



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.001.05.2018
I/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/18/001 – Realizacja zadań przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/31/2018
z dnia 1 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy,
ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz¹

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Mikołaj Bogdanowicz, Wojewoda Kujawsko-Pomorski²

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie³ Najwyższej Izby Kontroli, w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014-2018 (I połowa) Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego⁴ poprawnie realizował większość powierzonych mu zadań.

Pozytywnie należy ocenić utworzenie w strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębnionej komórki do obsługi zadań KPWiNGiK oraz zatrudnienie w niej pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami. Terminowo załatwiano sprawy administracyjne, prowadzono postępowania odwoławcze oraz rozpatrywano skargi. Właściwie przechowywano kopie zabezpieczające bazy danych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przeprowadzania kontroli na podstawie niezatwierdzonego przez Wojewodę, planu po zmianach na 2014 r. Przeprowadzono cztery kontrole doraźne w trybie uproszczonym, pomimo niezarządzenia ich przez Wojewodę oraz podpisywano sprawozdania z tych kontroli bez stosownego upoważnienia. KPWiNGiK udzielał także upoważnień do kontroli bez podania ich numeracji oraz bez uprzedniego przedłożenia radcy prawnemu do sprawdzenia pod względem formalno – prawnym, mimo takiego obowiązku. Nieprawidłowości te nie wpłynęły negatywnie na końcowy wynik pracy KPWiNGiK.

NIK zwraca uwagę na: niewystarczający stan zatrudnienia w Wojewódzkiej Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego⁵, który na dzień 30 maja 2018 r. wynosił pięć osób przy przewidzianych ośmiu etatach; długie terminy przeprowadzania kontroli, tj. rozpoczynanie ich w latach, na które zostały zaplanowane, a kończenie w kolejnym roku; skierowanie przez KPWiNGiK do Kujawsko-Pomorskiego

¹ Dalej: „Urząd” lub „KPUW”.

² Dalej: „Wojewoda”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dalej: „KPWiNGiK”.

⁵ Dalej: „WiNGiK”.

Rzecznika Dyscyplinarnego⁶ 11 wniosków o ukaranie, po ponad 15 miesiącach od powzięcia informacji o naruszeniu obowiązujących przepisów przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Organizacja nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

1.1 Według Statutu KPUW, Regulaminu oraz Zakresu Działania WIGiK⁷ funkcjonuje jako odrębna komórka organizacyjna w strukturze Urzędu, jest kierowana przez KPWiNGiK będącego organem rządowej administracji zespolonej w województwie i podlegającego bezpośrednio Wojewodzie. Pracownicy WIGiK za realizację zadań merytorycznych odpowiadają przed KPWiNGiK, a w sprawach pracowniczych podlegają Dyrektorowi Generalnemu Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 4-91)

Wszyscy pracownicy WIGiK posiadali zakresy obowiązków obejmujące m.in. zadania wynikające z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne⁸ oraz Regulaminu KPUW, w tym: sprawy objęte działem administracji rządowej rozwój wsi w zakresie scalania i wymiany gruntów, gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a także z zakresu planowania, realizacji i rozliczania środków finansowych z budżetu państwa na dotacje celowe dla samorządów powiatowych i samorządu województwa oraz wykonywanie innych czynności wynikających z zadań wspólnych dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. WIGiK obsługuje również Kujawsko – Pomorską Wojewódzką Komisję Dyscyplinarną dla osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii⁹ oraz KPRD¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 40-52, 92-107)

KPWiNGiK spełniał warunki określone w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 108-113)

KPWiNGiK upoważnił dwóch pracowników, tj. kierowników: Oddziału Geodezji i Kartografii oraz Oddziału Kontroli Geodezyjnej i Kartograficznej w WIGiK do załatwiania spraw w jego imieniu, w tym podpisywania decyzji i pism.

(dowód: akta kontroli str. 114-117)

W latach 2014-2018 czynności kontrolne przeprowadzali wszyscy pracownicy WIGiK.

⁶ Kujawsko-Pomorski Rzecznik Dyscyplinarny dla osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii. Dalej: „KPRD”.

⁷ Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 i ust. 7 Statutu Urzędu zmienionego zarządzeniem nr 116/2014 Wojewody z 23 lipca 2014 r. oraz § 6 ust. 3 pkt 2 i ust. 5 Statutu Urzędu, przyjętego zarządzeniem nr 233/2016 Wojewody z 24 maja 2016 r. w sprawie nadania Statutu KPUW. Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Urzędu, przyjętego zarządzeniami nr 146/2014 i nr 401/2017 Wojewody odpowiednio z 1 października 2014 r. i 22 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu KPUW.

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 j.t. ze zm. Dalej: „Pgik”.

⁹ Na podstawie § 36 ust. 4 pkt 1 Regulaminu KPUW, poprzednio zarządzenia nr 171/2014 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie powołania Kujawsko-Pomorskiej Wojewódzkiej Komisji Dyscyplinarnej dla osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii w Bydgoszczy oraz określenia jej siedziby. Dalej: KPWKD”.

¹⁰ Na podstawie § 36 ust. 4 pkt 2 Regulaminu KPUW.

¹¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 249, poz. 2498. Dalej: „rozporządzenie MI z dnia 9 listopada 2004 r.”.

KPWINGiK wyjaśnił, że dobierając pracowników mających uczestniczyć w poszczególnych kontrolach uwzględniał ich kwalifikacje. Kontrole przeprowadzono w trybie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹² oraz ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹³.

(dowód: akta kontroli str. 119)

W budżecie Wojewody¹⁴ na funkcjonowanie WINGiK planowano: 40,0 tys. zł w 2014 r.; 27,2 tys. zł w 2015 r.; 45,4 tys. zł w 2016 r., 63,0 tys. zł w 2017 r. i 78 tys. zł w 2018 r. z tego wydatkowano odpowiednio: 35,5 tys. zł, tj. 88,8%; 27,2 tys. zł, tj. 100%; 45,4 tys. zł, tj. 100% i 62,9 tys. zł, tj. 99,8 % planowanych¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 120-121)

1.2 Dla WINGiK¹⁶ na lata 2014-2015 przewidziano ogółem siedem etatów z tego wykorzystywano sześć. Na lata 2016-2018 zapewniono osiem etatów z tego do 31 marca 2018 r. wykorzystywano siedem¹⁷, do 14 maja 2018 r. sześć, a od 14 maja 2018 r. pięć etatów. Wszyscy pracownicy byli zatrudnieni w pełnym wymiarze godzin. Średnie wynagrodzenie w WINGiK wynosiło brutto 4,8 tys. zł¹⁸.

KPWINGiK wyjaśnił, że w listopadzie 2017 r. wystąpił o zatrudnienie dwóch pracowników, a w kwietniu br. ogłoszono nabór tylko na jedno stanowisko. Według danych¹⁹ Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii średnie zatrudnienie w wojewódzkich inspektoratach nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w kraju wynosiło 0,61 etatu na powiat. Natomiast w województwie kujawsko-pomorskim wskaźnik ten wyniósł 0,35 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 122-126)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niewystarczający w WINGiK stan zatrudnienia, który na dzień 30 maja 2018 r. wynosił pięć osób, przy przewidzianych ośmiu etatach. Stwarza to ryzyko opóźnień w wykonywaniu ustawowych obowiązków, gromadzenia niezakończonych spraw i w konsekwencji może doprowadzić do nieterminowego załatwienia spraw. Korzystnym byłoby zintensyfikowanie działań zmierzających do przyjęcia nowych pracowników oraz rozważenie możliwości zwiększenia liczby etatów w WINGiK do poziomu średniej krajowej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Prowadzenie, przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców

Opis stanu
faktycznego

2.1 W latach 2014-2017 KPWINGiK przeprowadził łącznie 25 kontroli planowych²⁰ z zaplanowanych 27 i cztery doraźne²¹. Wszystkie kontrole przeprowadzali pracownicy WINGiK. Dwie kontrole ujęte w planie na 2017 r. do 30 maja 2018 r. nie

¹² Dz.U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092.

¹³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

¹⁴ Po zmianach.

¹⁵ Brak danych o wydatkach w 2018 r.

¹⁶ Wyłączono KPWINGiK.

¹⁷ Jeden pracownik zatrudniony poza korpusem służby cywilnej, pracował do 30 marca 2018 r.

¹⁸ Łącznie z dodatkiem funkcyjnym i służby cywilnej.

¹⁹ Dotyczy 2017 r.

²⁰ W 2014 r. - siedem; 2015 r. - siedem; 2016 r. - sześć; 2017 r. - cztery.

²¹ W 2016 i 2017 r. - po dwie.

zostały zakończone. Na 2018 r. zaplanowano siedem kontroli i na dzień 30 maja 2018 r. żadnej nie rozpoczęto.

(dowód: akta kontroli str. 215-225, 278-284)

KPWINGiK wyjaśnił, że na dzień 30 maja 2018 r. nie zakończono dwóch kontroli planowych, rozpoczętych w 2017 r. oraz nie rozpoczęto żadnej kontroli planowanej na 2018 r. z powodu bardzo poważnych problemów kadrowych oraz braku końcowego dopracowania przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii²² zasadniczych elementów metodyki kontroli w tematyce objętej planowanymi czy realizowanymi przez KPWiNGiK kontrolami administracji geodezyjnej i kartograficznej. Metodyka kontroli opracowywana przez GUGiK zmierza do ujednoczenia w skali całego kraju praktyki wykonywania kontroli²³. Kolejnym powodem opóźnienia w przeprowadzaniu kontroli są dodatkowe zadania związane z obsługą prowadzonych przez różne podmioty w jednym czasie (ok. dwóch miesięcy) kontroli KPWiNGiK.

(dowód: akta kontroli str. 124)

W zakresie planowania kontroli na:

- 2014 r. zaplanowano przeprowadzenie 12 kontroli, z tego 11 w dziewięciu starostwach powiatowych²⁴ oraz jedną u przedsiębiorcy. W planie wskazano podmioty kontrolowane, tryb oraz terminy przeprowadzenia kontroli. Uwzględniono również zadania priorytetowe wyznaczone przez Głównego Geodetę Kraju²⁵. Projekt planu został uzgodniony²⁶ z GGK, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę. W listopadzie 2014 r. w planie wprowadzono zmiany polegające na przeniesieniu czterech kontroli²⁷ do planu na 2015 r. Projekt planu po zmianach został uzgodniony z GGK;
- 2015 r. zaplanowano przeprowadzenie siedmiu kontroli w trybie zwykłym sześciu starostw²⁸ i Urzędu Miasta Włocławka. W planie wskazano organy kontrolowane, tryb oraz terminy przeprowadzenia kontroli. Uwzględniono również zadania priorytetowe wyznaczone przez GGK. Projekt planu został uzgodniony z GGK, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę;
- 2016 r. zaplanowano przeprowadzenie siedmiu kontroli w trybie zwykłym czterech starostw²⁹ i trzech Urzędów Miast³⁰. W planie wskazano organy kontrolowane, tryb oraz terminy przeprowadzenia kontroli. GGK nie wyznaczył zadań priorytetowych. Projekt planu został uzgodniony z GGK, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę. W październiku 2016 r. w planie wprowadzono zmiany polegające na przeniesieniu kontroli Urzędu Miasta Bydgoszczy do planu na 2017 r. oraz przedłużeniu okresu przeprowadzenia kontroli Urzędu Miasta Grudziądza³¹. Projekt planu po zmianach został uzgodniony z GGK i zatwierdzony przez Wojewodę;
- 2017 r. zaplanowano przeprowadzenie ośmiu kontroli w trybie zwykłym sześciu starostw³², Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego

²² Dalej: „GUGiK”.

²³ Pismo GGK znak: NG-OSG.920.1.2018.JP.

²⁴ W jednym starostwie grodzkim, tj. Urzędzie Miasta Torunia – kontrola problemowa oraz 8 starostwach ziemskich, tj. Świeciu – kontrola sprawdzająca, Bydgoszczy – kontrola problemowa, Golubiu-Dobrzyniu – kontrola kompleksowa, Brodnicy – kontrola problemowa, Chełmnie – kontrola sprawdzająca i problemowa, Nakle nad Notecią – kontrola sprawdzająca i problemowa, Tucholi – problemowa, Żninie – problemowa oraz u przedsiębiorcy – problemowa.

²⁵ Dalej: „GGK”.

²⁶ 14 listopada 2013 r.

²⁷ W starostwach powiatowych: Nakle nad Notecią – kontrola problemowa, Tucholi – problemowa, Żninie – problemowa oraz u przedsiębiorcy – problemowa.

²⁸ Nakielskiego, Inowrocławskiego, Tucholskiego, Żnińskiego, Grudziądzkiego i Mogileńskiego.

²⁹ Grudziądzkiego, Rypińskiego, Wąbrzeskiego i Toruńskiego.

³⁰ W Grudziądzu, Toruniu i Bydgoszczy.

³¹ Do 31 marca 2017 r.

³² Lipnowski, Nakielski, Brodnicki, Radziejowski, Sępoleński i Włocławski.

oraz Urzędu Miasta Bydgoszczy. W planie wskazano organy kontrolowane, tryb oraz terminy przeprowadzenia kontroli. Uwzględniono również zadania priorytetowe wyznaczone przez GGK. Projekt planu został uzgodniony z GGK, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę. We wrześniu 2016 r. w planie wprowadzono zmiany polegające na kolejnym przeniesieniu kontroli Urzędu Miasta Bydgoszczy do planu na 2018 r. Projekt planu po zmianach został uzgodniony z GGK i zatwierdzony przez Wojewodę;

- 2018 r. zaplanowano przeprowadzenie siedmiu kontroli w trybie zwykłym sześciu starostw³³ oraz Urzędu Miasta Bydgoszczy. W planie wskazano organy kontrolowane, tryb oraz terminy przeprowadzenia kontroli. Uwzględniono również zadania priorytetowe wyznaczone przez GGK. Projekt planu został uzgodniony z GGK, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę.

Zatwierdzone przez Wojewodę na poszczególne lata³⁴ plany kontroli oraz dwa plany po zmianach dokonanych w październiku 2016 r. i wrześniu 2017 r. przekazywano GGK.

(dowód: akta kontroli str. 127-214)

Wszystkie kontrole przeprowadzono na podstawie wydanych przez KPWiGiK upoważnień³⁵. Kontrole planowe prowadzono w trybie zwykłym poprzedzając je opracowaniem programów kontroli. Tematy kontroli realizowano według uzgodnionych z GGK planów kontroli. Wszystkie projekty wystąpień pokontrolnych zawierały opisy stwierdzonych podczas kontroli uchybień i nieprawidłowości były podpisane przez kontrolujących i kierowników jednostek kontrolowanych. W badanym okresie nie występowały przypadki odstąpienia od realizacji zaleceń pokontrolnych. Do dwóch projektów wystąpień pokontrolnych kontrolowani wnieśli zastrzeżenia, które w przypadku Prezydenta Włocławka³⁶ uwzględniono częściowo, m.in. w zakresie zbiorów danych osobowych zarejestrowanych u Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczących zadań realizowanych przez Wydział Geodezji i Kartografii Urzędu Miasta Włocławek i podanych adresów dwóch odrębnie zlokalizowanych budynków w których przechowywane są kopie bezpieczeństwa baz danych, natomiast zastrzeżenia Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego³⁷ odrzucono w całości. Wnoszący zastrzeżenia nie odwoływali się. Wystąpienia pokontrolne przekazywano kierownikom jednostek kontrolowanych. Wszyscy kontrolowani odpowiadali na zalecenia pokontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 215-277, 348-349)

W badanym okresie doraźnie w trybie uproszczonym skontrolowano Starostwo Inowrocławskie w 2016 r. dwukrotnie (jedna kontrola na zlecenie NIK) oraz Starostwo Nakielskiego i Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w 2017 r. Trzy przeprowadzone kontrole dotyczyły spełnienia przez Geodetę Województw i Geodetów Powiatowych wymagań wynikających z § 4 rozporządzenia MI z dnia 9 listopada 2004 r. i nie wykazały nieprawidłowości. Kontrola Starostwa Inowrocławskiego przeprowadzona na zlecenie NIK wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na niewyodrębnieniu powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w strukturze Wydziału Geodezji oraz braku pełnej aktualizacji baz danych egib. Wszystkie kontrole przeprowadzono na podstawie wydanych przez KPWiGiK upoważnień. Sprawozdania z kontroli były podpisane przez kontrolujących, KPWiGiK oraz kierowników jednostek

³³ Aleksandrowski, Bydgoski, Świecki, Żniński, Golubsko-Dobrzyński i Chełmiński.

³⁴ 2014 r., 2015 r., 2016 r., 2017 r. oraz 2018 r.

³⁵ Upoważnieniem nr 003063/2015/BKO z 1 października 2015 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski upoważnił KPWiGiK m.in. do udzielania upoważnień do kontroli.

³⁶ Kontrola Prezydenta Włocławka z 2015 r.

³⁷ Kontrola Marszałka w 2017 r.

kontrolowanych. Starosta Inowrocławski poinformował KPWiNGiK o podjętych działaniach w celu usunięcia wskazanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 282-284, 287-347)

2.2 Modernizację ewidencji gruntów i budynków³⁸ dla terenów miejskich w województwie kujawsko-pomorskim zakończono przed 2014 r., a dla całego obszaru województwa w pierwszej połowie 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 350)

2.3 W badanym okresie KPWiNGiK kontrolował realizację zadań w zakresie zakładania geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu³⁹ w sześciu starostwach⁴⁰. Gesut zakładano w Toruniu i Grudziądzu, a w pozostałych kontrolowanych starostwach nie podejmowano działań zmierzających do założenia tej ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 351)

KPWiNGiK wyjaśnił, że współpracuje ze Związkiem Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawach związanych z tworzeniem stosownych baz danych. Związek, jako partner lidera, tj. Województwa Kujawsko-Pomorskiego, złożył ze skutkiem pozytywnym wnioski o dofinansowanie projektu „Infostrada Kujaw i Pomorza 2.0” w ramach regionalnego programu operacyjnego województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2014-2020 – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W projekcie tym ma być zrealizowane założenie gesut dla obszarów powiatów ziemskich oraz miast Bydgoszczy i Torunia.

(dowód: akta kontroli str. 352-356)

KPWiNGiK nie przeprowadzał kontroli dostosowania baz danych egib do wymagań Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach⁴¹.

KPWiNGiK wyjaśnił: „...z obszaru województwa kujawsko-pomorskiego, tylko powiat tucholski 11 czerwca 2017 r. dokonał zasilenia Centralnego Repozytorium ZSIN o dane egib, jednakże dane te nie podlegają bieżącej aktualizacji – zasileniu różnicowemu (...). Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie ZSIN⁴², utworzenie i prowadzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków należy do zadań GGK, we współpracy m.in. ze starostami, wojewodami i marszałkami województw. Wskazać należy, iż stosowne narzędzie informatyczne do kontroli danych egib, którymi zasilane jest Centralne Repozytorium ZSIN zostało udostępnione przez GGK pismem z 21 grudnia 2015 r. znak: KN-EGB.0742.4.2015. Następnie GGK przeprowadził przy pomocy wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego monitoring w skali całego kraju dostosowania bazy danych egib do wymagań ZSIN (np. pismo Zastępcy GGK nr KN-EGB.071.30.2016 z 10 listopada 2016 r.), jednocześnie wdrażając projekt finansowy z programu Polska Cyfrowa pod nazwą „Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II (ZSIN 2)”, który na terenie województwa kujawsko – pomorskiego objął wyłącznie wszystkie miasta na prawach powiatów. W związku z tym kontrolę wywiązywania się z obowiązku przekazania zbiorów EGIB do zasilenia Centralnego Repozytorium ZSIN, GGK wskazał w piśmie z 24 października 2017 r. znak: NG-NiK.920.19.2017.JP jako priorytet działań kontrolnych w roku 2018, w ramach których nastąpią kontrole włączenia kopii powiatowych zbiorów danych egib do Centralnego Repozytorium ZSIN. Zatem

³⁸ Dalej: „egib”.

³⁹ Dalej: „gesut”.

⁴⁰ W 2014 r. – Prezydenta Torunia i Starostę Golubsko-Dobrzyńskiego, w 2015 r. – Starostę Inowrocławskiego i Starostę Mogileńskiego, w 2016 r. – Prezydenta Grudziądza i w 2017 r. – Starostę Radziejowskiego.

⁴¹ Dalej: „ZSIN”.

⁴² Dz. U. z 2013 r. poz. 249.

kontrole dostosowania baz danych egib do wymagań ZSIN będą prowadzone po raz pierwszy w tym roku”.

(dowód: akta kontroli str. 357)

2.4 W latach 2014-2017 do KPWiNGiK wpłynęło 12 odwołań od decyzji starosty lub prezydenta miasta dotyczących odmowy włączenia dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁴³ zbiorów danych oraz innych materiałów stanowiących wynik pracy geodezyjnej. W przypadku każdego odwołania przeprowadzono postępowanie administracyjne. Wydano 11 decyzji orzekających z których 10 jest ostatecznych. Dwa postępowania są w toku, jedno umorzono. Sześć decyzji starostów utrzymano w mocy, a trzy uchylono. Przyczynami odmowy przyjęcia materiałów do pzgik był m.in. brak analizy materiałów pod względem kompletności, dokładności i aktualności, co spowodowało, że znajdujące się w operacie materiały nie dawały podstaw do przyjęcia położenia punktów granicznych bez ich odszukania lub wznowienia i ponownego pomiaru na szczegółową ośnowę geodezyjną oraz było sporządzenie projektu podziału nieruchomości rolnej nie zatwierdzonego decyzją administracyjną; rozgraniczenie nieruchomości pomimo nieprzeprowadzenia lub błędnego przeprowadzenia analizy materiałów pzgik oraz niepoprawne ustalenie przebiegu granic. Wśród wnioskodawców były dwa przypadki wykonawców, którzy składali odwołania dotyczące różnych spraw dwukrotnie. W przypadku pierwszym jedną decyzję starosty utrzymano w mocy⁴⁴, a drugie postępowanie umorzono ze względu na śmierć odwołującego się⁴⁵. W przypadku drugim jedną decyzję starosty utrzymano w mocy⁴⁶, jednak Sąd po odwołaniu uchylił z przyczyn formalnych decyzję KPWiNGiK przekazując ją do ponownego rozpatrzenia⁴⁷ (aktualnie sprawa w toku), natomiast drugą zaskarżoną decyzję starosty KPWiNGiK uchylił w całości i nakazał przyjąć objęte zgłoszeniem prace geodezyjne do pzgik⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 358-500)

KPWiNGiK w wyjaśnieniu podał, że „W przypadku rozpatrywania przedmiotowych odwołań nie znajduje uzasadnienia naruszenie art. 42 ust. 3 ustawy Pgzik, ponieważ nie zostałyby zachowana zasada pogłębiania zaufania do organów państwa wynikająca z art. 7 Kpa. Dlatego też tutaj organ nie podejmował żadnych czynności w tym zakresie. Wyjaśniam, że dopiero w momencie przyjęcia operatu technicznego do pzgik, WINGiK może podejmować jakiegokolwiek działania w stosunku do geodety uprawnionego, ponieważ od tego momentu biegnie trzyletni termin w którym można wszcząć postępowanie dyscyplinarne. Natomiast mając na uwadze decyzje w wyniku których tutaj organ podtrzymał decyzję starosty o odmowie włączenia dokumentacji do pzgik, to jeśli geodeta poprawi nieprawidłowości wskazane w tej decyzji to operat techniczny zostanie przyjęty do pzgik i nie będzie podstaw do podejmowania jakichkolwiek czynności, bo w przeciwnym przypadku operat techniczny nie zostanie przyjęty do pzgik. Tutaj organ dla zbadania zasadności odmów włączenia dokumentacji do pzgik nie przeprowadzał kontroli (...), ponieważ w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego pozyskiwał od odpowiednich starostów, geodezyjne dokumenty obliczeniowe, pomiarowe i inne potrzebne do wyjaśnienia sprawy...”.

(dowód: akta kontroli str. 501-503)

⁴³ Dalej: „pzgik”.

⁴⁴ Decyzja: WIGK.I.2720.8.2015 z 10 marca 2016 r.

⁴⁵ Decyzja: WIGK.I.2720.9.2015 z 18 stycznia 2016 r.

⁴⁶ Decyzja: WIGK.I.2720.1.2017 z 24 kwietnia 2017 r.

⁴⁷ Wyrok z 11 grudnia 2017 r. Syg.akt II SA/Bd 657/17.

⁴⁸ Decyzja: WIGK.I.2720.18.2017 z 12 stycznia 2018 r.

2.5 KPWiNGiK w ramach współdziałania realizował wnioski GGK w sprawach, które są powiązane z celami określonymi w ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej⁴⁹. Dotyczyło to m.in.:

- zbierania informacji od starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, w sprawach formy prowadzenia Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości oraz danych potrzebnych do założenia powiatowych i krajowej bazy danych gesut;
- występowania do geodetów powiatowych w celu przekazania informacji na temat realizacji projektów: „Budowa szerokopasmowej infrastruktury radiowej sieci dostępowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą dla województwa kujawsko-pomorskiego” oraz „Budowa światłowodowej infrastruktury teleinformatycznej łączącej wybrane powiatowe jednostki publiczne z wojewódzką siecią szerokopasmową”, a także prowadzenia okresowego monitoringu w zakresie geodezji i kartografii w ramach realizacji ww. projektów;
- zbierania informacji od starostw w ramach konsultacji publicznych w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków;
- koordynacji analiz pod kątem projektów modernizacji egib oraz ogólnych założeń współpracy organów administracji publicznej przy realizacji zadań w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych⁵⁰ oraz Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa⁵¹;
- pośredniczenia w wypełnianiu ankiet oraz zbieraniu informacji przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, celem poznania potrzeb w zakresie bazy danych ortofotomapy dostępnej w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, a także informacji o usługach sieciowych które będą wykorzystane do poprawy jakości danych prezentowanych na Geoportalu;
- koordynacji prac na terenie województwa związanych z realizacją budowy zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach będących w kompetencjach starostw powiatowych, a także prac związanych z realizacją budowy krajowej bazy gesut.

(dowód: akta kontroli str. 504-505)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przeprowadzanie przez KPWiNGiK kontroli planowych na podstawie, niezatwierdzonego przez Wojewodę, planu kontroli po zmianach na 2014 r., uzgodnionego z GGK w dniu 5 grudnia 2014 r., co narusza normy przepisu art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵².

KPWiNGiK wyjaśnił, że zmieniony plan nie został przekazany do zatwierdzenia Wojewodzie z powodu wakatów i dużej ilości spraw realizowanych przez pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 127-146, 285-286)

2. Przeprowadzenie przez KPWiNGiK czterech kontroli doraźnych prowadzonych w trybie uproszczonym (jedną kontrolę w 2016 r. KPWiNGiK przeprowadził na zlecenie Dyrektora NIK Delegatury w Bydgoszczy) pomimo niezarządzenia takich kontroli przez Wojewodę oraz podpisywanie bez stosownego upoważnienia sprawozdań z tych kontroli, czym naruszono przepisy art. 51 ust. 1 oraz art. 52 ust. 4 ustawy o kontroli. Wojewoda upoważnił KPWiNGiK³⁴ do zarządzania

⁴⁹ Dz.U. z 2018 r. poz.1472 j.t.

⁵⁰ RPO 2014-2020.

⁵¹ POPC 2014-2020.

⁵² Dz.U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092. Dalej: „Ustawa o kontroli”.

w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, kontroli działania administracji geodezyjnej i kartograficznej wynikających z rocznego planu kontroli – w trybie zwykłym, w myśl art. 7b ust. 1 pkt 2 Pgik oraz art. 11-57 ustawy o kontroli, jednak z upoważnienia wyłączył m.in. zarządzanie kontroli doraźnych oraz podpisywanie sprawozdań z kontroli prowadzonej w trybie uproszczonym.

KPWINGiK w wyjaśnieniu podał m.in.: „Moim zdaniem przy kontrolowaniu organów administracji geodezyjnej i kartograficznej (realizujących zadania rządowe zlecone z zakresu geodezji i kartografii) kierownikiem jednostki kontrolującej jest wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, a nie wojewoda. Z tego powodu zarządzić kontrole w organach administracji geodezyjnej i kartograficznej może samodzielnie KPWINGiK ...”.

Zdaniem NIK, pogląd KPWINGiK wyrażony w wyjaśnieniu jest niezgodny z decyzją Wojewody o wyłączeniu z upoważnienia do zarządzania w jego imieniu i na jego odpowiedzialność kontroli doraźnych oraz podpisywania sprawozdań z kontroli prowadzonej w trybie uproszczonym.

(dowód: akta kontroli str. 287-349, 506-516)

3. Udzielanie od 1 października 2015 r. upoważnień do kontroli, bez uprzedniego sprawdzenia pod względem formalno – prawnym przez radcę prawnego. Działaniem tym nie wypełniono zalecenia wynikającego z upoważnienia nr 003063/2015/BKO z 1 października 2015 r. udzielonego KPWINGiK przez Wojewodę.

KPWINGiK wyjaśnił: „...nie przekazywano radcom prawnym upoważnień do przeprowadzania kontroli (...), ponieważ moim zdaniem kierownikiem jednostki kontrolującej jest KPWINGiK. Natomiast od 1,5 roku w ogóle nie są sprawdzane przez radców prawnych w Kujawsko – Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy upoważnienia Wojewody do przeprowadzenia kontroli, co powinno skutkować zmianą ww. upoważnienia nr 003063/2015/BKO”.

(dowód: akta kontroli str. 348-349, 517-593, 594)

4. Udzielanie kontrolerom upoważnień do 17 kontroli planowych – zwykłych⁵³ i czterech doraźnych - uproszczonych⁵⁴ bez wpisanego numeru upoważnienia, czym nie wypełniono normy przepisu art. 16 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli.

KPWINGiK wyjaśnił, że w wyniku przeoczenia nie podano numerów poszczególnych upoważnień, posilkowano się sygnaturą sprawy zaewidencjonowanej w systemie EDOK.

(dowód: akta kontroli str. 302, 306, 321, 323, 333, 335, 344, 346, 513-516, 533-595)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na długie terminy przeprowadzania kontroli, tj. rozpoczynanie ich w latach, na które zostały zaplanowane, a kończenie w kolejnym roku. Działania takie spowodowały, że dwie kontrole⁵⁵ z siedmiu zaplanowanych na 2017 r., rozpoczęte w 2017 r. nie zostały zakończone do 30 maja 2018 r., a żadna z siedmiu kontroli zaplanowanych na 2018 r. nie została jeszcze, tj. do 30 maja 2018 r. rozpoczęta. Kontynuowanie takiego postępowania generuje ryzyko nie wykonania kontroli planowych w kolejnym roku.

⁵³ Kontrole planowe - zwykłe: 2015 r. – Starosty Nakielskiego, S. Grudziądzkiego, s. Mogileńskiego, Prezydenta M. Włocławek; 2016 r. – S. Grudziądzkiego, S. Rypińskiego, S. Wąbrzeskiego, Prezydenta M. Grudziądzka, Prezydenta M. Torunia, S. Toruńskiego; 2017 r. – Marszałka Woj. Kuj.-Pom., S. Lipnowskiego, S. Nakielskiego, S. Brodnickiego, S. Radziejowskiego, S. Sempoleńskiego, S. Włocławskiego.

⁵⁴ Kontrole doraźne – uproszczone: 2016 r. – dwie kontrole S. Inowrocławskiego; 2017 r. – Marszałka Woj. Kuj.-Pom. i S. Nakielskiego.

⁵⁵ Starosty Radziejowskiego i Starosty Włocławskiego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

3. Załatwianie spraw administracyjnych, terminowość prowadzenia postępowań odwoławczych oraz rozpatrywania skarg

3.1 Do KPWiNGiK w badanym okresie wpłynęły 163 skargi na działania Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, z tego 57 było zasadnych. Skargi rozpatrywano w terminach: do jednego miesiąca - 23, od jednego do dwóch miesięcy - 31, od dwóch do sześciu miesięcy - 81 i od sześciu do 12 miesięcy - 28. Nie odnotowano skarg nie załatwionych pomimo upływu jednego roku.

(dowód: akta kontroli str. 870-876)

KPWiNGiK w latach 2014-2018 (do 30 kwietnia) wydał łącznie 133 decyzje administracyjne oraz 29 postanowień w sprawach prowadzonych przez KPWiNGiK w pierwszej instancji, a także w postępowaniach odwoławczych i zażaleniowych. Decyzje i postanowienia wydawano w terminach: do jednego miesiąca - 27, od jednego do dwóch miesięcy - 23, od dwóch do sześciu miesięcy - 95 i od sześciu do 12 miesięcy - 17. Nieodnotowano spraw nie załatwionych pomimo upływu jednego roku. Analiza w zakresie terminowości 26 postępowań administracyjnych nie wykazała nieprawidłowości. W każdym przypadku przedłużenie terminu załatwienia sprawy miało uzasadnienie, było spowodowane koniecznością przeprowadzenia oględzin lub oczekiwaniem na dostarczenie dokumentacji. Zawiadamiano strony o niezakończonym w terminie, podawano przyczyny zwłoki, wskazywano nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia. We wszystkich analizowanych postępowaniach zapewniano stronom czynny udział, a przed wydaniem decyzji umożliwiano wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 870-875, 885-891)

3.2 W latach 2014-2018 KPWiNGiK występował 15 razy do KPRD z wnioskami o ukaranie osób, które wykonując samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii naruszyły obowiązujące przepisy. W 2014 r. nie wnioskowano o wszczęcie postępowań dyscyplinarnych, w 2015 i 2017 r. wnioskowano – trzykrotnie w każdym roku, w 2016 r. – pięciokrotnie i w 2018 r. – czterokrotnie. Wszystkie wnioski zawierały stosowne uzasadnienia oraz informacje o tym, które przepisy prawne zostały naruszone. Podawano również źródło informacji o naruszeniach, np. kontrola, wyrok Sądu, skarga. Wnioski do KPRD kierowano w terminach od dwóch do 27 miesięcy od uzyskania informacji o naruszeniu przepisów, w 11 przypadkach powyżej 15 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 596-865)

KPWiNGiK w sprawie wniosków o ukaranie kierowanych do KPRD wyjaśnił: „W 2014 r. z uwagi na nowelizację ustawy z dnia 19 maja 1989 r. PgiK ustawą z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - PgiK oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która zniósła dotychczasowy system orzekania kar dyscyplinarnych bez okresu przejściowego i dopiero od 1 stycznia 2015 r. umożliwiała przeprowadzenie postępowań dyscyplinarnych, nie były przygotowywane żadne wnioski o zastosowanie sankcji wobec osób wykonujących samodzielnie funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, ponieważ system dyscyplinarny praktycznie nie funkcjonował. Jednocześnie z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe, nieustanną fluktuację na stanowiskach merytorycznych na którą praktycznie tuż organ nie miał większego wpływu, prowadzenie innych postępowań (np. administracyjnych czy skargowych) w stosunku do których przepisy prawa

nakładały terminy ich prowadzenia oraz kontrolowanie organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, ograniczone środki na działanie Rzecznika Dyscyplinarnego oraz Komisji Dyscyplinarnej, wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego były kierowane w dłuższym terminie”.

(dowód: akta kontroli str. 866)

Z informacji uzyskanej od KPRD wynikało, że we wszystkich prowadzonych postępowaniach wyjaśniających w sprawach dotyczących naruszenia przepisów przez geodetów uprawnionych, zawiadamiano ich o wszczęciu postępowania i możliwości złożenia wyjaśnień. KPRD skierowała do KPWKD 13 wniosków o ukaranie. Jedna sprawa z 2018 r. jest w toku, a jedną z 2015 r. umorzono.

(dowód: akta kontroli str. 867-868)

3.3 W okresie objętym kontrolą do KPWiNGiK nie wpływały wnioski o wyrażenie opinii zgodnie z art. 7b ust. 1 pkt 6 Pgik o przygotowaniu gminy do przejęcia zadań z dziedziny geodezji i kartografii należących do kompetencji starosty.

KPWiNGiK w wyjaśnieniu podał, że Burmistrz Brodnicy oraz Burmistrz miasta i gminy Jabłonowo Pomorskie, w wyniku podpisanych porozumień na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁶, prowadzą bazę danych w zakresie części opisowej dla powiatowej ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 869)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że na skierowanych w badanym okresie do KPRD 15 wniosków o ukaranie osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, w związku z naruszeniem obowiązujących przepisów, aż w 11 przypadkach przekazywano je dopiero po ponad 15 miesiącach od powzięcia informacji przez KPWiNGiK o tych naruszeniach. Działaniem takim można doprowadzić do przedawnienia kary, co spowoduje uniknięcie odpowiedzialności za popełnione czyny.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Prowadzenie ewidencji i baz danych lokalnych systemów informacji o terenie

Opis stanu
faktycznego

4.1 KPWiNGiK do 12 lipca 2014 r. prowadził ewidencje lokalnych systemów informacji o terenie⁵⁷. Ewidencje zostały zamknięte zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁸. O ich zamknięciu poinformowano gestorów systemów.

(dowód: akta kontroli str. 893-901)

4.2 KPWiNGiK przechowywał kopie zabezpieczające bazy danych zgodnie z art. 7b ust. 1 pkt 4 Pgik. Kopie przekazywane są dwukrotnie w roku (co pół roku) osobiście przez pracowników starostw lub drogą pocztową⁵⁹ i po weryfikacji przechowywane w sejfie do czasu przekazania nowszej kopii tej samej bazy. Po przyjęciu nowszej

⁵⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 995 j.t. ze zm.

⁵⁷ Ostatnich rejestracji dokonano w 2013 r.

⁵⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 897 ze zm.

⁵⁹ W czerwcu 2017 r. została wdrożona szczegółowa procedura dotycząca przekazywania kopii baz danych.

kopii, starsza wersja jest zwracana do właściwego starostwa. Nie występowały przypadki wprowadzania zmian oraz udostępniania baz danych osobom trzecim.
(dowód: akta kontroli str. 893-902)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁰ (dalej ustawa o NIK), wnosi o:

1. Przeprowadzanie kontroli doraźnych w trybie uproszczonym po zarządzeniu ich przez Wojewodę.
2. Prawidłowe wystawianie upoważnień do kontroli.
3. Dostosowanie zatrudnienia do ilości załatwianych spraw.
4. Rozważenie możliwości podjęcia zmian organizacyjnych w celu szybszego przekazywania KPRD wniosków o ukaranie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 26 października 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Kontroler

.....
podpis

.....
Podpis

⁶⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 j.t., ze zm.

