



## SPRAWOZDANIE Z KONTROLI

### I. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Starostwo Powiatowe w Słupsku  
ul. Szarych Szeregów 14  
76-200 Słupsk

### II. Zakres kontroli:

#### II.1 Przedmiot kontroli:

Kontrola poprawności stosowania procedury przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a także zasadności dokonania ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów położonych w obrębie Głobino, gmina Redzikowo, w związku z przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

#### II.2 Okres objęty kontrolą:

Od 1 stycznia 2021 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych tj. 19 lipca 2024 roku.

### III. Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

Art. 9 ust. 2 w zw. z art. 6a ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151) – dalej jako ustawa Pgik.

### IV. Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli:

19 lipca 2024 roku – 9 sierpnia 2024 roku.

### V. Kierownik jednostki kontrolowanej:

Pan Paweł Lisowski – wybrany 19 listopada 2018 r. na Starostę Słupskiego – [uchwała Nr 1/3/2024 Rady Powiatu Słupskiego z 7 maja 2024 roku w sprawie wyboru Starosty Słupskiego](#).

## VI. Kontrolujący:

Tomasz Kuźmicki      Kierownik Oddziału Geodezji i Kartografii w Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.

## VII. Informacje wstępne:

### VII.1 Ogólne informacje o jednostce kontrolowanej:

Powiat Słupski stanowi lokalną wspólnotę samorządową tworzoną przez mieszkańców powiatu oraz terytorium obejmujące miasto Ustkę oraz gminy: Damnica, Dębica Kaszubska, Główny, Kępice, Kobylnica, Potęgowo, Słupsk (obecnie – od 1 stycznia 2024 r. - Redzikowo), Smołdzino i Ustka (źródło: Uchwała Nr XLVIII/469/2022 Rady Powiatu Słupskiego z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie Statutu Powiatu Słupskiego – [Biuletyn Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Słupsku](#), [Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy Redzikowo](#)).

Zasady działania Starostwa Powiatowego w Słupsku, tryb pracy a także inne postanowienia związane z pracą Starostwa określa Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Słupsku – dalej jako Regulamin (źródło: Uchwała Nr 58/2024 Zarządu Powiatu Słupskiego z 9 maja 2024 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Słupsku - [Biuletyn Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Słupsku](#)).

### VII.2 Struktura organizacyjna jednostki kontrolowanej:

Zgodnie z treścią § 15 ust. 2 Regulaminu strukturę organizacyjną starostwa przedstawia załącznik do Regulaminu. Zadania jednostki w kontrolowanym obszarze wykonuje komórka organizacyjna pn. Wydział Geodezji i Kartografii oznaczona symbolem GK (§ 15 ust. 1 pkt 11 i § 29 ust. 1 pkt 1 tiret trzecie Regulaminu). Wydziałami Starostwa kierują naczelnicy, przy czym Wydziałem Geodezji i Kartografii kieruje Geodeta Powiatowy (§ 16 ust. 1 Regulaminu). Naczelnicy Wydziałów ponoszą odpowiedzialność za realizację zadań, wewnętrzną organizację oraz skuteczność pracy (§ 16 ust. 2 Regulaminu). Podczas nieobecności naczelnika wydziału zastępuje go zastępca bądź pracownik wskazany i upoważniony przez Starostę (§ 16 ust. 3 Regulaminu). Bezpośredni nadzór nad Wydziałem Geodezji i Kartografii sprawuje w ramach swoich zadań Wicestarosta (§ 10 ust. 2 pkt 2 Regulaminu).

Powyższe zapisy są zgodne z treścią art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy PgiK stanowiącego, że organem administracji geodezyjnej i kartograficznej jest starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Powyższe oznacza, że geodeta powiatowy powinien bezpośrednio podlegać pod starostę, co też wynika z Regulaminu.

Naczelnikiem Wydziału Geodezji i Kartografii – Geodetą Powiatowym jest Pani Joanna Góralska.

W Wydziale Geodezji i Kartografii nie wyodrębniono wewnętrznych komórek organizacyjnych. Zadania realizowane są na poszczególnych stanowiskach pracy, które są w wydziale oznaczone cyframi „rzymskimi”. Zadania objęte kontrolą realizowane są na stanowisku GK.I i GK.III (źródło: Informacje o wydziałach / Wydział Geodezji i Kartografii - [Biuletyn Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Słupsku](#)).

### VII.3 Upoważnienia do składania wyjaśnień w toku kontroli:

Do składania wyjaśnień Starosta Słupski upoważnił 3 pracowników Starostwa Powiatowego w Słupsku, w tym Geodetę Powiatowego (akta kontroli str. 74).

## VIII. Ustalenia szczegółowe:

### VIII.1 Zasadność zarzutów i wniosków dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntów położonych w obrębie Głobino, gmina Redzikowo – ustalenia wstępne.

Do Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego 8 lipca 2024 roku wpłynęło pismo grupy mieszkańców miejscowości Głobino z prośbą o „kontrolę zasadności obniżenia gruntu o dwie klasy niżej (...)” dla konkretnych działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni około 20 hektarów. Z treści pisma wynika, że przedmiotowy teren to „grunt o bardzo dobrej kulturze rolnej” i „nie nastąpiła katastrofa naturalna, erozja wodna, nie nastąpiła nadzwyczajna degradacja przedmiotowego terenu, która byłaby podstawą do zmiany klasyfikacji gruntów”. Do ww. pisma dołączono jako jego uzasadnienie, pismo kierowane do Przewodniczącego Rady Gminy Redzikowo i Wójta Gminy Redzikowo w tej samej sprawie w związku z planowanym uchwaleniem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu. Korespondencja ta została skierowana również do wiadomości: Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Ministerstwa Rolnictwa i rozwoju Wsi, Najwyższej Izby Kontroli (akta kontroli str. 1).

Kontrolujący, w celu dokonania oceny zasadności powyższych zastrzeżeń pozyskał, w toku kontroli:

- Cyfrowe odwzorowania akt postępowania administracyjnego w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023 (akta kontroli str. 58 i 61);
- Materiały państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej jako pzgik), w tym informacje z ewidencji gruntów i budynków dla przedmiotowego terenu (akta kontroli str. 17-62 i 69-72);

- Decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 września 2021 roku znak: DN.tr.602.62.2021 – przekazaną Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego pismem z 16 lipca 2024 roku znak: DNI.ge.641.1.2024 w reakcji na ww. pismo mieszkańców miejscowości Głobino (akta kontroli str. 3-7 i 92);
- Opinię powołanego przez Wojewodę Pomorskiego biegłego z 4 sierpnia 2024 roku (akta kontroli str. 95 i 98).

Pozyskane dowody poddane zostały analizie kontrolującego przez pryzmat przepisów prawa dotyczących przeprowadzania procedury gleboznawczej klasyfikacji gruntów, czyli w kryterium legalności, a także w kryterium rzetelności oraz celowości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy PgiK.

Procedury przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały uregulowane przepisami ustawy PgiK oraz przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 roku w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1246 - dalej jako Rozporządzenie)

Zgodnie z treścią art. 7d pkt 1 lit. a tiret trzecie ustawy PgiK., starosta jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzi powiatową część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w tym m.in. gleboznawczą klasyfikację gruntów. Definicję ustawową gleboznawczej klasyfikacji gruntów zawiera słowniczek zawarty w przepisach ustawie., zgodnie z którą jest to podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb (art. 2 pkt 12 ustawy PgiK). Jak wynika z art. 20 ust. 3 ustawy PgiK gleboznawczą klasyfikacją gruntów przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju na podstawie „Urzędowej tabeli klas gruntów” (UTKG) obejmuje się grunty rolne i leśne. Przedmiotowa „tabela” została określona treścią § 1 pkt 1 Rozporządzenia i stanowi do niego załącznik. Powyższe rozporządzenie określa także sposób i tryb przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zwanej dalej "klasyfikacją" (§ 1 pkt 2 Rozporządzenia). Określenie w rozporządzeniu sposobu i trybu przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, oznacza dla starosty obowiązek procedowania tego typu spraw administracyjnych w zgodzie z zasadami określonymi w Rozporządzeniu. Przepisy Rozporządzenia jako „lex specialis” mają więc pierwszeństwo przed ogólnymi przepisami o postępowaniu administracyjnym, czyli przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 – dalej jako Kpa). Procedura przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów stanowić więc powinna swoiste połączenie przepisów Rozporządzenia oraz Kpa, a ogólne przepisy postępowania należy stosować w tych obszarach, które nie są w Rozporządzeniu uregulowane.

Ponadto w Starostwie Powiatowym w Słupsku obowiązuje „Procedura GK 04” – zmiana gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Wydanie 4 z dnia 21 października 2021 roku). Karta usługi (opis wymaganych dokumentów, wnioski) dostępne są w [Elektronicznym Biurze Obsługi Interesanta Powiatu Słupskiego e~BOI](#) (akta kontroli str. 91).

Wyniki analiz poszczególnych aspektów procedury z przeprowadzonej na przedmiotowym terenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów przedstawiono w oddzielnych rozdziałach niniejszego sprawozdania.

## VIII.2 Wszczęcie postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Zgodnie z § 3 i 4 Rozporządzenia, gleboznawczą klasyfikację gruntów przeprowadza starosta z urzędu albo na wniosek właściciela gruntów podlegających klasyfikacji albo innego władającego takimi gruntami wykazanego w ewidencji gruntów i budynków, zwanych dalej "właścicielem". Z urzędu klasyfikację przeprowadza się:

- 1) na gruntach, które nie zostały dotychczas sklasyfikowane;
- 2) na gruntach zmeliorowanych - po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych;
- 3) na gruntach objętych postępowaniem scaleniowym;
- 4) na gruntach, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków albo okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych - w przypadku zmiany użytków gruntowych na gruntach podlegających klasyfikacji;
- 5) po wystąpieniu klęski żywiołowej powodującej zmiany środowiska glebowego;
- 6) po zalesieniu gruntów na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Na podstawie analizy zebranych dowodów kontrolujący ustalił, że zarówno postępowanie administracyjne w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów znak: GK.6623.1.25.2022 jak i GK.6623.1.35.2023 zostały wszczęto na wniosek właściciela. Wnioski wpłynęły do Starosty Słupskiego odpowiednio 12 maja 2022 roku (wszczynający sprawę GK.6623.1.25.2022) i 9 listopada 2023 roku (wszczynający sprawę GK.6623.1.35.2023). Oba wnioski zostały złożone na druku „WNIOSEK SYMBOL GK04 o przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów”, którego treść omówiona zostanie szczegółowo w dalszej części sprawozdania.

Uregulowania kwestii wniosku o przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w Rozporządzeniu powodują, że należy ten aspekt odnieść do przepisów Kpa mających charakter ogólny.

Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Podanie (żądanie) wnosi się na piśmie, podpisanym przez wnoszącego. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków

spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 61 § 1, art. 63 § 1, § 2 oraz art. 64 § 2 Kpa).

Istotą prowadzonego postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów jest potwierdzenie na podstawie całości zebranego materiału dowodowego, iż dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków dotyczące klas bonitacyjnych są zgodne z aktualnym stanem faktycznym istniejącym na gruncie, bądź ustalenie klasyfikacji w przypadku różnic stanu faktycznego z danymi ewidencyjnymi. W ten sposób określona istota tego postępowania niejako wyklucza zasadę związania organu administracji publicznej treścią wniosku inicjującego sprawę. Z przywołanych powyżej przepisów prawa nie wynika bowiem, że wniosek o ustalenie klasyfikacji gruntów musi zawierać uzasadnienie, ani nie stanowi o obligatoryjnych załącznikach do takiego wniosku. Starosta w takim postępowaniu nie ogranicza się zatem do oceny samego wniosku i ewentualnie załączonych do wniosku dokumentów, lecz sam w toku postępowania administracyjnego gromadzi materiał dowodowy niezbędny do załatwienia sprawy, co do jej istoty.

Obowiązujące uregulowania Rozporządzenia nie dają zatem możliwości stwierdzenia, że wniosek będzie obarczony wadami formalnymi, jeżeli zawiera wszystkie elementy przewidziane ogólnymi przepisami Kpa przy braku regulacji odrębnych. Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego w tych sprawach odbywa się zatem na zasadach ogólnych (jeśli żądanie nie pochodzi od strony, lub z innych uzasadnionych i oczywistych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte - art. 61a § 1 Kpa).

Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z art. 61 § 3 Kpa datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Jeżeli zatem podanie nie jest obarczone wadą formalną i nie występują przyczyny obligujące organ do odmowy wszczęcia postępowania, to właśnie data doręczenia organowi żądania przez stronę jest datą wszczęcia postępowania zainicjowanego przez stronę. Jest to o tyle istotne, że wraz ze wszczęciem postępowania strona nabywa wiele istotnych uprawnień, których realizowanie jest obowiązkiem organu. Zaliczyć do nich można m.in.: informowania przez organ o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 Kpa); czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 § 1 Kpa); informowania przez organ o terminowości i przebiegu postępowania (art. 36 § 1 Kpa).

Obowiązująca w Starostwie Powiatowym w Słupsku procedura „GK04 – Zmiana gleboznawczej klasyfikacji gruntów” zakłada sporządzenie wniosku o klasyfikację na konkretnym druku (o zdefiniowanej treści) wraz z konkretnymi załącznikami. W obu analizowanych postępowaniach wnioski o przeprowadzenie klasyfikacji zastały przez strony złożone do organu na drukach wynikających z procedury „GK04” wraz z załącznikami co oznacza, że ustanowiona procedura funkcjonuje i jest na bieżąco wykorzystywana.

W ocenie kontrolującego procedura „GK04” w kwestii kształtu wniosku nie ma oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. O ile sama chęć uregulowania przez organ –

gospodarza postępowania pewnych kwestii (np. formy i treści wniosku) jest często uzasadniona, to nakładanie na klienta administracji publicznej dodatkowych ciężarów niewynikających z przepisów prawa (zobligowanie do dołączenia załączników do wniosku) nie da się pogodzić z obowiązującą organy zasadą działań praworządnych (art. 6, art. 7 w związku z art. 227 Kpa). Takie skonstruowanie wzoru ww. wniosku w istocie przenosi z organu na wnoszącego ciężar pozyskania dowodów, które powinny być gromadzone dopiero w toku postępowania administracyjnego. Zostało to uznane przez kontrolującego jako naruszenie ogólnych zasad postępowania wynikających z ww. przepisów Kpa i ocenione jako nieprawidłowość. W związku z tym procedura „GK 04” jako wadliwa winna być zrewidowana i dostosowana do prawa powszechnie obowiązującego.

Ponadto kontrolujący zauważył, że w analizowanych postępowaniach pisma mające na celu zakomunikowanie wnoszącemu faktu skutecznego doręczenia żądania organowi i wszczęciu postępowania administracyjnego (Zawiadomienie z 1 czerwca 2022 roku znak: GK.6623.1.25.2022.III i Zawiadomienie z 29 listopada 2023 roku znak: GK.6623.1.35.2023.III) zawierają informację, że powodem niezafatwienia sprawy w terminie jest „dokonanie dalszych czynności w sprawie tj. (...) wydanie przez organ decyzji w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów”. Takie sformułowanie należy ocenić negatywnie, ponieważ taka decyzja właśnie kończy sprawę w danej instancji, a konieczność jej wydania nie jest okolicznością niemożności załatwienia sprawy w terminie. Precyzyjne i rzetelne informowanie stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego jest jedną z generalnych zasad obowiązujących administrację publiczną (art. 9 Kpa). W ten sposób formułowane pisma urzędowe w tą zasadę się nie wpisują. Zostało to przez kontrolującego uznane za naruszenie ww. art. 9 Kpa i ocenione jako uchybienie.

### VIII.3 Ustanowienie klasyfikatora.

Stosownie do treści § 5 Rozporządzenia przeprowadzenie klasyfikacji obejmuje: analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny; przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie; sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji. Czynności te przeprowadza osoba upoważniona przez starostę, zwana dalej "klasyfikatorem".

Powyższe uregulowania Rozporządzenia wskazują, że postępowanie administracyjne w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie może być przeprowadzone bez udziału osoby posiadającej wiadomości specjalne – klasyfikatora. Koresponduje to z ogólnymi regulacjami Kpa dotyczące biegłych w postępowaniu administracyjnym, przy czym organ - gospodarz tego szczególnie uregulowanego postępowania nie ma możliwości nieustanowienia biegłego (art. 84 § 1 Kpa). Nie ma natomiast najmniejszych wątpliwości, że to po stronie organu jest inicjatywa wyboru klasyfikatora, a następnie rozliczenie kosztów jego ustanowienia do postępowania wszczętego na wniosek strony (art. 262 § 1 pkt 2 Kpa).

Kwestia ustanawiania klasyfikatorów przez starostów do postępowań administracyjnych wszczynanych na wniosek była m.in. przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w roku 2021 i 2022. Kontrolerzy NIK za rażące zaniedbanie uznali zaniechanie wyboru klasyfikatorów z zachowaniem zasady konkurencyjności i pozostawienie wyboru klasyfikatorów w gestii wnioskodawców. Stworzyło to warunki do naruszenia bezstronności i niezależności klasyfikatorów, ponieważ wnioskodawcy sami, bez wiedzy starostów, rozliczali się z gleboznawcami. Oznacza to, że klasyfikatorzy, wydając opinie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, znajdowali się w sytuacji podwójnej lojalności, z jednej strony wobec interesu publicznego, z drugiej zaś prywatnego. Taka sytuacja konfliktu interesów powszechnie uważana jest za jeden z mechanizmów prowadzących do korupcji (Informacja o wynikach kontroli nr ewidencyjny: [28/2021/P/20/059/LBY](#) i [164/2022/P/22/053/LBY](#)).

Obowiązująca w Starostwie Powiatowym w Słupsku „Procedura GK 04” (akta kontroli str. 91) stanowi, że we wniosku o przeprowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów strona ma wskazać osobę do przeprowadzenia klasyfikacji (wniosek GK04). Ponadto procedura zakłada również jako załącznik do ww. wniosku, wniosek osoby posiadającej wiadomości specjalne o wydanie upoważnienia do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów (wniosek GK04A). Wniosek tej osoby zakłada podanie informacji o już nadanym numerze KERG, pod którym klasyfikacja została zgłoszona staroście jako prace geodezyjne (KERG – nieobowiązujące obecnie oznaczenie rejestru prac geodezyjnych – Księga Ewidencji Robót Geodezyjnych. Obecnie prace geodezyjne w prowadzonym przez starostę rejestrze oznacza się „identyfikatorem” - § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego). Wniosek GK04A zakłada również przedstawienie uzasadnienia wniosku, czyli informacji od osoby wskazanej przez stronę do przeprowadzenia klasyfikacji.

Na podstawie analizy zebranego materiału dowodowego kontrolujący ustalił, że wnioski (druki GK04) wszczynające postępowanie klasyfikacyjne znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023 zawierają w swojej treści wskazanie przez wnioskującego osoby do przeprowadzenia klasyfikacji. W obu tych sprawach złożone zostały też wnioski (druki GK04A) osoby wskazanej przez stronę do przeprowadzenia klasyfikacji wraz z uzasadnieniem. We wniosku z 9 maja 2022 roku uzasadnienie ma treść: „wyrwykowe, kontrole badanie profili glebowych nie potwierdzają wykazanej w bazie EGiB klasy gruntu”, a we wniosku z 26 października 2023 roku: „uzyskiwane plony są nieproporcjonalne [do] klasy, a wyrwykowe, kontrolne odkrywki glebowe wykazują rozbieżność z ustaloną w bazie EGiB klasą gruntu”. Oba wnioski w swojej treści zawierają również informację o numerze ID zgłoszonych prac geodezyjnych. Oznacza to, że analizowane wnioski złożone na drukach GK04A zawierają wprost informacje o zgłoszonych pracach geodezyjnych i wykonanych już pracach terenowych (kontrolne badanie profili glebowych) i analitycznych (rozbieżności z informacjami z EGiB) przez osobę, która jeszcze nie została upoważniona przez starostę do działania jako klasyfikator. Nie jest to zgodne z § 5 Rozporządzenia, ponieważ te czynności są



zarezerwowane dla klasyfikatora - osoby upoważnionej przez starostę w toku danego postępowania klasyfikacyjnego.

W tym kontekście obowiązująca w Starostwie Powiatowym w Słupsku procedura „GK 04 – Zmiana gleboznawczej klasyfikacji gruntów” zasługuje na ocenę negatywną. Zakłada ona bowiem wskazanie przez wnioskującego o klasyfikację osoby do przeprowadzenia klasyfikacji (wniosek GK04), złożenie przez potencjalnego klasyfikatora wniosku, z którego będzie wynikać, że ta osoba już działa w sprawie bez upoważnienia starosty, a także iż zgłosiła prace geodezyjne (zgłoszenie prac geodezyjnych wiąże się z poniesieniem zryczałtowanej opłaty za udostępnienie materiałów pzgik – zgodnie z art. 40d ust. 1a ustawy Pgik). Procedura ta, w wątku ustanawiania klasyfikatora, nie ma oparcia w przepisach prawa i powinna być niezwłocznie do przepisów prawa dostosowana.

Z treści upoważnień (z 1 czerwca 2022 roku znak: GK.6623.1.25.2022.III i z 29 listopada 2023 roku znak: GK.6623.1.35.2023.III) wynika, że Starosta Słupski jako klasyfikatora upoważnił osobę wskazaną przez stronę o przeprowadzenie klasyfikacji. Jednocześnie w udostępnionych do kontroli cyfrowym odwzorowaniu akt postępowania administracyjnego znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023 (akta kontroli str. 58 i 61) nie ma żadnych dowodów potwierdzających dokonanie przez organ kontrolowany oceny wskazanej przez stronę kandydatury na klasyfikatora, a także rozliczenia się z klasyfikatorem za wykonaną pracę. W istocie zatem to nie organ prowadzący postępowanie administracyjne a strona postępowania wybrała klasyfikatora i się z nim rozliczyła za wykonaną pracę. Są to więc analogiczne okoliczności do negatywnych zjawisk wykazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w obrębie postępowań administracyjnych w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Z tych powodów negatywnie oceniono pozostawienie wyboru klasyfikatorów w gestii wnioskodawców dla sprawy znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023 bez jednoczesnego zrewidowania przez organ przedstawionych kandydatur. Takim systemowym postępowaniem Starosta Słupski nie działał na rzecz realizacji przez organ zasady „prawdy obiektywnej” wynikającej z art. 7 Kpa. Jako jaskrawe naruszenie tego przepisu procedura G04 w kwestii ustanawiania klasyfikatora, a co za tym idzie, samo upoważnienie klasyfikatora do analizowanych postępowań należy ocenić negatywnie.

#### VIII.4 Pozyskiwanie dowodów w toku postępowania administracyjnego.

Stosownie do przywołanego wcześniej § 5 Rozporządzenia, przeprowadzenie klasyfikacji obejmuje: analizę niezbędnych materiałów pzgik; przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie; sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji (§ 5 ust. 1 pkt 1-3 Rozporządzenia). Czynności te przeprowadza klasyfikator w toku postępowania administracyjnego przed wydaniem przez organ decyzji administracyjnej o ustaleniu klasyfikacji.

Przepisy Rozporządzenia nie regulują kwestii przeprowadzenia analizy materiałów pzgik, ani w zakresie jej formy, ani metodyki działania klasyfikatora w tym obszarze. Przepisy Rozporządzenia regulują natomiast pozostałe obszary pracy klasyfikatora. I tak przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie obejmuje: sporządzenie opisu fizjograficznego; ustalenie zasięgu gruntów podlegających klasyfikacji; badanie profili glebowych, w tym określenie uziarnienia w ich poszczególnych poziomach genetycznych oraz szczegółowe określenie na mapie ewidencyjnej miejsca przeprowadzania tych badań; ustalenie rodzaju zbiorowisk roślinnych na łąkach trwałych i pastwiskach trwałych; ustalenie typu siedliskowego lasu, jego drzewostanu, podszycia i runa na gruntach leśnych; ustalenie rodzaju i gęstości zadrzewień i zakrzewień gruntów zadrzewionych i zakrzewionych; zaliczenie gruntów do odpowiedniego typu, rodzaju i gatunku gleby, rodzaju użytku gruntowego oraz klasy bonitacyjnej; ustalenie zasięgu konturów typów gleb oraz klas bonitacyjnych (§ 7ust. 1 Rozporządzenia).

Z kolei zgodnie z § 8 Rozporządzenia po przeprowadzeniu czynności klasyfikacyjnych w terenie klasyfikator opracowuje projekt ustalenia klasyfikacji. Projekt ustalenia klasyfikacji obejmuje:

- mapę klasyfikacji, sporządzoną na kopii mapy ewidencyjnej, zawierającą w szczególności: granice obszaru objętego klasyfikacją, ustalone granice zasięgów konturów typów gleb, ustalone granice zasięgów konturów klas bonitacyjnych, położenie odkrywek glebowych, dane opisowo-informacyjne (oznaczenie jednostki ewidencyjnej i obrębu, oznaczenie skali, oznaczenia typów, rodzajów i gatunków gleb, rodzajów użytków gruntowych oraz klas bonitacyjnych, numery konturów klas bonitacyjnych oraz odkrywek glebowych);
- protokół zawierający w szczególności: ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją, w tym ukształtowanie terenu, jego wzniesienie nad poziom morza, ilość opadów atmosferycznych, stosunki wodne, istniejące budowle wodno-melioracyjne, dominujące rodzaje użytków gruntowych, typy gleb oraz dominujące klasy bonitacyjne, zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne, informację o mapie ewidencyjnej, podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie, datę jego sporządzenia.

Sporządzona przez klasyfikatora „Mapa klasyfikacji” stanowi integralną część decyzji administracyjnej o ustaleniu klasyfikacji, co wynika z § 11 ust. 1 Rozporządzenia. Między innymi właśnie z tego powodu „Mapa Klasyfikacji” została włączona do katalogu „map do celów prawnych” sporządzanych na potrzeby postępowań administracyjnych, co wynika z § 24 ust. 1 pkt 1 lit. f rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 roku w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1670 – dalej jako Standardy). Mapa klasyfikacyjna jest zatem sporządzana w toku prac geodezyjnych zgłaszanych organowi prowadzącemu pzgik (art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. h ustawy Pgik), a wyniki tych zgłoszonych prac geodezyjnych są przez ich wykonawcę przekazywane do pzgik (art. 12a ust. 1 ustawy Pgik). Wyniki prac geodezyjnych kompletuje się w postaci „operatu technicznego” (§ 35 ust. 1 Standardów), który w swoim składzie zawiera m.in. poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię protokołu klasyfikacyjnego oraz opisy odkrywek glebowych oraz kopie mapy klasyfikacyjnej (§ 36 pkt 7 i 10 Standardów).

Powyższe uregulowania wskazują, że operat techniczny zawierający wyniki zgłoszonych prac geodezyjnych związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów, zawierający w swoim składzie kopie dokumentów sporządzanych przez klasyfikatora nie może być utożsamiany z projektem ustalenia klasyfikacji. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że rolą operatu technicznego zawierającego wyniki prac geodezyjnych związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów przyjmowanego do pzgik jest techniczne udokumentowanie przeprowadzonych czynności geodezyjnych w trakcie przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych. Systemową rolą tego opracowania jest zabezpieczenie w pzgik informacji technicznych umożliwiających organowi prowadzącemu ewidencję gruntów i budynków wprowadzenie zmian do tego rejestru wynikających z ostatecznej decyzji o ustaleniu klasyfikacji (§ 36 pkt 9 Standardów). Wyniki pracy klasyfikatora (dokonane odkrywki glebowe, ustalone granice zasięgów konturów typów gleb oraz klas bonitacyjnych - § 7 ust. 1 pkt 3 i 8 Rozporządzenia) stanowią szczegóły terenowe, które obejmowane są geodezyjnym pomiarem sytuacyjnym (§ 2 pkt 4, § 6 pkt 3 lit. a Standardów). Organ przed przyjęciem operatu technicznego do pzgik przeprowadza jego weryfikację w kryterium zgodności z obowiązującym przepisami prawa z zakresu geodezji i kartografii w kwestii: wykonywania pomiarów geodezyjnych; opracowania wyników tych pomiarów, a także spójności przekazywanych zbiorów danych z prowadzonymi przez organ bazami danych (art. 12 b ust. 1 i art. 40 ust. 3 pkt 3 ustawy Pgik). W związku z tym przyjęcie do pzgik wyników prac geodezyjnych związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów nie może zastąpić merytorycznej oceny projektu ustalenia klasyfikacji, o którym mowa w § 8 ust. 2 Rozporządzenia, przez organ prowadzący dane postępowania klasyfikacyjne.

Ocena Projektu ustalenia klasyfikacji podlega takim samym zasadom jak ocena każdego innego dowodu. Przy czym dowód z opinii biegłych należy oceniać przez pryzmat spójności z dostępnym dla organu materiałem dowodowym. Biegły ma przekonać organ, że jego ocena

danych kwestii jest prawidłowa, by następnie organ mógł wykorzystać taką opinię w procesie decyzyjnym. Orzecznictwo sądowno-administracyjne jest w tej kwestii zgodne, że jeżeli ze zgromadzonych w sprawie dowodów wynikną wątpliwości co do stanu faktycznego i poprawności projektu ustalenia klasyfikacji, organ ma możliwość (w ramach postępowania dowodowego) wezwać klasyfikatora gruntów do uzupełnienia dotychczasowej lub sporządzenia nowej klasyfikacji przez niezależnego klasyfikatora (wyrok [III SA/Kr 483/17](#), [III SA/KR 1450/17](#), [I OSK 2295/18](#), [I OSK 2255/18](#)).

Warto w tym miejscu powołać się jeszcze na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2011 r. sygn. akt IV SA/Wa 688/11, który przedstawiło Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako argument do stanowiska w tej sprawie skierowanego do Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego pismem z 16 lipca 2024 roku znak: DNI.ge.641.1.2024. Z ww. wyroku wynika, że „(...) w toku postępowania w przedmiocie zmiany w klasyfikacji gruntów organy muszą brać pod uwagę nie tylko przepisy ustawy PgiK oraz Rozporządzenia, ale także oceniać systemowe rozwiązania ustawodawcy w zakresie obowiązków ochrony gruntów rolnych zawarte w innych ustawach. W szczególności art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 tj. ze zm.), dalej jako "ugl", nakłada na właściciela gruntów stanowiących użytki rolne obowiązek przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi. Ponadto właściciel gruntu obowiązany jest utrzymywać w stanie sprawności technicznej urządzenia przeciwerozyjne oraz urządzenia melioracji szczegółowych (art. 15 ust. 4 ugl), zaś osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt (art. 20 ust. 1 ugl). Natomiast zaniechania właściciela w tym zakresie nie mogą stanowić podstawy do obniżenia klasy gleby, w sytuacji gdy zdarzenia skutkujące zmianą przydatności produkcyjnej gleby są możliwe do odwrócenia w toku działań rekultywacyjnych.” Dalej w stanowisku Ministerstwa stwierdzono, że „Sprawa zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów powinna być szczegółowo wyjaśniona i zbadana, ponieważ planowana realizacja zamierzenia budowlanego nie powinna stanowić uzasadnienia do obniżenia klasy bonitacyjnej gruntów, zwłaszcza w sytuacji, gdy celem takiego obniżenia jest chęć obejścia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”. Ministerstwo wraz z ww. stanowiskiem przekazało decyzję z 14 września 2021 roku znak: DN.tr.602.62.2021, w której Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wyraził zgody na przeznaczenie nierolnicze terenu objętego analizowanymi postępowaniami klasyfikacyjnymi. Decyzja ta została wydana na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 – aktualnie Dz. U. z 2024 r. poz. 82), po rozpatrzeniu wniosku wójta gminy w związku z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na podstawie analizy przekazanego do kontroli cyfrowego odwzorowania akt postępowania administracyjnego znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023 (akta kontroli str. 58 i 61) kontrolujący ustalił, że w ww. sprawach jako główny materiał dowodowy przyjęto wyłącznie

operaty techniczne powstałe w toku prac geodezyjnych związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów (materiał pzgik P.2212.2022.2495 i P.2212.2024.184 akta kontroli str. 51 i 72-73). Akta te nie zawierają jednak oryginału projektu ustalenia klasyfikacji gruntów, o którym mowa w § 8 ust. 2 Rozporządzenia, tj. mapy klasyfikacji i protokołu. Z uwagi na omówiony wcześniej skład i rolę operatu technicznego, który zawiera jedynie kopie dokumentów wchodzących w skład projektu ustalenia klasyfikacji, niezabezpieczenie przez organ w aktach postępowania oryginałów dokumentów wytworzonych przez klasyfikatora należy uznać za nieprawidłowość.

Akta analizowanych postępowań zawierają również inne dowody (np. zaświadczenie o funkcji w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; wypis i wyrys z planu zagospodarowania przestrzennego), które pomimo swej treści nie miały żadnego przełożenia na prowadzone postępowania administracyjne – nie zostały przywołane w treści zapadłych w tych sprawach rozstrzygnięciach. Kwestie związane z wydanymi w ww. sprawach decyzjami zostaną szczegółowo omówione w dalszej części sprawozdania. Przykładowo w zaświadczeniu o funkcji w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (z 11 maja 2022 roku znak: GT.6727.344.2022 – akta sprawy znak: GK.6623.1.25.2022) wynika, że teren objęty postępowaniem klasyfikacyjnym położony jest w kompleksie gleb o najwyższej przydatności dla rolnictwa i gleb organicznych oraz na obszarze przewidywanego (wnioskowanego) intensywnego rozwoju wielofunkcyjnego. Z kolei z Wypisu i wyrisu z planu zagospodarowania przestrzennego (z 8 listopada 2023 roku znak: GT.6727.626.2023 – akta sprawy znak: GK.6623.1.35.2023) wynika, że teren objęty postępowaniem klasyfikacyjnym zgodnie z ww. planem przeznaczony jest m.in. jako Teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych (138-RM i 139-RM).

Organ prowadzący analizowane postępowania klasyfikacyjne dysponował również z urzędu dokumentacją klasyfikacji pierwotnej (materiał pzgik ID: P.2212.1901.827). W pierwotnej klasyfikacji grunty orne objęte postępowaniami otrzymały różne klasy (RIIIa, RIIIb, RIVa, RV). Pamiętać przy tym należy, jak wskazuje doktryna, że grunty orne najlepszych klas długotrwale utrzymują swoje właściwości.

Tymczasem klasyfikator w projektach ustalenia klasyfikacji do postępowań znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023 w przeważającej części dokonał ujednoczenia klasy gruntów objętych klasyfikacją tylko do jednej klasy (RIVa). W tych projektach analiza powyższych kwestii została sprowadzona do twierdzeń, że „stwierdzono nieaktualność”; „(...) skład granulometryczny potwierdza się tylko w części (...)”; a także „(...) szczegółowe badanie wykazały większą rozpiętość składu (...); spiaszczenie wierzchni warstw ok 80-85cm”.

Na marginesie kontrolujący zauważa, że obowiązująca w Starostwie Powiatowym w Słupsku „Procedura GK04” zakłada badanie profilu glebowego w okresie pełnej wegetacji roślin i po unormowaniu się stosunków wodno-powietrznych w glebie tj. w okresie od 15 marca do 15

listopada (punkt VI Procedury). Regulacja ta jest uzasadniona i takie samo stanowisko zawarte zostało w opracowaniu Polskiego Stowarzyszenia Klasyfikatorów Gruntów „Szczegółowe zasady przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów” (ust. 10 na str. 16 – opracowanie w formie pliku PDF dostępne na stronie internetowej [Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi](#)). Natomiast w sprawie znak: GK.6623.1.35.2023 badanie profilu glebowego zostało przeprowadzone przez klasyfikatora 12 grudnia 2023 roku, czyli niezgodnie z ww. procedurą. Fakt niewpisania się klasyfikatora w ustaloną przez organ procedurę nie zostało żaden sposób podniesione i ocenione przez organ prowadzący to postępowanie.

W świetle zebranych dowodów, zdaniem kontrolującego, Starosta Słupski nie wykorzystał wszystkich dostępnych mu narzędzi do ustalenia stanu faktycznego spraw znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023. W postępowaniach administracyjnych w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów organ nie może przyjmować bezkrytycznie wyników pracy klasyfikatora zawartych w Projekcie ustalenia klasyfikacji, o którym mowa w § 8 ust. 2 Rozporządzenia, choć pozyskanie takiego projektu jest warunkiem koniecznym (sine qua non) do zakończenia postępowania administracyjnego decyzją. W ocenie kontrolującego Starosta Słupski nie w pełni zrealizował w sprawach znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023 zadanie nałożone na organ prowadzący gleboznawczą klasyfikację przez prawodawcę. Organ realizując zasadę by w sprawie działać wnikliwie i szybko, postępując się najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia nie wykazał się wnikliwością (art. 12 § 1 Kpa). Zdaniem kontrolującego w sprawach indywidualnych, w których stykają się interesy właścicieli i systemowa ochrona gruntów rolnych najlepszej jakości, wnikliwość powinna być postawiona na pierwszym miejscu. Przypomnieć należy, że niniejsza kontrola nie jest prowadzona jedynie w kryterium legalności, ale również rzetelności i celowości podejmowanych przez organ działań (art. 9 ust. 3 ustawy Pgik). Rzetelność i celowość działań Starosty Słupskiego w kwestii pozyskiwania dowodów w sprawach znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023 nie mogła uzyskać oceny pozytywnej. Takie działania organu w oczywisty sposób naruszają ogólne zasady postępowania administracyjnego takie jak: zasada prawdy obiektywnej – stanie organu na straży praworządności i podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 Kpa); zasada działania wnikliwego i szybkiego (art. 12 § 1 Kpa); zasada zebrania całego, wyczerpującego materiału dowodowego (art. 77 § 1 Kpa); zasada swobodnej oceny dowodów – na podstawie całokształtu materiału dowodowego (art. 80 Kpa). Naruszenie tych zasad zostało przez kontrolującego uznane za nieprawidłowość.

#### VIII.5 Rozstrzygnięcie administracyjne.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 4 i 5 Rozporządzenia przeprowadzenie klasyfikacji obejmuje rozpatrzenie zastrzeżeń do projektu klasyfikacji; wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji. Mapa klasyfikacji (składowa projektu ustalenia klasyfikacji) stanowi integralną część decyzji o

ustaleniu klasyfikacji, a uzasadnienie decyzji o ustaleniu klasyfikacji zawiera dodatkowo informacje o sposobie rozpatrzenia zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji, co wynika z treści § 11 Rozporządzenia. Powyższe uregulowanie są w rozumieniu Kpa „przepisami szczególnymi” określającymi inne składniki, które powinna zawierać decyzja (art. 107 § 2 Kpa). Nie ma przy tym wątpliwość, że decyzja o ustaleniu klasyfikacji musi zawierać elementy decyzji przewidziane art. 107 § 1 pkt 1-8 Kpa, tj.: oznaczenie organu administracji publicznej; datę wydania; oznaczenie strony lub stron; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym integralne składowe decyzji administracyjnej (w tym przypadku mapa klasyfikacji - § 11 Rozporządzenia) muszą być odpowiednio oznaczone. Jeżeli załącznik graficzny do decyzji stanowi jej integralną część - musi odpowiadać takim samym wymogom jak decyzja. Zatem zgodnie z art. 107 § 1 Kpa załącznik do decyzji powinien zawierać stosowną adnotację opatrzoną podpisem i pieczęcią oraz wskazującą datę i numer decyzji, której stanowi integralną część. Powinien też powinien być opatrzony oznaczeniem organu i podpisem osoby upoważnionej do podejmowania decyzji. Załącznik graficzny, który nie został podpisany przez organ wydający decyzję nie może być traktowany jako dokument określający treść decyzji (wyrok [II SA/Kr 550/11](#)).

Zawartość uzasadnienia decyzji administracyjnej została uregulowana oddzielnie w następujących jednostkach redakcyjnych art. 107 Kpa. Zgodnie z art. 107 § 3 Kpa uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Wyjaśnić w tym miejscu należy istotę uzasadnienia faktycznego rozstrzygnięć administracyjnych. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że "uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część tego aktu. Obowiązek jego sporządzenia wiąże się także z wyrażoną w art. 11 KPA zasadą przekonywania, która zobowiązuje organy administracji publicznej do dołożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć. Prawidłowe uzasadnienie decyzji ma nie tylko znaczenie prawne, ale i wychowawcze, bowiem pogłębia zaufanie uczestników postępowania do organów administracyjnych. Motywy decyzji winny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśnić tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Powinny one być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Zadaniem uzasadnienia faktycznego jest wskazanie faktów i dowodów, które legły u podstaw wydania decyzji. W rezultacie, powinno ono zawierać ustosunkowanie się do tych faktów i dowodów, które przemawiają za podjętym rozstrzygnięciem, lecz także do tej części faktów i dowodów,

którym organ administracji nie przyznał mocy dowodowej przy podejmowaniu decyzji ([wyrok II SA/Gd 814/23](#)).

Jak wykazano we wcześniejszym rozdziale niniejszego sprawozdania w postępowaniu administracyjnym projekt ustalenia klasyfikacji pełni podobną rolę jak opinia biegłego. Organ nie jest związany opinią biegłego i powinien ją ocenić na równi z innymi środkami dowodowymi w ramach swobodnej oceny dowodów (art. 80 Kpa). Ocena takiej opinii podlega zatem takim samym zasadom jak ocena każdego innego dowodu. Przy czym dowód z opinii biegłych należy oceniać przez pryzmat spójności z dostępnym dla organu materiałem dowodowym. Taka ocena nie może się sprowadzać jedynie do kryterium legalności opinii (zgodności z przepisami prawa) w kwestiach formalnych - czy została sporządzona przez uprawnioną (w tym przypadku – upoważnioną) osobę i czy jej treść zawiera wymagane przepisami prawa elementy. Istotnym jest by ocena była przeprowadzona w kryterium oczywistych wad i niejasności, pomyłek czy też braków, które powinny być poprawione, sprostowane lub uzupełnione, tak aby dokument ten miał wartość dowodową. Jeżeli orzeczenie ma opierać się i wynikać w projekcie ustalenia klasyfikacji organ nie może uchylać się od gruntownej oceny tego środka dowodowego (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: [IOSK 1917/21](#), [IOSK 2706/12](#), [IOSK 1821/21](#), [III FSK 2833/21](#)).

Na podstawie analizy przekazanego do kontroli cyfrowego odwzorowania akt postępowania znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023 (akta kontroli str. 58 i 61) kontrolujący ustalił, że oba postępowania klasyfikacyjne zostały zakończone przez Starostę Słupskiego w przewidziany prawem sposób – poprzez wydanie decyzji administracyjnej.

Obie decyzje zawierają:

- oznaczenie organu administracji publicznej wydającego decyzję – Starosta Słupski;
- datę wydania – decyzja znak: GK.6623.1.25.2022.III została oznaczona datą 10 sierpnia 2022 roku, a znak: GK.6623.1.35.2023.II datą 6 marca 2024 roku;
- oznaczenie strony – w osnowie decyzji i jej rozdzielniku został wskazany właściciel nieruchomości wnioskujący o klasyfikację i poza właścicielem nie było innych stron postępowania;
- powołanie podstawy prawnej – został przywołany art. 7d pkt 1 lit. a, art. 20 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 3 ustawy PgiK, § 3, §5 ust. 1 i 2, § 9 pkt 2, § 11 pkt 1 i 2 Rozporządzenia, a także art. 104 § 1 i art. 107 Kpa;
- rozstrzygnięcie – orzeczenie o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w odniesieniu do konkretnych działek ewidencyjnych oraz opisujące zmiany jakie zaszły w klasyfikacji w zakresie konturów i powierzchni użytków gruntowych dla danych działek ewidencyjnych;
- pouczenie – informacje o prawie strony wniesienia odwołania do „Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Gdańsku ul. Okopowa 21/27, za pośrednictwem Starosty Słupskiego w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji”,



oraz informacje o uprawnieniu strony do zrzeczenia prawa do odwołania oraz tego konsekwencjami;

- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji – podpis odręczny (parafka) na pieczęci o treści „z up. STAROSTY Joanna Góralska GEODETA POWIATOWY Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii”.

Kontrolujący zauważa, iż w pouczeniu obu decyzji organ kontrolowany błędnie określił nazwę organu wyższego stopnia względem organu administracji geodezyjnej i kartograficznej wydającego decyzję. Prawidłową nazwą organu odwoławczego jest: Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego”. Legalna nazwa organu odwoławczego wynika, z umocowania ustawowego (art. 7b ust. 2 pkt 2 ustawy Pgik) i umiejscowienia organu odwoławczego w strukturach administracji rządowej w województwie pomorskim jako kierownika jednostki administracji zespolonej (§ 30 pkt 14 [Statutu Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku](#)). Zwrócić należy również uwagę na to, że w decyzji z 6 marca 2024 roku znak GK.6623.1.35.2023.III podpis osoby wydającej decyzję znajduje się przed pouczeniem. Z uwagi na fakt, że pouczenie jest częścią składową decyzji (art. 107 § 1 pkt 7 Kpa) podpis powinien znajdować się na samym jej końcu - po pouczeniu, by nie było wątpliwości, co do konstrukcji i treści decyzji. Pamiętać należy, że strona ma prawo wnosić o uzupełnienie albo sprostowanie treści pouczenia (art. 111 § 1 Kpa). Powyższy stan został przez kontrolującego łącznie uznany za uchybienie.

Kolejną kwestią jaką należy omówić jest kompletność wydanych rozstrzygnięć w analizowanych sprawach. Zgodnie przywołanym na wstępie § 11 ust. 1 Rozporządzenia mapa klasyfikacji (składowa projektu ustalenia klasyfikacji) stanowi integralną część decyzji o ustaleniu klasyfikacji. Kontrolujący zauważa, iż załączniki do obu analizowanych decyzji nie zostały prawidłowo oznaczone. W obu przypadkach decyzje zawierają 3 załączniki. Każdy z załączników oznaczony jest tylko w górnym prawym narożniku arkusza formatu A4 nadrukiem w kolorze czerwonym o treści „zał. nr ... (odpowiednio 1, 2 lub 3) do dec. ... (odpowiednio GK.6623.1.25.2022.III lub GK.6623.1.35.2023.III)”. Nie jest to zgodne z omówionymi powyżej zasadami oznaczania załączników do decyzji, które z mocy przepisów prawa stanowią ich integralną część. W oznaczeniu załączników do decyzji zabrakło: oznaczenia organu; informacji, że załącznik stanowi integralną część decyzji; daty wydania decyzji; podpisu osoby wydającej decyzję wraz z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego (w tym przypadku analogicznej pieczęci Geodety Powiatowego jaka znajduje się na decyzji). Ten stan niepożądany jako istotne naruszenie proceduralne i brak rzetelności, został przez kontrolującego uznany za nieprawidłowość.

Odrębną kwestią jest sposób uzasadnienia analizowanych rozstrzygnięć administracyjnych. W uzasadnieniu decyzji w obu przypadkach opisano stan faktyczny danej sprawy, tj:

- kto złożył wniosek (brakuje podania daty wniosku);
- kto i kiedy został upoważniony przez Starostę Słupskiego jako klasyfikator;

- że z przeprowadzonych czynności terenowych spisano protokół, a całości prac związanych z opracowaniem projektu klasyfikacji gruntów został sporządzony operat techniczny zawierający ten projekt wraz z wykazami zmian danych ewidencyjnych (funkcja operatu technicznego została omówiona wcześniej na stronie 10 w rozdziale VII.4 Sprawozdania z kontroli);
- podano datę przekazania operatu technicznego do pzgik;
- podano datę przyjęcia operatu technicznego do pzgik po przeprowadzonej weryfikacji;
- zamieszczono jednozdaniowy akapit o treści: „Analiza przedłożonego projektu ustalenia klasyfikacji wykazała, że został on wykonany zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 roku w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów” (jedyna ocena przedłożonego projektu ustalenia klasyfikacji);
- podano informację o dacie skierowania do strony informacji możliwości wniesienia zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji oraz o prawie do czynnego udziału strony w postępowaniu (§ 10 ust. 2 Rozporządzenia oraz art. 10 § 1 Kpa);
- podano informację o niewniesieniu przez stronę zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji (realizacja dyspozycji z § 11 § 2 Rozporządzenia);
- podano informację, że decyzja stanowi podstawę do aktualizacji danych ewidencyjnych w oparciu o operat gleboznawczej klasyfikacji gruntów przyjęty do pzgik.

Z kolei obie decyzje jako uzasadnienie prawne zawierają:

- sparafrazowane brzmienie art. 7d pkt 1 lit a ustawy PgiK;
- przytoczone brzmienie art. 20 ust. 3 ustawy PgiK;
- przytoczone brzmienie § 5 ust. 1 Rozporządzenia z pominięciem pkt 1 tego ustępu stanowiącego, że przeprowadzenie klasyfikacji obejmuje analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny. Pominiętą (pkt 1) jednostkę redakcyjną § 5 ust 1 zastąpiono zwrotem „m.in.” i przedstawiono brzmienie pkt 2-5 tego ustępu.

W ocenie kontrolującego analizowane decyzje nie zawierają prawidłowo skonstruowanego uzasadnienia faktycznego i prawnego. Przytoczenie brzmienia przepisów prawa nie zastępuje uzasadnienia prawnego – czyli logicznego powiązania przepisów prawa ze stanem sprawy. Z uzasadnienia nie wynika, dlaczego akurat te przepisy miały zastosowanie w sprawie i jakie mają dla sprawy znaczenie. Natomiast samo przywołanie zdarzeń i dat (np. prac terenowych, czy też przyjęcia materiałów do pzgik) nie jest równoznaczne ze „wskazaniem faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej”, czyli z uzasadnieniem faktycznym o którym mowa w art. 107 § 3 Kpa. Ocena materiału dowodowego w

analizowanych rozstrzygnięciach sprowadzała się jedynie do zakomunikowania faktu przyjęcia operatu technicznego do pzgik (rolę weryfikacji w procedurze przyjmowania do pzgik omówiono wcześniej na stronie 10 w rozdziale VII.4 Sprawozdania z kontroli), a także do stwierdzenia, że projekt ustalenia klasyfikacji został sporządzony zgodnie z wymogami Rozporządzenia.

Brak gruntowej oceny projektów ustalenia klasyfikacji w rozstrzygnięciach analizowanych postępowań i niejako bezkrytyczne przyjęcie ich jako dowodu jest istotną wadą proceduralną natury ogólnej (art. 107 § 3 Kpa) i brakiem rzetelności, co zostało przez kontrolującego uznane za nieprawidłowość.

#### VIII.6 Zgodność projektów ustalenia klasyfikacji ze stanem faktycznym.

W toku niniejszej kontroli 31 lipca 2024 roku przeprowadzono oględziny z udziałem powołanego przez Wojewodę Pomorskiego biegłego (akta kontroli str. 89 i 90).

Biegły w opinii z 4 sierpnia 2024 roku przedstawił swoje stanowisko w sprawie zgodności projektów ustalenia klasyfikacji z postępowań znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023 ze stanem faktycznym w terenie (akta kontroli str. 95 i 98). Swoją opinię oparł głównie na analizie archiwalnych materiałów pzgik (dokumentacji pierwotnej klasyfikacji - materiał pzgik ID: P.2212.1901.827 – akta kontroli str. 24 i 25), a także badaniu terenowym. Na potrzeby badania biegły wykonał odkrywki w tych samych miejscach, w których profile glebowe były badane przez klasyfikatora w analizowanych postępowaniach klasyfikacyjnych. Wnioskiem biegłego jest, że: „Uzupełniająca klasyfikacja bonitacyjna przedmiotowych działek nie jest zgodna ze stanem faktycznym. Projekty operatów technicznych gleboznawczej klasyfikacji gruntów wykonane przez klasyfikatora (...), celem wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów położonych na działkach nr (...), obręb Głobino, nie są wykonane prawidłowo”.

Z uzasadnienia opinii wynika, że „(...) pokrywą glebową stanowią gleby użytkowane jako grunty orne (po zbiorach owsa oraz w uprawie łubinu). Gleby reprezentują typ gleb brunatnych wylugowanych (B), wytworzonych w przeważającej części analizowanego obszaru z glin a częściowo także z piasków. Reprezentują one zakres klas bonitacyjnych od gleb ornych dobrych (RIIIa), poprzez gleby orne średnio dobre (RIIIb) i orne średniej jakości, lepsze (RIVa) oraz gleb ornych średniej jakości gorszych (RIVb), aż do gleb ornych słabych (RV). W związku z powyższym, stwierdzono brak zgodności zapisu danych zawartych w EGiB przed rokiem 2022 (przed klasyfikacjami uzupełniającymi) ze stanem rzeczywistym w zakresie klasy bonitacyjnej na przedmiotowych działkach, potwierdzając zasadność złożonych wniosków o klasyfikację gruntów”.

Biegły w opinii stwierdził, wskazując konkretne działki ewidencyjne z terenu poddanego analizie, że na 15 działek ewidencyjnych dla 8 działek (~53 %) wystąpiła niezgodność treści projektu ustalenia klasyfikacji ze stanem rzeczywistym, dla 5 działek (~33 %) wystąpiła niezgodność częściowa, a tylko dla 2 działek (<14 %) biegły potwierdził zgodność treści projektu ustalenia klasyfikacji ze stanem rzeczywistym.

Biegły w przekazanych wynikach swojej pracy - 39 ponumerowanych stron, na które składa się opinia z uzasadnieniem; Załącznik 1 - sprawozdanie z opisem przeprowadzonych badań, Załącznik 2 – opisy odkrywek glebowych; Załącznik 3 – dokumentacja fotograficzna; Załącznik 4 – analiza materiałów archiwalnych - przedstawił organowi kontrolującemu przekonywujące i szczegółowe dowody na nieprawidłowości w kwestii ustalenia stanu faktycznego w postępowaniach administracyjnych znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023.

Wykształcenie, dorobek naukowy, a także doświadczenie zawodowe biegłego pozwala uznać go za osobę kompetentną, posiadającą wiedzę specjalistyczną niezbędną do wydania opinii w przedmiotowej sprawie (akta kontroli str. 99). Przedstawiona opinia jest spójna z pozyskanym do kontroli materiałem dowodowym, a wnioski zawarte w opinii zostały oparte na obszernym materiale dowodowym i stanowią jego logiczną konsekwencję. Z tych powodów opinię wydaną przez biegłego należy uznać za wiarygodną i przedstawiającą rzeczywisty stan na gruncie

Kontrolujący na podstawie dowodu z opinii biegłego ustalił stan faktyczny gleboznawczej klasyfikacji gruntów objętych postępowaniami znak: GK.6623.1.25.2022 i GK.6623.1.35.2023. Na podstawie ww. dowodów uznać należy, że projekty ustalenia klasyfikacji w ww. postępowaniach nie zostały wykonane prawidłowo, ponieważ nie odzwierciedlają stanu faktycznego w terenie.

#### VIII.7 Podsumowanie.

W toku przedmiotowej kontroli zgromadzono materiał stanowiący dowody licznych stanów niepożądanych w obszarze stosowania procedury przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a także zasadności dokonania ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów położonych w obrębie Głobino, gmina Redzikowo. Stany niepożądane dotyczą:

- wewnętrznej procedury wnioskowania o przeprowadzenie klasyfikacji;
- wewnętrznej procedury ustanawiania klasyfikatora;
- przebiegu postępowań administracyjnych – ich wszczęcia, pozyskiwania dowodów w sprawie, a także samych rozstrzygnięć administracyjnych kończących sprawę;
- faktycznego stanu gleboznawczej klasyfikacji gruntów w terenie objętym analizowanymi postępowaniami klasyfikacyjnymi.

Niniejsza kontrola miała na celu wykrycie ewentualnych stanów niepożądanych oraz ich ocenę w kryteriach legalności, rzetelności i celowości (art. 9 ust. 3 ustawy PgiK). Przyjęta skala ocen dla poszczególnych kwestii objętych kontrolą obejmowała zakwalifikowanie stanu niepożądanego jako „uchybień” - gdy zjawisko miało znikomy lub niewielki wpływ na funkcjonowanie jednostki kontrolowanej, z kolei jako „nieprawidłowość” - gdy zjawisko miało znaczny wpływ na funkcjonowanie jednostki kontrolowanej lub doszło do naruszenia prawa powszechnie obowiązującego. „Negatywna” ocena danej kwestii zapadła, gdy zjawisko miało poważny wpływ na funkcjonowanie jednostki kontrolowanej, a także na

podmioty zewnętrzne. Jest to środek do zasygnalizowania jednostce kontrolowanej nieprawidłowości systemowych mających wpływ nie tylko na analizowane postępowania klasyfikacyjne, ale na wszystkie prowadzone przez organ postępowania w tej kategorii spraw.

Kontrola ponadto ma za zadanie sformułowanie zaleceń mających na celu przywrócenie stanu jednostki kontrolowanej do stanu oczekiwanego poprzez wskazanie adekwatnych środków do jego uzyskania.

#### IX. Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości:

1. Ustanowiona w Starostwie Powiatowym w Słupsku procedura GK04 w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w sposób nieuprawniony nakłada na wnioskodawcę obowiązek wskazania kandydata na klasyfikatora oraz dołączania do wniosku załączników niewynikających z przepisów prawa, co stanowi naruszenie § 3 i § 5 ust. 2 Rozporządzenia w związku z art. 61 § 1 oraz art. 63 § 2 Kpa.
2. Udzielanie stronie nierzetelnych informacji związanych ze wszczęciem postępowania administracyjnego poprzez informowanie, że konieczność wydania decyzji kończącej sprawę leży u podstaw niezafatwienia sprawy w terminie, co stanowi naruszenie art. 9 oraz art. 36 § 1 Kpa.
3. Wydawanie upoważnień dla klasyfikatora w toku postępowań administracyjnych wyłącznie dla osób wskazanych we wnioskach strony, bez zachowania transparentności postępowania, co stanowi naruszenie § 5 ust. 2 Rozporządzenia w związku z art. 7, art. 84 i 262 § 1 pkt 2 Kpa.
4. Nierzetelne i niewnikliwe dążenie do ustalenia prawidłowego stanu faktycznego sprawy polegające na bezkrytycznym przyjęciu ustaleń wynikających z projektu ustalenia klasyfikacji sporządzonego przez osobę wskazaną przez stronę, co stanowi naruszenie generalnych zasad wynikających z art. 7, art. 12 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa.
5. Nierzetelne i wbrew ogólnym zasadom postępowania konstruowanie orzeczeń administracyjnych kończących postępowania klasyfikacyjne w zakresie opisu stanu faktycznego, a także integralnych części wydanego rozstrzygnięcia, co stanowi naruszenie § 11 ust. 1 Rozporządzenia oraz art. 107 § 1 – 3 Kpa

#### X. Ocena kontrolowanej działalności:

Biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu, realizację przez Starostę Słupskie zadań objętych kontrolą oceniono negatywnie.

#### XI. Zalecenia/wnioski:

Wobec powyższego zlecam Staroście Słupskiemu:

1. Niezwłocznie dokonać przeglądu obowiązujących w Starostwie Powiatowym w Słupsku procedur związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów i doprowadzić je do zgodności z przepisami prawa.
2. Zadbać by strona postępowania klasyfikacyjnego otrzymywała pełną i rzetelną informację o przebiegu postępowania, zgodnie z art. 9 oraz art. 36 § 1 Kpa.
3. Wprowadzić w Starostwie Powiatowym w Słupsku i podać do publicznej wiadomości jednolite zasady upoważniania „klasyfikatorów”, w tym sposobu finansowania i rozliczania ich pracy, a także dokonać przeglądu trwających obecnie postępowań w tym zakresie mając na celu zapewnienie udziału w postępowaniu klasyfikatora wybranego w warunkach transparentności, bezstronnego i o odpowiednich kwalifikacjach, co obejmuje również zrewidowanie wcześniej wydanych upoważnień w niezakończonych sprawach.
4. Stosować się do ogólnych zasad ustanowionych przepisami Kpa w zakresie gromadzenia i oceny materiału dowodowego w sprawach związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów, zachowując jednocześnie daleko idącą wnikliwość, jeżeli postępowaniem klasyfikacyjnym obejmowane są grunty chronione mocą przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.
5. Stosować się do ogólnych zasad ustanowionych przepisami Kpa w zakresie konstruowania orzeczeń administracyjnych kończących postępowania klasyfikacyjne, w tym ich integralnych części.
6. Objąć postępowania klasyfikacyjne prowadzone w Starostwie Powiatowym w Słupsku stałym nadzorem wewnętrznym, by stany niepożądane opisane w niniejszym sprawozdaniu nie wydarzyły się w przyszłości.
7. Zapewnić ustawiczne podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z przeprowadzaniem postępowań administracyjnych w sprawach gleboznawczej klasyfikacji gruntów (GK.I, GK.III) w zakresie procedur administracyjnych przewidzianych przepisami Kpa, a także przepisami Rozporządzenia.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz