



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI. 410.017.01.2022



**Pan
Sławomir Jerzy Snarski
Starosta Bielski**

**Starostwo Powiatowe
w Bielsku Podlaskim
ul. A. Mickiewicza 46,
17-100 Bielsk Podlaski**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 – Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim, ul. A. Mickiewicza 46, 17-100 Bielsk Podlaski (dalej: <i>Starostwo</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Jerzy Snarski, Starosta Powiatu Bielskiego od 16 listopada 2002 r. (dalej: <i>Starosta</i>)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.
Okres objęty kontrolą	Okres objęty kontrolą: lata 2017–2022 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/97/2022 z 8 sierpnia 2022 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W Starostwie prawidłowo zorganizowano realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wyznaczono komórkę organizacyjną do prowadzenia tych spraw i osoby odpowiedzialne, posiadające przygotowanie merytoryczne oraz 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. Nie określono jednak w nich wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora ani nie zamieszczono listy zweryfikowanych klasyfikatorów.

Z zachowaniem zasady konkurencyjności wyłoniono klasyfikatorów w klasyfikacjach przeprowadzanych z urzędu. Nie dotyczyło to natomiast postępowań wszczętych na wniosek właścicieli gruntów (stron zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy), w których gestii pozostawiono wybór klasyfikatorów i rozliczeń z nimi, co mogło mieć wpływ na wyniki prac klasyfikacyjnych i stwarzało warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów.

W ocenie NIK, 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. Kontrola NIK wykazała natomiast liczne nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań klasyfikacyjnych, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze. Analiza 50 postępowań klasyfikacyjnych³ wykazała bowiem, że:

- w żadnej z 25 zbadanych spraw prowadzonych na wniosek nie ustalono wysokości kosztów wynagrodzenia klasyfikatorów w drodze postanowienia, dopuszczając do bezpośrednich rozliczeń wnioskodawcy z klasyfikatorem (bez udziału Starosty), co stanowiło naruszenie art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego⁴,
- w 19 z 25 spraw nie zachowano terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, który nie może być krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia o wszczęciu z urzędu przeprowadzenia klasyfikacji, stosownie do § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁵,
- w siedmiu sprawach wydano decyzje klasyfikacyjne dotyczące gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁶, a przy tym w trzech z tych spraw w projektach ustalenia klasyfikacji poddanych szczegółowej weryfikacji – przez biegłego powołanego w ramach kontroli NIK – stwierdzono nieprawidłowe określenie rodzaju użytku oraz częściowe braki zgodności typu, rodzaju lub gatunku gleb bądź klasy bonitacyjnej,
- w 32 z 50 analizowanych spraw nie dochowano ustawowych terminów załatwiania sprawy i nie wywiązano 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 *Kpa*,
- nieterminowo dokonano zmian w ewidencji gruntów i budynków⁷ w 19 z 49 spraw, w których takie zmiany nastąpiły, a w siedmiu z nich nieterminowo przekazano organom podatkowym informacje o tych zmianach, co naruszało terminy określone odpowiednio w art. 23 ust. 7 *pgik* i § 35 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁸.

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

³ Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 25 postępowań wszczętych na wniosek zainteresowanych właścicieli gruntów i 25 postępowań wszczętych z urzędu.

⁴ Tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 735. Dalej: *Kpa*.

⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 1246. Dalej: *rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji gruntów*.

⁶ Tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm. Dalej: *pgik*.

⁷ Dalej: *egib*.

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1390. Dalej: *rozporządzenie w sprawie egib z 2021 r.* Do 1 października 2021 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w tej samej sprawie (Dz.U. z 2019 r. poz. 393), dalej: *rozporządzenie w sprawie egib z 2001 r.*, przewidujące taki sam termin w § 49 ust. 1 pkt 1.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

1.1. W latach 2017–2022 (do końca I kwartału) gleboznawczą klasyfikacją gruntów na terenie powiatu bielskiego objęto działki o łącznej powierzchni 4.840,6 ha, z tego:

- 926,2 ha w 2017 roku, w tym 75,1 ha z ośmiu decyzji wydanych na wniosek i 851,1 ha z 27 decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu,
- 76,7 ha w 2018 roku, w tym 20,4 ha z 11 decyzji wydanych na wniosek i 56,3 ha z 31 decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu,
- 39,4 ha w 2019 roku, w tym 15,8 ha z ośmiu decyzji wydanych na wniosek i 23,6 ha trzech z decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu,
- 1.530,1 ha w 2020 roku, w tym 15,1 ha z ośmiu decyzji wydanych na wniosek i 1.515 ha z sześciu decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu,
- 1.938,3 ha w 2021 roku, w tym 5,5 ha z ośmiu decyzji wydanych na wniosek i 1.932,8 ha z 29 decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu,
- 329,9 ha w 2022 roku (do końca 1 kwartału), w tym 52,2 ha z 15 decyzji wydanych na wniosek i 277,6 ha z 11 decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu.

Część (tj. 37 ze 106) decyzji z postępowań wszczętych z urzędu (w tym: pięć w 2017 roku, sześć w 2020 roku, 22 w 2021 roku i cztery w I kwartale 2022 roku) wydano w ramach realizacji zadań z zakresu modernizacji egib, a dotyczyły one działek o łącznej powierzchni, odpowiednio: 766,6 ha, 1.515,1 ha, 1.912,4 ha i 255,1 ha. Pozostałe decyzje w postępowaniach z urzędu dotyczyły zmiany klasyfikacji gruntów rolnych zalesionych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁰ (na lata 2007–2013 i 2014–2020), z wyjątkiem jednej sprawy związanej z przekwalifikowaniem zalesionych 2,8 ha gruntów rolnych na leśne (na dwóch działkach stanowiących własność Skarbu Państwa, w użytkowaniu Państwowego Funduszu Ziemi) w celu sporządzenia dokumentacji niezbędnej do przekazania działek (jako leśnych) w zarząd właściwych nadleśnictw.

Łączna powierzchnia gruntów przeklasyfikowanych w postępowaniach gleboznawczej klasyfikacji gruntów (bez powierzchni przeklasyfikowanych w ramach modernizacji egib¹¹) wyniosła 202,83 ha, w tym:

- 84,2 ha w 2017 roku, w tym 7,0 ha z ośmiu decyzji wydanych na wniosek i 77,1 ha z 22 decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu,
- 55,7 ha w 2018 roku, w tym 4,7 ha z 11 decyzji wydanych na wniosek i 51 ha z 31 decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu,
- 25,4 ha w 2019 roku, w tym 3,8 ha z ośmiu decyzji wydanych na wniosek i 21,6 ha z 14 decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu,
- 5,2 ha w 2020 roku ośmiu decyzji wydanych na wniosek,
- 14,5 ha w 2021 roku, w tym 3,6 ha z ośmiu decyzji wydanych na wniosek i 10,9 ha z siedmiu decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu,
- 17,8 ha w 2022 roku (do końca I kwartału), w tym 6,2 ha z 15 decyzji wydanych na wniosek i 11,6 ha z siedmiu decyzji wydanych w postępowaniach wszczętych z urzędu.

(akta kontroli str. 3-4, 309-334)

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: PROW.

¹¹ Starostwo nie dysponowało danymi o powierzchniach przeklasyfikowanych w ramach modernizacji egib, dostępne były tylko dane o powierzchniach całych działek, których części zostały objęte zmianami gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

1.2. Zadania związane z wykonywaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów – stosownie do § 24 pkt 1 lit. a regulaminu organizacyjnego Starostwa¹² – zostały przypisane do realizacji Wydziałowi Geodezji i Katastru (dalej: *Wydział GK*), poprzez zamieszczenie zapisu „*prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym: prowadzenie dla obszaru powiatu: ... gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów*”. W regulaminie obowiązującym przed 1 stycznia 2021 r. dodatkowo wyszczególniono: [a] prowadzenie postępowania administracyjnego w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, aktualizacji użytków gruntowych, zmian rodzaju użytkowania nieruchomości oraz w sprawach zmian użytków i klas zmeliorowanych oraz zalesionych gruntów rolnych; [b] rozpatrywanie zastrzeżeń do projektu gleboznawczej klasyfikacji gruntów i wydawanie decyzji o ustaleniu tej klasyfikacji.

(akta kontroli str. 5-61)

W Wydziale GK, sprawy związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów były prowadzone przez jednego pracownika, któremu na czas nieobecności krótkoterminowych (urlopy, zwolnienia lekarskie itp.) oraz długoterminowych (ponad roczna nieobecność wynikająca z wykorzystania urlopów związanych z uprawnieniami rodzicielskimi i urlopu wypoczynkowego) wyznaczone było formalne zastępstwo¹³. W pisemnym zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności tego pracownika m.in. ujęto: [1] prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz aktualizacji klasyfikacji w zakresie zmienionych klas gruntów i użytków gruntowych; [2] zawiadamianie właściwych organów, osób i jednostek zgodnie z obowiązującymi przepisami o aktualizacji tej klasyfikacji; [3] wykonywanie czynności administracyjnych i technicznych w postępowaniach dotyczących przekwalifikowania zalesionych gruntów rolnych oraz zmiany obszarów i klasyfikacji gruntów rolnych zmeliorowanych; [4] opracowywanie projektów pism, protokołów, zawiadomień, postanowień i decyzji administracyjnych w toku prowadzonych postępowań.

Osoby zaangażowane w prowadzenie tych spraw posiadały odpowiednią wiedzę techniczną i doświadczenie, pozwalające na wykonywanie powierzonych obowiązków. Pracownik głównie realizujący te zadania legitymował się wykształceniem wyższym (kierunek geografia, w zakresie geografii fizycznej), a także ukończeniem studiów podyplomowych o kierunku *geologia w praktyce i administracji* (w 2020 roku) oraz *kursu w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb* (w Instytucie Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Państwowym Instytucie Badawczym w Puławach, w 2010 roku). Inny pracownik Wydziału GK (zastępca Naczelnika od 21 lutego 2022 r.) ukończył studia podyplomowe w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb (w 2019 r.), a kolejny (zatrudniony do 26 lipca 2018 r.) – *kurs dla klasyfikatorów gruntów, w zakresie gleboznawstwa, klasyfikacji gruntów, kartografii gleb oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych* (w 2005 roku)¹⁴. Siedmiu z ośmiu pracowników zaangażowanych w okresie objętym kontrolą do prowadzenia spraw związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów (w tym Naczelnik Wydziału GK – Geodeta Powiatowy i jego zastępca) legitymowało się wykształceniem wyższym (jeden był technikiem geodetą), a trzech – uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii. Niektórzy z nich uczestniczyli w szkoleniach tematycznie związanych z ich głównym zakresem obowiązków¹⁵.

¹² Regulamin organizacyjny ustalony uchwałą nr 44/132/21 Zarządu Powiatu w Bielsku Podlaskim z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim. Wcześniej obowiązywał regulamin ustalony uchwałami Zarządu Powiatu w Bielsku Podlaskim: Nr 36/151/20 z dnia 17 grudnia 2020 r., Nr 45/175/17 z dnia 21 grudnia 2017 r. i Nr 20/83/15 z dnia 15 lipca 2015 r.

¹³ Zastępstwo w czasie nieobecności krótkoterminowych – w różnym czasie okresu objętego kontrolą – było przypisane trzem pracownikom, a na czas nieobecności wynikającej z urlopów macierzyńskiego i rodzicielskiego – zatrudniono pracownika na czas określony.

¹⁴ Studia podyplomowe i kurs w Instytucie Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Państwowym Instytucie Badawczym w Puławach.

¹⁵ Były to szkolenia, w których uczestniczyli pojedynczy pracownicy, np.: „Z zakresu procedur administracyjnych związanych ze scalaniem i wymianą gruntów” (2017 rok), „Ochrona gruntów rolnych i leśnych w praktyce – nowelizacja KPA, aktualności 2017” (2017 rok), „Z zakresu procedur administracyjnych związanych ze scalaniem i wymianą gruntów” (2017 rok), „Proces przyjmowania do PZGiK dokumentacji geodezyjnej zawierającej rezultaty prac geodezyjnych, mających znaczenie dla prowadzenia EGIB oraz zasady prowadzenia ewidencji w kontekście tych prac” (2019 r.), „Operat techniczny i standardy techniczne wykonywania pomiarów geodezyjnych” (2019 rok), „Rekultywacja gruntów w praktyce - aktualności” (2022 rok), „Ochrona gruntów rolnych i leśnych w postępowaniach administracyjnych. Nowelizacja z 17.11.2021 r. ustawa o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych” (2022 rok).

Upoważnienia Starosty do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów posiadali: Geodeta Powiatowy i jego aktualny zastępca (od 14 lipca 2022 r.), a w czasie nieobecności Naczelnika – poprzedni jego zastępca (do 24 stycznia 2022 r.), pracownik prowadzący sprawę z tego zakresu (od 25 listopada 2021 r.) i osoba wyznaczona na zastępstwo tego pracownika (zatrudniona do 26 lipca 2018 r.).
(akta kontroli str. 5-7, 77-136)

1.3. W latach 2017–2022 (I kwartał) w Starostwie przeprowadzono siedem postępowań w sprawie wyboru osób / podmiotów do przeprowadzenia z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁶. W ich wyniku:

[1] W 2017 roku zawarto dwie umowy o dzieło, którymi zlecono czynności związane z przeprowadzeniem takiej klasyfikacji, odpowiednio na 32 działkach (65 ha) i dwóch działkach (3,8 ha), z wynagrodzeniem 13.407 zł i 838 zł. Czynności te – stosownie do § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁷ – były realizowane na podstawie upoważnień udzielonych przez Starostę, w których wyszczególniono poszczególne działki gruntu.

[2] W kolejnych latach (2018–2021) – w trybie art. 84 § 1 *Kpa* – postanowieniami powołano biegłych klasyfikatorów (bez zawierania z nimi umów). W ten sposób powierzono przeprowadzenie sześciu klasyfikacji, kolejno na: 30 działkach (53,3 ha) za 12.915 zł, 13 działkach (58,9 ha) za 5.535 zł, 10 działkach (16 ha) za 6.396 zł, dziewięciu działkach (20,5 ha) za 7.626 zł, dwóch działkach (2,8 ha) za 2.000 zł i siedmiu działkach (20,7 ha) za 4.920 zł¹⁸.
(akta kontroli str. 197-202)

Wybór klasyfikatora w przypadku pierwszej umowy o dzieło (z 2017 roku) odbył się z zachowaniem wymogów obowiązujących przy udzielaniu zamówień o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro¹⁹. W szczególności, sporządzono: opis przedmiotu zamówienia i ustalono jego szacunkową wartość (w oparciu o przeciętne ceny tożsamyh usług z 2016 roku), wniosek w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zaakceptował Sekretarz Powiatu, a zaproszenie do składania ofert wysłano pocztą, zamieszczono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Powiatu Bielskiego²⁰ i na tablicy ogłoszeń Starostwa. Komisyjnie dokonano otwarcia ofert, oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu i wskazano najkorzystniejszą ofertę. Przebieg postępowania udokumentowano protokołem, zatwierdzonym przez Starostę. Bez wdrożenia procedury zebrania ofert zawarto drugą umowę. Taki tryb udzielenia zamówienia wynikał z faktu, że dokumenty dotyczące zalesienia gruntów rolnych wpłynęły do Wydziału GK po zawarciu pierwszej umowy (6 lipca 2017 r.), a dotyczyły – wymienionego w piśmie ARiMR z 10 sierpnia 2017 r. – beneficjenta, któremu kończył się 5-letni termin przedłożenia decyzji w sprawie ustalenia klasyfikacji gruntów objętych zalesieniem (do końca roku kalendarzowego, w którym upływa pięć lat od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu zalesienia). „Stąd wynika potrzeba pilnego załatwienia sprawy poprzez zlecenie wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów rolnych [...]. Ze względu na bardzo niską szacunkową wartość zamówienia: 681,25 zł netto oraz konieczność jego wykonania w trybie pilnym ...” udzielono go po przeprowadzeniu negocjacji z wykonawcą wcześniejszego takiego zamówienia udzielonego w tym samym roku.
(akta kontroli str. 138-251, 363-372)

W pozostałych przypadkach powołania biegłych klasyfikatorów w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych wszczętych z urzędu, wcześniej każdorazowo skierowano zaproszenia do składania ofert (tylko pocztą elektroniczną) do ośmiu bądź dziewięciu wykonawców²¹. W dwóch postępowaniach z 2018 roku oferty złożyło po czterech wykonawców, w jednym (z 2020 roku) – dwóch, a w pozostałych trzech – jeden wykonawca.

¹⁶ Zwanych dalej *klasyfikatorami*.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 1246. Rozporządzenie zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji gruntów*.

¹⁸ Przy czym powierzchnia zalesiona gruntów, która była objęta zmianą klasyfikacji, wynosiła odpowiednio: 42,2 ha, 18,2 ha, 7,3 ha, 10,9 ha, 1,8 ha i 11,3 ha.

¹⁹ Określonych w procedurze wspomagającej Zamówienia publiczne realizowane poza ustawą – Prawo zamówień publicznych, wchodzącej w skład dokumentacji systemu zarządzania opisanego w Księdze Zintegrowanego Systemu Zarządzania.

²⁰ Dalej: *BIP*.

²¹ Przebieg postępowań w sprawie wyboru klasyfikatora dokumentowały – sporządzone przez pracownika prowadzącego sprawę z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów – notatki służbowe, zatwierdzone przez Naczelnika Wydziału GK (z upoważnienia Starosty) albo przez niego podpisane i zaakceptowane przez Sekretarza Powiatu. Z zaproszeniem do składania ofert

W rezultacie przeprowadzenia tych postępowań, wszystkie klasyfikacje podjęte z urzędu w latach 2017–2021 przeprowadził ten sam klasyfikator, gdyż oferował najniższą cenę (będącą jedynym kryterium oceny ofert) bądź złożył jedną ofertę.

(akta kontroli str. 197-202, 252-362)

W sprawach prowadzonych na wniosek, w Starostwie nie dokonywano wyboru ani nie wskazywano klasyfikatora, gdyż – stosownie do wprowadzonej procedury usługi *Aktualizacja klas gruntów i użytków gruntowych* – zainteresowany składał wniosek wraz ze wskazaniem klasyfikatora gruntów, którego Starosta ma upoważnić do wykonania czynności klasyfikacyjnych. W karcie tej usługi wnioskodawcę informowano, że „*czynności związane z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów na wniosek i koszt zainteresowanego właściciela gruntów wykonuje osoba upoważniona przez starostę zwana klasyfikatorem. Upoważnienie udzielane jest przed rozpoczęciem czynności klasyfikacyjnych*”. Takim sposobem angażowania klasyfikatorów stanowił zaniechanie ich wyboru Starostę z zachowaniem zasady konkurencyjności, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 62-76, 581-597)

1.4. Zarówno w przypadku zlecenia czynności klasyfikacyjnych umowami o dzieło (w 2017 roku), jak i w przypadku powoływania klasyfikatorów w charakterze biegłych (w kolejnych latach), w zaproszeniach do składania ofert określone zostały warunki, jakie miały spełniać osoby / podmioty mające realizować te zadania, w szczególności dotyczące posiadania:

- wiedzy i doświadczenia w zakresie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa podlaskiego, zapewniających prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia i określonego zakresu robót, który to wymóg został doprecyzowany w 2018 roku i określony jako posiadanie – przez osoby wykonujące prace klasyfikacyjne – uprawnień wymaganych do wykonywania czynności klasyfikacyjnych (ukończenie kursu lub studiów podyplomowych w zakresie klasyfikacji gruntów);
- stosownych uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, przez osoby wykonujące prace geodezyjne i kartograficzne objęte zamówieniem;
- wiedzy i doświadczenia w zakresie opracowania dokumentacji klasyfikacyjnej oraz geodezyjno-kartograficznej na potrzeby postępowań administracyjnych o ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zapewniających prawidłowe wykonanie zadania.

(akta kontroli str. 197-362)

1.5. W postępowaniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych z urzędu osoby / podmioty składające oferty potwierdzały spełnienie warunków udziału (opisanych w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia) w formie oświadczenia zawartego w formularzu ofertowym. Od 2018 roku wprowadzono i egzekwowano wymóg dołączenia kopii dokumentów potwierdzających uprawnienia do wykonywania czynności klasyfikacyjnych i uprawnienia geodezyjne. Klasyfikator wybierany do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w okresie objętym kontrolą, legitymował się zaświadczeniem z 28 maja 1993 r. o ukończeniu kursu w zakresie klasyfikacji gruntów i kartografii gleb (Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach). W realizacji powierzonych zadań wspomagany był przez osoby posiadające świadectwa nadania uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii w zakresie 1 lub 2.

Pracownicy Starostwa weryfikowali również kwalifikacje klasyfikatorów wskazanych przez zainteresowanych właścicieli gruntów, w postępowaniach prowadzonych na ich wnioski²². W postępowaniach wszczętych na podstawie wniosków złożonych w 2017 roku, Geodeta Powiatowy potwierdzał zweryfikowanie kwalifikacji do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów we wniosku o wydanie upoważnienia Starosty, wymaganego § 5 ust. 2

przekazywano opis zakresu zadania (zakres robót) oraz zestawienie z wyszczególnieniem: numerów działek objętych klasyfikacją, obrębów i gminy, na terenie której zlokalizowane były te działki, powierzchni poszczególnych działek i powierzchni zalesienia na tych działkach. Opisy przedmiotu zamówienia i zaproszenia do składania ofert były podpisywane przez Naczelnika Wydziału GK albo jego zastępcę. Odbiorów końcowych prac (zrealizowanych z zachowaniem terminów ustalonych w postanowieniu o powołaniu biegłego) dokonała każdorazowo 3-osobowa komisja (powołana przez Naczelnika Wydziału GK).

²² Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 25 takich postępowań, co szerzej opisano w pkt. 2.2 i 2.3 wystąpienia pokontrolnego.

rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów. W kolejnych latach potwierdzenie posiadania tych kwalifikacji zawarte było w treści postanowień, którymi byli powołani biegli klasyfikatorzy. W Wydziale GK dysponowano zbiorem kopii dokumentów potwierdzających kwalifikacje w zakresie prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, niektórych zapraszanych oferentów i osób realizujących czynności klasyfikacyjne na terenie powiatu bielskiego²³.
(akta kontroli str. 197-362, 689-701)

1.6. W latach 2017–2021 na przeprowadzenie gleboznawczych klasyfikacji gruntów (z urzędu) Starostwo wydatkowało łącznie 53,6 tys. zł, w poszczególnych latach kolejno: 14,2 tys. zł, 18,5 tys. zł, 6,4 tys. zł, 9,6 tys. zł i 4,9 tys. zł (nie poniesiono takich wydatków w I kwartale 2022). Wydatki te zostały sfinansowane – otrzymanymi od Wojewody Podlaskiego – środkami dotacji celowej na realizację zadań w dziale 020 – *Leśnictwo*, rozdziale 02001 *Gospodarka leśna* (§ 4300 klasyfikacji budżetowej). Wpływy środków dotacji ewidencjonowano na koncie 223-02001-2 *Dotacje – prace geodezyjne – Gk i Gm* (po stronie Ma), a następnie następowało przeksięgowanie zrealizowanych wydatków (ujęte po stronie Wn), po dokonaniu wydatku, odnotowanym na koncie 130-2-02001-4300-0 *zakup usług pozostałych*.
(akta kontroli str. 373-383)

1.7. Wysokość kwot dotacji celowej na zadania związane z przekwalifikowaniem zalesionych gruntów na leśne była corocznie ustalana w ramach prac nad projektem budżetu państwa na dany rok budżetowy (prowadzonych przez Wojewodę Podlaskiego), ewentualnie korygowana w trakcie roku. Nie zawierano umów w sprawie przekazania i sposobu rozliczania dotacji. Wszystkie środki dotacji celowej na przedmiotowe zadania zostały przekazane przez Wojewodę Podlaskiego po zrealizowaniu tych zadań. Podstawę przekazania środków finansowych każdorazowo stanowiły wnioski Starosty, z załączonymi kopiami: umowy o dzieło zawartej z klasyfikatorem bądź postanowień w sprawie powołania biegłych klasyfikatorów, protokołów odbioru robót i faktur z 30-dniowym terminem płatności (liczonym od dnia wpływu faktury do Starostwa). Po zakończeniu roku budżetowego Starosta corocznie przekazał Wojewodzie Podlaskiemu informacje z wykonania dotowanych zadań i wydatków, m.in. w zakresie wykonania gleboznawczej klasyfikacji zalesionych gruntów rolnych i sporządzenia dokumentacji do przekwalifikowania tych gruntów i opracowania dokumentacji geodezyjno-kartograficznej niezbędnej do aktualizacji egib.

W przypadku gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzanej w ramach modernizacji egib, nie wyodrębniano kosztów klasyfikacji z ogólnych kosztów modernizacji egib²⁴.
(akta kontroli str. 384-580, 640-676, 798-802)

1.8. W Starostwie udostępniono informacje o sposobie przyjmowania wniosków i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zamieszczono je na stronie BIP, w formie karty usługi *Aktualizacja klas gruntów i użytków gruntowych*, w której zawarto informacje o: podstawach prawnych jej realizacji, wymaganych dokumentach i opłatach, terminach załatwiania spraw, komórce organizacyjnej prowadzącej te sprawy i jej godzinach pracy, trybie odwoławczym. Załącznik do karty usługi stanowił *formularz wniosku w sprawie aktualizacji klas gruntów i użytków gruntowych*. Nie udostępniono natomiast listy upoważnionych /

²³ Były to kopie takich dokumentów, jak: 1/ zaświadczenia o ukończeniu kursu w zakresie klasyfikacji gruntów i kartografii gleb albo kursu w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb albo świadectwo ukończenia 2-semestralnych studiów podyplomowych w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb (wydane przez Państwowy Instytut Badawczy – Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach), 2/ świadectwo ukończenia 2-semestralnych studiów podyplomowych w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb (wydane Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Rolnictwa i Leśnictwa), 3/ upoważnienia Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie Województwa Podlaskiego w zakresie określonym art. 20 ust. 3 *pgik*, wydane na podstawie § 4 pkt 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz.U. Nr 19, poz. 97 ze zm.).

²⁴ Większość zadań związanych z modernizacją egib zrealizowano w ramach: 1/ projektu „*Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II*” realizowanego przez Głównego Geodetę Kraju (Powiat Bielski uczestniczył w realizacji tego projektu, na podstawie porozumienia zawartego 23 marca 2016 z Głównym Geodetą Kraju w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymywaniu zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach i krajowej bazy geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu) oraz 2/ projektu „*Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja ewidencji gruntów i budynków*”, realizowanego przez Związek Powiatów Województwa Podlaskiego, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Działania 8.1 Rozwój usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną, Osi Priorytetowej VIII. Infrastruktura dla usług świadczonych drogą elektroniczną, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020.

zweryfikowanych klasyfikatorów ani nie podano do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. (akta kontroli str. 62-76, 581-597)

1.9. Odnosząc się do problemów występujących w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, Starosta wskazał na takie okoliczności, jak: 1/ brak w przepisach prawa procedury i zasad upoważniania klasyfikatorów do przeprowadzania klasyfikacji gruntów, brak określenia wymogów jakie powinien spełniać klasyfikator (niezbędnych kwalifikacji), 2/ niesprecyzowanie w pgik oraz w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji gruntów kwestii związanych z opłatami i kosztami za wykonywanie czynności klasyfikacyjnych w postępowaniach na wniosek osób fizycznych i prawnych. Zaistniała sytuacja prawna powoduje, że zabezpieczanie środków finansowych na powyższe cele przez administrację rządową (zadanie zlecone) jest niejednoznaczne i utrudnione. (akta kontroli str. 598-605)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyjęciu – w obowiązującej w Starostwie procedurze załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, prowadzonych na wniosek – zasady wskazywania klasyfikatorów i uprawnionych geodetów przez zainteresowanego właściciela gruntu, co stwarzało warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatora. Taki sposób angażowania klasyfikatorów potwierdziły rezultaty analizy 25 postępowań administracyjnych, co szerzej opisano w pkt. 2.2 wystąpienia pokontrolnego.

Starosta wyjaśnił, że tryb postępowania, w którym to wnioskodawca wskazywał klasyfikatora gruntów (później również geodetę uprawnionego) przyjęty został jeszcze w czasie obowiązywania poprzedniego rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (przed 2012 r.). Nie ingerowano w kwestię wyboru przez stronę klasyfikatora gruntów [...] ograniczono się do wydania upoważnienia do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych w poszczególnych sprawach (po zweryfikowaniu kwalifikacji i doświadczenia zawodowego wskazanego przez stronę klasyfikatora gruntów) lub wydania postanowienia, w trybie art. 84 § 1 Kpa, o powołaniu klasyfikatora gruntów i geodety uprawnionego jako biegłych [...] Praktyka taka znacznie ułatwia prowadzenie postępowań w w/w zakresie. Przez wszystkie lata stosowania tej praktyki nie wpłynęły też żadne skargi na przyjęty przez starostwo tok postępowania. Zarówno wcześniejsze jak i aktualne przepisy wynikające z rozporządzeń w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie regulowały kwestii wyłaniania oraz upoważniania, a także powoływania biegłych o powyższych specjalnościach w postępowaniach administracyjnych, a także ponoszenia z tym związanych kosztów. [...] Wydanie upoważnienia lub postanowienia w sprawie powołania jako biegłych, w sprawach na wniosek zainteresowanego, poprzedzone jest weryfikacją formalno-prawną i merytoryczną osób zgłoszonych do wykonywania czynności klasyfikacyjnych i podlega ocenie organu zgodnie z kompetencjami ustawy i przepisów wykonawczych. W powyższych przypadkach nie można podważać suwerennych decyzji organu. (akta kontroli str. 62-76, 581-597, 598-605)

Zdaniem NIK, to organ przeprowadzający klasyfikację – również w sprawach wszczętych na wniosek właścicieli gruntów – powinien dokonywać wyboru klasyfikatorów, a nie tylko ograniczać się do weryfikacji kwalifikacji i akceptacji klasyfikatorów wskazanych przez strony zainteresowane rozstrzygnięciem²⁵.

OCENA CZĄSTKOWA

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. Zainteresowanym udostępniono – na stronie BIP – informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw. Prawidłowo wykorzystano otrzymane środki finansowe na klasyfikacje przeprowadzane z urzędu i przekazano ich rozliczenia Wojewodzie Podlaskiemu. Wyboru klasyfikatorów w sprawach prowadzonych z urzędu dokonano z zachowaniem zasady konkurencyjności. Natomiast w postępowaniach wszczętych na wniosek właścicieli gruntów (stron zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy), w ich gestii pozostawiono wybór klasyfikatorów, co w ocenie NIK mogło mieć wpływ na wyniki prac klasyfikacyjnych.

²⁵ NIK podtrzymuje w tym zakresie pogląd wyrażony w informacji o wynikach kontroli P/20/059 Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/059/LBY/>).

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania

Opis stanu faktycznego

2.1. Według stanu na 1 stycznia 2017 r. na terenie powiatu bielskiego nie występowały niesklasyfikowane grunty, podlegające – stosownie do § 4 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów* – przeprowadzeniu klasyfikacji z urzędu. W okresie objętym kontrolą, Starosta z urzędu sklasyfikował grunty, na których zarządził przeprowadzenie modernizacji egib (na działkach o łącznej powierzchni 4.449,1 ha) i grunty po zalesieniu (na działkach o łącznej powierzchni 391,5 ha), tj. grunty o których mowa w § 4 pkt 4 i 6 powołanego rozporządzenia. Na dzień rozpoczęcia kontroli NIK (10 sierpnia 2022 r.) do sklasyfikowania pozostawało 31 ha gruntów zalesionych w ramach PROW, a postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji tych gruntów były w toku²⁶. (akta kontroli str. 3-4, 606, 611-616)

Informacje o gruntach zalesionych w ramach PROW, Starostwo pozyskiwało z właściwych miejscowo Nadleśnictw (Bielsk, Nurzec i Rudka), gdyż – jak stwierdził Starosta – *dane pozyskiwane do 2012 roku z Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa były niekompletne, z uwagi na to, że wnioski w sprawie zalesienia i dopłat były kierowane do oddziałów regionalnych właściwych ze względu na miejsce zamieszkania, w związku z czym trudno było ustalić wszystkich beneficjentów (ze względów migracyjnych). Były przypadki, że pominięto osoby, w procedurach prowadzonych z urzędu przez Starostwo. Od 2013 roku przyjęto zasadę pozyskiwania informacji o gruntach zalesionych w ramach PROW, przyjmując parametr przedmiotowy – położenie gruntów oraz konieczność potwierdzenia udatności uprawy, które to zadania leżą w gestii starostw współpracujących z nadleśnictwami. Przyjęty system pozyskiwania informacji okazał się bardziej skuteczny i zapewnia szersze i pełne dane w zakresie uruchomienia właściwej procedury.* (akta kontroli str. 598-605)

W latach 2017–2022 (do końca I kwartału) na terenie powiatu bielskiego nie wystąpiły inne kategorie gruntów podlegających klasyfikacji z urzędu (określone w § 4 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*), w szczególności grunty objęte postępowaniem scaleniowym lub grunty nowo zmeliorowane²⁷. (akta kontroli str. 606-610)

2.2. Badaniom kontrolnym w zakresie prawidłowości postępowań w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów poddano 50 spraw z okresu objętego kontrolą (po 25 postępowaniach wszczętych na wniosek i z urzędu), z których w 49 przypadkach wydano decyzję w sprawie zmian klas gruntów lub użytków gruntowych, a w jednym – decyzję odmowną²⁸. Analiza dokumentacji tych spraw wykazała, że m.in.:

[1] We wszystkich 25 sprawach prowadzonych z urzędu – stosownie do art. 61 ust. 4 *Kpa* – strony zawiadomiono o wszczęciu postępowania, a zawiadomienia zawierały elementy określone elementy wskazane w § 6 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*. W sześciu z 25 spraw prowadzonych na wniosek wydano postanowienie o wszczęciu postępowania (po upływie od 3 do 25 dni od dnia wpływu wniosku do Starostwa), mimo że stosownie do art. 61 § 3 *Kpa*, datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. W pozostałych 19 takich sprawach do stron wysłano zawiadomienia o wszczęciu postępowania, chociaż jedyną stroną w tych postępowaniach byli wnioskodawcy. Geodeta Powiatowy m.in. wyjaśnił, że postanowienia miały charakter organizacyjno-porządkowy i potwierdzały, że od dnia wpłynięcia wniosku do wydania tegoż postanowienia organ podjął czynności mające na celu wyjaśnienie zasadności wszczęcia postępowania. [...] Postanowienia te kierowane były do stron postępowania oraz do wiadomości wskazanego we wniosku przez wnioskodawcę

²⁶ Pozyskane – w ramach kontroli NIK – z Podlaskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, informacje o zalesieniach gruntów na terenie powiatu bielskiego w latach 2012–2017, nie zawierały danych o takich gruntach nieobjętych gleboznawczą klasyfikacją gruntów.

²⁷ Według informacji pozyskanych z – właściwych miejscowo dla gmin z terenu powiatu bielskiego – Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej w Białymstoku i Lublinie, w latach 2014–2019 na terenie powiatu bielskiego nie wykonywano urządzeń melioracji wodnych.

²⁸ Była to jedyna – wydana w okresie objętym kontrolą – decyzja odmowna w sprawie przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przyczyną odmowy było niedostarczenie przez wnioskodawcę dokumentacji klasyfikacyjno-geodezyjnej mimo skierowanego do niego wezwania i upływu około 10 miesięcy od dnia złożenia wniosku. W toku postępowania wnioskodawca zwrócił się o przeprowadzenie klasyfikacji z urzędu, ale nie było ku temu podstaw w przepisach § 3 i 4 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*.

klasyfikatora gruntów i geodety uprawnionego. [...] W roku 2018 zmieniono procedurę dotyczącą upoważniania wykonawców do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych w terenie [...] i jednocześnie postanowienia o wszczęciu postępowania zastąpiono zawiadomieniami o wszczęciu postępowania administracyjnego.

- [2] We wszystkich 25 sprawach prowadzonych z urzędu strony zostały poinformowane o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, jednak w 19 z nich czynności te przeprowadzono nie zachowując siedmiodniowego terminu liczonego od dnia dokonania zawiadomienia (określonego w § 6 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*), co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- [3] We wszystkich sprawach wyznaczono klasyfikatorów do wykonania czynności klasyfikacyjnych, o których mowa w § 5 ust. 1 – 3 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*, w odniesieniu do konkretnych działek gruntów (w postępowaniach wszczętych na wniosek, wskazani przez wnioskodawców klasyfikatorzy zostali wyznaczeni po wpływie wniosku do Starostwa). Przy czym, w 14 z 50 analizowanych spraw²⁹ nie wydano postanowień o powołaniu biegłego klasyfikatora gruntów, poprzestając na wydaniu upoważnienia, o którym mowa w § 5 ust. 2 powołanego rozporządzenia. Geodeta Powiatowy m.in. wyjaśnił, że *na początku roku 2018 zmieniono procedurę upoważniania klasyfikatora gruntów i geodety uprawnionego. Organ uznał, że nie powołując wykonawców prac klasyfikacyjnych i geodezyjnych jako biegłych w postępowaniu administracyjnym nie działał zgodnie z przepisami Kpa. Od tego czasu klasyfikator gruntów oraz geodeta uprawniony powoływani są w trybie art. 84 § 1 Kpa jako biegli [...] Zmiana ta spowodowała, że organ ma większy wpływ na powołanych biegłych i ma możliwość m.in. odwołania niewywiązującego się z obowiązków biegłego. W/w postanowienie dodatkowo reguluje także kwestię kosztów za czynności biegłych.*
- [4] Sporządzone przez klasyfikatorów projekty ustalenia klasyfikacji przyjęto w 49 sprawach (w jednym postępowaniu wszczętym na wniosek taki dokument nie wpłynął).
- [5] W 24 z 25 postępowań prowadzonych na wniosek – zgodnie z § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów* – zawiadomiono właścicieli gruntów o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji (w jednej sprawie nie przedłożono takiego projektu), a w sprawach prowadzonych z urzędu – w każdym przypadku zawiadomiono właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia do publicznego wglądu projektu ustalenia klasyfikacji, z zachowaniem terminów określonych w § 9 ust. 1 powołanego *rozporządzenia*³⁰. Jednak w jednej sprawie prowadzonej na wniosek, decyzję o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano przed upływem 14 dni od doręczenia zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).
- [6] We wszystkich sprawach po skompletowaniu materiału dowodowego zawiadomiono strony o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy (w terminie siedmiu dni od doręczenia zawiadomienia), umożliwiając im – stosownie do wymogu z art. 10 § 1 Kpa – wypowiedzenie się co do zebranych dowodów przed wydaniem decyzji.
- [7] W 49 sprawach Starosta wydał decyzje o ustaleniu klasyfikacji, zatwierdzające projekty klasyfikacji opracowane przez klasyfikatorów, a w jednej sprawie decyzję odmowną (z powodu nieprzedłożenia projektu klasyfikacji). Przy czym, siedem z 49 decyzji, którymi zmieniono rodzaj użytku lub klasę bonitacyjną (z podaniem poprzedniej i zmienionej klasyfikacji), dotyczyło ustalenia klasyfikacji gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- [8] Decyzje te wydano po upływie:
 - od 46 do 292 dni od wpływu wniosku do Starostwa w przypadku 23 z 25 postępowań administracyjnych wszczętych na wniosek zainteresowanych, a w dwóch odpowiednio po 360 i 367 dniach (głównie z powodu opóźnienia w przedłożeniu przez stronę

²⁹ Dotyczy sprawy na wniosek (GK.6623.6.2017, GK.6623.14.2017, GK.6623.46.2017, GK.6623.49.2017, GK.6623.56.2017, GK.6623.62.2017) i sprawy z urzędu (GK.6623.26.2017, GK.6623.32.2017, GK.6623.39.2017, GK.6623.24.2017, GK.6623.9.2.2017, GK.6623.9.3.2017, GK.6623.17.2019, GK.6623.15.2019).

³⁰ Zastrzeżenia wpłynęły w jednej z badanych spraw. W postępowaniu prowadzonym z urzędu, właściciel gruntu wniosł o zmianę polegającą na objęciu klasyfikacją również części działki nieobjętej planem zalesienia w ramach PROW i z tego powodu zastrzeżeń nie uwzględniono, co zostało odnotowane w uzasadnieniu decyzji klasyfikacyjnej.

dokumentacji klasyfikacyjno-geodezyjnej, wynikającego z trudności w wykonaniu zamówienia przez uprawnionego geodetę związanych, z pandemią Covid-19, co skutkowało wystąpieniem strony o zmianę biegłego),

- od 51 do 114 dni od wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu w 20 sprawach dotyczących zalesienia gruntów rolnych,
- od 205 do 506 dni od wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu w pięciu sprawach, w których gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadzono w ramach modernizacji egib,

a przy tym – mimo obowiązku wynikającego z art. 36 *Kpa* – nie zawiadamiano stron o przyczynach zwłoki, nowym terminie załatwienia sprawy i o prawie do wniesienia pognaglenia. Kwestię tę szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

[9] We wszystkich 25 sprawach prowadzonych na wniosek, koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który rozliczał się bezpośrednio z klasyfikatorem, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi. W żadnej z tych 25 spraw nie wydano postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 *Kpa* (tj. w sprawie ustalenia wysokości kosztów postępowania). W 19 z tych spraw, w postanowieniu o powołaniu biegłego zawarto zapis, iż na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 *Kpa*, koszty za czynności biegłego pokrywa wnioskodawca (takiego zapisu nie było w wydanych klasyfikatorom upoważnieniach, w pozostałych sześciu sprawach, w których nie wydano postanowienia o powołaniu biegłego). Kwestię tę szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 677-838)

2.3. W zakresie prawidłowości czynności klasyfikatorów związanych z przeprowadzeniem klasyfikacji gruntów w badanych 50 sprawach (opisanych w pkt. 2.2 wystąpienia pokontrolnego) stwierdzono w szczególności, że w 49 sprawach (tj. z wyjątkiem sprawy zakończonej decyzją odmowną) klasyfikatorzy dokonali analizy materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzili czynności klasyfikacyjne w terenie oraz sporządzili i przedłożyli do Starostwa projekty ustalenia klasyfikacji, obejmujące:

- mapy klasyfikacyjne, sporządzone na kopii mapy zasadniczej i zawierające istotne elementy określone w § 8 ust. 2 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*, z wyjątkiem braków szerzej opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- protokoły klasyfikacyjne dokumentujące przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie (we wszystkich sprawach wszczętych na wniosek sporządzone po wszczęciu postępowania), zawierające istotne elementy określone w § 8 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*, z wyjątkiem braków szerzej opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach czynności klasyfikacyjnych w terenie, klasyfikatorzy wykonali odkrywki, które zostały udokumentowane ich opisami zawartymi w operatach klasyfikacyjnych, z wyjątkiem dwóch spraw, w których skład mechaniczny oraz typ gleby określono przy pomocy laski gleboznawczej (z uwagi na małe powierzchnie objęte zmianami, sprawy dotyczyły zmiany lasu na użytki rolne – grunty rolne zabudowane i grunty orne). (akta kontroli str. 677-688, 788-793)

W poddanych ocenie biegłego (powołanego w ramach kontroli NIK) danych ujętych w projektach klasyfikacji trzech działek gruntu stanowiących własność podmiotów publicznych stwierdzone zostały niezgodności ze stanem faktycznym, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 1278-1312)

2.4. We wszystkich zbadanych 49 sprawach, w których wydano decyzje o zmianie rodzaju użytków lub klas bonitacyjnych gruntów (szerzej opisanych w pkt. 2.2 i 2.3 niniejszego wystąpienia), do egib wprowadzono prawidłowe, zmienione dane wynikające z tych decyzji. Przy czym:

- w 30 sprawach zmiany wynikające z decyzji klasyfikacyjnych wprowadzono do egib z zachowaniem 30 dniowego terminu ustalonego w art. 23 ust. 7 *pgik*, a w pozostałych 19 po tym terminie (co szerzej opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- w 42 sprawach informacje o wprowadzonych w egib zmianach przesłano do właściwych urzędów gmin w terminie do 14 dni od wprowadzenia tych zmian, tj. w terminie określonym

w § 35 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie egib z 2021 r. oraz w § 49 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie egib z 2001 r., a w pozostałych siedmiu sprawach po tym terminie (co szerzej opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wszystkie operaty klasyfikacyjne przedłożone w analizowanych sprawach zostały przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego³¹, przy czym w 31 analizowanych sprawach operaty zostały przyjęte do tego zasobu przed wydaniem decyzji klasyfikacyjnych, a w przypadku pozostałych 18 analizowanych spraw nastąpiło to po wydaniu takich decyzji. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że *tutejszy organ traktował postępowanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów jako element aktualizacji egib. Podejście to skutkowało przyjmowaniem operatów klasyfikacyjnych do zasobu z dniem, w którym decyzja o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów stała się ostateczna. Jednak w wyniku ponownej analizy przyjętej przez organ procedury uznano, że należy postępowania te traktować oddzielnie i w chwili obecnej przyjęcie operatu klasyfikacyjnego do zasobu następuje po jego złożeniu do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej i nie jest to uzależnione od wydania decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Rozdzielenie tych postępowań uznano za słuszne, z uwagi na to, że przyjęcie dokumentacji do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego ma inny tryb rozpatrywania, przyjmowania pozytywnego lub negatywnego przedkładanych dokumentów oraz tryb skarżenia i odwołania. W postępowaniu klasyfikacyjnym stroną jest wnioskodawca – właściciel działki, a w przyjmowaniu dokumentacji do zasobu – wykonawca prac geodezyjno-kartograficznych.*

(akta kontroli str. 677-688, 788-793, 1017-1020, 1027)

Powołany w ramach kontroli NIK biegły, oceniając aktualność danych w egib – na przykładzie poddanej oględzinom działki gruntu nr 9 o pow. 4,54 ha w obrębie Hołowiesk (stanowiącej własność powiatu bielskiego) – stwierdził, że w szczególności:

- zachodziła zgodność zapisów istniejących w egib z rzeczywistymi rodzajami użytków gruntowych (grunty orne);
- porównanie stanu rzeczywistego z zapisami na mapach glebowo-rolniczych wykazało zgodność typu, rodzaju i gatunku gleb na większej części działki (w części oznaczonej konturem RIIIb, RIVa i RIVb), natomiast w konturze RV (stanowiącym 7,9% ogólnej powierzchni działki) dominują gleby rdzawe wytworzone z piasku, a na mapie glebowo-rolniczej kontur tych gleb występuje dopiero poza granicami działki (w kierunku zachodnim), co nie odzwierciedla rzeczywistości;
- przeprowadzone badania potwierdziły zgodność z rzeczywistością informacji dotyczącej klas bonitacyjnych w konturach RIIIb oraz RV, natomiast w dwóch pozostałych konturach (RIVa i RIVb) stwierdzono obecność gleb klasy RIIIb (niezgodność dotyczy 60,4% ogólnej powierzchni działki)³².

Zdaniem biegłego, wyznaczenie dokładnych granic między poszczególnymi konturami wymaga przeprowadzenia szczegółowych prac kartograficznych.

(akta kontroli str. 803-805, 882-891, 1000-1016, 1300-1312)

2.5. Żadna z 10 skarg dotyczących działalności Wydziału GK – których wpływ odnotowano w okresie objętym kontrolą – nie dotyczyła spraw związanych z klasyfikacją gleboznawczą gruntów. Dotyczyło ich natomiast pięć wniosków o udostępnienie informacji publicznej, którymi wnioskowano o: [1] przesłanie dokumentacji z otwarcia i wyboru ofert na przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji zalesionych gruntów rolnych (wniosek jednego z oferentów z 2018 roku), [2] informacje, czy wskazane we wniosku działki znajdują się w kompleksie użytków wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego czy organicznego, czy występują na nich urządzenia melioracyjne i wymagana jest dla nich decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej (dwa wnioski w 2020 roku), [3] informację o rodzajach klas gruntu / gleb i ich pochodzeniu, na działkach wskazanych we wniosku (z 2021 roku), [4] informację

³¹ Zwanego dalej także *zasobem*.

³² Działka w użytkowaniu Zespołu Szkół nr 4 im. Ziemi Podlaskiej w Bielsku Podlaskim (szkoła o profilu rolniczym). W związku z tym Szkoła korzysta ze zwolnienia w podatku rolnym, wynikającego z art. 12 ust. 2, pkt 2 i art. 13 d ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. z 2020 r. poz. 333). W przypadku opodatkowania tych gruntów, podatek rolny liczony dla gruntów kl. IV w latach 2017–2020 kolejno wynosiłby 281,60 zł, 281,90 zł, 291,90 zł i 313,90 zł, natomiast dla gruntów kl. III – 413,40 zł, 413,80 zł, 428,60 zł i 460,90 zł (różnica odpowiednio: 131,80 zł, 131,90 zł, 136,70 zł i 147,00 zł).

o powierzchni poszczególnych klas gruntów ornych na terenie gminy wiejskiej Bielsk Podlaski (wniosek z 2021 roku). Pierwszy wniosek załatwiono udzielając informacji, a w przypadku pozostałych czterech – udzielono odpowiedzi, że udostępnianie informacji będących przedmiotem wniosku jest uregulowane w przepisach szczególnych (pgik), które stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³³, mają pierwszeństwo przed przepisami tej ustawy. We wszystkich przypadkach udzielono odpowiedzi z zachowaniem 14-dniowego terminu, ustalonego w art. 13 ust. 1 powołanej ustawy. (akta kontroli str. 1032-1069)

2.6. W okresie objętym kontrolą w Wydziale GK miały miejsce dwie kontrole przeprowadzone przez przedstawicieli Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Białymstoku, które nie dotyczyły kwestii związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów, w szczególności nie odnosiły się do wyboru osób / podmiotów do je przeprowadzania bądź postępowań administracyjnych z tego zakresu³⁴. Zagadnienia te nie były również przedmiotem kontroli i auditów wewnętrznych ani audytów prowadzonych przez podmiot zewnętrzny. (akta kontroli str. 1032-1033, 1070-1156)

2.7. Stosownie do wymogu pkt 3 *Identyfikacja ryzyka* załącznika do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem³⁵ oraz procedur wewnętrznych³⁶, w Starostwie (w tym w Wydziale GK) corocznie dokonywano identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne. Na podstawie przedłożonych przez nie propozycji celów oraz kart identyfikacji, analizy i oceny ryzyka, Koordynator ds. ISO opracowywał wykaz celów priorytetowych w danym roku kalendarzowym ze wskazaniem mierników celów, zidentyfikowanych ryzyk i ich poziomu (istotności), reakcji na ryzyko oraz proponowanych mechanizmów kontrolnych (w przypadku gdy istotność ryzyka została określona na poziomie średnim lub wysokim).

W sporządzanych – w Wydziale GK – *kartach identyfikacji, analizy i oceny ryzyka* corocznie (w latach 2017–2022) ujmowano zadanie określone jako *przekwalifikowanie z urzędu zalesionych gruntów rolnych na leśne, jeżeli zalesienia dokonano ze środków pochodzących z funduszy unijnych*, ustalając dla niego: cel – *wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie przekwalifikowania w piątym roku od zalesienia gruntu rolnego*, miernik celu – *100% decyzji administracyjnych wydanych w określonym terminie*, ryzyko – *nie wszystkie decyzje zostaną wydane w terminie* (ryzyko niskie).

Innych zagadnień / ryzyk związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów w tych kartach nie uwzględniano. W okresie objętym kontrolą, zagadnienia z tego zakresu nie znalazły się w wykazach celów priorytetowych sporządzanych przez Koordynatora ds. ISO. (akta kontroli str. 1147-1277)

W podpisanych przez Geodetę Powiatowego (przekazywanych corocznie na potrzeby przeglądu zarządzania) *informacjach w zakresie oceny realizacji celów jakościowych odnoszących się do wyników zadań (produktów) oraz informacjach dotyczących decyzji administracyjnych* wydanych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, w odniesieniu do spraw z zakresu aktualizacji klas gruntów i użytków gruntowych, podano, że 100% spraw decyzji zostało wydanych w terminie (żadnej decyzji nie wydano z przekroczeniem terminu). Nie było to zgodne z ustaleniami analizy 50 spraw, szerzej opisanych w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia i w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że *wskazywanie, że wszystkie decyzje wydane zostały w terminie wynikało ze specyfiki i całego toku postępowania gleboznawczej klasyfikacji gruntów przyjętego w tutejszym Starostwie. Przyjęty tryb postępowania gleboznawczej klasyfikacji gruntów wymagający powołania biegłych, ich tempo prac, specyfika prac*

³³ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

³⁴ Kontrole te dotyczyły: [1] przestrzegania przez administrację geodezyjno-kartograficzną przepisów dotyczących prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (wystąpienie pokontrolne z 23 września 2019 r.), [2] przestrzegania przez administrację geodezyjno-kartograficzną przepisów dotyczących geodezji i kartografii, za okres od 1 stycznia 2018 r. do 11 czerwca 2019 r. (wystąpienie pokontrolne z 11 maja 2020 r.).

³⁵ Dz. Urz. MF poz. 56.

³⁶ Ustalonych zarządzeniem nr 12/19 Starosty Bielskiego z dnia 8 marca 2019 r. w sprawie procedury zarządzania celami i ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Bielsku Podlaskim, wcześniej zarządzeniem nr 22/15 Starosty Bielskiego z dnia 8 lipca 2015 r. w tej samej sprawie.

terenowych uzależnionych do panującej pogody, ocena i weryfikacja złożonej dokumentacji, a także proces wyłożenia projektu ustalenia klasyfikacji do wglądu osób zainteresowanych na 14 dni oraz późniejsze zawiadomienie o skompletowaniu całości akt sprawy i możliwości zapoznania się z dokumentami w ciągu 7 dni, powodowały przesunięcia terminów załatwienia spraw. W sprawach na wniosek, w których wnioskodawca wskazywał klasyfikatora gruntów i geodetę uprawnionego do wykonywania czynności klasyfikacyjnych na jego działce, organ nie ingerował w kwestię umowy pomiędzy stroną a wykonawcą w/w czynności. W praktyce oznaczało to również, że organ nie ingerował w termin przedłożenia mu sporządzonej przez biegłych dokumentacji klasyfikacyjno-geodezyjnej, tym samym nie brał za to odpowiedzialności i dlatego w informacjach o ilości spraw załatwionych w danym roku wskazywał, że wszystkie decyzje zostały wydane w terminie.

(akta kontroli str. 1177-1182, 1195-1202, 1216-1224, 1237-1245/1261-1268)

2.8. Nadzór nad prowadzeniem spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Mogło to mieć istotny wpływ na zaistnienie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, zarówno w zakresie organizacji jak i prowadzenia postępowań administracyjnych w tych sprawach, szerzej opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. We wszystkich zbadanych 25 sprawach przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów na wniosek ich właścicieli, doszło do wzajemnych rozliczeń kosztów sporządzenia dokumentacji klasyfikacyjno-geodezyjnej bezpośrednio pomiędzy zainteresowanym właścicielem gruntu a wybranym przez niego klasyfikatorem, zamiast ich ustalenia w drodze postanowienia, przez organ rozstrzygający sprawę. W 19 z tych spraw poprzestano na zawarciu – w postanowieniu o powołaniu biegłego – zapisu, iż na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 *Kpa*, koszty za czynności biegłego pokrywa wnioskodawca. Stosownie do art. 264 § 1 *Kpa*, organ administracji publicznej, jednocześnie z wydaniem decyzji, ustala – w drodze postanowienia – wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Stosownie do art. 262 § 1 pkt 2 *Kpa*, stroną obciążają te koszty postępowania, które m.in. zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Do kosztów postępowania zalicza się m.in. należności biegłych³⁷ (art. 263 § 1 *kpa*). Starosta wyjaśnił, że – tak jak w przypadku wyboru klasyfikatorów – nie ingerował również w kwestię ponoszenia kosztów za czynności klasyfikatora [...] nie pośredniczono ani w wyborze osoby klasyfikatora ani też w uzgodnieniach pomiędzy klasyfikatorem a wnioskodawcą dotyczących wynagrodzenia za czynności klasyfikacyjne (i geodezyjne). [...] Jednocześnie należy podnieść, że o ile postępowania prowadzone z urzędu nie budzą wątpliwości i środki finansowe na ten cel na wniosek Starosty są zabezpieczone, to w przypadku postępowań wszczętych na wniosek [...] pozyskanie środków jest sprawą wątpliwą oraz mogącą wpływać na terminy załatwienia spraw. Zmiana przyjętej i stosowanej procedury [...] może powodować ich wydłużenie ze względu na potrzebę zabezpieczenia środków finansowych z budżetu państwa na ten cel oraz procedurę wyłaniania specjalistów z zachowaniem zasady gospodarności, konkurencyjności oraz bezstronności, co nie jest zgodne z żądaniem wnioskodawcy i może wywoływać negatywne skutki prawno-finansowe (możliwość podważenia przez stronę). Ponadto Starosta odwołał się do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (wyrażonego w piśmie nr GZge-641-11/13 z 19 marca 2013 r., skierowanym do Starosty Włocławskiego)³⁸, które utwierdziło tutejszy organ o poprawności stosowanej praktyki wyboru klasyfikatora gruntów i braku ingerencji w treść

³⁷ 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 *Kpa*.

³⁸ W pkt. 5 tego pisma wyrażono opinię, że „Starosta może upoważnić do wykonywania czynności klasyfikacyjnych osobę wskazaną we wniosku, jeżeli uzna, że osoba ta posiada dostateczną wiedzę i umiejętności w tym zakresie. Organ nie powinien ingerować w treść zawartej umowy między wnioskodawcą a klasyfikatorem”.

umowy zawieranej między wnioskodawcą a klasyfikatorem i co za tym idzie w kwestię wynagrodzenia klasyfikatora. (akta kontroli str. 598-605, 677-701, 742-744)

NIK zauważa, że zasady dotyczące opłat i kosztów w postępowaniu administracyjnym regulują przepisy Kpa, które m.in. zobowiązują organ administracji do wydania w tym zakresie postanowienia (art. 264 §1 Kpa)³⁹. W przedmiotowych sprawach koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, rozliczając się bezpośrednio z klasyfikatorem, bez udziału Starosty i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi. Mogło to – w połączeniu z przyjęciem zasady wyboru klasyfikatora przez wnioskodawcę – stwarzać warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, gdyż wydając opinie znajdowali się w sytuacji konfliktu interesów.

2. W 19 z 25 zbadanych spraw prowadzonych z urzędu nie zachowano terminu rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, który – stosownie do § 6 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów* – nie może być krótszy niż siedem dni od dnia dokonania zawiadomienia o wszczęciu z urzędu przeprowadzenia klasyfikacji. I tak, w 11 sprawach⁴⁰ czynności te zostały przeprowadzone od dwóch do sześciu dni po doręczeniu zawiadomienia, a w kolejnych ośmiu sprawach⁴¹ – od jednego do 14 dni przed doręczeniem zawiadomienia. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że przyczyną tego była niemożność doręczenia przesyłki listownej, jej podwójne awizowanie i zwrot do organu, a także opóźnienie w wysyłaniu zawiadomień o wszczęciu postępowania wynikające ze zwolnienia chorobowego pracownika prowadzącego sprawy z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz zastępstwa jakie pełnił na stanowisku ochrony gruntów rolnych po przejściu pracownika na emeryturę. Przy wysyłaniu zawiadomień o wszczęciu z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie uwzględniono marginesu czasowego na tego typu sytuacje, a termin rozpoczęcia czynności w terenie był ustalony na konkretną datę. (akta kontroli str. 788-793, 1017-1027)
3. W jednej z 25 spraw prowadzonych na wniosek (GK.6623.88.2022) decyzję o ustaleniu klasyfikacji gleboznawczej gruntu wydano (30 marca 2020 r.) przed upływem 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji (takie zawiadomienia doręczono 22 marca 2022 r.), tj. z naruszeniem § 10 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że przyczyną tego była pomyłka urzędnika w kolejności wysyłania zawiadomień o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do w/w projektu oraz możliwości zapoznania się z aktami sprawy skompletowanymi przed wydaniem decyzji i błędnie obliczony termin wydania decyzji. (akta kontroli str. 685-688, 1017-1027)
4. W siedmiu z 50 zbadanych spraw wydano decyzje o zmianie rodzaju użytku lub ustaleniu klasyfikacji gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, tj. gruntów ujętych w egib jako: użytki kopalne (sprawy: GK.6623.6.2017, GK.6623.49.2017, GK.6623.12.2021), grunty zabudowane i zurbanizowane – tereny przemysłowe (sprawa GK.6623.56.2017, GK.6623.88.2022), grunty zabudowane i zurbanizowane – tereny komunikacyjne (sprawa GK.6623.11.2020, GK.6623.36.2021). Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 3 *pgik*, w myśl którego postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonego rodzaju grupy użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych bądź leśnych. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że przeklasyfikowano takie grunty ze względu na to, że zostały one wpisane do egib niezgodnie z ich stanem faktycznym i prawnym. Grunty wpisane do egib, jako drogi powszechnego korzystania służące jako dojazdy do gruntów ornych i leśnych nie zostały poddane żadnym procesom inwestycyjnym o charakterze prawnym i faktycznym stąd nigdy nie były wyłączone z produkcji rolniczej. Postępowanie miało na celu przywrócenie im w egib użytków gruntowych zgodnych ze stanem prawnym i faktycznym ich użytkowaniem. W egib wpisane zostały użytki kopalne do gruntów stanowiących mienie gromadzkie, przeznaczonych do poboru żwiru czy też piasku

³⁹ NIK podtrzymuje w tym zakresie pogląd wyrażony w informacji o wynikach kontroli P/20/059.

⁴⁰ Sprawy: GK.6623.24.2017, GK.6623.26.2017, GK.6623.32.2017, GK.6623.39.2017, GK.6623.2.2019, GK.6623.22.2020, GK.6623.23.2020, GK.6623.24.2020, GK.6623.25.2020, GK.6623.26.2020, GK.6623.74.2020.

⁴¹ Sprawy: GK.6623.26.2018, GK.6623.29.2018, GK.6623.36.2018, GK.6623.17.2018, GK.6623.19.2018, GK.6623.221.2021, GK.6623.24.2018, GK.6623.35.2018.

wszystkim mieszkańcom danej miejscowości, w stosunku do których nie zostały wydane koncesje na wydobywanie kopalin pospolitych (zanim kwestie te zostały uregulowane przepisami prawa). Zmiana gruntów oznaczonych w egib jako użytki kopalne, na których nie zaszyły przesłanki potwierdzające fakt, że grunt został całkowicie zdegradowany, na grunty rolne miała na celu doprowadzenie do zgodności zapisów egib ze stanem faktycznym i usankcjonowanie ich stanu prawnego. Wobec tego tutejszy organ przeprowadził postępowania wyjaśniające i orzekł zgodnie z ich stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 677-704, 720-734, 758-769, 1017-1027)

NIK zauważa, że procedura gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonego rodzaju użytków gruntowych (gruntów rolnych lub leśnych). Oznacza to, że decyzją klasyfikacyjną można określić wyłącznie rodzaj użytku gruntowego w ramach danej grupy użytków rolnych lub 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*⁴².

5. Pracownik Starostwa prowadzący sprawy z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przyjął od klasyfikatorów operaty klasyfikacyjne, mimo braku w protokołach:

- a) zestawienia opisów odkrywek glebowych (wymaganych § 8 ust. 1 pkt 2 lit. b *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*), w sytuacji gdy na mapie klasyfikacyjnej oznaczono położenie od dwóch do pięciu odkrywek w 11 sprawach⁴³, ani jakiegokolwiek adnotacji o sporządzeniu pojedynczej odkrywki (oznaczonej na mapie klasyfikacyjnej) w większości pozostałych spraw objętych analizą;
- b) niektórych elementów z zakresu ogólnej charakterystyki gruntów objętych klasyfikacją, wymaganych § 8 ust. 1 pkt 2 lit. a *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*⁴⁴ w 17 sprawach⁴⁵,
- c) odniesienia się do kwestii obecności / nieobecności właścicieli gruntów przy czynnościach klasyfikacyjnych w terenie we wszystkich postępowaniach wszczętych z urzędu (przy czym 17 z 25 protokołów zostało opatrzonych ich podpisami, a w pozostałych ośmiu protokołach nie było także podpisów właścicieli⁴⁶) oraz w pięciu postępowaniach wszczętych na wniosek (w tym w trzech sprawach z podpisem właściciela gruntu, a w dwóch sprawach – bez takiego podpisu)⁴⁷,

a na niektórych mapach klasyfikacji – braku niektórych danych opisowo-informacyjnych, tj. co najmniej jednego z takich elementów jak typ, rodzaj lub gatunek gleb, wymaganych § 8 ust. 2 pkt 1 lit. e *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*⁴⁸.

Geodeta Powiatowy m.in. wyjaśnił, że *braki dotyczące zestawienia odkrywek czy niektórych innych elementów z zakresu ogólnej charakterystyki gruntów objętych klasyfikacją w przedkładanej dokumentacji klasyfikacyjno-geodezyjnej w ocenie organu były na tyle mało istotne i nie mające większego wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiotowych sprawach, że odstąpiono od wzywania wykonawcy do poprawy w/w dokumentacji. Natomiast braki takich elementów jak typ, rodzaj lub gatunek gleb na mapach klasyfikacyjnych wynikały z przeoczenia ich braku w trakcie sprawdzania*

⁴² Takie stanowisko wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 28 lipca 2020 r. (sygn. akt II SA/Bk 251/20) i wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 kwietnia 2019 r. (sygn. akt IV SA/Po 760/18).

⁴³ Sprawy: GK.6623.11.2020, GK.6623.12.2021, GK.6623.91.2022, GK.6623.26.2017, GK.6623.39.2017, GK.6623.26.2018, GK.6623.22.2020, GK.6623.25.2020, GK.6623.221.2021, GK.6623.35.2018, GK.6623.24.2017.

⁴⁴ Zabrakło odniesienia się do co najmniej jednego z elementów takich jak: 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.

⁴⁵ Sprawy: GK.6623.6.2017, GK.6623.14.2017, GK.6623.7.2018, GK.6623.49.2017, GK.6623.56.2017, GK.6623.63.2018, GK.6623.11.2020, GK.6623.24.2021, GK.6623.26.2017, GK.6623.32.2017, GK.6623.39.2017, GK.6623.19.2018, GK.6623.2.2019, GK.6623.26.2020, GK.6623.218.2021, GK.6623.221.2021, GK.6623.24.2017.

⁴⁶ Tj. w sprawach: GK.6623.29.2018, GK.6623.35.2018, GK.6623.23.2020, GK.6623.9.2.2017, GK.6623.9.3.2017, GK.6623.9.5.2017, GK.6623.17.2019, GK.6623.15.2019.

⁴⁷ W sprawach GK.6623.63.2018, GK.6623.33.2019, GK.6623.91.2022 – z podpisem właściciela gruntu, a w sprawach GK.6623.19.2021, GK.6623.20.2021 – bez takiego podpisu.

⁴⁸ Sprawy: GK.6623.14.2017, GK.6623.46.2017, GK.6623.7.2018, GK.6623.62.2017, GK.6623.6.2019.

dokumentacji przez organ. Kwestia obecności właściciela gruntu lub jego nieobecności przy dokonywaniu czynności klasyfikacyjnych przez klasyfikatora w terenie nie była traktowana jako błąd w dokumentacji, z racji tego, że zgodnie z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów niestawiennictwo któregośkolwiek z właścicieli nie wstrzymuje przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych w terenie.

(akta kontroli str. 677-688, 788-793, 1017-1027)

6. W rezultacie badania prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projektach klasyfikacji trzech poddanych oględzinom działek gruntu stanowiących własność podmiotów publicznych⁴⁹ (z udziałem biegłego powołanego w ramach kontroli NIK) stwierdzono, że Starosta wydał trzy decyzje o ustaleniu klasyfikacji, mimo istniejących w nich niezgodności ze stanem rzeczywistym, które dotyczyły:

[A] Rodzaju użytku gruntowego (na wszystkich trzech działkach), ponieważ 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 ornym (działki nr 102 i 324, odpowiednio na Lzr-RV i Lzr-IVa) bądź nieużytek (działka nr 200)⁵⁰, 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 z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵¹.

[B] Typów, rodzajów i gatunków gleb, przy zastrzeżeniu, że użytku gruntowego z symbolem K nie powinno się obejmować badaniami gleb, niemniej jednak:

- dla działki nr 102 w projekcie ustalenia klasyfikacji z 2021 roku przedstawiono dane dotyczące jednego profilu glebowego (gleba została zaklasyfikowana jako gleba typu AB Lzr-RV AB 2-a) – przeprowadzone w trakcie oględzin badania dowodzą częściowy brak zgodności oznaczenia tego typu gleby z rzeczywistością, gdyż w dniu zagłębienia stwierdzono obecność gleb typu AB, jednakże w zbczu byłego wyrobiska dominują gleby brunatne (B); rodzaj gleby (2 - wytworzone z piasków) został określony niewłaściwie – gdyż badania potwierdziły obecność gleb wytworzonych z gliny (3) lub ze żwiru (1); gatunek gleb (a) określono nieprawidłowo (w przypadku gleb piaszczystych oznacza on gleby zbyt suche i przewiewne z powodu silnie przepuszczalnego podłoża) – badania potwierdziły natomiast obecność gleb okresowo zbyt podmokłych w dniu byłego wyrobiska oraz w obrębie zbczy wadliwych z powodu silnego nachylenia terenu;
- dla działki nr 324 nieprawidłowo określono gatunek gleb (a) – badane gleby są rozwinięte z piasku gliniastego lekkiego zalegającego na glinie lekkiej, a obecność gliny potwierdzono nie tylko w czasie oględzin, ale również w dokumentacji projektu z 2021 roku, natomiast do gatunku „a” zaliczane są gleby rozwinięte z piasków całkowitych;
- dla działki nr 200 przeklasyfikowanej na nieużytek (N) – przeprowadzone w trakcie oględzin badania wskazały na obecność piaszczystych gleb rdzawych i arenosoli oraz pyłowo-ilastych gleb brunatnych, w związku z czym w obu przypadkach gleby te – zgodnie z Urzędową Tabelą Klas Gruntów – po zmianie użytku na łąkę lub pastwisko, są w typie BZ (gleby brunatne i rdzawe); rodzaju gleb nie oznacza się w przypadku trwałych użytków zielonych; gatunek występujących na działce nr 200 gleb odbiega od opisów istniejących taksonów – niezbędne byłoby zaproponowanie gatunku „x”.

[C] Klas bonitacyjnych (przy zastrzeżeniu, że nie powinno się określać klasy bonitacyjnej gleb przed stwierdzeniem zakończenia procesu rekultywacji):

⁴⁹ Były to dwie działki Gminy Brańsk (nr 102 w obrębie Holonki i nr 324 w obrębie Mień) i działka Gminy Bielsk Podlaski (nr 200 w obrębie Haćki).

⁵⁰ Poza zadrzewieniem i zakrzewieniem na części działki, była ona pokryta roślinnością trawiastą, z widocznymi śladami wypasania w północno-zachodniej części. Pod względem sposobu użytkowania obszar ten, przynajmniej częściowo, funkcjonuje jako ekstensywne pastwisko. Działka stanowi fragment obszaru chronionego Natura 2000 – Murawy w Haćkach.

⁵¹ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm.

- na działce nr 102 ustalono klasę RV, a przeprowadzone badania nie potwierdziły obecności gleb klasy RV, gdyż w dnie wyrobiska znajdowały się gleby klasy RVI, a w obrębie zboczy - RIVa,
- na działce nr 200 ustalono nieużytek (N), dla którego nie określa się klasy bonitacyjnej gleb, jednak biorąc pod uwagę obecny stan użytkowania terenu działki, jak i w celach ochrony muraw kserotermicznych, powinno się przeprowadzać proces dający możliwość przeklasyfikowanie konturu do trwałych użytków zielonych (np. pastwisko), a po wprowadzeniu takiego rodzaju użytku gruntowego, gleby działki nr 200 przedstawiałyby klasę PsIV (gleby brunatne) i PsV (gleby rdzawe i arenosole).
(akta kontroli str. 845-881, 892-999, 1278-1312)

Z informacji uzyskanej z Gminy Brańsk i Gminy Bielsk Podlaski wynikało, że stanowiące ich własność działki (nr 102, nr 324, nr 200 przed zmianą klasyfikacji były zwolnione od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵², a po zmianie klasyfikacji nie podlegały opodatkowaniu na podstawie art. 3a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁵³.
(akta kontroli str. 806-811)

Geodeta Powiatowy m.in. wyjaśnił, że grunty te *nigdy nie zostały wyłączone z produkcji rolnej, pomimo obowiązującej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W stosunku do tych gruntów organy nie podejmowały działań mających na celu ustalenie stopnia ich zdegradowania. [...] dla potrzeb prowadzenia i aktualizacji ewidencji wykazywano je w różny sposób (N, K, Lz). Czynności związane z ujawnianiem tych użytków w wyniku założenia i aktualizacji ewidencji poparte były tylko ustaleniami stanu faktycznego na gruncie, dokonywanymi przez wykonawców z zakresu geodezji i kartografii, co powodowało, że niejednokrotnie mogą one odbiegać od stanów rzeczowych i prawnych. Jeśli w egib w oparciu o wizję terenową wpisane zostały grunty oznaczone jako K, a nie było to poparte inną dokumentacją, to pod wątpliwość należy poddać, czy stan faktyczny na gruncie potwierdzał istnienie w tym miejscu kopaliska rozumianego w sensie prawnym. [...] Biegły klasyfikator gruntów przystąpił do czynności klasyfikacyjnych uznając, że grunt ten nie ma charakteru użytku kopalnego, pomimo formalnego ujawnienia tego w egib. [...] powołany przez organ biegły klasyfikator gruntów zobligowany jest do dokonania czynności w terenie i sporządzenia dokumentacji klasyfikacyjnej zgodnie ze sztuką, posiadaną wiedzą z zakresu gleboznawstwa i klasyfikacji gruntów oraz doświadczeniem w tym zakresie, przy uwzględnieniu stanu istniejącego na gruncie. Bierze on pełną odpowiedzialność za sporządzoną dokumentację i opatruje ją swoim podpisem (prawa autorskie). Organ zobligowany jest do sprawdzenia przedłożonej dokumentacji pod względem kompletności i zgodności z przepisami prawa, lecz nie może ingerować w sferę merytoryczną związaną z uprawnieniami klasyfikacyjnymi oraz odpowiedzialnością autorską.*
(akta kontroli str. 1313-1316)

7. W 32 z 50 (tj. 64%) zbadanych spraw, decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminów, o których mowa w art. 35 § 3 Kpa, bez zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki i nowym terminie zalutwienia sprawy (wymaganego art. 36 Kpa)⁵⁴. Stwierdzone w tych sprawach przekroczenia terminów – liczone z uwzględnieniem okoliczności wskazanych w art. 35 § 5 Kpa⁵⁵ oraz przepisów

⁵² Dz.U. z 2022 r., poz. 1452 ze zm.

⁵³ Dz.U. z 2020 r. poz. 333 ze zm.

⁵⁴ W pięciu sprawach prowadzonych na wniosek zainteresowanych (GK.6623.7.2018, GK.6623.45.2018, GK.6623.7.2019, GK.6623.19.2021, GK.6623.20.2021) incydentalnie wyznaczano nowe terminy zalutwienia sprawy, ale nie objęły one całego okresu przebiegu postępowań. Niedotrzymanie terminu zalutwienia sprawy uzasadniono w nich terminem przedłożenia pełnej dokumentacji (deklarowanym przez stronę) oraz wykonaniem wymaganych czynności administracyjnych, tj.: zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji (14 dni), zawiadomienia o możliwości zapoznania się z aktami sprawy przed wydaniem decyzji (siedem dni), terminami związanymi z przygotowaniem w/w pism i ich doręczeniem (14 dni), ewentualnym przesunięciem terminów związanych z redagowaniem i doręczeniem w/w pism (14 dni).

⁵⁵ W myśl, którego do ustawowych terminów zalutwienia spraw nie wlicza się m.in. terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania (które nie wystąpiły w badanych sprawach), okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

W związku z tym, przy obliczeniu okresów przekroczenia ustawowych terminów wyliczono następujące terminy: zawiadomienia o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji (14 dni), a w przypadku klasyfikacji prowadzonej z urzędu – także termin na zawiadomienie na co najmniej 14 dni przed wyłożeniem tego projektu; zawiadomienia o możliwości zapoznania się z aktami sprawy przed wydaniem decyzji (siedem dni), terminy związane z przygotowaniem w/w

przewidujących wstrzymanie rozpoczęcia bądź zawieszenie biegu terminów od 14 marca do 24 maja 2020 r.⁵⁶ – wyniosły:

- od czterech do 302 dni w 20 z 25 zbadanych postępowań administracyjnych wszczętych na wniosek zainteresowanych,
- od 10 do 42 dni w siedmiu z 20 zbadanych postępowaniach wszczętych z urzędu (dotyczących zalesionych gruntów rolnych),
- od 96 do 397 dni w pięciu postępowaniach wszczętych z urzędu w ramach modernizacji egib (przyjmując dwumiesięczny termin załatwienia przewidziany dla sprawy szczególnie skomplikowanej).

W niektórych sprawach z wniosku – w związku z przyjętymi zasadami wskazywania klasyfikatorów przez wnioskodawców – na czas postępowań znacząco rzutował termin dostarczenia przez stronę dokumentacji klasyfikacyjno-geodezyjnej, niekiedy kilka miesięcy po złożeniu wniosku. Jednak nie uwzględniono go przy obliczeniu terminów przekroczeń, gdyż w 11 z 25 takich spraw nie odnotowano daty jej złożenia w Starostwie.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, m.in. że *przekroczenie terminów załatwienia spraw wynikało z: dużego obciążenia pracą na stanowisku ds. gleboznawczej klasyfikacji gruntów (3/5 etatu), niedopatrzenia urzędnika prowadzącego sprawę, opóźnienia spowodowanego epidemią COVID-19 i pracą zdalną (rok 2020), zastępstwa pełnionego przez pracownika prowadzącego sprawę z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na stanowisku ds. ochrony gruntów rolnych (rok 2018), nieobecności pracownika z powodu choroby, kompletowania przesyłek listowych do setek stron postępowania w sprawach gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych z urzędu w ramach modernizacji egib. Przyczyną niewywiązywania się tutejszego organu z wynikającego z art. 36 Kpa obowiązku zawiadamiania [...] było nadmierne obciążenie pracą pracownika wykonującego obowiązki na stanowisku gleboznawczej klasyfikacji gruntów [...] oraz wynikające z tego błędy przez niego popełniane i niedopilnowanie terminów. W zakresie braku adnotacji o dacie wpływu dokumentacji klasyfikacyjno-geodezyjnej dodał, że po jej otrzymaniu bezpośrednio na stanowisko, pracownik prowadzący sprawę niezwłocznie sprawdzał operat klasyfikacyjny i zaraz po tym sporządzał zawiadomienie do stron postępowania o wyłożeniu projektu ustalenia klasyfikacji. Nieodnotowanie daty wpływu w/w dokumentacji wynikało z przeoczenia pracownika prowadzącego sprawę. W chwili obecnej wszystkie wpływające dokumentacje klasyfikacyjno-geodezyjne opatrywane są pieczęcią wpływu do organu.* (677-601, 788-892, 1017-1027)

8. Z niedochowaniem 30 dniowego terminu ustalonego w art. 23 ust. 7 *pgik*, do egib zostały wprowadzone zmiany wynikające z 19 (z ogółem 49) zbadanych decyzji klasyfikacyjnych. Nastąpiło to bowiem po upływie od 44 do 109 dni – od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne – w pięciu sprawach wszczętych na wniosek zainteresowanych oraz po upływie od 31 do 258 dni w 14 sprawach wszczętych z urzędu⁵⁷.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, m.in. że *część decyzji została wprowadzona do egib po upływie ustawowego terminu ze względu na przesunięcia czasowe w przekazaniu ich ze stanowiska ds. gleboznawczej klasyfikacji gruntów na stanowiska ewidencji gruntów i budynków. Przesunięcia te wynikały z niedopatrzenia pracownika przekazującego w/w decyzje spowodowane nieobecnościami w pracy oraz dużym obciążeniem pracą na zajmowanych stanowiskach. [...] W pięciu sprawach realizowanych w ramach modernizacji egib, dokonywano m.in. przeliczenia powierzchni użytków w poszczególnych*

pism i ich doręczeniem (14 dni). Nie wyłączono okresów, które upłynęły od wszczęcia postępowania na wniosek do przedłożenia dokumentacji klasyfikacyjno-geodezyjnej, gdyż w 11 z 25 takich spraw nie odnotowano daty ich złożenia w Starostwie.

⁵⁶ Przepis art. 15 zss ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374) oraz art. 46 pkt 20 i art. 68 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875 ze zm.).

⁵⁷ Tj. w sprawach: GK.6623.11.2020, GK.6623.19.2020, GK.6623.20.2020, GK.6623.36.2021 i GK.6623.91.2022 (wszczętych na wniosek zainteresowanych) oraz w sprawach: GK.6623.22.2020, GK.6623.24.2020, GK.6623.25.2020, GK.6623.26.2020, GK.6623.74.2020, GK.6623.218.2021, GK.6623.221.2021, GK.6623.24.2018, GK.6623.23.2020, GK.6623.9.2.2017, GK.6623.9.3.2017, GK.6623.9.5.2017, GK.6623.15.2019, GK.6623.17.2019 (wszczętych z urzędu). Przy czym najdłuższe okresy (od 167 do 258 dni) wystąpiły w pięciu ostatnich sprawach, w których gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadzono w ramach modernizacji egib.

działkach objętych tymi postępowaniami i podlegały wyłożeniu w czasie wyłożenia operatu opisowo-kartograficznego wykonanego w ramach modernizacji egib, a wyłożenie to następowало długo po wydaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów stąd przesunięcia w czasie w ich wprowadzeniu do egib. (akta kontroli str. 677-688, 788-793, 1017-1027)

9. Z niedochowaniem 14 dniowego terminu określonego w § 35 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie egib z 2021 roku* (§ 49 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie egib z 2001 roku*), do właściwych urzędów gmin przekazano informacje o zmianach w egib wynikających z siedmiu (z 49) zbadanych decyzji klasyfikacyjnych. Nastąpiło to bowiem w dwóch sprawach wszczętych na wniosek odpowiednio po 19 i 21 dniach, a w pięciu sprawach wszczętych z urzędu odpowiednio po 27, 56, 57, 85 i 90 dniach od dokonania zmian w egib⁵⁸. Geodeta Powiatowy m.in. wyjaśnił, że *uchybień te [...] wynikały z zaniedbań pracowników w przestrzeganiu procedur i terminów wynikających z przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, które niezwłocznie zostaną wyeliminowane.* (akta kontroli str. 677-688, 788-793, 1017-1027)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta prawidłowo wyznaczał klasyfikatorów do wykonywania w konkretnych sprawach (na wskazanych działkach gruntu) czynności klasyfikacyjnych, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*. Przeprowadził również klasyfikację z urzędu wszystkich gruntów rolnych po ich zalesieniu. W poddanych szczegółowej analizie 50 postępowaniach klasyfikacyjnych stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości, m.in.: nieprzestrzeganie zasad *Kpa* dotyczących kosztów wynagrodzenia klasyfikatora, objęcie postępowaniami klasyfikacyjnymi i wydanymi w ich wyniku decyzjami gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, niezachowanie ustawowych terminów załatwienia spraw, brak zawiadomień o przyczynach tego stanu rzeczy i wyznaczeniu nowych terminów, nieterminowe dokonywanie zmian w egib i przekazywanie organom podatkowym informacji o tych zmianach.

Stwierdzone nieprawidłowości oraz fakt, że – w okresie objętym kontrolą – realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych, wskazują, iż nadzór nad realizacją tych zadań był niewystarczający i może również świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Skorygowanie procedury *aktualizacji klas i użytków gruntowych* przeprowadzanej na wniosek, w zakresie wyboru klasyfikatora.
2. Przestrzeganie zasad ustalonych w art. 262-264 *Kpa*, w odniesieniu do kosztów wynagrodzeń klasyfikatorów, w szczególności wydawanie postanowień w tej sprawie.
3. Zapewnienie rozpoczynania czynności klasyfikacyjnych w terenie po upływie terminu określonego w § 6 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*, w przypadku klasyfikacji przeprowadzanej z urzędu.
4. Wydawanie decyzji klasyfikacyjnych po upływie terminu na zgłaszanie zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji, zgodnie z wymogami § 10 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów*.
5. Poddawanie gleboznawczej klasyfikacji wyłącznie gruntów rolnych lub leśnych.
6. Weryfikowanie przedkładanych przez klasyfikatorów projektów ustalenia klasyfikacji pod względem kompletności danych wymaganych § 8 ust. 2 pkt 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów* oraz egzekwowanie wykazywania prawidłowych i rzetelnych danych w projektach ustalenia klasyfikacji.
7. Terminowe wydawanie decyzji klasyfikacyjnych, a w przypadku niezakończenia sprawy w ustawowym terminie – odpowiednie zawiadamianie stron.

⁵⁸ Tj. w sprawach GK.6623.45.2018 i GK.6623.91.2022 (wszczętych na wniosek) oraz w sprawach GK.6623.19.2018, GK.6623.15.2019, GK.6623.17.2019, GK.6623.221.2021 i GK.6623.218.2021 (wszczętych z urzędu).

8. Dokonywanie – wynikających z ostatecznych decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów – zmian w egib oraz przekazywanie organom podatkowym informacji o tych zmianach w wymaganych terminach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

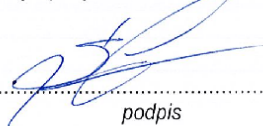
Obowiązek
poinformowania
NIK wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

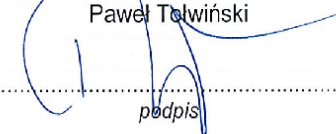
Białystok, 14 października 2022 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Paweł Tolwiński



.....
podpis