



Warszawa, 20 marca 2023 r.

MAZOWIECKI WOJEWÓDZKI INSPEKTOR NADZORU  
GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO

WG-I.7220.6.5.2022.KP

# Sprawozdanie

z działań podjętych w 2022 roku przez zespół zadaniowy do spraw  
gleboznawczej klasyfikacji gruntów

---

MAZOWIECKI URZĄD WOJEWÓDZKI W WARSZAWIE

WYDZIAŁ GEODEZJI

pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

tel. 22 695 79 21, faks 22 695 79 31

e-mail: [wg@mazowieckie.pl](mailto:wg@mazowieckie.pl)

[www.gov.pl/web/uw-mazowiecki](http://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki)

## 1. Cel i zadania zespołu

W dniu 23 lutego 2022 roku na podstawie § 6 ust. 1 Regulaminu Wydziału Geodezji z dnia 22 grudnia 2021 roku powołany zespół zadaniowy do spraw gleboznawczej klasyfikacji gruntów w składzie: Katarzyna Płowiec – Zastępca Kierownika Oddziału Nadzoru nad Organami Administracji Geodezyjnej i Kartograficznej, koordynator zespołu, Magdalena Marzyńska – inspektor wojewódzki w Oddziale Nadzoru nad Organami Administracji Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Renata Pietruczuk – starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Nadzoru nad Organami Administracji Geodezyjnej i Kartograficznej (w zastępstwie Ewa Dąbrowska – inspektor wojewódzki w Oddziale Nadzoru nad Organami Administracji Geodezyjnej i Kartograficznej). Bezpośredni nadzór nad działaniami zespołu został powierzony Kierownikowi Oddziału Nadzoru nad Organami Administracji Geodezyjnej i Kartograficznej Katarzynie Rzeszotarskiej.

Celami priorytetowymi działań zespołu były poprawa poziomu merytorycznego pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej prowadzących klasyfikację gruntów z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz ujednoczenie procedury administracyjnej postępowań klasyfikacyjnych na obszarze województwa mazowieckiego.

## 2. Podjęte działania i główne założenia

Pierwszy etap działań zespołu obejmował szereg czynności diagnozujących występujące obszary problematyczne. Analizie poddano ustalenia z postępowań odwoławczych oraz kontroli planowych prowadzonych w latach 2020-2022, a także umożliwiono organom Służby Geodezyjnej i Kartograficznej wskazanie zagadnień, które są dla nich problematyczne w bieżącej pracy. W wyniku powyższych działań zidentyfikowano trzy podstawowe grupy problemowe: proceduralne, merytoryczne, inne.

Na skutek analizy jako główne problemy proceduralne uznano:

- 1) odmowę wszczęcia postępowania administracyjnego w przypadkach, gdy nie występowały przeszkody proceduralne uniemożliwiające jego prowadzenie,
- 2) brak jednoznacznego ustalenia treści żądania wnioskodawcy,
- 3) określenie roli klasyfikatora w postępowaniu administracyjnym oraz formę jego upoważnienia.

Problemy merytoryczne dotyczyły w głównej mierze:

- 1) zmiany użytków gruntowych w postępowaniach klasyfikacyjnych,
- 2) pobieżnej weryfikacji projektów ustalenia klasyfikacji pod względem merytorycznym,
- 3) oceny poprawności czynności klasyfikacyjnych na gruncie w świetle przekazywanej do organu dokumentacji.

Innymi istotnymi problemami związanymi z gleboznawczą klasyfikacją gruntów są:

- 1) kwestie ustalania kosztów przeprowadzenia klasyfikacji, sposób wyłonienia klasyfikatora,
- 2) moment przyjęcia operatu klasyfikacyjnego do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Zidentyfikowane obszary problemowe zostały zestawione z linią orzeczniczą w tym zakresie, która w trakcie działania zespołu była stale monitorowana. Powyższe miało na celu określenie optymalnej ścieżki prowadzenia postępowania klasyfikacyjnego. Ten etap działań zespołu zadaniowego został omówiony na spotkaniu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zorganizowanej przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w dniu 21 czerwca 2022 r., w której udział wzięli: Geodeta Województwa, geodeci powiatowi i miejscy wraz z pracownikami starostw, a także przedstawiciele Mazowieckiej Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej.

Kolejne działania zespołu do spraw klasyfikacji zostały ukierunkowane na podniesienie poziomu merytorycznego pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej prowadzących klasyfikację gruntów z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W tym celu zorganizowano dla nich jednodniowe spotkanie szkoleniowo-warsztatowe z udziałem przedstawicieli szkolnictwa wyższego. Oprócz pracowników starostw w szkoleniu uczestniczyli również pracownicy Mazowieckiej Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej, którzy prowadzą postępowania odwoławcze z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Głównym założeniem tego spotkania było przywołanie i uporządkowanie wiedzy merytorycznej dotyczącej gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenach nizinnych. W tym celu zaproszono do współpracy specjalistów z Politechniki Warszawskiej (PW) w zakresie przedmiotowej tematyki: dr hab. Antoniego Szafranka, prof. PW i dr hab. inż. Annę Bielską prof. PW. Podczas części wykładowej omówiono charakterystykę gleb typowych dla województwa mazowieckiego, przedstawiono podstawowe zagadnienia z zakresu gleboznawstwa oraz przybliżono uczestnikom tematykę map glebowo-rolniczych, również

w kontekście ich wykorzystania przy prowadzonych postępowaniach klasyfikacyjnych. Podczas ćwiczeń praktycznych pokazano uczestnikom, jakie ogólnodostępne źródła danych mogą wykorzystywać w prowadzonych postępowaniach, w jaki sposób interpretować informacje m.in. z zakresu gleboznawstwa, danych hydrologicznych przedstawiane w ogólnodostępnych serwisach informacji przestrzennej. Ważną częścią warsztatów były ćwiczenia praktyczne polegające na weryfikacji poprawności projektów ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, analizie opisów odkrywek glebowych w zestawieniu z Urzędową Tabelą Klas Gruntów. Uczestnicy zostali przeszkoleni, w jaki sposób wykorzystywać dane z powyższego dokumentu do oceny poprawności ustaleń zawartych w projektach ustalenia klasyfikacji. W trakcie spotkania mieli również okazję do dyskusji oraz wymiany dotychczasowych doświadczeń.

Materiały dotyczące studium przypadków wykorzystywane w części warsztatowej spotkania zostały przygotowane przez członków zespołu zadaniowego. Natomiast zaproszeni prelegenci przygotowali dla uczestników pomoce dydaktyczne dotyczące poruszanej w czasie wykładów tematyki. Spotkanie zostało podsumowane anonimowymi ankietami uczestników, zgodnie z którymi ww. działania prelekcyjne i warsztatowe oceniono na 4 w 5-cio stopniowej skali. Uczestnicy wskazywali na potrzebę kontynuacji takich spotkań oraz rozszerzenia ich o studium przypadków problemów proceduralnych. Krótkie podsumowanie warsztatów przedstawiono na Naradzie Służby Geodezyjnej i Kartograficznej Województwa Mazowieckiego w dniu 21 października 2022 roku.

Zespół zadaniowy wspierał również działania wewnętrzne Mazowieckiej Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej. Czynnie zaangażował się w prekonsultacje założeń zmiany ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne w zakresie uregulowania kwalifikacji osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz uregulowania zakresu czynności lub działań, których podejmowanie wymaga posiadania konkretnego zakresu uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii. Stanowisko zespołu zostało zawarte w piśmie Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego znak: WG-II.720.1.2022.NB z dnia 14 marca 2022 r. skierowanym do Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

Dodatkowo, podejmowano działania, mające na celu wsparcie pracowników MWINGiK w zakresie merytorycznym z tematyki gleboznawczej klasyfikacji gruntów w prowadzonych postępowaniach odwoławczych. W ramach pracy zespołu przygotowano

9 opinii w zakresie poprawności sporządzenia przez klasyfikatorów projektów ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, wraz z oceną czy mogą one stanowić podstawę do wydania decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wyniki analiz były szczegółowo omawiane z pracownikami prowadzącymi poszczególne postępowania administracyjne.

### 3. Szczegółowe ustalenia zespołu zadaniowego

Podsumowując prace zespołu, należy zwrócić uwagę na dwa podstawowe źródła problemów, z którymi mierzą się pracownicy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej realizujący zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pierwszy z nich związany jest z ogólnym sformułowaniem regulacji prawnych dotyczących procedury prowadzenia postępowań klasyfikacyjnych, co prowadzi do ich dowolnej interpretacji i różnej wykładni. To przekłada się bezpośrednio na brak jednolitości w praktykach stosowanych przez poszczególne organy.

W aktualnie obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów<sup>1</sup> nie zdefiniowano przypadków, kiedy dopuszczalna jest gleboznawcza klasyfikacja gruntów na wniosek. W związku z powyższym, gdy nie istnieją przesłanki przedmiotowe bądź podmiotowe do wszczęcia postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej jest zobligowany do przeprowadzenia postępowania administracyjnego, nawet w przypadku, gdy wnioskodawca niczym nie motywuje konieczności ponownego ustalenia klasyfikacji gruntów bądź gdy argumenty zawarte we wniosku nie znajdują potwierdzenia w materiale zgromadzonym w postępowaniu przygotowawczym. Obserwacje poczynione w trakcie prac zespołu zadaniowego potwierdziły zgłaszane przez starostów/prezydentów miast niepokojące praktyki właścicieli gruntów polegające na wykorzystywaniu tej procedury do innych celów niż tego, dla którego jest przeznaczona. Wnioskodawcom niejednokrotnie nie chodziło o ustalenie wartości produkcyjnej gleby na potrzeby gospodarki rolnej lub leśnej, a wykorzystanie procedury wiązało się z próbą zniesienia restrykcji związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych w różnych celach, np. inwestycyjnych czy dotyczących uniknięcia czy zmniejszenia opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej bądź leśnej. Dlatego też

---

<sup>1</sup> Dz.U.2012.1246, dalej: rozporządzenie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów

podjęte działania zostały skierowane na wzmocnienie przygotowania pracowników prowadzących postępowania administracyjne, aby potrafili identyfikować te zjawiska, a także mieli stosowne narzędzia do przeciwdziałania im w świetle obecnych regulacji prawnych.

Istotną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest brak odpowiedzialności zawodowej klasyfikatorów, którzy działając na zlecenie właścicieli klasyfikowanych działek, w przygotowywanej dokumentacji celowo zaniżają klasy gruntów, które de facto powinny być pod ochroną. Przepisy rozporządzenie w sprawę gleboznawczej klasyfikacji gruntów wskazują na konieczność wydania przez starostę upoważnienia dla klasyfikatora do konkretnych, określonych w akcie prawnym czynności, obejmujących gleboznawczą klasyfikację gruntów. W tym aspekcie działań starostów/prezydentów miast widoczna jest największa niejednolitość stosowanych praktyk. Część z nich wydaje upoważnienie dla klasyfikatora wskazanego przez wnioskodawcę, natomiast inni decydują się na udział w postępowaniu klasyfikatora niezależnego. Jako powód wyboru klasyfikatorów, będących w zależności cywilno-prawnej z właścicielami działek najczęściej wskazywano czasochłonność działań związanych z wyłonieniem odpowiedniego wykonawcy, problemy z finansowaniem czynności klasyfikacyjnych, a także uniknięcie odpowiedzialności związanej z weryfikacją poprawności przekazywanej dokumentacji w przypadku, gdy strony postępowania nie są zadowolone z poczynionych przez klasyfikatora ustaleń.

Odnosząc się do zgłoszonych przez starostów problemów w zakresie finansowania projektów ustalenia klasyfikacji, w sytuacji gdy zdecydują o udziale w postępowaniu klasyfikatora niezależnego, należy wskazać na przepisy art. 262 i 264 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup>, zgodnie z którymi stroną obciążają te koszty postępowania, które wynikły z winy strony bądź zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. W uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania. Wówczas jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustala w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia.

---

<sup>2</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm., dalej: K.p.a

Analizując działania organów w zakresie poprawności przeprowadzenia procedury klasyfikacyjnej określonej w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zidentyfikowano przypadki naruszenia określonego porządku kompetencyjnego pomiędzy czynnościami przypisanymi do realizacji klasyfikatorowi a zadaniami starosty. Wystąpiły przypadki, w których to organ przeprowadzał analizę dokumentacji zgromadzonej w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, natomiast wyniki prac klasyfikatora nie potwierdzały, że wykonał on stosowaną analizę archiwalnej dokumentacji klasyfikacyjnej. Odwrotnie, w upoważnieniach wydawanych klasyfikatorom na podstawie § 5 ust. 2 rozporządzenia wymienione były dodatkowe czynności, takie jak wyłożenie projektu ustalenia klasyfikacji, rozpoznanie wniesionych przez strony zarzutów czy sporządzenie innej dokumentacji, która stanowiłaby podstawę aktualizacji ewidencji gruntów i budynków. Należy podkreślić, że organy administracji państwowej mogą działać wyłącznie na podstawie przepisów prawa, zaś wydawanie klasyfikatorom upoważnienia do wykonania czynności innych niż wskazane w § 5 ust. 1 pkt 1-3 tę zasadę narusza, jednocześnie stanowi naruszenie przepisów prawa administracyjnego.

Obniżenie jakości postępowań klasyfikacyjnych wiąże się bezpośrednio z niedostatecznym przygotowaniem merytorycznym pracowników do wykonywania zadań związanych z prowadzeniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Jest to drugie wyróżnione przez zespół zadaniowy źródło problematyczne, o którym mowa na wstępie. Niejednokrotnie projekty ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie były weryfikowane, choćby pod względem kompletności, natomiast pracownicy nie znają podstawowych oznaczeń zawartych w ocenianej dokumentacji. Nie porównują oni opisu gleby zawartego w dokumentacji z odpowiednią charakterystyką gleby w Urzędowej Tabeli Klas Gruntów. Występowały przypadki, kiedy przyporządkowany przez klasyfikatora opis gleby w ogóle nie występował w Urzędowej Tabeli Klas Gruntów. Należy zauważyć, że tak oczywiste nieprawidłowości powinny zostać zauważone przez osobę prowadzącą postępowanie administracyjne, zaś wadliwy projekt ustalenia klasyfikacji niedopuszczony do wyłożenia bądź zgłaszania uwag. Z obserwacji poczynionych podczas spotkania szkoleniowo-warsztatowego oraz analizy przeprowadzonych ankiet wynika, że część osób prowadzących postępowania klasyfikacyjne nie jest otwarta na merytoryczną ocenę przedkładanych przez klasyfikatorów projektów ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a jedynie oczekuje gotowych rozwiązań co do procedury klasyfikacyjnej, odstępując od jakiegokolwiek analizy poprawności projektu.

Wymaga to zwrócenia szczególnej uwagi osób, które nadzorują to zadanie na poziomie starostw powiatowych, na sposób jego realizacji przez podwładnych. Nieprawidłowości te występują szczególnie w jednostkach, w których pracownicy nie mają wykształcenia kierunkowego. Z pozyskanych danych wynika, że aż w 50% powiatów województwa mazowieckiego żaden z pracowników nie posiada wykształcenia w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zaś w niespełna 10% jednostkach to nie osoba prowadząca postępowanie, a osoba nadzorująca to zadanie posiada wiadomości specjalne z dziedziny gleboznawstwa. Pracownicy rzadko są kierowani również na szkolenia w tym zakresie. Dla części pracowników zorganizowane spotkanie szkoleniowo-warsztatowe było pierwszym szkoleniem w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Widoczne są również zaniedbania związane z niewystarczającą znajomością przepisów prawa administracyjnego oraz regularnym monitorowaniem linii orzeczniczej, zarówno w zakresie interpretacji przepisów prawa materialnego jak i administracyjnego. Konsekwencją powyższego jest fakt, że ponad 56% rozstrzygnięć, które były kontrolowane przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w postępowaniach odwoławczych została uchylona i przekazana do ponownego rozpoznania organowi I Instancji. Pomimo, że organy wydawały postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego, nie badały wniosku pod kątem występowania przesłanek podmiotowych czy przedmiotowych uniemożliwiających przeprowadzenie postępowania administracyjnego, a dokonywały merytorycznego rozpoznania sprawy, co do jej istoty, co było główną przyczyną kierowania spraw do ponownego rozpoznania.

Kolejna istotna nieprawidłowość to brak rozróżnienia postępowania dotyczącego aktualizacji ewidencji gruntów i budynków od postępowania zmierzającego do ustalenia klasy gleby.

W ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>3</sup> rozróżniono kwestie aktualizacji ewidencji gruntów i budynków od gleboznawczej klasyfikacją gruntów.

Klasyfikator jest zobligowany do ustalenia klasy bonitacyjnej gruntu, którego rodzaj jest w pierwszej kolejności ustalony na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>4</sup>. Dane ewidencyjne dotyczące rodzajów użytków gruntowych oraz dane ewidencyjne dotyczące klas bonitacyjnych gleby to dwa różne rodzaje danych, których sposób pozyskiwania odbywa się

---

<sup>3</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm. – dalej: ustawa Pgik

<sup>4</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, dalej: rozporządzenie w sprawie egib



na podstawie różnych przepisów prawa i w oparciu o różne procedury, jak również to, że najpierw ustala się rodzaj użytku, a następnie klasę bonitacyjną gruntu ustalonego użytku. Organy nie podejmują działań, mających na celu jednoznaczne ustalenie żądania wnioskodawcy, w sytuacji występowania ewidentnych rozbieżności pomiędzy wniesionym żądaniem przeprowadzenia klasyfikacji gruntów a argumentacją uzasadniającą konieczność podjęcia postępowania administracyjnego wskazującą aktualizację danych ewidencyjnych w zakresie użytków gruntowych.

W kontrolowanych rozstrzygnięciach niejednokrotnie rozstrzygano o zmianie użytku gruntowego na podstawie ustaleń poczynionych wyłącznie przez klasyfikatora. Zmianie najczęściej ulegał użytek Ls, który jest gruntem szczególnie chronionym. W postępowaniach klasyfikacyjnych równie często próbowano dokonać przekształcenia różnych gruntów zabudowanych (B, Bi, Ba) na użytki rolne zabudowane (Br). Powyższe jest bezpośrednio związane z próbą obniżenia opłat należnych z tytułu podatków od nieruchomości.

Niejednokrotnie właśnie te motywy działania wnioskodawców były podane jako powód do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W takich przypadkach, organy rozpoznające sprawę skupiały się wyłącznie na kwestii poprawności określenia użytków gruntowych, natomiast całkowicie pomijały meritum sprawy, a więc gleboznawczą klasyfikację gruntów.

Powszechną praktyką stosowaną przez starostów/prezydentów miast jest przyjmowanie do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego operatów, w skład których wchodzi projekty ustalenia klasyfikacji, w chwili, gdy projekty te nie podlegały jeszcze publicznemu wyłożeniu (w przypadku postępowań prowadzonych z urzędu) czy strony postępowania prowadzonego na wniosek nie mogły się z nimi zapoznać i zgłosić zastrzeżeń. Dopiero po przyjęciu operatu do zasobu poświadczona za zgodność z materiałami z zasobu dokumentacja klasyfikacyjna jest dołączana do postępowania klasyfikacyjnego jako dowód w sprawie. W skład operatu technicznego oprócz części klasyfikacyjnej wchodzi również dokumenty, które po wydaniu decyzji klasyfikacyjnej będą stanowić podstawę do aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków. W ocenie zespołu takie działanie niesie ze sobą pewne ryzyka. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że projekt ustalenia klasyfikacji, w skład którego wchodzi protokół klasyfikacji oraz mapa klasyfikacyjna, jest dokumentacją do celów prawnych, na podstawie których wydawana jest decyzja administracyjna. O tym, że mapa klasyfikacyjna jest mapą do celów prawnych bezpośrednio wskazuje § 24 ust. 1 pkt 1

lit. f rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>5</sup>. Natomiast zgodnie z § 36 pkt 7 tego rozporządzenia w przypadku przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów – skład operatu technicznego stanowią również poświadczona za zgodność z oryginałem kopia protokołu klasyfikacyjnego oraz opisy odkrywek glebowych. Dlatego też należy przyjąć, że oryginał projektu ustalenia klasyfikacji powinien stanowić akta postępowania administracyjnego. Kontynuując omawianie ryzyka wynikającego z wyżej przedstawionej ścieżki działania, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów ustalenia zawarte w projekcie mogą być w toku postępowania klasyfikacyjnego kwestionowane przez podmioty posiadające interes prawny w tym zakresie. Konsekwencją powyższego może być np. zmiana zasięgu poszczególnych konturów klasyfikacyjnych. Uwzględnienie takiego zarzutu będzie równoznaczne z faktem, że operat przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie będzie mógł stanowić podstawy do aktualizacji ewidencji gruntów i budynków.

Dodatkowo niepokój zespołu zadaniowego wywołały dyskusje prowadzone w trakcie spotkania szkoleniowo – warsztatowego, znajdujące swoje potwierdzenie również w zebranych ankietach, dotyczące tego, kto i na którym etapie powinien weryfikować poprawność sporządzenia projektu klasyfikacji. Osoby weryfikujące przekazane wyniki prac geodezyjnych stoją na stanowisku, że ich weryfikacja winna ograniczać się wyłącznie do kontroli, czy w operacie klasyfikacyjnym znajduje się kopia protokołu ustalenia klasyfikacji i opisy odkrywek glebowych, natomiast osoby prowadzące postępowania administracyjne uznają, że z uwagi na fakt, że operat techniczny został przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, to projekt został sporządzony poprawnie i może stanowić podstawę do wydania decyzji o ustaleniu klasyfikacji gruntów. W konsekwencji takiej interpretacji zakresu obowiązków poszczególnych pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dochodzi do sytuacji, że projekt ustalenia klasyfikacji w ogóle nie jest analizowany i weryfikowany, czy to przed przyjęciem dokumentacji do zasobu, czy na etapie postępowania administracyjnego. Nie chodzi tu o polemikę z poszczególnymi ustaleniami

---

<sup>5</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1670, dalej: rozporządzenie w sprawie standardów

klasyfikatora, które wynikają z posiadanych przez niego wiadomości specjalnych, ale nieprawidłowościami, o których już wspomiano na wstępie, a więc m.in:

- określony zostaje typ gleby, który w danej klasie bonitacyjnej w ogóle nie występuje, co jednoznacznie wskazuje, że klasyfikator nie określił klasy bonitacyjnej gleby w oparciu o Urzędową Tabelę Klas Gruntów;
- projekt ustalenia klasyfikacji nie zawiera niezbędnych elementów, o których mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- zasięg gruntów objętych klasyfikacją na mapie klasyfikacyjnej nie uwzględnia działki, w stosunku do której prowadzone jest postępowanie administracyjne, a dane z protokołu ustalenia klasyfikacji i mapy klasyfikacyjnej są w tym zakresie rozbieżne.

Podkreślić należy, że wszystkie opisane nieprawidłowości powinny być wyeliminowane zarówno przez weryfikatora, jeśli w pierwszej kolejności dokumentacja jest włączana do zasobu, ale również przez pracownika prowadzącego postępowanie administracyjne, który rozpoznaje sprawę merytorycznie co do istoty i w konsekwencji wydaje decyzję o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wielokrotnie na opisane powyżej nieprawidłowości zwracano uwagę dopiero w postępowaniach odwoławczych. Powyższe po raz kolejny potwierdza brak przygotowania merytorycznego pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej do realizacji zadań związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów oraz sygnalizuje konieczność wzmocnienia nadzoru przełożonych nad jakością realizacji zadań przez podległych im pracowników.

#### 4. Zalecenia i rekomendacje

Wyciągając wnioski z ustaleń poczynionych przez zespół zadaniowy do spraw gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w świetle obowiązujących przepisów prawa materialnego w celu właściwej realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań klasyfikacyjnych, mając na uwadze również fakt, że najczęściej są nią obejmowane grunty szczególnie chronione, zaleca się wzmocnienie poziomu merytorycznego pracowników realizujących te zadania, w tym:

- podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych,
- wzmocnianie świadomości co do istotności tego zagadnienia w powiązaniu m.in. z procesem inwestycyjnym czy planowaniem przestrzennym,
- szkolenia,

- bieżące monitorowanie linii orzeczniczej.

Większa wiedza tematyczna oraz świadomość, jakie konsekwencje niesie ze sobą brak nadzoru nad poprawnością przekazywanej przez klasyfikatorów dokumentacji, przyczynią się do ograniczenia praktyk związanych z wykorzystywaniem procedury klasyfikacji gruntów do innych celów niż zakładane w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne. Bieżące monitorowanie aktualnej linii orzeczniczej zarówno w zakresie przepisów prawa materialnego jak i administracyjnego ograniczy ilość rozstrzygnięć, które w sposób oczywisty winny być eliminowane z obrotu prawnego wyłącznie ze względu na nieprawidłowości proceduralne.

W celu ograniczenia stronniczości ustaleń klasyfikatora wynikającej z jego zobowiązań cywilno-prawnych względem właściciela nieruchomości rekomendowany jest wybór klasyfikatora przez organ prowadzący postępowanie niezależnie od woli wnioskodawców. Niemniej jednak, przy jego wyborze należy mieć na względzie, by była to osoba dająca gwarancję należytej staranności przy wykonywaniu projektu ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Jak podnoszono wcześniej, przepisy K.p.a. zawierają regulacje związane z ustalaniem kosztów postępowania administracyjnego i określają rodzaj kosztów, którymi może zostać obciążona strona postępowania administracyjnego. Przy czym sam fakt przedłożenia przez klasyfikatora faktury opiewającej na określoną kwotę, nie zwalnia organu z obowiązku wyjaśnienia stronie, na którą nakłada on obowiązek pokrycia poszczególnych kosztów postępowania klasyfikacyjnego, czym kwota ustalona w danych okolicznościach jest uzasadniona, tj. na jakiej podstawie i w jaki sposób została skalkulowana. Ustalenie wysokości kosztów postępowania obejmujących wynagrodzenie klasyfikatora za dokonane czynności, aczkolwiek dokonywane w nawiązaniu do treści zawartej z nim umowy, nie jest automatyczne i wymaga weryfikacji oraz oceny przedstawionych przez klasyfikatora wyników jego prac, przedłożonej dokumentacji klasyfikacyjnej, specyfikacji kosztów oraz rachunku.

W zakresie określenia optymalnego momentu przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego operatu technicznego, w skład którego będą wchodzić dokumenty/poświadczone za zgodność z oryginałem ich kopie, stanowiące projekt ustalenia klasyfikacji, rekomenduje się, aby powyższe następowało nie wcześniej niż po zakończeniu jego publicznego wyłożenia w przypadku postępowań wszczętych z urzędu bądź upływie

każdej ze stron postępowania prowadzonego na wniosek terminu do zgłaszania zastrzeżeń. Powyższe zmniejszy ryzyko związane z faktem, że każda zmiana projektu ustalenia klasyfikacji w związku z uwzględnieniem uwag będzie wymagała sporządzenia nowego operatu technicznego, który zawierałby dokumenty tożsame z tymi, w oparciu o które wydano decyzję o ustaleniu klasyfikacji. W świetle obowiązujących przepisów ustawy Pgik niedopuszczalnym jest dokonywanie korekty operatu technicznego przyjętego do zasobu. Należy również mieć na uwadze, że w przypadku obciążenia stroną kosztami postępowania administracyjnego postanowienie w tej sprawie wydaje się jednocześnie z wydaniem decyzji kończącej sprawę.

Podsumowując, należy uznać, że zespół zadaniowy do spraw gleboznawczej klasyfikacji gruntów zrealizował zadania określone w Planie z dnia 9 marca 2022 r. priorytetowe cele działania zespołu, a więc poprawa poziomu merytorycznego pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz ujednoczenie procedury administracyjnej postępowań klasyfikacyjnych na obszarze województwa mazowieckiego zostały osiągnięte. Rekomendowana jest bieżąca, długofalowa obserwacja jakości realizacji zadań z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w jednostkowych postępowaniach odwoławczych oraz planowych kontrolach w administracji. W przypadku podjęcia działań legislacyjnych w zakresie przepisów prawa materialnego z dziedziny gleboznawczej klasyfikacji gruntów zaleca się wznowienie działania zespołu zadaniowego.

Sporządziła:

Katarzyna Płowiec

Zastępca Kierownika Oddziału Nadzoru  
nad Organami Administracji  
Geodezyjnej i Kartograficznej

22.02.2022 r.

Zatwierdził:

Sebastian Bała

Mazowiecki Wojewódzki  
Inspektor Nadzoru  
Geodezyjnego i Kartograficznego

20.03.2023 r.