



Potrzebne zmiany w prawie geodezyjnym i kartograficznym

Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

SYLWIA WOŹNIAK-WASZAK, TOMASZ SOBECKI

Grunty rolne i leśne podlegające klasyfikacji gleboznawczej obejmują w Polsce obszar o powierzchni ok. 20 mln hektarów. Zasady i metody jej wykonania oraz kompetencje wymagane od osób przeprowadzających klasyfikację nie zostały określone w aktach prawnych, mimo że jej wyniki są ujmowane w ewidencji gruntów i budynków – jednym z ważniejszych rejestrów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli zbadła¹, czy starostowie odpowiedzialni za prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w powiatach zapewniły jej właściwy poziom merytoryczny. Nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich jednostkach objętych kontrolą. Miały one charakter systemowy i wynikały przede wszystkim z nieokreślenia ustawowych wymagań dla kandydatów na klasyfikatorów, zasad ich upoważniania do przeprowadzania tych zadań oraz właściwego nadzoru nad prowadzeniem postępowań.

Wstęp

Gleboznawcza klasyfikacja gruntów przeprowadzona w Polsce w latach 50., 60. i 70. ubiegłego wieku nadal stanowi podstawowe źródło danych o glebach, choć od tamtego czasu zmienił się znacznie sposób ich użytkowania, co może wpływać na zmianę klasy bonitacyjnej.

Artykuł 20 ust. 3 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne² stanowi, że grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju, na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 12 P.g.k., przez gleboznawczą

¹ Artykuł opracowano m.in. na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*, nr ewid. 28/2021/P/20/059/LBY, oraz *Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów*, nr ewid. 164/2022/P/22/053/LBY. Ww. kontrole przeprowadzono w 24 starostwach powiatowych z województw: kujawsko-pomorskiego (11), łódzkiego (3), podlaskiego (2), warmińsko-mazurskiego (4), zachodniopomorskiego (4) oraz w jednej samodzielnej jednostce organizacyjnej powiatu. Badaniami objęto lata, odpowiednio: 2015–2020 (III kwartał) oraz 2017–2022 (I kwartał).

² Dz.U. z 2023 r. poz. 1752, dalej P.g.k.

klasyfikację gruntów rozumie się podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych. Jest to zatem procedura wyodrębniona z postępowań dotyczących wpisów w ewidencji gruntów i budynków³; kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, która stanowi podstawę dokonywania wpisów w tej ewidencji. W wyroku z 16 listopada 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁴ stwierdził, że dokonanie zmian w ewidencji gruntów i budynków dotyczących oznaczeń użytków gruntowych i klas gleboznawczych z pominięciem procedury gleboznawczej klasyfikacji gruntów stanowi rażące naruszenia prawa oraz jest podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji starosty o dokonaniu wpisu do ewidencji. Wymienioną procedurę, zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁵, przeprowadza starosta z urzędu albo na wniosek właściciela gruntów podlegających klasyfikacji bądź innego władającego nimi, wykazanego w EGiB. Starosta jest również organem prowadzącym EGiB, a zebrane w niej dane stanowią podstawę planowania gospodarczego i przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych (art. 21 P.g.k.).

Gleboznawcza klasyfikacja gruntów składa się z dwóch zasadniczych etapów: przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych w terenie, a następnie sporządzenia projektu ustalania klasyfikacji. Powinna je poprzedzać analiza materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny. Badania terenowe gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadza osoba upoważniona przez starostę, zwana klasyfikatorem⁶. Obowiązujące regulacje ustawowe nie określają kryteriów wyboru, ani wymagań kwalifikacyjnych dla takich osób. W konsekwencji klasyfikatorem może zostać dowolna osoba upoważniona przez starostę. Brak regulacji powoduje wysokie ryzyko nieprawidłowego przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz błędnego określania rodzajów użytków gruntowych, typów, rodzajów i gatunków gleb oraz ich klas bonitacyjnych.

Ustalenia kontroli

Brak ustawowych wymogów dotyczących wyboru klasyfikatorów był, jak stwierdziła NIK w objętych kontrolą powiatach, powodem niejednolitego prowadzenia postępowań. Spośród 24 starostw 16 działało w sposób nietransparentny, ponieważ nie określiło i nie podało do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. Dalsze ustalenia NIK wskazały, że w każdym z pozostałych ośmiu starostw procedury

³ Dalej EGiB.

⁴ Sygn. akt. IV SA/Wa 1320/09, LEX nr 588368.

⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 1246, dalej rozporządzenie w sprawie klasyfikacji albo rozporządzenie.

⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 11.2.2014, sygn. akt: II SA/Bk 666/13, LEX nr 1513129, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.6.2019, sygn. akt: I OSK 2295/18, LEX nr 2680115, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29.4.2019, sygn. akt: I OSK 2255/18, LEX nr 2676859.



dotyczące wyboru określały odmienne wymagania stawiane osobom ubiegającym się o prawo do wykonywania klasyfikacji gruntów na terenie danego powiatu.

Kontrola NIK ujawniła ponadto, że w 28% zbadanych postępowań (360 z 1296) zaniechano wyznaczenia klasyfikatorów do wykonania czynności w konkretnych sprawach, mimo że zgodnie z orzecznictwem⁷ oraz poglądem Polskiego Stowarzyszenia Klasyfikatorów Gruntów⁸ operat klasyfikacyjny stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Klasyfikatorzy posiadali jedynie ogólne upoważnienia starostów, a nawet przeprowadzali czynności bez upoważnienia. Zdaniem NIK tzw. ogólne upoważnienie nie pozwala na ustalenie, który z klasyfikatorów posiadał umocowanie właściwego starosty do realizacji czynności w konkretnej sprawie. Głównym powodem tej nieprawidłowości był brak uregulowań dotyczących nadawania uprawnień klasyfikatorom.

Dodatkowo ustalenia NIK wykazały, że w ponad połowie kontrolowanych jednostek w postępowaniach prowadzonych na wniosek w sposób niejednoznaczny dokonywano wyboru klasyfikatora, ujawniono też praktykę podejmowania czynności przez osoby wybrane

przez wnioskodawców. W rezultacie gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadzały osoby bezpośrednio opłacane przez ich właścicieli. Mogło to skutkować zaniżaniem klasy ziemi, a w konsekwencji – odprowadzaniem mniejszych podatków i unikaniem opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Warto również podkreślić, że w 17% zbadanych spraw protokoły będące częściami projektów ustalenia klasyfikacji, które zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia opracowują klasyfikatorzy po przeprowadzeniu odpowiednich czynności w terenie, zostały sporządzone przed złożeniem w starostwach wniosków o przeprowadzenie klasyfikacji albo w dniu ich złożenia. W skrajnym przypadku było to 418 dni przed złożeniem w starostwie stosownego wniosku. Sporządzenie operatu klasyfikacyjnego przed wszczęciem postępowania administracyjnego oznacza, że etap ten – oraz dwa wcześniejsze⁹ – odbyły się z pominięciem organu odpowiedzialnego za przeprowadzenie klasyfikacji. Doszło więc do sytuacji, w których klasyfikacje w dużej mierze były przeprowadzane przez wnioskodawców, a nie starostów, czyli z naruszeniem § 3 rozporządzenia. Doprowadzono w ten sposób do nieuprawnionego scedowania władztwa publicznego

⁷ Zgodnie z wyrokami NSA z 29.4.2019, sygn. akt I OSK 2255/18 i z 6.6.2019, sygn. akt I OSK 2295/18 – operat techniczny sporządzony przez klasyfikatora stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 ustawy z 14.6.1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775, dalej k.p.a.). Cyt. za A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII: „W postanowieniu o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłych organ administracji publicznej powinien szczegółowo i precyzyjnie określić zakres i przedmiot opinii. Opinią biegłego jest opinia osoby, do której zwrócił się organ.”

⁸ Patrz <<http://www.pskg.org.pl/images/materials/zasady.pdf>>.

⁹ Tj. analiza niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny oraz przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie.

na stronę zainteresowaną rozstrzygnięciem sprawy. Należy również zauważyć, że spośród 1017 zbadanych postępowań prowadzonych na wnioski, aż w 771 (76%) nie ustalono w drodze postanowień: kosztów postępowań, osób zobowiązanych do ich poniesienia, terminu i sposobu ich uiszczenia, choć do tego zobowiązywał art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Z powodu braku regulacji w przepisach szczegółowych zasady dotyczące opłat i kosztów w postępowaniu administracyjnym określają przepisy k.p.a. Należności klasyfikatora, zaliczane na podstawie art. 263 § 1 k.p.a. do kosztów postępowania, obciążają stronę, jeżeli zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie (art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a.). Wysokość tych kosztów, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia ustala w drodze postanowienia organ administracji publicznej, jednocześnie z wydaniem decyzji (art. 264 § 1 k.p.a.)¹⁰. W rezultacie dopuszczono do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, ponieważ osoby, które winny działać w postępowaniu w charakterze powołanego przez starostę biegłego, wydając opinie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, znajdowały się

w sytuacji podwójnej lojalności, tj. wobec interesu publicznego oraz prywatnego. Taki konflikt interesów¹¹ uznawany jest za jeden z mechanizmów korupcyjnych¹². Nie dziwi więc, że kontrolerzy NIK oraz powołani biegli i specjaliści po oględzinach w terenie¹³ wykryli dane niezgodne ze stanem faktycznym w 80% weryfikowanych operatów klasyfikacyjnych, w tym nieprawidłowo określoną klasę bonitacyjną (w 24 przypadkach z 58 badanych), typ, gatunek i rodzaj gleby oraz rodzaj użytku gruntowego.

Czynności w terenie są jednym z najistotniejszych elementów służących opracowaniu projektu ustalenia klasyfikacji, a także podstawą ustaleń w prowadzonym postępowaniu. Podejmowane w trakcie kontroli prace terenowe polegały m.in. na dokonywaniu wkopów w pokrywie glebowej, a ich liczbę określał biegły powołany przez NIK. Robiono je najczęściej w punktach wskazanych na mapach załączonych do projektów ustalenia klasyfikacji jako miejscach odkrywek wykonanych przez klasyfikatora. Co znamienne, w żadnym z kontrolowanych miejscach nie natrafiono na ślady po wcześniejszych pracach. Mogło to być spowodowane zastosowaniem przez klasyfikatora laski

¹⁰ Por. Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Departament Gospodarki Ziemią) z 9.10.2013, znak GZge-641-21/13, wyrok NSA z 29.4.2019, sygn. akt: I OSK 2255/18, LEX nr 2676859.

¹¹ Np. M. Kulesza, M. Niziołek: *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer Polska 2010, s. 190; W. Drobny, M. Mazuryk (red.), P. Zuzankiewicz: *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, LEX 2012; *Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać? Poradnik dla pracowników administracji rządowej*, Warszawa 2015 <<https://antykorupcja.gov.pl/ak/konflikt/11895,Konflikt-interesow-Czym-jest-i-jak-go-unikac.html>>; P. Suwaj: *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Oficyna 2009.

¹² Patrz np. *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020* <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf>>, s. 6.

¹³ Oględzinom poddano działki należące do podmiotów publicznych, gdyż NIK nie ma uprawnień do kontrolowania własności osób prywatnych.



gleboznawczej zamiast pracochłonnego wykonywania odkrywki. Tymczasem tylko ta metoda umożliwia sporządzenie kompleksowego opisu profilu glebowego, określenie jej podstawowych właściwości oraz pobranie próbek do dalszych analiz laboratoryjnych.

W § 8 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia zawarto katalog elementów, które powinny być ujęte w projekcie ustalenia klasyfikacji. Na podstawie wyników klasyfikacji starosta wydaje decyzje, a zatem odpowiada za poprawność czynności specjalisty w tej dziedzinie. Analiza dokumentacji sporządzonej przez klasyfikatorów wykazała, że nie zapewniono jej rzetelnej weryfikacji. W 251 z 1296 (19%) zbadanych postępowań zostały naruszone wymogi dotyczące opracowania map klasyfikacji, które stanowiły integralną część stosownych decyzji i razem z protokołami klasyfikacyjnymi składały się na projekt ustalenia klasyfikacji. Ujawniono przypadki wydania decyzji, które nie zawierały map klasyfikacji lub mapy ewidencyjne nie posiadały wszystkich elementów wskazanych w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia. Natomiast w 231 postępowaniach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji, mimo że protokoły klasyfikacyjne nie spełniały wymogów tego aktu. Starosta, będący z mocy prawa organem powierzającym klasyfikatorom przeprowadzenie czynności w terenie, nie wyegzekwował od nich sporządzenia protokołów zawierających wszystkie wymagane

elementy wskazane w § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia.

Kolejne zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości dotyczyły przeklasyfikowania gruntów niebędących rolnymi lub leśnymi. Było to działanie niezgodne z art. 20 ust. 3 P.g.k., który stanowi, że postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów może dotyczyć wyłącznie określonego rodzaju grupy użytków gruntowych, tj. gruntów rolnych bądź leśnych. Decyzją klasyfikacyjną wolno określić na nowo wyłącznie rodzaj użytku gruntowego w ramach danej grupy użytków rolnych bądź leśnych, a nie pomiędzy różnymi grupami. Wykluczone jest zatem wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, w wyniku której grunty niezaliczone do tej pory do żadnego z rodzajów gruntów rolnych bądź leśnych zostaną do nich włączone, ponieważ „dokonywanie kwalifikacyjnych przesunięć pomiędzy różnymi grupami użytków gruntowych nie należy do kompetencji klasyfikatora ani organu wydającego decyzję o ustaleniu klasyfikacji”¹⁴. W tym kontekście należy również wspomnieć, że z kolei na terenie ośmiu objętych kontrolą powiatów zaniechano sklasyfikowania z urzędu gruntów zmeliorowanych, po zalesieniu i niesklasyfikowanych, co stanowiło naruszenie § 4 pkt 1, 2 i 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

Kontrolerzy NIK ujawnili także trzy przypadki wydania przez starostę decyzji zmieniających oznaczenie grup użytków

¹⁴ Patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 28.7.2020, sygn. akt II SA/Bk 251/20, LEX nr 3044230; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17.4.2019, sygn. akt IV SA/Po 760/18.

gruntowych z rolnych na zabudowane i zurbanizowane, z pominięciem przepisów ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁵. Zmiany dokonano, mimo że w odniesieniu do działek poddanych klasyfikacjom, oznaczonych w ewidencji jako grunty orne R klasy II i IIIa, nie wydano wymaganych na podstawie art. 11 ustawy decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji rolnej. W jednym przypadku działki objęte decyzją znajdowały się w obszarze, dla którego należało sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 w zw. ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów¹⁶ zmiana przeznaczenia tych gruntów powinna być więc dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i poprzedzona uzyskaniem zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W jednej z tych spraw klasyfikator wskazywał na degradację (m.in. zagruzowanie) części gruntów rolnych, podczas gdy m.in. artykuły 3, 15 i 20 ustawy o ochronie gruntów wskazują na konieczność ochrony gruntów rolnych, która polega np. na nieprzeznaczaniu ich na cele nierolnicze i nieleśne, zapobieganiu degradacji oraz rekultywacji. W tej sytuacji klasyfikator powinien dokonać odpowiedniego zgłoszenia staroście, a nie dokonywać zmiany użytku z rolnego na nierolny, gdyż stwierdzenie degradacji gruntów nie jest podstawą do ich wyłączenia

z produkcji rolnej. Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej we wskazanych sprawach, przy zachowaniu przepisów ustawy o ochronie gruntów, wymagałoby wniesienia stosownych opłat w wysokości co najmniej 1702,5 tys. zł.

Kontrolerzy NIK wykazali, że w 222 postępowaniach (17% zbadanych) naruszono prawo strony do zapoznania się z projektem ustalenia klasyfikacji przed wydaniem decyzji i złożenia ewentualnych zastrzeżeń. W sprawach prowadzonych na wniosek nie informowano stron o uprawnieniu do składania zastrzeżeń do operatu klasyfikacyjnego, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Z kolei w 50 postępowaniach wydano decyzje o ustaleniu klasyfikacji gruntów przed upływem 14 dni od zawiadomienia właścicieli o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. Stanowiło to naruszenie § 10 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia.

Kolejna zidentyfikowana nieprawidłowość polegała na naruszeniu wymogów dotyczących zawiadomiania o wszczęciu postępowania. W 38% zbadanych postępowań prowadzonych z urzędu sporządzone zawiadomienia nie zawierały wszystkich elementów wynikających z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. I tak np. nie wskazywano podstawy prawnej przeprowadzenia klasyfikacji, miejsca i terminu rozpoczęcia czynności w terenie, harmonogramu klasyfikacji czy też imienia i nazwiska klasyfikatora.

¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2409, dalej ustawa o ochronie gruntów.

¹⁶ Nie zachodziły przy tym wyłączenia określone w art. 7 ust. 1a i 2a ustawy o ochronie gruntów.



Wyniki kontroli wykazały, że w ponad połowie zbadanych spraw decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. W 692 przypadkach (53%) nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki i nowych terminach, do czego zobowiązywał art. 36 k.p.a. Najdłuższe postępowanie trwało 740 dni. Ponadto w czterech (z 24) skontrolowanych starostwach w ogóle nie wydano decyzji o ustaleniu klasyfikacji, mimo złożonych wniosków i upływu – w skrajnym przypadku 1942 dni¹⁷, a stron nie zawiadomiono o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki i nowych terminach ich wykonania. Przyczyną tego stanu było m.in. oczekiwanie na przedłożenie operatów przez klasyfikatorów, co częściowo wynikało z przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych przez osoby wskazane i opłacone przez wnioskodawców.

Poza prowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów obowiązkiem starosty – wynikającym z art. 7d pkt 1 lit. a P.g.k. – jest prowadzenie ewidencji gruntów i budynków dla obszaru powiatu. Zgodnie z art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. b P.g.k. informacje zawarte w EGiB podlegają aktualizacji z urzędu, jeżeli ich zmiany wynikają m.in. z ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawach o zatwierdzeniu gleboznawczej klasyfikacji gruntu (art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. g P.g.k.). Zadaniem

starosty związanym z prowadzeniem EGiB jest np. utrzymanie aktualnego operatu ewidencyjnego, czyli zgodnego z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. Według art. 23 ust. 7 P.g.k.¹⁸ aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie, nie później niż 30 dni od otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. Oznacza to, że jego obowiązkiem jest dokonanie zmian w EGiB wynikających z wydanych przez siebie decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów najpóźniej 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Jednak w 21% zbadanych przez Izbę spraw zmiany wprowadzono do EGiB po upływie tego terminu – w skrajnym przypadku dokonano jej po czterech latach i ośmiu miesiącach.

W wypadku zmiany danych mających wpływ na wysokość podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego starosta zawiadamia organy podatkowe w ciągu 14 dni, stosownie do § 35 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁹. Jednakże, jak wykazały ustalenia kontroli, w 404 (31%) zbadanych postępowaniach zawiadomienia o zmianach dokonanych w EGiB, wynikających z prawomocnych decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przekazano po tym terminie. Opóźnienia stwierdzono w 18 (z 24) skontrolowanych

¹⁷ Tj. na dzień zakończenia kontroli NIK.

¹⁸ A także wcześniej obowiązującego § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.3.2001 w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019 r. poz. 393) – uchylonego 31.7.2021.

¹⁹ Dz.U. poz. 1390, ze zm.

starostwach. W skrajnych przypadkach organy podatkowe zostały zawiadomione o zmianach w EGiB po czterech latach i ośmiu miesiącach. Należy mieć na uwadze, że dane z ewidencji gruntów i budynków mają istotne znaczenie dla określenia prawidłowej wysokości podatku i są wiążące dla organów podatkowych.

Podsumowanie i wnioski

Z kontroli przeprowadzonej przez Izbę jednoznacznie wynika, że działania starostów nie zapewniły prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a ich nadzór nad prowadzonymi postępowaniami był niewystarczający. Skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości potwierdziły niewłaściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej w tym obszarze. W większości jednostek ryzyko nie zostało zidentyfikowane lub określono je na niskim poziomie. Uniemożliwiało to wypracowanie skutecznych mechanizmów kontrolnych.

NIK sformułowała w wystąpieniach pokontrolnych 171 wniosków, m.in. dotyczących zwiększenia nadzoru nad prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych,

zwłaszcza w celu zapewnienia prawidłowości i rzetelności danych wykazywanych w projektach ustalenia klasyfikacji czy też uaktualnienia danych ewidencyjnych.

We wniosku pokontrolnym skierowanym do Ministra Rozwoju i Technologii NIK zaakcentowała konieczność sfinalizowania działań zmierzających do wprowadzenia zmian w prawie geodezyjnym i kartograficznym, określających niezbędne kwalifikacje dla osób przeprowadzających czynności klasyfikacyjne w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu merytorycznego wydawanych przez nie opinii. Izba sformułowała wniosek już w kwietniu 2021 r. i wciąż pozostaje on aktualny.

SYLWIA WOŹNIAK-WASZAK

doradca ekonomiczny,
Delegatura NIK w Bydgoszczy

dr TOMASZ SOBECKI

p.o. dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy,
Akademia Wymiaru Sprawiedliwości
ORCID: 0000-0001-6010-3528

Słowa kluczowe: klasyfikator, gleboznawcza klasyfikacja gruntów, operat klasyfikacyjny, ewidencja gruntów i budynków, ochrona gruntów

Bibliografia:

1. Drobny W., Mazuryk M. (red.), Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, LEX 2012.
2. *Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać? Poradnik dla pracowników administracji rządowej*, Warszawa 2015.
3. Kulesza M., Niziołek M.: *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer Polska 2010.



4. Suwaj P.: *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer 2009.
5. Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2020.

ABSTRACT

Soil-Science Based Classification of Land – Changes in Geodetic and Cartographic Laws Needed

The objective of the article is to present, on the basis of the audit conducted by the Supreme Audit Office, the rules for soil-science based classification of land, including selection and authorising of persons to perform it. Proper classification of land is of key importance, and the binding legal regulations do not set forth criteria for selection nor requirements for experts. The results of the audit indicated deficiencies already at the stage of selecting classification experts. Due to the lack of legal regulations, local governors acted in an inconsistent and non-transparent way, since in most cases the requirements that these experts have to possess were not defined nor publicly announced. The binding regulations do not set forth qualification requirements nor criteria for selecting persons responsible for soil-science based classification of land. Without more detailed regulations it is not possible to ensure the proper quality of these tasks, or to provide transparency in classification experts selection process. The audit also revealed that classification of land was in fact made at the request of land owners and by experts they hired. This could have led to lowered land classes and consequently – to lowered taxes or evasion of payments for excluding land from rural or forest production. In some cases, protocols on classification were drawn up already before starting administrative proceedings, so without the body responsible for classification. Considering that land owners selected classification experts themselves and paid them directly, without involvement of local authorities, land owners in fact had the authority of public bodies in the area of soil science. Also, the objectivity and independence of classification experts were infringed, and conditions in which they provided their opinions gave rise to a conflict of interests.

SYLWIA WOŹNIAK-WASZAK

economic advisor,
Regional Branch of NIK in Bydgoszcz

TOMASZ SOBECKI, PhD

acting director of the Regional Branch of NIK in Bydgoszcz
Academy of Justice
ORCID: 0000-0001-6010-3528

Key words: classification expert, soil-science classification of land, classification study, land and building register, land protection