



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL. 410.013.03.2022

Pan
Michał Kochanowski
Starosta Powiatu Kętrzyńskiego
ul. Plac Grunwaldzki 1, 11-400 Kętrzyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/053 - Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kętrzynie, Plac Grunwaldzki 1, 11-400 Kętrzyn (dalej: „Starostwo” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kochanowski – Starosta Powiatu Kętrzyńskiego ¹ , od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Starosty pełnili: – Ryszard Henryk Niedziółka od 12 grudnia 2014 r. do 26 lutego 2018 r., – Jarosław Pieniak od 26 lutego do 22 listopada 2018 r.
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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Marcin Wójcik, Starszy Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/81/2022 z 14 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Dalej: „Starosta”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starostwo było organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, gdyż m.in. przypisano je zarówno jednej z komórek organizacyjnych jak i poszczególnym pracownikom. Nie wywiązano się jednak z ustawowego obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na obszarze powiatu, gdyż informacje te zamieszczono na stronie BIP Starostwa dopiero w toku kontroli NIK.

W Starostwie sprawowano nadzór nad realizacją zadań związanych z klasyfikacją gruntów, jednakże nie był on w pełni skuteczny. Nieprawidłowości stwierdzono, bowiem w większości badanych postępowań w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów (62%), a dotyczyły one głównie:

- nieprzestrzegania terminów na wydanie decyzji (18% badanych spraw),
- niewyznaczeniu klasyfikatora do wykonania czynności w postępowaniach prowadzonych na wniosek strony (48%),
- nieterminowego dokonania zmian w Ewidencji Gruntów i Budynków⁴ (18%),
- nierzetelnego weryfikowania operatów z klasyfikacji gruntów składanych w ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (42%).

Na podstawie badań przeprowadzonych z udziałem powołanego przez NIK biegłego stwierdzono jeden przypadek niezasadnej zmiany klasy gruntu⁵ z RIIIb na RIVa oraz jeden przypadek braku zgodności danych w zawartych w EGIB ze stanem faktycznym⁶, w zakresie klasy bonitacyjnej gruntu⁷.

NIK zwraca jednocześnie uwagę, że liczba stwierdzonych nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach malała w kolejnych latach okresu objętego kontrolą, a zadania związane z klasyfikacją gruntów zostały ujęte w przeprowadzonej w 2021 r. analizie ryzyka.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Powierzanie wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Opis stanu faktycznego

1.1 W latach 2017-2022 (I kw.) Starosta wydał 222 decyzje administracyjne w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (31 w 2017 r., 31 w 2018 r., 51 w 2019 r., 57 w 2020 r., 47 w 2021 r. i 5 w I kwartale 2022 r.). Powierzchnia gruntów objęta klasyfikacją w ww. okresie wyniosła 1 609,58 ha, z czego 1 419,39 ha (88,2%) zostało przeklasyfikowanych na wniosek i 190,19 ha (11,8%) z urzędu.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „EGIB”.

⁵ Zmiana dokonana na podstawie decyzji Starosty nr GKN-O.6623.26.2021 z 6 października 2021 r., której podstawą był operat techniczny nr P.2808.2021.854 sporządzony przez upoważnionego przez Starostę klasyfikatora.

⁶ Stan na 6 września 2022 r.

⁷ Kontur RIVa powinien zostać przeklasyfikowany, jako Bz.

⁸ 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.

Decyzje wydane po przeprowadzeniu klasyfikacji gruntów z urzędu dotyczyły: w trzech przypadkach gruntów po ich zalesieniu (§ 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów⁹), a w 36 przypadkach gruntów, na których Starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków (§ 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji), z czego w sześciu przypadkach wydano decyzję zmieniającą klasę gruntu, a w pozostałych 30 nie stwierdzono zmiany klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 3-5)

1.2 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa¹⁰ zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały powierzone Wydziałowi Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości¹¹. Od 14 maja 2020 r. zadanie przypisano Powiatowemu Ośrodkowi Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej funkcjonującemu w ramach Wydziału.

Zadania z zakresu klasyfikacji gruntów były przypisywane poszczególnym pracownikom w formie pisemnej. Osoby bezpośrednio nadzorujące posiadały wykształcenie wyższe w zakresie geodezji i kartografii. W okresie objętym kontrolą Naczelnik Wydziału pełniąc jednocześnie funkcję Geodety Powiatowego¹² oraz pracownik, któremu przypisano zadania z zakresu klasyfikacji odbyły po jednym szkoleniu z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹³.

Zadania Wydziału w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały wymienione na stronie BIP wśród podstawowych zadań należących do tego Wydziału. Na stronie BIP nie było jednak informacji o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw z tego zakresu.

(akta kontroli str. 6, 58-68, 105-123)

1.3 Do marca 2021 r. w sprawach prowadzonych na wniosek, czynności klasyfikacyjne przeprowadzała osoba zaproponowana przez wnioskodawcę i wskazana we wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji skierowanym do Starosty. Starosta każdorazowo wydawał upoważnienie dla klasyfikatora dla danej sprawy. Koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bezpośrednio (Starostwo nie posiadało informacji o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi).

Od marca 2021 r. zmieniono ww. procedurę i czynności klasyfikacyjne przeprowadzał klasyfikator wyłoniony przez Starostę. Wydział kierował zapytania ofertowe, do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców.

Badaniu poddano 201⁴ z 30 postępowań dotyczących wyboru klasyfikatora. Wszystkie postępowania ze względu na ich wartość przeprowadzano w trybie rozeznania cenowego określonego w regulaminie udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza równowartości kwoty 30 tys. euro¹⁵.

⁹ Dz. U. poz. 1246, dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

¹⁰ Uchwała nr 338/2016 Zarządu Powiatu w Kętrzynie z 2 marca 2016 r. zmieniona uchwałą nr 619/29017 z 15 lutego 2017 r. oraz 540/2020 z 14 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa.

¹¹ Oalej: „Wydział”.

¹² Oalej: „Naczelnik”.

¹³ Szkolenie - Zagadnienia związane z procesem administracyjnym klasyfikacji gruntów przeprowadzone 17 maja 2017 r. oraz szkolenie online - Kontrola projektu (operatu) gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzone 30 maja 2022 r.

¹⁴ 4 postępowania dotyczące wyboru klasyfikatora w sprawach prowadzonych z urzędu oraz 16 na wniosek.

¹⁵ Uchwała nr 282/2015 Zarządu Powiatu w Kętrzynie z 2 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza równowartości kwoty 30 tys. euro

Każdorazowo stosowano kryterium cenowe, na podstawie którego wybierano najtańszą ofertę. Stosownie do regulacji wewnętrznych, w prowadzonych postępowaniach, przestrzegano formy pisemnej, tj. dokumentowano przeprowadzone zapytanie ofertowe oraz każdorazowo zawierano umowę z wybranym klasyfikatorem.

(akta kontroli str. 7-57)

1.4 Starosta, przed wydaniem upoważnień do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, nie określał wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora. Mimo braku regulacji w powyższym zakresie pracownik odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania kierował zapytanie ofertowe do osób posiadających doświadczenie oraz wykształcenie w zakresie klasyfikacji gruntów.

Jak wyjaśniła Naczelnik, podczas przeprowadzanych postępowań w sprawie wyboru klasyfikatorów zapytania ofertowe kierowano do osób posiadających doświadczenie i zdobyte w tym zakresie kwalifikacje lub kursy, kierując się kryterium najniższej ceny.

(akta kontroli str. 74-75, 345-361)

Wydatki poniesione przez Starostwo na wykonywanie zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów z w poszczególnych latach wynosiły: w 2017 r. – 2,4 tys. zł, w 2018 r. – nie poniesiono wydatków, w 2019 r. – 1,6 tys. zł, w 2020 r. – 1,3 tys. zł, w 2021 r. – 82,8 tys. zł, w 2022 r. (do 30 marca) – 3,2 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą ze środków własnych Starostwa pochodziły nakłady w kwocie 88,3 tys. zł, z czego 3,8 tys. zł¹⁶ dla spraw z urzędu a 84,6 tys. zł¹⁷ - dla spraw prowadzonych na wniosek. Natomiast ze środków otrzymanych w ramach dotacji wydatkowo 3 tys. zł.

We wszystkich zbadanych sprawach prowadzonych na wniosek Starosta w drodze postanowienia (art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸), ustalił wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia (zaliczki wnoszone przez wnioskodawców).

W 2021 r. Starostwo otrzymało dotację z budżetu państwa w kwocie 3 tys. zł, która została przeznaczona w całości zgodnie z celem na wykonanie opinii dotyczącej poprawności przeprowadzonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów na działce, na której uprzednio klasyfikację przeprowadził klasyfikator upoważniony przez Starostę. Rozliczenie dotacji nastąpiło w danym roku budżetowym¹⁹.

(akta kontroli str. 76-104)

1.5 Zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz wzór wniosku o przeprowadzenie klasyfikacji gleboznawczej gruntów były wymienione wśród zadań Wydziału zamieszczonych na stronie BIP Starostwa w okresie objętym kontrolą. Do 23 czerwca 2022 r. na stronie BIP Starostwa nie udostępniano

zmieniona uchwałą 731/2021 Zarządu Powiatu w Kętrzynie z 14 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych netto.

¹⁶ Gospodarka leśna: dział: 020, rozdział 02001, § 4300 klasyfikacji budżetowej.

¹⁷ Zadania z zakresu geodezji i kartografii: dział: 071, rozdział 71012, § 4300 klasyfikacji budżetowej.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej: „KPA”.

¹⁹ Tj. w 2021 r.

informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania ww. spraw (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 105-123)

1.6 Starosta podał, że do podstawowych problemów wynikających z prowadzenia spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów należały:

- niewielka liczba klasyfikatorów z doświadczeniem i odpowiednią wiedzą,
- brak regulacji w przepisach prawa, w zakresie:
 - ustalenia wymagań, co do kwalifikacji klasyfikatorów oraz określenia czy wybór klasyfikatorów powinien odbywać się w drodze zamówień publicznych, czy też na podstawie art. 84 §1 KPA,
 - określenia czynności, jakie organ ma wykonać, gdy projekt ustalenia klasyfikacji przez upoważnionego przez starostę klasyfikatora jest odmienny niż opinia biegłego klasyfikatora powołanego postanowieniem na mocy art. 84 §1 KPA.
 - konieczności ustalenia sposobu nadzoru starosty nad pracami klasyfikacyjnymi,
 - określenia wymogu klasyfikatora oraz organu prowadzącego sprawę na wniosek właściciela nieruchomości w zakresie zmiany klasyfikacji gruntów rolnych klasy I-III na klasy niższe, w związku z obowiązującą ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

(akta kontroli str. 362-374)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Na stronie BIP Starostwa do 23 czerwca 2022 r. nie udostępniano informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu prowadzenia dla obszaru powiatu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, tj. zadania starosty wynikającego z art. 7d pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁰. Stanowiło to naruszenie art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²¹. Zgodnie z powyższymi przepisami podmioty, o których mowa w art. 4 ust.1 ww. ustawy obowiązane są do udostępniania w BIP informacji o zasadach ich funkcjonowania, w tym o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 powyższego aktu, do udostępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej.

Jak wyjaśniła Naczelnik, wstrzymanie się przez Starostwo z określeniem na BIP Starostwa procedury w zakresie prowadzenia spraw z gleboznawczej klasyfikacji gruntów było spowodowane brakiem regulacji ustawowych wskazujących jednoznacznie wymagania, jakie winien spełniać klasyfikator oraz w jaki sposób należy go wybrać.

(akta kontroli str. 105-123, 345-361)

Ocena
częstkowa

Realizację zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przydzielono wyodrębnionej w strukturze Starostwa komórce organizacyjnej i powierzono je poszczególnym pracownikom. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm. dalej: „Prawo geodezyjne i kartograficzne”.

²¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: „ustawa o dostępie do informacji publicznej”

przeprowadzano także postępowania dotyczące wyboru klasyfikatorów, rzetelnie weryfikując spełnienie przez nich wymagań w zakresie wykształcenia jak i doświadczenia z zakresu klasyfikacji gleb. Informację o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na obszarze powiatu zamieszczono natomiast na stronie BIP Starostwa dopiero w toku kontroli NIK.

2. Przeprowadzanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i nadzorowanie jej wykonania

Opis stanu faktycznego

2.1 W latach 2017-2022 (I kwartał) Starosta z urzędu sklasyfikował grunty o powierzchni 159,45 ha, na których zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz grunty po zalesieniu o powierzchni 30,75 ha.

Z informacji uzyskanej²² z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”) wynika, że na terenie powiatu kętrzyńskiego w latach 2012-2017 zalesiono 12 działek. Na podstawie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji gruntów przeprowadzono z urzędu klasyfikację, zakończoną wydaniem trzech decyzji, obejmującą sześć spośród 12 ww. działek, zaś w pozostałych sześciu przypadkach²³ jej nie przeprowadzono.

Starostwo, co roku występowało do ARiMR o uzyskanie wykazu gruntów zalesionych na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, co, do których powinna być przeprowadzona z urzędu gleboznawcza klasyfikacja gruntów. W pismach otrzymanych z ARiMR nie były ujęte działki, na których nie przeprowadzono klasyfikacji z urzędu.

Jak wyjaśnił Starosta w latach 2017-2022 ARiMR corocznie przekazywał na wniosek Starosty szczegółowe informacje o zalesionych działkach ewidencyjnych oraz danych osobowych beneficjentów. W przypadku wskazanych sześciu działek Starostwo nie otrzymało informacji o wykonanych zalesieniach gruntów.

(akta kontroli str. 124-152, 362-374)

2.2 Badanie dokumentacji 50 postępowań w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzonych przez Starostę w okresie objętym kontrolą (tj. 22,5% spośród 222 postępowań wszczętych i zakończonych) wykazało, że:

- We wszystkich sprawach zawiadamiano strony o wszczęciu postępowania, jednakże w trzech sprawach prowadzonych z urzędu zawiadomienia o wszczęciu postępowania nie zawierały niektórych elementów określonych w § 6 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 1). Z kolei w jednym przypadku operat klasyfikacyjny²⁴ został sporządzony 28 dni przed zawiadomieniem stron o wszczęciu postępowania prowadzonego z urzędu (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 2).
- W 48 sprawach Starosta zakończył postępowanie wydaniem decyzji, z czego w 9 przypadkach wydano decyzję odmowną: cztery ze względu na nierolniczy charakter wykorzystywania działki, trzy ze względu na stwierdzone błędy i braki w dostarczonej dokumentacji²⁵, a dwie ze względu na brak zmiany klasy gruntów.

²² Informacja pobrana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²³ Działki nr 256/2, 294, 425 obręb Zawidy oraz działki nr 121/6, 213, 215 obręb Mażany.

²⁴ Operat klasyfikacyjny nr P.2808.2016.664 z 15 października 2016 r.

²⁵ Nie dostarczono decyzji dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych zmieniającej las na inną klasę gruntu.

W pozostałych dwóch przypadkach wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania ze względu na złożenie wniosku przez nieuprawniony podmiot.

- W pięciu przypadkach decyzje wydano w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 KPA, tj. przed upływem dwóch miesięcy. W 37 przypadkach stosownie do art. 36 KPA zawiadomiono strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Z kolei w siedmiu przypadkach nienależycie wywiązano się z obowiązku określonego w art. 36 § 1 KPA. Przed upływem terminu załatwienia sprawy nie powiadomiono stron o przyczynach zwłoki (opóźnienie w załatwieniu sprawy wyniosło od 3 do 25 dni), a w trzech przypadkach (w tym dwa wymienione powyżej) nie dotrzymano nowego terminu określonego w zawiadomieniu skierowanym do strony na podstawie art. 36 KPA. Zawiadomienia o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie sporządzono z opóźnieniem wynoszącym od 13 do 30 dni (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 3).
- Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3²⁶, były przeprowadzane przez klasyfikatora upoważnianego przez Starostę za wyjątkiem dwóch postępowań, w których klasyfikator nie posiadał stosownego upoważnienia (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 4).
- W 24 sprawach prowadzonych na wniosek nie ustalono w drodze postanowienia kosztów postępowania, osób zobowiązanych do ich poniesienia oraz sposobu i terminu ich uiszczenia. W sprawach tych koszty działalności klasyfikatora pokrywał wnioskodawca, który z klasyfikatorem rozliczał się bez udziału Starosty oraz wiedzy o wysokości wynagrodzenia przekazanego klasyfikatorowi (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 5).
- W 44 sprawach zakończonych wydaniem decyzji projekt ustalenia klasyfikacji zawierał mapę klasyfikacji zawierającą m.in.: ustalone granice zasięgów konturów klas bonitacyjnych oraz położenia odkrywek glebowych. Z kolei w dwóch przypadkach do wydanych decyzji nie dołączono mapy klasyfikacyjnej, jako integralnej części decyzji o ustaleniu klasyfikacji, co stanowiło naruszenie § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 6). Z kolei w 15 przypadkach załączone mapy klasyfikacji nie zawierały ustalonych granic zasięgów konturów typów gleb oraz danych opisowo-informacyjnych w tym zakresie mimo wymogu określonego w § 8 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz lit. e rozporządzenia w sprawie klasyfikacji (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 7).
- We wszystkich sprawach sporządzono protokół zawierający dane określone § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji m.in.: zestawienie opisów odkrywek glebowych, informację o mapie ewidencyjnej czy datę jego sporządzenia. Sporządzony protokół w 18 przypadkach, nie zawierał jednak ogólnej charakterystyki gruntów objętych klasyfikacją (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 7).
- 38 decyzji wydano po upływie 14 dni, w których strona miała możliwość zgłoszenia zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji lub od daty wyłożenia projektu klasyfikacyjnego stosownie do § 9 rozporządzenia w sprawie

²⁶ Obejmujących analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, dalej: „czynności klasyfikacyjne”.

klasyfikacji. W trzech przypadkach decyzję wydano przed upływem 14 dni po złożeniu przez zainteresowanych oświadczeń, że nie wnoszą zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji.

(akta kontroli str. 153-159)

2.3 W toku kontroli przeprowadzono oględziny z udziałem powołanego przez NIK biegłego w zakresie badania trzech projektów ustalenia klasyfikacji pod względem prawidłowości i rzetelności danych ujętych w projektach ustalenia klasyfikacji, w tym zwłaszcza zgodności ze stanem rzeczywistym typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych wykazanych w tych projektach dotyczących działek:

- 1) nr 18/22 o powierzchni 0,6329 ha, obręb Frączkowo,
- 2) nr 170 o powierzchni 5,5940 ha, obręb Kętrzyn 1,
- 3) nr 40 o powierzchni 0,2642 ha, obręb Wilkowo.

Weryfikacja dokumentacji i wyników przeprowadzonych gleboznawczych klasyfikacji gruntów wykazała, że:

Ad 1) Zgodnie ze stanem rzeczywistym określono rodzaj użytków gruntowych oraz zasadność przeprowadzenia reklasyfikacji. W projekcie ustalenia klasyfikacji z 2019 r. gleba została zaklasyfikowana, jako gleba trwałych użytków zielonych bez podania typu, wytworzona z piasków luźnych zalegających na piaskach gliniastych lekkich. Przeprowadzone przez biegłego badania wykazały, że słabo ukształtowane poziomy próchniczne uniemożliwiają zaklasyfikowanie badanych gleb, jako czarne ziemie glejowe. Stwierdzono także, niezgodność gatunku gleb – w pokrywie glebowej pod piaskami występują warstwy o uziarnieniu glin i piasków gliniastych mocnych (zbliżone do gatunku „a”) zaczynające się w większości obszaru konturu na głębokości 20-30 cm.

Ad 2) Zgodnie ze stanem rzeczywistym określono rodzaj użytków gruntowych oraz zasadność przeprowadzenia reklasyfikacji. Prawidłowo określono także rodzaj gleby oraz częściowo zgodność w zakresie oznaczenia typu gleby. Klasyfikator upoważniony przez Starostę wskazał gleby brunatne, natomiast przeprowadzone badania potwierdziły występowanie gleb brunatnych w wyżej położonych miejscach w obrębie konturu RIVa. Z kolei niższe lokacje zajmują gleby o silniejszym oglejeniu opadowo-wodnym i lepiej ukształtowanym poziomie próchnicznym reprezentujące czarne ziemie. W protokole klasyfikacyjnym nie podano natomiast gatunku gleby, co jest niezgodne z zasadami tego typu badań²⁷.

Ad 3) Zgodnie ze stanem rzeczywistym określono rodzaj użytków gruntowych oraz rodzaj gleby, natomiast nieprawidłowo określono typ. Profil glebowy został zaklasyfikowany, jako gleba brunatna, natomiast badania przeprowadzone przez powołanego biegłego potwierdziły dominację gleb płowych. Również gatunek gleby został określony niewłaściwie, gdyż w operacie z 2021 r. nie stwierdzono obecności materiału o uziarnieniu gliny, a glebę przypisano gatunkowi „o”. Przeprowadzone badania wykazały obecność glin podścielających materiał piaszczysty (gatunek podobny do „m”). W wyniku aktualizacji klasyfikacji na działce nr 40 (obręb Wilkowo) z 2021 r. zmieniono klasę gleb z RIIIb na RIVa. Badania przeprowadzone przez biegłego potwierdziły brak zasadności takiej reklasyfikacji, gdyż zbadane gleby należały do klasy RIIIb A2-x. Z informacji uzyskanej z Urzędu Gminy w Kętrzynie

²⁷ Zagadnienie ujęto w nieprawidłowości nr 7.

wynika, że działka jest zwolniona z opodatkowania stosownie do art. 3a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym²⁸.

Jak wyjaśnił Starosta, nie ma umocowania prawnego wskazującego, w jaki sposób Starosta ma sprawować nadzór nad wykonaną pracą klasyfikatorów. Opieramy się na przepisach prawnych dot. klasyfikacji, które są opisane ogólnikowo. Weryfikacja w Starostwie polega m.in. na sprawdzeniu poprawności określenia nr konturu klasyfikacyjnego oraz poprawności przeprowadzonej analizy dokumentów archiwalnych przez klasyfikatora, tj. czy oparł się na wszystkich materiałach dot. danej sprawy. Ponadto, przed zaewidencjonowaniem operatu do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej tut. Urząd weryfikuje operat na podstawie art. 12 b Prawo geodezyjne i kartograficzne.

(akta kontroli str. 160-314, 325-332)

2.4 Powierzchnia geodezyjna powiatu Kętrzyńskiego na 1 stycznia 2022 r. wynosiła 121 334 ha. Porównanie powierzchni gruntów rolnych i leśnych między 1 stycznia 2017 a 1 stycznia 2022 r. wykazało, że:

- a) zmniejszeniu uległy m.in. następujące powierzchnie rodzajów gruntów:
 - pastwiska trwałe – o 237 ha,
 - grunty rolne zabudowane – o 207 ha,
 - łąki trwałe – o 105 ha.
- b) zwiększeniu uległy m.in. następujące powierzchnie rodzajów gruntów:
 - lasy – o 310 ha,
 - grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych – o 200 ha,
 - grunty orne – o 191 ha.

Analiza dokumentacji wybranych 50 spraw (opisanych w pkt 2.2) dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów wykazała, że Starosta każdorazowo informował organy podatkowe o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych mających znaczenie dla wymiaru podatków. Jednakże, w dziewięciu przypadkach dokonał tego po upływie terminu określonego w art. 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁹, tj. aktualizacja operatu ewidencyjnego nie była dokonana niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez Starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 8”).

W toku kontroli NIK objęto szczegółowym badaniem dokumentację jednej działki³⁰ pod względem poprawności i aktualności danych dotyczących oznaczenia m.in. rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych ujętych w EGiB. W EGiB dla przedmiotowej działki występowały trzy kontury działki: ŁIV (0,0102 ha), W-ŁIV (0,0162 ha) oraz RIVa (0,3253 ha). W wyniku badania przeprowadzonego przez powołanego przez NIK biegłego ustalono, że klasa RIVa jest niezgodna z rzeczywistością, ponieważ teren jest wykorzystywany, jako teren rekreacyjno-wypoczynkowy. W jego obrębie znajdują się altany wypoczynkowe, ławki, miejsca na ognisko, rabaty kwiatowe, zadbane trawniki, infrastruktura rekreacyjna (bujawki

²⁸ Dz. U. 2020 r. poz. 333, dalej: „Ustawa o podatku rolnym”. Obowiązek podatkowy nie dotyczy Skarbu Państwa oraz gmin.

²⁹ Dz.U z 2019 r., poz.1034, dalej: „rozporządzenie w sprawie EGiB” – uchylono 31 lipca 2021 r.

³⁰ Działka nr 6/2 i powierzchni 0,3517 ha (obręb Karolewo), należąca do Powiatu Kętrzyńskiego w trwałym zarządzie Powiatowego Centrum Edukacyjnego w Kętrzynie.

itp.), składy drewna, szpaler drzew. Kontur ten w całości powinien być przeklasyfikowany, jako Bz – tereny rekreacyjno-wypoczynkowe (dotyczy 92,5% powierzchni działki) (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 9). Stwierdzono także niezgodność odnośnie gatunku gleby. Na mapie klasyfikacyjnej z 1962 r. oraz mapie glebowo-rolniczej w obrębie większości działki występują gliny, natomiast przeprowadzone badanie wykazało piasek gliniasty mocny na glinie lekkiej. Na większości powierzchni działki stwierdzono zgodność w zakresie typu i rodzaju gleby.

Działka nr 6/2 obręb Karolewo stanowi własność Skarbu Państwa i była zarządzana przez Starostwo Powiatowe w Kętrzynie. W okresie objętym kontrolą, działka ta była w trwałym zarządzie Powiatowego Centrum Edukacyjnego w Kętrzynie. Z informacji uzyskanej z Urzędu Gminy w Kętrzynie wynika, że działka jest zwolniona z opodatkowania na podstawie art. 12 ust. 2 pkt. 2 ustawy o podatku rolnym³¹.

(akta kontroli str. 278-332)

2.5 W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło jedno pismo³² o wyjaśnienia w zakresie niedopuszczenia do wykonania czynności przez klasyfikatora wskazanego przez wnioskodawcę. Starosta 26 sierpnia 2021 r. udzielił odpowiedzi informując, że wybór klasyfikatora przez wnioskodawcę stanowiłby naruszenie zasady bezstronności i niezależności klasyfikatorów, a wskazany przez wnioskodawcę klasyfikator nie skorzystał z możliwości zgłoszenia swojej oferty w przeprowadzonym zapytaniu ofertowym.

(akta kontroli str. 333-341)

2.6 W latach 2017-2022 (do 30 marca) realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 342)

2.7 Zagadnienia związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów były przedmiotem analizy ryzyka w 2021 r. W ramach przeprowadzonej analizy zidentyfikowano ryzyka zewnętrzne wynikające z niejasności przepisów prawnych. Z kolei, jako działania zapobiegające zidentyfikowanym ryzykom wskazano szkolenia pracowników oraz monitorowanie obowiązujących przepisów prawnych. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych.

(akta kontroli str. 343-344)

2.8 W okresie objętym kontrolą w ramach nadzoru zlecono w jednym przypadku wykonanie opinii dotyczącej poprawności przeprowadzonej gleboznawczej klasyfikacji gruntów na jednej działce, na której uprzednio klasyfikację przeprowadził klasyfikator upoważniony przez Starostę. Zostało to sfinansowane ze środków dotacji.

Na podstawie opinii wydano decyzję, z uwzględnieniem zawartych w opinii wskazań, które były inne niż w projekcie klasyfikacji sporządzonym przez klasyfikatora upoważnionego przez Starostę. W związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami Starosta wezwał klasyfikatora, zgodnie z warunkami zawartej umowy, do usunięcia wad w operacie technicznym, lecz do dnia zakończenia kontroli NIK

³¹ Od podatku rolnego zwalnia się publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty oraz prowadzące je organy, w zakresie gruntów zajętych na działalność oświatową.

³² Pismo z 16 sierpnia 2021 r.

tj. do 8 września 2022 r. klasyfikator nie dokonał zmiany operatu, gdyż przebywał na zwolnieniu lekarskim.

Jak wyjaśnił Starosta, biegły w swojej opinii stwierdził, że uwagi wniesione do opiniowanego operatu (projektu) przez stronę postępowania oraz wątpliwości tut. organu są w całości zasadne. Biegły wskazał prawidłowe oznaczenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów³³ w tym zakresie wraz z uwzględnieniem powierzchni poszczególnych konturów w przedmiotowej działce. Jeśli chodzi o posłużenie się opinią eksperta, to w postępowaniu administracyjnym można, jako dowód dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy (art. 75 § 1 KPA). Zatem dopiero po uzupełnieniu materiału dowodowego o opinię biegłego, organ mógł ponownie przeanalizować całą sprawę i wydać rozstrzygnięcie w postaci decyzji w niniejszej sprawie. Z kolei obowiązek naliczania kar egzekwowany jest w ciągu trzech lat.

Na podstawie decyzji Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego³⁴, która wskazała, że to Urząd powinien wyłonić klasyfikatora w Starostwie, zmieniono od marca 2021 r. procedurę wyboru klasyfikatorów, którzy do tego czasu w sprawach prowadzonych na wniosek byli proponowani przez wnioskodawcę, a następnie Starosta upoważniał wskazanych przez nich klasyfikatorów.

Od 2021 r. do umów³⁵ zawieranych z klasyfikatorami wprowadzono także zapisy zobowiązujące klasyfikatora do uzyskania opinii drugiego klasyfikatora w przypadku zmiany klasy gruntu z klasy III na niższą.

Starosta wyjaśnił, że w celu ograniczenia ryzyk związanych przeprowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów klasyfikator w celu potwierdzenia prawidłowości wykonanej przez siebie pracy zabezpiecza się poprzez sprawdzenie przez drugiego klasyfikatora poprawności wykonania przez niego pracy. W przypadku wątpliwości Starostwa powoływany jest biegły. Ponadto w przepisach brakuje określenia, w jaki sposób Starostwo ma nadzorować pracę klasyfikatora, w tym celu zapewniano udział w szkoleniach oraz zapoznawano się z publikacjami dotyczącymi prowadzenia postępowania w sprawie klasyfikacji gruntów rolnych i leśnych.

Jak dodał Starosta, w latach 2017-2021 klasyfikatorzy sami decydowali się na udział drugiego klasyfikatora, celem potwierdzenia poprawności wykonanych przez nich czynności ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów rolnych i leśnych. Z inicjatywy Starostwa, udział drugiego klasyfikatora był niezbędny, gdy zmiany klasy gruntu były z klasy III na klasę niższą. Przypadki oceny przez drugiego klasyfikatora sporządzonej przez upoważnionego przez starostę klasyfikacji gruntów występowały przede wszystkim w celu wyeliminowania podejrzeń obejścia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

(akta kontroli str. 83-104, 362-374, 683-732)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech postępowaniach prowadzonych z urzędu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie zawierało niektórych elementów określonych w § 6 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zawiadomienia w sprawie GKN-N.6623.31.2016 oraz GKN-O.6623.49.2020 nie zawierały informacji o podstawie prawnej

³³ Wydzielony kontur Br/RIIIb, powinien być zwartościowany, jako grunty rolne zabudowane Br/PsIV.

³⁴ Decyzja nr WIG.7513.3.2020 z 14 października 2020 r.

³⁵ Zapisy występowały w siedmiu umowach spośród 50 zbadanych postępowań.

przeprowadzenia klasyfikacji oraz harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji, a w zawiadomieniu w sprawie GKN-N.6623.19.2017 nie wskazano również imienia i nazwiska klasyfikatora.

Jak wyjaśniła Naczelnik zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu w przedmiotowych sprawach zostało wysłane do właścicieli działek wraz z podaniem podstawy prawnej (art. 61 §4 KPA) oraz przyczyny przeprowadzenia klasyfikacji (programy PROW). W sprawie znak: GKN-O.6623.19.2017 zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie wskazywało klasyfikatora, z uwagi na uprzednią konieczność przeprowadzenia zapytania ofertowego i wyłonienia wykonawcy. Ze względu na brak wskazania przez klasyfikatorów jednoznacznej daty przeprowadzenia czynności klasyfikacyjnych w terenie, Urząd nie miał możliwości określenia jej, poprzez wskazanie harmonogramu w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. Wobec tego wskazano nr działki, obręb, gminę oraz jej powierzchnię.

Zdaniem NIK, § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wskazuje, że zawiadomienie, oprócz wymogów określonych w KPA powinno zawierać w szczególności: informacje o podstawie prawnej przeprowadzenia klasyfikacji, obszarze objętym klasyfikacją, miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji, a także imieniu i nazwisku klasyfikatora. W związku, z czym zawiadomienie powinno uwzględniać wszystkie wskazane w § 6 ust. 1 pkt 1 elementy, a nie tylko niektóre z nich. W przypadku sprawy GKN-O.6623.19.2017 doręczenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania (doręczone 16 sierpnia 2017 r.) przed wyborem wykonawcy (postępowanie wszczęto 18 sierpnia 2017 r.) uniemożliwiło prawidłowe sporządzenie zawiadomienia.

(akta kontroli str. 153-159, 375-392)

2. W przypadku postępowania GKN-N.6623.31.2016 dla którego decyzja została wydana 9 stycznia 2017 r. projekt ustalenia klasyfikacji został sporządzony 19 października 2016 r., tj. 28 dni przed doręczeniem zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu oraz 16 dni przed wydaniem upoważnienia dla klasyfikatora.

Jak wyjaśniła Naczelnik, klasyfikator nie poinformował Starostwa o dacie przeprowadzenia klasyfikacji. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało wysłane po dostarczeniu przez klasyfikatora operatu technicznego z projektem ustalenia klasyfikacji.

(akta kontroli str. 153-159, 375-390, 393-399)

3. W ośmiu postępowaniach³⁶ nienależycie wywiązano się z obowiązku określonego w art. 36 § 1 KPA. Przed upływem terminu załatwienia sprawy nie powiadomiono stron o przyczynach zwłoki (opóźnienie w załatwieniu sprawy wyniosło od 3 do 25 dni), a w trzech przypadkach³⁷ nie dotrzymano nowego terminu określonego w zawiadomieniu skierowanym do strony na podstawie art. 36 KPA. Zawiadomienia o niezakończonym w terminie sporządzono z opóźnieniem wynoszącym od 13 do 30 dni.

Jak wyjaśniła Naczelnik, przyczyną nieterminowości zawiadomień o przedłużeniu terminu załatwienia wskazanych spraw była: w przypadku spraw

³⁶Postępowanie nr GKN-N.6623.31.2016, GKN-N.6623.9.2017, GKN-N.6623.23.2017, GKN-N.6623.9a.2018, GKN-N.6623.10.2018, GKN-N.6623.38.2018, GKN-N.6623.41.2018 oraz GKN-O.6623.73.2019.

³⁷ Postępowanie GKN-N.6623.10.2018, GKN-N.6623.38.2018 oraz GKN-N.6623.9a.2018.

GKN-N.6623.31.2016 oraz GKN-N.6623.9a.2018 zmniejszona obecność pracowników, co spowodowało niedopatrzenie w wyliczeniu prawidłowych terminów prowadzenia postępowań. Natomiast w pozostałych przypadkach wynikało to z nadmiernego obciążenia pracowników innymi obowiązkami.

(akta kontroli str. 153-159, 375-389, 400-487)

4. W dwóch postępowaniach³⁸ nie wywiązano się należycie z obowiązku, o którym mowa § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, tj. upoważnienia osoby (klasyfikatora) do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W sprawie GKN-N.6623.19.2017 nie sporządzono bowiem upoważnienia do przeprowadzenia czynności klasyfikacji, a w sprawie GKN-N.6623.9.2017 pracownik Starostwa przygotował upoważnienie, lecz nie zostało ono podpisane przez Starostę.

Jak wyjaśnił Starosta, w sprawie GKN-N.6623.19.2017 upoważniono klasyfikatora poprzez podpisanie z nim umowy Nr GKN.U.36.2017 z dnia 19 września 2017 r. na wykonanie czynności klasyfikacyjnych. Natomiast w sprawie GKN-N.6623.9.2017 nastąpiło przeoczenie przekazania do podpisu Staroście upoważnienia.

(akta kontroli str. 153-159, 375-389, 488)

Zdaniem NIK, podpisanie umowy nie stanowi wydania upoważnienia osobie, której zlecono przeprowadzenie klasyfikacji. Ponadto we wszystkich pozostałych przypadkach, w których zawierano z klasyfikatorem umowę Starosta wydawał upoważnienie klasyfikatorowi.

5. W 24 sprawach (48% badanych) dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przeprowadzonych na wniosek zainteresowanego, nie wyznaczono klasyfikatora, mimo że:
- w postępowaniach tych konieczne było przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
 - sporządzony przez klasyfikatora operat techniczny stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 KPA³⁹.

Ponadto w ww. sprawach pomimo wydania decyzji w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie wydano postanowień, o których mowa w art. 264 § 1 KPA.

Naczelnik wyjaśniła, że do 2021 r. w sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek strony wnioskodawca proponował klasyfikatora do wykonania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Z uwagi na brak unormowań prawnych dotyczących wyłonienia i opłacenia usług klasyfikatora, Starosta przychylił się do wskazań wnioskodawców i upoważniał wskazanych klasyfikatorów, po uprzednim potwierdzeniu ich doświadczenia i posiadanych kwalifikacji w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Od 2021 r. Starostwo wylaniało klasyfikatora w drodze zamówień publicznych biorąc pod uwagę zapisy pokontrolne NIK z kontroli przeprowadzonej w 2021 r. oraz informacji przesłanych drogą mailową przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii.

Jak dodała Naczelnik, do 29 marca 2021 r. wnioskodawcy sami rozliczali się ze wskazanymi przez siebie klasyfikatorami. Od 30 marca 2021 r. Starostwo

³⁸ Postępowanie nr GKN-N.6623.9.2017 oraz GKN-N.6623.19.2017.

³⁹ Zob. wyroki NSA: z 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 2255/18 i z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2295/18.

wydaje postanowienia o ustaleniu i zażądaniu zaliczki na podstawie art. 262 §2 KPA, a następnie postanowienia ustalające koszty postępowania w sprawie sporządzenia projektu ustalenia klasyfikacji gleboznawczej gruntów i zobowiązujące wnioskodawcę do pokrycia kosztów postępowania i rozliczenia kosztów ustalonych w postanowieniu o zaliczce za wykonaną przez klasyfikatora usługę (art. 264 w związku z art. 262 i 263 KPA).

(akta kontroli str. 153-159, 375-389, 398-487)

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 7d pkt 1 tiret trzeci Prawa geodezyjnego i kartograficznego prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w ramach prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i geograficznego należy do Starosty. Ponadto, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 4-5 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji do niego należy wykonanie końcowych czynności w takich sprawach. W tej sytuacji to starosta był odpowiedzialny za wyznaczenie odpowiedniego klasyfikatora, weryfikację wyników jego pracy i doprowadzenie do zakończenia postępowania, także wszczętego na wniosek strony.

6. W dwóch przypadkach (spośród pięćdziesięciu zbadanych) decyzje⁴⁰ o ustaleniu klasyfikacji gruntów nie zawierały mapy klasyfikacji, która powinna stanowić integralną część decyzji o ustaleniu klasyfikacji, co stanowiło naruszenie § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

Jak wyjaśnił Starosta, w przypadku postępowań GKN-N.6623.31.2016 oraz GKN-N.6623.6.2017 do wydanych decyzji nie dołączono mapy klasyfikacyjnej, jako załącznika na skutek przeoczenia.

(akta kontroli str. 153-159, 362-374, 398-399, 489-490)

7. Nie zapewniono rzetelnej weryfikacji dokumentacji sporządzonej przez klasyfikatorów, bowiem:
- w 15 postępowaniach mapa klasyfikacji nie zawierała ustalonych granic zasięgów konturów typów gleb oraz danych opisowo-informacyjnych dotyczących oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, co stanowiło naruszenie § 8 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz e rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
 - w 18 postępowaniach protokół klasyfikacji nie zawierał ogólnej charakterystyki gruntów objętych klasyfikacją, co stanowiło naruszenie § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

Jak wyjaśniła Naczelnik, w obu przypadkach w przepisach prawa dot. klasyfikacji brak jest wskazanego jednoznacznego sposobu nadzoru nad pracami geodezyjnymi i sposobu weryfikacji operatu technicznego z projektem ustalenia klasyfikacji, a na podstawie obecnie przeprowadzanej kontroli mamy większą wiedzę w zakresie prawidłowości wykonywanych prac dot. gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

(akta kontroli str. 153-159, 375-389, 571-682)

8. W dziewięciu przypadkach⁴¹ spośród pięćdziesięciu zbadanych zmiany w EGIB wynikającej z decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów dokonano z przekroczeniem terminu 30 dni od dnia, w którym decyzje będące podstawą tych zmian stały się ostateczne. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 7 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym starosta dokonuje

⁴⁰ Postępowanie nr GKN-N.6623.31.2016 oraz GKN-N.6623.6.2017.

⁴¹ Dane zaktualizowane na podstawie decyzji GKN-N.6623.34.2017, GKN-N.6623.5.8.2018, GKN-N.6623.5.11.2018, GKN-N.6623.5.26.2018, GKN-O.6623.71.2019, GKN-O.6623.34.2020, GKN-O.6623.49.2020, GKN-O.6623.59.2020 oraz GKN-O.6623.12.2021.

aktualizacji EGiB niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów. Opóźnienia w aktualizacji EGiB wynosiły od 3 do 31 od dnia, w którym decyzja o ustaleniu klasyfikacji gruntów stała się ostateczna.

Jak wyjaśniła Naczelnik, przyczyną nieterminowości aktualizacji operatu ewidencyjnego wykazanej w okresie objętym kontrolą było nadmierne obciążenie pracowników obowiązkami wynikającymi z realizowanych programów operacyjnych.

(akta kontroli str. 153-159, 315,345-361, 491-570)

9. Dane zawarte w EGiB, w odniesieniu do działki nr 6/2 Obręb Karolewo, gmina Kętrzyn o powierzchni 0,3517 ha, stanowiącej własność Skarbu Państwa i zarządzanej przez Starostę, zawierały nieaktualne dane. W EGiB dla przedmiotowej działki występowały trzy kontury działki: ŁIV (0,0102 ha), W-ŁIV (0,0162 ha) oraz RIVa (0,3253 ha). Z przeprowadzonych 2 sierpnia 2022 r. przez biegłego badań przedmiotowej działki w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wynika, że zapisy w EGiB są niezgodne ze stanem rzeczywistym w zakresie gatunku gleb oraz klas bonitacyjnych dla 92,5% powierzchni działki. Klasa RIVa jest niezgodna z rzeczywistością, ponieważ teren jest wykorzystywany, jako teren rekreacyjno-wypoczynkowy, a w jego obrębie znajdują się altany wypoczynkowe, ławki, miejsca na ognisko, rabaty kwiatowe, zadbane trawniki, infrastruktura rekreacyjna (bujawki itp.), składy drewna, szpaler drzew. Zdaniem biegłego kontur ten w całości powinien być przeklasyfikowany, jako Bz – tereny rekreacyjno-wypoczynkowe. Stwierdzono także niezgodność odnośnie gatunku gleby. Na mapie klasyfikacyjnej z 1962 r. oraz mapie glebowo-rolniczej w obrębie większości działki występują gliny, natomiast przeprowadzone badanie wykazało piasek gliniasty mocny na glinie lekkiej.

Jak wyjaśnił Starosta, omawiany użytek, jako niezgodny ze stanem faktycznym, a stan wskazany w protokole z oględzin nie odpowiada opisom definicji terenów rekreacyjno-wypoczynkowych „Bz” zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390 z późn. zm.). Natomiast ze zdjęć załączonych do protokołu wynika, że na tym terenie prowadzona jest uprawa nadająca się do upraw rolnych. Użytek ten nie odpowiada także definicji terenów rodzinnych ogródków działkowych, gdyż zgodnie z art. 2 pkt 5) ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych⁴² przez rodzinny ogród działkowy ROD - należy rozumieć wydzielony obszar lub obszary przeznaczone na cele rodzinnych ogrodów działkowych, składające się z działek i terenu ogólnego, służące do wspólnego korzystania przez działkowców, wyposażone w infrastrukturę ogrodową. Natomiast zgodnie z art. 4 niniejszej ustawy - ROD są urządzeniami użyteczności publicznej, służącymi zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych poprzez zapewnienie im powszechnego dostępu do ROD oraz działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia.

Zdaniem NIK, badania przeprowadzone przy udziale biegłego wykazały, że teren od wielu lat nie jest użytkowany, jako grunt orny, o czym świadczą dobrze rozwinięte poziomy próchniczne gleby, które w przeszłości (w okresie uprawy ornej) uległy zerodowaniu. Kontur RIVa nie jest użytkowany rolniczo, a cała jego powierzchnia jest obecnie terenem rekreacyjno-wypoczynkowym

⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 1073.

zagospodarowanym przez lokalnych mieszkańców. W jego obrębie znajdują się altany wypoczynkowe, ławki, miejsca na ognisko, rabaty kwiatowe, zadbane trawniki, infrastruktura rekreacyjna (bujawki itp.), składy drewna, szpaler drzew. Kontur ten w całości powinien być przeklasyfikowany, jako Bz, tj. teren rekreacyjno-wypoczynkowy. Prawidłowe określenie klasyfikacji gruntów ma istotne znaczenie m.in. z punktu widzenia konsekwencji zawarcia określonych danych w ewidencji gruntów, która jest jednym z najważniejszych rejestrów publicznych. Dane w niej zawarte stanowią podstawę m.in. oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, planowania przestrzennego, a także wymiaru podatków i świadczeń. Aby ewidencja była przydatna, musi być wiarygodna, a prowadzenie ewidencji gruntów oraz gleboznawcza klasyfikacja gruntów należy do zadań starosty.

(akta kontroli str. 278-314, 316-332, 362-374)

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawowany w Starostwie nadzór nad realizacją zadań związanych z klasyfikacją gruntów nie był w pełni skuteczny. Pomimo podejmowanych działań prowadzenie spraw w większości badanych przypadków (62% postępowań) odbywało się z naruszeniem przepisów lub zasady rzetelnego działania. Stwierdzono bowiem m.in., że: w latach 2017-2021 nie wyznaczano klasyfikatora do wykonania czynności w postępowaniach prowadzonych na wniosek strony, w niektórych sprawach nie przestrzegano terminów na wydanie decyzji, jak również nieterminowo dokonano zmian w EGiB. Ponadto nierzetelnie weryfikowano, składane w ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, operaty z klasyfikacji gruntów, które nie posiadały niektórych elementów wymaganych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Na podstawie badań przeprowadzonych z udziałem powołanego przez NIK biegłego stwierdzono jeden przypadek niezasadnej zmiany klasy gruntu z RIIIB na RIVa oraz jeden przypadek braku zgodności danych w zawartych w EGiB ze stanem faktycznym, w zakresie klasy bonitacyjnej gruntu.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Terminowe wydawanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji, a w przypadku niezafatwienia sprawy w terminie – odpowiednie zawiadamianie stron postępowania.
2. Rzetelne weryfikowanie projektów ustalenia klasyfikacji gruntów sporządzanych przez klasyfikatorów.
3. Terminowe wprowadzanie danych do EGiB.
4. Podjęcie działań zmierzających do uaktualnienia danych ewidencyjnych dotyczących zarządzanej przez powiat Kętrzyński działki 6/2 obręb Karolewo gmina Kętrzyn.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 15 września 2022 r.

Kontroler
Marcin Wójcik
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Marcin Wójcik
.....
podpis

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

.....
B. Zajdel
.....
podpis