



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL. 410.013.01.2022

Andrzej Wiczowski
Starosta Ostródzki
Starostwo Powiatowe w Ostródzie
ul. Jana III Sobieskiego 5
14-100 Ostróda

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 – Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostródzie, ul. Jana III Sobieskiego 5, 14-100 Ostróda (dalej: Starostwo lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Wiczkowski, Starosta Ostródzki, od 2 grudnia 2014 r. (dalej: Starosta).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. 2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	Jacek Jezierski, radca Prezesa NIK, upoważnienie do kontroli nr LOL/88/2022 z 11 lipca 2022 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starostwo było organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, gdyż zadania te przypisano wydzielonym w strukturze komórkom organizacyjnym oraz pracownikom posiadającym odpowiednie wykształcenie i doświadczenie. Wywiązano się także z obowiązków nałożonych art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³, bowiem na stronie BIP⁴ udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W latach 2017-2021 w Starostwie nie zapewniono wystarczającego nadzoru nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Kontrola NIK wykazała bowiem nieprawidłowości w prowadzonych w tym zakresie postępowaniach administracyjnych. Wskazuje to na niewłaściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej, pomimo określenia przez kontrolowaną jednostkę ryzyk wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze. Ujawnione przez NIK nieprawidłowości dotyczyły głównie naruszenia przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, tj. przekraczania terminu na wydanie decyzji oraz niewywiązywania się z obowiązków wynikających z art. 36 Kpa (77% badanych postępowań). Starosta, wydając decyzje dotyczące klasyfikacji gruntów przeprowadzonej na wniosek nie ustalał w drodze postanowienia wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz terminu i sposobu ich uiszczenia, do czego zobowiązywał art. 264 § 1 Kpa.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

⁴ Biuletyn Informacji Publicznej.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, dalej: Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 794 decyzje w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (po 61 w 2017 r. i w 2018 r., 574 w 2019 r., 53 w 2020 r., 29 w 2021 r., 16 w I-szym kw. 2022 r.), z tego 550 z urzędu oraz 244 na wniosek. Powierzchnia gruntów objętych klasyfikacją w ww. okresie wyniosła łącznie 16 593,1997 ha, w tym 14 584,4982 ha z urzędu i 2 008,7015 ha na wniosek.

Spośród decyzji wydanych po przeprowadzeniu klasyfikacji gruntów z urzędu:

- 536 dotyczyło gruntów, na których prowadzono modernizację ewidencji⁷ (§ 4 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁸), z tego 535 decyzji o umorzeniu postępowania z uwagi na błędy proceduralne⁹,
- 14 dotyczyło gruntów zalesionych (§ 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji).

Jak podała Starszy Geodeta w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów, w związku z umorzeniem ww. 535 decyzji wszczęto nowe postępowania dotyczące tylko działek objętych zmianami, które obecnie są w trakcie realizacji. Wszystkie ww. decyzje umorzono ze względu na błędy proceduralne w trakcie prowadzenia postępowań administracyjnych polegające na pozbawieniu właścicieli działek prawa czynnego uczestnictwa w czynnościach klasyfikacyjnych w terenie, co stanowiło naruszenie § 7 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji oraz art. 10 Kpa.

(akta kontroli str. 4-21)

1.2. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Starostwa¹⁰, zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały powierzone Wydziałowi Geodezji i Kartografii (dalej: „GK”). W latach 2017-2020 zadania te były przypisane¹¹ Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów (dalej: „GN”), a od 1 lutego 2020 r.¹² Wydziałowi GK, który odpowiadał m.in. także za: prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, przeprowadzanie powszechnej taksacji nieruchomości oraz opracowywanie i prowadzenie map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości. Funkcję dyrektora Wydziału GK pełnił Geodeta Powiatowy, który jednocześnie sprawował nadzór merytoryczny nad Wydziałem GN w zakresie ewidencji gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 22-65)

Według stanu na 2 września 2022 r., w Wydziale GN zatrudnionych było 14 pracowników, w tym Dyrektor Wydziału GN oraz czterech geodetów, natomiast w Wydziale GK – 11 pracowników (wszyscy na stanowisku geodety), w tym Dyrektor Wydziału – Geodeta Powiatowy.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ W ramach projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach- Faza II”.

⁸ Dz. U. poz. 1246 dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

⁹ Na etapie zawiadomienia o wszczęciu postępowania poinformowano strony, że o wyłożeniu projektu operatu klasyfikacji gruntów zostaną one zawiadomione w formie obwieszczenia.

¹⁰ Uchwała Nr 132/405/2021 Zarządu Powiatu w Ostródzie z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostródzie. Obowiązuje od 1 stycznia 2022 r.

¹¹ Uchwała Zarządu Powiatu w Ostródzie Nr 41/116/2015 ze zm. i Nr 137/418/2018 ze zm.

¹² Uchwała Zarządu Powiatu w Ostródzie Nr 45/145/2020 zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ostródzie.

W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zgodnie z przyjętymi zakresami czynności, realizowało łącznie trzech pracowników, w tym w latach 2017-2019 i do stycznia 2020 r. dwie osoby zatrudnione w Wydziale GN, a od 4 lutego 2020 r. jedna zatrudniona w Wydziale GK.

Osoby wyznaczone do realizacji ww. zadań posiadały wykształcenie i doświadczenie pozwalające na wykonywanie powierzonych obowiązków, tj. posiadały wykształcenie wyższe (geodezja, gospodarka przestrzenna) oraz studia podyplomowe w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb lub ponad 20-letnie doświadczenie w pracy na przedmiotowym stanowisku.

(akta kontroli str. 66-79) 1.2.3A +1.2.4.

1.3. W latach 2017-2022 (I kwartał) upoważnienia do aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów uzyskało łącznie 16 klasyfikatorów, w tym 10 działających wyłącznie na wniosek, trzech dokonywało aktualizacji zarówno na wniosek jak i z urzędu oraz trzech w związku z modernizacją ewidencji gruntów i budynków w ramach projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej¹³.

Na stronie BIP Starostwa w zakładce Poradnik Interesanta - Wydział Geodezji i Kartografii, 25 listopada 2019 r. zamieszczono informację dotyczącą aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym m.in. o: miejscu złożenia dokumentów, opłacie skarbowej, terminie załatwienia sprawy, jednostce odpowiedzialnej oraz wymaganych dokumentach. Załącznikiem do ww. informacji był wniosek o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów w wersji edytowalnej. W treści wniosku zawarto zapisy w brzmieniu „Wyżej wymienione prace proszę powierzyć klasyfikatorowi ...”.

W badanym okresie, w sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek, Starosta powoływał jako klasyfikatora osobę wskazaną we wniosku o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów. W treści zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego upoważniał do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych klasyfikatorów wskazanych przez wnioskodawców. Zgodnie z treścią wniosku wnioskodawca ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem przeprowadzał wstępne ustalenia oraz oświadczał, że zobowiązał się do pokrycia kosztów związanych z wykonaniem prac klasyfikacyjnych na gruncie.

(akta kontroli str. 80-86 i 173-193)

Urząd, przeprowadzając klasyfikacje gruntów z urzędu (aktualizacja klasyfikacji gruntów zalesionych) dokonywał wyboru klasyfikatorów w oparciu o przeprowadzony sondaż cenowy¹⁴. Spośród czterech, przeprowadzonych w latach 2017-2020 ww. postępowań, w trzech przypadkach zostały one udokumentowane w formie pisemnej, w jednym (postępowanie z 2020 r.) brak było takiej dokumentacji. W ww. trzech przypadkach zapytania skierowano do ośmiu klasyfikatorów i uzyskano oferty od czterech, sporządzono protokoły z przeprowadzonego postępowania, w którym wybrano ofertę najkorzystniejszą cenowo.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywał regulamin postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹⁵, w którym określono m.in. zasady przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza kwoty 10 tys. zł. W przypadku ww. zamówień „udokumentowaniem dokonanych czynności udzielenia zamówienia jest:

¹³ W ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 oś Priorytetowa 2 „E-administracja i otwarty urząd”.

¹⁴ We wszystkich przypadkach wartość zamówienia nie przekraczała progów określonych w ustawie prawo zamówień publicznych.

¹⁵ Wprowadzony uchwałą Zarządu Powiatu w Ostródzie nr 20/228/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r., zmieniony uchwałą nr 81/286/2021 z 5 stycznia 2021 r.

wpis do Rejestru zamówień; faktura/rachunek za zrealizowany przedmiot zamówienia lub umowa.”

W żadnym z ww. czterech postępowań nie dokonano wpisu do prowadzonego przez Urząd Rejestru zamówień publicznych.

Analiza dokumentacji dotyczącej wyboru klasyfikatorów, którzy przeprowadzili w badanym okresie klasyfikację z urzędu wykazała, że we wszystkich przypadkach Starosta zawarł umowę z wybranym klasyfikatorem, w której określił m.in. wykaz obrębów i działek podlegających klasyfikacji, wysokość wynagrodzenia oraz termin realizacji zamówienia. We wszystkich też przypadkach klasyfikatorzy terminowo wywiązali się z warunków umowy i przedstawili faktury, które zapłacono ze środków własnych powiatu (zaewidencjonowano je w rozdziale 02001 i § 4300).

(akta kontroli str. 87-112 i 124-156)

1.4. W okresie objętym kontrolą, Urząd w stosunku do sześciu (spośród 16 klasyfikatorów upoważnionych przez Starostę do aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów) wymagał dostarczenia dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje, w tym w trzech przypadkach było to świadectwo ukończenia studiów podyplomowych, w jednym – świadectwo ukończenia studiów podyplomowych oraz lista wykonanych prac, a w pozostałych dwóch m.in. zaświadczenie o ukończeniu kursu klasyfikatorów, oświadczenie o posiadanych kwalifikacjach oraz upoważnienia uzyskane od innych starostów.

Od pozostałych 10 klasyfikatorów, którym udzielono upoważnień, nie żądano dokumentów.

W badanym okresie Starosta nie określił w formie pisemnej wymagań stawianych klasyfikatorom, w tym także w zakresie posiadanych kwalifikacji.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału GK – nie ustalono żadnych wymagań wobec klasyfikatorów. Przyjęto zasady stosowane we wcześniejszym okresie przez poprzedni wydział, który zajmował się tymi zagadnieniami. Urząd żądał dostarczenia dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje tylko w przypadku, gdy (wskazany we wniosku) klasyfikator nie realizował wcześniej prac na terenie powiatu ostródzkiego. Wymagano od niego okazania dokumentów potwierdzających ukończenie studiów podyplomowych oraz potwierdzenia posiadanego doświadczenia (wykazanie wykonanych prac w zakresie aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów itp.).

(akta kontroli str. 113-116 i 170-172)

1.5. Wydatki na gleboznawczą klasyfikację gruntów poniesione przez Starostwo wyniosły w badanym okresie łącznie 51 025 zł, w tym: 32 814 zł ze środków dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej (rozdział 71012 – 17 700 zł, rozdział 01005 - 15 114 zł) oraz 18 211 zł ze środków własnych powiatu (rozdział 02001 – 14 325 zł¹⁶ oraz rozdział 71095 – 3 886 zł).

Starostwo nie ponosiło wydatków w zakresie zmian klasyfikacyjnych prowadzonych na wniosek zainteresowanego. Poniosło natomiast wydatki w wysokości 39 400 zł, ze środków dotacji celowych (rozdział 71012, rozdział 01005) oraz ze środków własnych powiatu (rozdział 71095), na pokrycie kosztów powołania biegłych sporządzających opinie do operatów zmian klasyfikacji gruntów przedłożonych przez klasyfikatorów (wskazanych przez wnioskodawców).

Jak podał Dyrektor Wydziału GK, biegłych powoływano zwykle w przypadkach, w których nastąpiło przekwalifikowanie gruntów III klasy. Wybierano te sprawy co do których były wątpliwości, a wynikały one z przeprowadzonych przez pracowników Starostwa analiz map klasyfikacyjnych i glebowo-rolniczych oraz innych dokumentów.

¹⁶ Wynagrodzenia klasyfikatorów przygotowujących dokumentację do aktualizacji z urzędu gruntów zalesionych.

Zwykle starano się wybierać biegłych z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego albo z innych placówek, aby to nie byli to klasyfikatorzy działający na terenie powiatu.

Starosta, powołując biegłych nie dokonywał weryfikacji ich kwalifikacji (były to osoby wpisane w latach 2000-2007 na listę Wojewody Warmińsko-Mazurskiego). We wszystkich przypadkach Starosta powołał ich w formie postanowienia (na podstawie art. 123 i art. 84 Kpa) i zobowiązał do przedłożenia opinii do wskazanego operatu technicznego sporządzonego przez klasyfikatora działającego na wniosek właściciela gruntu.

(akta kontroli str. 117-122 i 170-172)

1.6. W badanym okresie Starostwo uzyskało dotacje celowe na realizację zadań w zakresie kontroli operatorów klasyfikacyjnych w łącznej wysokości 32 814 zł, z tego 2 700 zł w 2017 r., 4 500 zł w 2018 r., 3 000 w 2019 r., 7 500 zł w 2020 r. oraz 15 114 zł w 2021 r. Środki te zostały prawidłowo rozliczone i wykazane w sprawozdaniach przekazanych Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu.

(akta kontroli str. 123)

1.7. W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa, udostępniono informacje o sposobie załatwiania i przyjmowania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów (co opisano w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 81-83)

1.8. Starosta wskazał, że na przestrzeni lat 2017-2022 (I kwartał) problemy związane z prowadzeniem na terenie powiatu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wynikały z braku:

- ustawowo unormowanych uprawnień dla klasyfikatorów i ich odpowiedzialności, jako osób uprawnionych do aktualizacji użytków i klas gruntów,
- jednoznacznych procedur w powoływaniu klasyfikatorów do przeprowadzania czynności,
- szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących kwestii związanych z opłatami i kosztami postępowania w sprawie prowadzenia klasyfikacji na wniosek.

(akta kontroli str. 157-159)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku wszystkich czterech zamówień¹⁷ udzielonych w latach 2017-2020 dotyczących sporządzenia dokumentacji niezbędnej do aktualizacji klasyfikacji gruntów zalesionych, których wartość szacunkowa nie przekraczała kwoty 10 tys. zł nie wpisano ich do prowadzonego przez Urząd Rejestru Zamówień. Tymczasem zgodnie z obowiązującym w Starostwie regulaminem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym określono m.in. zasady przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza kwoty 10 tys. zł zawarto zapisy stanowiące, iż w przypadku ww. zamówień „udokumentowaniem dokonanych czynności udzielenia zamówienia jest: wpis do „Rejestru zamówień oraz faktura/rachunek za zrealizowany przedmiot zamówienia lub umowa.”

Jak wyjaśniła Starszy Geodeta w Wydziale GN, wynikało to z przeoczenia i błędnej interpretacji obowiązującego w tym zakresie regulaminu.

(akta kontroli str. 87-112 i 168-169)

¹⁷ o wartości szacunkowej od 1 500 zł – 5 000 zł

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono komórki organizacyjne oraz wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pracownicy wykonujący obowiązki w tym zakresie posiadali doświadczenie i odpowiednie wykształcenie. Udzielając upoważnień klasyfikatorom wskazanym przez wnioskodawców, na ogół nie wymagano dostarczenia dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje i umiejętności. Na stronie BIP zgodnie z wymogiem art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym wzór wniosku o jej aktualizację. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła natomiast nieprzestrzegania wewnętrznych uregulowań w zakresie dokumentowania zamówień publicznych (sondaży cenowych) dotyczących klasyfikacji gruntów zalesionych, których wartość szacunkowa nie przekraczała 10 tys. zł.

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania

Opis stanu faktycznego

2.1. Wg stanu na 12 lipca 2022 r. Starosta działając z urzędu przeprowadził w latach 2017-2022 klasyfikację gruntów po zalesieniu o łącznej powierzchni 727,57 ha, nie sklasyfikował natomiast gruntów o łącznej powierzchni 2 478,01 ha, na których zarządził w badanym okresie, przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków¹⁸.

Z informacji uzyskanej¹⁹ z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”) wynika, że na terenie powiatu ostródzkiego w latach 2012-2016 zalesiono 59 działek. Starosta, działając na podstawie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, przeprowadził z urzędu klasyfikację 56 działek, wydając w tym zakresie 56 decyzji, w tym 19 decyzji wydano w latach 2015-2016 i 37 w latach 2017-2022 (I kwartał). Odnosnie pozostałych trzech działek (spośród 59) objętych zalesieniem brak było protokołów udatności upraw leśnych.

Starostwo, w latach 2017-2020, występowało do ARiMR o uzyskanie wykazu 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.

Jak podał Dyrektor Wydziału GK, także w 2021 r. pismo takie zostało skierowane do ARiMR. Do Starostwa wpłynęła odpowiedź z dnia 16 grudnia 2021 r. z której wynikało, że w ramach PROW na lata 2014-2020, na terenie powiatu ostródzkiego w 2019 r. zostały wykonane zalesienia (obręb Lubajny). Jednakże do Wydziału GK nie wpłynęły protokoły udatności tych upraw. Za sporządzenie takich protokołów odpowiada Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska w Starostwie.

(akta kontroli str. 160-167 i 170-172)

2.2. Badanie losowo wybranych 58 postępowań w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych przez Starostę w okresie objętym kontrolą wykazało, że:

- W 50 sprawach zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, w tym w 10 przypadkach dotyczących postępowań z urzędu w treści zawiadomienia zawarto określone w § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji informacje.

¹⁸ Dotyczy postępowań opisanych w pkt 1.1.

¹⁹ Informacja pobrana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

W pozostałych ośmiu sprawach, w których wpłynęły do Starostwa wnioski o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów – postępowania administracyjne nie zostały wszczęte, z tego w:

- pięciu przypadkach²⁰ (na podstawie art. 61a §1 i 2 oraz art. 125 Kpa) wydano postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania,
- dwóch²¹ – wezwano wnioskodawców do uzupełnienia informacji zawartych we wniosku (bez podania terminu)²², które nie zostały przez nich uzupełnione,
- jednym²³ – zawiadomiono wnioskodawcę, że postępowanie nie może być wszczęte z uwagi na niezakończone postępowanie nr GK.6623.4.2020 w tej samej sprawie (wszczęte 19 lutego 2020 r.).

(akta kontroli str. 173-193 i 198-222)

- W 41 sprawach Starosta zakończył postępowanie wydając decyzje, z czego w pięciu²⁴ przypadkach decyzje te dotyczyły umorzenia postępowania, w 36 – zatwierdzenia zmian w gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W przypadku pozostałych dziewięciu wszczętych postępowań administracyjnych (według stanu na 26 września 2022 r.) – nie wydano decyzji, z tego w siedmiu²⁵ sprawach działania Urzędu zakończono na wysłaniu do wnioskodawców i wskazanych przez nich klasyfikatorów, zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego, a w dwóch²⁶ – Dyrektor Wydziału GK odpowiednio pismami z 2 lutego 2022 r. (tj. po 714 dniach od wszczęcia postępowania administracyjnego) oraz z 7 czerwca 2022 r. (po upływie 259 dni od wszczęcia postępowania) powiadomił klasyfikatora wskazanego przez wnioskodawcę, że zgłoszona przez niego praca geodezyjna została „zaniechana”. W protokołach z weryfikacji obu ww. prac (odpowiednio z 26 października 2021 r. oraz z 1 lutego 2022 r.) wskazano na błędy w dokumentacji, które nie zostały poprawione.

(akta kontroli str. 173-193 i 223-281)

- W 41 postępowaniach załatwiono sprawy (wydając decyzje) z naruszeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, w tym pięć dotyczyło decyzji o umorzeniu postępowania – wydano je po upływie od 33 do 740 dni od daty wszczęcia postępowania administracyjnego oraz 36 decyzji zatwierdzających zmiany w klasyfikacji odpowiednio – po upływie od 55 do 446 dni. W toku ww. postępowań, wbrew wymogom art. 36 Kpa, nie zawiadamiano stron o przyczynach zwłoki wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

W treści objętych badaniem 50 zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego zawarto informację, że nie jest możliwe rozpatrzenie sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa, wobec czego wyznacza się termin załatwienia sprawy (wydania decyzji) – 30 dni od dnia przyjęcia wykonanego przez klasyfikatora operatu klasyfikacyjnego do zasobu geodezyjnego i kartograficznego w Starostwie. Analiza dokumentacji wykazała, że termin ten został przekroczony w 18 przypadkach, bowiem przedmiotowe decyzje wydano po upływie od 32 do 57 dni od daty przyjęcia operatu do zasobu geodezyjnego.

²⁰ GN.6623.8.2018.DB, GN.6623.10.2018.DB, GN.6623.12.2018.DB, GN.6623.26.2018.DB, GN.6623.34.2018.DB.

²¹ GK.6623.11.2021 (data wpływu wniosku 2021-04-26) i GK.6623.29.2021 (data wpływu wniosku 2021-08-18).

²² Spośród 58 analizowanych postępowań wysłano łącznie 5 pism do wnioskodawców w sprawie uzupełnienia informacji bez określenia terminu w jakim ma to nastąpić.

²³ GK.6623.3.2022 (data wpływu wniosku 2022-02-22).

²⁴ GN.6623.7.2017.DB, GN.6623.54.2018.DB, GK.6623.33.2020, GK.6623.45.2020, GK.6623.4.2021 GK.

²⁵ GN.6623.27.2017.DB, GN.6623.31.2017.DB, GN.6623.3.2019.AG, GN.6623.12.2019.AG, GK.6623.18.2020, GK.6623.26.2020, GK.6623.14.2021.

²⁶ GK.6623.4.2020 i GK.6623.30.2021.

Jak wyjaśniła Starszy Geodeta prowadząca ww. sprawy w Wydziale GN, „mieliśmy świadomość, że nie jesteśmy w stanie wyrobić się w terminach wskazanych w Kpa. Przedmiotowe zapisy zamieszczaliśmy w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania, gdyż wynikało to z wcześniej przyjętych nieformalnych zasad postępowania. Także brak powiadamiania stron o opóźnieniach i przyczynach opóźnień wynikało z tych zasad. Załatwienie sprawy w terminie 30 dni było niemożliwe z uwagi na procedury wynikające z rozporządzenia. Klasyfikator dopiero po upływie 7 dni od wszczęcia postępowania mógł wejść na grunt, kolejny termin to - 14 dni na wyłożenie projektu klasyfikacji i dopiero potem mogliśmy przygotowywać decyzję. Oczywiście wszystkie terminy liczyły się od daty otrzymania przez stronę zawiadomienia. Dlatego, też chcieliśmy już na etapie wszczęcia postępowania poinformować stronę, że praktycznie termin wydania decyzji zależy od daty przyjęcia operatu sporządzonego przez klasyfikatora. W 2017 r. i do września 2018 r. przebywałam na zwolnieniu i urlopie macierzyńskim, w związku z tym z uwagi na zastępstwo nastąpiły w niektórych przypadkach opóźnienia w wydawanych decyzjach”.

(akta kontroli str. 282-299 i 168-169)

- W analizowanych postępowaniach, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3²⁷, były przeprowadzane przez klasyfikatorów upoważnionych przez Starostę. Informacja o udzielonym upoważnieniu (w przypadku postępowań prowadzonych na wniosek) była zawarta w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego, przekazanego stronom postępowania, tj. wnioskodawcy, właścielowi gruntów oraz klasyfikatorowi. Klasyfikatorzy realizujący czynności z urzędu dodatkowo otrzymywali odrębne upoważnienia.

Jak podała Starszy Geodeta prowadząca ww. sprawy w Wydziale GN, były to powielane procedury, przyjęte w poprzednich latach. Także w treści wniosku o dokonanie aktualizacji klasyfikacji, który był dostępny na stronie BIP Starostwa co najmniej od 2008 r. zamieszczono informację, że klasyfikatora wskazuje wnioskodawca. Generalnie w przypadku, gdy wnioskodawca zgłosił się osobiście to pokazywano mu wykaz klasyfikatorów, którzy wykonywali wcześniej takie prace (zlecone przez Urząd lub innych wnioskodawców) na terenie powiatu ostródzkiego. Klasyfikatorzy ci we wcześniejszych latach znajdowali się na liście wojewody, który nadawał im uprawnienia do wykonania prac w zakresie klasyfikacji gruntów. Dlatego, też nie dokonywano odrębnej weryfikacji uprawnień ani umiejętności klasyfikatorów wskazywanych przez wnioskodawców. Podobnie postępowano przy udzielaniu zamówień na przeprowadzanie klasyfikacji z urzędu. Zapytania kierowano wyłącznie do tych, którzy wykonywali wcześniej prace na terenie powiatu i równocześnie byli na liście wojewody.

(akta kontroli str. 282-291 i 168-169)

- W 26 postępowaniach prowadzonych na wniosek i zakończonych wydaniem decyzji zatwierdzających zmiany w klasyfikacji nie ustalono w drodze postanowienia (art. 264 § 1 Kpa) 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 bez udziału Starosty oraz wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi. W treści zawiadomień o wszczęciu postępowań administracyjnych prowadzonych na wniosek zawarto m.in. zapisy wskazujące,

²⁷ Obejmujące analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, dalej: „czynności klasyfikacyjne”.

że czynności techniczne związane ze zmianą klasyfikacji oraz sporządzenie dokumentacji formalno-prawnej wykonuje wskazany we wniosku klasyfikator na koszt wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 173-193 i 305-320)

- Spośród 36 spraw zakończonych wydaniem decyzji w sprawie zmian klasyfikacji gruntów w siedmiu²⁸ zgłoszenie prac geodezyjnych przez klasyfikatora nastąpiło przed wszczęciem postępowania administracyjnego (od 4 do 140 dni). W czterech sprawach²⁹ zgłoszenie prac geodezyjnych nastąpiło przed wpływem wniosku do Urzędu (137-5 dni).

(akta kontroli str. 321-340)

- Protokoły z przeprowadzenia klasyfikacji gruntów w 34 przypadkach sporządzono po upływie od 9 do 148 dni od daty wszczęcia postępowania administracyjnego, a w dwóch³⁰ po upływie 320 dni od daty wszczęcia postępowania administracyjnego oraz 316 dni od zgłoszenia prac geodezyjnych (według sprawozdania technicznego).

(akta kontroli str. 321-324, 347-352)

- W jednym przypadku³¹ w protokole z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych w terenie nie zawarto ogólnej charakterystyki gruntów objętych klasyfikacją oraz zestawienia opisów odkrywek glebowych, w dwóch³² – brak było informacji o mapie ewidencyjnej, tj. elementów o których mowa odpowiednio w § 8 ust. 2 pkt 2 lit. a), b) i c) rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

(akta kontroli str. 341-346 i 353-368)

- Do wszystkich 36 decyzji w sprawie zatwierdzenia zmian klasyfikacji, zgodnie z wymogiem określonym w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, załączono mapę klasyfikacyjną wraz z wykazem zmian gruntowych. W pięciu przypadkach na mapach klasyfikacyjnych sporządzonych przez klasyfikatora na kopii mapy ewidencyjnej nie zaznaczono wskazanych w § 8 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia: granic obszaru objętego klasyfikacją (trzy przypadki³³), ustalonych granic zasięgów konturów typów gleb lub klas bonitacyjnych (dwa przypadki³⁴) oraz położenia odkrywek glebowych (jeden przypadek³⁵).

(akta kontroli str. 341-346, 369-377)

- 30 decyzji wydano po upływie 14 dni, w których strona miała możliwość zgłoszenia zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji lub od daty wyłożenia projektu klasyfikacyjnego, stosownie do § 9 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. W pozostałych sześciu przypadkach decyzje wydano przed upływem tego terminu, po otrzymaniu oświadczenia stron o zapoznaniu się z wynikami aktualizacji klasyfikacji gruntów i braku zastrzeżeń do projektu ustaleń klasyfikacji.

(akta kontroli str. 378-391)

2.3. W toku kontroli przeprowadzono oględziny z udziałem biegłego powołanego przez Dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Badaniami pod względem prawidłowości i rzetelności danych ujętych w trzech projektach ustalenia klasyfikacji, w tym

²⁸ GN.6623.8.2017.DB – 140 dni, GN.6623.71.2017.DB – 67 dni, GN.6623.15.2019.AG – 33 dni, GN.6623.60.2019.AG – 28 dni, GN.6623.39.2018.DB i GN.6623.20.2019.AG – 5 dni i GN.6623.40.2018.DB – 4 dni.

²⁹ GN.6623.8.2017.DB, GN.6623.71.2017.DB, GN.6623.15.2019.AG, GN.6623.60.2019.AG.

³⁰ GN.6623.50.2018.DB i GN.6623.52.2018.DB.

³¹ GN.6623.60.2019.AG.

³² GN.6623.15.2019.AG, GK.6623.22.2020.

³³ GN.6623.8.2017.DB, GN.6623.58.2018.DB, GK.6623.12.2021.

³⁴ GK.6623.22.2020, GK.6623.36.2020.

³⁵ GK.6623.12.2021.

zwłaszcza zgodności ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych, objęto trzy działki:

- 1) Nr 171/2 o powierzchni 0,33 ha, obręb Zajezerze, gmina Małdyty,
- 2) Nr 59/65 o powierzchni 0,3897 ha obręb Markowo, gmina Morąg,
- 3) Nr 105 o powierzchni 0,38 ha, obręb Marwałd, gmina Dąbrówno.

W związku z tym, że działki te stanowiły własność jednostek samorządu terytorialnego, były one zwolnione z podatku rolnego i od nieruchomości odpowiednio: na podstawie art. 12 ust. 2 pkt. 2 ustawy o podatku rolnym³⁶ i art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych³⁷.

(akta kontroli str. 392-422)

Weryfikacja dokumentacji sporządzonej przez klasyfikatora oraz ustaleń i wyników badań przeprowadzonych w toku oględzin wykazała, że rodzaj użytku gruntowego wykazany w operacie dla działki 171/2 (obręb Zajezerze) jest zgodny ze stanem rzeczywistym, natomiast w przypadku pozostałych dwóch działek (nr 59/65 obręb Markowo i nr 105 obręb Marwałd) różni się częściowo od stanu wykazanego w analizowanych operatach. I tak:

- W obrębie działki nr 59/65 (obręb Markowo) stwierdzono występowanie dobrze utrzymanego trawnika. Teren ten może pełnić rolę pastwiska (Ps). Struktura i cechy poziomu próchnicznego (brak śladów poornych) świadczą o wieloletnim pokryciu terenu działki przez roślinność trawiastą. Istniejąca na terenie działki infrastruktura sportowa (bramki, ławki) nie stanowią przeszkody w użytkowaniu tego terenu jako trwały użytek zielony. W południowo-zachodniej części działki znajduje się fragment utwardzonej drogi, który powinien zostać wydzielony jako teren komunikacyjny – droga (dr).
- Na większości powierzchni działki nr 105 (obręb Marwałd) stwierdzono występowanie roślinności trawiastej. W obrębie konturu PsIV znajduje się boisko, jego infrastruktura nie ogranicza jednak użytkowania tego terenu jako trwały użytek zielony. Gleby konturów RIVa i Lzr-RIVa nie były od wielu lat użytkowane jako grunty orne. Darń gęsto przerasta górną część poziomów próchnicznych, poziomy te nie mają cech aktualnego przeorywania, ich układ od głębokości kilkunastu centymetrów jest zbity. Wspomniane kontury powinny być przeklasyfikowane do trwałych użytków zielonych – Ps i Lzr-Ps odpowiednio.

Ocena zgodności ze stanem rzeczywistym klas bonitacyjnych wykazała, że w wyniku aktualizacji klasyfikacji z:

- 2021 r. na działce nr 171/2 (obręb Zajezerze) ustalono klasę RIVa. Przeprowadzone oględziny potwierdziły brak zasadności dla takiej klasyfikacji ze względu na dominację gleb klasy IIIb.
- 2019 r. na działce nr 59/65 (obręb Markowo) ustalono klasę PsIV. Przeprowadzone oględziny potwierdziły zasadności takiej klasyfikacji.
- 2018 r. na działce nr 105 (obręb Marwałd) ustalono klasę IV (PsIV i RIVa). Przeprowadzone oględziny potwierdziły zasadności takiej klasyfikacji.

(akta kontroli str. 423-477)

2.4. Łączna powierzchnia ewidencyjna gruntów powiatu ostródzkiego według stanu na 1 stycznia 2022 r. wynosiła 176 617 ha. W wyniku porównania powierzchni gruntów rolnych i leśnych wg stanu na 1 stycznia 2017 r. oraz na 1 stycznia 2022 r. stwierdzono, że zmniejszeniu uległy m.in. pastwiska trwałe (o 155 ha) i nieużytki (o 348 ha), zaś

³⁶ Od podatku rolnego zwalnia się publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty oraz prowadzące je organy, w zakresie gruntów zajętych na działalność oświatową.

³⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1452, ze zm.

zwiększeniu m.in. lasy (o 673 ha) i oraz grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (o 36 ha).

Analiza dokumentacji wybranych 58 spraw (opisanych w pkt 2.2) wykazała, że: Starosta po wydaniu 36 decyzji zatwierdzających zmiany klasyfikacyjne wprowadzał je do ewidencji gruntów i budynków, w tym w 16 przypadkach do 13 dni od daty uprawomocnienia się przedmiotowej decyzji, w 17 – po upływie od 15 do 30 dni oraz w pozostałych trzech³⁸ przypadkach po upływie od 31 do 41 dni.

We wszystkich analizowanych przypadkach Starosta informował właściwe organy podatkowe o dokonanych zmianach, w tym w 29 przypadkach – do 14 dni od dokonania zmian w EGiB, zaś w pozostałych siedmiu³⁹ – po upływie od 29 do 116 dni.

Jak podała Starszy Geodeta w Wydziale GN, zgodnie z rozporządzeniem o ewidencji gruntów nie było wyznaczonego terminu na przesłanie do gminy zawiadomień o dokonanych zmianach w ewidencji. Generalnie staraliśmy się zawiadamiać gminy przed upływem dwóch miesięcy. Dopiero od sierpnia 2021 r. w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków określono termin na dokonanie ww. zawiadomień (14 dni).

(akta kontroli str. 478-482 i 168-169)

Szczegółowym badaniem w zakresie aktualności danych zawartych w EGiB objęto działkę nr 6/5 obręb Stare Kielkuty, o powierzchni 3,5331 ha, będącą własnością powiatu ostródzkiego. W wyniku badania przeprowadzonego przez biegłego stwierdzono zgodność zapisów istniejących w EGiB z rzeczywistymi rodzajami użytków gruntowych. Większą część działki stanowią ogródki działkowe, których powierzchnia jest przeorywana (R). Stwierdzono zgodność typu i gatunku gleb w części oznaczonej konturem RIVb. W północno-zachodniej części działki znajdującej się w konturach Lzr i RIVa stwierdzono, że dominują czarne ziemie wytworzone z piasków gliniastych. Na mapach glebowo-rolniczych są one oznaczone również jako gleby rdzawe (6B ps), co wskazuje na niezgodność ze stanem rzeczywistym w tej części ww. działki. Przeprowadzone badania potwierdziły także zgodność z rzeczywistością informacji dotyczącej klas bonitacyjnych w poszczególnych konturach przedmiotowej działki.

W toku oględzin stwierdzono, że w obrębie konturu Lz w południowo-wschodniej części działki (porośniętego starym drzewostanem) znajdowały się zniszczone szopki, budy, klatki dla zwierząt itp. W miejscu tym nagromadzone były także śmieci i odpady, w tym m.in. płyty eternitowe, elementy metalowe, gruz, szkło, plastik oraz inne śmieci komunalne i odpady roślinne.

Starosta wyjaśnił, że niezwłocznie zostaną podjęte działania w celu uporządkowania ww. terenu.

(akta kontroli str. 483-504 i 559)

2.5. W badanym okresie wpłynęły 22 skargi do Starosty oraz 11 skarg do Rady Powiatu Ostródzkiego. Żadna z tych skarg nie dotyczyła kontrolowanej działalności. Analiza rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej wykazała, że w badanym okresie nie dotyczyły one kontrolowanej działalności.

(akta kontroli str. 505-506)

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

(akta kontroli str. 507)

³⁸ GN.6623.34.2019.AG, GK.6623.22.2020, GK.6623.6.2021.

³⁹ GN.6623.8.2017.DB, GN.6623.45.2018.DB, GN.6623.9.2019.AG, GN.6623.15.2019.AG, GN.6623.32.2019.AG, GN.6623.34.2019.AG, GN.6623.49.2019.AG.

2.7. Postępowania w procesie zarządzania ryzykiem w Starostwie określało Zarządzenie nr 30/2016 Starosty Ostródzkiego z 27 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia ogólnych zasad zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Ostródzie. Zarządzeniem nr 9/2017 z 1 marca 2017 r. został powołany pełnomocnik Starosty do spraw kontroli zarządczej.

W badanym okresie corocznie dokonywano oceny ryzyka dla działań dotyczących klasyfikacji gruntów.

W latach 2017-2019 w Wydziale GN identyfikowano następujące ryzyka w obszarze klasyfikacji gruntów:

- nieporozumienia/problemy wynikające z niespójności przepisów prawa,
- niezachowanie terminów w związku z absencją pracownika oraz dużą liczbą prowadzonych spraw,
- otrzymywanie nieadekwatnych, nieterminowych danych niezbędnych do realizacji zadań,
- niewystarczające środki budżetowe na przeprowadzenie kontroli operatów klasyfikacyjnych,
- wadliwa i nieterminowa realizacja umów przez wykonawców,
- brak odpowiedniej odzieży terenowej,
- popełnianie błędów spowodowanych pośpiechem, nieadekwatną liczbą wpływających spraw do możliwości pracownika, zdenerwowanie pracownika wynikające z negatywnego nastawienia interesantów.

W roku 2019 do powyżej wymienionych ryzyk dodano trzy:

- przetwarzanie danych osobowych w ramach i w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz ustawy o ochronie danych osobowych i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE,
- wydanie dużej liczby decyzji w sprawie zmiany klasyfikacji wynikającej z projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa,
- utrata danych osobowych poprzez nieuprawniony dostęp osób postronnych.

Od 2020 r. w Wydziale GK zidentyfikowano pięć ryzyk⁴⁰, które uwzględniały klasyfikację gruntów:

- przyjęcie operatu technicznego z klasyfikacji gruntów obciążonego błędnym określeniem klasy lub użytku gruntowego,
- wydanie decyzji zatwierdzającej zmianę klasyfikacji gruntów na podstawie błędnych danych,
- brak wprowadzenia zmian w bazach danych dotyczących zmian klasyfikacji gruntów,
- rozbieżności danych pomiędzy mapą klasyfikacyjną a bazą danych EGIB,
- przetwarzanie danych osobowych zgodnie z RODO.

W roku 2021 do pięciu powyżej wymienionych ryzyk dodano trzy, których prawdopodobieństwo wystąpienia oceniono jako średnie, tj.:

- niezachowanie terminów w związku z koniecznością zlecenia opinii zewnętrznej, co do zasadności zmiany użytków i klas,

⁴⁰ z czego dwa pierwsze i piąte określono jako ryzyko wysokie, a trzecie i czwarte jako średnie.

- niewystarczające środki budżetowe na przeprowadzenie kontroli w terenie operatów klasyfikacyjnych,
- brak odpowiedniej odzieży terenowej.

Jako wymagane działania w celu minimalizacji ww. ryzyk określono m.in.: nadzór, szkolenia, zastępstwa, odciążanie pracowników poprzez zatrudnianie stażystów i pracowników interwencyjnych, konsultacje z radcą prawnym i konsultacje z Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Olsztynie oraz kontrola wewnętrzna dokonywana przez Dyrektora Wydziału.

(akta kontroli str. 508-535)

2.8. Zgodnie z obowiązującym w badanym okresie regulaminem organizacyjnym Starostwa, kontrola zarządcza była prowadzona w formie:

- samokontroli – realizowanej przez pracowników Starostwa,
- kontroli funkcjonalnej – sprawowanej m.in. przez dyrektorów komórek organizacyjnych Starostwa,
- kontroli instytucjonalnej (wewnętrznej) – prowadzonej przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli (dalej: Biuro Audytu).

W latach 2017-2022 (I kwartał), w ramach kontroli funkcjonalnej przeprowadzono jedną (w 2021 r.) kontrolę dotyczącą zagadnień związanych z klasyfikacją gruntów, która nie wykazała nieprawidłowości.

W wyniku analizy prowadzonej przez Biuro Audytu dokumentacji dotyczącej kontroli (instytucjonalnej) stwierdzono, że w badanym okresie zagadnienia w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie były objęte działaniami audytu wewnętrznego ani kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli str. 22-64, 536-558)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Analiza dokumentacji wybranych 58 postępowań wykazała, że w pięciu⁴¹ pismach wysłanych do osób wnioskujących o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów, w których wezwano ich do uzupełnienia informacji zawartych w złożonym wniosku, nie określono terminu w jakim mają oni przekazać te informacje. Nie było to działanie prawidłowe (rzetelne) oraz zgodne z wymogiem określonym w art. 64 § 2 Kpa. Stanowi on, że jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Dyrektor Wydziału GK wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzania. Z uwagi, iż pracownicy Wydziału GK zajmują się działaniami ściśle technicznymi, sprawami geodezyjnymi, niektóre zagadnienia wynikające z Kpa umykały im.

(akta kontroli str. 170-193 i 214-222)

2) W 45 sprawach (77% analizowanych) prowadząc postępowania administracyjne nie wywiązano się z obowiązku załatwienia sprawy w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa. We wszystkich tych przypadkach nie powiadomiono stron o przyczynach zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia, do czego zobowiązywał art. 36 Kpa. I tak:

a) Do 22 września 2022 r. nie zakończono siedmiu⁴² postępowań administracyjnych w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W tych przypadkach działania

⁴¹ GK.6623.11.2021, GK.6623.12.2021, GK.6623.20.2021, GK.6623.29.2021, GK.6623.30.2021.

⁴² GN.6623.27.2017.DB, GN.6623.31.2017.DB, GN.6623.3.2019.AG, GN.6623.12.2019.AG, GK.6623.18.2020, GK.6623.26.2020, GK.6623.14.2021.

Urzędu ograniczały się do wysłania do wnioskodawców i wskazanych przez nich klasyfikatorów, zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego, przy czym od dnia wszczęcia postępowania do 22 września 2022 r. (kontroli NIK) upłynęło od 502 do 1 942 dni.

Dyrektor Wydziału GK wyjaśnił, że Urząd oczekiwał na przedłożenie operatów przez klasyfikatorów. Wynikało to z przyjętej przez Urząd procedury załatwiania tego typu spraw. Jego zdaniem wnioskodawcy rzeczywiście powinni być poinformowani w tych przypadkach o przyczynie niezakończoności sprawy oraz o nowym terminie.

(akta kontroli str. 242-243 i 170-172)

- b) W dwóch postępowaniach (GK.6623.4.2020 i GK.6623.30.2021) działania Urzędu ograniczyły się do powiadomienia klasyfikatora wskazanego przez wnioskodawcę, że zgłoszona przez niego praca geodezyjna została zaniechana, przy czym pisma w tych sprawach skierowano odpowiednio: 2 lutego 2022 r. (tj. po 714 dniach od wszczęcia postępowania administracyjnego) oraz 7 czerwca 2022 r. (po upływie 259 dni). Stron postępowania (wnioskodawców) nie informowano na podstawie art. 36 Kpa o: przyczynie niezakończoności sprawy w ustawowym terminie, nowym terminie, prawie wniesienia ponaglenia pomimo, że od wszczęcia postępowania do 22 września 2022 r. (kontroli NIK) upłynęło odpowiednio 946 i 366 dni.

Dyrektor wydziału GK wyjaśnił, że jego zdaniem stwierdzenie zaniechania prac to sprawa pomiędzy Urzędem a klasyfikatorem, nie było zatem konieczności zawiadomienia o tym wnioskodawcy. Dalszych działań w powyższych sprawach nie podejmowano bowiem czekali na ponowne zgłoszenie pracy geodezyjnej albo zawiadomienie o rezygnacji, a od wnioskodawcy złożenia ewentualnej rezygnacji z aktualizacji klasyfikacji. Ponadto wskazał, że należy zaznaczyć, że to wnioskodawca zlecał i rozliczał klasyfikatora z wykonania przedmiotowych prac.

(akta kontroli str. 249-281 i 170-172)

- c) W przypadku 38 postępowań administracyjnych, które zakończyły się wydaniem:
- 34 spośród 36 decyzji o zatwierdzeniu zmian klasyfikacyjnych po upływie od 62 do 446 dni od wszczęcia postępowania administracyjnego,
 - 4⁴³ spośród pięciu decyzji o umorzeniu postępowania – po upływie od 122 do 740 dni od wszczęcia postępowania administracyjnego.

Dyrektor Wydziału GK wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzenia. Czekali na dostarczenie dokumentów przez klasyfikatorów, bowiem w tych przypadkach wnioskodawca był zleceniodawcą prac.

Izba zwraca uwagę, że w latach 2017-2021 w obszarze działań związanych z klasyfikacją gruntów zidentyfikowano m.in. ryzyko związane z niezachowaniem terminów. Mimo to zagadnienia dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie były objęte audytem ani instytucjonalną kontrolą wewnętrzną.

(akta kontroli str. 231-241, 282-291, 516-558 i 170-172)

- 3) W 36 przypadkach wraz z wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia zmian klasyfikacji gruntów nie ustalono w drodze postanowienia wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz terminu i sposobu ich uiszczenia, do czego zobowiązywał art. 264 § 1 Kpa.

Dyrektor Wydziału GK wyjaśnił, że wynikało to z poprzednio stosowanych praktyk. Od zawsze brak było środków na prace klasyfikacyjne, dlatego też koszty te bezpośrednio przekierowano na wnioskodawców. W Urzędzie przyjęto zasadę, że

⁴³ GN.6623.54.2018.DB, GK.6623.33.2020, GK.6623.45.2020, GK.6623.4.2021.

wyboru klasyfikatora dokonuje wnioskodawca i to on ponosi koszty sporządzenia dokumentacji (operatu) niezbędnej do wydania decyzji. Wnioskodawca we wniosku o aktualizację klasyfikacji gruntów (dostępnym na stronie BIP Starostwa) wskazywał klasyfikatora i oświadczał, że zobowiązuje się do pokrycia kosztów związanych z wykonaniem prac klasyfikacyjnych na gruncie.

Starosta wyjaśnił, że jego zdaniem optymalnym rozwiązaniem jest takie prowadzenie postępowań w sprawie aktualizacji klasyfikacji gruntów, „...gdzie wnioskodawca na zasadach rynkowych wybiera klasyfikatora, a organ stoi na straży kontroli tak operatu klasyfikacyjnego, jak też zasadności zmiany klasy...”.

Odnosnie przyczyn niekorzystania z zapisów art. 264 § 1 Kpa wyjaśnił, że „...taka procedura nie była stosowana od lat ...” „...To, że postępowania w sprawie klasyfikacji gruntów przeprowadza starosta jest jasne, natomiast wskazania klasyfikatora do przeprowadzenia czynności technicznych jak też poniesienia kosztów dokonuje wnioskodawca, o czym jest informowany w sformalizowanym wniosku i takie postępowanie nigdy nie było kwestionowane i nie było przedmiotem jakichkolwiek skarg. Ustalanie kosztów postępowania w trybie art. 264 Kpa miałyby sens wówczas, gdyby określone były urzędowe stawki za wykonanie tego typu czynności tak jak jest to w przypadku biegłych sądowych. Wówczas urząd miałby jasną sytuację co do wielkości określenia kosztów, ale to wymagałoby konieczności zmiany przepisów. Ponadto konieczne byłoby przeprowadzanie całej procedury związanej z zamówieniami publicznymi oraz prowadzeniem spraw finansowych, co wiązałoby się z rozszerzeniem obsługi wniosków i ponoszeniem przez Urząd dodatkowych kosztów.”

(akta kontroli str. 282-291, 341-346 i 157-159 oraz 170-172)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że w związku z brakiem regulacji szczególnych w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, zasady dotyczące opłat i kosztów w postępowaniu administracyjnym określają przepisy Kpa. Zgodnie z art. 262 § 1 pkt 2 Kpa, stroną obciążającą te koszty postępowania, które 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 biegłych (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 terminu i sposobu ich uiszczenia. Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania, które winno być wydane jednocześnie z wydaniem decyzji, osobie zobowiązanej do ich poniesienia przysługuje zażalenie.

4) Nie zapewniono rzetelnej weryfikacji dokumentacji⁴⁴ sporządzonej przez klasyfikatorów, bowiem w:

- jednym przypadku (sprawa GN.6623.60.2019.AG) w protokole nie zawarto ogólnej charakterystyki gruntów objętych klasyfikacją oraz zestawienia opisów odkrywek glebowych, a w dwóch (GN.6623.15.2019.AG, GK.6623.22.2020) brak było informacji o mapie ewidencyjnej, a więc elementów o których mowa odpowiednio w § 8 ust. 2 pkt 2 lit. a), b) i c) rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- pięciu przypadkach na mapach klasyfikacyjnych sporządzonych przez klasyfikatora na kopii mapy ewidencyjnej nie zaznaczono wskazanych w § 8 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia: granic obszaru objętego klasyfikacją (trzy przypadki - GN.6623.8.2017.DB, GN.6623.58.2018.DB, GK.6623.12.2021), ustalonych granic zasięgów konturów typów gleb lub klas bonitacyjnych (dwa przypadki - GK.6623.22.2020, GK.6623.36.2020) oraz położenia odkrywek glebowych (jeden przypadek - GK.6623.12.2021).

⁴⁴ Spośród 36 analizowanych spraw.

Dyrektor Wydziału GK wyjaśnił, że w sytuacji zaistniałych ww. braków w protokołach uznano, że są to mało istotne usterki niemające wpływu na wydanie decyzji. W przypadku spraw dla których zgodnie z wnioskiem aktualizacja gruntów dotyczyła całej działki nie zaznaczano na mapie klasyfikacyjnej obszaru objętego klasyfikacją, natomiast w których klasyfikacja dotyczyła tylko części działki zaznaczano obszar objęty klasyfikacją. Z kolei w przypadku sprawy GK.6623.22.2020 i GK.6623.36.2020 granice zasięgu konturów i klas bonitacyjnych pokrywały się z granicą działki.

(akta kontroli str. 341-346, 353-391 i 170-172)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017-2021 Starosta nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Nie prowadzono bowiem w tym zakresie kontroli wewnętrznych i audytu, a kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w analizowanych postępowaniach. Świadczy to o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym obszarze, pomimo określenia przez Dyrektorów Wydziału GK i GN ryzyk wystąpienia nieprawidłowości. Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in.: przekraczania terminu na załatwienie sprawy, braku działań po wszczęciu postępowań administracyjnych, niezapewnienia rzetelnej weryfikacji dokumentacji sporządzonej przez klasyfikatorów. Stwierdzono także, że wydając decyzje dotyczące przeprowadzonej na wniosek klasyfikacji gruntów nie ustalono w drodze postanowienia wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz terminu i sposobu ich uiszczenia, do czego zobowiązywał art. 264 § 1 Kpa.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Odnotowywanie, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, w Rejestrze zamówień publicznych wszystkich zamówień, których wartość nie przekracza kwoty 10 tys. zł.
2. Terminowe wydawanie decyzji w sprawie aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a w przypadku niezakończenia sprawy w terminie zawiadomienie strony postępowania podając przyczynę zwłoki, nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.
3. Rzetelne weryfikowanie projektów ustalenia klasyfikacji gruntów sporządzanych przez klasyfikatorów, w tym zamieszczania w protokołach wszystkich elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji.
4. Wydawanie postanowień w zakresie kosztów postępowania administracyjnego związanych z udziałem w nim upoważnionego klasyfikatora.
5. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących 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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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.

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

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

Olsztyn, 14 października 2022 r.

Kontroler
Jacek Jeziński Radca Prezesa NIK

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis