w 2015 r. zaproponował najniższą cenę. Ww. uregulowania wymagały przeprowadzenia odrębnego postępowania dla każdej z umów. W ocenie NIK, na skutek przyjętego sposobu postępowania naruszono zasadę konkurencyjności, albowiem inni potencjalni wykonawcy zostali pozbawieni szansy przedstawienia swoich ofert, które mogłyby okazać się korzystniejsze. Głównym powodem było założenie, że wybór tego samego podmiotu w każdym kolejnym roku zapewni fachową i najtańszą obsługę zlecenia przekwalifikowania z urzędu zalesionych gruntów.

W Gryficach, w jednym przypadku, wybrano ofertę o wartości wyższej, pomimo że ustalonym kryterium oceny ofert była najniższa cena. Stanowiło to naruszenie zasady równego traktowania wykonawców. Wynikało to z kierowania się najniższymi kosztami zadania w kwocie brutto. [str. 23]

Wybór klasyfikatorów
w sprawach
prowadzonych
na wniosek

NIK zwróciła uwagę na przypadki niejednoznacznego trybu wyboru klasyfikatora do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji w postępowaniach prowadzonych na wniosek, w tym na praktykę przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych przez osobę wskazaną przez wnioskodawcę. W sprawach prowadzonych na wniosek tylko w starostwach w Bydgoszczy i Inowrocławiu tryb wyboru klasyfikatora w całym kontrolowanym okresie był taki sam jak w sprawach podejmowanych z urzędu, tj. z zachowaniem zasady konkurencyjności. W czterech starostwach (Brodnicy, Kętrzynie, Zambrowie, Bartoszycach) taki sam tryb wyboru klasyfikatora z urzędu i na wniosek wprowadzono odpowiednio: od połowy grudnia 2020 r., od marca 2021 r., od stycznia 2022 r. i od połowy lutego 2022 r.

W starostwach w: Bielsku Podlaskim, Giżycku, Gryficach, Ostródzie, Pajęcznie, Poddębicach, Pyrzycach, Radomsku, Stargardzie i Świdwinie oraz w Bartoszycach do połowy lutego 2022 r., Brodnicy do połowy grudnia 2020 r., Kętrzynie do lutego 2021 r., Zambrowie do końca 2021 r., do spraw prowadzonych na wniosek zaniechano wyboru klasyfikatorów z zachowaniem zasady konkurencyjności i pozostawiono go w gestii wnioskodawców. W rezultacie gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadzały osoby wskazane przez wnioskodawców we wnioskach o wszczęcie postępowania. Wynikało to głównie z braku jednoznacznych zasad upoważniania klasyfikatorów oraz rozliczania kosztów klasyfikacji prowadzonych na wniosek.

Ww. generalna zasada wskazywania klasyfikatora przez wnioskodawcę, skutkowała bezpośrednim rozliczaniem się wnioskodawcy z klasyfikatorem. Starostowie z kolei nie posiadali informacji o wynagrodzeniach klasyfikatorów. W ww. starostwach, spośród 583 zbadanych postępowań prowadzonych na wniosek, aż w 437 postępowaniach nie ustalono w drodze postanowień: kosztów postępowań, osób zobowiązanych do ich ponie-

nia, terminu i sposobu ich uiszczenia, choć do tego zobowiązywał art. 264 § 1 k.p.a. NIK wskazuje, że w związku z brakiem regulacji w przepisach szczegółowych, zasady dotyczące opłat i kosztów w postępowaniu administracyjnym określają przepisy k.p.a. Do kosztów postępowania, zgodnie z art. 263 § 1 k.p.a., zalicza się m.in. należności biegłego, tj. klasyfikatora², które obciążają stronę postępowania, jako poniesione w jej interesie lub na jej żądanie (art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a.). W rezultacie dopuszczono do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, ponieważ osoby, które winny działać w postępowaniu w charakterze powołanego przez starostę biegłego, wydając opinie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, znajdowały się w sytuacji podwójnej lojalności, tj. wobec interesu publicznego oraz prywatnego. Taki konflikt interesów³ uznawany jest za jeden z mechanizmów korupcyjnych⁴. [str. 24]

We wszystkich starostwach, spośród 785 zbadanych postępowań, w 571 wystąpiły nieprawidłowości. Najczęściej, tj. w 459 postępowaniach, decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. Z tego w 434 przypadkach nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki i nowych terminach załatwienia spraw, do czego zobowiązywał art. 36 k.p.a. Najwięcej przypadków przewlekłości stwierdzono w Starostwie w Radomsku (46 decyzji na 50 decyzji), a najdłużej trwało jedno z postępowań w Starostwie w Ostródzie (740 dni). Ponadto w Starostwie w Giżycku w 43 sprawach oraz w Starostwie w Ostródzie w dziewięciu sprawach w ogóle nie wydano decyzji o ustaleniu klasyfikacji, mimo złożonych wniosków i mimo upływu – w przypadku Starostwa w Ostródzie – od 502 do 1942 dni, a stron nie zawiadomiono o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki i nowych terminach załatwienia spraw. Wynikało to głównie z przeoczenia pracowników, dużej liczby prowadzonych postępowań, skomplikowanego charakteru, czy oczekiwania na przedłożenie operatów przez klasyfikatorów. [str. 27]

W 184 z 785 zbadanych postępowań zaniechano wyznaczenia klasyfikatorów do wykonania czynności klasyfikacyjnych w konkretnych sprawach, mimo że zgodnie z orzecznictwem, a także poglądem Polskiego Stowarzyszenia Klasyfikatorów Gruntów operat klasyfikacyjny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. W tych przypadkach klasyfikatorzy posiadali jedynie ogólne upoważnienia starostów do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie danego powiatu. Dotyczyło to 42 z 50 zbadanych postępowań w Bartoszycach, 42 z 55 postępowań w Giżycku oraz ośmiu z 50 postępowań

Nieprawidłowości
w 73% zbadanych
postępowań

Niewyznaczenie
klasyfikatora
do danej sprawy

² Operat klasyfikacyjny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Patrz wyroki NSA: z 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2255/18 i z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2295/18.

³ Np. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer Polska 2010 r., s. 190; W. Drobny, M. Mazuryk (red.), P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, LEX 2012; *Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać? Poradnik dla pracowników administracji rządowej*, Warszawa 2015 r.; P. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Oficyna 2009 r.

⁴ Patrz np. *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020* <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf>, s. 6, [dostęp z 20.12.2022 r.].

w Radomsku. Z kolei w powiatach: pajęczańskim we wszystkich zbadanych sprawach (50), brodnickim w 42 z 50 zbadanych spraw i kętrzyńskim w dwóch sprawach (z 50 zbadanych) klasyfikator przeprowadzał czynności klasyfikacyjne bez stosownego upoważnienia. Zdaniem NIK, tzw. ogólne upoważnienie nie pozwala na ustalenie, który z klasyfikatorów posiadał umocowanie właściwego starosty do realizacji ww. czynności w konkretnej sprawie. Głównym powodem powyższej nieprawidłowości był brak uregulowań dotyczących nadawania uprawnień dla klasyfikatorów. [str. 28]

Czynności w terenie i opracowanie operatu klasyfikacyjnego przed wszczęciem postępowania

W 52 z 583 zbadanych postępowań prowadzonych na wniosek protokoły będące częściami projektów ustalenia klasyfikacji, które zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji opracowują klasyfikatory po przeprowadzeniu odpowiednich czynności klasyfikacyjnych w terenie, zostały sporządzone jeszcze przed złożeniem w starostwach wniosków o przeprowadzenie klasyfikacji albo w dniach złożenia wniosków. W skrajnym przypadku było to nawet na 279 dni przed złożeniem w starostwie wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji. Dotyczyło to 32 spośród 33 zbadanych postępowań prowadzonych na wniosek w Starostwie w Bartoszycach, 12 z 40 postępowań w Brodnicy, pięciu z 38 postępowań w Pajęcznie, dwóch z 25 postępowań w Radomsku i jednego z 44 postępowań w Kętrzynie. Sporządzenie operatu klasyfikacyjnego przed wszczęciem postępowania administracyjnego oznacza, że etap ten – oraz dwa wcześniejsze – odbyły się z pominięciem organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie klasyfikacji. W zaistniałym stanie faktycznym doszło do sytuacji, w których klasyfikacje w dużej mierze były przeprowadzane przez wnioskodawców, a nie przez starostów, tj. z naruszeniem § 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Głównymi przyczynami powyższych nieprawidłowości były: brak wewnętrznych uregulowań w zakresie prowadzenia postępowań na wnioski oraz traktowanie przedłożonych przez wnioskodawców gotowych operatów jako dowód w sprawie. NIK zauważa, że operat klasyfikacyjny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., a ta nie może być wydana przed wszczęciem postępowania administracyjnego, którego ma dotyczyć, ponieważ w takim przypadku będzie jedynie prywatnym dokumentem strony postępowania. [str. 30]

Nieprawidłowości w opracowaniu map lub protokołów klasyfikacyjnych

Nadzór starostów nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. W oparciu o wyniki klasyfikacji starosta wydaje decyzje, a zatem odpowiada za poprawność czynności klasyfikatora. Analiza dokumentacji sporządzonej przez klasyfikatorów wykazała, że nie zapewniono jej rzetelnej weryfikacji. W 123 z 785 zbadanych postępowań zostały naruszone wymogi dotyczące opracowania map klasyfikacji, które stanowiły integralną część stosownych decyzji i razem z protokołami klasyfikacyjnymi składały się na projekt ustalenia klasyfikacji. Wystąpiły przypadki decyzji, które nie zawierały map klasyfikacji lub sporządzone mapy ewidencyjne nie zawierały wszystkich elementów wskazanych w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Stwierdzono braki m.in. w zakresie granic obszaru objętego klasyfikacją, ustalonych granic zasięgów konturów typów gleb, położenia odkrywek glebowych, danych opisowo-informacyjnych obejmujących oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas

bonitacyjnych, oznaczenia jednostki ewidencyjnej i obrębu. Powyższe nieprawidłowości wystąpiły w ośmiu z 16 kontrolowanych starostw, tj. w Bartoszycach, Bielsku Podlaskim, Giżycku, Kętrzynie, Ostródzie, Pajęcznie, Stargardzie i Zambrowie. Natomiast w 121 postępowaniach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji, mimo że protokoły klasyfikacyjne nie spełniały wymogów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Powyższe nieprawidłowości wystąpiły w dziewięciu z 16 kontrolowanych starostw, tj. w Bartoszycach, Bydgoszczy, Gryficach, Inowrocławiu, Kętrzynie, Ostródzie, Pajęcznie, Poddębicach i Stargardzie. Starosta, będący z mocy prawa organem powierzającym klasyfikatorowi przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie, nie wyegzekwował od klasyfikatorów sporządzenia protokołów zawierających wszystkie wymagane elementy wskazane w § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, tj. 1) 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, 2) zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne, 3) informację o mapie ewidencyjnej, 4) podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie, 5) datę jego sporządzenia.

Głównymi przyczynami powyższych nieprawidłowości była nierzetelna weryfikacja przedłożonych projektów klasyfikacyjnych, uznanie braków za mało istotne i niemające wpływu na rozstrzygnięcie postępowania lub ich przeoczenie.

NIK podkreśla, że przepis § 8 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów zawiera katalog elementów, które powinny być ujęte w projekcie ustalenia klasyfikacji. Sprawdzenie ich umieszczenia przez klasyfikatora w przedkładanym projekcie nie stanowi jego kontroli merytorycznej i nie wymaga posiadania kwalifikacji zawodowych klasyfikatora gruntów. Przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie jest jednym z najistotniejszych elementów projektu ustalenia klasyfikacji, a także podstawą ustaleń w prowadzonym postępowaniu. Pominięcie tych czynności nie pozwala na rzetelne ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na działce poddanej takiej klasyfikacji. [str. 28]

W dziewięciu z 16 skontrolowanych starostw (tj. w Bartoszycach, Bielsku Podlaskim, Brodnicy, Bydgoszczy, Inowrocławiu, Poddębicach, Pyrzycach, Świdwinie i Zambrowie), w łącznie 55 postępowaniach poddano gleboznawczej klasyfikacji grunty niebędące gruntami rolnymi lub leśnymi, co było niezgodne z art. 20 ust. 3 Pkg, który stanowi, że postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonej grupy użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych bądź gruntów leśnych. Wynikało to m.in. z wcześniejszego wpisania gruntów do EGiB niezgodnie z ich stanem faktycznym i prawnym, braku uregulowań w zakresie zmiany użytków nierolnych na rolne, przyjmowania przeprowadzonych prac klasyfikacyjnych jako aktualizacji danych w zasobach geodezyjno-kartograficznych. [str. 30]

Klasyfikowanie gruntów
innych niż rolne lub leśne

Niewyłączenie gruntów z produkcji rolnej

W trzech (z 50) badanych postępowaniach w Starostwie w Inowrocławiu, Starosta wydał decyzje zmieniające oznaczenie grup użytków gruntowych (z gruntów rolnych na zabudowane i zurbanizowane), bez decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji, co było niezgodne z art. 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵. Wyłączenie z produkcji rolnej gruntów oznaczonych w ewidencji jako grunty orne R klasy II i IIIa, przy zachowaniu przepisów ustawy o ochronie gruntów, wymagałoby wniesienia stosownych opłat w szacunkowej wysokości co najmniej 1702,5 tys. zł⁶. Przyczyną powyższej nieprawidłowości była własna interpretacja uregulowań przez organ. [str. 33]

Dane w operatach klasyfikacyjnych niezgodne ze stanem faktycznym

W 12 z 16 skontrolowanych starostw nierzetelnie weryfikowano operaty klasyfikacyjne stanowiące podstawę wydania decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Badanie 42 operatów, przeprowadzone w terenie przez NIK z udziałem biegłych i specjalistów, wykazało, że aż w 33 z nich zawarto dane niezgodne ze stanem faktycznym, w tym: w 22 operatach nieprawidłowo określono rodzaj i gatunek gleby, w 17 typ gleby, w 15 rodzaj użytku gruntowego, w 13 klasę bonitacyjną. Wynikało to z przekonania organów o braku podstaw do poddania w wątpliwość jakości prac wykonanych przez klasyfikatora. [str. 34]

Zaniechanie przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu

Na terenie dwóch spośród 16 objętych kontrolą powiatów zaniechano sklasyfikowania z urzędu jednej działki po zalesieniu (na terenie powiatu bartoszyckiego) oraz gruntów poddanych melioracji o łącznej powierzchni 12,28 ha (na terenie powiatu bartoszyckiego i inowrocławskiego), po okresie trzech lat od zakończenia inwestycji melioracyjnych. Stanowiło to naruszenie § 4 pkt 2 i 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym gleboznawczą klasyfikację gruntów z urzędu przeprowadza się m.in.: na gruntach zmeliorowanych – po upływie trzech lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych oraz po zalesieniu gruntów na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wynikało to z przeoczenia, braku informacji o przeprowadzonej melioracji oraz braku środków finansowych w danym roku na przeprowadzenie prac klasyfikacyjnych z urzędu. [str. 37]

Aktualizacja danych w EGiB wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji

Spośród 785 zbadanych postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w 147 stwierdzono nieprawidłowości związane z aktualizacją danych w EGiB wynikających z decyzji wydanych w tych postępowaniach. Zgodnie z art. 23 ust. 7 Pgg aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. W 126 postępowaniach zmiany wprowadzono do EGiB

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2409, dalej: ustawa o ochronie gruntów.

⁶ Tj. niewymierzone należności budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego wskutek dokonanej zmiany oznaczenia gruntów z rolnych na inne niż rolne, w szczególności bez wydania przewidzianej w art. 11 ustawy o ochronie gruntów decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji rolnej i w konsekwencji bez naliczenia wynikających z art. 12 ww. ustawy opłat z tego tytułu.

po upływie 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. W skrajnych przypadkach od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów stała się ostateczna do dokonania zmian w EGiB upłynęły: ponad 2 lata i 7 miesięcy (powiat brodnicki), ponad rok i 7 miesięcy (powiat bartoszycki), 273 dni (powiat pajęczański), 258 dni (powiat bielski), 238 dni (powiat gryficki), 208 dni (powiat pyrzycki), 181 dni (powiat inowrocławski), 144 dni (powiat giżycki). Wynikało to m.in. z zaniedbania i niedopatrzenia pracowników, przeoczenia obowiązujących terminów, przewlekłego przekazywania dokumentów pomiędzy stanowiskami spowodowanego obciążeniem pracą oraz nieobecnościami pracowników, cyfryzacją dokumentacji. Zdaniem NIK, świadczy to o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w odniesieniu do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. [str. 38]

W 171 spośród 785 zbadanych postępowań zawiadomienia o zmianach dokonanych w EGiB wynikających z prawomocnych decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przekazano organom podatkowym w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia dokonania tych zmian lub w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia, w którym decyzja będąca podstawą dokonania tych zmian stała się ostateczna. W odniesieniu do spraw, w których zmiana w EGiB nastąpiła przed 31 lipca 2021 r. takie działanie NIK oceniła jako nierzetelne. Natomiast w odniesieniu do spraw zakończonych po 31 lipca 2021 r. było to działanie niezgodne z § 35 ust. 1 nowego rozporządzenia w sprawie EGiB. Występowanie opóźnień w przekazywaniu ww. zawiadomień stwierdzono w 11 skontrolowanych starostwach (w Bydgoszczy, Gryficach, Poddębicach, Inowrocławiu, Pajęcznie, Bielsku Podlaskim, Ostródzie, Giżycku, Zambrowie, Stargardzie, Pyrzycach). W skrajnych przypadkach organy podatkowe zostały zawiadomione o zmianach w EGiB przez: Starostę Poddębickiego po ponad 4 latach i 8 miesiącach i Starostę Gryfickiego po ponad 4 latach i 5 miesiącach. Głównymi powodami powyższych opóźnień były niedopatrzenia pracowników, przeoczenie obowiązujących terminów, okresowe zbiorcze przekazywanie informacji o zmianach w EGiB. [str. 39]

Zawiadomianie organów podatkowych o zmianach w EGiB

Badania terenowe przeprowadzone na 14 działkach z udziałem biegłych i specjalistów powołanych przez NIK wykazały, że w 10 przypadkach (tj. w powiatach: bartoszyckim, bielskim, bydgoskim, giżyckim, gryfickim, kętrzyńskim, ostródzkim, pajęczańskim, poddębickim, stargardzkim) operat ewidencyjny nie zawierał aktualnych danych. W siedmiu przypadkach niezgodność danych zawartych w EGiB dotyczyła rodzaju użytku gruntowego⁷ zastanego w terenie, a w trzech – dodatkowo – klasy bonitacyjnej gleby⁸. Stwierdzone niezgodności dotyczyły m.in. błędnego zaliczania konturu glebowego do danej grupy użytków czy też określenia gatunku gleby. Wynikało to m.in. z braku środków finansowych na przeprowadzenie z urzędu okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych. NIK wskazuje,

Nieaktualne dane w EGiB

⁷ Tj. podział gruntów na rodzaje ze względu na faktyczny sposób użytkowania lub zagospodarowania.

⁸ Tj. klasy gruntu określanej w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów na podstawie urzędowej tabeli gruntów określającej jakość gleby pod względem jej wartości użytkowej.

że dane w EGiB stanowią m.in. podstawę planowania przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami i ewidencji gospodarstw rolnych, a od ich rzetelności zależy m.in. to, czy naliczono właściwe stawki podatku rolnego, czy należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej nie były zaniżane, czy przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze było prawidłowe. [str. 40]

Działania nadzorcze

W 15 spośród 16 skontrolowanych starostw realizacja zadań z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem odrębnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Jedynie w Starostwie w Bydgoszczy gleboznawcza klasyfikacja gruntów została objęta w 2018 r. kontrolą wewnętrzną. W ocenie NIK brak kontroli wewnętrznych oraz skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości świadczą o tym, że nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był nierzetelny. W okresie objętym kontrolą w połowie z kontrolowanych powiatów identyfikowano co prawda ryzyka związane z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów, lecz w większości przypadków były one określane na niskim poziomie. [str. 42]

4. WNIOSKI

Wyniki kontroli wskazują, że nadal pozostają aktualne wnioski NIK skierowane do Ministra Rozwoju i Technologii oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi po kontroli P/20/059 *Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*.

W związku z powyższym NIK wnioskuje o sfinalizowanie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w prawie geodezyjnym i kartograficznym, określających niezbędne kwalifikacje dla osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zapewniające odpowiedni poziom merytoryczny opinii wydawanych przez klasyfikatorów⁹.

Minister Rozwoju
i Technologii
w uzgodnieniu
z Ministrem Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

W związku z wynikami kontroli, niezależnie od wniosków przekazanych kierownikom jednostek kontrolowanych w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych, w szczególności celem zapewnienia prawidłowości i rzetelności danych wykazywanych w projektach ustalenia klasyfikacji;
- 2) zapewnienie przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji na wszystkich gruntach podlegających klasyfikacji z urzędu, w tym zwłaszcza na gruntach zmeliorowanych i zalesionych;
- 3) dokonywanie zmian w EGiB wynikających z ostatecznych decyzji o ustaleniu klasyfikacji w wymaganym terminie;
- 4) zweryfikowanie aktualności danych zawartych w EGiB w odniesieniu do działek stanowiących własność Skarbu Państwa, powiatu lub powiatowych jednostek organizacyjnych.

Starostowie

⁹ Projekt założeń w tym zakresie został przekazany do prekonsultacji – por. <https://geoforum.pl/news/32063/rzad-proponuje-zmiany-w-prawie-geodezyjnym-dotyczace-uprawnien-zawodowych> [dostęp z 14.12.2022 r.].
<https://wartowiedziec.pl/zarzadzanie-przestrzeni/63501-projekt-zalozen-zmiany-ustawy-prawo-geodezyjne-i-kartograficzne-oraz-niektorych-innych-ustaw> [dostęp z 14.12.2022 r.].

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

W objętych kontrolą powiatach sposób postępowania przy wyborze klasyfikatorów okazał się niejednolity, co było konsekwencją braku ustawowych wymogów w tym zakresie. Spośród 16 starostw objętych kontrolą 12 z nich działało w tym zakresie w sposób nietransparentny, ponieważ nie określiło i nie podało do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. NIK zwróciła uwagę na niejednoznaczny tryb wyboru klasyfikatora do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji w postępowaniach prowadzonych na wniosek, w tym na praktykę przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych przez osobę wskazaną przez wnioskodawcę. W sprawach prowadzonych na wniosek tylko w dwóch starostwach tryb wyboru klasyfikatora w całym kontrolowanym okresie był taki sam jak w sprawach podejmowanych z urzędu, tj. z zachowaniem zasady konkurencyjności. Ww. generalna zasada wskazywania klasyfikatora przez wnioskodawcę, skutkowała bezpośrednim rozliczaniem się wnioskodawcy z klasyfikatorem, a starostowie nie posiadali informacji o wynagrodzeniach klasyfikatorów.

Postępowania dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów

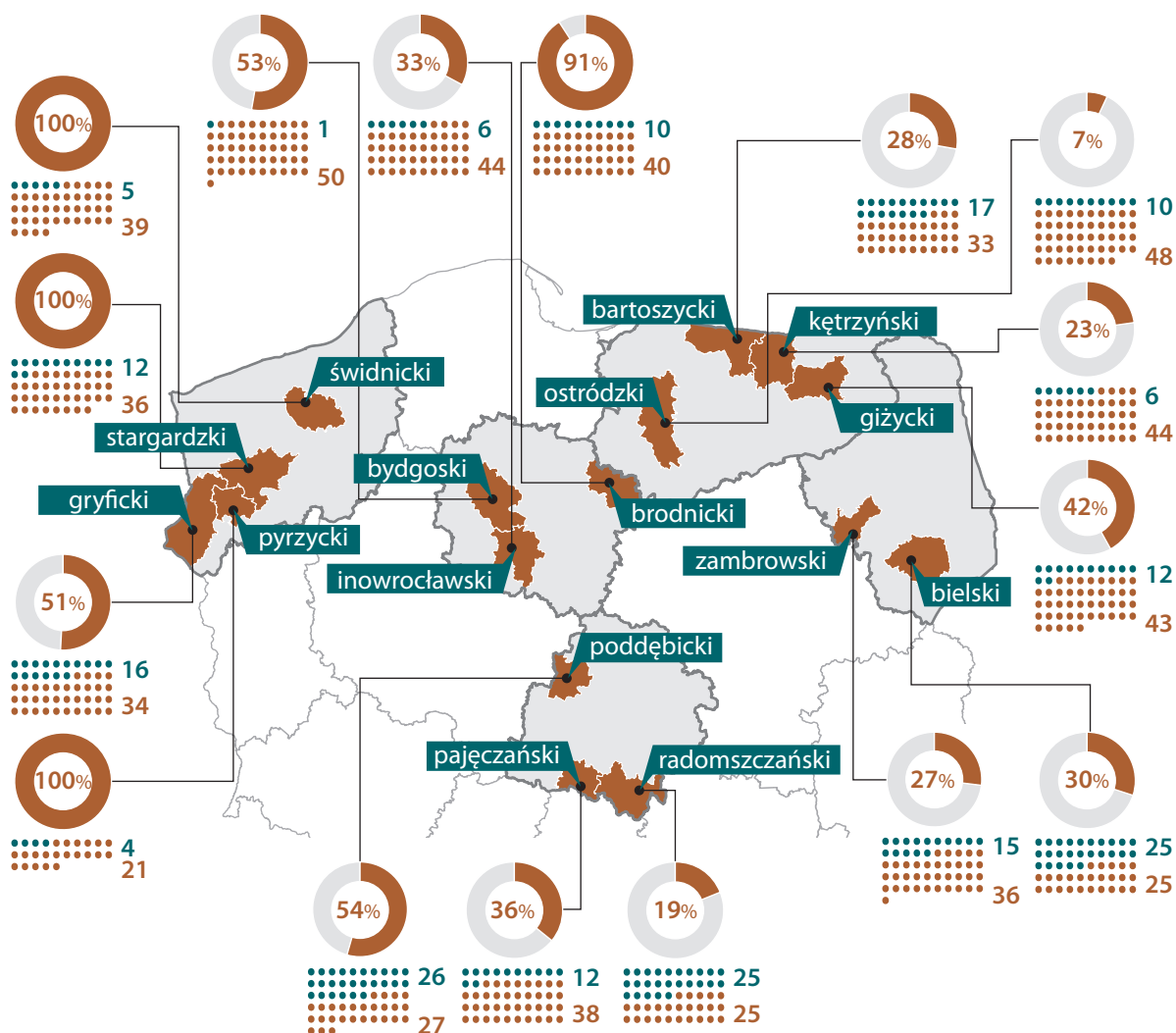
W latach 2016–2021 w Polsce wydano łącznie 71 074 decyzje w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, z tego 52% w postępowaniach prowadzonych z urzędu i 48% na wniosek. W tym okresie właściwe WINGiK w sześciu województwach przeprowadziły łącznie 80 kontroli obejmujących swoim zakresem gleboznawczą klasyfikację gruntów. W pozostałych 10 województwach nie przeprowadzono żadnej kontroli w tym temacie.

W latach 2017–2022 (I kwartał) 16 skontrolowanych starostw wydało łącznie 2703 decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, z tego 38% z urzędu, a 62% na wniosek. Łącznie poddano gleboznawczej klasyfikacji grunty o powierzchni 49 335,47 ha.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2

Liczba zbadanych postępowań prowadzonych na wniosek i z urzędu w latach 2017–2022 (I kwartał) w poszczególnych powiatach objętych kontrolą



– % zbadanych postępowań o ustalenie gleboznawczej klasyfikacji prowadzonych w danym powiecie w latach 2017–2022 (I kwartał)

••• XX

– liczba zbadanych postępowań prowadzonych z urzędu

••• XX

– liczba zbadanych postępowań prowadzonych na wniosek

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

We wszystkich skontrolowanych starostwach wyodrębnione były komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W powiecie gryfickim od 31 stycznia 2019 r. realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie odbywała się przy pomocy geodety powiatowego usytuowanego w strukturach starostwa lecz przy pomocy PODGiK – samodzielnej jednostki organizacyjnej powiatu, co stanowiło naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b Pgg. Stosownie do powyższego artykułu Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią organy administracji geodezyjnej i kartograficznej: starosta wykonujący zadania

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Podobne rozwiązanie organizacyjne funkcjonowało w powiecie stargardzkim do 28 lutego 2018 r., tj. do czasu likwidacji Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Stargardzie (stanowiącego jednostkę organizacyjną starostwa) i przejęcia jego zadań przez utworzony w strukturze starostwa Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru.

W 14 z 16 skontrolowanych starostw pracownicy wyznaczeni do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów mieli – odpowiednie do powierzonych obowiązków – wykształcenie i doświadczenie. W sześciu jednostkach objętych kontrolą pracownicy zajmujący się ww. zadaniami mieli ukończone kursy, szkolenia lub studia podyplomowe związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów.

W przypadku starostw: w Pajęcznie, Poddębicach i Gryficach, liczba i charakter stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, dały podstawę do stwierdzenia, że kwalifikacje osób, którym przypisano prowadzenie tych spraw, wymagały uzupełnienia wiedzy o regulacjach prawnych. W okresie objętym kontrolą w Starostwie w Pajęcznie sprawy z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadziły łącznie trzy osoby, z których dwie nie posiadały wykształcenia geodezyjnego. Żadna z ww. osób nie była kierowana na szkolenia dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W Starostwie w Radomsku obowiązek prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów powierzony został pracownikowi posiadającemu średnie wykształcenie niezwiązane z geodezją i kartografią, a nie wykorzystano kompetencji pracownika, który ukończył studia podyplomowe z zakresu gleboznawstwa, klasyfikacji kartografii gleb.

Starosta Stargardzki nie zapewnił odpowiedniego stanu kadrowego do wykonywania zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w latach 2018–2022. W starostwie miały miejsce długotrwałe nieobecności w pracy dwóch pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. prowadzenia EGiB oraz jednego z dwóch pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. EGiB, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i osnów szczegółowych. Od października 2020 r. jedno z dwóch ww. stanowisk pozostawało nieobsadzone (do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 24 października 2022 r.). W latach 2018–2022 (do października 2022 r.) Starosta Stargardzki ogłosił łącznie 12 naborów na wolne stanowiska urzędnicze do spraw ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i budynków, osnów szczegółowych oraz cztery nabory na wolne stanowiska urzędnicze do spraw prowadzenia EGiB. W wyniku przeprowadzonych naborów zatrudniono łącznie trzech pracowników. W pozostałych przypadkach miały miejsce sytuacje związane z: wycofaniem aplikacji przez kandydatów, brakiem ofert, nie spełnianiem przez kandydata wymaganych oczekiwań lub złożone oferty nie spełniały wymogów formalnych.

Jedna trzecia skontrolowanych starostw (w Bydgoszczy, Kętrzynie, Pajęcznie, Świdwinie i Zambrowie) nie umieszczała w BIP informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji

gruntów, tj. o zadaniu starosty wynikającym z art. 7d pkt 1 lit. a Pgk. Stano-
wiło to naruszenie art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej,
w związku z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d tej ustawy. Podmioty, o których mowa
w art. 4 ust. 1 ww. ustawy obowiązane są do udostępniania w BIP infor-
macji o zasadach ich funkcjonowania, w tym o sposobach przyjmowania
i załatwiania spraw. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 powyższego aktu do udo-
stępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne
podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy
publicznej. Głównymi przyczynami powyższej nieprawidłowości były
m.in. niewielka ilość wniosków w tym zakresie, w wyniku której organy
kładły nacisk na inny typ spraw. Starostwo w Zambrowie uzupełniło wyma-
gane informacje na stronie BIP w październiku 2021 r., natomiast starostwa
w Kętrzynie i Świdwinie zrobiły to w trakcie kontroli NIK. W przypadku
Starostwa w Pajęcznie, w trakcie kontroli NIK, na stronie internetowej
starostwa udostępniony został do pobrania wzór wniosku o zmianę glebo-
znawczej klasyfikacji gruntu. Starostwo w Bydgoszczy uzupełniło na stronie
BIP informacje o sposobie przyjmowania i rozpatrywania spraw z zakresu
gleboznawczej klasyfikacji gruntów w ramach realizacji wniosków pokon-
trolnych z kontroli NIK.

Obowiązujące regulacje prawne nie określają kryteriów wyboru ani wyma-
gań kwalifikacyjnych dla osób zajmujących się wykonywaniem gleboznaw-
czej klasyfikacji gruntów. Starostwa objęte kontrolą różnie postępowywały
przy wyborze klasyfikatorów. Spośród 16 starostw objętych kontrolą
12 z nich działało w sposób nietransparentny, ponieważ nie określiło
i nie podało do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kan-
dydat na klasyfikatora. W ocenie NIK, choć przepisy powszechnie obowią-
zujące nie określają wymagań kwalifikacyjnych, ani kryteriów wyboru osób
do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, to bez ich doprecyzo-
wania na poziomie starostwa nie jest możliwe zapewnienie w tym zakresie
uczciwej konkurencji i transparentności.

Określanie wymagań
kwalifikacyjnych
dla klasyfikatorów

W czterech starostwach, w których obowiązywały procedury doty-
czące wyboru klasyfikatora, w tym określające wymagane kwalifikacje,
tj. w Giżycku, Gryficach, Bartoszczach i Stargardzie – zostały one wprowa-
dzone odpowiednio w marcu 2013 r., kwietniu 2013 r., czerwcu 2020 r.
i lutym 2022 r.

Wobec braku regulacji ustawowej w każdym z powyższych starostw
określono inne wymagania stawiane osobom ubiegającym się o prawo
do wykonywania klasyfikacji gruntów na terenie danego powiatu. Na przy-
kład: świadectwa ukończenia szkoły potwierdzającego wykształcenie
żądano tylko w Stargardzie, przy czym nie określono, jakie wykształcenie
jest od klasyfikatorów wymagane. Wykształcenia o kierunku klasyfikacji
gruntów (lub ukończonego w tym zakresie kursu) wymagano w Bartoszy-
cach i Giżycku. Podstawą umieszczenia kandydata na liście klasyfikatorów
powiatu gryfickiego było m.in. posiadanie upoważnienia Wojewody Zachod-
niopomorskiego¹⁰ do samodzielnego wykonywania projektów klasyfikacji

¹⁰ Obowiązującego do 10 lipca 2013 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

gruntów i gleb. W każdym z czterech wymienionych starostw od kandydatów na klasyfikatorów wymagano (w przypadku braku odpowiedniego wykształcenia kierunkowego) przedłożenia świadectwa/zaświadczenia ukończenia kursu (studiów podyplomowych) z zakresu klasyfikacji gruntów oraz odpowiedniej praktyki:

- potwierdzonej wykazem co najmniej trzech prac złożonych do ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (w Giżycku);
- minimum pięcioletniej praktyki w zakresie kwalifikacji gruntów popartej oświadczeniem wykonywania prac na terenie powiatu (w Gryficach);
- poświadczonej przez odpowiednie ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wykazem wykonanych prac z zakresu klasyfikacji gruntów – minimum siedem prac w ostatnich trzech latach (w Stargardzie);
- poświadczonej wykazem 10 prac klasyfikacyjnych wykonanych na terenie powiatu lub zaświadczeniem starosty o wykonaniu takich prac na terenie innego powiatu lub zaświadczeniem pracodawcy potwierdzającym przynajmniej trzyletni okres praktyki przy wykonywaniu tych prac (w Bartoszczach).

W okresie objętym kontrolą dwie osoby, wykonujące na terenie powiatu gryfickiego czynności określone w § 5 ust. 1 pkt 1–3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, nie spełniały kryteriów określonych przez Starostę do zaklasyfikowania ich na listę klasyfikatorów. Geodeta Powiatowy wskazał, że wynikało to z potrzeby zwiększenia dostępu do usług, wobec małego zainteresowania pracami przez pozostałych klasyfikatorów.

Starostwo w Ostródzie w stosunku do sześciu (spośród 16 klasyfikatorów upoważnionych przez Starostę do aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów) wymagało dostarczenia dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje, w tym w trzech przypadkach było to świadectwo ukończenia studiów podyplomowych, w jednym – świadectwo ukończenia studiów podyplomowych oraz lista wykonanych prac, a w pozostałych dwóch m.in. zaświadczenie o ukończeniu kursu klasyfikatorów, oświadczenie o posiadanych kwalifikacjach oraz upoważnienia uzyskane od innych starostów. Od pozostałych 10 klasyfikatorów, którym udzielono upoważnień, nie żądano tego typu dokumentów. Geodeta Powiatowy wskazał, że dostarczenia dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje żądano tylko w przypadku, gdy wskazany we wniosku klasyfikator nie realizował wcześniej prac na terenie powiatu.

Kwalifikacje i wymagania stawiane klasyfikatorom weryfikowali wyznaczeni pracownicy starostwa. Sprawdzenie spełniania warunków wymaganych od klasyfikatorów odbywało się poprzez porównanie przedłożonych dokumentów ze stawianymi wymaganiami. Starostwa w Bartoszczach i Gryficach podawały do publicznej wiadomości (m.in. na stronie BIP lub tablicy ogłoszeń) informacje o osobach upoważnionych do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu. Informacje o tym, jakie wymagania powinna spełnić osoba ubiegająca się o wydanie takiego upoważnienia oraz o warunkach i zasadach jego wydawania zamieszczono w BIP Starostwa w Giżycku dopiero w czerwcu 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK, określenie wymaganych kwalifikacji dla osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów, jest niezbędne w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu merytorycznego opinii wydawanych przez klasyfikatorów.

W poszczególnych starostwach w sposób niejednolity procedowano w zakresie udzielania upoważnień klasyfikatorom i określania terminów ich ważności.

Niejednolity tryb postępowania w upoważnianiu klasyfikatorów

- Starosta Giżycki do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu giżyckiego upoważnił 18 osób. Wszystkie upoważnienia były wydane bez określenia terminu ich obowiązywania.
- W okresie objętym kontrolą, na terenie powiatu radomszczańskiego wydano 13 upoważnień do wykonywania czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla ośmiu osób. W sześciu wydanych dokumentach upoważniono klasyfikatorów do przeprowadzenia klasyfikacji dla konkretnych działek; w pięciu nie podano numerów działek, których czynności miałyby dotyczyć, wskazano z kolei, iż zostały wydane na czas nieokreślony i wygasają z chwilą ich odwołania; w jednym przypadku upoważnienie obowiązywało od 20 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., i nie wskazano numerów działek; jedno upoważnienie wydano bezterminowo dla dwóch obrębów geodezyjnych bez wskazania konkretnych numerów działek.
- Na terenie powiatu bartoszyckiego do lutego 2022 r. upoważnienia ogólne posiadało łącznie dziewięć osób, później upoważnienie wystawiane było indywidualnie do każdej sprawy.
- Na terenie powiatu brodnickiego w 42 postępowaniach (spośród 50 objętych badaniem) zamiast wyznaczania klasyfikatora do wykonania czynności w danej sprawie, informowano w pismach wszczynających postępowanie, że czynności klasyfikacyjne wykona upoważniony klasyfikator, nie wydając jednocześnie takiego upoważnienia.
- Na terenie powiatu pączępańskiego w żadnej z 50 skontrolowanych spraw klasyfikatorzy nie zostali upoważnieni do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych. Jako przyczynę zaistniałego stanu rzeczy Starosta wskazał, że co do zasady klasyfikatorzy nie występowali z wnioskami o wydanie upoważnień do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W pozostałych 11 starostwach (w Bielsku Podlaskim, Bydgoszczy, Gryficach, Inowrocławiu, Kętrzynie, Ostródzie, Poddębicach, Pyrzycach, Stargardzie, Świdwinie i Zambrowie) upoważnienia wydawane były do każdej sprawy.

W 15 starostwach spośród 16, w których prowadzono postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu, wybór klasyfikatorów odbywał się z zachowaniem zasady konkurencyjności, na podstawie rozeznania cenowego/zapytania ofertowego, z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych, tj. zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Wybór klasyfikatorów w sprawach prowadzonych z urzędu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- W Starostwie w Pajęcznie dla klasyfikacji prowadzonych z urzędu, dotyczących przeklasyfikowania gruntów zalesionych, wyboru klasyfikatora dokonano z pominięciem obowiązujących w starostwie regulaminów stosowania procedur zamówień publicznych. W okresie objętym kontrolą na klasyfikatora dla klasyfikacji prowadzonych z urzędu dla gruntów zalesionych wybrano Wojewódzkie Biuro Geodezji w Łodzi Pracownia Geodezyjna w Sieradzu¹¹. Wyboru dokonano na podstawie porównania informacji o cenach za wykonanie usługi, uzyskanych w 2015 r. od trzech potencjalnych wykonawców, spośród których najniższą cenę zaproponowało WBG. W oparciu o założenie, że WBG zaoferowało wykonanie usługi za najniższą cenę, w każdym z lat objętych kontrolą (2017–2022) zawarta została odrębna umowa z tym podmiotem (łączna wartość zamówień w kwotach brutto wynosiła 59,7 tys. zł). Stwierdzony sposób wyboru wykonawcy nie był zgodny z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi, które wymagały dla każdej z umów przeprowadzenia odrębnego postępowania. Na skutek przyjętego sposobu postępowania naruszono zasadę konkurencyjności, albowiem inni potencjalni wykonawcy zostali pozbawieni szansy przedstawienia swoich ofert, które mogłyby okazać się korzystniejsze. Wynikało to z założenia, że wybierany w każdym kolejnym roku ten sam podmiot zapewni fachową i najtańszą obsługę zlecenia przekwalifikowania z urzędu zalesionych gruntów.
- W Starostwie w Gryficach w jednym przypadku (z pięciu objętych badaniem) stwierdzono, że wyboru wykonawcy dokonano niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami. Zarząd Powiatu Gryfickiego dokonał wyboru oferty o wartości wyższej o 0,5 tys. zł, pomimo że ustalonym kryterium oceny ofert była najniższa cena. Stanowiło to naruszenie zasady równego traktowania wykonawców. Wynikało to z kierowania się najniższymi kosztami zadania w kwocie brutto.
- W przypadku wszystkich czterech zamówień udzielonych przez Starostwo w Ostródzie w latach 2017–2020 dotyczących sporządzenia dokumentacji niezbędnej do aktualizacji klasyfikacji gruntów zalesionych, nie wpisano ich do prowadzonego rejestru zamówień, co stanowiło naruszenie obowiązującego w starostwie regulaminu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Niejednolity tryb wyboru klasyfikatorów do spraw z urzędu i na wniosek

W sprawach prowadzonych na wniosek tylko w starostwach w Bydgoszczy i Inowrocławiu tryb wyboru klasyfikatora w całym kontrolowanym okresie był taki sam jak w sprawach podejmowanych z urzędu, tj. z zachowaniem zasady konkurencyjności. W czterech starostwach (Brodnicy, Kętrzynie, Zambrowie, Bartoszczach) taki sam tryb wyboru klasyfikatora z urzędu i na wniosek wprowadzono odpowiednio: od połowy grudnia 2020 r., od marca 2021 r., od stycznia 2022 r. i od połowy lutego 2022 r.

Przykład

W Starostwie w Inowrocławiu klasyfikatorów wyłaniano w toku postępowań prowadzonych na podstawie regulaminów określających zasady zamówień

¹¹ Dalej: WBG.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na kwoty bagatelne. Wyboru dokonywano w sposób konkurencyjny w trybie zapytania ofertowego zamieszczonego na stronie BIP starostwa albo wystą-
nego do od trzech do pięciu podmiotów.

W starostwach w: Bielsku Podlaskim, Giżycku, Gryficach, Ostródzie, Pajęcznie, Poddębicach, Pyrzycach, Radomsku, Stargardzie i Świdwinie oraz w Bartoszczach do 14 lutego 2022 r., Brodnicy do 15 grudnia 2020 r., Kętrzynie do lutego 2021 r., Zambrowie do końca 2021 r., do spraw pro-
wadzonych na wnioski zaniechano wyboru klasyfikatorów z zachowaniem
zasady konkurencyjności i pozostawiono go w gestii wnioskodawców.
W rezultacie gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadzały osoby
wskazane przez wnioskodawców we wnioskach o wszczęcie postępowania.
Jako przyczyny powyższego stanu, kierownicy jednostek kontrolowanych
wskazywali przede wszystkim brak jednoznacznych zasad upoważnia-
nia klasyfikatorów oraz rozliczania kosztów klasyfikacji prowadzonych
na wnioski. NIK wskazuje, że w związku z brakiem regulacji w przepisach
szczegółowych, zasady dotyczące opłat i kosztów w postępowaniu admini-
stracyjnym określają przepisy k.p.a.

Skontrolowane powiaty wydatkowały w latach 2017–2022 (I kwartał)
łącznie 1050,9 tys. zł na wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.
Powyższa kwota nie odpowiada kosztom przeprowadzania gleboznawczej
klasyfikacji gruntów, ponieważ w 14 starostwach (w Bartoszczach, Bielsku
Podlaskim, Brodnicy, Giżycku, Gryficach, Kętrzynie, Ostródzie, Pajęcznie,
Poddębicach, Pyrzycach, Radomsku, Stargardzie, Świdwinie, Zambrowie),
spośród 16 skontrolowanych, wnioskodawcy sami rozliczali się ze wska-
zanymi przez siebie klasyfikatorami, a więc bez udziału i informowania
starostów. W wymienionych urzędach, spośród 583 zbadanych spraw
prowadzonych na wnioski, aż w 437 nie przestrzegano zasad określonych
w art. 262 § 1 i 263 § 1 k.p.a. i nie wydano w tych sprawach postanowień,
o których mowa w art. 264 § 1 k.p.a. Tymczasem, zgodnie z art. 262 § 1
pkt 2 k.p.a., stroną obciążają te koszty postępowania, które m.in. zostały
poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawo-
wego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Do kosztów
postępowania, zgodnie z art. 263 § 1 k.p.a., zalicza się m.in. należności
biegłego, tj. klasyfikatora. Natomiast obowiązkiem organu administracji
wynikającym z art. 264 § 1 k.p.a. jest ustalenie, w drodze postanowienia:
wysokości kosztów postępowania, osób zobowiązanych do ich ponie-
sienia, terminu i sposobu ich uiszczenia. Na postanowienie, które winno być
wydane jednocześnie z wydaniem decyzji, osobie zobowiązanej przysłu-
guje zażalenie.

W starostwach w Bydgoszczy i Inowrocławiu, we wszystkich łącznie 94 zba-
danych postępowaniach prowadzonych na wnioski, Starostowie obciążyli
wnioskodawców kosztami postępowania w wysokości wynagrodzenia
wypłaconego klasyfikatorowi. Wraz z decyzją o ustaleniu gleboznawczej
klasyfikacji gruntów ustalano w drodze postanowienia wysokość kosztów
postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz sposób i termin
ich uiszczenia, co było zgodne z art. 262 § 1 i 263 k.p.a. Wnioskodawcy
uiszczali określone w postanowieniach koszty.

Wybór klasyfikatorów
w sprawach
prowadzonych
na wnioski

Koszty przeprowadzania
gleboznawczych
klasyfikacji gruntów

**Naruszenie zasady
bezsronności
i niezależności
klasyfikatorów**

W powyższych sprawach, w których wnioskodawcy sami wskazywali osobę do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów i rozliczali się z nią bez udziału starostwa, dopuszczono do możliwości naruszenia bezsronności i niezależności klasyfikatorów. W rezultacie bowiem osoby, które winny działać w postępowaniu w charakterze powołanego przez starostę biegłego, wydając opinie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, znajdowały się w sytuacji podwójnej lojalności, tj. wobec interesu publicznego oraz prywatnego. Taka sytuacja konfliktu interesów¹² powszechnie uznawana jest za jeden z mechanizmów korupcjogennych¹³.

W starostwach w Bydgoszczy i Inowrocławiu, w których prawidłowo obciążano strony kosztami postępowań, kwoty wynagrodzeń należnych klasyfikatorom zostały określone w umowach zawieranych przez Starostę z klasyfikatorami. W Starostwie w Inowrocławiu finansowano je z zaliczek wpłacanych przez wnioskodawców.

5.2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania

Skontrolowani starostowie nierzetelnie nadzorowali postępowania klasyfikacyjne. Za wyjątkiem jednego starostwa, prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie było objęte kontrolami wewnętrznymi, audytami ani udokumentowanymi działaniami nadzorczymi. Tymczasem aż w 73% zbadanych postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów stwierdzono nieprawidłowości. Ich skala i charakter świadczą o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w odniesieniu do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Kontrola wykazała, że w 9% badanych spraw prowadzonych na wniosek protokoły będące częścią operatów klasyfikacyjnych zostały sporządzone jeszcze przed złożeniem wniosków o przeprowadzenie klasyfikacji (w skrajnym przypadku nawet z wyprzedzeniem 279 dni) albo w dniu złożenia takiego wniosku. Sporządzenie operatu klasyfikacyjnego przed wszczęciem postępowania administracyjnego oznaczało, że etap ten (oraz dwa wcześniejsze, w tym czynności w terenie) odbyły się z pominięciem organu przeprowadzającego klasyfikację. Szczególną uwagę zwraca przy tym fakt, że aż w 33 spośród 42 operatów klasyfikacyjnych, zweryfikowanych w terenie przez NIK z udziałem biegłych i specjalistów, zawarto dane niezgodne ze stanem faktycznym, w tym nieprawidłowo określono: rodzaj użytku gruntowego, klasę bonitacyjną, typ, rodzaj i gatunek gleb.

¹² Np. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer Polska 2010 r., s. 190; W. Drobny, M. Mazuryk (red.), P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, LEX 2012; *Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać? Poradnik dla pracowników administracji rządowej*, Warszawa 2015 r.; P. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Oficyna 2009 r.
<https://antykorrupcja.gov.pl/ak/konflikt/11895,Konflikt-interesow-Czym-jest-i-jak-go-unikac.html> [dostęp z 20.12.2022 r.].

¹³ *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020* <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf>, s. 6, [dostęp: 20.12.2022 r.]; A. Hussein, *Działalność Najwyższej Izby Kontroli w zakresie przeciwdziałania korupcji*, Kontrola Państwowa nr 4 z 2005 r., s. 74–75.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W powiatach objętych kontrolą zbadano łącznie 785 postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów (583 na wniosek, 202 z urzędu), co stanowiło 29% decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydanych w tych starostwach w latach 2017–2022 (I kwartał). Spośród nich, aż w 571 postępowaniach stwierdzono nieprawidłowości.

Nieprawidłowości
w zbadanych
postępowaniach

Skala i charakter stwierdzonych w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze starostów nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w skontrolowanych starostwach:

- w 459 przypadkach decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., z czego w 434 przypadkach nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki i nowych terminach załatwienia spraw, do czego zobowiązywał art. 36 k.p.a.¹⁴ Ustawowy termin na załatwienie sprawy został przekroczony od 32 do 710 dni w starostwie w Ostródzie (38 decyzji), od sześciu do 586 dni w Radomsku (46 decyzji), od pięciu do 548 dni w Stargardzie (35 decyzji), od 10 do 498 dni w Pyrzycach (24 decyzje), od trzech do 416 dni w Pajęcznie (25 decyzji), od czterech do 397 dni w Bielsku Podlaskim (32 decyzje), od 10 do 350 dni w Poddębicach (42 decyzje), od czterech do 261 dni w Giżycku (37 decyzji), od 9 do 242 dni w Gryficach (44 decyzje), od jednego do 236 dni w Zambrowie (39 decyzji), od 5 do 188 dni w Inowrocławiu (10 decyzji), od jednego do 154 dni w Brodnicy (30 decyzji), od trzech do 91 dni w Bydgoszczy (29 decyzji), od 3 do 87 dni w Bartoszycach (20 decyzji), od 32 do 77 dni w Świdwinie (8 decyzji), od trzech do 25 dni w Kętrzynie (8 decyzji). Wynikało to m.in. z przeoczenia pracowników, dużej liczby prowadzonych postępowań i ich charakteru, oczekiwania na przedłożenie operatów przez klasyfikatorów;
- w 437 postępowaniach nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 k.p.a. w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenia klasyfikatorów i nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 k.p.a. Dotyczyło to wszystkich spraw prowadzonych na wniosek w starostwach w: Bielsku Podlaskim (25), Gryficach (34), Pajęcznie (38), Pyrzycach (21), Radomsku (25), Stargardzie (36) oraz 32 z 33 spraw w Starostwie w Bartoszycach, 35 z 40 spraw w Brodnicy, 42 z 43 spraw w Giżycku, 24 z 44 spraw w Kętrzynie, 36 z 48 spraw w Ostródzie, 22 z 27 spraw w Poddębicach, 33 z 39 spraw w Świdwinie i 34 z 36 spraw w Zambrowie. W wymienionych przypadkach wnioskodawcy sami rozliczali się z klasyfikatorami, a starostowie nie posiadali informacji o wynagrodzeniach klasyfikatorów;

Nieterminowe
wydawanie
decyzji o ustaleniu
gleboznawczej klasyfikacji
gruntów

Nieprzestrzeganie
zasad w odniesieniu
do kosztów poniesionych
na wynagrodzenie
klasyfikatorów

¹⁴ Zgodnie z ww. przepisami załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a 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 wniesienia ponaglenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niewyznaczenie klasyfikatora do danej sprawy

- w 184 postępowaniach zaniechano wyznaczenia klasyfikatorów do wykonania czynności klasyfikacyjnych w konkretnych sprawach, mimo że operat klasyfikacyjny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. W tych przypadkach klasyfikatorzy posiadali jedynie ogólne upoważnienia starostów do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie danego powiatu. Dotyczyło to 42 z 50 zbadanych postępowań w Bartoszycach, 42 z 55 postępowań w Giżycku oraz ośmiu z 50 postępowań w Radomsku. Z kolei w powiatach: pajęczańskim we wszystkich zbadanych sprawach (50), brodnickim w 42 z 50 zbadanych spraw i kętrzyńskim w dwóch sprawach (z 50 zbadanych) klasyfikator przeprowadzał czynności klasyfikacyjne bez stosownego upoważnienia. Zdaniem NIK, tzw. ogólne upoważnienie nie pozwala na ustalenie, który z klasyfikatorów posiadał umocowanie właściwego starosty do realizacji ww. czynności w konkretnej sprawie. Wynikało to przede wszystkim z braku wyraźnych uregulowań dotyczących nadawania uprawnień dla klasyfikatorów;

Nieprawidłowości w opracowaniu map i protokołów klasyfikacyjnych

- w 123 postępowaniach naruszono wymogi dotyczące opracowania map klasyfikacji, które stanowiły integralną część stosownych decyzji i razem z protokołami klasyfikacyjnymi składały się na projekt ustalenia klasyfikacji. Wystąpiły przypadki decyzji, które nie zawierały map klasyfikacji lub sporządzone mapy ewidencyjne nie zawierały wszystkich elementów wskazanych w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Stwierdzono braki m.in. w zakresie granic obszaru objętego klasyfikacją, ustalonych granic zasięgów konturów typów gleb, położenia odkrywek glebowych, danych opisowo-informacyjnych obejmujących oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych, oznaczenia jednostki ewidencyjnej i obrębu. Powyższe nieprawidłowości wystąpiły w połowie kontrolowanych starostw, tj.: w 45 postępowaniach w Giżycku (82% zbadanych spraw), 21 postępowaniach w Pajęcznie (42% badanych), 17 postępowaniach w Kętrzynie (34%), 15 postępowaniach w Stargardzie (31%), dziewięciu postępowaniach w Bartoszycach (18%), sześciu postępowaniach w Zambrowie (12%), pięciu postępowaniach w Bielsku Podlaskim (10%) i pięciu postępowaniach w Ostródzie (9%);
- w 121 postępowaniach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji, mimo że protokoły klasyfikacyjne nie spełniały wymogów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Starosta, będący z mocy prawa organem powierzającym klasyfikatorowi przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie, nie wyegzekwował od klasyfikatorów sporządzenia protokołów zawierających wszystkie wymagane elementy wskazane w § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, tj. 1) 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, 2) zestawienie opisów odkry-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wiek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne, 3) informację o mapie ewidencyjnej, 4) podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie, 5) datę jego sporządzenia. Powyższe nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu spośród 16 skontrolowanych starostw, tj. w 32 postępowaniach w Stargardzie (67% badanych spraw), 19 postępowaniach w Pajęcznie (38%), 18 postępowaniach w Kętrzynie (36%), 17 postępowaniach w Inowrocławiu (34%), 11 postępowaniach w Gryficach (22%), dziewięciu postępowaniach w Bydgoszczy (18%), ośmiu postępowaniach w Bartoszycach (16%), czterech postępowaniach w Poddębicach (8%) i trzech postępowaniach w Ostródzie (5%).

Wynikało to m.in. z nierzetelnej weryfikacji przedłożonych projektów klasyfikacyjnych, uznania braków za mało istotne i niemające wpływu na rozstrzygnięcie postępowania lub ich przeoczenie. NIK podkreśla, że przepis § 8 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów zawiera katalog elementów, które powinny być ujęte w projekcie ustalenia klasyfikacji. Sprawdzenie ich umieszczenia przez klasyfikatora w przedkładanym projekcie nie stanowi jego kontroli merytorycznej i nie wymaga posiadania kwalifikacji zawodowych klasyfikatora gruntów. Przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie jest jednym z najistotniejszych elementów projektu ustalenia klasyfikacji, a także podstawą ustaleń w prowadzonym postępowaniu. Pominięcie tych czynności nie pozwala na rzetelne ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na działce poddanej takiej klasyfikacji;

- w 67 postępowaniach prowadzonych z urzędu naruszono wymogi dotyczące zawiadamiania o wszczęciu postępowania. Sporządzone zawiadomienia nie zawierały wszystkich elementów wynikających z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Stwierdzono braki m.in. w zakresie wskazania podstawy prawnej przeprowadzenia klasyfikacji, miejsca i terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, harmonogramu przeprowadzania klasyfikacji, imienia i nazwiska klasyfikatora. Powyższe nieprawidłowości wystąpiły: w 16 zbadanych postępowaniach prowadzonych z urzędu (100%) w starostwie w Gryficach, w 12 postępowaniach (100%) w starostwie w Stargardzie, 12 postępowaniach (100%) w starostwie w Pajęcznie, 24 (92%) postępowaniach w Poddębicach i trzech postępowaniach (50%) w Kętrzynie. Ponadto zawiadomienia o wszczęciu postępowania w Starostwie w Poddębicach wystosowano dopiero po zebraniu materiału dowodowego dającego podstawę do wydania decyzji i po przeprowadzeniu czynności klasyfikacyjnych w terenie;
- w 56 postępowaniach prowadzonych z urzędu (28% zbadanych spraw z urzędu) nie dochowano terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, wskazanego w § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, który powinien być nie krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia. Powyższe nieprawidłowości wystąpiły w starostwach: w Pajęcznie (we wszystkich 12 postępowaniach), Poddębicach (24 z 26), Bielsku Podlaskim (19 z 25) i Bydgoszczy (jednym);

Naruszenie wymogów dotyczących zawiadamiania o wszczęciu postępowania

Niedochowanie terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie

Klasyfikowanie gruntów innych niż rolne i leśne

– w 55 postępowaniach prowadzonych na wniosek (9% zbadanych) przeklasyfikowano grunty niebędące gruntami rolnymi lub leśnymi, wbrew art. 20 ust. 3 Pkg, który stanowi, że postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonego rodzaju grupy użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych bądź gruntów leśnych. Powyższe nieprawidłowości wystąpiły w starostwach: w Zambrowie w 18 sprawach, w Inowrocławiu w 11, w Bielsku Podlaskim w siedmiu, w Poddębicach w siedmiu, w Świdwinie w pięciu, w Bartoszycach w trzech, w Pyrzycach w dwóch, w Bydgoszczy w jednej i w Brodnicy w jednej sprawie. Decyzją klasyfikacyjną można określić na nowo 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*¹⁵. Głównymi przyczynami powyższej nieprawidłowości było m.in. wcześniejsze wpisanie gruntów do EGiB niezgodnie z ich stanem faktycznym i prawnym, brak uregulowań w zakresie zmiany użytków nierolnych na rolne, przyjmowanie przeprowadzonych prac klasyfikacyjnych jako aktualizacji danych w zasobach geodezyjno-kartograficznych;

Czynności w terenie i opracowanie operatu klasyfikacyjnego przed wszczęciem postępowania

– w 52 przypadkach (9% zbadanych spraw wszczętych na wniosek) trzy z pięciu etapów klasyfikacji¹⁶, odbyły się jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego w tych sprawach. Dotyczyło to 32 (97%) spośród 33 zbadanych postępowań prowadzonych w starostwie w Bartoszycach, 12 postępowań (30%) w Brodnicy, pięciu postępowań (13%) w Pajęcznie, dwóch postępowań w Radomsku (8%) i jednego postępowania w Kętrzynie (2%). W wymienionych przypadkach protokoły będące częściami projektów ustalenia klasyfikacji, które zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji opracowują klasyfikatorzy po przeprowadzeniu odpowiednich czynności w terenie, zostały sporządzone przed złożeniem w starostwach wniosków o przeprowadzenie klasyfikacji albo w dniach złożenia wniosków. W skrajnym przypadku było to nawet na 279 dni przed złożeniem w starostwie wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji (w Bartoszycach). Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji następuje po analizie niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny

¹⁵ Taka zmiana danych ewidencyjnych wymagałaby ich aktualizacji w trybie § 45 rozporządzenia w sprawie EGiB z wykorzystaniem dostępnych źródeł danych ewidencyjnych wymienionych w art. 24 ust. 2b pkt 1 Pkg. Patrz wyrok WSA w Białymstoku z 28 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 251/20, LEX nr 3044230; wyrok WSA w Poznaniu z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 760/18.

¹⁶ Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji przeprowadzenie klasyfikacji obejmuje: (1) analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny; (2) przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie; (3) sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji; (4) rozpatrzenie zastrzeżeń do projektu klasyfikacji; (5) wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i kartograficzny, oraz po przeprowadzeniu czynności klasyfikacyjnych w terenie. Sporządzenie operatu klasyfikacyjnego przed wszczęciem postępowania administracyjnego oznacza, że etap ten – oraz dwa wcześniejsze – odbyły się z pomięciem organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie klasyfikacji. Zaznaczyć przy tym należy, że operat klasyfikacyjny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., a ta nie może być wydana przed wszczęciem postępowania administracyjnego, którego ma dotyczyć, ponieważ w takim przypadku będzie jedynie prywatnym dokumentem strony postępowania. Ustalono także, że w Starostwie w Ostródzie w siedmiu sprawach (spośród 36 zbadanych spraw zakończonych wydaniem decyzji) zgłoszenie prac geodezyjnych przez klasyfikatora nastąpiło przed wszczęciem postępowania administracyjnego (od 4 do 140 dni), a w czterech zgłoszenie to nastąpiło przed wpływem wniosku do starostwa (od 137 do 5 dni). W zaistniałym stanie faktycznym doszło do sytuacji, w których klasyfikacje w dużej mierze były przeprowadzane przez wnioskodawców, nie przez starostów, tj. z naruszeniem § 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Wynikało to m.in. z braku wewnętrznych uregulowań w zakresie prowadzenia postępowań na wnioski oraz traktowanie przedłożonych przez wnioskodawców gotowych operatów jako dowód w sprawie;

- w 52 przypadkach (7% zbadanych spraw) w starostwach w Giżycku (43) i Ostródzie (9) nie wydano decyzji o ustaleniu klasyfikacji, mimo złożonych wniosków i wszczęcia postępowania. W Starostwie w Giżycku sprawy były prowadzone przewlekłe, z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a., bez zawiadomienia stron o niezłaźwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. W 40 przypadkach decyzji nie wydano pomimo tego, że od wszczęcia postępowania upłynął ponad rok, a w trzech przypadkach ponad 6 miesięcy. W 26 sprawach starostwo nie podjęło skutecznych działań w celu uzyskania dokumentów niezbędnych do wydania decyzji, a w 17 nie podjęło działań w celu wydania decyzji, pomimo posiadania dokumentów niezbędnych w tej procedurze. W Starostwie w Ostródzie w siedmiu przypadkach działania ograniczały się do wysłania do wnioskodawców i wskazanych przez nich klasyfikatorów, zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego, przy czym od dnia wszczęcia postępowania do dnia kontroli NIK upłynęło od 502 do 1 942 dni. W kolejnych dwóch postępowaniach działania ograniczyły się do powiadomienia klasyfikatora wskazanego przez wnioskodawcę, że zgłoszona przez niego praca geodezyjna została zaniechana, (tj. w protokołach z weryfikacji ww. prac wskazano na błędy w dokumentacji, które nie zostały poprawione), przy czym pisma w tych sprawach skierowano odpowiednio po 259 i 714 dniach od wszczęcia postępowania administracyjnego. Wnioskodawców nie informowano na podstawie art. 36 k.p.a. o: przyczynie niezłaźwienia sprawy w ustawowym terminie, nowym terminie, prawie wniesienia ponaglenia, pomimo że od wszczęcia postępowania upłynęło odpowiednio 366 i 946 dni;

Niewydanie decyzji pomimo wszczęcia postępowania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Naruszenie wymogów dotyczących zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji

- w 52 postępowaniach prowadzonych z urzędu (26%) naruszono wymogi określone w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, dotyczące zawiadamiania właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektów ustalenia klasyfikacji. W Starostwie w Poddębicach w 20 sprawach (z 26 badanych) i Pajęcznie (we wszystkich 12 prowadzonych sprawach) w ogóle nie dokonano ww. zawiadomień. Natomiast we wszystkich zbadanych 12 postępowaniach w Starostwie w Stargardzie Starosta dokonywał zawiadomień właścicieli o miejscu wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, ale 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. W Starostwie w Brodnicy osiem decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano w okresie wyłożenia projektu ustalenia klasyfikacji do publicznego wglądu;
- w 49 postępowaniach prowadzonych na wniosek (8%) nie zawiadomiono wnioskodawców o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. W starostwach w Pajęcznie (we wszystkich 38 zbadanych sprawach) i Poddębicach (w 10 z 27 zbadanych spraw) do stron skierowano jedynie zawiadomienia zawierające pouczenie o możliwości zapoznania się z dokumentacją i wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału przed wydaniem decyzji (odpowiednio w terminie siedmiu lub 14 dni). W przypadku jednego postępowania (z 40 zbadanych) prowadzonego w Brodnicy w ogóle nie zawiadomiono właściciela. W pięciu przypadkach (dwa w Bydgoszczy i po jednym w Bielsku Podlaskim, Pырzyczach i Stargardzie) wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów przed upływem 14 dni od zawiadomienia właścicieli o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. Stanowiło to naruszenie § 10 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- w 10 przypadkach (spośród 50 zbadanych postępowań w Starostwie w Gryficach) Starosta wydał po dwie decyzje do każdej sprawy, obie w oparciu o ten sam protokół sporządzony przez klasyfikatora, każda podjęta po przeprowadzeniu odrębnego postępowania przez: (a) wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska¹⁷ (na podstawie art. 61 § 1 k.p.a. oraz art. 14 ust. 7 ustawy o lasach) oraz przez POD-GiK (na podstawie art. 61 § 1 k.p.a., § 4 pkt 6 i § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji). W decyzjach wydanych po zakończeniu postępowania prowadzonego przez wydział RLiOŚ, Starosta ustalał stan użytków po gleboznawczym przeklasyfikowaniu i czynił je, po stwierdzeniu ostateczności, podstawą do dokonania zmian w EGiB, pomimo że postępowania przeprowadzone były niezgodnie z przepisami (tj. m.in. nie dokonano zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu oraz nie dokonano wyłożenia projektu klasyfikacji do publicznego wglądu). Decyzje wydane w postępowaniu prowadzo-

¹⁷ Dalej: wydział RLiOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nym przez PODGiK stały się w pięciu przypadkach bezprzedmiotowe dla celów ewidencyjnych, ponieważ zmiany w EGiB zostały wcześniej dokonane na podstawie decyzji Starosty podjętych w postępowaniu prowadzonym przez wydział RLiOŚ;

- w trzech sprawach (na 50 badanych postępowaniach w Starostwie w Inowrocławiu) Starosta wydał decyzje zmieniające oznaczenie grup użytków gruntowych z: grunty rolne na: grunty zabudowane i zurbanizowane, z pominięciem przepisów ustawy o ochronie gruntów. Ww. zmiany dokonano, pomimo że w odniesieniu do działek poddanych klasyfikacjom, oznaczonych w ewidencji jako grunty orne R klasy II i IIIa nie wydano, wymaganych art. 11 ustawy o ochronie gruntów, decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji rolnej. W jednym przypadku działki objęte decyzją, jak wynikało z informacji wójta gminy, znajdowały się w obszarze, dla którego należało sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym, zgodnie z art. 7 ust. 1 w zw. ust. 2 pkt 1 ww. ustawy¹⁸, zmiana przeznaczenia tych gruntów powinna być dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i poprzedzona uzyskaniem zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W jednej z powyższych spraw klasyfikator wskazał na degradację (m.in. zagruzowanie) części gruntów rolnych, podczas gdy m.in. art. 3, art. 15 i art. 20 ustawy o ochronie gruntów wskazują na konieczność ochrony gruntów rolnych poprzez ograniczanie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, przeciwdziałanie degradacji tych gruntów i ich rekultywację. W tej sytuacji klasyfikator powinien zgłosić Staroście stwierdzony stan, a nie dokonywać zmiany użytku z rolnego na nierolny, gdyż stwierdzenie degradacji gruntów nie jest samoistną podstawą do ich wyłączenia z produkcji rolnej. Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej we wskazanych sprawach, przy zachowaniu przepisów ustawy o ochronie gruntów, wymagało wniesienia stosownych opłat w szacunkowej wysokości co najmniej 1702,5 tys. zł¹⁹. Wynikało to z niewłaściwej interpretacji uregulowań przez organ;
- w dwóch sprawach (spośród 50 badanych w Starostwie w Inowrocławiu) wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji, w wyniku której zmieniono część użytku z lasu na rolę w trybie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Powyższa zmiana powinna nastąpić w trybie określonym w art. 13 ust. 2–3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁰;

Pozostałe
nieprawidłowości
w prowadzonych
postępowaniach

¹⁸ Nie zachodziły przy tym wyłączenia określone w art. 7 ust. 1a i 2a ustawy o ochronie gruntów. W szczególności zmiana użytku z roli klasy IIIa na strefy rekreacyjno-wypoczynkowe dotyczyła łącznej powierzchni 0,8485 ha, co stanowiło o niespełnieniu przesłanki z art. 7 ust. 2a pkt 4 ww. ustawy.

¹⁹ Tj. niewymierzone należności budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego wskutek dokonanej zmiany oznaczenia gruntów z rolnych na inne niż rolne, w szczególności bez wydania przewidzianej w art. 11 ustawy o ochronie gruntów decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji rolnej i w konsekwencji bez naliczenia wynikających z art. 12 ww. ustawy opłat z tego tytułu.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 672, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w jednej sprawie w Starostwie w Pyrzycach na podstawie operatu sporządzonego przez klasyfikatora przeprowadzono reklasyfikację użytku gruntowego z pastwiska (PS) na grunt orny (R) niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Kontrola wykazała, że przedmiotowa działka położona jest na obszarze specjalnej ochrony ptaków (OSO) – Jeziora Miedwie i okolic (PLB 320005) oraz specjalnym obszarze ochrony siedlisk (SOO) – Doliny Płoni i Jeziora Miedwie (PLH 32006). Na ww. obszarach trwałe użytki zielone cenne przyrodniczo nie mogą podlegać przekształceniu lub zaorywaniu zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie wyznaczenia trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym²¹. Natomiast stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego²² w przypadku, gdy rolnik przekształcił lub zorał trwałe użytki zielone wartościowe pod względem środowiskowym, to jest obowiązany do ponownego przekształcenia tego obszaru w trwałe użytki zielone. Wskazuje to na fakt niedochowania należytej staranności przy analizie istniejących materiałów kartograficznych, przede wszystkim w zakresie uwarunkowań związanych z lokalnymi formami ochrony przyrody.

Dane w operatach klasyfikacyjnych niezgodne ze stanem faktycznym

Dla prawidłowego ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów kluczowe znaczenie ma przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenie projektu ustalania klasyfikacji, poprzedzone analizą niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny. Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji czynności te przeprowadza osoba upoważniona przez starostę, zwana klasyfikatorem.

Szczegółowe badanie prawidłowości i rzetelności danych ujętych w 42 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, przeprowadzone w terenie przez NIK z udziałem biegłych i specjalistów, wykazało, że aż w 33 operatach klasyfikacyjnych zawarto dane niezgodne ze stanem faktycznym, w tym:

- 1) w 22 operatach nieprawidłowo określono rodzaj i gatunek gleby. Powyższe nieprawidłowości stwierdzono: w Bielsku Podlaskim (3), Bartoszycach (3), Inowrocławiu (3), Kętrzynie (3), Brodnicy (2), Poddębicach (2), Bydgoszczy (1), Giżycku (1), Pajęcznie (1), Pyrzycach (1), Radomsku (1) i Stargardzie (1).

Przykład

W jednym z operatów sporządzonych dla działki położonej na terenie powiatu giżyckiego wskazano na występowanie gleby brunatnej wytworzonej z piasków, natomiast w przeprowadzonych badaniach stwierdzono, że gleby brunatne w całości rozwinięte są z materiału o uziarnieniu gliny.

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 348, ze zm.

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 278, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pominięto również, że w centralnej i północnej części działki znajdują się czarne ziemie. Konsekwencją pominięcia czarnych ziem i wytypowania niewłaściwego gatunku gleby jest błędne określenie warunków wodnych w obrębie działki.

- 2) w 17 operatach nieprawidłowo określono typ gleby. Nieprawidłowość ta wystąpiła w: Bydgoszczy (3), Bielsku Podlaskim (2), Brodnicy (2), Bartoszycach (2), Kętrzynie (2), Inowrocławiu (2), Giżycku (1), Radomsku (1) i Świdwinie (1).

Przykład

W projekcie klasyfikacji dla działki położonej na terenie powiatu inowrocławskiego gleby zostały zaklasyfikowane jako typ gleby brunatne należące do klasy IIIb gruntów ornych. Przeprowadzone badanie wykazało, że występuje tam typ czarnych ziem.

- 3) w 15 operatach nieprawidłowo określono rodzaj użytku gruntowego. Powyższe nieprawidłowości stwierdzono w: Bielsku Podlaskim (3), Bartoszycach (2), Gryficach (2), Ostródzie (2), Brodnicy (1), Bydgoszczy (1), Inowrocławiu (1), Pyrzycach (1), Stargardzie (1) i Zambrowie (1).

Przykłady

W Bielsku Podlaskim wszystkie działki pierwotnie ujęte w EGiB jako użytki kopalne (na których od wielu lat nie było prowadzone wydobywania kruszywa – piasku/żwiru lub gliny) zostały przekwalifikowane na grunty zadrzewione i zakrzewione na gruntach ornych bądź nieużytek, bez przeprowadzenia procesu rekultywacji i uzyskania decyzji starosty o uznaniu rekultywacji za zakończoną, wymaganych art. 2 ust. 1 pkt 8 i art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów.

W Bydgoszczy podczas oględzin działki stwierdzono obecność terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz), które w operacie nieprawidłowo zostały zaliczone do użytków zielonych (Ps – pastwisko).

W operacie klasyfikacyjnym sporządzonym dla działki w powiecie stargardzkim określono użytek jako grunt orny (R). Badanie wykazało, że w części działki znajdowało się boisko o nawierzchni trawiastej oraz zadaszona wiata drewniana wraz z przyległym placem wyłożonym kostką brukową. Użytkowanie tej części działki odpowiadało użytkom gruntowym, zaliczanym do rodzaju terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie 1–2

Fragment działki położonej na terenie powiatu bydgoskiego zaliczony do użytków zielonych – pastwisko (Ps)



Zdjęcie 3–4

Fragment działki położonej na terenie powiatu stargardzkiego określony w operacie klasyfikacyjnym jako grunt orny (R)





Źródło: materiały własne NIK z przeprowadzonych oględzin.

- 4) w 13 operatach nieprawidłowo określono klasę bonitacyjną. Nieprawidłowość ta wystąpiła w projektach klasyfikacyjnych w: Bydgoszczy (2), Bielsku Podlaskim (2), Bartoszycach (1), Brodnicy (1), Inowrocławiu (1), Kętrzynie (1), Ostródzie (1), Pajęcznie (1), Pyrzycach (1), Radomsku (1) i Zambrowie (1).

Przykład

W operatach klasyfikacyjnych dla działek położonych na terenie powiatu ostródzkiego (1) i kętrzyńskiego (1) ustalono klasę RIVa. Przeprowadzone badania potwierdziły brak zasadności dla takiej klasyfikacji ze względu na dominację gleb klasy IIIb.

Wynikało to z przekonania organów o braku podstaw do poddania w wątpliwość jakości prac wykonanych przez klasyfikatora.

W okresie objętym kontrolą sześć starostw (w Bartoszycach, Bydgoszczy, Kętrzynie, Ostródzie, Świdwinie i Zambrowie) zlecało wykonanie opinii dotyczącej poprawności przeprowadzonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przeznaczając na to środki (własne i z uzyskanej dotacji z budżetu państwa) w łącznej wysokości 212,3 tys. zł. Powyższe środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

W latach 2017–2022 (I kwartał) skontrolowane starostwa wydały z urzędu 1028 (38%) spośród 2703 decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W 15 starostwach (w Bartoszycach, Bielsku Podlaskim, Brodnicy, Bydgoszczy, Giżycku, Gryficach, Inowrocławiu, Kętrzynie, Ostródzie, Pajęcznie, Poddębicach, Radomsku, Stargardzie, Świdwinie, Zambrowie) postępowania z urzędu dotyczyły gruntów po zalesieniu dokonanym na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (§ 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji); w pięciu starostwach (Bielsk Podlaski, Giżycko, Ostróda, Pyrzyce, Zambrów)

Przeprowadzanie
gleboznawczej
klasyfikacji z urzędu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

gruntów, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji EGiB (§ 4 pkt 4); w dwóch starostwach (Pajęczno, Poddębice) gruntów objętych postępowaniem scaleniowym (§ 4 pkt 3).

Z informacji pozyskanych przez NIK od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynikało, że w Starostwie w Bartoszycach nie przeprowadzono z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów po zalesieniu jednej działki²³. Stanowiło to naruszenie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

Z informacji pozyskanych przez NIK od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wynika, że powiaty inowrocławski (w jednym przypadku) i bartoszycki (w jednym z dwóch przypadków) nie przeprowadziły gleboznawczych klasyfikacji gruntów poddanych melioracji, o łącznej powierzchni 12,28 ha, po okresie trzech lat od zakończenia inwestycji melioracyjnych odpowiednio w 2013 r. i 2014 r. Naruszono tym § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Starosta Bartoszycki wskazał, że w jednym przypadku nie uzyskał informacji o przeprowadzonej melioracji, natomiast Starostwo w Inowrocławiu informację o konieczności sklasyfikowania ww. obszaru uzyskało z pisma Kujawsko-Pomorskiego WINGiK z 20 października 2021 r. Starosta Inowrocławski wskazywał na brak środków finansowych w danym roku na przeprowadzenie prac klasyfikacyjnych z urzędu.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 196 ust. 1–2 i 14 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²⁴ dane na temat urządzeń melioracji wodnych zawarte są w ewidencji melioracji wodnych prowadzonej przez Wody Polskie. Natomiast z art. 196 ust. 6 Prawa wodnego wynika, że ewidencję melioracji wodnych udostępnia się do wglądu nieodpłatnie.

Aktualizacja w EGiB danych wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji

Poza prowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów, obowiązkiem starosty – wynikającym z art. 7d pkt 1 lit. a Pgg – jest prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. b Pgg informacje zawarte w EGiB podlegają aktualizacji z urzędu, jeżeli ich zmiany wynikają m.in. z ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawach o zatwierdzeniu gleboznawczej klasyfikacji gruntu (art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. g Pgg). Zadaniem starosty związanym z prowadzeniem EGiB jest m.in. utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. Zgodnie z art. 23 ust. 7 Pgg (oraz § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB) aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. Oznacza to, że obowiązkiem starosty jest dokonanie zmian w EGiB wynikających z wydanych przez siebie decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów, najpóźniej w terminie 30 dni od dnia, w którym dana decyzja stała się ostateczna.

²³ Z informacji uzyskanych z ARiMR wynikało, że w dwóch starostwach (Bartoszyce i Kętrzyn) nie przeprowadzono z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów po zalesieniu łącznie 15 działek, jednakże w pismach przesłanych przez ARiMR do ww. starostw nie było informacji o 14 z 15 ww. działek.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm., dalej: Prawo wodne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spośród 785 zbadanych postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów w 147 (19%) stwierdzono nieprawidłowości związane z aktualizacją danych w EGiB wynikających z decyzji wydanych w tych postępowaniach:

- w 126 postępowaniach (16% zbadanych spraw) zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB po upływie 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. Dotyczyło to: 20 spraw w Brodnicy (przekroczenie terminu od 35 do 1006 dni), 20 spraw w Giżycku (przekroczenie od dwóch do 144 dni), 19 spraw w Bielsku Podlaskim (przekroczenie od 31 do 258 dni), 13 spraw w Pajęcznie (przekroczenie od 31 do 273 dni), 11 spraw w Bartoszycach (przekroczenie od czterech do 642 dni), 10 spraw w Inowrocławiu (przekroczenie od 33 do 181 dni), dziewięciu spraw w Gryficach (przekroczenie od 33 do 238 dni), dziewięciu spraw w Kętrzynie (przekroczenie od trzech do 31 dni), czterech spraw w Poddębicach (przekroczenie od 33 do 106 dni), trzech spraw w Bydgoszczy (przekroczenie od 33 do 49 dni), trzech spraw w Ostródzie (przekroczenie od 31 do 41 dni), trzech spraw w Zambrowie (przekroczenie od czterech do 16 dni), dwóch spraw w Pyrzycach (przekroczenie od 47 do 208 dni). W skrajnych przypadkach od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów stała się ostateczna do dokonania zmian w EGiB upłynęły: ponad 2 lata i 7 miesięcy (powiat brodnicki), ponad rok i 7 miesięcy (powiat bartoszycki), 273 dni (powiat pajęczański), 258 dni (powiat bielski), 238 dni (powiat gryficki), 208 dni (powiat pyrzycki), 181 dni (powiat inowrocławski), 144 dni (powiat giżycki). Głównymi przyczynami opóźnień w aktualizacji powyższych danych były m.in. zaniedbania i niedopatrzenia pracowników, przeoczenie obowiązujących terminów, przewlekłe przekazywanie dokumentów pomiędzy stanowiskami spowodowane obciążeniem pracą oraz nieobecnościami pracowników, cyfryzacja dokumentacji. Zdaniem NIK, świadczy to o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w odniesieniu do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- w 21 postępowaniach dokonano zmian w EGiB przed dniem, w którym decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. Dotyczyło to 10 spraw w powiecie brodnickim, ośmiu spraw w powiecie poddębickim, dwóch spraw w powiecie świdwińskim, jednej sprawy w powiecie stargardzkim.

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

Spośród 785 zbadanych postępowań w 171 (22%) zawiadomienia o zmianach dokonanych w EGiB wynikających z prawomocnych decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przekazano organom podat-

Zawiadomianie organów podatkowych o zmianach w EGiB

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kowym w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia dokonania tych zmian. W odniesieniu do spraw, w których zmiana w EGiB nastąpiła sprzed 31 lipca 2021 r. takie działania NIK oceniła jako nierzetelne. Natomiast w odniesieniu do spraw zakończonych po 31 lipca 2021 r. było to działanie niezgodne z § 35 ust. 1 nowego rozporządzenia w sprawie EGiB, który nakazuje zawiadomić właściwe organy o zmianie w EGiB w terminie 14 dni od dnia jej dokonania. Występowanie opóźnień w przekazywaniu ww. zawiadomień stwierdzono w 11 skontrolowanych starostwach. Dotyczyło to 46 spraw w starostwie w Bydgoszczy, 29 spraw w Gryficach, 26 spraw w Poddębicach, 22 spraw w Inowrocławiu, 19 spraw w Pajęcznie, siedmiu spraw w Bielsku Podlaskim, siedmiu spraw w Ostródzie, pięciu spraw w Giżycku, pięciu spraw w Zambrowie, trzech spraw w Stargardzie, dwóch spraw w Pyrzycach. W skrajnych przypadkach organy podatkowe zostały zawiadomione o zmianach w EGiB przez: Starostę Poddębickiego po ponad 4 latach i 8 miesiącach, Starostę Gryfickiego po ponad 4 latach i 5 miesiącach, Starostę Pyrzyckiego po 380 dniach. Starosta Gryficki w jednej sprawie zakończonej decyzją z 23 marca 2018 r. w ogóle nie przekazał informacji o zmianach dokonanych w EGiB do właściwej gminy, a w 20 sprawach w prowadzonej dokumentacji nie odnotowano daty przekazania ww. informacji. Głównymi przyczynami powyższych nieprawidłowości były m.in. niedopatrzenia pracowników, przeoczenie obowiązujących terminów, okresowe zbiorcze przekazywanie informacji o zmianach w EGiB.

Nieaktualne dane w EGiB

Aktualność danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, NIK sprawdziła na przykładzie 14 działek stanowiących odpowiednio własność Skarbu Państwa i powiatu. Badania terenowe z udziałem biegłych i specjalistów, powołanych przez NIK wykazały, że w 10 przypadkach dane w operacie ewidencyjnym nie były aktualne. Stwierdzone nieprawidłowości wystąpiły w powiatach: bartoszyckim, bielskim, bydgoskim, giżyckim, gryfickim, kętrzyńskim, ostródzkim, pajęczańskim, poddębickim i stargardzkim. Wynikało to m.in. z braku środków finansowych na przeprowadzenie z urzędu okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych.

Przykład

W powiecie kętrzyńskim oględziny działki, dla której w EGiB występowały trzy kontury: ŁIV, W-ŁIV, oraz RIVa, wykazały, że zapisy w EGiB są niezgodne ze stanem rzeczywistym w zakresie gatunku gleb oraz klas bonitacyjnych dla 92,5% powierzchni działki. Klasa RIVa jest niezgodna z rzeczywistością, ponieważ teren jest wykorzystywany, jako teren rekreacyjno-wypoczynkowy, a w jego obrębie znajdują się altany wypoczynkowe, ławki, miejsca na ognisko, rabaty kwiatowe, zadbane trawniki, infrastruktura rekreacyjna (bujawki itp.), składy drewna, szpaler drzew. Kontur ten w całości powinien być zaliczony do grupy użytków Bz – tereny rekreacyjno-wypoczynkowe. Stwierdzono także niezgodność odnośnie gatunku gleby. Na mapie klasyfikacyjnej z 1962 r. oraz mapie glebowo-rolniczej w obrębie większości działki występują gliny, natomiast przeprowadzone badanie wykazało piasek gliniasty mocny na glinie lekkiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie 5–6

Fragment działki oznaczony w EGiB jako grunty orne i łąki



Źródło: materiały własne NIK z przeprowadzonych oględzin.

NIK wskazuje, że dane w EGiB stanowią m.in. podstawę planowania przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami i ewidencji gospodarstw rolnych, a od ich rzetelności zależy m.in. to, czy naliczono właściwe stawki podatku rolnego, czy należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej nie były zaniżane, czy przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze było prawidłowe.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 Pgg podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, tj. właściciele nieruchomości, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – oprócz właścicieli – inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa znajdują się te nieruchomości, zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Działania kontrolne i nadzorcze

W 15 spośród 16 skontrolowanych starostw realizacja zadań z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem odrębnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Jedynie w Starostwie w Bydgoszczy gleboznawcza klasyfikacja gruntów została objęta w 2018 r. kontrolą wewnętrzną. Natomiast w starostwach w Giżycku i Ostródzie w ramach procedur wewnętrznych w wydziałach właściwych ds. geodezji przeprowadzane były kontrole wybranych stanowisk pracy/zadań w zakresie prowadzenia spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Ww. kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

W ocenie NIK brak kontroli wewnętrznych oraz skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości świadczą o tym, że nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był nierzetelny.

W okresie objętym kontrolą w połowie z kontrolowanych powiatów zidentyfikowano co prawda ryzyka związane z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów, lecz w większości przypadków były one określane na niskim poziomie. Jako działania zapobiegające zidentyfikowanym ryzykom wskazywano: szkolenia pracowników, monitorowanie obowiązujących przepisów prawnych, powierzanie prowadzenia postępowań doświadczonym pracownikom, odciążanie pracowników poprzez zatrudnianie stażystów, konsultacje z radcą prawnym i WINGiK.

W lutym 2022 r. w starostwach w Bartoszycach i Stargardzie ustalono procedury/zalecenia do przeprowadzania czynności związanych z wykonywaniem postępowań administracyjnych w sprawie przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W 2019 r. i 2021 r. zakres gleboznawczej klasyfikacji gruntów był częścią kontroli przeprowadzonych przez WINGiK w starostwie w Gryficach (jedna kontrola) i Świdwinie (jedna kontrola sprawdzająca).

Stwierdzone w trakcie kontroli w Starostwie w Gryficach nieprawidłowości dotyczyły m.in. realizacji zadań starosty jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, określonych w art. 7d ustawy Pgg, nie przy pomocy geodety powiatowego usytuowanego w strukturach starostwa lecz przy pomocy PODGiK, co stanowiło naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Pgg; przekroczeniu ustawowego terminu na wprowadzanie zmian w bazie EGiB, tj. 30 dni od dnia otrzymania dokumentów będących podstawą zmian dla 70% przypadków kontrolowanych zmian, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 7 ustawy Pgg i § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB. Zalecenia pokontrolne w zakresie struktury organizacyjnej nie zostały zrealizowane do dnia zakończenia kontroli NIK (tj. do 24 września 2022 r.). W Starostwie w Świdwinie WINGiK sprawdził realizację zaleceń pokontrolnych z 2016 r. Sformułowane wnioski zostały zrealizowane.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy działania starostów zapewniły prawidłowe wykonanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów?

Cel główny kontroli

1. Czy doboru i upoważnienia osób do przeprowadzenia klasyfikacji gruntów dokonywano zgodnie z przepisami prawa, rzetelnie i gospodarnie?
2. Czy postępowania klasyfikacyjne były przeprowadzane prawidłowo, a działania klasyfikatorów rzetelnie nadzorowane?

Cele szczegółowe

Kontrolę przeprowadzono w łącznie 16 starostwach powiatowych z terenu województw: kujawsko-pomorskiego (3), łódzkiego (3), podlaskiego (2), warmińsko-mazurskiego (4), zachodniopomorskiego (4) oraz w jednej samodzielnej jednostce organizacyjnej powiatu.

Zakres podmiotowy

Czynności kontrolne przeprowadzono w starostwach powiatowych oraz jednostce organizacyjnej powiatu na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

Kryteria kontroli

Lata 2017–2022 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności. Kontrola została przeprowadzona jako kontrola planowa koordynowana, z inicjatywy NIK, w okresie od 13 czerwca 2022 r. do 25 października 2022 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach realizacji kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano informacje od czterech kategorii jednostek niekontrolowanych:

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

- Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie gruntów zmeliorowanych;
- Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gruntów zalesionych;
- Wojewódzkich Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w zakresie liczby decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz liczbie przeprowadzonych kontroli w ww. tematyce;
- organów podatkowych w zakresie otrzymywanych informacji o zmianie klasyfikacji gruntów.

Wyniki kontroli przedstawiono w 17 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 90 wniosków pokontrolnych. Z powyższych wniosków zrealizowano 56, w trakcie realizacji jest 23.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Starosta Bielski zgłosił dwa zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej oddalił ww. zastrzeżenia.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 1702,6 tys. zł.

Finansowe rezultaty kontroli

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim	Sławomir Snarski
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Starostwo Powiatowe w Zambrowie	1. Zbigniew Jach, od dnia 27 lipca 2022 r. 2. Stanisław Oźlański od 23 listopada 2018 r. do dnia 27 lipca 2022 r. 3. Robert Rosiak, od 29 grudnia 2014 r. do 23 listopada 2018 r.
3.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Starostwo Powiatowe w Brodnicy	Piotr Boiński
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy	Wojciech Porzych
5.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	1. Wiesława Pawłowska od 20 listopada 2018 r. 2. Tadeusz Majewski od 25 listopada 2006 r. do 19 listopada 2018 r.
6.	Delegatura NIK w Łodzi	Starostwo Powiatowe w Poddębicach	1. Małgorzata Komajda od dnia 23 listopada 2018 r. 2. Ryszard Rytter od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
7.	Delegatura NIK w Łodzi	Starostwo Powiatowe w Radomsku	1. Beata Pokora od 20 stycznia 2018 r. 2. Andrzej Plutecki od 28 listopada 2014 r. do 19 stycznia 2018 r.
8.	Delegatura NIK w Łodzi	Starostwo Powiatowe w Pajęcznie	1. Zbigniew Gajęcki od 23 listopada 2018 r. 2. Jan Ryś od 26 listopada 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
9.	Delegatura NIK w Olsztynie	Starostwo Powiatowe w Bartoszycach	1. Jan Nadolny od 22 listopada 2018 r. 2. Wojciech Prokocki od 24 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
10.	Delegatura NIK w Olsztynie	Starostwo Powiatowe w Giżycku	1. Mirosław Drzażdżewski od 22 listopada 2018 r. 2. Waław Strażewicz od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
11.	Delegatura NIK w Olsztynie	Starostwo Powiatowe w Kętrzynie	1. Michał Kochanowski od 22 listopada 2018 r. 2. Jarosław Pieniak od 26 lutego do 22 listopada 2018 r. 3. Ryszard Niedziółka od 12 grudnia 2014 r. do 26 lutego 2018 r.
12.	Delegatura NIK w Olsztynie	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	Andrzej Wiczkowski
13.	Delegatura NIK w Szczecinie	Starostwo Powiatowe w Gryficach	1. Ryszard Chmielowicz od 23 listopada 2018 r. 2. Kazimierz Sać od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.

ZAŁĄCZNIKI

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
14.	Delegatura NIK w Szczecinie	Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Gryficach	Andrzej Olszak
15.	Delegatura NIK w Szczecinie	Starostwo Powiatowe w Pyrzycach	Stanisław Stępień
16.	Delegatura NIK w Szczecinie	Starostwo Powiatowe w Stargardzie	Iwona Wiśniewska
17.	Delegatura NIK w Szczecinie	Starostwo Powiatowe w Świdwinie	Mirosław Majka

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

We wszystkich skontrolowanych jednostkach sformułowano oceny w formie opisowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim	<p>W Starostwie prawidłowo zorganizowano realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wyznaczono komórkę organizacyjną do prowadzenia tych spraw i osoby odpowiedzialne, posiadające przygotowanie merytoryczne i doświadczenie. Wymagano tego również od klasyfikatorów, co pracownicy Starostwa weryfikowali przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności klasyfikacyjnych na konkretnych działkach gruntu. Do publicznej wiadomości podano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania przedmiotowych spraw. Z zachowaniem zasady konkurencyjności wyłoniono klasyfikatorów w klasyfikacjach przeprowadzanych z urzędu.</p>	<p>Nadzór nad prowadzeniem spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Realizacja tych zadań nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych lub audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych, w sytuacji gdy kontrola NIK wykazała liczne nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań klasyfikacyjnych, polegające m.in. na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieustaleniu w postępowaniach prowadzonych na wniosek wysokości kosztów wynagrodzenia klasyfikatorów w drodze postanowienia, dopuszczając do bezpośrednich rozliczeń wnioskodawcy z klasyfikatorem, co stanowiło naruszenie art. 264 § 1 k.p.a.; - niezachowaniu terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, stosownie do § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów; - wydaniu decyzji dotyczących gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, co stanowiło naruszenie art. art. 20 ust. 3 Pgg, a przy tym w trzech z tych spraw w projektach ustalenia klasyfikacji poddanych szczegółowej weryfikacji stwierdzono nieprawidłowe określenie rodzaju użytku oraz częściowe braki zgodności typu, rodzaju lub gatunku gleb bądź klasy bonitacyjnej; - niedochowaniu ustawowych terminów załatwienia sprawy i niewywiązywanie się z obowiązku zawiadomienia stron o niezakończeniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, czym naruszono przepisy art. 35 § 3 i art. 36 k.p.a.; - nieterminowym dokonaniu zmian w EGiB oraz nieterminowym przekazaniu organom podatkowym informacji o tych zmianach.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
2.	Starostwo Powiatowe w Zambrowie	<p>W okresie objętym kontrolą Starostwo było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a osoba wykonująca te zadania posiadała odpowiednie kwalifikacje. Z zachowaniem zasady konkurencyjności wyłoniono klasyfikatorów w klasyfikacjach przeprowadzanych z urzędu. Starosta każdorazowo wydawał upoważnienie dla klasyfikatora dla danej sprawy. Od października 2021 r. na stronie BIP Starostwa zamieszczono informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.</p>	<p>W Starostwie sprawowano nadzór nad realizacją zadań związanych z klasyfikacją gruntów, jednakże nie był on w pełni skuteczny. Do 2022 r. doboru osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu i na wniosek dokonywano w Starostwie w sposób niejednorodny. Nieprawidłowości stwierdzono w badanych postępowaniach w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów i polegały one m.in. na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - przekroczeniu terminu wydania decyzji, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. oraz nieinformowaniu stron o niezakończonym w terminie, niepodaniu przyczyn zaistniałego stanu rzeczy, nowych terminów załatwienia sprawy oraz niepouczeniu o prawie do wniesienia ponaglenia; - bezzasadnym wydaniu zawiadomień wszczęciu postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w postępowaniach wszczętych na wniosek; - nieustaleniu w postępowaniach prowadzonych na wniosek wysokości kosztów wynagrodzenia klasyfikatorów w drodze postanowienia, dopuszczając do bezpośrednich rozliczeń wnioskodawcy z klasyfikatorem, co stanowiło naruszenie art. 264 § 1 k.p.a.; - wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów w odniesieniu do gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi; - nieterminowym informowaniu organów podatkowych o zmianach mających znaczenie dla wymiaru podatków, a także nieterminowym dokonywaniu zmian w EGIB. <p>Na podstawie badań przeprowadzonych z udziałem powołanego biegłego stwierdzono jeden przypadek niezasadnej zmiany klasy gruntów.</p>
3.	Starostwo Powiatowe w Brodnicy	<p>W strukturze Starostwa prawidłowo wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osobę odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, która posiadała odpowiednią wiedzę i doświadczenie. Na stronie BIP Starostwa udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.</p>	<p>Nadzór nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych był niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, w szczególności stwierdzono przypadki polegające m.in. na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zaniechaniu wyznaczenia klasyfikatora do wykonania czynności klasyfikacyjnych w konkretnej sprawie; - nieprzestrzeganiu zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i niewydaniu w tych sprawach postanowień; - wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że: trzy z pięciu etapów procesu przeprowadzania klasyfikacji, odbyło się jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego; - wydaniu decyzji, pomimo że nie upłynął 14-dniowy okres możliwości wniesienia zastrzeżeń do projektu klasyfikacji; - w poddanych szczegółowej weryfikacji projektach ustalenia klasyfikacji nieprawidłowo określono typ i gatunek gleb. <p>Ponadto na jednej działce zaniżono klasę bonitacyjną, a na jednej ustalono częściowo niezgodnie ze stanem rzeczywistym rodzaj użytku gruntowego.</p>

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
4.	Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy	<p>W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, które posiadały odpowiednie do powierzonych zadań – doświadczenie i wiedzę. Od klasyfikatorów wymagano posiadania i udokumentowania wykształcenia oraz doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb, a ich wybór odbywał się zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi Starostwa. Spełnianie wymagań weryfikowali pracownicy Starostwa przed wydaniem upoważnień do prowadzenia czynności z zakresu klasyfikacji gruntów. Realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów była przedmiotem jednej kontroli wewnętrznej w 2018 r., a w 2017 r. na zlecenie Starosty przeprowadzono kontrole dwóch projektów ustalenia klasyfikacji.</p>	<p>Nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, w szczególności stwierdzono przypadki polegające na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji, mimo że w poddanych szczegółowej weryfikacji projektach ustalenia klasyfikacji zawarto dane niezgodne ze stanem rzeczywistym, m.in. w zakresie klasy bonitacyjnej gleb; - wydaniu decyzji na podstawie protokołów z przeprowadzenia klasyfikacji, w których nie zawarto informacji o: stosunkach wodnych, istniejących budowach wodno-melioracyjnych, dominujących rodzajach użytków gruntowych, typach gleb oraz dominujących klasach bonitacyjnych; - przekroczeniu terminu na wydanie decyzji w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, co stanowiło naruszenie wymogów k.p.a.; - zawiadomieniu właściwych urzędów gmin o zmianach w EGiB w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia, w którym dokonano tych zmian. <p>Ponadto w BIP Starostwa nie zamieszczono informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.</p>
5.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	<p>Starostwo było prawidłowo przygotowane do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wybór klasyfikatorów odbywał się w sposób konkurencyjny, na podstawie obowiązujących uregulowań wewnętrznych Starostwa, spośród osób legitymujących się stosowną wiedzą i doświadczeniem. Ponadto wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację i nadzór nad zadaniami z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W postępowaniach odpowiednio upoważniano klasyfikatorów. Zapewniono także czynny udział stron w każdym stadium i prawidłowo obciążano je kosztami przeprowadzonych prac.</p>	<p>Nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, w szczególności stwierdzono przypadki polegające na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - niedochowaniu ustawowych terminów załatwiania sprawy i niewywiązywanie się z obowiązku zawiadomienia stron o niezakończonym w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, czym naruszono przepisy art. 35 § 3 i art. 36 k.p.a.; - niekompletności protokołów z przeprowadzonej klasyfikacji; - naruszeniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych; - przeprowadzeniu gleboznawczych klasyfikacji gruntów innych niż rolne i leśne, co było sprzeczne z ustawą Pgg; - nieterminowym informowaniu organów podatkowych o zmianach mających znaczenie dla wymiaru podatków, a także nieterminowym dokonywaniu zmian w EGiB; - niesklasyfikowaniu z urzędu gruntów po melioracji.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
6.	Starostwo Powiatowe w Poddębicach	<p>W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Starostwo dokonywało wyboru klasyfikatorów w sprawach wszczętych z urzędu na podstawie regulaminów udzielania zamówień publicznych. Klasyfikatorom wydawano upoważnienia do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych na określonych działkach w konkretnych postępowaniach. Wydatki poniesione na realizację zadań z zakresu klasyfikacji gruntów w sprawach wszczętych z urzędu zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone. Na stronie BIP Starostwa była udostępniona karta usługi w zakresie składania wniosku o dokonanie zmian w gleboznawczej klasyfikacji gruntów.</p>	<p>Działania Starosty nie zapewniły prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Dobór osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji prowadzono w sposób niejednolity. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, w szczególności polegające na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - przekroczeniu terminu wydania decyzji, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., bez zawiadomienia stron o niezłaźwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki, nowym terminie załaźwienia sprawy oraz prawie do wniesienia ponaglenia, określonym w art. 36 k.p.a.; - nieprzestrzeganiu zasad w odniesieniu do ustalenia kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i niewydaniu w tych sprawach postanowień; - niezawiadomianiu wnioskodawców o możliwości zgłaźzania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia; - niezawieraniu w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania elementów wymaganych przepisami prawa – danych klasyfikatora, terminu przeprowadzenia klasyfikacji oraz jej harmonogramu; - przeklasyfikowaniu gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi; - opóźnieniu we wprowadzaniu zmian do EGIB oraz przy przekazywaniu informacji o tych zmianach do właściwych gmin.
7.	Starostwo Powiatowe w Radomsku	<p>Starosta dokonał gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla wszystkich działek gruntu, dla których istniał taki obowiązek. Pracownicy Starostwa posiadali kompetencje w zakresie realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wydatki na zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów poniesiono zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo je zaewidencjonowano i rozliczono. Wyboru osób do przeprowadzenia klasyfikacji gruntów z urzędu Starosta dokonywał zgodnie z przepisami prawa. Kompetencje wymagane od klasyfikatorów dawały potencjalną gwarancję prawidłowego wykonania czynności klasyfikacyjnych.</p>	<p>Prowadzone przez Starostę działania nie zapewniały w pełni prawidłowego wykonania klasyfikacji, z powodu braku rzetelnego nadzoru nad postępowaniami w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przydział obowiązków służbowych był nieadekwatny do posiadanych kompetencji poszczególnych pracowników. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, w szczególności polegające na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - przekroczeniu terminu wydania decyzji, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a., bez zawiadomienia stron o niezłaźwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki, nowym terminie załaźwienia sprawy oraz prawie do wniesienia ponaglenia, określonym w art. 36 k.p.a.; - nieprzestrzeganiu zasad w odniesieniu do ustalenia kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i niewydaniu w tych sprawach postanowień; - niewskazaniu w upowaźnieniu do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów lokalizacji i numeru działki gruntu, która miała podlegać klasyfikacji; - czynności w terenie (sporządzenie protokołu) odbyły się przed wszczęciem postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów; - zaakceptowaniu dokumentacji przedstawionej przez klasyfikatora, pomimo braku wykonania odkrywek glebowych. Brak wykonania odkrywek spowodował niezgodność gatunku gleby ze stanem rzeczywistym i częściowy brak zgodności typu gleby oraz brak zgodności ze stanem rzeczywistym ustalenia klasy użytków gruntowych, co potwierdził biegły z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
8.	Starostwo Powiatowe w Pajęcznie	Struktura organizacyjna Starostwa oraz zakres zadań stosownej komórki organizacyjnej umożliwiły wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu. Wydatki poniesione na zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone. Sprawdzenia kwalifikacji zawodowych klasyfikatorów dokonywano rzetelnie, w oparciu o dokumenty potwierdzające ich przygotowanie do wykonywania zadań, którymi dysponowało Starostwo.	<p>Prowadzone przez Starostę działania nie zapewniały prawidłowego wykonania klasyfikacji, z powodu braku rzetelnego nadzoru nad postępowaniami w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, w szczególności polegające na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dokonywaniu w sposób niejednolity doboru osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów z urzędu i na wniosek, z tego w przypadku postępowań prowadzonych z urzędu w sposób niezgodny z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi w zakresie udzielania zamówień publicznych; - w postępowaniach prowadzonych na wniosek, wyboru klasyfikatorów dokonywali sami wnioskodawcy, którzy następnie wypłacali im bezpośrednio wynagrodzenie, co nie znajdowało podstaw w powszechnie obowiązujących przepisach prawa; - niewydawaniu przez starostę upoważnień dla klasyfikatorów oraz nierzetelne nadzorowanie ich działań. Sporządzone projekty klasyfikacji, obejmujące mapę i protokół, nie zawierały części elementów wymaganych przepisami prawa; - nieterminowym wydawaniu decyzji i niezawiadomianiem stron o niezłaźwieniu sprawy w terminie; - niezawiadomianiu wnioskodawców w postępowaniach wszczętych na wniosek o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia; - w postępowaniach wszczętych z urzędu zawiadomienia nie zawierały elementów wymaganych przepisami prawa; - niezawiadomianiu właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektów ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed tym terminem; - wprowadzaniu ze zwłoką do EGiB danych wynikających z decyzji w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów; - przekazywaniu z opóźnieniem informacje o wprowadzonych zmianach do właściwych gmin.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
9.	Starostwo Powiatowe w Bartoszycach	<p>W okresie objętym kontrolą Starostwo było organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zdanie te przypisano zarówno jednej z komórek organizacyjnych Starostwa jak i pracownikom posiadającym odpowiednie wykształcenie i doświadczenie. Na stronie BIP udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Od klasyfikatorów wymagano udokumentowania wykształcenia i praktyki z zakresu klasyfikacji gleb. Spełnianie tych wymagań weryfikowano przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu klasyfikacji gruntów na terenie powiatu.</p>	<p>Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych, w latach 2017–2021, postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, co wskazuje na niewłaściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej w tym obszarze. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły głównie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieprzestrzegania określonych w k.p.a. zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora w postępowaniach administracyjnych wszczętych na wniosek; - poddania klasyfikacji gruntów innym niż rolne lub leśne; - niewyznaczenia klasyfikatora do wykonania czynności w postępowaniach prowadzonych na wniosek; - nieprzestrzegania określonych w k.p.a. terminów na wydanie decyzji; - nieterminowego dokonania zmian w EGIB.
10.	Starostwo Powiatowe w Giżycku	<p>Realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przydzielono wyodrębnionej w strukturze Starostwa komórce organizacyjnej i powierzono je wyznaczonym osobom, które posiadały odpowiednie do powierzonych zadań wiedzę i doświadczenie. W BIP Starostwa zamieszczono m.in. informacje dotyczące przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Starosta ustalił zasady wyboru kandydata na upoważnionego klasyfikatora gruntów, określając jego zadania dla prawidłowego wykonania klasyfikacji gruntów.</p>	<p>Prowadzenie spraw związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów i nadzór nad jej wykonaniem odbywało się w większości badanych przypadków z naruszeniem przepisów i zasad rzetelnego działania. Stwierdzono że:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zaniechano wyznaczenia klasyfikatora do wykonania czynności w postępowaniach prowadzonych na wniosek strony; - nie przestrzegano terminów na wydanie decyzji; - nieterminowo dokonywano zmian w EGIB oraz informowano stosowne gminy o dokonaniu tych zmian; - nierzetelnie weryfikowano, składane w ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, operaty z klasyfikacji gruntów, które nie posiadały niektórych elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji gruntów. <p>Powyższe wskazuje na to, że realizowany w starostwie nadzór nad realizacją zadań związanych z klasyfikacją gruntów był nieskuteczny.</p>

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
11.	Starostwo Powiatowe w Kętrzynie	<p>Starostwo było organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami przeprowadzono postępowania dotyczące wyboru klasyfikatorów, rzetelnie weryfikując spełnienie przez nich wymagań w zakresie wykształcenia jak i doświadczenia.</p> <p>Liczba stwierdzonych nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach malała w kolejnych latach okresu objętego kontrolą, a zadania związane z klasyfikacją gruntów zostały ujęte w przeprowadzonej w 2021 r. analizie ryzyka.</p>	<p>Sprawowany w Starostwie nadzór nad realizacją zadań związanych z klasyfikacją gruntów nie był w pełni skuteczny. Nieprawidłowości stwierdzono w większości badanych postępowań w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a dotyczyły one głównie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieprzestrzegania terminów na wydanie decyzji; - niewyznaczeniu klasyfikatora do wykonania czynności w postępowaniach prowadzonych na wniosek strony; - nieterminowego dokonania zmian w EGiB; - nierzetelnego weryfikowania operatów z klasyfikacji gruntów składanych w ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej; - niezasadnej zmiany klasy gruntu oraz braku zgodności danych zawartych w EGiB ze stanem faktycznym, w zakresie klasy bonitacyjnej gruntu; - niewywiązania się z ustawowego obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na obszarze powiatu.
12.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	<p>W okresie objętym kontrolą Starostwo było organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, gdyż zadania te przypisano wydzielonym w strukturze komórkom organizacyjnym oraz pracownikom posiadającym odpowiednie wykształcenie i doświadczenie.</p> <p>Na stronie BIP udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia klasyfikacji gruntów.</p>	<p>W latach 2017–2022 (I kwartał) w Starostwie nie zapewniono wystarczającego nadzoru nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych w tym zakresie postępowaniach administracyjnych dotyczące m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - naruszenia przepisów k.p.a. w zakresie przekraczania terminu na wydanie decyzji oraz niewywiązania się z obowiązków wynikających z art. 36 k.p.a.; - nieustalania w postępowaniach prowadzonych na wniosek w drodze postanowienia wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz terminu i sposobu ich uiszczenia, do czego zobowiązywał art. 264 § 1 k.p.a.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
13.	Starostwo Powiatowe w Gryficach	<p>Starosta określił wymogi, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora, dające gwarancję prawidłowego wypełnienia powierzonych zadań. W sprawach prowadzonych z urzędu wybór klasyfikatora dokonywany był w trybie zapytania ofertowego. Wydatki w tym zakresie poniesione były zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone (z wyjątkiem jednego zamówienia). Na stronie BIP Starostwa udostępniano link do strony Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej z informacjami o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.</p>	<p>W okresie objętym kontrolą sposób organizacji zadań w Starostwie z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie zapewniał ich prawidłowego i rzetelnego wykonania, tj.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - od 31 stycznia 2019 r. realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie odbywała się przy pomocy geodety powiatowego usytuowanego w strukturach starostwa, lecz przy pomocy PODGiK – samodzielnej jednostki organizacyjnej powiatu, co stanowiło naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 b Pgg; - w sprawach prowadzonych na wniosek nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i art. 263 k.p.a. w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tej sprawie postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 k.p.a.; - nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów sprawowany był nierzetelnie. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w badanych postępowaniach w zakresie zgodności z przepisami prawa, skuteczności i terminowości działań oraz niezgodności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji ze stanem rzeczywistym.
14.	Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Gryficach	<p>W okresie objętym kontrolą sposób organizacji zadań w Ośrodku z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wynikał z rozwiązań przyjętych w regulaminach organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Gryficach. Dyrektor Ośrodka przestrzegał kryteriów określonych przez Starostę przy wyborze klasyfikatorów, dających gwarancję prawidłowego wypełnienia powierzonych zadań. Na stronie BIP PODGiK udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.</p>	<p>Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczące m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - w sprawach prowadzonych na wniosek nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i art. 263 k.p.a. w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tej sprawie postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 k.p.a.; - nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów sprawowany był nierzetelnie. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w badanych postępowaniach w zakresie zgodności z przepisami prawa, skuteczności i terminowości działań oraz niezgodności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji ze stanem rzeczywistym; - realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem udokumentowanych działań nadzorczych.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
15.	Starostwo Powiatowe w Pyrzycach	<p>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 klasyfikatorzy upoważnieni przez Starostę w okresie objętym kontrolą 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. Na stronie BIP Starostwa zamieszczono informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Starosta klasyfikował wszystkie grunty podlegające klasyfikacji z urzędu.</p>	<p>W okresie objętym kontrolą nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach polegające w szczególności na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieustaleniu w postępowaniach prowadzonych na wniosek wysokości kosztów wynagrodzenia klasyfikatorów w drodze postanowienia, dopuszczając do bezpośrednich rozliczeń wnioskodawcy z klasyfikatorem, co stanowiło naruszenie art. 264 § 1 k.p.a.; - klasyfikowaniu gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi; - wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że w projektach ustalenia klasyfikacji poddanych szczegółowej weryfikacji zawarte były dane niezgodne ze stanem rzeczywistym.
16.	Starostwo Powiatowe w Stargardzie	<p>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, szkolenia oraz doświadczenie zawodowe. Wszyscy klasyfikatorzy upoważnieni przez Starostę w okresie objętym kontrolą 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 BIP Starostwa zamieszczono informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Za pozytywne działanie należy uznać wprowadzenie w Starostwie w lutym 2022 r. procedury dotyczącej pełnienia funkcji biegłego klasyfikatora oraz zaleceń do przeprowadzania czynności związanych z ustalaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu. Starosta klasyfikował wszystkie grunty podlegające klasyfikacji z urzędu.</p>	<p>W okresie objętym kontrolą nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach polegające w szczególności na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - niezawiadomianiu stron postępowania o przypadkach niezałatwienia sprawy w terminie; - nieustaleniu w postępowaniach prowadzonych na wniosek wysokości kosztów wynagrodzenia klasyfikatorów w drodze postanowienia, dopuszczając do bezpośrednich rozliczeń wnioskodawcy z klasyfikatorem, co stanowiło naruszenie art. 264 § 1 k.p.a.; - niezamieszczeniu w treści zawiadomień o wszczęciu z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wszystkich wymaganych informacji; - wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji mimo, że w projekcie ustalenia klasyfikacji poddanemu szczegółowej weryfikacji zawarte były dane niezgodne ze stanem rzeczywistym.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
17.	Starostwo Powiatowe w Świdwinie	<p>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 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. Starosta właściwie sprawował nadzór nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych. Za pozytywne należy uznać zlecenie wykonania oceny merytorycznej czynności klasyfikatorów, co świadczy o prawidłowym funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej w tym obszarze. Dokonano również klasyfikacji z urzędu wszystkich gruntów.</p>	<p>Pomimo podejmowanych w Starostwie działań nadzorczych kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieustaleniu w postępowaniach prowadzonych na wniosek wysokości kosztów wynagrodzenia klasyfikatorów w drodze postanowienia, dopuszczając do bezpośrednich rozliczeń wnioskodawcy z klasyfikatorem, co stanowiło naruszenie art. 264 § 1 k.p.a.; - przekroczeniu terminu wydania decyzji, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a.; - przeklasyfikowaniu gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi; - nieudostępnianiu w BIP Starostwa informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zadania starostów

Gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz ewidencję gruntów i budynków, zgodnie z art. 7d pkt 1 lit. a Pgg, prowadzą starostowie, należący do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej (6a ust. 1 pkt 2 lit. b Pgg). Do zadań starosty wykonywanych jako zadania z zakresu administracji rządowej (art. 6a ust. 3 Pgg), należy m.in.: prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym: prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Ewidencja gruntów i budynków

Informacje na temat m.in.: położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych gruntów podlegają ujawnieniu w EGiB (art. 20 ust. 1 pkt 1 Pgg). Dane ewidencyjne dotyczące działki ewidencyjnej zostały określone w § 60 ust. 1 rozporządzenia EGiB i należą do nich m.in. informacje określające pola powierzchni konturów użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach działki ewidencyjnej. W nowym rozporządzeniu EGiB dane ewidencyjne dotyczące działki ewidencyjnej zostały określone w § 16 ust. 1 i należą do nich m.in.: pola powierzchni użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w obszarze działki ewidencyjnej.

Danymi ewidencyjnymi dotyczącymi użytków gruntowych i klas bonitacyjnych są: numeryczne opisy konturów tych użytków i klas bonitacyjnych oraz oznaczenia użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach poszczególnych konturów oraz numery tych konturów. Przebieg konturów klasyfikacyjnych przyjmuje się w ewidencji na podstawie mapy klasyfikacji, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji i zamyka się w granicach konturów gruntów rolnych lub gruntów leśnych (§ 66 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie EGiB/§ 22 ust. 1 i 2 nowego rozporządzenia w sprawie EGiB). Dane zawarte w EGiB mają jedynie charakter informacyjny, a sam rejestr ewidencji gruntów i budynków jest wyłącznie odzwierciedleniem aktualnego stanu prawnego dotyczącego danej nieruchomości. Ma on charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, co oznacza, że nie tworzy nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan faktyczny²⁵.

Przebieg postępowania klasyfikacyjnego

Zgodnie z art. 20 ust. 3 Pgg grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju, na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów. Oznacza to, że wszystkie grunty, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów.

²⁵ M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019 r., s. 159 (odwołanie do wyroku NSA z dnia 15 maja 2014 r., I OSK 2566/12, LEX nr 1586061). „Dane zawarte w ewidencji mają przesądzające znaczenie wyłącznie wtedy, gdy wynika to wprost z przepisu, czego przykładem może być art. 92 ust. 2 u.g.n., gdzie wprost wskazano, że: *Za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione [...]*”.

Gleboznawcza klasyfikacja gruntów to – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 12 Pgg – podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb. Gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest wyodrębnioną procedurą względem postępowań dotyczących wpisów w EGiB. Kończy się ona wydaniem decyzji administracyjnej, która stanowi podstawę dla dokonywania odpowiednich wpisów w tej ewidencji²⁶. Wymienioną procedurę, zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, przeprowadza starosta z urzędu albo na wniosek właściciela gruntów podlegających klasyfikacji albo innego władającego takimi gruntami wykazanego w EGiB.

Wszczęcie postępowania w sprawie klasyfikacji z urzędu następuje w formie zawiadomienia. Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zawiadomienie takie, oprócz wymogów określonych w k.p.a., zawiera w szczególności informacje o: 1) podstawie prawnej przeprowadzenia klasyfikacji, 2) obszarze objętym klasyfikacją, 3) miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, 4) harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji, 5) imieniu i nazwisku klasyfikatora. Termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie nie może być krótszy niż siedem dni od dnia dokonania zawiadomienia. Zawiadomienie doręcza się na adres wskazany w EGiB. Pozostałe strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia w urzędzie starostwa powiatowego, urzędzie gminy, a także w miejscowości, na terenie której znajdują się grunty objęte klasyfikacją. Klasyfikację z urzędu przeprowadza się: 1) na gruntach, które nie zostały dotychczas sklasyfikowane; 2) na gruntach zmeliorowanych – po upływie trzech lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych; 3) na gruntach objętych postępowaniem scaleniowym; 4) na gruntach, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków albo okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych – w przypadku zmiany użytków gruntowych na gruntach podlegających klasyfikacji; 5) po wystąpieniu klęski żywiołowej powodującej zmiany środowiska glebowego; 6) po zalesieniu gruntów na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (§ 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji).

Przeprowadzenie klasyfikacji obejmuje: 1) analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny; 2) przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie; 3) sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji; 4) rozpatrzenie zastrzeżeń do projektu klasyfikacji; 5) wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji. Czynności, o których mowa w pkt 1–3, przeprowadza osoba upoważniona przez starostę, zwana dalej

²⁶ W wyroku z dnia 16 listopada 2009 r. (IV SA/Wa 1320/09), LEX nr 588368, WSA w Warszawie stwierdził, że dokonanie zmian w ewidencji gruntów i budynków w zakresie oznaczeń użytków gruntowych i klas gleboznawczych z pominięciem uprzednio procedury gleboznawczej klasyfikacji gruntów stanowi rażąco naruszenie prawa oraz jest podstawą dla stwierdzenia nieważności decyzji starosty o dokonaniu wpisu do ewidencji.

„klasyfikatorem”²⁷. Zakres i przedmiot sporządzonego przez klasyfikatora operatu technicznego (klasyfikacyjnego) winien zostać szczegółowo i precyzyjnie określony²⁸. Należności klasyfikatora, zaliczane na podstawie art. 263 k.p.a. do kosztów postępowania, obciążają stronę, jeżeli zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie (art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a.). W uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania (art. 262 § 2 k.p.a.). Wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia ustala w drodze postanowienia organ administracji publicznej, jednocześnie z wydaniem decyzji (art. 264 § 1 k.p.a.)²⁹.

Przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie obejmuje: 1) sporządzenie opisu fizjograficznego; 2) ustalenie zasięgu gruntów podlegających klasyfikacji; 3) badanie profili glebowych, w tym określenie uziarnienia w ich poszczególnych poziomach genetycznych oraz szczegółowe określenie na mapie ewidencyjnej miejsca przeprowadzania tych badań; 4) ustalenie rodzaju zbiorowisk roślinnych na łąkach trwałych i pastwiskach trwałych; 5) ustalenie typu siedliskowego lasu, jego drzewostanu, podszycia i runa na gruntach leśnych; 6) ustalenie rodzaju i gęstości zadrzewień i zakrzewień gruntów zadrzewionych i zakrzewionych; 7) zaliczenie gruntów do odpowiedniego typu, rodzaju i gatunku gleby, rodzaju użytku gruntowego oraz klasy bonitacyjnej; 8) ustalenie zasięgu konturów typów gleb oraz klas bonitacyjnych. Do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych w terenie wykorzystuje się kopię mapy ewidencyjnej. Czynności klasyfikacyjne w terenie klasyfikator przeprowadza w obecności właścicieli. Niestawiennictwo któregośkolwiek z właścicieli nie wstrzymuje przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych w terenie (§ 7 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji).

Po przeprowadzeniu czynności klasyfikacyjnych w terenie klasyfikator opracowuje projekt ustalenia klasyfikacji, który winien obejmować: (1) mapę klasyfikacji, sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej, zawierającą w szczególności: (a) granice obszaru objętego klasyfikacją, (b) ustalone granice zasięgów konturów typów gleb, (c) ustalone granice zasięgów konturów klas bonitacyjnych, (d) położenie odkrywek glebowych, (e) dane opisowo-informacyjne, takie jak: oznaczenie jednostki

²⁷ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt: II SA/Bk 666/13, LEX nr 1513129, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt: I OSK 2295/18, LEX nr 2680115, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt: I OSK 2255/18, LEX nr 2676859.

²⁸ Zgodnie z wyrokami NSA z 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2255/18 i z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2295/18 – operat techniczny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Cyt. za M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII: „W postanowieniu o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłych organ administracji publicznej powinien szczegółowo i precyzyjnie określić zakres i przedmiot opinii. Opinią biegłego jest opinia osoby, do której zwrócił się organ.”

²⁹ Por. Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Departament Gospodarki Ziemią) z dnia 9 października 2013 r., znak GZge-641-21/13, wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt: I OSK 2255/18, LEX nr 2676859.

ewidencyjnej i obrębu, oznaczenie skali, oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych, numery konturów klas bonitacyjnych oraz odkrywek glebowych³⁰; (2) protokół zawierający w szczególności: (a) 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, (b) zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne, (c) informację o mapie ewidencyjnej, (d) podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie, (e) datę jego sporządzenia (§ 8 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji).

Do projektu ustalenia klasyfikacji mogą być zgłaszane zastrzeżenia. 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. W przypadku klasyfikacji przeprowadzanej na wniosek właściciela, starosta zawiadamia właściciela o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. Zastrzeżenia do projektu ustalenia klasyfikacji mogą być zgłaszane w okresie wyłożenia projektu ustalenia klasyfikacji albo w ciągu 14 dni od dnia otrzymania przez właściciela ww. zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji (§ 9–10 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji). Informacje o sposobie rozpatrzenia zastrzeżeń winny być zawarte w uzasadnieniu decyzji starosty o ustalenia klasyfikacji (§ 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji).

Zgodnie z art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. b Pgg informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków podlegają aktualizacji z urzędu, jeżeli zmiany tych informacji wynikają z dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1–4 tj. m.in. z ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawach o zatwierdzeniu gleboznawczej klasyfikacji gruntu (art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. g Pgg). Zgodnie z § 49 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia EGiB o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych starosta zawiadamia: organy podatkowe – w wypadku zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego. Stosownie do § 35 ust. 1 nowego rozporządzenia EGiB o powyższych zmianach starostwa zawiadamia w ciągu 14 dni od dokonania zmiany w ewidencji.

Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów mogą być finansowane ze środków budżetu państwa w ramach dotacji celowych na realizację zadań w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, rozdziale 01005 *Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa*. Wykaz tych prac jest corocznie określany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawozdaniu woje-

Zmiany w EGiB

Finansowanie

³⁰ Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, mapa klasyfikacji stanowi integralną część decyzji o ustaleniu klasyfikacji.

wody z rozliczenia dotacji na finansowanie prac geodezyjno-urządzeniowych na potrzeby rolnictwa³¹.

Zadania starosty wykonującego zadania przy pomocy geodety powiatowego, wykonywane jako zadania z zakresu administracji rządowej mogą być finansowane także ze środków budżetu państwa w ramach dotacji celowych na realizację zadań w dziale 710 *Działalność usługowa*, rozdziale 71012 *Zadania z zakresu geodezji i kartografii*.

Zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych określa art. 44 ufp. Według art. 129 ufp kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami są przekazywane jednostce samorządu terytorialnego przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań (art. 149 ust. 1 ufp).

Zgodnie z art. 150 ufp dysponent części budżetowej lub dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: (1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; (2) wysokość udzielonej dotacji; (3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; (4) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; (5) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania; (6) tryb kontroli wykonania zadania; w umowie można postanowić, że kontrola będzie prowadzona na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

Jednostki, którym została udzielona dotacja są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej lub dysponenta środków, rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia. W przypadku stwierdzenia na podstawie tego rozliczenia, że dotacja została wykorzystana w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem,

³¹ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/formularze-sprawozdawcze-do-badan-statystycznych> Zdaniem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wojewoda jako dysponent części budżetowej może przekazać starostom dotacje celowe także na inne zadania związane z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów, niż wymienione w ww. wykazie, określone w § 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, jeżeli uzna to za celowe. Z dotacji tej nie mogą być jednak finansowane prace dotyczące klasyfikacji gruntów, przeprowadzanej na wniosek zainteresowanych właścicieli gruntów (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=72391294>).

zeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej lub dysponent środków określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa (art. 152 ust. 1–3 ufp). Zasady zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości określa art. 169 ufp.

Dotacje celowe przyznane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, w części niewykorzystanej w danym roku, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku albo w terminie 21 dni od dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 181 ust. 3 ufp, z zastrzeżeniem art. 151 ust. 2 pkt 6 ufp oraz terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 i 4a ustawy ufp (art. 168 ust. 6 ufp). Należy pamiętać, że wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji, czy niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych³².

Obowiązujące regulacje ustawowe nie określają kryteriów wyboru, ani wymagań kwalifikacyjnych dla osób zajmujących się wykonywaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a zatem klasyfikatorem może być dowolna osoba upoważniona przez starostę. W takiej sytuacji istnieje wysokie ryzyko, że przeprowadzanie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz ustalanie rodzajów użytków gruntów i ich klas bonitacyjnych może być nieprawidłowe. Tymczasem właściwe sklasyfikowanie gruntu ma istotne znaczenie w związku z ujawnianiem tego rodzaju danych w ewidencji gruntów i budynków, będących podstawą m.in. do planowania przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Z kolei od rzetelności danych ewidencyjnych zależy m.in. to, czy naliczono właściwe stawki podatku rolnego, czy należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej nie były zaniżane, czy przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze było prawidłowe.

W 2020 r. Delegatura NIK w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę P/20/059 dotyczącą wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, która wykazała liczne i istotne nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach. Negatywnie oceniono działania skontrolowanych na terenie województwa starostów, ponieważ nie zapewnili oni prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów w latach 2015–2020 (I–III kwartał).

W objętych kontrolą starostwach sposób postępowania przy wyborze klasyfikatorów był niejednorodny, co było następstwem braku regulacji ustawowej. W połowie starostw działano w sposób nietransparentny, ponieważ nie określono i nie podano do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. Rażącem zaniedbaniem siedmiu

Analiza uwarunkowań organizacyjnych

Wyniki kontroli P/20/059

³² Art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.).

spośród ośmiu skontrolowanych starostów było zaniechanie wyboru klasyfikatorów z zachowaniem zasady konkurencyjności w 77% analizowanych sprawach prowadzonych na wniosek (334 z 434) i pozostawienie wyboru klasyfikatorów w gestii wnioskodawców. Jednocześnie w powyższych 334 sprawach wnioskodawcy sami rozliczali się ze wskazanymi przez siebie klasyfikatorami, bez wiedzy starostów o wynagrodzeniach klasyfikatorów. Stworzono w ten sposób warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, którzy wydając opinie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów znajdowali się w sytuacji podwójnej lojalności, z jednej strony wobec interesu publicznego, z drugiej zaś prywatnego. Taka sytuacja konfliktu interesów powszechnie uważana jest za jeden z mechanizmów prowadzących do korupcji.

W 41% spraw z udziałem klasyfikatorów wskazanych przez wnioskodawców (136 z 334), protokoły z czynności klasyfikacyjnych w terenie zostały sporządzone przed wszczęciem postępowań administracyjnych w tych sprawach, a więc z pominięciem organu przeprowadzającego klasyfikację. Doprowadzono w ten sposób do nieuprawnionego scedowania władztwa publicznego w sferze dokonywania urzędowej klasyfikacji gleb na stronę zainteresowaną rozstrzygnięciem sprawy. Szczególną uwagę zwraca przy tym fakt, że aż w 88% operatów klasyfikacyjnych (14 z 16), zweryfikowanych w terenie przez NIK z udziałem biegłych i specjalistów, zawarto dane niezgodne ze stanem faktycznym, w tym w 71% (10 z 14) zaniżono klasę bonitacyjną gleb.

Skontrolowani starostowie nierzetelnie nadzorowali postępowania klasyfikacyjne. Za wyjątkiem jednego starostwa, prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie było objęte kontrolami wewnętrznymi, audytami ani udokumentowanymi działaniami nadzorczymi. Tymczasem aż w 94% zbadanych postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów stwierdzono nieprawidłowości.

Poza występującymi najczęściej przypadkami nieustalania w drodze postanowienia wysokości kosztów postępowań, osób zobowiązanych do ich poniesienia oraz terminów i sposobów ich uiszczenia, w 52% zbadanych spraw, decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. W 11 sprawach w ogóle nie wydano decyzji o ustaleniu klasyfikacji, pomimo złożonych wniosków i upływu – w skrajnym przypadku – 1823 dni.

W skontrolowanych starostwach, w 173 postępowaniach, naruszono prawo stron do zapoznania się z projektem ustalenia klasyfikacji przed wydaniem decyzji i do złożenia ewentualnych zastrzeżeń. Z wyjątkiem jednego starostwa, skontrolowane podmioty wydawały decyzje o ustaleniu klasyfikacji w odniesieniu do gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, co było niezgodne z art. 20 ust. 3 Pgg. Dotyczyło to 15% zbadanych spraw. Na terenie sześciu powiatów zaniechano sklasyfikowania z urzędu 763 ha gruntów, 538 ha zmeliorowanych i 225 ha niesklasyfikowanych.

W każdym skontrolowanym starostwie stwierdzono nieprawidłowości związane z aktualizacją danych w EGiB, wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów. Przy tym w 29% zbadanych spraw zmian do EGiB

nie wprowadzono wcale albo wprowadzono je po upływie 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. Licząc od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów stała się ostateczna, w skrajnym przypadku do dokonania zmian w EGİB i zawiadomienia o tym organów podatkowych upłynęły ponad 4 lata i 8 miesięcy. Nieaktualność danych zawartych w EGİB potwierdziły również badania terenowe przeprowadzone na dziewięciu działkach z udziałem powołanych przez NIK biegłych i specjalistów. W pięciu przypadkach niezgodność danych zawartych w EGİB dotyczyła rodzaju użytku gruntowego zastanego w terenie, a w jednym – dodatkowo – klasy bonitacyjnej.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – uchylona 31 grudnia 2020 r.
4. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.) – weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.
5. Ustawa z dnia 15 listopada 1994 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333).
6. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409).
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
11. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. poz. 1246).
13. 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.
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390, ze zm.) – weszło w życie z dniem 31 lipca 2021 r.
15. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016 r., s. 1, ze zm.).
16. 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).
17. Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rozwoju i Technologii
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Główny Geodeta Kraju
15. Starostowie powiatowi
16. Wojewódzcy Inspektorzy Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego