



WOJEWODA PODKARPACKI

ul. Grunwaldzka 15
35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2025-07-29

GK-I.431.2.1.2025

Pan

Krzysztof Jarosz

Starosta Rzeszowski

Na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224), w związku z realizowaną w dniach od 17.02.2025 r. do 30.06.2025 r. w Starostwie Powiatowym w Rzeszowie, w Wydziale Geodezji, ul. Bernardyńska 7, kontrolą doraźną¹ w trybie uproszczonym na podstawie art. 51 ust. 1, w związku z art. 6 ust. 4 ww. ustawy – przekazuję sprawozdanie z kontroli doraźnej.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego zarządzeniem Nr 1/25 z dnia 24.01.2025 r. znak GK-I.431.2.1.2025 zarządził przeprowadzenie kontroli w trybie uproszczonym w Starostwie Powiatowym w Rzeszowie – Wydział Geodezji. Przedmiotem kontroli było sprawdzenie poprawności prowadzenia przez Starostę Rzeszowskiego postępowań administracyjnych wszczynanych na wniosek stron, związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów – art. 7d ust.1 pkt 1a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm. – dalej ustawa Pgik) z uwzględnieniem informacji przedstawianych w interwencjach stron, w tym w piśmie Pana Piotra Rut z dnia 04.12.2024 r. oraz w odwołaniach od decyzji.

¹ Zarządzenie Nr 1/25 Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z dnia 24.01.2025 r. znak: GK-I.431.2.1.2025

Kontrolę przeprowadził zespół kontrolny w składzie:

Marta Krzyżanowska – główny specjalista w Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Rzeszowie, na podstawie imiennego upoważnienia do kontroli (Upoważnienie nr 4 – pismo z dnia 24.01.2025 r. znak sprawy: GK-I.431.2.1.2025), udzielonego przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej PWINGiK).

Maria Giza – inspektor wojewódzki w Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Rzeszowie, na podstawie imiennego upoważnienia do kontroli (Upoważnienie nr 1 – pismo z dnia 24.01.2025 r. znak sprawy: GK-I.431.2.1.2025), udzielonego przez PWINGiK,

Katarzyna Plata – starszy inspektor wojewódzki w Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Rzeszowie, na podstawie imiennego upoważnienia do kontroli (Upoważnienie nr 2 – pismo z dnia 24.01.2025 r. znak sprawy: GK-I.431.2.1.2025), udzielonego przez PWINGiK,

Joanna Dziok – inspektor wojewódzki w Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Rzeszowie, na podstawie imiennego upoważnienia do kontroli (Upoważnienie nr 3 – pismo z dnia 24.01.2025 r. znak sprawy: GK-I.431.2.1.2025), udzielonego przez PWINGiK,

Przedmiotowe ustalenia kontrolne dokonane zostały w oparciu o stan faktyczny istniejący od dnia 01 stycznia 2017 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych włącznie.

W oparciu o poczynione ustalenia, stosownie do przyjętej skali ocen, działalność Starosty Rzeszowskiego w zakresie objętym kontrolą należy ocenić negatywnie².

² Stosownie do § 37 ust. 2 zarządzenia Nr 1/14 Wojewody Podkarpackiego z dnia 2 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu prowadzenia kontroli (z późn. zm.), w ramach realizacji czynności kontrolnych stosowana była 4-stopniowa skala ocen dotycząca działalności w kontrolowanym obszarze, tj.: ocena pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

I. Ustalenia formalno-organizacyjne.

W okresie objętym kontrolą funkcję Starosty Rzeszowskiego pełnili:

- Pan Józef Jodłowski³ od 28.10.2014 r. do 06.05.2024 r.,
- Pan Marek Sitarz⁴ od 06.11.2023 r. do 06.05.2024 r.,
- Pan Krzysztof Jarosz⁵ od 7 maja 2024 r. do chwili obecnej.

Wyjaśnień w trakcie kontroli udzielali Pan Mirosław Chmiel – Geodeta Powiatowy/ Dyrektor Wydziału Geodezji (Wydział), Pan Tadeusz Chwaszcz – z-ca Dyrektora Wydziału Geodezji oraz Pani Krystyna Szczepan – Kierownik Oddziału Ochrony Gruntów Rolnych, posiadający stosowne upoważnienie Starosty Rzeszowskiego⁶ (Starosty).

Na podstawie wyjaśnień Geodety Powiatowego⁷ oraz zebranych materiałów Kontrolujący ustalili, że w okresie kontrolowanym zadania z zakresu objętego kontrolą realizowało łącznie 15 pracowników Wydziału.

W poniższej tabeli przedstawiono szczegółowe dane dotyczące ww. pracowników oraz przebytych szkoleń⁸.

Liczba osób	Ilość osób posiadających uprawnienia zawodowe	Wykształcenie geodezyjne lub pokrewne	Wykształcenie inne	Szkolenia z zakresu kontroli
15	zakres 1,2 i 5 – 1 osoba (obecnie na emeryturze)	Wyższe – 9 osób	Wyższe – 6 osób	Szkolenie w Puławach – 2 pracowników (1 obecnie na emeryturze)
	zakres 1, 2 – 3 osoby			„Cele i podstawy prawne przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów” – 6 pracowników
				„Użytki gruntowe i inne zagadnienia ewidencji gruntów i budynków” – 1 pracownik, „Ewidencja gruntów i ich klasyfikacja, i ochrona gruntów rolnych i leśnych” – 1 pracownik
				Zakres 2 – 1 osoba (obecnie na emeryturze)

³ Uchwała Rady Powiatu Rzeszowskiego Nr I/3/2014 z dnia 28.11.2014 r. w sprawie wyboru Starosty Rzeszowskiego, Uchwała Rady Powiatu Rzeszowskiego Nr I/3/2018 z dnia 23.11.2018 r. w sprawie wyboru Starosty Rzeszowskiego

⁴ Uchwała Rady Powiatu Rzeszowskiego Nr LVI/456/2023 z dnia 06.11.2023 r. w sprawie wyboru Starosty Rzeszowskiego

⁵ Uchwała Rady Powiatu Rzeszowskiego Nr I/3/2024 z dnia 07.05.2024 r. w sprawie wyboru Starosty Rzeszowskiego

⁶ Upoważnienie Starosty Rzeszowskiego z dnia 17.02.2025 r. znak OR.1710.1.2025

⁷ Pisma Starosty Rzeszowskiego z dnia 25.02.2025 r. znak G.033.1.4.2025, z dnia 04.03.2025 r. znak G.033.1.4.2025, z dnia 05.06.2025 r. znak G.033.1.4.2025, z dnia 26.06.2025 r. znak G.033.1.4.2025

⁸ Np. „Cele i podstawy prawne przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów”, „Użytki gruntowe i inne zagadnienia ewidencji gruntów i budynków”, „Ewidencja gruntów i ich klasyfikacja, i ochrona gruntów rolnych i leśnych”, Szkolenie w Puławach w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Podsumowanie: Liczba i charakter stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów dały podstawę Kontrolującym do stwierdzenia, że kwalifikacje osób prowadzących te sprawy - wymagają uzupełnienia.

Udostępnienie informacji o procedurze postępowania w sprawach z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Kontrolujący ustalili, że na stronie Internetowej Powiatu Rzeszowskiego⁹ udostępniono Kartę usług w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W karcie tej opisano procedurę postępowania w sprawach z zakresu prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W karcie tej podano informacje dotyczące miejsca składania wniosków, wykazu wymaganych dokumentów, naliczania opłat, terminu załatwienia sprawy, trybie odwoławczym oraz przedstawiono wykaz aktów prawnych i informacje dotyczące ochrony danych osobowych. Starosta nie udostępnia wzoru wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie klasyfikacji gruntów.

Kryteria, sposób i transparentność wyboru klasyfikatora i określenia kosztów postępowania.

Na podstawie wyjaśnień Geodety Powiatowego (przypis nr 7) oraz zebranych materiałów Kontrolujący ustalili, że Starosta Rzeszowski powołując się na art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814) w związku z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.) oraz art. 6a ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2016 r., poz. 1629 ze zm.) wydał:

1. Zarządzenie Nr II/1/2017 z dnia 02.01.2017 r. (dalej Zarządzenie z 2017 roku) w sprawie zasad powoływania i wynagradzania biegłych z zakresu szacowania nieruchomości oraz z zakresu geodezji i kartografii w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Starostę Rzeszowskiego w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Zasady powoływania i wynagradzania biegłych z zakresu geodezji, kartografii oraz klasyfikacji w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Starostę w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez Oddział Ochrony

⁹ geodezja.powiat.rzeszowski.pl/wp-content/uploads/sites/33/2025/04/Karta-Uslug-Ochrona-Gruntow_2025.pdf

Gruntów Rolnych i Obrotu Nieruchomościami Rolnymi i Leśnymi Starostwa Powiatowego w Rzeszowie oraz Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Rzeszowie, zostały określone w załączniku nr 3 Zarządzenia z 2017 roku.

W § 2 ww. załącznika w podano wymagania jakie winien spełniać biegły z zakresu geodezji i kartografii – **nie określono natomiast wymagań jakie winien spełniać biegły z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów**. Następnie w § 3 podano, że powołanie biegłego następować będzie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w drodze postanowienia, oraz określono co postanowienie winno zawierać (w tym imię i nazwisko biegłego ze wskazaniem uprawnień, przedmiot - cel opinii jak i termin i miejsce doręczenia opinii). Sposób odbioru sporządzonej przez biegłego opinii jak i dokonywania ewentualnych uzupełnień lub usunięcia błędów i uchybień, określono w § 4. Z treści ww. paragrafu wynika, że:

- a) *„odbior opinii [...] dotyczących operatów klasyfikacyjnych dokonuje w formie protokołu odbioru pracownik prowadzący sprawę, na potrzeby której zlecono sporządzenie opinii, a w przypadku nieobecności tego pracownika, osoba wyznaczona na zastępstwo tego pracownika”* (pkt 4),
- b) *„z odbioru pozytywnie zweryfikowanej opinii winien być sporządzony w 2 egzemplarzach protokół w formie pisemnej, w terminie 7 dni od doręczenia opinii[...]*” (pkt 5),
- c) *„w sprawach dotyczących klasyfikacji gleboznawczej protokół odbioru, o którym mowa w pkt 4 podpisany przez pracownika prowadzącego czynność zaopiniowany pozytywnie przez Kierownika Oddziału Ochrony Gruntów Rolnych i Obrotu Nieruchomościami Rolnymi i Leśnymi zatwierdzony przez Naczelnika lub Zastępcę Naczelnika stanowi podstawę wydania postanowienia o przyznaniu wynagrodzenia dla biegłego za sporządzenie opinii [...]i wystawienia faktury/rachunku przez biegłego”* (pkt 6),
- d) biegły zobowiązany jest do usunięcia ewentualnych błędów w terminie 7 dni.

Kwestie związane z wynagrodzeniem biegłego uregulowane zostały w § 5, gdzie określono stawkę bazową (jedna działka) oraz dodatkową stawkę w przypadku większej ilości działek objętych klasyfikacją. Podano również, że w przypadku zmiany klasy (użytku) na całej działce (bez pomiaru) cenę należy obniżyć o 20%. Płatnikiem faktury/rachunku jest Starostwo Powiatowe.

Zarządzenie było udostępnione do publicznej wiadomości.

2. **Zarządzenie Nr II/15/2020 z dnia 29.09.2020 r.** (dalej Zarządzenie z 2020 roku), w sprawie zasad powoływania i wynagradzania biegłych z zakresu geodezji i kartografii oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez Wydział Geodezji Starostwa Powiatowego w Rzeszowie i Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Rzeszowie, wykazane w załączniku 1 i 2 do Zarządzenia z 2020 roku.

Zasady powoływania i wynagradzania biegłych z zakresu geodezji i gleboznawczej klasyfikacji gruntów w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Starostę, a dotyczących wydania decyzji administracyjnych z zakresu działania Wydziału Geodezji określają: tryb powoływania biegłych, zasady udzielania zleceń, odbioru robót oraz wynagradzania biegłych.

W § 2 załącznika nr 1 podano wymagania jakie winien spełniać biegły z zakresu geodezji i kartografii – **nie określono natomiast wymagań jakie winien spełniać biegły z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.**

Zgodnie z § 3, powołanie biegłego następować będzie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w drodze postanowienia. Określono co takie postanowienie winno zawierać (w tym imię i nazwisko biegłego ze wskazaniem uprawnień, przedmiot i cel opinii, jak i termin i miejsce doręczenia opinii).

Sposób odbioru sporządzonej przez biegłego opinii, jak i dokonywania ewentualnych uzupełnień lub usunięcia błędów i uchybień, określono w § 4 załącznika nr 1. Z treści ww. paragrafu wynika, że:

- a) *„opinia biegłego, winna zostać sporządzona w sposób wskazany w postanowieniu [...] oraz zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami”,*
- b) *„odbior opinii [...]dokonuje w formie protokołu odbioru pracownik prowadzący sprawę, na potrzeby której zlecono sporządzenie opinii, a w przypadku nieobecności tego pracownika, osoba wyznaczona na zastępstwo tego pracownika, a akceptuje dyrektor lub zastępca dyrektora”* (pkt 4),
- c) *„z odbioru pozytywnie zweryfikowanej opinii winien być sporządzony w 3 egzemplarzach protokół w formie pisemnej, w terminie 7 dni od doręczenia opinii[...]*” (pkt 5),
- d) biegły zobowiązany jest do usunięcia ewentualnych błędów w terminie 7 dni.

Kwestie związane z wynagrodzeniem biegłego są uregulowane w § 5 załącznika nr 1 gdzie przedstawiono stawkę bazową (jedna działka) oraz dodatkową stawkę w przypadku większej ilości działek objętych klasyfikacją. Podano również, że w przypadku zmiany

klasy (użytku) na całej działce (bez pomiaru) cenę należy obniżyć o 20%. Płatnikiem faktury/rachunku jest Starostwo Powiatowe. Zarządzenie było udostępnione do publicznej wiadomości.

3. **Zarządzenie Nr II/11/2022 z dnia 24.03.2022 r.** (dalej Zarządzenie z 2022 roku) w sprawie zasad powoływania i wynagradzania biegłych z zakresu geodezji i kartografii oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Starostę Rzeszowskiego w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Zasady powoływania i wynagradzania biegłych z zakresu geodezji, kartografii oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Starostę Rzeszowskiego w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez Wydział Geodezji Starostwa Powiatowego w Rzeszowie wykazane są w załączniku do Zarządzenia z 2022 roku.

W § 1 załącznika do Zarządzenia z 2022 roku podano, że powoływanie biegłych w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych odbywa się na podstawie ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

W § 2, 3 i 4 ww. załącznika określono natomiast kwestie związane z prowadzeniem listy biegłych oraz tryb powoływania biegłych, zasady udzielania zleceń, odbioru robót oraz wynagradzania biegłych. Podano, że *„Na listę biegłych może zostać wpisana osoba o nieposzlakowanej opinii, która spełni następujące warunki:*

- *złoży wniosek o wpisanie na listę biegłych oraz złoży oświadczenie o zapoznaniu się z w/w zasadami,*
- *posiada stosowne uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii określone w art. 43 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U z 2021 r., poz.1990 z póź. zm.),*
- *w przypadku dokonywania czynności klasyfikacyjnych od biegłego wymagane jest posiadanie specjalistycznej wiedzy gwarantującej wykonywanie prawidłowego ustalania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, osoba powinna legitymować się dyplomem ukończenia kursu lub studium podyplomowego w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, ponadto przedłożyć pisemne referencje od organów samorządu powiatowego z terenu województwa podkarpackiego o należyтым wykonywaniu w okresie ostatnich trzech lat co najmniej 3 dokumentacji geodezyjno-klasyfikacyjnych”.*

O wpisie na listę biegłych decyduje komisja składająca się z Dyrektora Wydziału, zastępcy Dyrektora oraz pracownika Wydziału. Lista biegłych jest jawna i ma charakter otwarty, dopisanie na listę następuje na bieżąco. Informację o wpisaniu, o odmowie wpisania oraz wykreślenie z listy biegłych przekazywana jest zainteresowanemu na piśmie.

Wykreślenie z listy biegłych następuje po utracie uprawnień zawodowych lub trzykrotnym naruszeniu terminu sporządzania dokumentacji, uzupełnienia poprawek, odmowie uczestnictwa w rozprawach administracyjnych, odmowie przyjęcia do realizacji prac bez uzasadnionego usprawiedliwienia.

Powołanie biegłego następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w drodze postanowienia, w którym winno być określone imię i nazwisko biegłego ze wskazaniem uprawnień, przedmiot - cel opinii jak i termin oraz miejsce doręczenia opinii (§ 5 załącznika do Zarządzenia z 2022 roku).

Sposób odbioru sporządzonej przez biegłego opinii jak i dokonywania ewentualnych uzupełnień lub usunięcia błędów i uchybień opisany jest w (§ 6 załącznika do Zarządzenia z 2022 roku). Z treści ww. paragrafu wynika, że:

- a) *„opinia biegłego, winna zostać sporządzona w sposób wskazany w postanowieniu [...] oraz zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami”,*
- b) *„odbior opinii [...]dokonuje w formie protokołu odbioru organ, na potrzeby której zlecono sporządzenie opinii”,*
- c) *„z odbioru pozytywnie zweryfikowanej opinii winien być sporządzony w 3 egzemplarzach protokół w formie pisemnej, w terminie 7 dni od doręczenia opinii[...]*” (pkt 5),
- d) biegły zobowiązany jest do usunięcia ewentualnych błędów w terminie 7 dni.
- e) kwestie związane z wynagrodzeniem biegłego są uregulowane w § 7 załącznika gdzie przedstawiono stawki bazowe (jedna działka) oraz dodatkowe stawki w przypadku większej ilości działek objętych klasyfikacją, zmiany klasy na całej działce.

Płatnikiem faktury/rachunku jest Starostwo Powiatowe.

Zarządzenie było udostępnione do publicznej wiadomości.

Na podstawie wyjaśnień Geodety Powiatowego (przypis nr 7) oraz analizy zebranych materiałów Kontrolujący ustalili, że w latach 2017 - 2024 Starosta powoływał na biegłych z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów 8 klasyfikatorów (w tym 5 tylko sporadycznie – od 1 do 2 projektów ustalenia klasyfikacji).

W 2022 roku Starosta utworzył listę biegłych, na którą wówczas wpisano dwie osoby pozytywnie zweryfikowane (stan na 25 kwietnia 2022 rok) i tylko tych klasyfikatorów powoływano przez dwa lata.

W przekazanych materiałach do kontroli nie podano liczby osób, które złożyły takie wnioski oraz wyników przeprowadzonych weryfikacji.

Lista ta była opublikowana na stronie BIP Starostwa i obowiązywała do 11.04.2024 r. tj. do prawomocnego orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Rzeszowie z dnia 11.04.2024 r. sygn. akt II SA/Rz1898/23 uznającego, że Zarządzenie z 2022 roku zostało wydane z naruszeniem prawa.

Po wyroku WSA w Rzeszowie, pracownik Wydziału kierował zapytania o przedstawienie oferty na wykonanie **operatu pomiarowo-klasyfikacyjnego** (a nie projektu ustalenia klasyfikacji) do **dwóch lub trzech firm geodezyjnych** przez siebie wybranych. Spośród złożonych ofert wybierana była najniższa cena.

Według Geodety Powiatowego (przypis nr 7) takie działanie gwarantuje, że złożona oferta ma charakter rynkowy.

W ocenie Kontrolujących powyższe stwierdzenie budzi wątpliwości, szczególnie gdy oferty kierowane są do dwóch, maksymalnie do trzech – stale i każdorazowo do tych samych firm geodezyjnych.

W przekazanych materiałach do kontroli nie podano informacji, dlaczego zapytania dotyczące wykonania „operatu pomiarowo-klasyfikacyjnego” kierowane są do firm geodezyjnych ani odnośnie sposobu i kryteriów ich wyboru spośród wszystkich innych wykonawców prac geodezyjnych.

W trakcie kontroli ustalono, że w 2024 roku do Starostwa wpłynął jeden wniosek o wpisanie na *listę biegłych z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów wykonujących te prace na terenie powiatu rzeszowskiego* wraz z dokumentami, o których mowa w Zarządzeniu Starosty z 2022 roku. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie a wnioskodawcę poinformowano, że w miarę możliwości będzie powoływany na biegłego (dwukrotnie powołany).

W toku kontroli ustalono, że WSA w Rzeszowie wyrokiem z dnia 14.04.2025 r. sygn. akt II SA/Rz1617/24 stwierdził nieważność również Zarządzenia z 2020 roku. Starosta złożył w dniu 09.06.2025 r. skargę kasacyjną na ten wyrok.

Podsumowując: działania Starosty w przedstawionym powyżej zakresie należy ocenić pozytywnie z nieprawidłowościami. Jako nieprawidłowość wskazać należy:

- *w latach 2017-2022 nie określono kryteriów, według których dokonywany był wybór osób gwarantujących poprawne wykonanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Nie podano też tych kryteriów do publicznej wiadomości, tym samym działania Starosty w tym zakresie, nie były transparentne;*
- *ograniczenie liczby ofertujących wykonanie prac z zakresu gleboznawczej klasyfikacji.*

II. Ustalenia dotyczące postępowań administracyjnych w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek stron w latach 2017-2024

Kontrolujący na podstawie analizy przedstawionych do kontroli dokumentów ustalili, że w latach 2017 - 2024 Starosta wydał 126 decyzji. W decyzjach tych orzekał łącznie o zmianach w gleboznawczej klasyfikacji gruntów jak i o zmianach w „rejestrze i mapy ewidencji gruntów”.

W okresie tym złożono 4 odwołania. Nie zlecono wykonania dodatkowego kontrolnego projektu ustalenia klasyfikacji gruntów. W jednym przypadku organ II instancji trzykrotnie uchylał decyzję Starosty, sprawa jest w toku.

Nie stwierdzono przypadków odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W kontrolowanym okresie do Starosty złożono 2 skargi odnoszące się do działań pracowników Wydziału w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów tj.:

- w 2023 roku dot. beczynności oraz niewłaściwego sposobu zakończenia sprawy. Zalecono Dyrektorowi Wydziału podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania w przyszłości przypadków beczynności w prowadzonych postępowaniach oraz objęcie osobistym nadzorem zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- w 2024 roku dot. wyłączenia pracowników oraz powołanego biegłego od udziału w postępowaniu administracyjnym i przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec pracowników oraz postępowania wyjaśniającego wobec biegłego. Wydano postanowienie o odmowie wyłączenia pracowników oraz biegłego. W zakresie postępowania dyscyplinarnego Starosta nie podjął żadnych działań ze względu na brak podstaw.

Sprawdzenie prawidłowości prowadzenia przez Starostę postępowań administracyjnych w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na wniosek stron.

W celu dokonania oceny poprawności prowadzenia przez Starostę prowadzonych postępowań administracyjnych związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów, Kontrolujący wytypowali 39 postępowań do kontroli tj.:

Rok	Znak sprawy
2017	GN-II.6623.7.2017, GN-II.6623.78.2017, GN-II.6623.97.2017,
2018	GN-II.6623.42.2018, GN-II.6623.56.2018, GN-II.6623.85.2018, GN-II.6623.127.2018, GN-II.6623.129.2018,
2019	G.6623.28.2019, G.6623.47.2019, G.6623.51.2019, G.6623.84.2019, G.6623.111.2019,
2020	G.6623.1.2020, G.6623.28.2020, G.6623.40.2020, G.6623.44.2020, G.6623.51.2020,
2021	G.6623.20.2021, G.6623.33.2021, G.6623.40.2021, GI.6623.59.2021, G.6623.77.2021,
2022	GN.6623.6.2022, G.6623.15.2022, G.6623.40.2022, G.6623.45.2022, G.6623.56.2022,
2023	G.6623.20.2023, G.6623.58.2023, G.6623.69.2023, G.6623.70.2023, G.6623.82.2023, G.6623.85.2023,
2024	G.6623.3.2024, G.6623.4.2024, G.6623.12.2024, G.6623.15.2024, G.6623.18.2024, G.6623.22.2024, G.6623.25.2024.

Szczegółową analizę ww. postępowań Kontrolujący zawarli w tabeli - załącznik do kontroli.

Wyniki ww. analizy i ocenę poszczególnych czynności Starosty w tych postępowaniach, przedstawiono poniżej.

Wszczęcie postępowania.

W latach 2017 - 2024 podania o ustalenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wnoszone były do Starostwa w formie pisemnej. Wszystkie wnioski były podpisane przez wnoszących. W podaniach tych strony podawały, że pokryją koszty czynności klasyfikacyjnych z własnych środków (11 przypadków¹⁰), uregulują koszty klasyfikacji bezpośrednio klasyfikatorowi (1 przypadek¹¹) oraz wskazali klasyfikatora (7 przypadków¹²).

¹⁰ GN-II.6623.127.2018, GN-II.6623.47.2019, G.6623.111.2019, G.6623.55.2020, G.6623.59.2021, G.6623.77.2021, G.6623.6.2022, G.6623.40.2022, G.6623.58.2023, G.6623.70.2023, G.6623.85.2023

¹¹ GN-II.6623.47.2019

¹² GN-II.6623.7.2017, GN-II.6623.42.2018, G.6623.40.2020, G.6623.51.2020, G.6623.40.2021, G.6623.15.2022, G.6623.40.2022

Starosta w każdym przypadku sprawdzał uprawnienia podmiotu do złożenia podania. W 10 sprawach¹³ Starosta pisemnie wzywał strony do uzupełnienia wniosku.

W wezwaniu wskazywane były braki, określano termin na ich usunięcie oraz umieszczano pouczenie o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania w przypadku nieusunięcia braków.

W jednej sprawie¹⁴ prowadzonej w 2024 roku, Starosta odstąpił od dalszych czynności z uwagi na brak wniesienia zaliczki.

W 2 sprawach¹⁵ przeprowadzono oględziny w terenie. Strony o tym fakcie były pisemnie informowane. Z czynności tych spisywany był protokół oraz sporządzano dokumentację fotograficzną (w 1 przypadku¹⁶ dokumentacja została wykonana przed złożeniem wniosku strony). W dwóch przypadkach¹⁷ dokumentacja fotograficzna przekazana była do Starosty poprzez prywatną pocztę pracownika Wydziału.

Podsumowanie: działania Starosty w przedstawionych powyżej zakresach należy ocenić pozytywnie z nieprawidłowościami. Jako nieprawidłowości wskazać należy:

- przeprowadzenie oględzin przed złożeniem przez stronę podania;*
- odstąpienie od dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego z powodu braku wpłaty zaliczki – niezgodnie z art. 64 §2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U z 2024 r., poz. 572 ze zmianami – dalej Kpa).*

Wybór klasyfikatora i określenie kosztów klasyfikacji.

Kontrolujący na podstawie wyjaśnień Geodety Powiatowego (przypis 7) i analizy akt spraw ustalili, co następuje:

Starosta we wszystkich kontrolowanych postępowaniach wybierał oferenta w „zapytaniu ofertowym bez stosowania ustawy Prawo Zamówień Publicznych”.

¹³ GN-II.6623.42.2018, GN-II.6623.56.2018 GN-II.6623.85.2018, GN-II.6623.28.2019, G.6623.40.2022, G.6623.45.2022, G.6623.69.2023, G.6623.70.2023, G.6623.82.2023, G.6623.15.2024

¹⁴ G.6623.22.2024

¹⁵ G.6623.69.2023, G.6623.3.2024

¹⁶ G.6623.69.2023

¹⁷ G.6623.1.2020, G.6623.69.2023

W latach 2017-2022 wnioski stron Starosta przysyłał do firm geodezyjnych celem wykonania operatu „**pomiarowo – klasyfikacyjnego**” (21 przypadków¹⁸).

W kolejnych w latach 2023-2024 pracownik Wydziału kierował bezpośrednio do firm geodezyjnych (od 2 do 3) zapytania ofertowe na wykonanie operatu „**pomiarowo – klasyfikacyjnego**” poprzez email.

W aktach spraw brak udokumentowania sposobu wyboru danej firmy oraz dokumentów potwierdzających czy jest w stanie zapewnić udział biegłego posiadającego wystarczającą wiedzę specjalistyczną i doświadczenie z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Tylko w 2 przypadkach¹⁹ przedsiębiorca, zwracając się do Starosty o wydanie upoważnienia dla klasyfikatora przekazał dokumenty potwierdzające ukończenie specjalistycznego kursu w Puławach.

Starosta nigdy nie kierował zapytań bezpośrednio do klasyfikatorów. Z akt sprawy podlegających kontroli ani z przedstawionych wyjaśnień nie wynika zasadność kierowania zapytań ofertowych wyłącznie do firm geodezyjnych.

Organ nie sprawdzał wymagań kwalifikacyjnych wybranego klasyfikatora. Fakt ten jest szczególnie istotny zwłaszcza w przypadku powołania klasyfikatora wskazanego przez stronę (6 przypadków)²⁰.

W latach 2017-2022 Starosta nie dokumentował sposobu ustalenia kosztów i ich rozliczenia, tym samym działał wbrew własnym Zarządzeniom z 2017 roku, 2020 roku (*WSA stwierdził nieważność*) i 2022 roku (*WSA stwierdził, że wydane zostało z naruszeniem przepisów*).

Starosta, od grudnia 2022 roku - po ukazaniu się informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli nr ewid. 164/20222/P/053/LBY dotyczącej gleboznawczej klasyfikacji gruntów – zaczął wydawać postanowienia: o powołaniu biegłych, dot. wezwania stron do wpłaty zaliczki, o ustaleniu kosztów postępowania administracyjnego i o przyznaniu firmie geodezyjnej (wykonawcy) wynagrodzenia.

¹⁸ GN-II.6623.7.2017, GN-II.6623.78.2017, GN-II.6623.97.2017, GN-II.6623.56.2018, GN-II.6623.85.2018, GN-II.6623.127.2018, GN-II.6623.129.2018, GN-II.6623.28.2019, GN-II.6623.47.2019, GN-II.6623.51.2019, GN-II.6623.84.2019, G.6623.111.2019, G.6623.1.2020, G.6623.28.2020, G.6623.40.2020, G.6623.44.2020, G.6623.51.2020, G.6623.20.2021, G.6623.33.2021, G.6623.40.2021, G.6623.59.2021

¹⁹ GN-II.6623.78.2017, GN-II.6623.97.2017

²⁰ GN-II.6623.7.2017, GN-II.6623.42.2018, G.6623.40.2020, G.6623.51.2020, G.6623.40.2021, G.6623.15.2022

W okresie tym Starosta wydał łącznie 14 postanowień²¹ o powołaniu biegłych z zakresu geodezji i kartografii i gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W kontrolowanych aktach znajdują się ww. dokumenty jednak brak jest udokumentowania sprawdzenia wymagań określonych wobec klasyfikatora i ustalenia kosztów postępowania oraz uzasadnienia konieczności powołania dodatkowo *biegłego z zakresu geodezji i kartografii*.

W ocenie Kontrolujących, z akt sprawy podlegających kontroli ani z przedstawionych wyjaśnień nie wynika zasadność równoczesnego powoływania biegłego klasyfikatora jak i biegłego z zakresu geodezji i kartografii.

Starosta sporządzał protokoły wyboru wykonawcy, w których przedstawiał oferty i wskazywał wybraną ofertę zawierającą najniższą cenę.

Po analizie 14 postanowień dotyczących powołania biegłych, Kontrolujący stwierdzili, że Starosta:

- na podstawie art. 75 § 1 ustawy Kpa powołuje **biegłego z zakresu geodezji i kartografii oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów** celem sporządzenia **operatu pomiarowo–klasyfikacyjnego**, a w jednym przypadku tylko **biegłego z zakresu geodezji i kartografii**²²;
- zobowiązuje biegłych do wykonania zleconej pracy m.in. zgodnie z zaleceniami Organu;
- określał termin przedłożenia *dokumentacji geodezyjno-prawnej* opatrzonej klauzulami.

Podsumowując działania Starosty w przedstawionym powyżej zakresie należy ocenić negatywnie gdyż:

- *w latach 2017 - 2024 do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów powoływano wyłącznie 8 klasyfikatorów (tym 5 sporadycznie). Ograniczona liczba klasyfikatorów wykonujących prace z zakresu gleboznawczej klasyfikacji może sprawiać wrażenie o braku zachowania zasady uczciwej konkurencji i transparentności w ich wyborze. Działanie takie może mieć również negatywny skutek na określenie kosztów postępowania obciążających strony. Oferty cenowe składane przez te same firmy są zbieżne i powtarzalne;*

²¹ G.6623.77.2021, G.6623.6.2022, G.6623.40.2022, G.6623.45.2022, G.6623.56.2022, G.6623.20.2023, G.6623.69.2023, G.6623.70.2023, G.6623.82.2023, G.6623.85.2023, 2024 G.6623.3.2024 G.6623.12.2024 G.6623.18.2024 G.6623.22.2024

²² G.6623.56.2022

- w latach 2017-2024 Starosta nie uzasadniał wyboru klasyfikatora, nie dokonywał oceny jego wiedzy specjalistycznej i nie sprawdzał doświadczenia z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- w postanowieniach o powołaniu biegłych umieszczał zobowiązania biegłego do wykonywania prac m. in. zgodnie z zaleceniami Organu prowadzącego postępowanie, co może sprawiać wrażenie ingerencji w kompetencje oraz sposób postępowania powołanego biegłego;
- określał termin przedłożenia „dokumentacji geodezyjno-prawnej opatrzonej klauzulami” a nie „projektu klasyfikacji gruntów”.

Wezwanie o zaliczkę.

Na podstawie analizy materiałów kontrolnych, Kontrolujący ustalili, że Starosta w 12 sprawach²³, działając na podstawie art. 64 § 2 i art. 262 ustawy Kpa wydawał postanowienia, którymi wzywał strony do wpłaty zaliczki.

We wszystkich przypadkach Starosta w postanowieniach podawał najniższą cenę określoną w zapytaniu ofertowym (protokół wyboru wykonawcy). Ponadto umieszczał informację, że „W przypadku braku wpłaty zaliczki za wykonanie operatu pomiarowo-klasyfikacyjnego niezbędnego do wydania decyzji w wyznaczonym terminie przedmiotowy wniosek zostanie pozostawiony bez rozpoznania”.

W 1 przypadku²⁴ Starosta wezwał o wpłatę zaliczki w wysokości 2 500,00 zł. **pomimo, że wybrana przez Organ oferta dotyczyła wartości 2 450,00 zł.** Strona dokonała wpłaty w wysokości 2 500,00 zł. Starosta postanowieniem przyznał biegłemu wynagrodzenie w wysokości 2 500,00 zł., **następnie wydał postanowienie o rozliczeniu kosztów postępowania w kwocie 2 500,00 zł.**

Podsumowanie: działania Starosty w przedstawionym powyżej zakresie należy ocenić negatywnie gdyż:

1. *brak zaliczki co do zasady nie powoduje automatycznego odstąpienia od postępowania administracyjnego – w Kpa nie ma przepisu, który mówiłby o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania z powodu braku zaliczki. Organ administracji publicznej ma obowiązek*

²³ G.6623.77.2021, G.6623.6.2022, G.6623.40.2022, G.6623.45.2022, G.6623.56.2022, G.6623.69.2023, G.6623.70.2023, G.6623.82.2023, G.6623.85.2023 G.6623.3.2024, G.6623.18.2024, G.6623.22.2024

²⁴ G.6623.15.2024

rozpatrzyć sprawę merytorycznie, chyba że przepisy szczególne przewidują inne konsekwencje;

2. *nierzetelnie określił kwotę zaliczki oraz ostateczne rozliczenie kosztów postępowania.*

Upoważnienia klasyfikatora.

Kontrolujący stwierdzili, że upoważnienia do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów wydawane są do każdej sprawy.

Upoważnienia te wydawane są na podstawie art. 7d ustawy Pgik, § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1246 – dalej rozporządzenie gkg) i przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków a nie z powołaniem § 5 ust. 2 rozporządzenia gkg. Z ich treści wynika, że Starosta:

- upoważnia klasyfikatora „do wykonania wszelkich czynności związanych z klasyfikacją działki (...).”;
- upoważnia firmę geodezyjną do wykonania czynności geodezyjno-kartograficznych;
- zawiera w nich pouczenie dotyczące wykonania czynności geodezyjno-kartograficznych (art. 13 i art. 14 ustawy Pgik), które nie dotyczą wykonania projektu klasyfikacji.

W 6 kontrolowanych sprawach (przypis nr 17), Starosta wydał upoważnienia dla klasyfikatora wskazanego przez wnioskodawcę postępowania.

Podsumowując: działania Starosty w przedstawionym powyżej zakresie należy ocenić negatywnie gdyż :

- *upoważnienia zostały wydane bez powołania właściwej podstawy prawnej;*
- *wydano upoważnienia klasyfikatorom wskazanym przez wnioskodawcę, co mogło sprawiać wrażenie 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;*
- *nie określono precyzyjnie zakresu upoważnienia klasyfikatora – §5 rozporządzenia gkg;*
- *upoważnienia zawierają pouczenia dotyczące wykonywania prac geodezyjnych, co wykracza poza przedmiot sprawy administracyjnej z zakresu rozporządzenia gkg.*

- upoważniono firmę geodezyjną do wykonania prac geodezyjnych związanych z klasyfikacją gruntów w terenie.

Zawiadomienia.

Kontrolujący stwierdzili, że wszystkie zawiadomienia wydane są na podstawie § 6 rozporządzenia gkg i zostały wysłane do stron na co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem czynności klasyfikacyjnych w terenie.

W zawiadomieniach **jako podstawę prawną przeprowadzenia klasyfikacji** podano **art. 7d i 20 ustawy pgik**.

Zawiadomienia wysyłane były także do firm geodezyjnych, co narusza § 7 ust. 3 rozporządzenia gkg (tj. czynności klasyfikacyjne w terenie klasyfikator przeprowadza w obecności właścicieli). Ponadto stwierdzono:

- brak zachowania terminu skutecznego zawiadomienia zainteresowanych stron o czynnościach klasyfikacyjnych w terenie (3 przypadki²⁵);
- w przypadku wspólności małżeńskiej zawiadomienie wysyłano w jednej przesyłce listowej (2 przypadki²⁶);
- zawiadomienie wysłał klasyfikator (2 przypadki²⁷);
- nie wysłano zawiadomienia do zainteresowanych (1 przypadek²⁸);
- we wszystkich zawiadomieniach brak pouczenia o skutkach niestawiennictwa na gruncie (§ 7 ust. 4 rozporządzenia gkg).

Podsumowując: działania Starosty w przedstawionych powyżej zakresach należy ocenić negatywnie gdyż:

- zawiadomienia do małżeństw wysyłano w jednej przesyłce listowej;
- zawiadomienia wysyłano również do firm geodezyjnych, co narusza § 7 ust. 3 rozporządzenia gkg;
- brak pouczenia o skutkach niestawiennictwa w terenie, co narusza § 7 ust. 4 rozporządzenia gkg;
- w zawiadomieniach podano niewłaściwe podstawy prawne przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

²⁵ G.6623.40.2020, G.6623.40.2021, G.6623.59.2021

²⁶ G.6623.59.2021, G.6623.40.2022

²⁷ G.6623.40.2021, G.6623.69.2023

²⁸ GN-II.6623.42.2018

Sprawdzenie przez Starostę kompletności projektu ustalenia klasyfikacji.

Na podstawie analizy kontrolowanych akt spraw Kontrolujący ustalili, że tylko w 14 przypadkach udokumentowany został odbiór (przyjęcie) zleconej pracy.

Głównym materiałem dowodowym w aktach spraw są operaty techniczne powstałe w toku prac geodezyjnych związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów w celu umożliwienia wprowadzenia potencjalnych zmian do ewidencji gruntów i budynków wynikających z ostatecznej decyzji o ustaleniu klasyfikacji. Operaty te nazywane są w różny sposób np. „operat techniczny dokumentacja dla organu prowadzącego postępowania Starostwo Powiatowe w Rzeszowie”, „operat gleboznawczej klasyfikacji gruntów do wydania decyzji”, „operat do wydania decyzji o ustaleniu klasyfikacji”.

Akta spraw nie zawierają jednak **oryginału projektu ustalenia klasyfikacji gruntów wytworzonego przez klasyfikatora**, o którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia gkg. Fakt ten należy uznać za nieprawidłowość.

Operaty techniczne włączone do akt dokumentują pomiary geodezyjne wykonane w trakcie przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych, zawierają także poświadczone za zgodność z oryginałem dokumenty sporządzone przez klasyfikatorów (mapa klasyfikacyjna i protokół klasyfikacyjny) oraz mapy uzupełniające z wykazami zmian danych ewidencyjnych. Skompletowane są one według obowiązujących w latach kontrolowanych, przepisów *rozporządzenia w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego*. Z tego względu trudno zakwalifikować je jako projekty ustalenia klasyfikacji, których elementy określa § 8 ust. 2 rozporządzenia gkg.

Kontrolujący ustalili, że Starosta generalnie nie sporządzał protokołów odbioru *projektów ustalenia klasyfikacji* oraz *operatów pomiarowo-klasyfikacyjnych*, tym samym postępował niezgodnie ze swoimi własnymi Zarządzeniami z 2017 roku, 2020 roku (*WSA stwierdził nieważność*) i 2022 roku (*WSA stwierdził, że wydane zostało z naruszeniem przepisów*).

Starosta tylko w 8 sprawach²⁹ sporządził protokoły odbioru zleconych prac, które objęły wyłącznie operaty pomiarowo-klasyfikacyjne. W powyższych protokołach ogólnie

²⁹ G.6623.40.2022, G.6623.45.202,2 G.6623.56.2022, G.6623.82.2023, G.6623.85.2023, G.6623.3.2024, G.6623.15.2024, G.6623.18.2024,

stwierdzano, że „opinia została wykonana prawidłowo pod względem przydatności do dalszego postępowania, pracę wykonano zgodnie z zakresem postanowienia Starosty (...) powołującego biegłego do sporządzenia przedmiotowej opinii, umowny termin wykonania opinii został dotrzymany”.

Szczegółowa analiza operatów pomiarowo-klasyfikacyjnych wykazała braki w treści mapy klasyfikacyjnej (tj.: brak skali – 1 przypadek³⁰, brak dokumentu o nazwie mapa klasyfikacyjna – 5 przypadków³¹) oraz braki w protokołach klasyfikacji (brak informacji w jakim trybie działa klasyfikator „z rozpatrzenia wniosku z urzędu” – 3 przypadki³², brak informacji o mapie ewidencyjnej – 17 przypadków³³, protokół spisany w innym dniu niż dzień, na który wezwano wnioskodawców – 1 przypadek³⁴). Zauważono również, że:

- protokoły podpisywane są przez inne osoby (geodeta, przedstawiciel Starostwa) niż klasyfikator i wnioskodawca co jest sprzeczne z § 8 ust. 2 pkt 2 lit. d. rozporządzenia gkg;
- protokół podpisuje klasyfikator a podpis wnioskodawcy znajduje się na liście obecności dołączonej do protokołu co jest sprzeczne z § 8 ust. 2 pkt 2 lit. d. rozporządzenia gkg.

Podsumowanie: działania Starosty w przedstawionych powyżej zakresach należy ocenić negatywnie, gdyż:

- w aktach brak oryginału projektu ustalenia klasyfikacji gruntów;
- brak oceny przedłożonego projektu ustalenia klasyfikacji gruntów;
- protokoły klasyfikacji podpisywane są przez osoby nie wymienione w § 8 ust. 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia gkg;
- w protokole klasyfikacji brak podpisów osób wymienionych w § 8 ust. 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia gkg.

Zawiadomienie stron o możliwości zapoznania się z projektem operatu gleboznawczej klasyfikacji gruntów i możliwości wniesienia uwag do projektu.

Kontrolujący ustalili, że w każdej sprawie Starosta umożliwił stronom zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, w tym z operatem technicznym zawierającym kopię mapy klasyfikacyjnej i protokół. Strony nie wносиły uwag.

³⁰ G.6623.59.2021

³¹ GN-II.6623.78.2017, GN-II.6623.28.2019, GN-II.6623.47.2019, GN-II.6623.51.2019, G.6623.20.2021

³² GN-II.6623.7.2017, GN-II.6623.78.2017, GN-II.6623.97.2017

³³ GN-II.6623.42.2018, GN-II.6623.84.2019, G.6623.1.2020, G.6623.28.2020, G.6623.40.2020, G.6623.44.2020, G.6623.51.2020, G.6623.20.2021, G.6623.33.2021, G.6623.59.2021, G.6623.15.2022, G.6623.56.2022, G.6623.82.2023, G.6623.85.2023, G.6623.18.2024, GN-II.6623.47.2019, GN-II.6623.51.2019

³⁴ GN-II.6623.78.201

W jednym przypadku strona złożyła zastrzeżenia³⁵. Starosta, nie uwzględnił wniesionych zastrzeżeń.

Podsumowanie: działania Starosty w przedstawionym powyżej zakresie należy ocenić pozytywnie.

Decyzja

Wszystkie kontrolowane decyzje Starosty orzekały łącznie o ustaleniu klasyfikacji gruntów jaki i o wprowadzeniu zmian „do rejestru i mapy ewidencji”. W rezultacie tego, **Organ wydawał decyzje niezgodnie z przepisami rozporządzenia gkg.**

We wszystkich sentencjach decyzji Starosty podawano niewłaściwe podstawy prawne ich wydania. Jako podstawę rozstrzygnięcia wskazywano włączony do pzgik „**operat pomiarowo – klasyfikacyjny**” wykonany przez firmę geodezyjną.

W ocenie Kontrolujących wszystkie analizowane decyzje nie zawierają prawidłowo skonstruowanego uzasadnienia faktycznego i prawnego. Samo zakomunikowanie w uzasadnieniu decyzji faktów (zdarzeń i dat) bez oceny przeprowadzonych działań klasyfikatora oraz zebranych dowodów przedstawionych w projekcie operatu klasyfikacyjnego, nie jest równoznaczne z uzasadnieniem faktycznym, o którym mowa w art. 107 § 3 Kpa. Brak gruntownej oceny zebranych danych w rozstrzygnięciach analizowanych postępowań i niejako bezkrytyczne przyjęcie ich jako dowodu, jest istotną wadą proceduralną i brakiem rzetelności.

We wszystkich badanych przypadkach:

- rozstrzygnięcie zostało wydane, po upływie co najmniej 14 dni od skutecznego zawiadomienia wszystkich stron o możliwości zgłaszania zastrzeżeń do projektu klasyfikacji czyli z zachowaniem terminu, o którym mowa w § 10 pkt 1 rozporządzenia gkg;
- do decyzji nie załączano map klasyfikacyjnych co narusza § 11 pkt 1 rozporządzenia gkg.

Podsumowanie: działania Starosty w przedstawionym powyżej zakresie należy ocenić negatywnie. Jako nieprawidłowość wskazać należy, że Starosta:

- *powołuje niewłaściwe podstawy prawne w wydanych decyzjach;*

³⁵ G.6623.69.2023

- wydaje łączne orzeczenia o ustaleniu klasyfikacji gruntów i o wprowadzeniu zmian do „rejestrów i mapy ewidencji” – a nie decyzje o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- podstawą wydanych orzeczeń są operaty „pomiarowo – klasyfikacyjne” wykonane przez firmę geodezyjną, a nie projekty ustalenia klasyfikacji gruntów sporządzone przez upoważnionych klasyfikatorów;
- w uzasadnieniach decyzji nie ocenia działań przeprowadzonych przez klasyfikatorów oraz zebranych dowodów przedstawionych w „operatach klasyfikacyjnych”;
- do decyzji nie dołącza map klasyfikacyjnych,
- decyzje skierowane do małżeństw, wysyłane były w jednej przesyłce listowej.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania

W latach 2017-2022 Starosta nie dokumentował rozliczenia kosztów klasyfikacji. W następnych kontrolowanych latach Starosta wydał:

- 5 postanowień „o przyznaniu biegłemu geodecie uprawnionemu wynagrodzenia w wysokości (...) z tytułu wykonania operatu „**pomiarowo – klasyfikacyjnego**”³⁶. Postanowienia te wydawane są po pozytywnym protokole odbioru zleconej pracy.
- 5 postanowień o ustaleniu kosztów „postępowania administracyjnego w sprawie sporządzenia „**operatu pomiarowo – klasyfikacyjnego**„(...) i zaliczeniu na poczet kosztów całości uiszczonej zaliczki”³⁷. W uzasadnieniu postanowienia podawano informację, że „na wysokość ustalonych kosztów postępowania składają się jedynie czynności biegłego z zakresu geodezji i kartografii oraz klasyfikatora gruntów ustalone na podstawie faktury”. Postanowienia te wydawane są z naruszeniem terminu określonego w art. 264 Kpa.

Podsumowanie: działania Starosty w przedstawionych powyżej zakresach należy ocenić negatywnie. Jako nieprawidłowość wskazać należy, że:

- nie dokumentowano rozliczenia kosztów postępowania;
- rozstrzygnięcia o kosztach postępowania w sprawie klasyfikacji wydawano z naruszeniem art.264 ustawy Kpa.

³⁶ G.6623.82.2023, G.6623.85.2023, G.6623.3.2024 G.6623.15.2024, G.6623.22.2024

³⁷ G.6623.82.2023 G.6623.85.2023, G.6623.3.2024 G.6623.15.2024, G.6623.22.2024

Ustalenia dotyczące terminów prowadzonych postępowań.

Kontrolujący po przeanalizowaniu przedłożonych akt stwierdzili, że postępowania te charakteryzują się długotrwałością (najkrótsze 28 dni a najdłuższe 293 dni).

Starosta wydał 45 zawiadomień o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, w tym: 1 przedłużenie – 31 spraw³⁸, 2 przedłużenia – 12 spraw³⁹, 3 przedłużenia – 2 sprawy⁴⁰. Zawiadomienia te wydawano w trybie art. 36 § 3 ustawy Kpa i kierowane były do stron po upływie dwóch miesięcy.

W 9 przypadkach⁴¹ zawiadomienie o zmianie terminu przekazano stronie po terminie określonym w art. 35 § 3 ustawy Kpa.

Starosta w każdym zawiadomieniu informował strony o przysługującym im prawie do wniesienia ponaglenia na niezałatwienie sprawy w terminie. Jako uzasadnienie zmiany terminu Starosta podawał:

- konieczność przeprowadzenia oględzin (pomimo, iż z akt sprawy wynika, że oględziny przeprowadzono zaraz po złożeniu wniosku - 1 przypadek⁴² a w 6 przypadkach brak w aktach sprawy protokołu z oględzin⁴³);
- brak możliwości wykonywania prac klasyfikacyjnych w terminie od 12.09 do 15.03 ze względu na okres zimowy (w aktach spraw nie podano uzasadnienia takiego działania np. niesprzyjające warunki pogodowe, szczególnie, że w 11 przypadkach⁴⁴ prowadzone były prace klasyfikacyjne w tym terminie);
- wykonania *dokumentacji geodezyjno-kartograficznej* (pomimo iż, wynikiem postępowania jest projekt ustalenia klasyfikacji).

³⁸ GN-II.6623.7.2017, GN-II.6623.78.2017, GN-II.6623.42.2018, GN-II.6623.56.2018 GN-II.6623.85.2018, GN-II.6623.127.2018, GN-II.6623.129.2018, GN-II.6623.28.2019, GN-II.6623.47.2019, GN-II.6623.51.2019, G.6623.111.2019, G.6623.44.2020, G.6623.51.2020, G.6623.20.2021, G.6623.33.2021, G.6623.40.2021, G.6623.77.2021, G.6623.6.2022, G.6623.15.2022, G.6623.40.2022, G.6623.45.2022, G.6623.56.2022, G.6623.20.2023, G.6623.69.2023, G.6623.58.2023, G.6623.70.2023, G.6623.82.2023, G.6623.85.2023, G.6623.3.2024, G.6623.15.2024, G.6623.18.2024

³⁹ GN-II.6623.56.2018, GN-II.6623.85.2018, G.6623.111.2019, G.6623.40.2021, G.6623.77.2021, G.6623.6.2022, G.6623.15.2022, G.6623.40.2022, G.6623.45.2022, G.6623.20.2023, G.6623.69.202, G.6623.82.202

⁴⁰ G.6623.77.2021, G.6623.6.2022

⁴¹ GN-II.6623.28.2019, G.6623.55.2020, G.6623.15.2022, G.6623.40.2022, G.6623.56.2022 G.6623.20.2023, G.6623.58.2023, G.6623.3.2024, G.6623.18.2024

⁴² G.6623.3.2024,

⁴³ GN-II.6623.78.2017, GN-II.6623.28.2019, GN-II.6623.47.2019, GN-II.6623.51.2019, G.6623.20.2023, G.6623.3.2024)

⁴⁴ GN-II.6623.85.2018, GN-II.6623.127.2018, GN-II.6623.129.2018, G.6623.111.2019, G.6623.59.2021, G.6623.40.2022, G.6623.45.2022, G.6623.56.2022, G.6623.70.2023, G.6623.82.2023, G.6623.85.2023

Kontrolujący zauważyli, że przy wyznaczaniu nowych terminów załatwienia sprawy, Starosta nie brał pod uwagę całości akt sprawy oraz wcześniej wyznaczonych terminów na sporządzenie np. operatu *pomiarowo-klasyfikacyjnego* (9 przypadków⁴⁵). Fakt ten powodował konieczność wyznaczania kolejnego terminu załatwienia sprawy i świadczy o braku rzetelnej oceny perspektywy czasowej załatwienia sprawy.

Podsumowanie: Działanie Starosty w opisanym powyżej zakresie ocenić należy negatywnie. Jako nieprawidłowość wskazać należy nierzetelną ocenę perspektywy czasowej załatwienia sprawy. Zaznaczyć należy, że takie dalsze działanie może implikować zagrożenia w postaci wnoszonych przez strony ponagieł na podstawie art. 37 Kpa na niezakończoną sprawę w terminie, a także wnoszenia skarg na podstawie art. 227 Kpa.

Podsumowanie ustaleń dotyczących postępowań administracyjnych w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek stron w latach 2017-2024.

W toku przedmiotowej kontroli zgromadzono materiał stanowiący dowody licznych stanów niepożądanych w obszarze prowadzonych przez Starostę postępowań w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Stany te dotyczą upoważniania klasyfikatora, określania przebiegu postępowań administracyjnych oraz kosztów postępowania. Ocenę końcową obszarów kontrolowanych przedstawiono w poniższej tabeli.

Zadanie	Ocena zadania
Ustalenia formalno-organizacyjne.	pozytywna z nieprawidłowościami
Ustalenia dotyczące postępowań administracyjnych w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów prowadzonych na wniosek stron w latach 2017-2024	negatywna
Ocena ogólna	negatywna

⁴⁵ G.6623.6.2022, G.6623.40.2022, G.6623.45.2022, G.6623.20.2023, G.6623.70.2023, G.6623.82.2023, G.6623.85.2023, G.6623.3.2024, G.6623.15.2024

Biorąc pod uwagę powyższe, zalecam Staroście:

1. W sprawach związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów stosować się do ogólnych zasad ustanowionych przepisami rozporządzenia gkg w odniesieniu do:
 - a. upoważnienia klasyfikatora;
 - b. zakresu czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz osób biorących udział w tych czynnościach;
 - c. sporządzania projektu ustalenia klasyfikacji (mapy klasyfikacyjnej i protokołu);
 - d. wydawania decyzji o ustaleniu klasyfikacji, której integralną częścią jest mapa klasyfikacji.
2. W sprawach związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów stosować się do ogólnych zasad ustanowionych przepisami ustawy Kpa w zakresie przeprowadzania postępowań administracyjnych w tym:
 - a. gromadzenia i oceny materiału dowodowego;
 - b. konstruowania orzeczeń administracyjnych kończących postępowania;
 - c. terminów prowadzenia spraw (w tym ich przedłużania);
 - d. rozliczania kosztów.
3. Przyjąć w Starostwie zasady gwarantujące wybór, w warunkach transparentnych i uczciwej konkurencji, bezstronnego i o odpowiednich kwalifikacjach biegłego z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zasady te winny być podane do publicznej wiadomości.
4. Zapewnić ustawiczne podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z przeprowadzaniem postępowań administracyjnych w sprawach gleboznawczej klasyfikacji gruntów w zakresie procedur administracyjnych przewidzianych przepisami rozporządzenia gkg a także przepisami ustawy Kpa.

O sposobie wykonania powyższych zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia – mając na względzie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej – proszę mnie poinformować na piśmie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Informuję również, iż w związku z niniejszym sprawozdaniem, opisującym ustalenia kontrolne, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania niniejszego sprawozdania przysługuje Panu, w oparciu o art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej,

prawo ustosunkowania się do ww. ustaleń, w formie pisemnego stanowiska, skierowanego do PWINGiK. Czynność ta nie wstrzymuje realizacji ustaleń kontroli.

**Podkarpacki Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego
(-)**

Bogusław Baran

(Podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym)