



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.411.001.06.2018

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
Kontroler	Maciej Brzosko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/32/2018 z dnia 27 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (zwany dalej: „PUW w Gdańsku”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 9 grudnia 2015 r. Wojewodą Pomorskim jest Pan Dariusz Drelich. W okresie od 12 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2015 r. funkcję tę pełnił Pan Ryszard Stachurski (zwany dalej: „Wojewoda”) (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Sposób organizacji Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej² w strukturach PUW w Gdańsku był w ocenie NIK prawidłowy, a w regulacjach wewnętrznych określających tę organizację Wojewoda oraz Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego³ uwzględnili wszystkie ustawowe zadania i obowiązki Inspekcji. Ustalenia kontroli wskazują, że stan etatowy WIGiK uległ nieznacznemu zwiększeniu w 2018 r. (w stosunku do lat poprzednich, objętych kontrolą), ale jest on nadal niewystarczający w odniesieniu do zakresu załatwianych spraw administracyjnych oraz prowadzonych postępowań kontrolnych. Powyższe znalazło również potwierdzenie w wyjaśnieniach PWINGiK.

PWINGiK realizował kontrole w zakresie spraw dotyczących geodezji i kartografii, zgodnie z zatwierdzonymi corocznie planami kontroli. W toku kontroli stwierdzano liczne uchybienia i nieprawidłowości co znajdowało swoje odzwierciedlenie w formułowanych przez kontrolerów WIGiK zaleceniach pokontrolnych. Do 11 z 56 projektów wystąpień pokontrolnych złożono zastrzeżenia, z czego w dwóch przypadkach zastrzeżenia uwzględniono w całości, a w sześciu uwzględniono częściowo. Powyższe świadczy o właściwym przygotowaniu merytorycznym kontrolujących.

W ocenie NIK, postępowania administracyjne w sprawach należących do właściwości PWINGiK prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ przy zachowaniu należytej staranności. W przypadku postępowań administracyjnych, których termin

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej: „WIGiK” lub „Inspekcja”.

³ Dalej: „PWINGiK”.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm. Ustawa zwana dalej: „kpa”.

załatwienia sprawy był dłuższy niż 30 dni zawiadamiano strony o przyczynach niedotrzymania terminu i wskazywano nowy termin na jej załatwienie. Ogólna liczba spraw, w których PWINGiK uchylił zaskarżoną decyzję/postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji ulegała zmniejszeniu – z 41 w 2014 r. do 21 w 2017 r.

PWINGiK przechowywał kopie zabezpieczające baz danych lokalnych systemów informacji o terenie w sposób uniemożliwiający dostęp do tych danych osobom nieuprawnionym.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, dotyczyły prowadzonych przez PWINGiK postępowań kontrolnych i występowały one przede wszystkim w latach 2014-2017 (do końca pierwszego półrocza), a analiza dokumentacji z postępowania kontrolnego zakończonego w maju 2018 r. wykazała, że postępowanie to przeprowadzono prawidłowo, zgodnie z procedurami obowiązującymi w PUW w Gdańsku – szczegółowy opis nieprawidłowości zawarty jest w pkt 2 niniejszego wystąpienia w części „ustalone nieprawidłowości”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

Opis stanu
faktycznego

1.1. W strukturze organizacyjnej PUW w Gdańsku wyodrębniono jako jednostkę organizacyjną WIGiK (zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 5 Statutu PUW w Gdańsku), której pracą kierował PWINGiK⁵. W Statucie oraz Regulaminie Organizacyjnym PUW w Gdańsku oraz Regulaminie Organizacyjnym WIGiK uwzględniono wszystkie zadania i obowiązki nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wynikające z przepisów ustawy z dnia 17 maja 1998 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne⁶, w szczególności:

- działalność w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy PgiK w przedmiocie: [1] zgodności wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ww. ustawy oraz [2] w przedmiocie posiadania uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielnie funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii,
- przechowywanie kopii zabezpieczających bazy danych, w szczególności bazy danych ewidencji gruntów i budynków,
- na wniosek starosty wyrażanie opinii o przygotowaniu gminy do przejęcia spraw należących do zakresu zadań starosty,
- rozpatrywanie w II instancji spraw z zakresu [1] ewidencji gruntów i budynków⁷, [2] gleboznawczej klasyfikacji gruntów,
- rozpatrywanie w II instancji odwołań od decyzji o odmowie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez wykonawcę prac geodezyjnych lub prac kartograficznych.

(dowód: akta kontroli str. 6-226, 1572-1574)

1.2. W WIGiK w latach 2014-2017 przewidziano po 13,6 etatu oraz 14 etatów (wg. stanu na 14 maja 2018 r.). Wszystkie etaty były wykorzystane, za wyjątkiem jednego w 2018 r. (wg stanu na 14 maja 2018 r.). Stan etatowy pracowników wykonujących czynności kontrolne wynosił po 10 w roku 2015, 2017 i 2018 oraz

⁵ W okresie kontrolowanym, zmiany na stanowisku PWINGiK nastąpiły w dniach: 1 lipca 2014 r., 7 listopada 2016 r. i 21 listopada 2016 r.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 j.t. ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą PgiK”.

⁷ Dalej: „EGiB”.

11 w roku 2014 i 2016. W latach 2014-2017 w niepełnym wymiarze czasu pracy (3/5 etatu) zatrudniona była w WIGiK jedna osoba na stanowisku radcy prawnego (od 2018 r. zatrudniona na pełen etat).

PWINGiK wyjaśnił m.in.: „(...) Główne problemy organizacyjne związane są z niedostateczną liczbą etatów w WIGiK oraz niedostosowaniem poziomu wynagrodzenia pracowników Inspekcji do stawianych im wymagań. (...) W mojej ocenie stanem pożądanym byłoby zwiększenie limitu zatrudnienia pracowników na stanowiskach merytorycznych do tylu osób ile jest jednostek administracji geodezyjnej i kartograficznej objętych nadzorem (w Inspekcji powinno więc pracować 21 osób na stanowiskach merytorycznych). Pozwoliłoby to np. przeorganizować pracę Inspekcji w taki sposób, aby część osób wykonywała zadania związane z kontrolą administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz przedsiębiorców, pozostała zaś część realizowałaby resztę zadań. Pragnę podkreślić, że w ostatnim okresie na wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nałożono obowiązek realizacji zadań wojewody związanych ze scaleniem i wymianą gruntów, co niestety nie przełożyło się na wzrost limitu zatrudnienia w WIGiK. (...) Od wielu lat wynagrodzenia pracowników nie są waloryzowane ze względu na inflację. Przekłada to się na nabory, coraz mniej fachowców z uprawnieniami geodezyjnymi jest zainteresowanych pracą w Inspekcji, a szczególnie to tu pożądane jest posiadanie kadry wysoko wykwalifikowanej. Dla przykładu różnica średnich wynagrodzeń w geodezji pomiędzy Urzędem Marszałkowskim a Urzędem Wojewódzkim wynosi brutto 1000 zł na korzyść Urzędu Marszałkowskiego. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 227-246, 1563-1571)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w PUW w Gdańsku.

2. Prowadzenie przez PWINGiK kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców

Opis stanu
faktycznego

2.1. Kontrole urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w ramach sprawowanego nadzoru geodezyjnego i kartograficznego PWINGiK prowadził na podstawie corocznych planów okresowych kontroli (na lata 2014-2018), uzgadnianych z Głównym Geodetą Kraju (dalej: „GGK”) i zatwierdzanych przez wojewodę⁸ (nie dokonywano zmian w planach). W planach kontroli ujmowano: [1] tryb kontroli, [2] tematy kontroli, [3] nazwy jednostek kontrolowanych, [4] terminy kontroli, [5] podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie kontroli.

Plany kontroli przewidywały przeprowadzenie łącznie 63 kontroli, w tym:

- w 2014 roku jednej kontroli kompleksowej u przedsiębiorcy, 10 kontroli problemowych i trzech kontroli sprawdzających⁹,
- w 2015 roku ośmiu kontroli problemowych i dwóch kontroli sprawdzających,
- w 2016 roku dziewięciu kontroli problemowych i dwóch kontroli sprawdzających,

⁸ Plan kontroli na 2014 r. został uzgodniony z GGK do 15 listopada 2013 r. – zgodnie z § 8 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2001 r. w sprawie kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii (Dz. U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1090, rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii”). Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 12 lipca 2014 r. i od tego terminu sposób i zakres kontroli działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz jednostek organizacyjnych został określony w art. 9 ustawy PgiK.

⁹ Kontrole sprawdzające dotyczyły prawidłowości realizacji zaleceń pokontrolnych z poprzedniej kontroli.

- w 2017 roku pięciu kontroli problemowych i ośmiu kontroli sprawdzających,
 - w 2018 roku siedmiu kontroli problemowych i ośmiu kontroli sprawdzających.
- Kontrole problemowe ujęte w corocznych planach kontroli dotyczyły takich zagadnień jak np.:
- zakładanie osnów szczegółowych oraz ochrony znaków geodezyjnych,
 - prowadzenie bazy danych szczegółowych osnów geodezyjnych,
 - prawidłowość prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
 - prawidłowość prowadzenia operatu ewidencji gruntów i budynków,
 - prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych, w tym wydawania decyzji, przestrzegania terminów i stosowania procedur,
 - koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu,
 - zgodność wykonywanych prac geodezyjnych i kartograficznych ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji i kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie (kontrola u przedsiębiorcy).

Plan kontroli obejmował kontrole w starostwach powiatowych, urzędach miast, w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego (plan na 2018 r.) oraz u jednego przedsiębiorcy (plan na 2014 r.). W latach 2014-2018 kontrolą w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii objęto wszystkie starostwa powiatowe i urzędy miast w obrębie województwa pomorskiego¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 429-471, 494-541)

Obszary do kontroli dobierano m.in. na podstawie priorytetów działań kontrolnych wskazywanych przez Głównego Geodetę Kraju oraz wyników dotychczasowych kontroli PWINGiK w latach poprzednich, w tym wyników kontroli sprawdzających.

PWINGiK wyjaśnił: *„Zgodnie z zaleceniami GGK wystosowanymi w sprawozdaniu z kontroli sprawdzającej z 4 maja 2016 r. mającej na celu sprawdzenie sposobu realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych przez GGK do Wojewody Pomorskiego, w wyniku kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2014 r., PWINGiK powinien zapewnić w planie kontroli możliwość sprawdzenia realizacji wystosowanych zaleceń pokontrolnych, które wystosowano w wyniku kontroli przeprowadzonej w roku poprzedzającym planowanie. Zgodnie z treścią wystosowanego do wyników ww. kontroli stanowiska ówczesnego PWINGiK w latach 2014-2015 rzeczywiście kontroli sprawdzających było mniej, co wynikało z faktu, że nie kontrolowano powiatów, w których stwierdzono drobne uchybienia. Obecnie przy typowaniu w planie kontroli jednostek do kontroli sprawdzających bierze się pod uwagę zalecenia GGK”.*

(dowód: akta kontroli str. 331-428, 1563-1571)

2.2. W latach 2014-2017 PWINGiK zrealizował 52 kontrole na 48 ujętych w corocznych planach kontroli. Natomiast do dnia 16 maja 2018 r. zakończono 4 z 15 planowanych na ten rok kontroli. Łącznie, w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 33 kontrole problemowe (jedenaście w 2014 r., osiem w 2015 r., dziewięć w 2016 r., pięć w 2017 r.) i 19 kontroli sprawdzających (trzy w 2014 r., po dwie w roku 2015 i 2016, osiem w 2017 r. oraz cztery w 2018 r.) a także 4 kontrole doraźne (po jednej w latach 2014-2017).

(dowód: akta kontroli str. 472-473)

¹⁰ Obszar województwa pomorskiego obejmuje 16 powiatów ziemskich: wejherowski, starogardzki, kartuski, tczewski, gdański, słupski, chojnicki, kwidziński, pucki, bytowski, kościerski, lęborski, malborski, człuchowski, sztumski i nowodworski oraz cztery powiaty grodzkie – miasta na prawach powiatu: Gdańsk, Gdynia, Słupsk i Sopot.

Analiza dokumentacji 13 z 56 postępowań kontrolnych prowadzonych przez PWINGiK w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 16 maja 2018 r.¹¹ wykazała, że wszystkie kontrole prowadzone były przez pracowników WIGiK na podstawie posiadanych przez nich upoważnień. Kontrole planowe prowadzono w oparciu o zatwierdzone programy kontroli. Projekty wystąpień pokontrolnych oraz wystąpienia pokontrolne zawierały wymagane pouczenia, a zgromadzony w toku kontroli materiał dowodowy zamieszczano w aktach kontroli. Jednakże nie w każdym przypadku przestrzegano obowiązujących przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹² lub wewnętrznych regulacji PUW w Gdańsku w zakresie prowadzenia kontroli¹³, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 248-330, 474-481, 653-1188)

Do 11 z 56 projektów wystąpień pokontrolnych złożono zastrzeżenia, z czego w dwóch przypadkach zastrzeżenia uwzględniono w całości, w sześciu uwzględniono częściowo, a w trzech przypadkach zastrzeżenia oddalono.

PWINGiK w 52 z 56 wystąpieniach pokontrolnych sformułował zalecenia bądź wnioski pokontrolne. Zalecenia dotyczyły m.in. stosowania prawa, sposobu wykonywania nałożonych na starostów/prezydentów miast obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa, wdrożenia procedur, itp. PWINGiK nie zawsze monitorował sposób wykonania tych zaleceń i wniosków, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 548-652, 1575-1597)

2.3. W okresie objętym kontrolą, w ramach dziewięciu kontroli PWINGiK podejmowano czynności kontrolne związane z realizacją zadań w zakresie zakładania geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu¹⁴. Ustalenia tych kontroli ograniczały się do zapisów, czy w danym powiecie założono GESUT. Zgodnie z zapisami w protokołach kontroli/wystąpieniach pokontrolnych w siedmiu kontrolowanych starostwach powiatowych i urzędach miast nie założono GESUT.

Ponadto, tematyka sześciu kontroli w ograniczonym zakresie dotyczyła m.in. realizacji zadań w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków. W wystąpieniach pokontrolnych znalazły się zapisy odnośnie oprogramowania służącego do obsługi baz danych, prowadzenia okresowych weryfikacji danych EGIB oraz tego czy w danym roku przeprowadzono modernizację EGIB.

PWINGiK nt. przyczyn nieprzeprowadzania kontroli w zakresie zakładania GESUT i modernizacji EGIB wyjaśnił m.in.: *„Główne przyczyny związane były z koniecznością realizacji priorytetowych tematów kontroli narzuconych przez GGK, jak również realizacji kontroli sprawdzających z zachowaniem cyklu ich planowania określonym przez ww. organ centralny. Przy obecnym stanie kadrowym oraz ciągłej rotacji pracowników, co dodatkowo powoduje ustawiczną konieczność przyuczania nowych pracowników do sprawnego i prawidłowego wykonywania przez nich zadań, nie jest możliwe zaplanowanie kontroli, które obejmowałyby inne tematy niż te ustalone przez GGK. Należy pamiętać, że oprócz zadań związanych z kontrolą pracownicy Inspekcji wykonują inne niezwykle ważne zadania związane m.in. z prowadzeniem postępowań administracyjnych, rozpatrywaniem skarg na*

¹¹ Po trzy kontrole w latach 2014-2017 i jedna kontrola w 2018 roku.

¹² Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092. Ustawa zwana dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”.

¹³ [1] Zarządzenie Nr 68/12 Wojewody Pomorskiego z 29 marca 2012 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli przez Wojewodę Pomorskiego, uchylone przez [2] Zarządzenie Nr 117/15 Wojewody Pomorskiego z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie kontroli realizowanych przez Wojewodę Pomorskiego, uchylone przez [3] Zarządzenie nr 47/2016 Wojewody Pomorskiego z 29 marca 2016 r. w tej samej sprawie, zmienione zarządzeniem Nr 81/2016 z 16 czerwca 2016 r. oraz zarządzeniem Wojewody Pomorskiego z 25 maja 2017 r.

¹⁴ Dalej: „GESUT”.

organy administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz na osoby sprawujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii. (...) Badanie stanu prowadzonych przez powiaty baz danych oraz wywiązywania się z obowiązków przekazywana danych CR ZSIN¹⁵ jest obecnie przedmiotem przeprowadzanych w powiatach kontroli planowych zgodnie z planem kontroli opracowanym w oparciu o tematy priorytetowe nałożone przez GGK. (...)

(dowód: akta kontroli str. 542-547, 1364-1412, 1563-1571)

2.4. W okresie objętym kontrolą złożono 30 odwołań do PWINGiK na odmowę włączenia dokumentacji do zasobu. Analiza 11 losowo wytypowanych postępowań prowadzonych przez PWINGiK w ww. sprawach wykazała, że w siedmiu przypadkach PWINGiK utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji, a w czterech przypadkach uchylił decyzję. PWINGiK nie prowadził kontroli doraźnej lub problemowej w celu zbadania zasadności odmowy włączenia dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, ograniczając się do postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 1456-1460)

2.5. W zakresie realizacji nałożonych na GGK zadań wynikających z ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej¹⁶, PWINGiK na prośbę GGK pozyskiwał od poszczególnych powiatów i przekazywał do GGK zebrane informacje pozwalające na kontrolowanie zapewnienia kompletności infrastruktury informacji przestrzennej. W szczególności informacje te dotyczyły dostosowania w powiatach danych EGiB oraz systemów teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia baz danych do wymagań ZSIN, w tym funkcjonowania wymiany danych ewidencyjnych za pośrednictwem pliku GML oraz ewentualnych utrudnień związanych z prowadzeniem baz EGiB, czy też stanu zaawansowania dostosowania przez poszczególne powiaty mapy zasadniczej do wymogów nałożonych przez odpowiednie przepisy prawa. Ponadto, PWINGiK pozyskiwał od poszczególnych powiatów i przekazywał GGK zebrane informacje w innych sprawach związanych z prawidłowym funkcjonowaniem organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, takich jak: wpływy z opłat za udostępnianie danych i materiałów z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹⁷ oraz wydawanie wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków, obowiązku dostosowania granic obrębów nadmorskich do przebiegu linii podstawowej morza terytorialnego, czy też obowiązku rejestrowania w ewidencji gruntów i budynków obszarów objętych formą ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 1364-1414)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 16 maja 2018 r., w dokumentacji wszystkich 13 poddanych szczegółowej analizie kontroli stwierdzono, że nie w każdym przypadku przestrzegano obowiązujących przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej lub działano nierzetelnie, tj.:
 - w jednym przypadku (w 2014 r.) w programie kontroli oraz w dwóch przypadkach (w 2015 i 2016 r.) w upoważnieniach do kontroli błędnie oznaczano kontrolowaną jednostkę wskazując jako kontrolowanego jedynie komórkę organizacyjną odpowiedzialną za sprawy geodezyjne, co było

¹⁵ CR ZSIN - Centralne Repozytorium Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

¹⁶ Dz.U. z 2018 r. poz.1472.

¹⁷ Powiatowa część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

niezgodne odpowiednio z art. 14 ust. 3 oraz z art. 16 ust. 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej,

- w pięciu przypadkach (w 2014 r. i 2015 r.) upoważnienie do kontroli wystawił PWINGiK (kierownik komórki ds. kontroli), zamiast Wojewoda Pomorski (kierownik jednostki kontrolującej), co było niezgodne z art. 16 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej,
- w jednym przypadku (w 2017 r.) zawiadomienie o rozpoczęciu kontroli sporządzono na druku PWINGiK, nie na druku Wojewody Pomorskiego i zostało ono podpisane przez PWINGiK, a nie przez Wojewodę (na dokumencie nie było adnotacji o ewentualnym upoważnieniu PWINGiK przez Wojewodę do podpisania dokumentu),
- w dwóch przypadkach (w 2014 r. i 2015 r.) kontrolerzy WIGiK kierowali do jednostek pisma o udzielenie informacji na potrzeby planowanej kontroli przed wystawieniem tym kontrolerom upoważnień do przeprowadzenia kontroli, co było niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej,
- w jednym przypadku (w 2016 r.) protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień nie spełniał wymogów ustawowych w następującym zakresie: [1] nie oznaczono czynności, czasu i miejsca jej przeprowadzenia (art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej), [2] nie wskazano imienia, nazwiska i stanowiska służbowego kontrolera przeprowadzającego czynność oraz osoby uczestniczącej w czynności (art. 32 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy), [3] brakowało podpisu kontrolera (art. 32 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy),
- wbrew wymogom określonym w art. 36 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej, w pięciu projektach wystąpień pokontrolnych (w latach 2014-2016):
 - nie wskazano nazwy i adresu kontrolowanej jednostki (w jednym przypadku), lub błędnie oznaczono kontrolowaną jednostkę wskazując jako kontrolowanego jedynie komórkę organizacyjną odpowiedzialną za sprawy geodezyjne (w jednym przypadku),
 - nie dokonano oceny skontrolowanej działalności (w dwóch przypadkach),
 - nie wskazano zakresu i/lub przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości (w czterech przypadkach),
- w pięciu przypadkach (w 2014 i 2015 r.) projekt wystąpienia pokontrolnego wraz z pouczeniem o prawie do zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń został przekazany przez PWINGiK (kierownika komórki do spraw kontroli), a nie przez Wojewodę Pomorskiego (kierownika jednostki kontrolującej), co było niezgodne z art. 38 ustawy o kontroli w administracji rządowej,
- w dwóch przypadkach (w 2015 r.) nie przekazano projektu wystąpienia pokontrolnego byłemu kierownikowi kontrolowanej jednostki mimo, że stwierdzone w toku kontroli uchybienia/nieprawidłowości dotyczyły działalności poprzednio urzędujących starostów, co było niezgodne z art. 39 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej,
- w dwóch przypadkach (w 2014 r.) wystąpienie pokontrolne podpisał i przekazał kontrolowanemu PWINGiK (kierownik komórki do spraw kontroli), a nie Wojewoda Pomorski (kierownik jednostki kontrolującej), co było niezgodne z art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej,

- w trzech przypadkach (w 2014 r. i 2016 r.) akta kontroli nie były ponumerowane w całości lub częściowo i nie zawierały wykazu akt kontroli lub wykaz był niekompletny, co było niezgodne odpowiednio z art. 54 ust. 1 i ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej,
 - w czterech przypadkach (w 2017 r. i 2018 r.) dokumenty wytwarzane przez PWINGiK (np. oświadczenie kontrolera o braku okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z udziału w kontroli, upoważnienie do kontroli, zawiadomienie o kontroli, projekt wystąpienia pokontrolnego i wystąpienie pokontrolne) gromadzone były w programie informatycznym EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją) – nie były one drukowane, włączane do akt kontroli i numerowane, zaś w wykazie akt kontroli w rubryce „Strony akt kontroli” wpisywano „akta w EZD”, co było niezgodne art. 54 ustawy o kontroli w administracji rządowej,
 - w jednym przypadku (w 2015 r.), odpowiedź kontrolowanego na zalecenia pokontrolne była lakoniczna i nie ustosunkował się w niej do żadnego z dziewięciu zaleceń pokontrolnych stwierdzając jedynie, że „Uwagi zawarte w protokole wykorzystamy w bieżącej pracy”; Kontrolujący nie interweniował w tej sprawie, nie zwrócił się z żądaniem uszczegółowienia odpowiedzi, tj. o informację o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.
2. W latach 2014-2018, na podstawie 13 poddanych szczegółowej analizie dokumentacji kontroli PWINGiK w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii stwierdzono, że w 12 z nich PWINGiK oraz kontrolerzy WINGiK działali niezgodnie z obowiązującymi w danym czasie regulacjami wewnętrznymi PUW w Gdańsku, dotyczącymi sposobu prowadzenia kontroli, lub działano nierzetelnie, tj.:
- w czterech przypadkach (w 2014 i 2015 r.) program kontroli był niezgodny z obowiązującym w PUW w Gdańsku wzorem i nie zawierał takich elementów jak:
 - trybu przeprowadzenia kontroli (w trzech przypadkach), nazwy podmiotu kontrolowanego (w dwóch przypadkach), adresu podmiotu kontrolowanego (w trzech przypadkach), celu kontroli (w dwóch przypadkach),
 - analizy przedkontrolnej (przyczyny podjęcia kontroli, informacje dotyczące działalności jednostki kontrolowanej, czynniki ryzyka mające wpływ na zrealizowanie celu kontroli) – we wszystkich czterech przypadkach.
- Ponadto stwierdzono, że:
- metodyka kontroli nie zawierała informacji dotyczących sposobu i technik prowadzenia kontroli, np. sposobu doboru próby do kontroli (w dwóch przypadkach),
 - w ramach organizacji przeprowadzenia kontroli nie określono skali ocen oraz przyjętych przy formułowaniu ocen mierników (w dwóch przypadkach),
 - harmonogram kontroli nie zawierał wymaganych danych, tj. [1] daty sporządzenia projektu wystąpienia pokontrolnego, [2] wskazania osób odpowiedzialnych za skontrolowanie poszczególnych obszarów w zakresie kontroli określonej w programie kontroli (we wszystkich czterech przypadkach),

- w jednym przypadku (w 2015 r.) w oświadczeniu kontrolera o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli błędnie określono kontrolowaną jednostkę wskazując jedynie komórkę organizacyjną odpowiedzialną za sprawy geodezyjne, co było niezgodne z obowiązującym w PUW wzorem dokumentu,
- w siedmiu przypadkach (w latach 2014-2016) w upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli nie wskazywano okresu objętego kontrolą,
- w dwóch przypadkach (w 2015 i 2016 r.) w zawiadomieniu o rozpoczęciu kontroli błędnie określono kontrolowaną jednostkę wskazując jedynie komórkę organizacyjną odpowiedzialną za sprawy geodezyjne, co było niezgodne z obowiązującym w PUW wzorem dokumentu,
- w jednym przypadku (w 2016 r.) protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień sporządzono niezgodnie ze wzorem stosowanym w PUW i nie zawierał takich elementów jak: [1] oznaczenie czynności, czasu i miejsca jej przeprowadzenia, [2] nie wskazano imienia, nazwiska i stanowiska służbowego kontrolera przeprowadzającego czynność oraz osoby uczestniczącej w czynności, [3] brakowało podpisu kontrolera,
- w sześciu przypadkach (w latach 2014-2015 i w 2017 r.) projekt wystąpienia pokontrolnego lub wystąpienie pokontrolne sporządzono z przekroczeniem terminów wynikających z obowiązujących w PUW procedur dotyczących sposobu prowadzenia kontroli lub harmonogramów określonych w programach kontroli,
- w pięciu przypadkach (w latach 2014-2016) projekt wystąpienia pokontrolnego i wystąpienie pokontrolne sporządzono niezgodnie ze wzorami obowiązującymi w PUW i nie zawierały takich elementów jak:
 - nazwy i adresu jednostki kontrolowanej lub błędnie określono jednostkę kontrolowaną (w dwóch przypadkach),
 - temat kontroli, zakres kontroli (w trzech przypadkach), ocena kontrolowanej działalności (w dwóch przypadkach), zakresu, przyczyn i osób odpowiedzialnych za powstawanie nieprawidłowości (we wszystkich pięciu przypadkach),
- w siedmiu przypadkach (w latach 2014-2017) do akt kontroli nie załączono analizy realizacji zaleceń pokontrolnych, co było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami PUW dotyczącymi sposobu prowadzenia kontroli,
- w jednym przypadku (w 2015 r.) akta kontroli nie zawierały karty kontroli, co było niezgodne z obowiązującymi w PUW regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi sposobu prowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 248-330, 653-1188)

Kontrolerzy prowadzący czynności kontrolne, wskazując przyczyny błędów w postępowaniach kontrolnych wyjaśniali m.in., że:

- inspektorzy uczyli się nowo obowiązujących przepisów dotyczących kontroli, w związku z uchynieniem 12 lipca 2014 r. rozporządzenia w sprawie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii i stosowaniem ustawy o kontroli w administracji rządowej,
- w przypadku braków w dokumentach wytwarzanych przez kontrolerów, jak np. program kontroli, projekt wystąpienia pokontrolnego czy wystąpienie pokontrolne nie zgłaszano do tych dokumentów zastrzeżeń,
- opóźnienia w sporządzaniu projektów wystąpień pokontrolnych lub wystąpień pokontrolnych spowodowane były zbyt krótkim czasem na sporządzenie tych

dokumentów lub natłokiem obowiązków związanych z obsługą pozostałych spraw wpływających do inspekcji i dekretowanych przez kierownictwo,

- odpowiedzialność za nieprawidłowości częściowo ponoszą zwierzchnicy, którzy nie sygnalizowali błędów albo zalecali stosowanie innej formy sporządzanych dokumentów niż wynikało to bezpośrednio z zarządzeń Wojewody,
- błędy wynikały z oczywistych omyłek lub przeoczeń (np. błędne określenie terminu przeprowadzenia kontroli w projekcie wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 1189-1351)

PWINGiK urzędujący w okresie od 1 lipca 2014 r. do 27 października 2016 r. wyjaśnił m.in., że w jego ocenie ustawa - Prawo geodezyjne i kartograficzne jest ustawą szczególną w stosunku do ustawy o kontroli w administracji rządowej i za kierownika jednostki kontrolowanej należałoby uznać wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego, stąd część pism podpisywanych było przez PWINGiK, a nie Wojewodę. Ponadto, wyjaśnił, że wielokrotnie zgłaszał zastrzeżenia do porządku prawnego w zakresie kontroli geodezyjnych, w tym wystąpiono również do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z zapytaniem, kto jest kierownikiem jednostki kontrolującej w przypadku kontroli geodezyjnych i otrzymano zapewnienie, że kierownikiem jest wojewódzki inspektor, jednak w późniejszym czasie KPRM wystosował pisemną odpowiedź, z której wynikało, że jest nim wojewoda. W zakresie niedotrzymywania terminów ówczesny PWINGiK wyjaśnił, że opóźnienia wynikały z natłoku obowiązków oraz niedoborów kadrowych. W zakresie zaś braków lub błędów w poszczególnych dokumentach ówczesny PWINGiK wyjaśnił, że wynikały one z pośpiechu, niewystarczających kompetencji i braku staranności.

(dowód: akta kontroli str. 1352-1363)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że z analizy dokumentacji postępowania kontrolnego zakończonego w maju 2018 r. wynika, że żadne z opisanych wyżej nieprawidłowości nie wystąpiły w tym postępowaniu kontrolnym.

(dowód: akta kontroli str. 653-656, 1179-1188)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie przez PWINGiK - w kontrolowanym okresie - kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (do 16 maja 2018 r.) PWINGiK rozpatrzył łącznie 18 skarg, 192 odwołania, 160 zażaleń i wydał 5 decyzji (w I instancji). Ze wszystkich 375 ww. spraw 132 załatwiono w terminie miesiąca, 137 w terminie od miesiąca do dwóch miesięcy, 79 w terminie od dwóch do sześciu miesięcy, 13 spraw w terminie od sześciu do 12 miesięcy i jednej sprawy (z 2014 r.) nie załatwiono mimo upływu 12 miesięcy od daty wpływu do PWINGiK. Analiza losowo wybranych 32 spraw, których termin załatwienia był dłuższy niż 30 dni wykazała, że w każdym przypadku zawiadamiano strony o przyczynach niedotrzymania terminu i wskazywano nowy termin na załatwienie sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 1437-1441, 1444-1455)

W latach 2014-2018 (do dnia 1 kwietnia) PWINGiK zastosował art. 138 § 2 kpa, tj. uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji odpowiednio w 2014 r. - 41, w 2015 r. - 33, w 2016 r. - 16, w 2017 r. - 21 i w 2018 r. - 5 sprawach (na łączną liczbę odpowiednio 82, 89, 73, 107 i 27 spraw).

PWINGiK wyjaśnił m.in.: „(...) Spadek orzekania na podstawie art. 138 § 2 kpa wynika również niewątpliwie z rosnącej świadomości organów I instancji, która eliminuje potrzebę konieczności wycofania z obiegu prawnego orzeczeń tych organów poprzez ich kasację. Coraz częściej też istnieje możliwość wyeliminowania braków, czy usterek postępowania przez pierwszą instancją w toku już prowadzonego postępowania odwoławczego. Nieustannie są również podnoszone kwalifikacje pracowników zarówno w organach pierwszej jak i drugiej instancji, co niewątpliwie wpływa pozytywnie na dokonywanie przez nich oceny materiału dowodowego, czy prowadzenie postępowania zgodnie z procedurą administracyjną”.

(dowód: akta kontroli str. 1442-1443, 1461-1465)

Ponadto, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa wydano odpowiednio w 2014 r. - 8, w 2015 r. - 12, w 2016 r. - 25, w 2017 r. - 32 i w 2018 r. 8 decyzji utrzymujących w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji oraz na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 144 kpa wydano odpowiednio 9, 12, 3, 12 i 2 postanowienia utrzymujące w mocy zaskarżone postanowienie organu I instancji.

(dowód: akta kontroli str. 1442-1443)

Rejestr skarg, wniosków i odwołań składanych do PWINGiK prowadzony był w wersji elektronicznej w dwóch arkuszach kalkulacyjnych zlokalizowanych na dysku wymiennym, do którego dostęp mieli wszyscy pracownicy merytoryczni WIGiK w Gdańsku. Pierwszy rejestr skarg, wniosków i odwołań dotyczył spraw związanych z działalnością geodetów, drugi zaś z działalnością organów administracji. Sprawy, które wpłynęły do PWINGiK rejestrowano w odpowiednim arkuszu, a następnie pracownik merytoryczny odpowiedzialny za prowadzenie sprawy na bieżąco uzupełniał odpowiednie kolumny dotyczące przedmiotowej sprawy. Nadzór nad rzetelnością i terminowością uzupełniania rejestrów pełnił wyznaczony pracownik WIGiK.

(dowód: akta kontroli str. 1437, 1466-1470)

Analiza wszystkich 31 skarg rozpatrywanych w okresie objętym kontrolą przez PWINGiK na przewlekłość postępowania lub bezczynność organu wykazała, że 23 z nich były zasadne. W wyniku tych postępowań PWINGiK podejmował stosowne działania w stosunku do organów, których skarga dotyczyła w celu jak najszybszego załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 1471-1473)

W okresie objętym kontrolą do Rzecznika Dyscyplinarnego zgłoszono cztery wnioski o wyciągnięcie konsekwencji w stosunku do osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne. W jednym przypadku Rzecznik umorzył postępowanie, w dwóch sprawach złożył wniosek do Wojewódzkiej Komisji Dyscyplinarnej o uznanie obwinionego za winnego zarzucanych mu czynów i wymierzenie kary, zaś w jednym przypadku Rzecznik poinformował wnioskodawcę, iż analiza treści wniosku nie pozwala uznać jakich naruszeń prawa dopuścić się geodeta i z tego względu nie było możliwości określenia przedmiotu postępowania wyjaśniającego.

(dowód: akta kontroli str. 1474-1512)

W latach 2014-2018 (do 1 kwietnia) PWINGiK nie wyrażał opinii o przygotowaniu gminy do przejęcia zadań i kompetencji starosty i nie odnotowano przypadków, by któraś gmina przejęła zadania i kompetencję starostów w zakresie spraw dotyczących geodezji i kartografii.

(dowód: akta kontroli str. 1437, 1563-1571)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PWINGiK w zakresie załatwiania spraw administracyjnych, terminowości prowadzenia postępowań odwoławczych oraz rozpatrywania skarg.

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

PWINGiK, zgodnie z art. 7b ust. 1 pkt 4 ustawy Pgik, przechowywał kopie zabezpieczające baz danych lokalnych systemów informacji o terenie, w tym: EGIB (ewidencja gruntów i budynków), GESUT (Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrojenia Terenu), BDOT500 (Baza Danych Obiektów Topograficznych w skali 1:500), BDSOG (Baza Danych Szczegółowych Osnów Geodezyjnych), RCiWN (Rejestr Cen i Wartości Nieruchomości). Kopie przekazywane były protokolarnie co najmniej raz w roku przez starostwa powiatowe województwa pomorskiego, przez urzędy miast: Gdańska, Sopotu, Gdyni i Słupska oraz przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego. Nie było przypadków wprowadzania zmian oraz udostępniania baz danych przez PWINGiK osobom trzecim (dotyczy przechowywanych kopii zabezpieczających baz danych lokalnych systemów informacji o terenie). PWINGiK nie prowadził ewidencji lokalnych systemów informacji o terenie.

(dowód: akta kontroli str. 1437, 1513-1571)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PWINGiK w zakresie gromadzenia i przechowywania baz danych lokalnych systemów informacji o terenie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁸, wnosi o prowadzenie kolejnych postępowań kontrolnych, według procedur obowiązujących w PUW w Gdańsku.

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
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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 j.t., ze zm.

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.

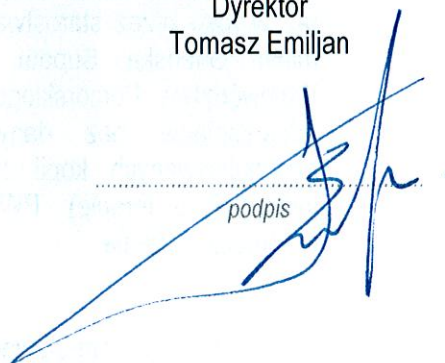
Warszawa, dnia 26 października 2018 r.

Kontroler
Maciej Brzosko
gł. specjalista kp.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan


.....
podpis