



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL. 410.013.02.2022

Jan Zbigniew Nadolny  
Starosta Powiatu Bartoszyckiego  
Starostwo Powiatowe  
w Bartoszycach  
ul. Grota Roweckiego 1  
11-200 Bartoszyce

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 – Wykonanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Bartoszycach, ul. Grota Roweckiego 1, 11-200 Bartoszyce, dalej: Starostwo.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Zbigniew Nadolny, Starosta Powiatu Bartoszyckiego, od 22 listopada 2018 r. (dalej: Starosta). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Wojciech Prokocki, Starosta Powiatu Bartoszyckiego, od 24 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Powierzenie 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 <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Beata Saba – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/83/2022 z 20 czerwca 2022 r.  (akta kontroli str. 1-4)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starostwo było organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zdanie te przypisano zarówno jednej z komórek organizacyjnych Starostwa jak i pracownikom posiadającym odpowiednie wykształcenie i doświadczenie. Wywiązano się także z obowiązków nałożonych art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>3</sup>, gdyż na stronie BIP<sup>4</sup> udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Od klasyfikatorów wymagano udokumentowania wykształcenia i praktyki z zakresu klasyfikacji gleb. Spełnianie tych wymagań weryfikowali pracownicy Starostwa przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu bartoszyckiego.

Kontrola NIK wykazała jednak nieprawidłowości w prowadzonych, w latach 2017-2021, postępowaniach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów<sup>5</sup>, co wskazuje

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>4</sup> Biuletyn Informacji Publicznej.

<sup>5</sup> Badaniu poddano 50 postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów (17 „z urzędu” i 33 „na wniosek”).

na niewłaściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej w tym obszarze. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- nieprzestrzegania określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup> zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora w postępowaniach administracyjnych wszczętych „na wniosek” (97% badanych spraw),
- poddania klasyfikacji gruntów innych niż rolne lub leśne (6%),
- niewyznaczenia klasyfikatora do wykonania czynności w postępowaniach prowadzonych „na wniosek” (22%),
- nieprzestrzegania określonych w Kpa terminów na wydanie decyzji (40%),
- nieterminowego dokonania zmian w EGIB<sup>7</sup> (22%).

W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych i audytów, jednak w 2022 r. po zidentyfikowaniu ryzyk przez Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami wprowadzone zostały procedury, które spowodowały zmniejszenie nieprawidłowości przy przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym m.in. w zakresie ponoszenia kosztów na wynagrodzenie klasyfikatora.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów**

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (I kwartał) Starosta wydał łącznie 179 decyzji administracyjnych w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (31 w 2017 r., 33 w 2018 r., 41 w 2019 r., 34 w 2020 r., 37 w 2021 r. i trzy w I kwartale 2022 r.). Powierzchnia gruntów objętych klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 504,16 ha, z czego 392,53 ha (77,86%) zostało przekwalifikowanych „na wniosek” i 111,32 ha (22,08%) „z urzędu”, a pozostałe 0,31 ha (0,06%) pozostawiono bez zmian.

Decyzje, wydane w ramach postępowań prowadzonych „z urzędu”, we wszystkich przypadkach (17) dotyczyły gruntów, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów<sup>9</sup>. Były to grunty po zalesieniu 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.

(akta kontroli str. 5-6)

1.2. Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Starostwa<sup>10</sup>, zostały powierzone Wydziałowi Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, dalej: Kpa.

<sup>7</sup> Ewidencja Gruntów i Budynków.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Dz.U. poz. 1246, dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji gruntów.

<sup>10</sup> § 25 ust. 1 pkt 27 Załącznika nr 1 do Uchwały nr 6/20/2019 Rady Powiatu Bartoszyckiego z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Bartoszczach.

<sup>11</sup> Dalej: GGN.

W latach objętych kontrolą w GGN realizacją ww. zadań zajmowało się łącznie siedem osób<sup>12</sup>, z czego cztery z nich uczestniczyły w szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Sześciu z siedmiu pracowników posiadało wyższe wykształcenie o kierunku geodezja i kartografia, zaś jeden - wycena nieruchomości.

(akta kontroli str. 7-37)

**1.3.** W latach 2017-2022 (I kwartał) w Starostwie przeprowadzono sześć postępowań<sup>13</sup> dotyczących wyboru klasyfikatorów, z czego pięć w sprawach wszczętych „z urzędu” oraz jedno „na wniosek”, stosując przepisy „Regulaminu zamówień publicznych obowiązującego w Starostwie Powiatowym w Bartoszycach”<sup>14</sup>. Badaniem objęto wszystkie ww. postępowania dotyczące wyboru klasyfikatora do aktualizacji „z urzędu” i „na wniosek” klasyfikacji gruntów na odpowiednio: 35 i dwóch działkach. I tak we wszystkich przypadkach:

- wartość szacunkową zamówienia ustalono w oparciu o wcześniejsze zamówienia na sporządzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów,
- wartość tych zamówień nie przekraczała równowartości kwoty określonej w art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>15</sup> i art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>16</sup>,
- wyboru klasyfikatora dokonano w trybie zapytania ofertowego skierowanego od pięciu do sześciu klasyfikatorów z listy osób upoważnionych przez Starostę do wykonywania tych czynności, zgodnie z obowiązującymi w tym okresie zarządzeniami Starosty w sprawie procedur udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 38-105)

**1.4.** W latach 2017-2022 (do 14 lutego) upoważnienia Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu bartoszyckiego posiadało łącznie dziewięć osób. Od lutego 2022 r. upoważniano klasyfikatora do wykonania klasyfikacji w danym postępowaniu. Wszystkie osoby, którym udzielono upoważnienia posiadały wykształcenie lub szkolenia w kierunku gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wykaz osób uprawnionych w ww. zakresie został wywieszony na tablicy informacyjnej Starostwa.

Starosta Zarządzeniem Nr 23/2020<sup>17</sup> ustalił pisemne zasady wyboru kandydata na upoważnionego klasyfikatora gruntów. W zarządzeniu tym określono m.in., że kandydat powinien posiadać:

- wykształcenie o kierunku klasyfikacji gruntów lub ukończony kurs w tym zakresie, potwierdzony kopią dyplomu lub zaświadczenia,
- doświadczenie w klasyfikacji gruntów, potwierdzone: wykazem co najmniej 10 prac klasyfikacyjnych wykonanych na terenie powiatu bartoszyckiego lub zaświadczeniem starosty o wykonaniu takich prac na terenie innego powiatu lub zaświadczeniem pracodawcy potwierdzającym przynajmniej trzyletni okres praktyki przy wykonywaniu tych prac.

<sup>12</sup> W 2017 r. i 2018 r. – po dwie osoby, od 2019 r. – cztery osoby.

<sup>13</sup> Po jednym w latach 2017-2021.

<sup>14</sup> Załącznik nr 1 do Zarządzenia Starosty Bartoszyckiego nr 23/2016 z 1 października 2016 r. i Zarządzenia Starosty Bartoszyckiego nr 17/2021 z 4 marca 2021 r.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 – 30 000 euro.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. – 130 000 zł.

<sup>17</sup> Z 3 czerwca 2020 r. w sprawie zasad udzielania upoważnień do wykonywania czynności klasyfikatora gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu bartoszyckiego.

Po wprowadzeniu zarządzenia Nr 11<sup>18</sup> w 2022 r. zmniejszono wymagania w zakresie doświadczenia do pięciu prac klasyfikacyjnych, zaś biegły (klasyfikator) zobowiązany został do złożenia wykazu prac poświadczonych przez właściwych geodetów powiatowych jedynie w przypadku wykonywania takich prac poza powiatem bartoszyckim.

Starosta wyjaśnił, że w latach 2017 – 2020 do spraw „z urzędu” wybór klasyfikatora odbywał się poprzez zapytanie ofertowe spośród klasyfikatorów znajdujących się na liście klasyfikatorów, upoważnionych przez Starostę do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych. Lista ta była ogólnodostępna i umieszczona na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa, zaś do spraw „na wniosek” to wnioskodawca dokonywał wyboru klasyfikatora z ww. listy. Dodał również, że w latach 2017 – 2020 przy nadawaniu upoważnień do wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów, weryfikował wiedzę i doświadczenie osób ubiegających się, w szczególności ukończone kursy, studia podyplomowe i szkolenia, a także długość praktyki zawodowej. Brał również pod uwagę decyzje Wojewody Warmińsko – Mazurskiego upoważniające do wykonywania projektów gleboznawczych klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 106-127)

**1.5.** W latach 2017-2022 (I kwartał) wydatki<sup>19</sup> poniesione przez Starostwo na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wyniosły w przypadku:

- postępowań wszczętych „z urzędu”: 4,4 tys. zł w 2017 r., 5,9 tys. zł w 2018 r., 3,6 tys. zł w 2019 r., 2 tys. zł w 2020 r., 1,4 tys. zł w 2021 r. i zostały sfinansowane ze środków własnych Starostwa<sup>20</sup>,
- postępowań wszczętych „na wniosek”: 5,5 tys. zł w 2018 r., 11,9 tys. zł w 2019 r., 57,2 tys. zł w 2020 r., 84,6 tys. zł w 2021 r. – sfinansowane środkami własnymi Starostwa<sup>21</sup> (w 2017 r. nie poniesiono wydatków w tym zakresie).

(akta kontroli str. 65-67, 128)

Badaniem objęto wszystkie wydatki poniesione na zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj. pięć wydatków poniesionych na rzecz klasyfikatorów w sprawach prowadzonych „z urzędu” oraz 20 w sprawach prowadzonych „na wniosek” w celu weryfikacji przez biegłych prawidłowości sporządzenia operatów dostarczonych przez wnioskodawców. I tak we wszystkich przypadkach wydatki poniesione zostały zgodnie z zawartymi w tym zakresie umowami i sfinansowane ze środków bieżących Starostwa.

(akta kontroli str. 129-132)

**1.6.** Na stronie BIP<sup>22</sup> Starostwa udostępniono informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym podano m.in.: termin załatwienia sprawy, sposób załatwienia sprawy wraz z trybem odwoławczym, osoby do kontaktu wraz z numerem telefonu, wymagane dokumenty, wysokość opłaty skarbowej oraz załączono wzór wniosku o zmianę klasyfikacji.

<sup>18</sup> Z 14 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia procedur zapewniających prawidłowe wykonywanie postępowań administracyjnych w sprawie przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów przez Starostę Bartoszyckiego.

<sup>19</sup> Od 1 stycznia 2022 r. do 31 marca 2022 r. nie poniesiono wydatków w tym zakresie.

<sup>20</sup> Dział: 020 leśnictwo, rozdział: 02001 gospodarka leśna, § 4300 zakup usług pozostałych.

<sup>21</sup> Dział: 710 działalność usługowa, rozdział: 71095 pozostała działalność, § 4300 zakup usług pozostałych.

<sup>22</sup> <https://bipsbartoszyce.warmia.mazury.pl/5030/aktualizacje-klasyfikacji-gleboznawczej-gruntow.html> - wersja z 16 marca 2016 r. oraz <https://bipsbartoszyce.warmia.mazury.pl/6291/gleboznawcza-klasyfikacja-gruntow.html> - wersja z 7 marca 2022 r.

Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów były wymienione wśród zadań GGN zamieszczonych na BIP.

(akta kontroli str. 133)

1.7. Starosta podał, że podstawowymi problemami wynikającymi z prowadzenia spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów były nieprecyzyjnie określone przepisy prawa, regulujące procedury administracyjne dotyczące tych postępowań, w tym m.in. niejasności w zakresie niezbędnych kwalifikacji, wykształcenia i doświadczenia gleboznawców, a także nieokreślenie procedur ich powoływania przez Starostę. Dodał, że w rozporządzeniu w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów brak kwestii związanych z opłatami i kosztami postępowania w sprawie przeprowadzenia klasyfikacji „na wniosek”, a następuje odesłanie do przepisów odnoszących się do postępowań administracyjnych.

(akta kontroli str. 134-142)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną oraz wyznaczono osoby odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pracownicy wykonujący obowiązki w tym zakresie posiadali doświadczenie i odpowiednie wykształcenie oraz uczestniczyli w szkoleniach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Przeprowadzanie klasyfikacji powierzano klasyfikatorom posiadającym odpowiednie doświadczenie. Wymagano bowiem od nich posiadania i udokumentowania wykształcenia i doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb, a spełnianie tych wymagań weryfikowano przed wydaniem upoważnień Starosty do prowadzenia czynności z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Na stronie BIP udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

**OBSZAR**

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Według stanu na 1 stycznia 2022 r. powierzchnia ewidencyjna gruntów powiatu bartoszyckiego wynosiła 130 605 ha. W latach 2017-2022 (I kwartał) postępowaniami w zakresie aktualizacji klasyfikacji objęto grunty o łącznej powierzchni 504,16 ha, z czego: 77,86% tej powierzchni przekwalifikowano „na wniosek” zainteresowanego, zaś 22,08% „z urzędu”, a pozostałe 0,06% pozostawiono bez zmian.

(akta kontroli str. 5-6, 150-151)

W okresie objętym kontrolą Starostwo co roku<sup>23</sup> występowało do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>24</sup> 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,

<sup>23</sup> Pismo znak R.6164.18.2017.DL z 10 stycznia 2017 r., R.6164.26.2018.DL z 9 stycznia 2018 r., OŚ.6164.33.2019.KW z 18 stycznia 2019 r., OŚ.6164.18.2020.AU z 9 stycznia 2020 r., OŚ.6164.18.2021.AU z 11 stycznia 2021 r.

<sup>24</sup> Dalej: ARiMR.

co do których powinna być przeprowadzona „z urzędu” gleboznawcza klasyfikacja gruntów.

Z informacji uzyskanej<sup>25</sup> z ARiMR wynikało, że na terenie powiatu bartoszyckiego w latach 2012-2017 zalesiono 72 działki. Na podstawie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów przeprowadzono „z urzędu” klasyfikację, zakończoną wydaniem decyzji, obejmującą 63 spośród 72 ww. działek, zaś w pozostałych dziewięciu<sup>26</sup> przypadkach jej nie przeprowadzono (szerzej opisano to w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości, pkt 1).

(akta kontroli str. 154-164, 167-195)

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie występowało do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o uzyskanie wykazu wykonanych urządzeń melioracji wodnych.

Z informacji uzyskanej<sup>27</sup> z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku<sup>28</sup> wynikało, że na terenie powiatu bartoszyckiego w latach 2018-2022 RZGW nie wykonało ww. urządzeń. Natomiast w okresie od września 2013 r. do grudnia 2014 r. Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Olsztynie zrealizował zadanie inwestycyjne pn. Melioracje użytków rolnych we wsi Swędrówka, Pleśno, Bajdyty, gm. Bisztynek. W ramach tego zadania wykonano melioracje użytków rolnych na działkach nr 24 i 82/61 obr. Swędrówka gm. Bisztynek o łącznej powierzchni 149,31 ha. I tak dla działki nr 82/61 obręb Swędrówka gm. Bisztynek została przeprowadzona gleboznawcza klasyfikacja gruntów „na wniosek” jej właściciela<sup>29</sup>. Na podstawie decyzji Starosty Bartoszyckiego<sup>30</sup> ujawniono w bazie EGİB m.in. klasoużytki: w/RIIIb, w/RIVa. W przypadku działki nr 24 obręb Swędrówka gm. Bisztynek nie przeprowadzono „z urzędu” klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych, mimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 2).

(akta kontroli str. 152, 165-166, 169)

**2.2.** Badanie postępowań w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przeprowadzono na próbie 50 decyzji (27,9%) wydanych przez Starostę w latach objętych badaniem. I tak wykazało ono m.in., że:

- we wszystkich sprawach Starosta zakończył postępowania i wydał decyzje, w tym 17 decyzji w sprawie klasyfikacji przeprowadzonych „z urzędu” oraz 33 decyzje po przeprowadzeniu klasyfikacji „na wniosek” zainteresowanego, z czego jedna była odmowna;
- w 30 postępowaniach wydano decyzje terminowo, tj. w terminach określonych w Kpa, zaś 20 decyzji zostało wydanych nieterminowo (szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 3 i 4);
- w jednej sprawie prowadzonej „na wniosek” (na 33 objęte badaniem) koszty działalności klasyfikatora pokrył wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się za pośrednictwem Starosty, tj. Starosta w drodze postępowania i na podstawie Zarządzenia<sup>31</sup> wybrał klasyfikatora do przeprowadzenia gleboznawczej

<sup>25</sup> Informacja pobrana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>26</sup> Dz. Nr 6/5, 48/1, 11, 26/2 obr. Wągniki, gm. Górowo Iławeckie, dz. Nr 149/7 obr. Janikowo, gm. Górowo Iławeckie, dz. Nr 46/1 obr. Głądy, gm. Górowo Iławeckie, dz. Nr 14, 13/2 obr. Sporwiny, gm. Bartoszyce, dz. Nr 1 obr. Drawa, gm. Bartoszyce.

<sup>27</sup> Informacja pobrana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>28</sup> Dalej: RZGW.

<sup>29</sup> Z 23 stycznia 2013 r.

<sup>30</sup> GGN.6850.5.2013 z 9 czerwca 2014 r.

<sup>31</sup> Nr 11/2022 z 14 lutego 2022 r.

klasyfikacji gruntów, zaś w 32 przypadkach wnioskodawca z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio, tj. bez udziału Starostwa i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 5);

- w jednej sprawie prowadzonej „na wniosek” wydano postanowienie, o którym mowa w art. 264 § 1 Kpa, tj. zaś w 32 sprawach nie wydawano takiego postanowienia (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 5);
- w 18 postępowaniach, w tym w 17 „z urzędu” i jednym „na wniosek” trzy pierwsze etapy procesu przeprowadzenia klasyfikacji, o których mowa w § 5 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji odbyły się po wszczęciu postępowania administracyjnego w tych sprawach, zaś w 32 przed wszczęciem takiego postępowania, tj. z pominięciem organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie klasyfikacji, w tym w 31 przypadkach protokoły będące częścią operatów zostały sporządzone przed złożeniem wniosków (od dwóch do 279 dni przed złożeniem wniosku przez wnioskodawcę) oraz jeden w dniu jego złożenia (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 6);
- w 39 przypadkach upoważniono klasyfikatora do wykonania czynności, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, w tym w jednym przypadku do wykonania klasyfikacji w danym postępowaniu, zaś w 11 przypadkach nie udzielono upoważnienia klasyfikatorowi do wykonania ww. czynności (szerzej opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 7);
- we wszystkich analizowanych przypadkach klasyfikacji przeprowadzonych „z urzędu” (17) sporządzono zawiadomienia o wszczęciu klasyfikacji z urzędu, które zawierały elementy określone § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów;
- w 47 postępowaniach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji w przypadku gruntów będących gruntami rolnymi lub leśnymi, na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>32</sup>, zaś w trzech w odniesieniu do gruntów niebędących takimi gruntami (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 8).

W badanym okresie, Starosta wydał jedną decyzję<sup>33</sup>, w której odmówił zatwierdzenia projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przed wydaniem tej decyzji Starosta zlecił wykonanie opinii w sprawie kontroli prawidłowości wykonania ww. projektu. Opinia nie potwierdziła zasadności zmian ujętych w przedłożonym projekcie.

(akta kontroli str. 196-310)

**2.3.** Badaniu prawidłowości i rzetelności wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów poddano 50 spraw zakończonych wydaniem decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym 17 wydanych po przeprowadzeniu klasyfikacji „z urzędu” oraz 33 wydanych po przeprowadzeniu klasyfikacji „na wniosek” zainteresowanego. W wyniku badania ustalono m.in., że:

- We wszystkich przypadkach złożono operat klasyfikacyjny zawierający m.in.:
  - sprawozdanie techniczne obejmujące dane organizacyjno-formalne i założenia techniczne wykonania klasyfikacji gruntów,
  - zgłoszenie prac geodezyjnych do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej,

<sup>32</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.

<sup>33</sup> GGN.6850.33.2018.



- materiały do analizy – stanowiące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny (wypis z rejestru gruntów, informacje z części opisowej bazy EGiB i kopie mapy z EGiB),
- projekt ustalenia klasyfikacji, na który składał się: protokół z przeprowadzonych czynności klasyfikacyjnych w terenie, opis odkrywek, mapa klasyfikacji.
- We wszystkich sprawach opracowano mapę klasyfikacji, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Sporządzone mapy zawierały m.in.:
  - we wszystkich przypadkach granice obszaru objętego klasyfikacją, ustalone granice zasięgów konturów klas bonitacyjnych,
  - w 48 przypadkach zaznaczono położenie odkrywek glebowych, zgodnie z wymogiem § 8 ust. 2 pkt 1 lit. d rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zaś w dwóch ich nie zaznaczono (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 9),
  - w 41 przypadkach zaznaczono opisy typu, rodzaju i gatunku gleby, zgodnie z wymogiem § 8 ust. 2 pkt 1 lit. e rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zaś w dziewięciu nie oznaczono typu gleby (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 9).
- W 42 protokołach z prac terenowych (z 50) ujętych w projekcie ustalenia klasyfikacji<sup>34</sup> zawarto wszystkie elementy wskazane w § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji tj.m.in.: 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, podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz datę jego sporządzenia, zaś w ośmiu nie zawarto ogólnej charakterystyki gruntów objętych klasyfikacją i w jednym przypadku także informacji o mapie ewidencyjnej (szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 9).
- We wszystkich (17) przypadkach klasyfikacji „z urzędu” protokół będący częścią operatu został sporządzony od 17 do 49 dni od dnia wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str. 196-310)

Porównanie powierzchni gruntów rolnych i leśnych między 1 stycznia 2017 r., a 1 stycznia 2022 r. wykazało, że:

- a) zmniejszeniu uległy m.in. następujące powierzchnie rodzajów gruntów:
  - pastwiska trwale – o 198 ha,
  - grunty rolne – o 121 ha,
  - łąki trwale – o 258 ha
  - sady – o 6 ha,
  - grunty rolne zabudowane – o 9 ha,
  - grunty zadrzewione i zakrzewione – 36 ha,
  - nieużytki – o 771 ha.
- b) zwiększeniu uległy m.in. następujące powierzchnie rodzajów gruntów:
  - lasy – o 1023 ha,
  - grunty pod stawami – o 53 ha,

---

<sup>34</sup> Dalej: operat.

- grunty pod rowami - o 13 ha,
- grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych – o 364 ha.

(akta kontroli str. 150)

Badanie szczegółowe pod względem prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji, w tym zgodności ze stanem rzeczywistym, rodzajów użytków gruntowych, typów, rodzajów i gatunków gleb oraz klas bonitacyjnych wykazanych w tych projektach, przeprowadzono poprzez powołanie biegłego do weryfikacji tych danych. Analizą objęto trzy operaty dotyczące czterech nieruchomości należących do podmiotów publicznych o nr:

- 26 i 27 obręb Księżno, gm. Bisztynek o powierzchniach odpowiednio: 0,17 ha i 0,10 ha<sup>35</sup>,
- 2/47 obręb Drawa, gm. Bartoszyce o powierzchni 5,11 ha<sup>36</sup>,
- 65 obręb Unikowo, gm. Bisztynek o powierzchni 0,20 ha<sup>37</sup>.

W powyższych sprawach ustalono, że w zakresie:

- Rodzaju użytków gruntowych – w przypadku dwóch działek nr 27 obręb Księżno<sup>38</sup> i nr 2/47 obręb Drawa stan rzeczywisty rodzajów gruntowych był zgodny z danymi ujętymi w projekcie ustalenia klasyfikacji, zaś w przypadku dwóch działek (nr 26 obręb Księżno i nr 65 obręb Unikowo) stan rzeczywisty rodzajów użytków gruntowych różnił się częściowo od stanu wykazanego w analizowanych operatach. I tak:
  - w zachodniej części działki nr 26 znajdowała się utwardzona droga, która powinna zostać wyodrębniona jako teren komunikacyjny (dr) i w przypadku tym stwierdzono częściową zgodność ze stanem rzeczywistym rodzajów użytków gruntowych wykazanych w projekcie z 2019 r.;
  - w północnej i środkowej części działki nr 65 (obrzeb Unikowo) znajdowało się pastwisko, zaś południowy fragment zajmował plac zabaw dla dzieci – stwierdzono częściową zgodność ze stanem rzeczywistym rodzajów użytków gruntowych wykazanych w projekcie z 2020 r., a południowa część działki powinna zostać wyodrębniona jako Bz - tereny rekreacyjno-wypoczynkowe.
- Typu i rodzaju gleb – w przypadku działki o nr 2/47 obręb Drawa dane były zgodne z rzeczywistością, zaś w przypadku trzech działek o nr 26 i 27 obręb Księżno oraz nr 65 obręb Unikowo przeprowadzone w trakcie oględzin badania dowiodły niezgodności oznaczenia typu i rodzaju gleb z rzeczywistością.
- Gatunku gleb – w przypadku trzech działek o nr 26 i 27 obręb Księżno oraz nr 65 obręb Unikowo dane były zgodne z rzeczywistością, zaś w przypadku działki 2/47 obręb Drawa stwierdzono, że klasyfikator nie określił w operacie gatunku gleby, co było niezgodne z zasadami przeprowadzenia klasyfikacji gleb.
- Klas bonitacyjnych – w przypadku trzech działek o nr 2/47 obręb Drawa oraz 26 i 27 obręb Księżno przeprowadzone oględziny potwierdziły zasadność takiej klasyfikacji, choć w przypadku działek 26 i 27 obręb Księżno w przedstawionej dokumentacji nie było informacji o uzyskaniu zgody i pracach niwelacyjnych oraz o przeprowadzonym procesie rekultywacji, zaś w przypadku działki nr 65 obręb

<sup>35</sup> Operat techniczny Nr GGN.6640.384.2019 z wykonania aktualizacji klasyfikacji gruntów.

<sup>36</sup> Operat techniczny Nr P.2814.2017.289 z wykonania aktualizacji klasyfikacji gruntów.

<sup>37</sup> Operat techniczny Nr GGN.6640.1.567.2020 z wykonania aktualizacji klasyfikacji gruntów.

<sup>38</sup> W obrębie większości powierzchni działek nr 26 i 27 (obrzeb Księżno) stwierdzono występowanie trwałego pastwiska (Ps). Na powierzchni terenu nie znaleziono pozostałości po wcześniejszych zabudowaniach. Właściwości poziomów próchnicznych (dobrze ukształtowana struktura agregatów i gęste systemy korzeniowe) i zadarnienia (zwarta pokrywa trawiasta) w dniu oględzin wskazują na trwały użytek zielony.

Unikowo przeklasyfikowanie terenu działki z klasy III na IV było nieuzasadnione (m.in. z powodu mylnie zinterpretowanego płytkiego występowania silnego oglejenia, jednak w przypadku użytkowania terenu, jako trwały użytek zielony konfiguracja terenu działki nie stanowiła wyraźnej bariery w gospodarowaniu).

Starosta wyjaśnił, że nie uczestniczył w pracach terenowych a przedłożone projekty zmian gleboznawczej klasyfikacji gruntów sporządzone przez klasyfikatorów posiadających ukierunkowane wykształcenie i doświadczenie w tej dziedzinie uznał za poprawne. Odnosnie przeklasyfikowania terenu działki nr 65 dodał, że klasa gleby została określona w wyniku prac terenowych przeprowadzonych przez klasyfikatora i potwierdzona w opinii biegłego wybranego Starostę.

(akta kontroli str. 311-329, 434-462)

**2.4.** We wszystkich (50) sprawach objętych badaniem NIK, po przeprowadzeniu klasyfikacji gruntów dokonano zmian w EGiB wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów. W 39 przypadkach dokonano tych zmian w terminie od 2 do 28 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne, tj. zgodnie z art. 23 ust. 7 pkt 1 lit. g tej ustawy, zaś w 11 przypadkach nieterminowo, tj. od czterech do 642 dni, od dnia w którym decyzje stały się ostateczne, co szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości (10).

(akta kontroli str. 332-333)

Starostwo we wszystkich analizowanych przypadkach wywiązało się z obowiązku zawiadomienia organów podatkowych (gminy, na terenie których przeklasyfikowano grunty) o dokonanych zmianach w EGiB wynikających z wydanych decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów, przy czym w ośmiu przypadkach (100%, dla których obowiązywały nowe przepisy), przekazano właściwym urządzeniom gmin zawiadomienia o zmianach w EGiB w terminie określonym w § 35 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390, ze zm.) – wejście w życie 31 lipca 2021 r., tj. w terminie do 14 dni od dnia, dokonania tych zmian w ewidencji.

(akta kontroli str. 332-380)

Z informacji uzyskanych<sup>39</sup> z gminy Bisztynek, na terenie której dokonano oględzin w zakresie badanych zmian w klasyfikacji gruntów wynika m.in., że w okresie objętym kontrolą działki<sup>40</sup> te nie zostały wydzierżawione i nie prowadzono na nich działalności gospodarczej, w związku z powyższym zostały zwolnione z podatku rolnego i od nieruchomości odpowiednio: na podstawie art. 12 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>41</sup> i art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>42</sup>.

(akta kontroli str. 381-384)

Badaniem szczegółowym, pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB, objęto jedną działkę<sup>43</sup>, która w okresie objętym kontrolą nie podlegała gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W EGiB dla przedmiotowej działki oznaczono użytek jako Br-PsIV o powierzchni 0,12 ha.

Badanie rekonesansowe przeprowadzone 31 sierpnia 2022 r. przez biegłego (powołanego przez NIK) wykazało m.in. zgodność ze stanem rzeczywistym rodzaju

<sup>39</sup> W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>40</sup> 26 i 27 obręb Księżno i 65 obręb Unikowo, gm. Bisztynek

<sup>41</sup> Od podatku rolnego zwalnia się publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty oraz prowadzące je organy, w zakresie gruntów zajętych na działalność oświatową.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1452, ze zm.

<sup>43</sup> Działka nr 30 obręb Unikowo gmina Bisztynek.

użytków gruntowych oraz typów, rodzajów i gatunku gleb. Biegły stwierdził natomiast wyższą - III klasę bonitacyjną badanych gleb, a nie IV - jak określono w EGiB (szerzej opisano to w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości, pkt 11).

Działka 30 obręb Unikowo gmina Bisztynek stanowiła własność Skarbu Państwa i była zarządzana przez Starostwo Powiatowe w Bartoszczach. W okresie objętym kontrolą, działka ta nie stanowiła przedmiotu umowy dzierżawy. W związku z powyższym została zwolniona z podatku rolnego na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o podatku rolnym.

(akta kontroli str. 319-322, 330-331, 385, 463-468)

**2.5.** W latach 2017 – 2022 (I kwartał) do Starostwa wpłynęło jedno zażalenie na podstawie art. 37 § 1 Kpa<sup>44</sup>, tj. na przewlekłość postępowania administracyjnego. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego Województwa Warmińsko-Mazurskiego uznał powyższe zażalenie za zasadne i zobowiązał organ do zakończenia sprawy do 12 listopada 2018 r. Decyzję w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano 9 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 386-423)

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

(akta kontroli str. 424-425)

**2.7.** W latach 2020-2022 w Starostwie zidentyfikowano ryzyka w odniesieniu do wyznaczonych celów operacyjnych przypisanych do Wydziału Geodezji, w tym w 2022 r. w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Ryzykiem tym była długotrwała i nieprecyzyjnie określona procedura związana z przeprowadzaniem postępowań administracyjnych w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Jednocześnie zaproponowano sposób działań ograniczających to ryzyko, tj. uregulowanie procedury postępowań administracyjnych w tej sprawie poprzez nowe zarządzenie Starosty, które zostało wprowadzone 14 lutego 2022 r.

Starosta wyjaśnił, że w latach 2017-2019 nie przeprowadzano identyfikacji ryzyk związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów z powodu braku informacji i sygnałów wskazujących na zagrożenia jakie mogłyby wystąpić na skutek stosowania w tym okresie dotychczasowych procedur w tej dziedzinie. Świadomość potrzeby uregulowania procedur zapewniających prawidłowe wykonywanie postępowań administracyjnych w sprawie przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów zaistniała po publikacji wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w kontroli „P/20/059- Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko- pomorskiego” w 2020 r. Po zapoznaniu się z wynikami kontroli podjęto działania w celu stworzenia precyzyjnych wewnętrznych przepisów regulujących tę dziedzinę. W wyniku przeprowadzonych czynności doszło do wprowadzenia w życie, Zarządzenia Starosty Bartoszyckiego nr 11 z dnia 14 lutego 2022 r. „W sprawie ustalenia procedur zapewniających prawidłowe wykonywanie postępowań administracyjnych w sprawie przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów przez Starostę Bartoszyckiego”.

(akta kontroli str. 149, 426-432)

**2.8.** W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych i audytów, jednak po zidentyfikowaniu ryzyk przez Naczelnika GGN wprowadzone zostały procedury, które spowodowały

---

<sup>44</sup> GGN.6850.14.2048.

zmniejszenie nieprawidłowości przy przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym m.in. w zakresie ponoszenia kosztów na wynagrodzenie klasyfikatora.

(akta kontroli str. 433)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W dziewięciu<sup>45</sup> przypadkach (z 72) do 31 sierpnia 2022 r. nie przeprowadzono „z urzędu” gleboznawczej klasyfikacji po zalesieniu gruntów na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Stanowiło to naruszenie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

Starosta wyjaśnił, że w ośmiu<sup>46</sup> przypadkach, powodem braku wszczęcia postępowań i wydania decyzji, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, był brak stosownej informacji udzielonej przez ARiMR. W pismach przesłanych przez ARiMR<sup>47</sup> nie było informacji o ww. działkach. W przypadku nieruchomości o numerze ewidencyjnym działki 6/5 położonej w obrębie Wągniki gmina Górowo Iławeckie, Starosta Bartoszycki otrzymał informację z ARiMR o jej zalesieniu, jednak przez przeoczenie nie wszczęto postępowania i nie wydano decyzji. W najbliższym czasie organ podejmie działania w celu przeprowadzenia czynności administracyjnych i wydania stosownej decyzji.

(akta kontroli str. 134, 137, 154-169)

2. W jednym przypadku (z dwóch) do 31 sierpnia 2022 r. mimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nie przeprowadzono „z urzędu”, po upływie 3 lata od wykonania w 2014 r. urządzeń melioracji wodnych<sup>48</sup>, gleboznawczej klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych o powierzchni 1,2 ha.

Starosta wskazał, że w przypadku działki nr 24 obręb Swędrówka gmina Bisztynek Starosta Bartoszycki nie uzyskał informacji o przeprowadzonej melioracji gruntów i zmianie jakości gleby na tym obszarze. Informacja taka nie wpłynęła ani ze strony Wód Polskich, ani od właściciela gruntu. W związku z tym nie posiadano podstawy do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla tej działki.

(akta kontroli str. 134, 137, 152, 165-166, 169)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 196 ust. 1-2 i 14 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>49</sup> dane na temat urządzeń melioracji wodnych zawarte są w ewidencji melioracji wodnych prowadzonej przez Wody Polskie. Natomiast z art. 196 ust. 6 Prawa wodnego wynika, że ewidencję melioracji wodnych udostępnia się do wglądu nieodpłatnie.

3. W 18 sprawach<sup>50</sup> (36% objętych badaniem), decyzje w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa.

<sup>45</sup> Dz. Nr 6/5, 48/1, 11, 26/2 obr. Wągniki, gm. Górowo Iławeckie, dz. Nr 149/7 obr. Janikowo, gm. Górowo Iławeckie, dz. Nr 46/1 obr. Głądy, gm. Górowo Iławeckie, dz. Nr 14, 13/2 obr. Sporwiny, gm. Bartoszyce, dz. Nr 1 obr. Drawa, gm. Bartoszyce.

<sup>46</sup> Dz. 48/1, 11, 26/2 obr. Wągniki, obr. Janikowo dz. 149/7, dz. 46/1 obr. Głądy, dz. 14, 13/2 obr. Sporwiny, dz. 1 obr. Drawa gmina Bartoszyce.

<sup>47</sup> nr OR14-2532-1317/StB-MK/14 z 1 sierpnia 2014 r., nr OR14-2532-3176/StB-MK/15/16 z 7 stycznia 2016 r., nr BKiB14.0162.63.2017.AM z 20 stycznia 2017 r., nr BKiB14.0162.39.2018.AM z 19 stycznia 2018 r., nr BKiB14.0162.58.2019.AM z 1 lutego 2019 r., nr OR14-StB.0162.94.2020.RS z 24 stycznia 2020 r. oraz nr OR14-StB.0162.27.2021.RS z 21 stycznia 2021 r.

<sup>48</sup>Dz. Nr 24 obręb Swędrówka gm. Bartoszyce.

<sup>49</sup>Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm., dalej: Prawo wodne.

<sup>50</sup> „Z urzędu”: GGN.6850.24.17, GGN.6850.25.17, GGN.6850.26.17, GGN.6850.17.2018, GGN.6850.18.2018, GGN.6850.19.2018, GGN.6850.20.2018, GGN.6850.21.2018, GGN.6850.22.2018, GGN.6850.23.2018,

Zgodnie z ww. przepisem załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Termin, o którym mowa powyżej został przekroczony od dziewięciu do 87 dni. Ponadto we wszystkich ww. sprawach nie powiadomiono stron o przyczynach zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy, co było wymagane art. 36 § 1 Kpa.

Starosta wyjaśnił m.in., że w sprawach „z urzędu” w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania podany został harmonogram prac, zawierający daty konkretnych czynności, jednakże przez przeoczenie nie zastosowano art. 36 Kpa, natomiast w sprawie GGN.6850.30.2017 „na wniosek” nastąpiła nieprawidłowość spowodowana przeoczeniem pracownika zajmującego się postępowaniem.

(akta kontroli str. 134, 138, 196-201, 219-310)

**4.** W dwóch sprawach<sup>51</sup> (4% objętych badaniem) przekroczony został przedłużony termin załatwienia sprawy i wydania decyzji określony na podstawie art. 36 § 1 Kpa. Termin, o którym mowa powyżej został przekroczony od trzech do ośmiu dni.

Starosta wyjaśnił m.in., że ww. nieprawidłowość spowodowana była przeoczeniem terminu przez pracownika zajmującego się przygotowaniem projektów decyzji.

(akta kontroli str. 134, 138, 196-206)

**5.** W 32 (na 33 zbadane) sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych „na wniosek” nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 pkt 2 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 § 1 Kpa. Starosta wyjaśnił, że do 14 lutego 2022 r. koszty związane z przeprowadzeniem projektu klasyfikacji ponosił wykonawca przed złożeniem wniosku w urzędzie. Starosta nie ingerował w proces rozliczeń pomiędzy klasyfikatorem, a wnioskodawcą. Od 14 lutego 2022 r. na podstawie zarządzenia nr 11/2022 w sprawie ustalenia procedur zapewniających prawidłowe wykonywanie postępowań administracyjnych w sprawie przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, klasyfikator wybierany jest w Starostwie w celu przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów w danym postępowaniu.

Obecnie rozliczenie poniesionych kosztów następuje na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 Kpa, tzn. stroną obciążają 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 klasyfikatorów. Starosta zgodnie z art. 264 § 1 Kpa w drodze postanowienia ustala wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz terminu i sposobu ich uiszczenia.

(akta kontroli str. 65-67, 128, 135-140, 196-201)

**6.** W 32 zbadanych sprawach prowadzonych „na wniosek” (z 33) trzy pierwsze etapy procesu przeprowadzenia klasyfikacji, o których mowa w § 5 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji odbyły się przed wszczęciem postępowania administracyjnego w tych sprawach, tj. z pominięciem organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie klasyfikacji, w tym w 31 przypadkach protokoły będące częścią operatów zostały sporządzone przed złożeniem wniosków (od dwóch do 279 dni przed złożeniem wniosku przez wnioskodawcę) oraz jeden w dniu jego złożenia.

Starosta wyjaśnił, że w latach 2017 – 2022 nie było wewnętrznych uregulowań

---

GGN.6850.24.2018, GGN.6850.25.2018, GGN.6850.41.2019.MZ, GGN.6850.42.2019.MZ,  
GGN.6850.20.2020.MZ, GGN.6850.21.2020.MZ, GGN.6623.5.24.2021 oraz „na wniosek”: GGN.6850.30.2017.  
<sup>51</sup> GGN.6850.27.2018, GGN.6623.5.16.2021.GK.

dotyczących przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów „na wniosek” Natomiast w 2022 r. zostało wprowadzone zarządzenie Starosty Bartoszyckiego nr 11 z dnia 14 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia procedur zapewniających prawidłowe wykonywanie postępowań administracyjnych w sprawie przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów przez Starostę Bartoszyckiego, w którym ściśle określono procedury w sprawie postępowań administracyjnych dotyczących przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 135-140, 196-201, 227-248)

7. W 11 postępowaniach<sup>52</sup> (z 50 objętych badaniem, tj. 22%) wbrew wymogom § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nie upoważniono osoby (klasyfikatora) do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów w odniesieniu do jednego postępowania.

Starosta Bartoszycki wyjaśnił, że do czerwca 2020 r. nie było pisemnych uregulowań dotyczących nadawania upoważnień dla klasyfikatorów, jednakże takie upoważnienia były wydawane, zaś 3 czerwca 2020 r. Zarządzeniem nr 23/2020 w sprawie zasad udzielania przez Starostę Bartoszyckiego upoważnień do wykonywania czynności klasyfikatora gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie powiatu bartoszyckiego, w danym zarządzeniu klasyfikator dostał ogólne upoważnienie na 5 lat. Wprowadzone od 14 lutego 2022 r. zarządzenie w sprawie ustalenia procedur zapewniających prawidłowe wykonywanie postępowań administracyjnych w sprawie przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów przez Starostę Bartoszyckiego uporządkowało zasady wydawania upoważnień, ponieważ klasyfikator jest upoważniony do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów w danym postępowaniu administracyjnym.

(akta kontroli str. 106, 137-139, 196-201)

8. W trzech sprawach (6% zbadanych postępowań) wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji dla gruntów oznaczonych odpowiednio jako: B (tereny mieszkaniowe)<sup>53</sup>, K (użytki kopalne)<sup>54</sup> i dr (droga)<sup>55</sup>, tj. niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi, mimo że w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne określono, iż gleboznawczą klasyfikacją gruntów obejmuje się grunty rolne i leśne.

Starosta wskazał, że działka 32/3 w obrębie Żuławy gm. Górowo Iławeckie nie stanowiła nigdy drogi publicznej, należała do gruntów rolnych, która dzieliła grunty uprawne osób fizycznych. W ocenie organu, konieczne stało się przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntu w celu zmiany użytku i uregulowania stanu prawnego, zaś działki 268/1, 268/2 w obrębie Paluzy, gm. Bisztynek w ewidencji gruntów i budynków widniały jak użytek kopalniany, natomiast właściciel poinformował, że nigdy tam kopalni nie było. Dodał również odnośnie działki nr 26 obręb Księżno gmina Bisztynek, że w dniu sporządzenia operatu z wykonania projektu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj.: 16 maja 2019 r. klasyfikator nie stwierdził występowania budynków na badanym obszarze. Te czynniki sprawiły, iż omyłkowo wszczęto postępowanie administracyjne zakończone decyzją w oparciu o art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne dla obszaru o użytku gruntowym B- tereny mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 136, 142 144, 148, 196-201, 207-212)

<sup>52</sup> GGN.6850.17.2018, GGN.6850.18.2018, GGN.6850.19.2018, GGN.6850.20.2018, GGN.6850.21.2018, GGN.6850.22.2018, GGN.6850.23.2018, GGN.6850.24.2018, GGN.6850.25.2018, GGN.6850.41.2019.MZ, GGN.6850.42.2019.MZ

<sup>53</sup> GGN.6850.26.2019.

<sup>54</sup> GGN.6621.5.3.2022.

<sup>55</sup> GGN.6623.5.2.2022.MZ.

NIK wskazuje, że postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów dotyczyć może wyłącznie określonego rodzaju grupy użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych, bądź leśnych. Definicja gruntów rolnych i leśnych określona została w art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.). Decyzją klasyfikacyjną można określić na nowo wyłącznie rodzaj użytku gruntowego w ramach danej grupy użytków rolnych bądź leśnych, a nie pomiędzy różnymi grupami. Wykluczone jest wydanie pozytywnej bądź negatywnej decyzji klasyfikacyjnej w ten sposób, że grunty niezaliczone do tej pory do żadnego z rodzajów gruntów rolnych bądź leśnych zostaną zaliczone w ewidencji do tej grupy. Taka zmiana danych ewidencyjnych wymagałaby ich aktualizacji w trybie § 45 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z wykorzystaniem dostępnych źródeł danych ewidencyjnych wymienionych w art. 24 ust. 2b pkt 1 pgk<sup>56</sup>.

**9.** Analiza dokumentacji sporządzonej przez klasyfikatorów wykazała, że nie zapewniono jej rzetelnej weryfikacji, bowiem:

- w dziewięciu<sup>57</sup> przypadkach (18% badanych) mapy klasyfikacyjne, stanowiące integralną część decyzji o ustaleniu klasyfikacji (§ 11 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji) oraz część projektu ustalenia klasyfikacji nie zawierały opisów typu gleby, zaś w dwóch przypadkach położenia odkrywek glebowych, co było niezgodne z § 8 ust. 2 pkt 1 lit. d i e rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
- w ośmiu przypadkach<sup>58</sup> (16%) protokoły z przeprowadzanych czynności klasyfikacyjnych nie zawierały ogólnej charakterystyki gruntów objętych klasyfikacją, zaś w jednym przypadku<sup>59</sup> informacji o mapie ewidencyjnej, co było niezgodne z § 8 ust. 2 pkt 2 lit. a i c rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

Starosta wyjaśnił, że ww. nieprawidłowości wystąpiły w latach 2017 – 2020, aktualnie osoby, które zajmują się klasyfikacją po licznych szkoleniach nie dopuszczają do takich błędów. Odnośnie utwardzonej drogi jak i placu zabaw dodał, że klasyfikatorzy oraz biegli w swoich dokumentacjach nie wykazali ich istnienia. Nie było podstaw do poddania w wątpliwość jakości wykonanych prac przez klasyfikatora.

(akta kontroli str. 134-141, 196-201, 2013-248)

**10.** W przypadku 11<sup>60</sup> postępowań (22% badanych) dokonano zmian w EGiB wynikających z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów po upływie od czterech do 642 dni, od dnia w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne, tj. niezgodnie z terminem określonym w art. 23 ust. 7 pgk w związku z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. g tej ustawy oraz § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>61</sup>, obowiązującym do 30 lipca 2021 r.

Starosta wyjaśnił, że termin 30 dni od uprawomocnienia ww. decyzji został przekroczony. Sytuacja ta związana była z przeoczeniem przez pracowników obowiązujących terminów.

(akta kontroli str. 135, 141, 332-380)

<sup>56</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 28 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 251/20 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 760/18.

<sup>57</sup> GGN.6850.5.2017, GGN.6850.34.2018, GGN.6850.30.2017, GGN.6850.34.2019.DCz, GGN.6850.11.2017, GGN.6850.2.2018, GGN.6850.7.2018, GGN.6850.45.2019, GGN.6623.5.32.2020.GK.

<sup>58</sup> GGN.6850.1.2017, GGN.6850.5.2017, GGN.6850.11.2017, GGN.6850.24.17, GGN.6850.25.2017, GGN.6850.26.2017, GGN.6850.33.2018, GGN.6850.34.2018.

<sup>59</sup> GGN.6850.33.2018.

<sup>60</sup> GGN.6850.1.2017, GGN.6850.5.2017, GGN.6850.11.2017, GGN.6850.16.2017, GGN.6850.30.2017, GGN.6850.20.2019, GGN.6850.45.2019, GG23.5.12.2020.MZ, GGN.6623.5.24.2020.MZ, GGN.6623.5.30.2020.GK, GGN.6623.5.31.2021.GK.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 393.



11. Operat ewidencyjny działki nr 30 obręb Unikowo w części dotyczącej klasy bonitacyjnej nie był utrzymywany w stanie aktualności, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 44 pkt 2 i 6 rozporządzenia w sprawie EGiB (obowiązującego do 30 lipca 2021 r.), ponieważ w rejestrze gruntów wskazano gleby jako Ps IV, zaś w trakcie oględzin stwierdzono PsIII.

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

Starosta wyjaśnił, że dołożono wszelkich starań, aby zachować stan „zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi”. Jednocześnie należy nadmienić, iż nie przeprowadzono „z urzędu” okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów z powodu braku środków finansowych na ten cel.

(akta kontroli str. 144-149, 319-322, 330-331)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017-2021 nadzór Starosty nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów był niewystarczający. Stwierdzono bowiem, że zadania te nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych, audytów ani dokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, co wskazuje na niewłaściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej w tym obszarze w ww. latach. Stwierdzono m.in. przypadki: przekraczania terminu na wydanie decyzji i wprowadzania danych do EGiB oraz orzekania o ustaleniu klasyfikacji gruntów niebędących gruntami rolnymi lub leśnymi. W 2022 r. po zidentyfikowaniu ryzyk przez Naczelnika GGN wprowadzone zostały procedury, które spowodowały zmniejszenie nieprawidłowości przy przeprowadzaniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym m.in. w zakresie ponoszenia kosztów na wynagrodzenie klasyfikatora. Od lutego 2022 r. klasyfikatora do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów wybierano do konkretnego postępowania, a Starosta zgodnie z art. 264 § 1 Kpa w drodze postanowienia ustalał wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia, zaś rozliczenie poniesionych kosztów następowało na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 Kpa.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. Podjęcie działań w celu przeprowadzenia klasyfikacji na gruntach zmeliorowanych i zalesionych (przypadki stwierdzone w toku kontroli NIK).
2. Terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, a w przypadku niezalążnienia sprawy w terminie zawiadamianie strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zaalążnienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, stosownie do wymogu określonego w art. 36 Kpa.
3. Terminowe dokonywanie zmian w EGiB.
4. Poddawanie gleboznawczej klasyfikacji wyłącznie gruntów rolnych lub leśnych.

## 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 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 13 października 2022 r.

Kontroler

Beata Saba

Specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

z up.

Barbara Zajdel

Wicedyrektor

.....  
*podpis*