



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.02.2022

Pani  
Beata Pokora  
Starosta  
Powiatu Radomszczańskiego  
Starostwo Powiatowe w Radomsku  
ul. Leszka Czarnego 22  
97-500 Radomsko

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 – Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Radomsku <sup>1</sup> , ul. Leszka Czarnego 22, 97-500 Radomsko.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Pokora, Starosta Powiatu Radomszczańskiego <sup>2</sup> od 20 stycznia 2018 r.; Andrzej Plutecki od 28 listopada 2014 r.  (Dowód: akta kontroli str. 2 - 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonywania.
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 <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ryszard Lewiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/116/2022 z 1 lipca 2022 r.  (Dowód: akta kontroli str. 1)

<sup>1</sup> Dalej: Starostwo.

<sup>2</sup> Dalej: Starosta.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

Starosta dokonał gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla wszystkich działek gruntu, dla których istniał taki obowiązek. Jednak prowadzone przez Starostę działania nie zapewniały w pełni prawidłowego wykonania tej klasyfikacji, z powodu braku rzetelnego nadzoru nad postępowaniami w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Pracownicy Starostwa posiadali kompetencje w zakresie realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, ale przydział obowiązków służbowych był nieadekwatny do posiadanych kompetencji poszczególnych pracowników i wpłynął niekorzystnie na realizację zadań. 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, w przeciwieństwie do postępowań przeprowadzanych na wniosek zainteresowanych stron, gdzie wyboru osób dokonywali wnioskodawcy. Pomimo braku opracowania wewnętrznych procedur określających wymogi stawiane klasyfikatorom, podstawowymi wymaganiami były zaświadczenie o ukończeniu kursu lub świadectwo ukończenia podyplomowego studium w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb oraz posiadane doświadczenie zawodowe. Kompetencje te dawały potencjalną gwarancję prawidłowego wykonania czynności klasyfikacyjnych.

Pomimo iż czas trwania 46 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów był dłuższy niż miesiąc, Starosta nie powiadomił stron o niezakończonym w terminie, o przyczynach niezakończonym w terminie, nie wskazał również nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył stron o prawie do wniesienia ponaglenia. W postępowaniach wszczętych na wniosek Starosta nie wydał postanowień określających ich koszty, w tym wynagrodzenie klasyfikatorów, wbrew obowiązującym przepisom prawa w tym zakresie. W ośmiu przypadkach wydanych upoważnień do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów Starosta nie wskazał w upoważnieniu lokalizacji i numeru działki gruntu, która miała podlegać klasyfikacji. W dwóch postępowaniach wszczętych na wniosek doprowadzono do nieuprawnionego scedowania władztwa publicznego w sferze dokonywania urzędowej klasyfikacji gleb na stronę zainteresowaną rozstrzygnięciem sprawy, polegającego na tym, iż wyboru klasyfikatora dokonał wnioskodawca i czynności w terenie (sporządzenie protokołu) odbyło się przed wszczęciem przez Starostę postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Starosta, w przypadku jednego z postępowań, pomimo braku wykonania odkrywek glebowych przez klasyfikatora, zaakceptował dokumentację przedstawioną przez klasyfikatora i wydał decyzję w sprawie ustalenia klasyfikacji. 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.

Starosta nie przeprowadził analizy ryzyka w obszarze wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nie zidentyfikował istniejących ryzyk w tym obszarze. Powyższe uzasadnia stwierdzenie, iż Starosta w sposób nierzetelny sprawował nadzór w obszarze gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą Starostwo prowadziło 269 postępowań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów obejmujących łączną powierzchnię 784,4352 ha działek gruntów. Starosta wydał 105 decyzji dotyczących ustalenia klasyfikacji działek gruntów z urzędu, co stanowiło 39% ogółu wydanych decyzji oraz 164 decyzje na wniosek zainteresowanych podmiotów stanowiących 61% ogółu wydanych decyzji w okresie objętym kontrolą. Żadna z wydanych decyzji nie była odmowna. Wszystkie decyzje wydane z urzędu dotyczyły gruntów zalesionych na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

W poszczególnych latach objętych kontrolą Starosta wydał odpowiednio:

- 50 decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów, z tego 23 z urzędu i 27 na wniosek zainteresowanych podmiotów, jeden wniosek został wycofany, w dwóch przypadkach postępowania zostały umorzone,
- 64 decyzje, z tego 37 z urzędu i 27 na wniosek, dwa wnioski zostały wycofane i dwa postępowania umorzono,
- 49 decyzji, z tego 22 z urzędu i 27 na wniosek, dwa postępowania zostały umorzone,
- 42 decyzje, z tego 18 z urzędu i 24 na wniosek, trzy wnioski wycofano i trzy postępowania umorzono,
- 43 decyzje, z tego 5 z urzędu i 38 na wniosek, jedno postępowanie zostało umorzone,
- 21 decyzji na wniosek zainteresowanych podmiotów.

(Dowód: akta kontroli tabela 4 - 6)

1.2. Zadania związane z wykonywaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały powierzone Wydziałowi Geodezji, którym kierował Geodeta Powiatowy. W realizację ww. zadania zaangażowany był również Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. W Wydziale Geodezji zatrudnionych było, łącznie z Geodetą Powiatowym, dziesięciu pracowników. Pięciu pracowników posiadało wyższe wykształcenie uzyskane na kierunku geodezji i kartografii (czterech magisterskie i jeden inżynierskie), trzech pracowników ukończyło Policealne Studium Zawodowe z Geodezji i dwóch pracowników posiadało wykształcenie średnie inne (niezwiązane z geodezją i kartografią). Obowiązek prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów powierzony został podinspektorowi posiadającemu średnie wykształcenie niezwiązane z geodezją i kartografią, posiadającemu 43 letnie doświadczenie zawodowe oraz ukończony w 1987 r. kurs z zakresu gospodarki gruntami. W zakresach obowiązków pozostałych pracowników Wydziału Geodezji nie wpisano wprost obowiązku prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej<sup>5</sup> zatrudnionych było 12 pracowników, spośród których pięciu posiadało wykształcenie wyższe z zakresu geodezji i kartografii, w tym jeden ukończył studia podyplomowe z zakresu gleboznawstwa, klasyfikacji i kartografii gleb, pięciu – wykształcenie wyższe inne niż z zakresu geodezji i kartografii i dwóch – wykształcenie średnie w zakresie geodezji. W wykazie zadań do realizacji dla Ośrodka nie przewidziano wprost zadań w zakresie prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Były one jednak realizowane, gdyż informacje pochodzące z dokumentów wytworzonych przez klasyfikatorów były wprowadzane do ewidencji gruntów i budynków przez pracowników Ośrodka.

(Dowód akta kontroli str. 29 - 127)

Wobec stwierdzonych nieprawidłowości, o których mowa w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, NIK wskazuje, iż pomimo posiadania przez pracowników odpowiednich kompetencji Starostwo nie realizowało zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w sposób rzetelny i zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Przyczynami powyższego były m.in.:

- przypisanie obowiązku prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów tylko jednemu pracownikowi, którego wykształcenie było inne niż z zakresu geodezji i kartografii;
- niewykorzystanie kompetencji pracownika zatrudnionego w Ośrodku, który ukończył studia podyplomowe z zakresu gleboznawstwa, klasyfikacji i kartografii gleb.

1.3. Starosta dokonywał wyboru klasyfikatorów jedynie w postępowaniach klasyfikacyjnych przeprowadzanych z urzędu. W postępowaniach prowadzonych na wniosek Starosta jedynie akceptował propozycję zawartą we wniosku przez zainteresowane podmioty wskazującą klasyfikatorów posiadających upoważnienia lub przeprowadzał postępowanie w sprawie nadania upoważnienia na wniosek złożony przez zainteresowanego kandydata na klasyfikatora. Szerzej o tym w punkcie 2.2 w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W postępowaniach prowadzonych z urzędu wybór klasyfikatorów odbywał się na podstawie przepisów wewnętrznych z uwagi na to, iż planowana i faktyczna wartość zamówienia była niższa niż wyrażona w złotych równowartość 30 000 EURO. Zgodnie z tymi regulacjami, wyboru oferentów dokonywał Wydział Geodezji, a sposób postępowania uzależniony był od wartości planowanych wydatków. Jeżeli wartość planowanych wydatków była niższa niż 3 000 EURO wybór najkorzystniejszej oferty poprzedzano rozeznaniem rynku prowadzonym telefonicznie lub pocztą elektroniczną. Jeżeli zaś wartość planowanych wydatków była wyższa niż 3 000 EURO – przeprowadzano pisemne rozeznanie cenowe, zapraszając, co najmniej dwóch potencjalnych wykonawców. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dziewięć postępowań, w tym pięć, których jednostkowa wartość była niższa niż 3 000 EURO<sup>6</sup> i cztery o jednostkowej wartości wyższej niż 3 000 EURO<sup>7</sup>. Wybór podmiotów w celu przeprowadzenia postępowania odbył się zgodnie z obowiązującymi w Starostwie regulacjami wewnętrznymi.

(Dowód: akta kontroli str. 128 - 197)

1.4-1.5. W Starostwie nie opracowano wewnętrznych przepisów/procedur związanych z określeniem wymaganych uprawnień zawodowych od osób ubiegających się o upoważnienie do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na obszarze powiatu radomszczańskiego. Nie określono również procedur

<sup>5</sup> Dalej: Ośrodek.

<sup>6</sup> O łącznej wartości 10 713,47 zł.

<sup>7</sup> o łącznej wartości 80 940,84 zł.

dotyczących weryfikacji takich uprawnień. Z upoważnienia Starosty Wicestarosta wyjaśniła, iż Starosta upoważniał daną osobę do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na wniosek, kierując się jej doświadczeniem zawodowym i przedłożonymi przez nią dokumentami.

(Dowód: akta kontroli str. 388 - 396)

W okresie objętym kontrolą Starosta wydał ośmiu osobom na ich wnioski 13 upoważnień do dokonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu radomszczańskiego. Osoby, które otrzymały ww. upoważnienia, jako dokumenty potwierdzające ich kompetencje dostarczyły: w czterech przypadkach – zaświadczenia o ukończeniu kursu w zakresie klasyfikacji gruntów i kartografii gleb zorganizowanego przez Instytut Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach; w dwóch przypadkach – świadectwa ukończenia podyplomowego studium w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb; w jednym przypadku - zaświadczenia o ukończeniu trzech kursów: dla klasyfikatorów gruntu, w zakresie nowych regulacji prawnych dotyczących klasyfikacji gruntów oraz w zakresie klasyfikacji gruntów w świetle aktualnych przepisów prawnych oraz wybranych zagadnień ochrony gruntów; w jednym przypadku - zaświadczenia o ukończeniu kursu dla klasyfikatorów i kartografów gleb, szkolenia nt. aspektów prawnych i praktycznych klasyfikacji gruntów. Inne wymogi, takie jak: posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych, brak karalności<sup>8</sup>, posiadanie praktyki zawodowej z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, znajomość przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii<sup>9</sup>, nie były przedmiotem sprawdzenia u osób składających ww. wnioski.

(Dowód: akta kontroli str. 128 – 153, 388 - 396)

Starosta wyjaśnił, iż udzielając upoważnienia do przeprowadzenia klasyfikacji gruntów opierał się na złożonym wniosku oraz dołączonych zaświadczeniach o ukończeniu kursu w zakresie klasyfikacji gruntów i kartografii gleb lub świadectw ukończenia podyplomowego studium w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb. Starosta upoważniał osoby, które znał z wykonywania czynności związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów. Doświadczenie zawodowe gwarantowało prawidłowe wykonanie analizy niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzanie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzanie projektu ustalenia klasyfikacji. Starosta wskazał, iż nie brał pod uwagę ww. wymogów/kryteriów, które znalazły się w projekcie założeń zmiany ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne, gdyż nie są one na dzień dzisiejszy obowiązującą regulacją prawną. Starosta wskazał ponadto, iż biorąc pod uwagę czynności, które musi wykonywać osoba wykonująca gleboznawczą klasyfikację gruntów i wagę zadania, zasadnym byłoby nadawać uprawnienia zawodowe w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów przez organy administracji rządowej z możliwością cofnięcia upoważnienia w razie stwierdzenia nieprawidłowych działań. Natomiast lista osób posiadających takie uprawnienia powinna być publikowana przez organ nadający takie uprawnienia na wzór uprawnień geodezyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 388 - 396)

1.6. Starostwo poniosło wydatki na gleboznawczą klasyfikację gruntów, w okresie objętym kontrolą, w łącznej wysokości 91 634,31 zł. W latach od 2017 r. do 2019 r.

<sup>8</sup> Niekaralność za przestępstwo przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, za przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, za przestępstwo przeciwko mieniu, za przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu, za przestępstwo przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe.

<sup>9</sup> Wskazane wymogi zostały określone w projekcie założeń zmiany ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne opracowane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii we współpracy z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

wydatki te ujęto w dziale 020 „leśnictwo”, rozdziale 02002 „nadzór na gospodarką leśną”, paragrafie 4300 „usługi pozostałe” w kwotach odpowiednio: 20 999,31 zł, 36 976,72 zł i 15 058,28 zł. W latach 2020 i 2021 poniesione wydatki ujęto w ww. podziałkach klasyfikacji budżetowej w kwotach odpowiednio 8 000,00 zł i 4 200,00 zł oraz w dziale 710 „działalność usługowa”, rozdziale 71095 „pozostała działalność”, w paragrafie 4300 „usługi pozostałe” odpowiednio w wysokości 4 800,00 zł i 1 600,00 zł. Wszystkie poniesione wydatki sfinansowane zostały ze środków własnych.

(Dowód: akta kontroli str. 379 - 383)

1.7. Wydatki na zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzone z urzędu, w szczególności na wynagrodzenia klasyfikatorów, zostały poniesione przez Starostwo z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dokonanie każdego wydatku poprzedzone zostało odpowiednim postępowaniem w celu wyłonienia wykonawcy, zawarto stosowną umowę na wykonanie usługi, wykonawca dostarczył fakturę za wykonaną usługę oraz wymagane umową dokumenty. W przypadku postępowań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na wniosek zainteresowanych podmiotów Starostwo nie ponosiło wydatków na wynagrodzenie klasyfikatora. Koszty te ponosił wnioskodawca w uzgodnieniu z klasyfikatorem.

(Dowód: akta kontroli str. 154 - 241)

1.8. Na stronie BIP Starostwa Powiatowego w Radomsku, po wybraniu zakładki „Obsługa klienta” i następnie zakładki „Wykaz spraw i druków”, klient Starostwa przekierowany zostaje na platformę e-usług Publicznych „PeUP”, na której umieszczono informacje związane m.in. ze sposobem przyjmowania wniosków i załatwiania spraw związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów. Informacje dotyczyły:

- sytuacji, w których przeprowadza się ww. klasyfikację,
- wymaganych dokumentów (wzoru wniosku, technicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej)
- sposobu dostarczenia dokumentów,
- wysokości opłaty skarbowej – 10 zł.

Umieszczenie ww. informacji na PeUP spełniało wymogi określone w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>10</sup>.

Na stronie internetowej BIP Starostwa i na platformie PeUP nie zamieszczono listy osób uprawnionych przez Starostę do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(Dowód: akta kontroli str. 364 - 376)

Upoważniona przez Starostę Wicestarosta wyjaśniła, iż na internetowej stronie BIP nie umieszczono listy osób posiadających upoważnienia do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, gdyż przepisy prawa nie nakładały takiego obowiązku.

(Dowód: akta kontroli str. 388 - 396)

1.9. Wicestarosta wskazała, iż głównym i zasadniczym problemem w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów jest brak uregulowań prawnych w zakresie ustalenia szczegółowych warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz niezbędnych klasyfikacji zawodowych osób wykonujących tę klasyfikację. Przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów<sup>11</sup>, który stanowi, że czynności, o których mowa

<sup>10</sup> Dz. U z 2022 r., poz. 902 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. 2012 poz. 1246; dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji gruntów.

w ust 1 pkt 1-3, przeprowadza osoba upoważniona przez starostę, zwana dalej „klasyfikatorem”, jest zbyt ogólny i może powodować, że czynności klasyfikacyjne będą wykonywać również osoby, które nie posiadają żadnego wykształcenia w tym zakresie. Przepis ten nie wymaga zweryfikowania kwalifikacji, a zatem może to być dowolna osoba, skoro nie określono żadnych kryteriów wyboru.

(Dowód: akta kontroli str. 388 - 396)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Doboru i upoważnienia osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji z urzędu i na wniosek gruntów dokonywano w sposób niejednorodny. W postępowaniach z urzędu dobór następował zgodnie z przepisami prawa, rzetelnie, gospodarnie i w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Natomiast w postępowaniach prowadzonych na wniosek wyboru klasyfikatorów dokonywali sami wnioskodawcy, co z kolei nie znajdowało podstaw w obowiązujących przepisach prawa. W Starostwie nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących określenia wymaganych od klasyfikatorów uprawnień zawodowych. W praktyce podstawowym wymogiem udzielania upoważnienia do przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów było zaświadczenie o ukończeniu kursu lub świadectwo ukończenia podyplomowego studium w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb. Starosta przy wyborze kierował się również posiadaniem przez potencjalnego klasyfikatora doświadczeniem zawodowym. Pracownicy Wydziału Geodezji oraz Ośrodka posiadali niezbędne kompetencje w celu realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Jednak faktyczny przydział obowiązków poszczególnym pracownikom nie zapewniał realizacji ww. zadań w sposób prawidłowy i rzetelny. Wydatki poniesione na zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone. Starostwo zamieściło na stronie internetowej BIP niezbędne informacje dotyczące postępowania w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

**OBSZAR**

## **2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania**

Opis stanu  
faktycznego

2.1 W wyniku dokonanych czynności kontrolnych stwierdzono, iż Starosta dokonał klasyfikacji wszystkich gruntów, które podlegały klasyfikacji z urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 384)

2.2. W ramach kontroli dokonano badania 50 postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, z tego 25 wszczętych na wniosek i 25 wszczętych z urzędu. We wszystkich wydanych przez Starostę upoważnieniach do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów określono zakres czynności do wykonania przez klasyfikatora<sup>12</sup>, który był zgodny z postanowieniami § 5 ust. 1 pkt 1 - 3 w związku z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. W przypadku postępowań wszczętych na wniosek, w 16 wnioskach wnioskodawca wskazał

<sup>12</sup> Zakres czynności obejmował: 1) analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, 2) przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie, 3) sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji.



nazwisko klasyfikatora, w 11 przypadkach wnioskodawca wskazał, iż koszty klasyfikacji zostaną poniesione przez wnioskodawcę, ale nie wskazał ich wartości. Wszczęcie postępowań klasyfikacyjnych z urzędu było zgodne z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>13</sup> i następowało w formie zawiadomienia wszystkich stron postępowania. Wszystkie zawiadomienia zawierały informacje określone w § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Rozpoczęcie czynności klasyfikacyjnych następowało w terenie po upływie 7 dni od daty doręczenia zawiadomienia. W przypadku postępowań wszczętych na wniosek Starostwo informowało wnioskodawcę o prawie do złożenia zastrzeżeń do projektu klasyfikacji, a w przypadku postępowań z urzędu informowało o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu. W żadnym z analizowanych przypadków nie złożono zastrzeżeń do projektu klasyfikacji. Poza pięcioma wyjątkami, Starosta wydał decyzje w sprawie ustalenia klasyfikacji po upływie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia o prawie do złożenia odwołania w przypadku postępowań wszczętych na wniosek i po upływie 14 dni od wyłożenia projektu do publicznej wiadomości w postępowaniach wszczętych z urzędu. W przypadku wyżej wskazanych pięciu wydanych decyzji przed upływem 14 dni, Starosta uzyskał od stron postępowań oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do złożenia odwołania do wydanych decyzji. Wszystkie protokoły dokumentujące przeprowadzenie czynności klasyfikacyjne w terenie zostały sporządzone przed złożeniem wniosku w sprawie przeprowadzania klasyfikacji gruntów.

(Dowód akta kontroli str. 397 – 400, 477 - 482)

We wszystkich skontrolowanych postępowaniach przeprowadzonych na wniosek nie wydano postanowień w celu ustalenia kosztów poniesionych na wynagrodzenia klasyfikatorów, o których jest mowa w art. 264 § 1 kpa. Szerzej o tym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(Dowód akta kontroli str. 397 – 400, 477 - 482)

W dwóch przypadkach postępowań klasyfikacyjnych wszczętych na wniosek protokół z czynności klasyfikacyjnych został sporządzony przed dniem wszczęcia postępowania administracyjnego. Powyższą nieprawidłowość opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(Dowód akta kontroli str. 477 - 482)

Prowadząc postępowania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w Starostwie nie przestrzegano art. 35 § 3 i art. 36 kpa. Czas załatwiania spraw był dłuższy niż miesiąc, a strony nie informowano o niezakończonym terminie, o przyczynach zwłoki, nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia. Szerzej o tym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(Dowód akta kontroli str. 397 – 400, 477 - 482)

W wyniku analizy okazanych do kontroli dokumentów, związanych z udzieleniem klasyfikatorom upoważnień do wykonywania na terenie powiatu radomszczańskiego czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w okresie objętym kontrolą, stwierdzono, że wydano 13 upoważnień dla ośmiu osób. W sześciu wydanych dokumentach upoważniono klasyfikatorów do przeprowadzenia klasyfikacji dla konkretnych działek; w pięciu – wskazano, iż są one wydane na czas nieokreślony i wygasają z chwilą ich odwołania bez wskazania numerów działek, których dotyczą; w jednym przypadku upoważnienie obowiązywało od dnia 20.01.2017 r. do 31.12.2017 r. i nie wskazano numerów działek; jedno upoważnienie wydano bezterminowo dla dwóch obrębów geodezyjnych bez wskazania konkretnych numerów działek. Zarówno wydanie upoważnień na czas nieokreślony, jak

<sup>13</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.; dalej: kpa.

i niewskazanie w treści upoważnień konkretnych działek stanowiło naruszenie obowiązujących przepisów, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 128 - 153)

2.3. Szczegółowej kontroli poddano dokumentację dostarczoną przez klasyfikatorów z 50 postępowań związanych z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Dokumentacja ta stanowiła projekty ustaleń klasyfikacji składające się z map klasyfikacyjnych i protokołów dokumentujących przeprowadzone czynności. Mapy klasyfikacyjne zostały sporządzone na kopiach map ewidencyjnych, na których naniesiono: granice obszaru objętego klasyfikacją, granice zasięgów konturów typów gleb i klas bonitacyjnych, położenie odkrywek glebowych oraz dane opisowo-informacyjne, w tym m.in. oznaczenie jednostki ewidencyjnej i obrębu, oznaczenie skali mapy. Protokoły zawierały: datę ich sporządzenia, ogólną charakterystykę gruntów poddaną klasyfikacji, zestawienie opisów odkrywek glebowych, informacje o mapie ewidencyjnej, podpisy osób obecnych podczas przeprowadzanych czynności, w tym klasyfikatora. Informacje zawarte w projektach ustaleń klasyfikacji oraz w protokołach dokumentujących przeprowadzone czynności były zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji gruntów.

(Dowód: akta kontroli str. 477 - 482)

W ramach kontroli, w celu weryfikacji prawidłowości i rzetelności danych ujętych przez klasyfikatora w projektach klasyfikacji przeprowadzono:

- oględziny wybranych trzech działek o nr 64, 68 i 755 zlokalizowanych w gminie Żytno, obręb Maluszyn, w stosunku do których przeprowadzona została gleboznawcza klasyfikacja gruntów i wydana została przez Starostę decyzja z dnia 16 kwietnia 2018 r. sygnatura GN.6623.1.47.2017 w sprawie zatwierdzenia ponownej klasyfikacji gruntów,
- dowód z opinii biegłego z zakresu gleboznawstwa i nauk o ziemi w przedmiocie dokonania oceny prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji sporządzonych przez klasyfikatorów, w tym zwłaszcza dokonanie oceny zgodności ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych wykazanych w tych projektach w odniesieniu do ww. działek, poprzez porównanie stanu rzeczywistego (w terenie) ze stanem wynikającym z projektów ustalenia klasyfikacji.

W swojej opinii biegły stwierdził w odniesieniu do danych zawartych w ww. projektach klasyfikacji:

- zgodność ze stanem rzeczywistym rodzajów użytków gruntowych,
- częściowy brak zgodności typu gleby i całkowity brak zgodności gatunku gleby ze stanem rzeczywistym, przy czym niezgodność dotyczyła gleb bielcowych występujących w północnej części objętych gleboznawczą klasyfikacją gruntów działek,
- brak zgodności ze stanem rzeczywistym ustalenia klasy użytków gruntowych, która polegała na tym, iż ww. decyzji dokonano zmiany pastwiska PsVI na użytek leśny Ls bez nadania klasy bonitacyjnej, tymczasem w wyniku oględzin stwierdzono występowanie gruntów należących do klasy LsV (gleby słabe).

Ponadto klasyfikator, który dokonywał klasyfikacji nie wykonał odkrywek glebowych, co było niezgodne z obowiązującymi wówczas przepisami prawa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

(Dowód: akta kontroli str. 242 – 278, 475 - 476)

2.4. W wyniku analizy zapisów w ewidencji gruntów i budynków będących rezultatem 50 postępowań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów stwierdzono, iż dane dotyczące użytków gruntowych i klas bonitacyjnych gleb były zgodne z danymi zawartymi w decyzjach wydanych przez Starostę na podstawie dostarczonych przez klasyfikatorów dokumentacji. Zmian w ewidencji gruntów i budynków dokonywano terminowo, tj. przed upływem 30 dni od dostarczenia dokumentacji przez klasyfikatora. Starostwo terminowo zawiadamiało odpowiednie organy podatkowe o zmianach w ewidencji mających znaczenie dla wymiaru podatku rolnego i leśnego.

(Dowód: akta kontroli str. 477 - 482)

W ramach kontroli, w celu dokonania oceny aktualności danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków przeprowadzono:

- oględziny działki nr 1194 usytuowanej w gminie Radomsko obręb Strzałków, będącej w dyspozycji powiatu radomszczańskiego,
- dowód z opinii biegłego z zakresu gleboznawstwa i nauk o ziemi w przedmiocie dokonania oceny aktualności oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych wykazanych w ewidencji gruntów i budynków.

W swojej opinii biegły stwierdził:

- zgodność danych wykazanych w ewidencji gruntów i budynków w zakresie rodzajów użytków gruntowych ze stanem rzeczywistym,
- zgodność w obrębie użytków Ⅲ, Ⅳ, Ⅴ wykazanych w ewidencji w zakresie typów, rodzajów i gatunków gleb ze stanem rzeczywistym,
- zgodność w obrębie użytku RIIIb wykazanego w ewidencji w zakresie typów, rodzajów gleb oraz brak zgodności w zakresie gatunku gleby ze stanem rzeczywistym,
- zgodność w obrębie użytków RIIIb, Ⅲ, Ⅳ, PsV wykazanych w ewidencji w zakresie klas bonitacyjnych ze stanem rzeczywistym.

(Dowód: akta kontroli str. 242 - 278)

2.5. W okresie objętym kontrolą, do Starostwa nie wpłynęły skargi na działalność pracowników Starostwa związanych z postępowaniami w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(Dowód: akta kontroli str. 378)

2.6. W Starostwie, w okresie objętym kontrolą, nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne, przez uprawnione organy, których przedmiotem kontroli miałyby być zadania realizowane przez Powiat z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(Dowód: akta kontroli str. 279 - 363)

2.7. Starosta nie zidentyfikował ryzyk związanych z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Szerzej o tym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 388 - 396)

2.8. Starosta nie sprawował rzetelnie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. We wszystkich 25<sup>14</sup> skontrolowanych postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzonych na wniosek stwierdzono nieprzestrzeganie zasad określonych w art. 262 i 263 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenia klasyfikatora i niewydawanie w tych sprawach postanowień, o których jest mowa w art. 264 § 1 powołanej ustawy. Zgodnie z art. 262 § 1 pkt 2 kpa stroną obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Z kolei zgodnie z art. 263 § 1 powołanej ustawy do kosztów postępowania zalicza się m.in. koszty podróży i inne należności biegłych, a zgodnie z orzecznictwem i utrwaloną praktyką operat klasyfikacyjny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 kpa. Zgodnie zaś z art. 264 § 1 kpa jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia.

(Dowód akta kontroli str. 397 - 400)

Upoważniony przez Starostę Geodeta Powiatowy wyjaśniła, iż w przypadku postępowań administracyjnych przeprowadzanych na wniosek, klasyfikatora do wykonania klasyfikacji gleboznawczej wybierał wnioskodawca zawierając z klasyfikatorem umowę cywilną. Wnioskodawca pokrywał koszt wynagrodzenia dla klasyfikatora wykonania analizy niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji. Czynności te mają swoje odzwierciedlenie w operacie technicznym, który przyjmowany jest do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Mając na względzie powyższe organ nie wydawał postanowień, o których jest mowa w art. 264 § 1 kpa.

(Dowód akta kontroli str. 397 - 400)

NIK wskazuje, iż przyjęty wyżej opisany sposób załatwiania spraw, stworzył warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, ponieważ wnioskodawcy sami, bez wiedzy Starosty, rozliczali się z klasyfikatorami gruntów, co oznaczało, iż klasyfikatorzy dokonując czynności klasyfikacji znajdowali się w podwójnej lojalności, z jednej strony wobec interesu publicznego, z drugiej natomiast interesu prywatnego. W związku z tym powstała sytuacja mająca znamiona konfliktu interesów.

2. W dwóch przypadkach postępowań klasyfikacyjnych<sup>15</sup> wszczętych na wniosek, w których wnioskodawca wskazał klasyfikatora (dokonał jego wyboru), protokół z czynności klasyfikacyjnych został sporządzony przed dniem wszczęcia postępowania administracyjnego w tych sprawach, a więc z pominięciem organu przeprowadzającego klasyfikację.

Taki sposób postępowania – zezwalanie wnioskodawcom na samodzielny wybór klasyfikatorów oznaczał nieuprawnione scedowanie przez Starostę władztwa publicznego w sferze dokonywania urzędowej klasyfikacji gleb na wnioskodawcę zainteresowanego rozstrzygnięciem sprawy. W świetle przepisów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów to Staroście, a nie wnioskodawcy, przysługuje uprawnienie do udzielenia upoważnienia klasyfikatorowi, a zatem także

<sup>14</sup> Nr decyzji: GN.6623.1.1.2017, GN.6623.1.2.2017, GN.6623.1.41.2017, GN.6623.1.47.2017, GN.6623.1.14.2017, GN.6623.1.3.2018, GN.6623.1.15.2018, GN.6623.1.20.2018, GN.6623.1.27.2018, GN.6623.1.6.2019, GN.6623.1.10.2019, GN.6623.1.16.2019, GN.6623.1.20.2019, GN.6623.1.25.2019, GN.6623.1.3.2020, GN.6623.1.11.2020, GN.6623.1.13.2020, GN.6623.1.19.2020, GN.6623.1.23.2020, GN.6623.1.7.2021, GN.6623.1.13.2021, GN.6623.1.20.2021, GN.6623.1.28.2021, GN.6623.1.37.2021, GN.6623.1.33.2021.

<sup>15</sup> Nr decyzji: GN.6623.1.25.2019, GN.6623.1.23.2020.

do dokonania jego wyboru. Zgodnie bowiem z § 3 powołanego rozporządzenia, klasyfikację przeprowadza starosta. A wybrane czynności w ramach klasyfikacji, wskazane w § 5 ust. 1 pkt 1-3 powołanego rozporządzenia, przeprowadza, zgodnie z § 5 ust. 2, osoba przez niego upoważniona, zwana „klasyfikatorem”. Ponadto, sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, w tym w szczególności protokołu, przed złożeniem przez stronę wniosku o wszczęcie postępowania oznaczało, że klasyfikator wykonał czynności w terenie poza postępowaniem administracyjnym w przedmiocie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Postępowanie na żądanie strony wszczyna się bowiem, zgodnie z art. 61 § 3 kpa, w dacie doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

(Dowód akta kontroli str. 477 - 482)

3. W 46 na 50 skontrolowanych spraw dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów (92%), stwierdzono, iż czas trwania postępowania od daty jego wszczęcia do wydania decyzji zawierał się w przedziale od 36 do 616 dni<sup>16</sup>. Stanowiło to naruszenie art. 35 § 1 kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki oraz § 3 cytowanego przepisu, który stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca (...) od dnia wszczęcia postępowania. Ponadto w powyższych przypadkach Starosta nie poinformował stron o przyczynach niezakończoności sprawy w obowiązującym terminie, nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył strony o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 kpa.

(Dowód akta kontroli str. 397 - 400, 477 - 482)

Upoważniony przez Starostę Geodeta Powiatowy wyjaśniła, iż Starostwo nie informowało stron postępowania o przyczynach nie załatwienia sprawy w obowiązującym 30 dniowym terminie do załatwienia sprawy, w tym nie wskazało nowego terminu załatwienia sprawy. Nie wskazała przyczyn zaistniałego stanu rzeczy. Dodała natomiast, że pracownik prowadzący postępowania odnośnie klasyfikacji gleboznawczej gruntów został upomniany o tym obowiązku i aktualnie przestrzega stosowanie przepisów art. 35 § 3 i art. 36 kpa.

(Dowód akta kontroli str. 397 - 400)

4. W jednej sprawie<sup>17</sup> Starosta, będący z mocy prawa organem powierzającym klasyfikatorowi przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie, nie wyegzekwował od klasyfikatora wykonania odkrywek glebowych, na skutek czego nie zostały one ujęte na mapach klasyfikacyjnych oraz w protokołach. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 2 pkt 1 lit. d i pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym projekt ustalenia klasyfikacji obejmuje: mapę klasyfikacji, sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej, zawierającą w szczególności położenie odkrywek glebowych i ich numery oraz protokół zawierający w szczególności zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne. Niewykonanie odkrywek glebowych spowodowało nieprawidłowe sklasyfikowanie gruntów w zakresie typu gleby, jej gatunku i klasy bonitacyjnej, co potwierdziła opinia biegłego.

(Dowód: akta kontroli str. 252 – 278, 475 - 476)

Udzielając odpowiedzi dotyczących przeprowadzania przez Starostwo kontroli merytorycznych przedkładanych przez klasyfikatorów projektów klasyfikacji gleb, Geodeta Powiatowy wyjaśniła: „Decyzję znak GN.6623.1.47.2017 z dnia

<sup>16</sup> Osiem przypadków, w których czas załatwienia sprawy wynosił od 38 dni do 100 dni, 31 przypadków, których czas załatwienia sprawy wynosił od 103 dni do 179 dni, 4 przypadki dla okresu czasu od 206 dni do 248 dni, i po jednym przypadku dla 322 dni, 409 dni i 616 dni.

<sup>17</sup> Decyzję znak GN.6623.1.47.2017 z dnia 16.04.2018 r.

16.04.2018 r. wydano w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego dotyczącego zmiany klasyfikacji gruntów dla działek 64, 68 i 755 w gminie Żytno obręb Maluszyn. Podstawą wydania decyzji był projekt zmiany klasyfikacji wykonany przez upoważnionego przez Starostę klasyfikatora. Klasyfikator dokonał analizy niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadził czynności klasyfikacyjne w terenie i sporządził projekt ustaleń klasyfikacji. Organ prowadzący postępowanie nie miał podstaw do podważenia poprawności czynności podejmowanych przez klasyfikatora wykonanych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Mapa klasyfikacji po uprzednim wyłożeniu projektu ustalenia klasyfikacji do publicznego wglądu stanowi integralną część decyzji o ustaleniu klasyfikacji".

(Dowód: akta kontroli str. 405 - 474)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, iż w ramach kontroli funkcjonalnej każda decyzja administracyjna była podpisana przez geodetę powiatowego po uprzednim jej sprawdzeniu i weryfikacji. Pracownik w ramach samooceny na podstawie zgromadzonej dokumentacji prowadził wstępną weryfikację wchodzącej w skład projektu ustalenia klasyfikacji, która była podstawą do wydania decyzji administracyjnej. W ocenie końcowej nie budziło wątpliwości prawidłowe wykonanie czynności klasyfikacyjnych przez upoważnionego klasyfikatora.

(Dowód: akta kontroli str. 405 - 409)

5. W przypadku ośmiu upoważnień wydanych do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie wskazano w ich treści konkretnego numeru działki, która miała zostać poddana klasyfikacji przez upoważnionego klasyfikatora. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, zgodnie z którymi klasyfikator w ramach czynności klasyfikacyjnych zobowiązany był do przeprowadzenia analizy niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz do sporządzenia projektu ustalenia klasyfikacji. Projekt ustaleń klasyfikacyjnych stanowi, zgodnie z art. 84 § 1 kpa, opinię biegłego i w związku z powyższymi upoważnienie do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów powinno dotyczyć konkretnej sprawy, tj. zawierać wskazanie konkretnej działki gruntu, która podlegała gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(Dowód akta kontroli str. 128 – 153, 388 - 396)

Z upoważnienia Starosty Wicestarosta wyjaśniła, iż upoważnienia wydawane były zgodnie ze złożonymi wnioskami.

(Dowód akta kontroli str. 397 - 400)

6. Starosta nie zidentyfikował ryzyk związanych z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Stanowiło to naruszenie pkt 3 załącznika do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem<sup>18</sup> zgodnie, z którym nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań.

(Dowód akta kontroli str. 397 - 400)

W złożonych wyjaśnieniach Starosta nie wskazał przyczyn nie zidentyfikowania ryzyka związanego z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(Dowód: akta kontroli str. 388 - 396)

NIK wskazuje, iż Starosta miał świadomość występującego ryzyka w obszarze gleboznawczej klasyfikacji gruntów, ponieważ wskazał w wyjaśnieniach (patrz pkt. 1.9) na możliwość wykonywania klasyfikacji przez osoby niemające żadnego

<sup>18</sup> Dz. Urz. MF poz. 56.

wykształcenia w zakresie klasyfikacji. Pomimo tego powyższe ryzyko nie zostało zidentyfikowane.

7. Starosta nie sprawował rzetelnego nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wskazywały na to stwierdzone nieprawidłowości oraz nieprzeprowadzenie kontroli wewnętrznych w kontrolowanym obszarze przez audytora wewnętrznego i przez kontrolera wewnętrznego zatrudnionych w Starostwie, brak identyfikacji ryzyka oraz przyjęcie projektu klasyfikacji, którego sporządzenie nie było poprzedzone dokonaniem odkrywek glebowych.

(Dowód: akta kontroli str. 279 – 363, 388 - 400)

Upoważniony Wicestarosta wyjaśniła, iż nadzór Starosty nad przeprowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów był sprawowany w formie kontroli wewnętrznej na bieżąco przez Geodetę Powiatowego i Kierownika Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w toku realizacji zadań.

(Dowód: akta kontroli str. 397 - 400)

Geodeta Powiatowy oraz Kierownik Ośrodka wyjaśnili: „Kontrole wewnętrzne były przeprowadzane na bieżąco w toku realizacji zadań. Polegały one m.in. na weryfikacji operatów technicznych związanych z klasyfikacją gleboznawczą gruntów. Wykonawca prac geodezyjnych po wykonaniu zgłoszonych prac był zobowiązany złożyć do organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego zostały zgłoszone prace geodezyjne, zawiadomienie o przekazaniu wyników zgłoszonych prac. Kontrola polegała na weryfikacji pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa z zakresu geodezji i kartografii, w szczególności dotyczącymi: opracowania wyników tych pomiarów, kompletności wykonywanych wyników i spójności przekazywanych zbiorów danych z prowadzonymi bazami danych. Ośrodek nie przeprowadza kontroli terenowych. Wynikiem tych weryfikacji jest pozytywny wynik utrwalony w protokole weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych i kartograficznych, który pozwala na włączenie operatu technicznego do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”.

(Dowód: akta kontroli str. 401 - 404)

Ponadto Geodeta Powiatowa wskazała, iż „Operat techniczny związany z gleboznawczą klasyfikacją gruntów stanowi dowód w postępowaniu administracyjnym o zmianę klasyfikacji gleboznawczej. Kontrola polegała również na bieżącym nadzorowaniu postępowań administracyjnych związanych z klasyfikacją gleboznawczą gruntów prowadzonych przez danego urzędnika”.

(Dowód: akta kontroli str. 401 - 402)

Pomimo wyżej przedstawionych wyjaśnień NIK wskazuje, iż zidentyfikowane i przedstawione w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości w pełni uzasadniają ocenę stwierdzającą nierzetelność w zakresie sprawowanego nadzoru przez Starostę nad prowadzeniem postępowań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w tym niewykorzystanie instytucjonalnej kontroli wewnętrznej<sup>19</sup> funkcjonującej w Starostwie.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta dokonał klasyfikacji wszystkich gruntów, dla których taki obowiązek wynikał z rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów. Starosta, w sposób nierzetelny nadzorował postępowania w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, ponieważ

<sup>19</sup> Biuro audytu wewnętrznego i Stanowisko ds. kontroli wewnętrznej.

nie zidentyfikował ww. obszarze ryzyk i w konsekwencji nie podjął odpowiednich działań eliminujących niekorzystne zdarzenia zidentyfikowane podczas kontroli NIK.

Starosta nie wyegzekwował od klasyfikatora wykonania odkrywek glebowych, na skutek czego, doszło do nieprawidłowego sklasyfikowania gruntów w zakresie typu gleby, jej gatunku i klasy bonitacyjnej, co potwierdziła opinia biegłego.

W przypadku prowadzonych postępowań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji na wnioski, Starosta wbrew postanowieniom art. 264 kpa, nie wydawał postanowień określających wysokość wynagrodzeń dla klasyfikatorów. W przypadku 46 postępowań (na 50 skontrolowanych) czas ich trwania był dłuższy niż miesiąc, przy czym Starosta nie powiadamiał stron o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie i nie wskazywał nowego terminu. W ośmiu przypadkach wydanych upoważnień do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie wskazano w upoważnieniu lokalizacji i numeru działki gruntu, która miała podlegać klasyfikacji. W dwóch przypadkach postępowań na wniosek, doprowadzono do nieuprawnionego scedowania władztwa publicznego w sferze dokonywania urzędowej klasyfikacji gleb na stronę zainteresowaną rozstrzygnięciem sprawy.

Starosta nie przeprowadził analizy ryzyka dla obszaru gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz nie sprawował właściwego nadzoru w skontrolowanym obszarze działalności Starostwa. Brak przeprowadzenia analizy ryzyka oraz brak właściwego nadzoru wskazuje na brak rzetelności w działalności Starosty.

## 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. Zorganizowanie realizacji zadań przez pracowników Starostwa prowadzących i nadzorujących postępowania administracyjne w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w sposób optymalny do posiadanych przez pracowników kompetencji.
  2. Podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających sprawowanie rzetelnego nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych, w szczególności w formie kontroli wewnętrznych, audytów i innych działań nadzorczych.
  3. Prowadzenie cyklicznie analizy ryzyka w odniesieniu do celów i zadań Starostwa dotyczących w szczególności gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

## 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 Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwagi  
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi pokontrolnej i wykonania wniosku 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.

Łódź, 13 października 2022 r.

Kontroler  
Ryszard Lewiński  
Główny specjalista k.p.

  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
p.o. Dyrektor  
Piotr Walczak

  
podpis

