



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.03.2022

Małgorzata Komajda
Starosta Poddębicki
Starostwo Powiatowe
w Poddębicach
ul. Łęczycka 16
99-200 Poddębice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 – Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

152

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Poddębicach ¹ , ul. Łęczycka 16, 99 – 200 Poddębice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Komajda – Starosta Poddębicki ² , od dnia 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Ryszard Rytter od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Powierzenie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowania jej wykonania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli dotyczyły objętej kontrolą działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Arkadiusz Kaluźny, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/126/2022 z dnia 3 sierpnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „Starostwo”

² Dalej: „Starosta”

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Starosty nie zapewniły prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Osoby te miały określone w formie pisemnej aktualne zakresy czynności. Żadna z powyższych osób nie uczestniczyła w kursach lub szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, choć ich kwalifikacje wymagały uzupełnienia w zakresie regulacji prawnych odnoszących się do prowadzenia postępowań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Dobór osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzono w sposób niejednolity. Starostwo dokonywało wyboru klasyfikatorów w sprawach wszczętych z urzędu na podstawie regulaminów udzielania zamówień publicznych nieobjętych ustawą prawo zamówień publicznych⁵. W przypadku spraw wszczętych na wniosek wnioskodawcy wskazywali klasyfikatorów w złożonych wnioskach, a Starostwo dokonywało sprawdzenia kwalifikacji klasyfikatorów na podstawie przedłożonych przez nich, bądź załączonych do wniosków świadectw ukończenia studiów podyplomowych w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Starosta wydawał klasyfikatorom upoważnienia do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych na określonych działkach w konkretnych postępowaniach.

Wydatki poniesione na realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w sprawach wszczętych z urzędu zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone. W przypadku spraw wszczętych na wniosek Starostwo nie posiadało wiedzy o kosztach poniesionych przez wnioskodawców. Na stronie BIP Starostwa była udostępniona karta usługi w zakresie składania wniosku o dokonanie zmian w gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający, realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych, nie zidentyfikowano również ryzyka związanego z zadaniami w ww. zakresie. Kontrola NIK wykazała szereg nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze. W szczególności stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- przekroczeniu terminu wydania decyzji, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ bez zawiadomienia stron o niezalądzeniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki, nowym terminie załatwienia sprawy oraz prawie do wniesienia ponaglenia, określonym w art. 36 kpa, w 42 przypadkach spośród 53 skontrolowanych postępowań w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów ,
- nieprzestrzeganiu, we wszystkich postępowaniach prowadzonych na wniosek, zasad w odniesieniu do ustalenia kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i niewydaniu w tych sprawach postanowień,
- niezawiadomianiu wnioskodawców o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia w 10 na 27 postępowań wszczętych na wniosek,

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

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. obowiązującej do 31 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) i z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych obowiązującej od 1 stycznia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r., poz. 1710, ze zm.); dalej: „Pzp”.

⁶ Dz. U z 2022 r., poz. 2000 ; dalej: „kpa”.

- niezawieraniu w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania elementów wymaganych przepisami prawa – danych klasyfikatora, terminu przeprowadzenia klasyfikacji oraz jej harmonogramu w 24 na 26 postępowań wszczętych z urzędu. W tych sprawach czynności klasyfikacyjne w terenie przeprowadzone zostały przed datą doręczenia ww. zawiadomień właścicielom,
- przeklasyfikowaniu w siedmiu sprawach gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi,
- opóźnieniu we wprowadzaniu zmian do ewidencji gruntów i budynków⁷ w czterech przypadkach oraz przy przekazywaniu informacji o tych zmianach do właściwych gmin.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

1.1. W latach 2017-2022 (I kw.) Starosta wydał łącznie 99 decyzji⁸ o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów (dziewięć w 2017 r.⁹, 14 w 2018 r.¹⁰, 15 w 2019 r.¹¹, 14 w 2020 r.¹², 35¹³ w 2021 r.¹⁴ i 12¹⁵ w I kw. 2022 r.¹⁶). Powierzchnia działek objęta klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 1 367,7431 ha, z czego 830,909 ha (60,8%) zostało przeklasyfikowanych na wniosek, a 536,8431 ha z urzędu.

(akta kontroli str.: 6-8, 10)

Decyzje wydane z urzędu w dwóch przypadkach¹⁷ dotyczyły gruntów wymienionych w § 4 pkt 3 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁸, tj. gruntów objętych postępowaniem scaleniowym, a w 24 przypadkach¹⁹ dotyczyły gruntów wymienionych w § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, tj. po ich zalesieniu na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji.

(akta kontroli str.: 8, 10, 468-472)

1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa²⁰ zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów powierzone zostały Wydziałowi Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami²¹.

Do zadań Wydziału GN w ww. zakresie należało m.in.: sporządzanie rocznych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją, orzekanie o zmianach w operacie ewidencji gruntów oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zawiadamianie gmin o zmianach danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Zadania Wydziału GN zostały również wymienione na stronie BIP Starostwa.

⁷ Dalej EGiB.

⁸ W tym 73 na wniosek i 26 z urzędu.

⁹ W tym cztery z urzędu i pięć na wniosek.

¹⁰ Po siedem z urzędu i na wniosek.

¹¹ W tym pięć z urzędu i 10 na wniosek.

¹² W tym trzy z urzędu i 11 na wniosek.

¹³ W tym cztery decyzje odmowne.

¹⁴ W tym siedem z urzędu i 28 na wniosek.

¹⁵ W tym jedna decyzja odmowna.

¹⁶ W tym 12 na wniosek.

¹⁷ O powierzchni 468,224 ha.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1246, dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji gruntów”.

¹⁹ O powierzchni 68,6101 ha gruntów.

²⁰ Zarówno obowiązującym od 29 stycznia 2020 r. (uchwała nr 62/422/20 Zarządu Powiatu w Poddębicach z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Poddębicach ze zm.), jak i wcześniejszym, obowiązującym od 30 października 2017 r. (uchwała nr 121/1032/17 Zarządu Powiatu w Poddębicach z dnia 30 października 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Poddębicach ze zm.), dalej: „Regulamin organizacyjny”.

²¹ Dalej Wydział GN.

Pracą Wydziału kierował Naczelnik Wydziału - Geodeta Powiatowy, podległy bezpośrednio Staroście. Pracownikom Wydziału GN, którzy wykonywali zadania w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj.: ww. Naczelnikowi Wydziału, Zastępcy Naczelnika Wydziału i Inspektorowi prowadzącemu postępowania dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów Starosta określił w formie pisemnej aktualne zakresy czynności²². Ww. pracownicy nie uczestniczyli w kursach lub szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, natomiast posiadali doświadczenie w związku z wykonywanymi zadaniami. Pracownicy ci posiadali kwalifikacje do pracy w Wydziale GN²³, jednak liczne nieprawidłowości stwierdzone w zbadanych 53 postępowaniach administracyjnych, opisane w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dały podstawę do stwierdzenia, że kwalifikacje ww. osób wymagały uzupełnienia w zakresie regulacji prawnych odnoszących się do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Potwierdza to chociażby zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania z urzędu po zebraniu materiału dowodowego, w tym po sporządzeniu protokołów z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych, niezawiadomianie wnioskodawców o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektów ustalenia klasyfikacji.

(akta kontroli str.: 56-160)

1.3. W okresie objętym kontrolą doboru osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzono w Starostwie w sposób niejednolity²⁴. W sprawach prowadzonych na wniosek czynności klasyfikacyjne przeprowadzała osoba wskazana przez wnioskodawcę we wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji²⁵. W sprawach prowadzonych z urzędu wyboru klasyfikatorów dokonywało Starostwo. Ze względu na kwoty nieprzekraczające progów Pzp, wyboru dokonywano na podstawie obowiązujących w Starostwie uchwał Zarządu Powiatu Poddębickiego w sprawie regulaminu postępowania w zakresie realizacji zamówień publicznych nie objętych Pzp²⁶. W badanym okresie sześć postępowań przeprowadzono w trybie rozeznania rynku²⁷, a jedno w trybie rozeznania ofertowego²⁸. W ww.

²² Naczelnikowi i ww. Inspektorowi Wydziału GN, zgodnie z zakresami obowiązków i odpowiedzialności, powierzono im zadania od 2017 r., a Zastępcy Naczelnika Wydziału GN od 2011 r.

²³ Naczelnik Wydziału posiadała wykształcenie wyższe o kierunku geodezja i kartografia i uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii nadane przez Głównego Geodetę Kraju, tj. uprawnienia zawodowe w zakresach: 1) geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne; 2) rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych. Zastępca Naczelnika Wydziału GN posiadała wykształcenie wyższe magisterskie w zakresie gospodarki samorządów terytorialnych. Ponadto ukończyła studia podyplomowe w zakresie rynku nieruchomości – pośrednictwo w obrocie nieruchomościami, a także w zakresie Administracji i zarządzania dla kadry kierowniczej. administracji publicznej. Posiadała również licencję zawodową w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Inspektor, której powierzono zadania w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów ukończyła studia magisterskie o kierunku gospodarka przestrzenna.

²⁴ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w obszarze drugim, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

²⁵ Wzór wniosku o dokonanie zmian w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zamieszczony na stronie BIP powiatu poddębickiego, zawierał zapis, iż wnioskodawca wskazywał klasyfikatora i oświadczał, że koszty przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych oraz sporządzenie dokumentacji ureguluje we własnym zakresie.

²⁶ W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywały dwie uchwały Zarządu Powiatu Poddębickiego w zakresie udzielania zamówień, dla których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp: Uchwała Nr 154/1234/14 Zarządu Powiatu w Poddębicach z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Poddębicach oraz organizacji, składu oraz trybu pracy Stałej Komisji Przetargowej ze zm. i Uchwała Nr 120/779/21 Zarządu Powiatu Poddębickiego z dnia 8 marca 2021 r. w sprawie Regulaminu postępowania w zakresie realizacji zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Poddębicach do kwoty 130 000 zł netto oraz organizacji składu oraz trybu pracy Stałej Komisji Przetargowej do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których wartość szacunkowa jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych kwotę 130 000 złotych netto ze zm.

²⁷ Zgodnie z obowiązującym regulaminem poprzez sondaż telefoniczny, internetowy lub pisemny z udziałem przynajmniej dwóch wykonawców – we wszystkich zbadanych przypadkach były to pisemne zapytanie ofertowe.
²⁸ Poprzez sondaż telefoniczny, internetowy lub pisemny z udziałem przynajmniej trzech wykonawców (obowiązywał już regulamin postępowania w zakresie realizacji zamówień publicznych w Starostwie do kwoty 130 000 zł netto) - do usługodawców skierowano pisemne zapytania ofertowe.

postępowaniach wybrano siedmiu klasyfikatorów²⁹, którzy oferowali najniższą cenę za wykonanie usług, a w Starostwie znajdowała się dokumentacja dotycząca ich kwalifikacji zawodowych w zakresie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Starosta upoważniał osobę wskazaną we wniosku³⁰ do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych, a także w sprawach prowadzonych z urzędu³¹ w konkretnych postępowaniach i na ściśle określonych działkach.

(akta kontroli str.: 161-430, 468-472, 501-505)

1.4.-1.5. W latach 2017 – 2022 (I kwartał) w 48 przypadkach na 53 zbadane sprawy (27 spraw na wniosek i 26 spraw z urzędu)³² klasyfikację gruntów przeprowadziło ośmiu klasyfikatorów³³. Wydział GN posiadał dokumentację potwierdzającą kwalifikacje i doświadczenie zawodowe 11 klasyfikatorów, w tym ww. klasyfikatorów, lecz w Starostwie nie określono wymagań stawianych klasyfikatorom w postaci uregulowań wewnętrznych lub zapisów na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Na stronie BIP Starostwa nie wyszczególniono klasyfikatorów przeprowadzających gleboznawczą klasyfikację gruntów w powiecie.

Starosta wyjaśniła, że: „Klasyfikatorów sprawdzano na podstawie załączonych do wniosków lub pozyskanych bezpośrednio od klasyfikatorów uprawnień, świadectw ukończenia studiów podyplomowych z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przepisy prawa nie regulują zasad i zakresu weryfikacji upoważnionych osób (zwanym „klasyfikatorami”) przez Starostę. Dokumentacja załączona była do wniosku lub pozyskano ją bezpośrednio od klasyfikatora w celu sprawdzenia (jego uprawnień, świadectw) po złożeniu wniosku przez stronę a przed wydaniem upoważnienia przez Starostę. Dotyczyło to przede wszystkim klasyfikatorów, którzy pierwszy raz wykonywali prace na terenie powiatu”. Dodała, iż: „pracownicy Starostwa nie proponowali wnioskodawcy konkretnej osoby do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wnioski składane były już z podaniem osoby wpisanej przez wnioskodawcę”.

(akta kontroli str.: 212-214, 468-472, 501-505)

²⁹ Po jednym w każdym z przeprowadzonych postępowań.

³⁰ W 22 z 27 zbadanych spraw na wniosek (w pięciu sprawach wydano decyzję odmowną, o czym szerzej w drugim obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego) gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadziło sześciu klasyfikatorów, którym Starosta na podstawie złożonych wniosków wydał upoważnienia do przeprowadzenia klasyfikacji w odniesieniu do działek wskazanych we wnioskach. Wydział GN posiadał dokumentację kwalifikacji zawodowych wskazanych klasyfikatorów.

³¹ W badanym okresie ww. klasyfikatorzy wykonali projekty ustalenia klasyfikacji dla 25 spraw. W przypadku spraw prowadzonych na podstawie § 4 pkt 3 ww. rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, tj. gruntów objętych postępowaniem scaleniowym, na wyłonienie klasyfikatorów przeprowadzono jedno postępowanie w 2017 r. (dot. wykonania aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów scaleniowych położonych w obrębie Bardzynie gmina Dalików), a w 2018 r. w sprawie wykonania pierwszego etapu prac scaleniowych gruntów (w tym przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów), w obrębach: Wólka, Pelczyńska i Wartkowice, zawarte zostało porozumienie nr 37/GN/18 z dnia 27 marca 2018 r. z Wojewódzkim Biurem Geodezyjnym w Łodzi (dalej WBG). WBG wyznaczyło dwóch klasyfikatorów, a Starosta udzielił im upoważnienia do przeprowadzenia klasyfikacji gruntów na działkach wskazanych w załączniku do porozumienia.

W pozostałych 24 sprawach z urzędu, wszczętych na podstawie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, przeprowadzono sześć postępowań o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie klasyfikacji gruntów (po jednym postępowaniu w każdym z lat objętych kontrolą).

³² W przypadku pięciu spraw nie wydano upoważnień do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, ponieważ Starosta wydał decyzje odmowne z uwagi na to, iż dla wnioskowanych gruntów obowiązywały uproszczone plany urządzenia lasów, co uniemożliwiało przeprowadzenie zmiany użytku i klasy gruntu na podstawie rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów.

³³ W przypadku siedmiu osób były to świadectwa ukończenia studiów podyplomowych w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb wydane przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach. W przypadku jednej osoby: upoważnienie z dnia 04.09.1996 r. wydane przez Wojewodę Łódzkiego do samodzielnego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz nadzoru prac z zakresu klasyfikacji gruntów (wydane na czas zatrudnienia w Wojewódzkim Biurze Geodezji w Łodzi, urzędach rejonowych województwa łódzkiego lub w Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi); Upoważnienie z dnia 01.10.2007 r., wydane przez Wojewodę Łódzkiego do samodzielnego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa łódzkiego.

1.6.-1.7. W okresie objętym kontrolą Starostwo planowało i wydatkowało środki finansowe na zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla spraw prowadzonych z urzędu. W przypadku spraw prowadzonych na podstawie § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów środki pochodziły ze środków własnych (dział 020 – Leśnictwo, rozdział 02001 – Gospodarka leśna, paragraf 4300 – Zakup usług pozostałych). Z ww. środków zostało sfinansowane w poszczególnych latach wykonanie projektów ustalenia klasyfikacji w nw. kwotach (po zaakragleniach): 2,3 tys. zł w 2017 r., 3,4 tys. zł w 2018 r., 2,9 tys. zł w 2019 r., 2,2 tys. zł w 2020 r., 5 tys. zł w 2021 r. i 5 tys. zł w 2022 r. (kwota zaplanowana, lecz nie wydatkowana).

W przypadku spraw prowadzonych na podstawie § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów środki pochodziły z dotacji otrzymanej od Wojewody Łódzkiego (dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01005 – Prace geodezyjno-urzędzeniowe, paragraf 4300 – Zakup usług pozostałych). Z ww. środków sfinansowano wykonanie projektów ustalenia klasyfikacji w kwocie 9,9 tys. zł w 2017 r. i w łącznej kwocie 37,5 tys. zł, obejmującej m.in. aktualizację gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla obszaru objętego postępowaniem scaleniovym (cz. obrębu Wólka, Wartkowice, Pelczyska) w 2018 r.

Ww. wydatki zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasadami należytego zarządzania finansami publicznymi oraz prawidłowo zaewidencjonowane, rozliczone i sprawozdane.

W przypadku dochodów i wydatków w sprawach prowadzonych na wniosek Starosta wyjaśniła, iż: „Z uwagi na to, iż wnioskodawcy wskazywali konkretnego klasyfikatora na wniosku, występowali o wydanie upoważnienia i ponosili też koszty (uzgodnione między sobą) związane ze sporządzeniem projektu, Starosta nie stosował zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydawał w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 kpa. W związku z tym nie było środków wpłaconych przez wnioskodawców na rzecz Starostwa”³⁴.

(akta kontroli str.: 250-254, 275-284, 301-303, 306-309, 327-335, 338-343, 362-367, 424-428, 431-449, 501-508)

1.8. Na stronie BIP Starostwa w zakładce e-URZĄD zamieszczono kartę usługi w zakresie wniosku składanego o dokonanie zmian w gleboznawczej klasyfikacji gruntów³⁵. Na ww. stronie zamieszczono wzór wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji, nazwę wydziału, numer piętra, pokoju i numer telefonu pracownika Starostwa załatwiającego sprawę, informację o wysokości opłaty skarbowej. Wzór wniosku możliwy był do pobrania w wersji pdf. Na ww. stronie nie zamieszczono listy upoważnionych/zweryfikowanych klasyfikatorów.

Starosta wyjaśniła, że: „Na stronie BIP nie zamieszczono wykazu upoważnionych/zweryfikowanych klasyfikatorów, z uwagi na brak w przepisach prawa dyspozycji dla Starosty do zamieszczania takiego wykazu.”.

(akta kontroli str.: 450-454)

1.9. W ocenie Starosty: „Głównym problemem w przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów jest brak unormowań prawnych w sprawie prowadzenia przez Starostę spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym sposobu wyłaniania klasyfikatora, sposobu jego upoważniania, weryfikacji jego uprawnień do wykonywania czynności a także sposobu rozliczania kosztów i zastosowania procedur wynikających z kpa.

³⁴ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w obszarze drugim, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁵ <https://poddebice.biuletyn.net/?bip=2&cid=1195&id=5447> (strona dostępna w dniu 3 października 2022 r.).

W obowiązujących przepisach prawa nie ma zapisu wprost by upoważnienie odbywało się w formie wydanego przez Starostę postanowienia na podstawie art. 84 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.). Nie ma odwołania również do stosowania zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawania w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 kpa.”.

(akta kontroli str.: 501-503, 507)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną i wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym Starosta określił w formie pisemnej aktualne zakresy czynności. W okresie objętym kontrolą żadna z powyższych osób nie uczestniczyła w kursach lub szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Nieprawidłowości opisane w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego dały podstawę do stwierdzenia, że kwalifikacje ww. osób wymagały uzupełnienia w zakresie regulacji prawnych odnoszących się do prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Dobór osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzono w sposób niejednolity. W sprawach wszczętych z urzędu Starostwo dokonywało wyboru klasyfikatorów na podstawie regulaminów udzielania zamówień publicznych nie objętych Pzp. W przypadku spraw prowadzonych na wniosek wnioskodawcy wskazywali klasyfikatorów w złożonych wnioskach, a Starostwo weryfikowało ich, na podstawie przedłożonych przez nich, bądź załączonych do wniosków, świadectw ukończenia studiów podyplomowych w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Starosta wydawał klasyfikatorom upoważnienia do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych na określonych działkach w konkretnych sprawach.

Wydatki poniesione na realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w sprawach wszczętych z urzędu zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone. W sprawach wszczętych na wniosek wnioskodawcy ponosili koszty przeprowadzenia uzgodnione z klasyfikatorami, a Starostwo nie posiadało wiedzy o wysokości tych kosztów. Na stronie BIP Starostwa udostępniono kartę usługi w zakresie składania wniosku o dokonanie zmian w gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2017-2022 (I kwartał) Starosta z urzędu sklasyfikował grunty wskazane w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Starostę w trakcie kontroli na terenie powiatu nie było niesklasyfikowanych gruntów podlegających klasyfikacji z urzędu.

(akta kontroli str.: 9, 12-42, 54-55, 486, 492-495, 499)

2.2. Badanie prawidłowości przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, którym objęto 53³⁶ ze 111 postępowań przeprowadzonych przez Starostę w latach 2017-2022 (I kwartał) wykazało, że:

³⁶ W tym: 27 spraw na wniosek, włącznie z wszystkimi pięcioma postępowaniami, dla których wydano decyzje odmowne (grunty ujęte we wnioskach w sprawie gleboznawczej aktualizacji gruntów były objęte uproszczonymi planami urządzania lasów. Numery decyzji w ww. sprawach: GN.6623.23.2021, GN.6623.28.2021, GN.6623.30.2021, GN.6623.31.2021 i GN.6623.3.2022) i wszystkie 26 spraw prowadzonych z urzędu.

- w 42 postępowaniach przekroczono termin na wydanie decyzji w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz nie poinformowano stron o niezalatwieniu sprawy w terminie, o przyczynach tego stanu rzeczy, nie wyznaczono nowego terminu zalatwienia sprawy oraz nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia³⁷;
- we wszystkich zbadanych sprawach, w których wydano decyzje o aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów udzielono klasyfikatorom upoważnień do wykonania czynności w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w konkretnej sprawie;
- w 24 na 26 zbadanych spraw prowadzonych z urzędu zawiadomienia o wszczęciu postępowania wystosowano po zebraniu materiału dowodowego dającego podstawę do wydania decyzji i po przeprowadzeniu czynności kwalifikacyjnych w terenie. Ww. zawiadomienia nie zawierały elementów wynikających z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów: podstawy prawnej, informacji o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, harmonogramie, oraz imienia i nazwiska klasyfikatora. W 20 z 24 ww. spraw, wbrew postanowieniom § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, nie zawiadomiono właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektów ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed tym terminem³⁸;
- w dziesięciu na 27 zbadanych spraw prowadzonych na wniosek nie poinformowano stron postępowania o możliwości złożenia ww. zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. Do stron, w ww. postępowaniach, skierowano jedynie zawiadomienia zawierające pouczenie o możliwości zapoznania się z dokumentacją i wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału przed wydaniem decyzji w terminie 14 dni³⁹;
- we wszystkich 22 sprawach wszczętych na wniosek, w których wydano decyzje o aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów, nie ustalono w drodze postanowienia wydanego wraz z decyzją wysokości kosztów postępowania, osób zobowiązanych do ich poniesienia oraz sposobu i terminu ich uiszczenia. W sprawach tych koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa⁴⁰;
- w siedmiu sprawach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi⁴¹.

(akta kontroli str.: 455-485, 685-686)

2.3. We wszystkich skontrolowanych sprawach, w których wydano decyzje o zmianie klasyfikacji gruntów projekt ustalenia klasyfikacji zawierał mapę klasyfikacji, obejmującą wszystkie elementy wskazane w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, tj. granice obszaru objętego klasyfikacją, ustalone granice zasięgów konturów typów gleb, ustalone granice zasięgów konturów klas bonitacyjnych, położenie odkrywek glebowych oraz dane opisowo-informacyjne.

W 44 zbadanych sprawach projekt ustalenia klasyfikacji zawierał protokół, obejmujący wszystkie elementy wskazane w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, tj. ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją, zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne, informację o mapie ewidencyjnej,

³⁷ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁸ Zagadnienia szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁹ Zagadnienia szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁰ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴¹ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz datę jego sporządzenia⁴².

Badaniem szczegółowym pod względem prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projekcie ustalenia klasyfikacji⁴³, w tym zwłaszcza zgodności ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów⁴⁴ i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych wykazanych w tym projekcie, objęto ustalenie klasyfikacji dotyczące działek:

- a) nr 130 o powierzchni 0,4871 ha,
- b) nr 135 o powierzchni 0,6839 ha,
- c) nr 142 o powierzchni 0,4938 ha.

W powyższych sprawach na podstawie przeprowadzonych badań w terenie oraz opinii biegłego z zakresu gleboznawstwa i nauk o ziemi⁴⁵ ustalono, że:

ad a) w projekcie ustalenia klasyfikacji określono zgodny ze stanem rzeczywistym rodzaj użytków gruntowych i klasy bonitacyjnej LsV (przed klasyfikacją określone w EGiB jako W, LsV, PslV, RIV). Stwierdzono niezgodność ze stanem rzeczywistym co do gatunku gleby. Klasyfikator w operacie technicznym z wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, użył określenia "a", dla opisywanego przez siebie profilu glebowego, natomiast przeprowadzone badania terenowe wykazały, że właściwy gatunek gleby to „i”.

ad b) w projekcie ustalenia klasyfikacji określono zgodny ze stanem rzeczywistym rodzaj użytków gruntowych i klasy bonitacyjnej LsV (przed klasyfikacją określone w EGiB jako LsV, RVI). Stwierdzono niezgodność ze stanem rzeczywistym co do gatunku gleby. Klasyfikator w operacie technicznym z wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, użył określenia "g", dla opisywanego przez siebie profilu glebowego, natomiast przeprowadzone badania terenowe wykazały, że właściwy gatunek gleby to „x”.

ad c) w projekcie ustalenia klasyfikacji określono zgodny ze stanem rzeczywistym rodzaj użytków gruntowych i klasy bonitacyjnej LsV (przed klasyfikacją określone w EGiB jako LsV, RVI). Badania przeprowadzone w terenie potwierdziły również zgodność ze stanem rzeczywistym gatunku gleby, tj. gatunku „g”.

W projekcie ustalenia klasyfikacji dla ww. działek klasyfikator określił typy gleb jako „gleby brunatne wylugowane”. Obecnie gleby takie nazywa się glebami rdzawymi i takie gleby stwierdzono podczas oględzin w terenie. W związku z powyższym stwierdzono częściową zgodność typów gleby ze stanem rzeczywistym.

(akta kontroli str.: 482-485, 521-568, 575-580, 585-599, 685-686)

2.4. Dane dotyczące pola powierzchni konturów użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach działek ewidencyjnych, które uległy zmianie na podstawie wydanych przez Starostę, objętych badaniem, decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów były aktualizowane w EGiB. W ośmiu sprawach zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB przed dniem, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne⁴⁶. W przypadku

⁴² W czterech sprawach operaty klasyfikacyjne zawierały tylko protokoły proponowanych zmian, które nie zawierały ww. informacji. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴³ Miejscowość Pęczniew, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 9 czerwca 2021 r. będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji nr P.1011.2021.1086, zatwierdzonego decyzją nr GN.6623.12.2021 z 25 sierpnia 2021 r.

⁴⁴ W przypadku gleb leśnych rodzaju gleb nie określa się w związku z czym nie został on poddany ocenie zgodności.

⁴⁵ Opinia w przedmiocie 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.

⁴⁶ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

czterech spraw zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB po upływie 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne⁴⁷.

Informacje o zmianach dokonanych w EGiB, wynikające z decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, były przekazywane przez Starostę właściwym organom podatkowym⁴⁸.

Badaniem szczegółowym, pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, objęto jedną działkę⁴⁹ i na podstawie oględzin oraz opinii biegłego ustalono, że:

- rodzaj użytku gruntowego dla badanej działki był niezgodny z EGiB. W EGiB wykazano tereny zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (Lzr)⁵⁰. W trakcie oględzin stwierdzono, iż był to teren zadrzewiony i zakrzewiony na użytkach leśnych (Lz);
- rodzaj i typ i gatunku gleby, wykazany na pierwotnych mapach klasyfikacyjnych, zapisano jako typ „B” i gatunek „a”. Były one niezgodne ze stanem rzeczywistym. W trakcie oględzin stwierdzono typ gleby „A” i gatunek „g”;
- wykazana w EGiB klasa bonitacyjna RIIIb również była niezgodna ze stanem rzeczywistym. W trakcie oględzin stwierdzono występowanie klasy bonitacyjnej III.

(akta kontroli str.: 482-485, 569-574, 581-589, 600-608, 685-686)

2.5. Zagadnienia związane z prowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie były przedmiotem skarg, informacji o nieprawidłowościach lub wniosków o udzielenie informacji publicznej.

(akta kontroli str.: 609-617)

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

(akta kontroli str.: 618-634)

2.7. Starosta nie identyfikował, w badanym okresie, ryzyka związanego z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁵¹.

(akta kontroli str.: 635-659)

2.8. Realizacja zadań z ww. zakresu nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych, a nadzór nad prowadzeniem postępowań sprawowany był nierzetelnie⁵².

(akta kontroli str.: 660-670)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła n.w. nieprawidłowości:

1. W 42⁵³ spośród 53 skontrolowanych postępowań w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów (79%) decyzje wydano z naruszeniem

⁴⁷ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁸ Przypadki opóźnień w przekazywaniu gminom informacji o ww. zmianach opisano szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁹ Działka nr 458, obręb Czepów, gmina Uniejów – obszar wiejski – tereny zajmowane obecnie przez budynki Powiatowego Środowiskowego Domu Samopomocy (Bi), tereny zadrzewione i zakrzewione na użytkach leśnych porośnięte starodrzewiem (ponad stoletnim) w postaci parku podworskiego (z 1 poł. XIX w.) Park wpisany jest do rejestru zabytków, nr rej.: 432/174 z 21.11.1988 r.

⁵⁰ W odniesieniu do innych terenów zabudowanych (Bi) dane w EGiB były zgodne ze stanem rzeczywistym.

⁵¹ Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵² Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵³ Numery decyzji w sprawach podjętych na wniosek: GN.6623.5.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.5.2018, GN.6623.2.2019, GN.6623.7.2019, GN.6623.8.2019, GN.6623.3.2020, GN.6623.8.2020, GN.6623.13.2020, GN.6623.15.2020, GN.6623.20.2020, GN.6623.3.2021, GN.6623.12.2021, GN.6623.13.2021,

terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, bez zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, przyczynie zwłoki, nowym terminie zalutwienia sprawy oraz prawie do wniesienia ponaglenia określonym w art. 36 kpa. Zgodnie z ww. przepisami zalutwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w wciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a o każdym przypadku niezalutwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zalutwienia sprawy oraz pouczając o prawie wniesienia ponaglenia. Termin, o którym mowa powyżej, został przekroczony od 10 do 350 dni.

(akta kontroli str.: 468-481, 486-491)

Naczelnik Wydziału GN – Geodeta Powiatowy⁵⁴ wyjaśniła, iż: „Decyzje w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie wydano w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, z uwagi na nie przekazanie przez upoważnionych klasyfikatorów projektu gleboznawczej klasyfikacji gruntów do organu. Z uwagi na to, iż stosowana forma prowadzenia aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w której wszczęcie postępowania następowało z chwilą złożenia projektu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przez klasyfikatora i przyjęcia go do zasobu geodezyjnego, organ nie zawiadomił stron, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zalutwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, jak wynika z art. 36 kpa”.

(akta kontroli str.: 496)

2. W 24⁵⁵ na 26 zbadanych spraw prowadzonych z urzędu (92%; wszystkie wszczęte na podstawie § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów), zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania wystosowano po zebraniu materiału dowodowego dającego podstawę do wydania decyzji. Ponadto w 15 przypadkach⁵⁶ spośród ww. 24, zawiadomienia wystosowano w dniu lub po wpisie projektu ustalenia klasyfikacji do ewidencji zasobu powiatowego. Zgodnie z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia, termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie nie może być krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia. Tym samym zawiadomienie o wszczęciu postępowania winno być doręczone stronom co najmniej na siedem dni przed rozpoczęciem czynności klasyfikacyjnych w terenie.

W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania w ww. 24 sprawach, jako podstawę prawną wskazywano tylko art. 61 § 1, 3 i 4 kpa, a nie wskazano podstawy prawnej wynikającej z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów. Zawiadomienia nie zawierały także informacji o miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, harmonogramie, oraz imieniu i nazwisku klasyfikatora, wynikających z § 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 5

GN.6623.14.2021, GN.6623.15.2021, GN.6623.16.2021. Numery decyzji w sprawach wszczętych z urzędu: GN.6623.9.2017, GN.6623.10.2017, GN.6623.11.2017, GN.6623.6.2018, GN.6623.7.2018, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.11.2019, GN.6623.12.2019, GN.6623.13.2019, GN.6623.14.2019, GN.6623.15.2019, GN.6623.16.2020, GN.6623.17.2020, GN.6623.18.2020, GN.6623.36.2021, GN.6623.37.2021, GN.6623.38.2021, GN.6623.39.2021, GN.6623.40.2021, GN.6623.41.2021, GN.6623.42.2021.

⁵⁴ Dalej Geodeta Powiatowy.

⁵⁵ Numery decyzji: GN.6623.9.2017, GN.6623.10.2017, GN.6623.11.2017, GN.6623.6.2018, GN.6623.7.2018, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.11.2019, GN.6623.12.2019, GN.6623.13.2019, GN.6623.14.2019, GN.6623.15.2019, GN.6623.16.2020, GN.6623.17.2020, GN.6623.18.2020, GN.6623.36.2021, GN.6623.37.2021, GN.6623.38.2021, GN.6623.39.2021, GN.6623.40.2021, GN.6623.41.2021, GN.6623.42.2021.

⁵⁶ GN.6623.11.2019, GN.6623.12.2019, GN.6623.13.2019, GN.6623.14.2019, GN.6623.15.2019, GN.6623.16.2020, GN.6623.17.2020, GN.6623.18.2020, GN.6623.36.2021, GN.6623.37.2021, GN.6623.38.2021, GN.6623.39.2021, GN.6623.40.2021, GN.6623.41.2021, GN.6623.42.2021.

ww. rozporządzenia. W 20⁵⁷ spośród ww. 24 spraw wbrew postanowieniom § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, nie zawiadomiono właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu projektów ustalenia klasyfikacji, na co najmniej 14 dni przed tym terminem.

(akta kontroli str.: 468-481, 486-491, 515-516)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, iż: „Zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania wystosowano dopiero po zebraniu materiału dowodowego dającego podstawę do wydania decyzji z uwagi na przyjętą wówczas formę prowadzenia aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów”.

W sprawie braku informacji w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania wynikających z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów Geodeta Powiatowy wyjaśniła jak wyżej, dodając: „Zawiadomienia m.in. o terminie, miejscu przekazywał stronom klasyfikator.” Odnosząc się do zawiadomień o miejscu i terminie wyłożenia na okres 14 dni do publicznego wglądu skierowanych do właścicieli niezgodnie z postanowieniami § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia, Geodeta Powiatowy wyjaśniła w podobny sposób, tj.: „W wymienionych sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, z uwagi na przyjętą dla tych postępowań formę prowadzenia aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów, nie poinformowano stron postępowania o możliwości składania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji w terminie 14 dni przed wyłożeniem projektów.”

Wobec powyższych nieprawidłowości zadeklarowała, iż: „na przyszłość przyjęto zasadę większej rzetelności w przeprowadzanych postępowaniach administracyjnych z uwzględnieniem wszystkich zapisów zawartych w rozporządzeniu w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, szczególnie odnośnie zachowania terminów w nim wskazanych.”

(akta kontroli str.: 496, 517-519)

3. W dziesięciu⁵⁸ na 27 zbadanych spraw prowadzonych na wniosek (37%), wbrew postanowieniom § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, zgodnie z którym starosta zawiadamia właścicieli o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji, nie poinformowano stron postępowania o możliwości złożenia ww. zastrzeżeń. W zawiadomieniach kierowano do stron jedynie informacje o możliwości zapoznania się z dokumentacją i wypowiedzenia się w sprawie (na podstawie przepisów kpa).

(akta kontroli str.: 468-481, 486-491)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, iż: „W wymienionych sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek nie poinformowano stron postępowania o możliwości składania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji, jedynie w zawiadomieniach o możliwości zapoznania się z dokumentacją i wypowiedzenia się w sprawie na podstawie art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w terminie 14 dni z uwagi na przyjętą formę prowadzenia aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wobec tego przyjęto na przyszłość zasadę większej rzetelności w przeprowadzanych postępowaniach administracyjnych z uwzględnieniem wszystkich zapisów zawartych w rozporządzeniu w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów”.

(akta kontroli str.: 496)

⁵⁷ GN.6623.9.2017, GN.6623.10.2017, GN.6623.11.2017, GN.6623.6.2018, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.10.2018, GN.6623.11.2018, GN.6623.11.2019, GN.6623.12.2019, GN.6623.13.2019, GN.6623.14.2019, GN.6623.16.2020, GN.6623.17.2020, GN.6623.18.2020, GN.6623.36.2021, GN.6623.37.2021, GN.6623.38.2021, GN.6623.41.2021, GN.6623.42.2021.

⁵⁸ Dotyczy spraw nr: GN.6623.5.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.5.2018, GN.6623.2.2019, GN.6623.7.2019, GN.6623.8.2019, GN.6623.1.2022, GN.6623.2.2022, GN.6623.4.2022.

4. W 22 zbadanych sprawach⁵⁹ (tj. w 100% spraw na wniosek, w których wydano decyzje w sprawie zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów) prowadzonych na wniosek koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio⁶⁰, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi. Nie przestrzegano zatem zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 kpa. Ww. sposób postępowania, tj. zezwalanie wnioskodawcom na samodzielny wybór klasyfikatorów oznaczał ponadto, nieuprawnione scedowanie przez Starostę władztwa publicznego w sferze dokonywania urzędowej klasyfikacji gleb na wnioskodawcę zainteresowanego rozstrzygnięciem sprawy.

(akta kontroli str.: 468-481, 486-488)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, iż: „W § 5 ust.2 Rozporządzenia z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wskazane jest iż, przeprowadzenie klasyfikacji wykonuje osoba upoważniona przez Starostę zwana klasyfikatorem. W obowiązujących przepisach prawa nie ma zapisu wprost by to upoważnienie odbywało się w formie wydanego przez Starostę postanowienia na podstawie art. 84 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), a sam klasyfikator był biegłym i sporządził przez niego projekt ustalenia klasyfikacji opinią. Brak tych unormowań prawnych przyczynił się do tego, iż to wnioskodawcy wskazywali konkretnego klasyfikatora na wniosku i występowali o wydanie upoważnienia. Oni też ponosili koszty (uzgodnione między sobą) związane ze sporządzeniem projektu. Dlatego Starosta nie stosował zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydawał w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 kpa”.

Starosta wyjaśniła, że: „Brak unormowań prawnych w sprawie prowadzenia przez Starostę spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, (szczególnie w sprawach prowadzonych na wniosek strony), w tym sposobu wyłaniania klasyfikatora, sposobu jego upoważniania spowodował, iż przyjęto zasadę, że to wnioskodawca wskazuje klasyfikatora. Sprawy prowadzone z urzędu w całości należały do kompetencji Starosty, natomiast na wniosek w zakresie upoważnienia Klasyfikatora i wydania decyzji.”

(akta kontroli str.: 497, 504)

NIK wskazuje, że zgodnie z 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 biegłych⁶¹ (art. 263 §1 kpa). Natomiast obowiązkiem organu administracji, wynikającym z art. 264 §1 kpa, jest ustalenie, w drodze postanowienia, wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania, które winno być wydane

⁵⁹ Dotyczy spraw nr: GN.6623.5.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.2.2018, GN.6623.5.2018, GN.6623.2.2019, GN.6623.7.2019, GN.6623.8.2019, GN.6623.3.2020, GN.6623.8.2020, GN.6623.13.2020, GN.6623.15.2020, GN.6623.20.2020, GN.6623.3.2021, GN.6623.12.2021, GN.6623.13.2021, GN.6623.14.2021, GN.6623.15.2021, GN.6623.16.2021, GN.6623.29.2021, GN.6623.1.2022, GN.6623.2.2022, GN.6623.4.2022.

⁶⁰ Wniosek o dokonanie zmian w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, udostępniony na stronie BIP Starostwa, zawierał zapis, iż wnioskodawca wskazuje klasyfikatora gruntów, a także oświadczenie, że koszty przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych oraz sporządzenie dokumentacji ureguluje we własnym zakresie.

⁶¹ 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.

jednocześnie z wydaniem decyzji, osobie zobowiązanej do ich poniesienia przysługuje zażalenie.

W świetle przepisów rozporządzenia w sprawę klasyfikacji gruntów to staroście, a nie wnioskodawcy, przysługuje uprawnienie do udzielenia upoważnienia klasyfikatorowi, a zatem także 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”.

5. W trzech zbadanych sprawach⁶² (5,7%) Starosta wydał decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów mimo, że operaty klasyfikacyjne zawierały tylko protokoły proponowanych zmian. W ww. operatach klasyfikacyjnych brak było protokołów z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych zawierających informacje o ogólnej charakterystyce gruntów objętych klasyfikacją, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów, w tym informacje o ukształtowaniu terenu, jego wzniesieniu nad poziom morza, ilości opadów atmosferycznych, stosunków wodnych, istniejących budowach wodno-melioracyjnych, dominujących rodzajach użytków gruntowych, typów gleb oraz dominujących klasach bonitacyjnych. W protokołach proponowanych zmian, ujętych w ww. operatach klasyfikacyjnych nie ujęto również zestawienia opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych (§ 8 ust. 2 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia), a także informacji o mapie ewidencyjnej (§ 8 ust. 2 pkt 2 lit. c rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów). W jednej zbadanej sprawie⁶³ protokoły z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych również nie zawierały informacji wskazanych w § 8 ust. 2 pkt 2 lit. a, b i c rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów. Tym samym Starosta nie wyegzekwował od klasyfikatorów projektów ustaleń klasyfikacji wymogów formalnych, wynikających z § 8 ust 2 pkt 2 lit. a, b i c rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów i na podstawie ww. projektów wydał decyzje.

(akta kontroli str.: 482-485, 509, 685-686)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że operaty klasyfikacyjne w ww. przypadkach zawierały tylko protokoły proponowanych zmian, nie zawierały zaś protokołów z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych z przeoczenia, dlatego przyjęcie operatów do zasobu geodezyjnego a następnie wydanie decyzji odbyło się bez ich udziału. Dodała, iż: „Przyjęto na przyszłość zasadę większej staranności i rzetelności w trakcie przeprowadzania weryfikacji dokumentacji”.

(akta kontroli str.: 497, 510)

6. W siedmiu sprawach⁶⁴ (13,2%) wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów w odniesieniu do gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁶⁵, zgodnie z którym gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne.

(akta kontroli str.: 468-472, 489, 685-686)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że: „W ewidencji gruntów i budynków wykazuje się stan aktualny, wynikający m.in. z dokumentacji geodezyjnej, prawomocnych decyzji

⁶² Numery decyzji: GN.6623.3.2021, GN.6623.2.2022 i GN.6623.4.2022.

⁶³ Numer wydanej decyzji: GN.6623.4.2018.

⁶⁴ Numery decyzji: GN.6623.5.2017 (zmiana rodzaju użytku: dr na BrVI, RVI, LzVI), GN.6623.2.2019 (zmiana rodzaju użytku B na LsIV, Bi na LsV), GN.6623.3.2020 (zmiana rodzaju użytku Bi na Br-RVI), GN.6623.13.2020 (zmiana rodzaju użytku dr na RV), GN.6623.20.2020 (zmiana rodzaju użytku w części dotyczącej jednej działki - Bi na Br-RIVa), GN.6623.1.2022 (zmiana rodzaju użytku B, RV na Br-RV), GN.6623.2.2022 (zmiana rodzaju użytku B na Br-RIVb, B na Br-RIVa).

⁶⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 (dalej ustawa pgk).

administracyjnych. W ocenie organu aby ujawnić stan faktyczny tzn. to że działki objęte aktualizacją są obecnie wykorzystywane na cele rolne lub leśne (tzn. użytek błędnie wykazany w EGiB jako droga jest obecnie rolą R lub teren zabudowy jednorodzinnej B z uwagi na zmianę charakteru wykorzystania budynków na grunty rolne zabudowane Br) wydano przedmiotowe decyzje.”.

(akta kontroli str.: 497)

NIK wskazuje, że z wymienionych decyzji wynika jakie rodzaje gruntów zostały poddane gleboznawczej klasyfikacji: drogi (dr), tereny mieszkaniowe (B) oraz inne tereny zurbanizowane (Bi). Zgodnie z § 8 i § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁶⁶ nie należą one ani do grupy gruntów rolnych, ani do grupy gruntów leśnych, tylko do grupy gruntów zabudowanych i zurbanizowanych oraz terenów komunikacyjnych (dr, B, Bi). Tymczasem procedura gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonego rodzaju użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych bądź gruntów leśnych. Wykluczone jest zatem wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, w wyniku której grunty niezaliczone do tej pory do żadnego z gruntów rolnych bądź leśnych zostaną do nich włączone.

7. W ośmiu zbadanych sprawach⁶⁷ (16,7% spraw, w odniesieniu do których wydano decyzje w sprawie zmiany aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów) zmiany do EGiB wprowadzono przed dniem, w którym decyzje będące podstawą wprowadzenia tych zmian stały się ostateczne mimo, że zgodnie z art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d ustawy pgk, aktualizacja informacji zawartych w EGiB następuje w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str.: 482-485, 489-490, 685-686)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że: „Zmiany wprowadzono do EGiB przed uprawomocnieniem się decyzji z przeoczenia, prawdopodobnie z uwagi na dużą ilość spraw. Przyjęto na przyszłość zasadę większej staranności i rzetelności w trakcie wprowadzania zmian do EGiB, szczególnie w zakresie zachowania procedur wynikających z przepisów prawa i dochowywania terminów w nich określonych.”.

(akta kontroli str.: 497)

8. W czterech zbadanych sprawach⁶⁸ (8,3% spraw, w odniesieniu do których wydano decyzje w sprawie zmiany aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów) zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB po upływie 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne mimo, że zgodnie z art. 23 ust. 7 ustawy pgk, starosta niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów, o których mowa w ust. 1-3 (w tym odpisów ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawie o zatwierdzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntu), wpisuje dane z nich wynikające do ewidencji gruntów i budynków oraz do rejestru cen nieruchomości w zakresie wynikającym z tej ewidencji lub rejestru.

(akta kontroli str.: 482-485, 489-490, 685-686)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, iż: „W czterech sprawach zmiany dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGiB po upływie 30 dni, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne,

⁶⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm. (dalej rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków). Do 30 lipca 2021 r. obowiązywał § 67 i § 68 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393) w takim samym brzmieniu.

⁶⁷ Numery decyzji: GN.6623.5.2017, GN.6623.9.2017, GN.6623.10.2017, GN.6623.14.2017, GN.6623.11.2018, GN.6623.13.2019, GN.6623.13.2020, GN.6623.29.2021.

⁶⁸ Numery decyzji: GN.6623.8.2017, GN.6623.11.2017, GN.6623.4.2018, GN.6623.16.2021.

prawdopodobnie z uwagi na dużą ilość lub z przeoczenia. Przyjęto na przyszłość zasadę większej staranności i rzetelności w trakcie wprowadzania zmian do EGiB, szczególnie w zakresie dochowywania terminów określonych w przepisach prawa.”

(akta kontroli str.: 498)

9. W dziewięciu zbadanych sprawach⁶⁹ (18,8% spraw, w odniesieniu do których wydano decyzje w sprawie zmiany aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów) zawiadomienia o zmianach klasyfikacji gruntów przekazano właściwym urzędom gmin w terminie dłuższym niż 14 dni od wprowadzenia zmian w EGiB (przekroczono termin od dwóch do 22 dni) mimo, że zgodnie z § 35 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych starosta, w terminie 14 dni od dokonania zmiany w ewidencji, zawiadamia organy podatkowe - w przypadku zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego.

(akta kontroli str.: 482-485, 490, 687-699)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że: „W Starostwie stosowano zasadę wysyłania zbiorowego zgromadzonych zawiadomień o zmianach do organów podatkowych (Wójtów/Burmistrzów) – aby ograniczać koszty wysyłki. To mogło skutkować przesyłaniem zawiadomień w terminie dłuższym niż 14 dni. Z uwagi na powyższe obecnie przyjęto zasadę zbiorowego cotygodniowego wysyłania zawiadomień z wykorzystaniem skrzynki EPUAP i większej staranności i rzetelności w dochowaniu terminów określonych w przepisach prawa.”

(akta kontroli str.: 498)

10. Na 53 zbadane sprawy w przypadku 17 spraw⁷⁰ (37,5% spraw, w odniesieniu do których wydano decyzje w sprawie zmiany aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów), których decyzje stały się ostateczne przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Starostwo powiadamiało urzędy gmin o zmianach w EGiB w terminie dłuższym niż 14 dni od ich uprawomocnienia. Opóźnienia w powiadamianiu urzędów gmin wynosiły od 1 do 43 dni, a w dwóch przypadkach: 1138 i 1755 dni (Wydział GN powiadomił urzędy gmin w trakcie niniejszej kontroli). Ww. opóźnienia w informowaniu organów podatkowych należy uznać za działania nierzetelne.

(akta kontroli str.: 482-485, 491, 700-720)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, iż: „W Starostwie stosowano zasadę wysyłania zbiorowego zgromadzonych zmian do organów podatkowych (Wójtów/Burmistrzów) – aby ograniczać koszty wysyłki. To mogło skutkować przesyłaniem zawiadomień w terminie dłuższym niż 14 dni. W dwóch powołanych przypadkach prawdopodobnie doszło do przeoczenia i nie zawiadomiono organów podatkowych. Po wykryciu przeoczenia niezwłocznie przekazano je do właściwego Organu. Z uwagi na powyższe obecnie przyjęto zasadę zbiorowego cotygodniowego wysyłania zawiadomień z wykorzystaniem skrzynki EPUAP i większej staranności i rzetelności w dochowaniu terminów określonych w przepisach prawa”.

(akta kontroli str.: 498)

11. Badanie szczegółowe działki nr 458 w obrębie Czepów, gmina Uniejów (obszar wiejski), pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, wykazało nw. niezgodności:

⁶⁹ Numery decyzji: GN.6623.20.2020, GN.6623.15.2021, GN.6623.37.2021, GN.6623.38.2021, GN.6623.39.2021, GN.6623.40.2021, GN.6623.41.2021, GN.6623.42.2021, GN.6623.2.2022.

⁷⁰ Numery decyzji: GN.6623.8.2017, GN.6623.11.2017, GN.6623.4.2018, GN.6623.5.2018, GN.6623.6.2018, GN.6623.8.2018, GN.6623.9.2018, GN.6623.8.2019, GN.6623.11.2019, GN.6623.12.2019, GN.6623.14.2019, GN.6623.3.2020, GN.6623.8.2020, GN.6623.15.2020, GN.6623.16.2020, GN.6623.17.2020, GN.6623.18.2020.

- rodzaj użytku gruntowego dla badanej działki był niezgodny z EGiB. W EGiB wykazano tereny zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (Lzr)⁷¹. W trakcie oględzin stwierdzono, iż był to teren zadrzewiony i zakrzewiony na użytkach leśnych (Lz);
- rodzaj i typ i gatunku gleby wykazany na pierwotnych mapach klasyfikacyjnych zapisano jako typ „B” i gatunek „a” i były niezgodne ze stanem rzeczywistym. W trakcie oględzin stwierdzono typ gleby „A” i gatunek „g”,
- wykazana w EGiB klasa bonitacyjna RIIIb również była niezgodna ze stanem rzeczywistym. W trakcie oględzin stwierdzono występowanie klasy bonitacyjnej III.

Ww. działka nie została objęta okresową weryfikacją danych ewidencyjnych, o której mowa w § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str.: 511-512, 581-584, 586-589, 600-608)

Starosta wyjaśniła, że: „Ww. działka częściowo została objęta okresową weryfikacją danych ewidencyjnych, o której mowa w § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Aktualizacja danych ewidencyjnych dotyczyła zmiany powierzchni działki i ujawnienia użytku Bi zamiast użytku BrRIIIb, na podstawie operatu sporządzonego przez geodetę uprawnionego w trakcie wykonywania prac geodezyjnych zleconych przez trwałego zarządcę w 2021 r. (operat P.1011.2021.1729). Aktualizacji w zakresie LzrRIIIb nie dokonano, w związku z tym, iż Starosta nie zarządził jeszcze modernizacji ewidencji gruntów i budynków lub okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych, w ramach których klasyfikator dokonałby odpowiednich zmian dla obrębu Czepów, gm. Uniejów.”.

(akta kontroli str.: 514)

12. W Starostwie nie zidentyfikowano ryzyka w zakresie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W Rejestrze ryzyka prowadzonym w Starostwie Powiatowym w Poddębicach na poszczególne lata 2017 – 2022 nie uwzględniono bowiem ryzyka związanego z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Stanowiło to naruszenie 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 ryzykiem⁷², zgodnie z którym nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. Z kolei zgodnie z preambułą do standardów B w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷³, zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie zaś ze standardem B 6 cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W odniesieniu do określonych celów i zadań należy z kolei, zgodnie ze standardami B 7 i B 8, nie rzadziej niż raz w roku dokonać identyfikacji ryzyka. Zaś zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków oraz należy określić akceptowalny poziom ryzyka.

(akta kontroli str.: 503, 635-659)

Starosta wyjaśniła, że: „Oceny ryzyka dla Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami dokonywano w ujęciu całościowym,

⁷¹ W odniesieniu do innych terenów zabudowanych (Bi) wykazano zgodność ze stanem rzeczywistym.

⁷² Dz. Urz. MF poz. 56.

⁷³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

bez wyszczególnienia poszczególnych zadań będących w kompetencji Wydziału (z uwagi na ich ilość i zakres). Wobec tego nie zawierało konkretnych wskazań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.”.

(akta kontroli str.: 507-508)

13. Nadzór Starosty nad zadaniami związanymi z wykonywaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był nierzetelny. W badanym okresie w Starostwie nie były przeprowadzane kontrole i audyty wewnętrzne w zakresie wykonywanych zadań związanych z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Tymczasem w toku kontroli w ww. zakresie w ponad połowie badanych spraw wystąpiły nieprawidłowości⁷⁴.

(akta kontroli str.: 503, 660-670)

Starosta wyjaśniła, że: „Brak przeświadczenia, iż przyjęta przez Organ forma przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów zawierała błędy, nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych lub audytów. Wynikało to przede wszystkim z braku unormowań prawnych w sprawie prowadzenia przez Starostę spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym sposobu wyłaniania klasyfikatora, sposobu jego upoważniania, weryfikacji jego uprawnień do wykonywania czynności.”.

(akta kontroli str.: 508)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający, a postępowania administracyjne były prowadzone nieprawidłowo. Realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem żadnych kontroli wewnętrznych, audytów ani udokumentowanych działań nadzorczych. Starosta nie identyfikował również ryzyka związanego z zadaniami w zakresie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Kontrola NIK wykazała szereg nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach dotyczących aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze. W szczególności stwierdzono przypadki: przekraczania terminu na wydanie decyzji i niezawiadomiania stron o niezalatwieniu sprawy w terminie; nie przestrzegania zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydawania w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 kpa. Ponadto: w 10 na 27 postępowań wszczętych na wniosek nie zawiadomiono wnioskodawców o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia; w 24 na 26 postępowań wszczętych z urzędu zawiadomienia nie zawierały elementów wymaganych przepisami prawa – danych klasyfikatora, terminu przeprowadzenia klasyfikacji oraz jej harmonogramu. W tych sprawach czynności klasyfikacyjne w terenie przeprowadzone zostały przed datą doręczenia ww. zawiadomień właścicielom. W siedmiu sprawach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi. We wszystkich skontrolowanych sprawach dane wynikające z decyzji w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wprowadzono do EGİB, przy czym w części skontrolowanych

⁷⁴ Między innymi: w 42 przypadkach na 53 zbadanych ogółem postępowań (tj. 79%), decyzje w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa; w ww. 42 niezalatwionych sprawach w terminie, organ nie zawiadomił stron, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z art. 36 kpa; w 22 zbadanych sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi. Nie przestrzegano zatem zasad określonych w art. 262 § 1 i 263 § 1 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tych sprawach postanowień, o których mowa w art. 264 kpa; i wielu innych nieprawidłowości wskazanych w pismach w sprawie udzielenia wyjaśnień.

spraw nastąpiło to ze zwłoką. Opóźnienia miały miejsce również przy przekazywaniu informacji o zmianach wprowadzonych do EGiB do właściwych gmin.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie pracownikom Starostwa prowadzącym i nadzorującym postępowania administracyjne w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów możliwości uzupełnienia i ugruntowania wiedzy w zakresie znajomości i praktycznego stosowania przepisów prawa regulujących te postępowania, w tym w szczególności kpa i rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów.
2. Zorganizowanie realizacji zadań przez pracowników Starostwa prowadzących i nadzorujących postępowania administracyjne w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w sposób wspierający terminowe prowadzenie spraw, w tym w szczególności wydawanie decyzji i wprowadzanie wynikających z nich zmian do EGiB.
3. Podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających sprawowanie rzetelnego nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych, w szczególności w formie kontroli wewnętrznych, audytów i innych działań nadzorczych.
4. Prowadzenie 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

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

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, 14 października 2022 r.

Kontroler

Arkadiusz Kałużny
Specjalista kp.



Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor

Piotr Walczak

