



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.019.05.2022

**Pan  
Andrzej Olszak  
Dyrektor Powiatowego Ośrodka  
Dokumentacji Geodezyjnej  
i Kartograficznej w Gryficach  
ul. Dworcowa 23  
72-300 Gryfice**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 – Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Gryficach <sup>1</sup> , ul. Dworcowa 23, 72-300 Gryfice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Olszak, Dyrektor, od 1 stycznia 1999 r. <sup>2</sup>
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 <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Marzena Guzierowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/151/2022 z 12 września 2022 r. (akta kontroli str. 3, 124-125)

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

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą sposób organizacji zadań w Ośrodku z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wynikał z rozwiązań przyjętych w regulaminach organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Gryficach<sup>5</sup>. Do 30 stycznia 2019 r. postępowania administracyjne prowadzone były w tym zakresie przez wydziały Starostwa. Od 31 stycznia 2019 r. realizacja prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów przekazana została do PODGiK - samodzielnej jednostki organizacyjnej powiatu gryfickiego<sup>6</sup> którą kierował dyrektor pełniący jednocześnie funkcję Geodety Powiatowego.

Dyrektor Ośrodka przestrzegał kryteriów określonych przez Starostę przy wyborze klasyfikatorów, dających gwarancję prawidłowego wypełnienia powierzonych zadań. We wszystkich sprawach prowadzonych na wniosek objętych badaniem nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i art. 263 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup> w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tej sprawie postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. Upoważnienie do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych wydawane było klasyfikatorowi

<sup>1</sup> Dalej: PODGiK lub Ośrodek.

<sup>2</sup> Dalej: Dyrektor PODGiK lub Dyrektor Ośrodka lub GP.

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

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

<sup>5</sup> Dalej: Starostwo.

<sup>6</sup> Dalej: Powiat.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: kpa.

wskazanemu przez wnioskodawcę do danej sprawy z Listy Klasyfikatorów Powiatu Gryfickiego<sup>8</sup>. W sprawach prowadzonych z urzędu wybór klasyfikatora dokonywany był w trybie zapytania ofertowego przez wydział Starostwa.

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej PODGiK<sup>9</sup> udostępniano informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów sprawowany był nierzetelnie. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w badanych postępowaniach w zakresie zgodności z przepisami prawa, skuteczności i terminowości działań oraz niezgodności danych ujętych w dwóch projektach ustalenia klasyfikacji ze stanem rzeczywistym. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem udokumentowanych działań nadzorczych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (I kwartał) Dyrektor PODGiK przyjął 99 operatów gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w wyniku których Starosta Powiatu Gryfickiego<sup>11</sup> wydał 99 decyzji administracyjnych w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (15 w 2017 r., dziewięć w 2018 r., 11 w 2019 r., 31 w 2020 r., 20 w 2021 r., 13 w 2022 r.). Powierzchnia gruntów objętych klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 351,66 ha, z czego 232,67 ha (66,2%) zostało przeklasyfikowanych na wniosek zaś 118,99 ha (33,8%) z urzędu.

Decyzje wydane w ramach postępowań prowadzonych z urzędu we wszystkich przypadkach dotyczyły gruntów, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów<sup>12</sup>, tj. po ich zalesieniu dokonany 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. 100-106)

1.2. Uchwałą nr 24/16/2019 Zarządu Powiatu w Gryficach z 22 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryficach<sup>13</sup> zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały 31 stycznia 2019 r. przekazane z wydziału Starostwa<sup>14</sup> do samodzielnej jednostki organizacyjnej

<sup>8</sup> Dalej: lista klasyfikatorów.

<sup>9</sup> Dalej: BIP.

<sup>10</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>11</sup> Dalej: Starosta.

<sup>12</sup> Dz. U. poz. 1246, dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji.

<sup>13</sup> Dalej: regulamin organizacyjny z 2019 r.

<sup>14</sup> Zadania i obowiązki wynikające z prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów wykonywane były do 30 listopada 2017 r. w ramach Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa (§ 21 Załącznika do Uchwały nr IV/35/15 Rady Powiatu Gryfickiego z 17 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryficach) a następnie od 1 grudnia 2017 r. w ramach Wydziału Nieruchomości i Inwestycji (§ 22 Uchwały nr 474/161/17 Zarządu Powiatu w Gryficach z 22 listopada 2017 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryficach). Sprawy prowadził do 31 grudnia

powiatu – PODGiK. Od tego czasu ww. zadania realizował Dyrektor PODGiK, którego Starosta upoważnił<sup>15</sup> do podpisywania pism w swoim imieniu i używania pieczęci „z upoważnienia Starosty” i „Geodeta Powiatowy”, w tym m. in. w sprawach dotyczących postępowań administracyjnych z zakresu modernizacji EGiB oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Osoba pełniąca funkcję GP, tj. Dyrektor Ośrodka, nie była pracownikiem Starostwa i nie została formalnie powołana na stanowisko Geodety Powiatowego<sup>16</sup>.

Regulaminy organizacyjne<sup>17</sup> Starostwa, obowiązujące w ww. okresie wymieniały w § 6 stanowisko GP wchodzącego w skład Starostwa zaś w § 30<sup>18</sup> wskazywały, że pełni on jednocześnie funkcję Dyrektora Ośrodka.

Regulaminy organizacyjne PODGiK<sup>19</sup> obowiązujące w okresie objętym kontrolą nie wymieniały wśród zadań mu przypisanych wykonywania, przeprowadzania i nadzorowania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Według art. 6a ust. 1 pkt 2b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>20</sup> Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią organy administracji geodezyjnej i kartograficznej: starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

(akta kontroli str. 7-99)

Wszystkie osoby realizujące ww. zadania w latach 2017-2022 (I kwartał) posiadały wykształcenie wyższe w kierunku geodezji oraz wieloletnie doświadczenie m.in. z zakresu klasyfikacji gleboznawczej gruntów i gospodarki nieruchomościami.

(akta kontroli str. 107-121)

W toku kontroli ustalono ponadto, że postępowania administracyjne dotyczące oceny udatności upraw zalesionych oraz przekwalifikowania z urzędu gruntów zalesionych na grunty leśne prowadził wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska<sup>21</sup> bez udziału GP. W ramach robót geodezyjnych prowadzonych przez ww. wydział, wykonywana była przez upoważnionych klasyfikatorów gleboznawcza klasyfikacja gruntów, a sporządzone przez nich w takcie postępowania operaty przyjęte zostały przez Ośrodek.

(akta kontroli str. 463-468)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą w sprawach prowadzonych na wniosek, wnioskodawca samodzielnie dokonywał wyboru klasyfikatora z listy klasyfikatorów upoważnionych przez Starostę i we własnym zakresie pokrywał koszty jego wynagrodzenia, tj. bez udziału GP oraz bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia. Upoważnienie do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych

---

2017 r. specjalista zatrudniony w ww. wydziałach a od 1 stycznia 2018 r. do 30 stycznia 2019 r. kierownik wydziału.

<sup>15</sup> Upoważnienie Starosty Powiatu Gryfickiego z 16 grudnia 2019 r.

<sup>16</sup> Pomimo, że w akcie powołania na Kierownika PODGiK z 1 stycznia 1999 r. Starosta przyznał obecnemu Dyrektorowi Ośrodka dodatek za pełnienie funkcji Geodety Powiatowego.

<sup>17</sup> Uchwała nr IV/35/15 Rady Powiatu Gryfickiego z 17 lutego 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryficach; Uchwały Zarządu Powiatu w Gryficach w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryficach: nr 474/161/17 z 22 listopada 2017 r., nr 556/197/18 z 28 czerwca 2018 r., nr 24/16/2019 z 22 stycznia 2019 r., nr 130/52/2019 z 23 września 2019 r., nr 328/110/2020 z 23 października 2020 r., nr 407/128/2021 z 25 lutego 2021 r., nr 678/189/2022 z 21 czerwca 2022 r. Dalej: regulaminy organizacyjne Starostwa.

<sup>18</sup> Od 31 stycznia 2019 r. w § 29 regulaminów organizacyjnych Starostwa.

<sup>19</sup> Uchwała nr 89/43/11 Zarządu Powiatu Gryfickiego z 5 października 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Gryficach; Uchwała nr 520/179/18 Zarządu Powiatu Gryfickiego z 21 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Gryficach.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.; dalej: pgk.

<sup>21</sup> Dalej: wydział RLIOŚ.

wydawane było przez Starostę, do danej sprawy, klasyfikatorowi wskazanemu przez wnioskodawcę.

W przypadku klasyfikacji gleboznawczej dokonywanej z urzędu, wybór klasyfikatora następował raz w roku w trybie zapytania o cenę. W kontrolowanym okresie przeprowadzono pięć procedur wyboru. W latach 2017-2020 wszystkie klasyfikacje z urzędu przeprowadziła jedna osoba, w 2021 r. wyłoniono innego wykonawcę. Postępowania w sprawie zamówień na usługi klasyfikatora prowadzone były przez wydział RLiOŚ Starostwa bez udziału GP.

(akta kontroli str. 109-112, 169-173)

**1.4.** Kwalifikacje jakie powinni spełniać klasyfikatorzy w celu nadania upoważnienia do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów określił Starosta<sup>22</sup>. Podstawą umieszczenia kandydata na liście klasyfikatorów było:

- posiadanie upoważnienia Wojewody Zachodniopomorskiego<sup>23</sup> do samodzielnego wykonywania projektów klasyfikacji gruntów i gleb, lub
- ukończenie kursu dla klasyfikatorów gruntów w Instytucie Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowym Instytucie Badawczym na kierunku gleboznawstwa i gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz kilkuletniej praktyki w zakresie kwalifikacji gruntów popartej oświadczeniem wykonywania prac na terenie Powiatu (minimum pięć lat).

Lista klasyfikatorów została utworzona w 2013 r. i była aktualizowana w kolejnych latach<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 122-130)

**1.5.** Zgodnie z wyjaśnieniami GP przed wpisaniem na listę klasyfikatorów upoważnionych przez Starostę kandydaci przedstawili do wglądu dokumenty potwierdzające posiadane doświadczenie, kwalifikacje i przeszli pozytywną weryfikację. W latach 2017-2022 (I kwartał) upoważnienie do wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano pięciu osobom, wszystkie były umieszczone na liście klasyfikatorów. Dwie osoby wykonujące w okresie objętym kontrolą czynności określone w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nie spełniły kryteriów określonych przez Starostę do zaklasyfikowania ich na listę klasyfikatorów.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że: *klasyfikatorzy ci posiadali kwalifikacje gwarantujące prawidłowe przeprowadzenie czynności gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Przed umieszczeniem ich na liście, jeden był pracownikiem Ośrodka i brał udział w weryfikacji operatów z projektami gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Drugi ukończył kurs dla klasyfikatorów i był pracownikiem naukowym. Wykazał się wieloletnią praktyką zawodową jako klasyfikator. Umieszczenie tych osób na liście klasyfikatorów, pomimo że nie wykazali się minimum pięcioletnią praktyką w zakresie klasyfikacji gruntów na terenie powiatu gryfickiego, wynikało z potrzeby zwiększenia dostępu do usług, a tym samym konkurencyjności rynku, wobec małego zainteresowania pracami przez pozostałych klasyfikatorów. (...) Funkcjonowanie w ww. zarządzeniu zapisu o konieczności wykazania się wieloletnim doświadczeniem w pracach klasyfikacyjnych na terenie powiatu gryfickiego nie sprawdziło się w praktyce.*

---

<sup>22</sup> Zarządzenie nr 05/GiGN/2013 Starosty Gryfickiego z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie wymogów stawianych klasyfikatorom gleboznawczej klasyfikacji gruntów w celu nadania upoważnienia do wykonywania czynności klasyfikatora na terenie Powiatu Gryfickiego.

<sup>23</sup> Obowiązującego do 10 lipca 2013 r.

<sup>24</sup> Listy zawierały: z 17 lipca 2015 r. i 18 września 2017 r. – po siedmiu upoważnionych klasyfikatorów, z 11 marca 2021 r. – ośmiu upoważnionych klasyfikatorów, z 5 maja 2021 r. – dziewięciu upoważnionych klasyfikatorów.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że planowana jest zmiana tego zapisu w zarządzeniu na wymóg wykazania się co najmniej rocznym doświadczeniem w pracach klasyfikacyjnych wykonanych pod nadzorem osób, które jeż wcześniej zostały zakwalifikowane na listę.

(akta kontroli str. 124-125, 131-140, 474-475)

**1.6. – 1.7.** W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie poniósł żadnych kosztów związanych bezpośrednio z przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów (poza kosztami utrzymania biura w tym zakresie). Koszty związane z wynagrodzeniem klasyfikatorów w sprawach prowadzonych z urzędu ponosiło Starostwo. W sprawach prowadzonych na wniosek koszty wykonania klasyfikacji ponosili wnioskodawcy, rozliczając się ze wskazanym przez siebie klasyfikatorem.

(akta kontroli str. 109-112)

**1.8.** Na stronie internetowej BIP PODGiK [podgik.gryfice.ibib.pl](http://podgik.gryfice.ibib.pl) udostępniono procedurę załatwiania spraw w zakresie klasyfikacji gruntów, listę klasyfikatorów oraz druk wniosku o przeprowadzenie aktualizacji klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 141-144)

**1.9.** Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że problemem w prowadzeniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów był brak możliwości weryfikacji umiejętności klasyfikatorów i rzetelności wykonania klasyfikacji. Pewnym rozwiązaniem byłoby ujednoczenie wymagań wobec klasyfikatorów poprzez nadanie uprawnień państwowych. Stwierdził niedobór środków budżetowych na wykonywanie kompleksowej aktualizacji klasyfikacji gruntów, pozwalającej uniknięcia w przypadkach kompleksów gruntów pod zabudowę, różnorodności w przeklasyfikowywaniu tych samych gruntów przez różnych klasyfikatorów. Dyrektor Ośrodka zaobserwował wzrost wniosków o zmianę klasyfikacji gruntów z wyraźnym celem przeznaczenia gruntów rolnych pod budownictwo i uniknięcia wysokich opłat za wyłączenie z produkcji rolnej, szczególnie gruntów na terenach nadmorskich.

NIK zauważa, że PODGiK w okresie objętym kontrolą nie występował o przyznanie środków z dotacji celowych na realizację ww. zadań<sup>25</sup>.

(akta kontroli str. 109-112, 475)

Stwierzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Sposób organizacji w Ośrodku zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wynikał z rozwiązań organizacyjnych przyjętych przez Starostę. Usytuowanie stanowiska GP w jednostce budżetowej, poza strukturą Starostwa nie zapewniało prawidłowego i rzetelnego wykonywania zadań w tym zakresie.

W każdym roku objętym badaniem, w sprawach wszczynanych z urzędu, wydawano upoważnienie do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów klasyfikatorowi, umieszczonemu na liście klasyfikatorów upoważnionych przez Starostę. W sprawach prowadzonych na wniosek upoważnienie do przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych wydawane było klasyfikatorowi wskazanemu przez wnioskodawcę do danej sprawy.

<sup>25</sup> Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów mogły być m.in. finansowane ze środków budżetu państwa w ramach dotacji celowych na realizację zadań w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, rozdziale 01005 *Prace geodezyjno-urządzeniowe na potrzeby rolnictwa*. Zadania starosty wykonującego zadania przy pomocy geodety powiatowego, wykonywane jako zadania z zakresu administracji rządowej mogły być także finansowane ze środków budżetu państwa w ramach dotacji celowych na realizację zadań w dziale 710 *Działalność usługowa*, rozdziale 71012 *Zadania z zakresu geodezji i kartografii*.

Kwalifikacje jakich wymagano od klasyfikatorów dawały gwarancję prawidłowego wypełniania powierzonych zadań.

Na stronie BIP PODGiK 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.** W okresie objętym kontrolą Starosta sklasyfikował grunty podlegające klasyfikacji z urzędu o łącznej powierzchni 118,9887 ha. Wszystkie dotyczyły gruntów po zalesieniu, o których mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji<sup>26</sup>. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Dyrektora Ośrodka, w trakcie kontroli na terenie Powiatu nie było niesklasyfikowanych gruntów podlegających klasyfikacji gleboznawczej z urzędu.

(akta kontroli str. 102, 147-168)

Z informacji uzyskanej<sup>27</sup> od Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wynikało, że w Powiecie w latach 2018-2019 nie były wykonywane urządzenia melioracji wodnych. Starostwo nie występowało w latach 2018-2022 z wnioskami o udzielenie informacji w zakresie wykonanych urządzeń melioracji wodnych na terenie Powiatu.

(akta kontroli str. 161-163)

**2.2.** Badanie prawidłowości postępowań w sprawie przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów z lat 2017-2022 (I kwartał), którym objęto 50<sup>28</sup> z 99 postępowań (50,5%), w tym 33 po przejęciu zadań przez Ośrodek<sup>29</sup>, wykazało m. in. że:

- w trzech sprawach, z pięciu wszczętych z urzędu po przejęciu zadań i obowiązków dotyczących prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów przez Ośrodek, GP nie przeprowadził postępowania administracyjnego. Decyzje ustalające klasyfikację gruntów wydane zostały po przeprowadzeniu postępowania przez wydział RLiOŚ Starostwa;
- w jednej sprawie, z dwóch przeprowadzonych z urzędu przez Ośrodek, postępowanie wszczęto w formie zawiadomienia, które oprócz wymogów określonych w kpa, zawierały informacje wyszczególnione w § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, za wyjątkiem harmonogramu przeprowadzenia klasyfikacji;
- we wszystkich skontrolowanych sprawach wydane decyzje zawierały mapę klasyfikacji, obejmującą elementy wskazane w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- we wszystkich<sup>30</sup> postępowaniach wszczętych z urzędu przeprowadzonych przez Ośrodek zawiadomiono właścicieli o miejscu i terminie wyłożenia projektu ustalenia klasyfikacji zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;

<sup>26</sup> Wydano 16 decyzji dotyczących 19 działek, w tym: 12 działek podanych w wykazie gruntów zalesionych w latach 2012-2017 otrzymanym w odpowiedzi na pismo NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Zachodniopomorskiego Oddziału Regionalnego (dalej: ARMIR ZO) oraz siedem działek sklasyfikowanych na podstawie informacji uzyskanych z ARMIR Biuro Kontroli i Bezpieczeństwa Zachodniopomorskiego OR i ARMIR Mazowieckiego Oddziału Regionalnego w odpowiedzi na pisma Starosty.

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

<sup>28</sup> W tym wszczętych: 16 z urzędu, 34 na wniosek.

<sup>29</sup> Przejęciu zadań i obowiązków dotyczących prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji z wydziału Nieruchomości i Inwestycje Starostwa (dalej: wydział Nil) nastąpiło 31 stycznia 2019 r.

<sup>30</sup> Były dwa: GP.6623.27.2020, GP.6623.36.2021.

- we wszystkich 28 zbadanych postępowaniach wszczętych na wniosek, prowadzonych przez Ośrodek, informowano strony postępowania o możliwości składania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- we wszystkich 28 zbadanych postępowaniach wszczętych na wniosek, prowadzonych przez Ośrodek, nie ustalono w drodze postanowienia wydanego wraz z decyzją o ustaleniu klasyfikacji wysokości kosztów postępowania, osób zobowiązanych do ich poniesienia oraz sposobu i terminu ich uiszczenia. W sprawach tych koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca.  
(akta kontroli str. 169-181)

**2.3.** Badanie prawidłowości i rzetelności wykonania czynności związanych z przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów w okresie objętym kontrolą, należących do obowiązków klasyfikatora wykazało m.in., że:

- we wszystkich 50 sprawach, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, opracowano mapę klasyfikacji zawierającą: granice obszaru objętego klasyfikacją, położenie odkrywek glebowych, dane opisowo – informacyjne oraz ustalone granice zasięgu konturów typów gleb i klas bonitacyjnych;
- we wszystkich 30 sprawach przeprowadzonych przez Ośrodek projekt ustalenia klasyfikacji zawierał protokół obejmujący elementy wskazane w § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji;
- we wszystkich 50 przypadkach nastąpiła zmiana użytku lub zmiana klasy bonitacyjnej z podaniem poprzedniej i zmienionej klasyfikacji oraz powierzchni gruntów, których klasyfikacja uległa zmianie.

Badaniem szczegółowym<sup>31</sup> pod względem prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji, w tym zgodności ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych i klas bonitacyjnych, objęto projekty ustalenia klasyfikacji dotyczące trzech działek:

- 1) nr 984 o powierzchni 17,7709 ha<sup>32</sup>,
- 2) nr 100/6 o powierzchni 1,98 ha<sup>33</sup>,
- 3) nr 162/7 o powierzchni 0,397 ha<sup>34</sup>.

W powyższych sprawach ustalono, że:

ad 1) prawidłowo określono rodzaj użytku gruntowego jako łąka (Ł) oraz typy gleb<sup>35</sup> i klasę bonitacyjną (LV). Przeprowadzone oględziny wykazały jednak niezgodność rodzaju i gatunku gleb<sup>36</sup> oraz brak informacji w protokole o występowaniu materiału murszowego w powierzchniowych poziomach badanych gleb.

ad 2) prawidłowo określono rodzaj użytku gruntowego na większości powierzchni działki jako trwały użytek zielony - pastwisko (Ps). Jednak w części południowej działki stwierdzono istnienie boiska o nawierzchni trawiastej oraz placu zabaw, co odpowiadało użytkom gruntowym, zaliczanym do rodzaju terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz) i było niezgodne z projektem ustalenia klasyfikacji. Nie

<sup>31</sup> W oparciu o opinie biegłych powołanych w trakcie kontroli NIK.

<sup>32</sup> Miejscowość Gorzysław, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 21 sierpnia 2019 r., będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzonego decyzją Nil.6623.8.2019 z 25 września 2019 r.

<sup>33</sup> Miejscowość Rogozina, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 18 listopada 2020 r., będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzonego decyzją GP.6623.22.2020 z 22 grudnia 2020 r.

<sup>34</sup> Miejscowość Otok, protokół z przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych z 27 lipca 2018 r., będący częścią projektu ustalenia klasyfikacji, zatwierdzonego decyzją Nil.6623.4.2018 z 26 września 2018 r.

<sup>35</sup> Bagienne i pobagienne (typ: EZ).

<sup>36</sup> Oględziny wykazały występowanie gleb torfowych płytkich oraz gleb torfowo-murszowych wytworzonych z torfów niskich silnie rozłożonych, podczas gdy klasyfikator wszystkie gleby zaliczył do gleb torfowo-mineralnych wytworzonych z torfów słabo rozłożonych.



stwierdzono niezgodności w ustaleniu rodzaju, typu i gatunku gleb<sup>37</sup>. Oględziny potwierdziły zgodność klasyfikacji bonitacyjnej (PsIV) w części środkowej i północnej działki.

ad 3) w części wschodniej działki prawidłowo określono rodzaj użytku gruntowego, typ, rodzaj i gatunek gleby oraz klasę bonitacyjną<sup>38</sup>. W części zachodniej działki prawidłowo określono rodzaj użytku gruntowego jako inne tereny zabudowane (Bi). W części środkowej kontur Bi otoczony był przez kontur oznaczony w projekcie klasyfikacji jako pastwisko (Ps). W rzeczywistości był on w całości zajęty przez trawnik, na którym znajdował się plac zabaw z urządzeniami rekreacyjnymi, co odpowiadało użytkom gruntowym, zaliczanym do rodzaju terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz).

(akta kontroli str. 169-181, 223-430, 456-459)

**2.4.** Dane dotyczące zmian powierzchni konturów użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach działek ewidencyjnych, które uległy zmianie na podstawie wydanych przez Starostę decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały w 49 przypadkach (z 50 objętych badaniem) zaktualizowane w EGiB.

Informacje o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych były w 48 przypadkach przekazane właściwym organom podatkowym.

Badaniem szczegółowym<sup>39</sup>, pod względem aktualności danych zawartych w EGiB, objęto jedną działkę stanowiącą własność Powiatu<sup>40</sup>, dla której stwierdzono:

- niezgodność aktualnego rodzaju użytku gruntowego odpowiadającego gruntom leśnym (Ls)<sup>41</sup> z tym wykazanym w EGiB oraz na mapie ewidencyjnej (Lzr-Ps oraz Lzr-R)<sup>42</sup>. Stan zastany na działce w trakcie oględzin, szczególnie w zakresie zwartości, zajmowanej powierzchni oraz zaobserwowanej piętrowości roślinności był bliższy gruntom leśnym (Ls). Ponadto grunty przylegające do niej od południowego zachodu i północnego wschodu były porośnięte roślinnością o takim samym, leśnym charakterze;

- zgodność klasy bonitacyjnej (LsV), z wykazaną na mapie ewidencyjnej. Gleby rdzawe utworzone z piasków słabo gliniastych, płytko lub średnio-głęboko podścielone piaskiem luźnym (B) zaliczone do klas V gruntów leśnych odpowiadają glebom klasy V lub VI gruntów ornych.

(akta kontroli str. 169-181, 231-455)

**2.5.** W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły skargi dotyczące spraw związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów prowadzonych przez Ośrodek.

(akta kontroli str. 112)

**2.6.** W 2021 r. zadania Starosty w zakresie prawidłowości prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym modernizacji EGiB oraz cyfryzacji zbiorów i automatyzacji ich funkcjonowania w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 4 marca 2021 r. objęte zostały kontrolą Wojewody Zachodniopomorskiego - Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej<sup>43</sup>. Kontrolą objęto Starostwo i PODGiK. W wystąpieniu pokontrolnym<sup>44</sup> wykazano m. in. nieprawidłowości polegające na:

<sup>37</sup> Gleb brunatnych (BZ) utworzonych z glin różnych rodzajów (gatunek: b). Ponieważ klasyfikator nie wykonał odkrywek na terenie boiska i placu zabaw niemożliwe było porównanie opisów gleb występujących w tej części działki z danymi przedstawionymi w projekcie ustalenia klasyfikacji.

<sup>38</sup> Zakwalifikowano: LsIV, gleby brunatne (B) utworzone z glin (gatunek: i).

<sup>39</sup> W oparciu o opinię biegłych powołanych w trakcie kontroli NIK.

<sup>40</sup> Dz. nr 439/9, obręb Rzęskowo, gmina Gryfice.

<sup>41</sup> Według ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.); dalej: ustawa o lasach.

<sup>42</sup> Lzr - grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych.

<sup>43</sup> Dalej: WIGK.

<sup>44</sup> Znak: GK-1.431.1.3.2021.BW z 5 lipca 2021 r.

- realizacji zadań Starosty jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, określonych w art. 7d ustawy pgk, nie przy pomocy Geodety Powiatowego usytuowanego w strukturach Starostwa, lecz przy pomocy Ośrodka, którym kierował Dyrektor PODGiK, co stanowiło naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 b ustawy pgk;

- przekroczeniu ustawowego terminu na wprowadzanie zmian w bazie ewidencji gruntów i budynków tj. 30 dni od dnia otrzymania dokumentów będących podstawą zmian dla 70 % przypadków kontrolowanych zmian - co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 7 ustawy pgk i § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>45</sup>.

Zalecenia pokontrolne w zakresie struktury organizacyjnej nie zostały zrealizowane do dnia zakończenia kontroli NIK<sup>46</sup>. Dyrektor Ośrodka poinformował organ o sposobie realizacji pozostałych zaleceń.

(akta kontroli str. 488-521)

GP skierował do Zarządu Powiatu Gryfickiego pismo<sup>47</sup> dotyczące potrzeby prawidłowego umiejscowienia stanowiska GP w strukturze organizacyjnej Starostwa oraz przekształcenia jednostki budżetowej pod nazwą PODGiK w Gryficach w „Wydział Geodezji i Kartografii” Starostwa.

(akta kontroli str. 145-146)

**2.7. Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Ośrodku** określono zarządzeniem Dyrektora PODGiK nr 10/2011 z 27 października 2011 r.<sup>48</sup> W związku z potrzebą zwiększenia nadzoru nad pracami klasyfikatorów (w tym terminów realizacji zadań) oraz zapewnienia bezstronności dokonywanych ocen, GP wskazał: *Wybór klasyfikatorów od 1 stycznia 2023 r. odbywać się będzie w oparciu o ustawę zamówień publicznych<sup>49</sup> zaś umowa o przeprowadzenie klasyfikacji będzie zawierana pomiędzy klasyfikatorem a Starostą. (...) Podczas prac polowych klasyfikatorzy nie zawsze wybierają miejsca reprezentatywne odkrywek, co może fałszować ogólny obraz obszaru podlegającego klasyfikacji. W celu minimalizacji takiego ryzyka Dyrektor Ośrodka, który weryfikuje operaty z projektem aktualizacji klasyfikacji gleboznawczej gruntów, stara się uczestniczyć w pracach polowych klasyfikatora.*

W okresie objętym badaniem ww. ryzyka nie zostały przez Starostę zidentyfikowane, poddane analizie i ocenie w sposób formalny wg obowiązujących zasad kontroli zarządczej, nie były też objęte kontrolą wewnętrzną lub audytem.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił: *Zagadnienia związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów nie były przedmiotem analizy i oceny ryzyka oraz nie stanowiły rekomendacji do objęcia ich audytem lub kontrolą wewnętrzną w okresie objętym kontrolą.*

<sup>45</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 393; dalej: rozporządzenie EGiB, uchylone 31 lipca 2021 r.

<sup>46</sup> Wydano zalecenia m. in. w zakresie:

- struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej i usytuowania geodety powiatowego, tj. spełnienie wymogów formalnych przez Geodetę Powiatowego: Podjąć działania, aby zadania z zakresu geodezji i kartografii, o których mowa w art. 7d ustawy pgk, mając na uwadze zapis art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b tej ustawy, Starosta Gryficki realizował przy pomocy Geodety Powiatowego a nie przy pomocy Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, którym kieruje Dyrektor Ośrodka;

- zawiadomienia o zmianach - § 49 rozporządzenia w sprawie EGiB w zw. z art. 24a ust. 2 ustawy pgk, tj. stosownie do § 49 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie EGiB informować odpowiednio o dokonanych zmianach danych ewidencyjnych wynikających z modernizacji właściwe miejscowo jednostki statystyki publicznej i właściwe podmioty ewidencyjne;

- aktualizacji bazy ewidencji gruntów i budynków, tj. zapewnić, aby zmiany w operacie ewidencji gruntów i budynków wprowadzać w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów będących podstawą zmiany, stosownie do art. 24a ust. 7 ustawy pgk i § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB.

<sup>47</sup> Nr GP.660.1.2022 z 3 lutego 2022 r.

<sup>48</sup> Dalej: zasady kontroli zarządczej.

<sup>49</sup> Dotyczy spraw podejmowanych na wnioski. W sprawach wszczynanych z urzędu wybór klasyfikatora odbywał się w trybie zapytania ofertowego w okresie objętym badaniem.

Zagadnienia dotyczące postępowań administracyjnych, w tym dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, prowadzonych w PODGiK nie były objęte audytem wewnętrznym okresie objętym kontrolą

(akta kontroli str. 112, 522-542)

**2.8.** Nadzór nad przeprowadzaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów przez Dyrektora Ośrodka, upoważnionego przez Starostę do prowadzenia postępowań administracyjnych w tym zakresie<sup>50</sup> był niewystarczający. Realizacja ww. zadań nie była w latach 2019-2022 (I kwartał) przedmiotem kontroli wewnętrznych, audytów lub innych udokumentowanych działań nadzorczych, pomimo nieprawidłowości wykazanych w kontroli Wojewody Zachodniopomorskiego i zidentyfikowanych ryzykach podanych przez Dyrektora Ośrodka w toku kontroli NIK.

(akta kontroli str. 107-114, 463-468, 490-521)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W trzech sprawach<sup>51</sup>, z pięciu<sup>52</sup> wszczętych z urzędu po przejęciu zadań przez Ośrodek z wydziału Nil Starostwa, Dyrektor Ośrodka nie przeprowadził postępowania administracyjnego. Decyzje ustalające klasyfikację gruntów wydane zostały w wyniku postępowania przeprowadzonego przez wydział RLIOŚ Starostwa z pominięciem przepisów rozporządzenia w sprawie klasyfikacji<sup>53</sup>. Na podstawie decyzji wydanych po zakończeniu postępowania Dyrektor Ośrodka dokonał zmian w EGIB.

(akta kontroli str. 169-181, 182-222)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił: *Sytuacja, w której wydane decyzje RLIOŚ stanowiły podstawę zmian w EGIB bez wydania decyzji klasyfikacyjnej (...) wynika z błędnej organizacji struktur starostwa i umiejscowienia GP, działającego przy pomocy PODGiK, poza Starostwem Powiatowym. Wielokrotne rozmowy z kolejnymi Starostami miały na celu przekazanie informacji o wymogach ustawy pgk w tej kwestii oraz wynikach kontroli ZW INGK oraz spowodowanie włączenia stanowiska GP w struktury starostwa. Uczestnicząc w przygotowywanych przetargach i rozmowach z klasyfikatorami GP miałby na bieżąco wiedzę o każdej sprawie dotyczącej zmiany klasyfikacji i podobne sytuacje nie miałyby miejsca.*

Ponadto Dyrektor Ośrodka wyjaśnił: *W (...) przedmiotowych sprawach objętych kontrolą nie uczestniczyłem w postępowaniach administracyjnych, dlatego po wpłynięciu do PODGiK decyzji ostatecznych wydanych przez wydział RLIOŚ wprowadzono zmiany do EGIB i odstąpiono od wydania bezprzedmiotowej już decyzji klasyfikacyjnej w trybie przepisów ustawy pgk oraz rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Informowałem tylko Dyrektora wydziału RLIOŚ o tym, że podstawą do wprowadzenia zmian w EGIB jest decyzja o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.*

(akta kontroli str. 476)

2. We wszystkich 30 sprawach prowadzonych przez Ośrodek decyzje w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa. Zgodnie z ww. przepisem załatwienie sprawy

<sup>50</sup> Upoważnienie udzielone zostało przez Starostę 16 grudnia 2019 r., zaś zadania w tym zakresie przeniesiono w regulaminie organizacyjnym Starostwa z 2019 r. z wydziału Nil do RODGiK 31 stycznia 2019 r.

<sup>51</sup> RLIOŚ.6164.410.2019.DA, RLIOŚ.6164.411.2019.DA, RLIOŚ.6164.412.2019.DA.

<sup>52</sup> RLIOŚ.6164.410.2019.DA, RLIOŚ.6164.411.2019.DA, RLIOŚ.6164.412.2019.DA, GP.6623.27.2020, GP.6623.36.2021.

<sup>53</sup> Nie dokonano zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji oraz nie dokonano wyłożenia projektu klasyfikacji do publicznego wglądu zgodnie z § 9 tego rozporządzenia.

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 237 dni.

Ponadto w 19 sprawach prowadzonych przez Ośrodek<sup>54</sup> (63,3%) Dyrektor Ośrodka prowadzący postępowania nie przygotował zawiadomień dla stron o niezalutwieniu sprawy w terminie pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia zgodnie z art. 36 § 1 i 2 kpa.

GP wyjaśnił: *Postępowania w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji mają skomplikowany charakter i wymagają przeprowadzenia czasochłonnego postępowania wyjaśniającego (...). Od 2019 r. sprawy z zakresu prowadzenia klasyfikacji gruntów prowadził jednoosobowo GP z powodu braku pracownika, który posiadałby niezbędną wiedzę w tym zakresie. Dodatkowe obciążenie GP (...) powodowało częste opóźnienia. Ponadto niektóre sprawy dotyczyły aktualizacji dużych obszarów objętych klasyfikacją, co wymuszało większe zaangażowanie czasowe w prowadzeniu postępowań (w tym prac terenowych). Należy przy tym zauważyć, że terminy wykonania projektu klasyfikacji ustalone były pomiędzy klasyfikatorem, a zleceniodawcą. Aby skrócić okres sporządzania projektu klasyfikacji od 1 stycznia 2023 r. nastąpi zmiana sposobu wyboru klasyfikatora, tj. nie przez zleceniodawcę a starostę, poprzez zawarcie z nim umowy na wykonanie prac z określeniem terminu ich wykonania. W każdej sprawie, w której został przekroczony termin realizacji, było wydawane postanowienia o przedłużeniu terminu (...). Przed wydaniem postanowienia GP kontaktował się z klasyfikatorem ustalając przyczynę niedotrzymania terminu. Kilkakrotnie przyczyną był brak kontaktu z właścicielem nieruchomości, co powodowało trudności w ustaleniu terminu oględzin terenowych oraz przedłużające się prace geodezyjne.*

(akta kontroli str. 169-181, 478)

Zgodnie z art. 36 § 1 i 2 kpa o każdym przypadku niezalutwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zalutwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zalutwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

3. We wszystkich 28<sup>55</sup> sprawach prowadzonych na wniosek przez Ośrodek nie przestrzegano zasad określonych w art. 262 § 1 i art. 263 kpa w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i nie wydano w tej sprawie postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 kpa. W przedmiotowych sprawach koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, rozliczając się bezpośrednio z klasyfikatorem, bez udziału Starosty i bez jego wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi. Mogło to – w połączeniu z przyjęciem zasady wyboru klasyfikatora przez wnioskodawcę – stwarzać warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, gdyż wydając opinie znajdowali się w sytuacji konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 169-173)

<sup>54</sup> Nil.6623.9.2019, Nil.6623.7.2019, GP.6623.5.2019, GP.6623.3.2020, GP.6623.4.2020, GP.6623.14.2020, GP.6623.16.2020, GP.6623.19.2020, GP.6623.21.2020, GP.6623.22.2020, GP.6623.25.2020, GP.6623.27.2020, GP.6623.1.2021, GP.6623.9.2021, GP.6623.14.2021, GP.6623.16.2021, GP.6623.28.2021, GP.6623.35.2021, GP.6623.40.2021.

<sup>55</sup> Wszystkie decyzje objęte badaniem wszczęte na wniosek: Nil.6623.8.2019, Nil.6623.9.2019, Nil.6623.7.2019, GP.6623.5.2019, GP.6623.3.2020, GP.6623.4.2020, GP.6623.11.2020, GP.6623.14.2020, GP.6623.16.2020, GP.6623.19.2020, GP.6623.21.2020, GP.6623.22.2020, GP.6623.24.2020, GP.6623.25.2020, GP.6623.1.2021, GP.6623.7.2021, GP.6623.9.2021, GP.6623.14.2021, GP.6623.16.2021, GP.6623.19.2021, GP.6623.22.2021, GP.6623.25.2021, GP.6623.28.2021, GP.6623.31.2021, GP.6623.35.2021, GP.6623.40.2021, GP.6623.1.2022, GP.6623.2.2021.

GP wyjaśnił: *Przyjęte było od lat zwyczajowo, że to osoba zainteresowana sama dokonywała wyboru klasyfikatora z listy klasyfikatorów i sama finansowała te prace, wobec czego nie wydawano postanowienia o wynagrodzeniu klasyfikatora. Jak już wspomniano od 1 stycznia 2023 r. wyboru klasyfikatora będzie dokonywał Starosta.*

(akta kontroli str. 480)

4. Nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów sprawowany był nierzetelnie. W wyniku szczegółowego badania prawidłowości danych ujętych w dwóch projektach ustalenia klasyfikacji stwierdzono niezgodność ze stanem rzeczywistym dotyczącą:

- rodzaju użytku gruntu w części południowej działki nr 100/6, obręb Rogozina określonego jako pastwisko (Ps). W rzeczywistości znajdowało się tam boisko o nawierzchni trawiastej oraz plac zabaw. Użytkowanie tej części działki odpowiadało użytkom gruntowym, zaliczanym do rodzaju terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz) zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>56</sup>. W projekcie klasyfikator wykazał występowanie w tej części działki boiska, mimo to nie wydzielił osobnego konturu użytku gruntowego i nie wykonał w tej części odkrywek. Po wykonaniu projektu klasyfikacji w tej części działki wykonano plac zabaw dziecięcych. Klasyfikator powinien w części południowej przeprowadzić zmianę użytków gruntowych z Ps na Bz. Zmiany wynikające z wydanej decyzji nie zostały wprowadzone<sup>57</sup> do ewidencji gruntów<sup>58</sup>.

GP wyjaśnił: *W projekcie ustalenia klasyfikacji, klasyfikator zaliczył obszar całej działki do konturu opisanego jako 1-PsIV-BZ-b. Na podstawie badania odkrywek glebowych określił gleby jako wytworzone z glin średnich bardzo zlewnych, zbitych, skalistych, darni zwarta, trawy dobrej i średniej jakości (gleby trudne do uprawy jako grunty orne), dlatego zakwalifikowano je do pastwisk trwałych (PsIV). Mając na uwadze dokumentację sporządzoną przez upoważnionego klasyfikatora i geodetę, nie było podstaw do dokonania dodatkowej kontroli terenowej i zakwestionowania zaproponowanych zmian w zakresie rodzaju użytku. Pozytywnie zweryfikowana dokumentacja została dopuszczona jako dowód w sprawie, dając podstawę do wydania decyzji o ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla przedmiotowej działki. Natomiast faktycznie uszedł uwadze organu zapis w sprawozdaniu technicznym, że część działki przy drodze jest wykorzystywana jako boisko. Fakt ten powinien być uwzględniony w wykazie zmian danych ewidencyjnych i mapie zmian sporządzanych przez geodetę uprawnionego biorącego udział w czynnościach klasyfikatora.*

(akta kontroli str. 289-351, 463-468)

- rodzaju użytku gruntu w części konturu zajmującego zachodnią i centralną część działki nr 162/7, obręb Otok (poza konturem Bi) jako pastwisko (Ps). W rzeczywistości był tam trawnik, na którym znajdował się plac zabaw z urządzeniami rekreacyjnymi. Użytkowanie tej części działki odpowiadało użytkom gruntowym, zaliczanym do rodzaju terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (Bz). Klasyfikator w sporządzonym projekcie wykazał występowanie w tej części działki placu zabaw z w/w infrastrukturą. Ponadto w obrębie tego konturu stwierdzono występowanie warstwy powierzchniowej zbudowanej z materiału glebowego wymieszanego z gruzem w postaci

<sup>56</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1390; dalej: nowe rozporządzenie EGIB.

<sup>57</sup> Wg stanu na 5 października 2022 r.

<sup>58</sup> Obiekt został zablokowany w systemie informatycznym z powodu zmian dotyczących budowy obwodnicy Lębork – Trzebiatów.

kawałków asfaltu, betonu, ceramiki, cegieł i szkła. Zgodnie z art. 20 ustawy pgk grunty inne niż rolne i leśne nie podlegają klasyfikacji bonitacyjnej. Gruntów tych nie należało również klasyfikować do odpowiedniego typu, rodzaju i gatunku ze względu na ich degradację. Klasyfikator w projekcie ustalenia klasyfikacji powinien wskazać na potrzebę rekultywacji terenu w obrębie konturu oznaczonego jako pastwisko (Ps, wcześniej RIIIb), zgodnie z ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>59</sup>.

GP wyjaśnił: *Ze złożonej dokumentacji nie wynikało jednoznacznie, że widoczny na załączonym do operatu zdjęciu plac zabaw z urządzeniami rekreacyjnymi znajduje się w całości na konturze „Ps”, czy też na istniejącym już wcześniej „Bi”. Jeśli tak było, to klasyfikator powinien ten fakt wykazać na mapie klasyfikacyjnej, w protokole z przeprowadzonej klasyfikacji i sprawozdaniu technicznym, a geodeta uwzględnić to w wykazie zmian danych ewidencyjnych i mapie zmian jako użytek „Bz”. Wobec braku wiedzy o jednoznacznej lokalizacji placu zabaw na konkretnym konturze, organ mając na uwadze prawidłowo sporządzoną przez klasyfikatora i geodetę dokumentację projektu ustalenia klasyfikacji, nie miał podstaw do kwestionowania zaproponowanych zmian i dokonania kontroli terenowej.*

(akta kontroli str. 352-430, 466)

5. W latach 2017-2022 (I kwartał) EGiB prowadzona była w Ośrodku. W dziewięciu postępowaniach<sup>60</sup>, spośród wszystkich 50 objętych badaniem, aktualizacji danych w EGiB dokonano z przekroczeniem terminu, o którym mowa w § 47 ust. 1 rozporządzenia EGiB, tj. niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych<sup>61</sup>.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił: *Na nieterminowe wprowadzenie zmian do operatu ewidencji gruntów i budynków nakłada się kilka czynników, m. in. zbyt mała liczba osób zatrudnionych do wprowadzenia zmian w EGiB, rosnąca tendencja ilości zmian do wprowadzenia, zwiększone zakresy obowiązków dotyczących kontroli i zmian w części graficznej operatu. Niektórych zmian nie można wprowadzić w wymaganym czasie z powodu zablokowania wcześniej zarejestrowanych (techniczne uwarunkowania programu).*

(akta kontroli str. 178-181, 480, 543-564)

6. W jednej sprawie zakończonej decyzją Starosty nr Nil.6623.11.2017 z 23 marca 2018 r. nie przekazano informacji o zmianach dokonanych w EGiB do właściwej gminy. Natomiast:

- w 29 sprawach<sup>62</sup> (58% objętych badaniem) przekazano zawiadomienia o zmianach w EGiB właściwym urzędom gmin w terminie od 19 do 274 dni

<sup>59</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie gruntów.

<sup>60</sup> Nil.6623.11.2017 (44 dni, od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna do dnia dokonania wpisu), Nil.6623.16.2017 (33 dni), Nil.6623.5.2018 (170), RLiOŚ.6164.519.2018.DA (47 dni), RLiOŚ.6164.518.2018.DA (81 dni), RLiOŚ.6164.410.2019.DA (35 dni), GP.6623.14.2020 (238 dni), GP.6623.7.2021 (39 dni), GP.6623.22.2021 (37 dni).

<sup>61</sup> Od 31 lipca 2021 r. terminu, o którym mowa w art. 23 ust. 7 pgk, tj. Starosta niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów, o których mowa w ust. 1-3, wpisuje dane z nich wynikające do ewidencji gruntów i budynków oraz do rejestru cen nieruchomości w zakresie wynikającym z tej ewidencji lub rejestru. Na podstawie informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od organów podatkowych właściwych w sprawach podatku rolnego, leśnego oraz podatku od nieruchomości ustalono, że różnica w naliczeniu wskazanych podatków spowodowana wprowadzeniem zmian w EGiB z uchybieniem terminu wyniosła 50 zł na niekorzyść gmin i 162 zł na niekorzyść podatnika.

<sup>62</sup> RLiOŚ.6164.431.2017.DA (108 dni), RLiOŚ.6164.432.2017.DA (19 dni), RLiOŚ.6164.437.2017.DA (188 dni), GiGN.6623.1.2017 (42 dni), Nil.6623.2.7.2018 (200 dni), Nil.6623.4.2018 (181 dni), Nil.6623.5.2018 (194 dni), RLiOŚ.6164.519.2018.DA (73 dni), RLiOŚ.6164.520.2018.DA (44 dni), RLiOŚ.6164.518.2018.DA (159 dni), Nil.6623.9.2019 (108 dni), GP.6623.5.2019 (82 dni), RLiOŚ.6164.410.2019.DA (44 dni), RLiOŚ.6164.411.2019.DA (117 dni), RLiOŚ.6164.412.2019.DA (42 dni), GP.6623.4.2020 (77 dni),

od dnia dokonania tych zmian, w tym osiem spraw przekazanych po 30 lipca 2021 r. w terminie od 46 do 144 dni od dnia dokonania tych zmian w EGiB;  
- w pozostałych 20 sprawach objętych badaniem nie odnotowano daty przekazania informacji o zmianach dokonanych w EGiB do właściwej gminy w dokumentacji prowadzonej przez PODGiK.

Zgodnie z § 49 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia EGiB o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych starosta zawiadamia: organy podatkowe – w wypadku zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego. Stosownie do § 35 ust. 1 nowego rozporządzenia EGiB o powyższych zmianach starosta zawiadamia w ciągu 14 dni od dokonania zmiany w ewidencji.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił: *Zmiana nr 22/2018 dotycząca decyzji Starosty Nil.6623.11.2017 z 23 marca 2018 r. została wprowadzona jako zmiana niezintegrowana, która nie wywołała zmiany klasyfikacji. Organ EGiB oczekiwał, że do tej zmiany dołączona będzie decyzja wydana przez wydział RLIOŚ (dotycząca zalesienia gruntów), dlatego została wprowadzona jako zmiana niezintegrowana (tzw. zmiana pusta), która nie wywołała zmiany klasyfikacji. Dokonano zawiadomienia o zmianie klasyfikacji w działce objętej ww. wymienioną decyzją 6 lipca 2022 r.*

Decyzja dotycząca udatności upraw gruntów zalesionych w przedmiotowej sprawie była wydana przez Starostę 22 listopada 2017 r., co oznacza, że informację o zmianach w EGiB przekazano do właściwej gminy po upływie 1 667 dni od daty uprawomocnienia się decyzji nr Nil.6623.11.2017.

*Zawiadomienie o zmianach są odbierane i kwitowane przez pracowników właściwych gmin w momencie wizyty w siedzibie PODGiK, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami takiej formy odbioru z gminami (ze względów ekonomicznych). Od listopada 2022 r. przyjmujemy nową formę zawiadomienia – raz na tydzień poprzez wysłanie listu pocztą tradycyjną.*

(akta kontroli str. 178-181, 472, 480-481)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów sprawowany był nierzetelnie. W wyniku szczegółowego badania prawidłowości danych ujętych w dwóch projektach ustalenia klasyfikacji stwierdzono niezgodność rodzaju użytku ze stanem rzeczywistym. Realizacja zadań z tego zakresu nie była przedmiotem udokumentowanych działań nadzorczych. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w badanych postępowaniach w zakresie zgodności z przepisami prawa oraz skuteczności i terminowości działań, co może świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej Dyrektora Ośrodka pełniącego obowiązki Geodety Powiatowego w tym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

---

GP.6623.11.2020 (65 dni), GP.6623.14.2020 (274 dni), GP.6623.19.2020 (97 dni), GP.6623.25.2020 (84 dni), GP.6623.27.2020 (109 dni). Po 30 lipca 2021 r.: GP.6623.7.2021 (90 dni), GP.6623.19.2021 (46 dni), GP.6623.25.2021 (46 dni), GP.6623.31.2021 (38 dni), GP.6623.36.2021 (40 dni), GP.6623.40.2021 (144 dni), GP.6623.1.2022 (55 dni), GP.6623.2.2022 (55 dni).

2. Przestrzeganie zasad w odniesieniu do kosztów poniesionych na wynagrodzenie klasyfikatora i wydawanie w tych sprawach postanowień.
3. Zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych.
4. Terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, w przypadku niezłaatwienia sprawy w terminie odpowiednie zawiadamianie stron.
5. Terminowe dokonywanie zmian w EGiB.
6. Przekazywanie do właściwych gmin informacji o dokonanych zmianach w EGiB bez zbędnej zwłoki.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 24 października 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie  
Dyrektor

Kontroler

Marzena Guzierowicz  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*