



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Infrastruktury

KIN.411.001.07.2018  
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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/18/001 – Realizacja zadań przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
<i>Kontroler</i>	Witold Olczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/84/2018 z dnia 13 listopada 2018 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków <sup>1</sup>
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Ćwik, Wojewoda Małopolski <sup>2</sup> od dnia 3 czerwca 2017 r. Poprzednio funkcję Wojewody Małopolskiego pełnili: Jerzy Miller od dnia 12 grudnia 2011 r. do dnia 8 grudnia 2015 r. oraz Józef Pilch od dnia 9 grudnia 2015 r. do 2 czerwca 2017 r.  (dowód: akta kontroli str. 12-14)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie<sup>3</sup> Najwyższej Izby Kontroli, w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014-2018 Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego<sup>4</sup> poprawnie realizował powierzone mu zadania.

Pozytywnie należy ocenić utworzenie w strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębnionej komórki do obsługi zadań MWINGiK 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 braku w dwóch przypadkach oświadczeń pracowników kierowanych do wykonywania kontroli, przewidzianych przepisem art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>5</sup> oraz przeprowadzenia jednej kontroli w 2014 r. na podstawie nieprawidłowo wystawionego upoważnienia do kontroli. MWINGiK udzielił także jednego upoważnienia do kontroli bez podania daty jego wystawienia. Nieprawidłowości te nie wpłynęły negatywnie na końcowy wynik pracy MWINGiK.

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd” lub „MUW”.

<sup>2</sup> Dalej: „Wojewoda”.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dalej: „MWINGiK”.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092 (dalej: „ustawa o kontroli w administracji rządowej”).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

1.1 Według Statutu MUW<sup>6</sup>, Regulaminu Organizacyjnego MUW<sup>7</sup>, Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna<sup>8</sup> funkcjonowała jako odrębna komórka organizacyjna w strukturze Urzędu, była kierowana przez MWINGiK, będącego organem rządowej administracji zespolonej w województwie i podlegającego bezpośrednio Wojewodzie. Pracownicy WIGiK za realizację zadań merytorycznych odpowiadali przed MWINGiK, a w sprawach pracowniczych podlegali Dyrektorowi Generalnemu Urzędu. Siedziba Inspekcji mieściła się w budynku MUW w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 6, 11, 15, 20)

Według stanu na dzień 19 listopada 2018 r. w WIGiK w Krakowie zatrudnionych było 23 pracowników<sup>9</sup>, w tym 9 pracowników pracowało w Oddziale Nadzoru Geodezyjnego i Kontroli – wszyscy posiadali wykształcenie wyższe geodezyjne i uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii oraz 10 pracowników pracowało w Oddziale Katastru - 7 osób posiadało wykształcenie wyższe geodezyjne (w tym 6 także uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii), 2 osoby wykształcenie wyższe prawnicze i 1 osoba wykształcenie wyższe administracyjne. Ponadto w skład Inspekcji wchodziły: Samodzielne Stanowisko Pracy ds. Budżetu, Analiz i Organizacji (dwie osoby z wykształceniem wyższym nie geodezyjnym) i Samodzielne Stanowisko Pracy ds. Infrastruktury Informacji Przestrzennej (jedna osoba z wykształceniem wyższym geodezyjnym i uprawnieniami w dziedzinie geodezji i kartografii). Wszyscy pracownicy WIGiK posiadali zakresy obowiązków obejmujące m.in. zadania wynikające z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>10</sup> oraz Regulaminu MUW, 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 prowadził również obsługę administracyjną rzecznika dyscyplinarnego i Wojewódzkiej Komisji Dyscyplinarnej dla osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 30-99, 1784-1908)

<sup>6</sup> Statut Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego nadany zarządzeniem nr 151/09 z dnia 27 maja 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 357, poz. 2560) obowiązywał do dnia 13 kwietnia 2016 r. Statut MUW nadany zarządzeniem z dnia 8 lutego 2016 r. (Dz. Urz. poz. 2074) obowiązuje od dnia 14 kwietnia 2016 r. ze zm. – zwany dalej: „Statutem”.

<sup>7</sup> Regulamin Organizacyjny Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego ustalony zarządzeniem nr 255/10 Wojewody Małopolskiego z dnia 29 czerwca 2010 r. obowiązywał do 14 kwietnia 2016 r. Regulamin Organizacyjny MUW ustalony zarządzeniem nr 89/16 Wojewody Małopolskiego z dnia 18 kwietnia 2016 r. obowiązuje od 15 kwietnia 2016 r. – zwany dalej: „Regulaminem UW”.

<sup>8</sup> Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 3 i § 22 Statutu Urzędu wprowadzonego zarządzeniem nr 151/09 Wojewody z 27 maja 2009 r. oraz § 1 ust. 1, 2 i 6 zarządzenia zmieniającego nr 341/15 Wojewody z 1 października 2015 r. w sprawie zmian w Statucie MUW. Zgodnie z załącznikiem 1 pkt 18, załącznikiem 2 pkt. 18 i załącznikiem 4 Regulaminu Urzędu, przyjętego zarządzeniem Wojewody nr 295/10 i § 1 pkt. 4 zarządzenia Wojewody nr 265/11 z dnia 18 lipca 2011 r. zmieniającego Regulamin Urzędu oraz zgodnie z załącznikiem 1 pkt. 14, załącznikiem 2 pkt. 14 i załącznikiem 5 zarządzenia nr 89/16 Wojewody z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu MUW – dalej: „WINGiK” lub „Inspekcja”.

<sup>9</sup> Liczba pracowników nie obejmuje MWINGiK, plan przewidywał 21 etatów – jedna osoba przebywała na urlopie macierzyńskim i cztery osoby były zatrudnione na ½ etatu, w tym jedna osoba zatrudniona na ½ etatu wykonywała swoje czynności zawodowe w Delegaturze MUW w Nowym Sączu. Jedna osoba znajdowała się w okresie wypowiedzenia z terminem odejścia z dniem 30 listopada 2018 r.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 j.t. ze zm. Dalej: „ustawa pgik”.

<sup>11</sup> Na podstawie punktu 14 załącznika Nr 2 (Zakresy Działania Wydziałów Urzędu) do Regulaminu UW w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2016 r.

MWINGiK spełniał warunki określone w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódscy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci wojewódzcy, geodeci powiatowi i geodeci gminni<sup>12</sup>,

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

MWINGiK upoważnił trzech pracowników, tj. kierowników: Oddziału Nadzoru Geodezyjnego i Kontroli i Oddziału Katastru w WIGiK oraz głównego specjalistę zatrudnionego na Samodzielnym Stanowisku Pracy ds. Infrastruktury Informacji Przestrzennej, do załatwiania spraw w jego imieniu, w tym podpisywania decyzji, postanowień i zaświadczeń. Ponadto upoważnienie do podpisywania pism w toku postępowania, nie kończących spraw, otrzymał pracownik Delegatury w Nowym Sączu – upoważnienie to nie obejmowało podpisywania aktów administracyjnych (postanowień, zaświadczeń). Wszyscy upoważnieni pracownicy spełniali wymagania określone w przepisach § 3 rozporządzenia MI z dnia 9 listopada 2004 r., czyli posiadali wyższe wykształcenie geodezyjne, uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii w zakresach, o których mowa w art. 43 pkt. 1 i 2 pgik, oraz 3-letni staż pracy w urzędach administracji rządowej lub organach jednostek samorządowych, a także w pełni korzystali z praw cywilnych i obywatelskich.

(dowód: akta kontroli str.30-31, 58-59, 91-92, 100-108)

W latach 2014-2018 czynności kontrolne przeprowadzało w danym roku od 4 do 8 pracowników WIGiK, przy stanie etatów przewidzianych do wykonywania kontroli (w tych latach) od 10 do 11. MWINGiK wyjaśnił, że dobierając pracowników mających uczestniczyć w poszczególnych kontrolach uwzględniał ich kwalifikacje oraz ich umiejscowienie w Oddziale Nadzoru Geodezyjnego i Kontroli. Nie wykonywali kontroli pracownicy Oddziału Katastru. Kontrole przeprowadzano w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej oraz ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 6, 109)

W budżecie Wojewody<sup>14</sup> na funkcjonowanie WIGiK planowano: 1.314,2 tys. zł w 2014 r.; 1.411,1 tys. zł w 2015 r.; 1.425,7 tys. zł w 2016 r., 1.613,7 tys. zł w 2017 r. i 1.456,8 tys. zł w 2018 r. z tego wydatkowano odpowiednio: 1.313,8 tys. zł, tj. 99,97%; 1.410,5 tys. zł, tj. 99,96%; 1.427,9 tys. zł, tj. 100,15%<sup>15</sup> i 1.612,6 tys. zł, tj. 99,95% planowanych wydatków. W roku 2018 wydatki według stanu na dzień 31.10.2018 r. wyniosły 1.245,0 tys. zł, tj. 85,46% planu.

(dowód: akta kontroli str.110-114, 938)

**1.2** Dla WIGiK<sup>16</sup> na lata 2014-2018 przewidziano ogółem w poszczególnych latach odpowiednio 21 etatów<sup>17</sup> (20,4), 23 etaty (20,8), 23,4 etaty (21,7), 24,6 etaty (24,1) i 25,6 etatów (22,5). Według stanu na dzień 26 listopada 2018 r. zatrudnionych było 23 pracowników, w tym 19 na pełny etat i 4 na ½ etatu (jedna pracownica

<sup>12</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 249, poz. 2498. Dalej: „rozporządzenie MI z dnia 9 listopada 2004 r.”.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

<sup>14</sup> Plan po zmianach.

<sup>15</sup> Według wyjaśnień Kierownika Oddziału Rachunkowości, rozliczenia dokonano wyłącznie w oparciu o budżet zadaniowy. Wzajemne przenikanie się części zadań realizowanych przez różne komórki MUW, nie pozwoliły precyzyjnie wyliczyć kosztu funkcjonowania Inspekcji.

<sup>16</sup> Wyłączono MWINGiK.

<sup>17</sup> W nawiasach wykorzystanie.

zatrudniona na pełny etat przebywała na urlopie macierzyńskim)<sup>18</sup>. Średnie wynagrodzenie w WIGiK wynosiło brutto 4,7 tys. zł<sup>19</sup>.

W 2018 r. w Inspekcji rozwiązano umowy o pracę z 5 osobami (4,6 etatu), zawarto nowe umowy z dwoma pracownikami (1,5 etatu) oraz ogłoszono 2 nabory na jedno stanowisko pracy – obydwa zakończone wynikiem negatywnym i na przełomie listopada i grudnia ogłoszono jeden nabór<sup>20</sup>.

Według danych<sup>21</sup> Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii<sup>22</sup> średnie zatrudnienie w wojewódzkich inspektoratach nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w kraju wynosiło 0,61 etatu na powiat. Natomiast w województwie małopolskim wskaźnik ten wyniósł 0,97 etatu<sup>23</sup> dla ogółem zatrudnionych w WIGiK oraz 0,29 etatu<sup>24</sup> w przeliczeniu na pracowników faktycznie wykonujących kontrole.

(dowód: akta kontroli str. 6, 109-110, 1785-1786, 1809-1822)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

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 2014-2018 MWINGiK przeprowadził łącznie 61 kontroli planowych<sup>25</sup> i 8 doraźnych<sup>26</sup>, a także 12 kontroli dotyczących wydatkowania dotacji z budżetu Wojewody Małopolskiego<sup>27</sup>. Kontrole doraźne i dot. wydatkowania dotacji były pozaplanowe, uzgodnione z Głównym Geodetą Kraju<sup>28</sup>. Wszystkie kontrole przeprowadzali pracownicy WIGiK.

(dowód: akta kontroli str. 100-101, 109, 118-119)

W zakresie planowania kontroli, na:

- 2014 r. zaplanowano przeprowadzenie trzynastu kontroli, z tego dziewięciu w starostwach powiatowych<sup>29</sup>, dwóch w urzędach miast<sup>30</sup> oraz jedną u przedsiębiorcy. W planie wskazano podmioty kontrolowane, tryb oraz terminy przeprowadzenia kontroli. Uwzględniono również zadania priorytetowe wyznaczone przez GGK. Projekt planu został uzgodniony<sup>31</sup> z GGK, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę<sup>32</sup>. W maju 2014 r. w planie wprowadzono zmianę polegającą na zmianie terminu zakończenia jednej kontroli problemowej w Starostwie Powiatowym w Wieliczce, z dnia 3 kwietnia 2014 r. na 5 maja 2014

<sup>18</sup> Jeden pracownik w okresie wypowiedzenia z terminem zakończenia pracy 30 listopada 2018 r.

<sup>19</sup> Łącznie z dodatkiem funkcyjnym i służby cywilnej.

<sup>20</sup> Postępowanie nie zakończone do czasu zakończenia kontroli.

<sup>21</sup> Dotyczy 2017 r.

<sup>22</sup> Dalej: „GUGiK”.

<sup>23</sup> W województwie małopolskim było wyodrębnionych 22 powiaty, w tym 3 grodzkie i 19 ziemskich.

<sup>24</sup> Przy pełnej obsadzie etatów przewidzianych do wykonywania kontroli wskaźnik wyniósłby 0,5.

<sup>25</sup> W 2014 r. - 13; 2015 r. - 12; 2016 r. - 11; 2017 r. - 14 i 2018 r. - 11.

<sup>26</sup> W 2014 r. - 4; 2015 r. - 2; 2016 r. - 1; 2017 r. - 1.

<sup>27</sup> W 2014 r. - 8; 2015 r. - 4; 2016 r. - 3; 2017 r. - 4 i 2018 r. - 1.

<sup>28</sup> Dalej: „GGK”.

<sup>29</sup> W Wieliczce – kontrola problemowa, w Limanowej – kontrola problemowa, w Zakopanem – kontrola problemowa, w Suchoj Beskidzkiej – kontrola problemowa, w Myślenicach – kontrola problemowa, w Proszowicach – kontrola problemowa, w Nowym Targu – kontrola problemowa, w Bochni – kontrola problemowa, w Brzesku – kontrola problemowa i w Chrzanowie – kontrola sprawdzająca oaz u przedsiębiorcy – kontrola kompleksowa.

<sup>30</sup> W Tarnowie i w Krakowie – kontrole problemowe.

<sup>31</sup> 8 listopada 2013 r.

<sup>32</sup> 10 grudnia 2013 r.

- r. Projekt planu po zmianach został uzgodniony z GGK i zatwierdzony przez Wojewodę;
- 2015 r. zaplanowano przeprowadzenie dwunastu kontroli, z tego dziewięciu w starostwach powiatowych, dwóch w urzędach gmin, których burmistrzowie prowadzą sprawy należące do zakresu zadań i kompetencji starostów, w wyniku ich powierzenia w drodze porozumienia i jednej u przedsiębiorcy<sup>33</sup>. W planie wskazano organy kontrolowane, tryb oraz terminy przeprowadzenia kontroli. Uwzględniono również zadania priorytetowe wyznaczone przez GGK. Projekt planu został uzgodniony z GGK<sup>34</sup>, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę<sup>35</sup>;
  - 2016 r. zaplanowano przeprowadzenie jedenastu kontroli, z tego jednej w Urzędzie Marszałkowskim w Krakowie i jednej w Urzędzie Miasta Krakowa oraz dziewięciu w starostwach powiatowych<sup>36</sup>. W planie wskazano organy kontrolowane, tryb oraz terminy przeprowadzenia kontroli. GGK nie wyznaczył zadań priorytetowych. Projekt planu został uzgodniony z GGK<sup>37</sup>, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę<sup>38</sup>. W lipcu 2016 r. w planie wprowadzono zmiany polegające na zmianie jednostki wyznaczonej do kontroli. Zrezygnowano z kontroli problemowej w Starostwie Powiatowym w Nowym Sączu w III kwartale 2016 r., na rzecz przeprowadzenia kontroli problemowej w Starostwie Powiatowym w Nowym Targu. Zmianę uzasadniono wprowadzanymi w tym okresie zmianami organizacyjnymi i naprawczymi, audytem dokumentacji i obowiązujących procedur w Starostwie w Nowym Sączu. Projekt planu po zmianach został uzgodniony z GGK<sup>39</sup> i zatwierdzony przez Wojewodę<sup>40</sup>;
  - 2017 r. zaplanowano przeprowadzenie czternastu kontroli, z tego jedenastu w starostwach powiatowych, dwóch w urzędach miast i jednej w urzędzie gminy, w której burmistrz prowadzi sprawy należące do zakresu zadań i kompetencji starostów, w wyniku ich powierzenia w drodze porozumienia<sup>41</sup>. W planie wskazano organy kontrolowane, tryb oraz terminy przeprowadzenia kontroli. Uwzględniono również zadania priorytetowe wyznaczone przez GGK. Projekt planu został uzgodniony z GGK<sup>42</sup>, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę<sup>43</sup>.
  - 2018 r. zaplanowano przeprowadzenie jedenastu kontroli, z tego dziesięciu w starostwach powiatowych i jednej w urzędzie gminy, w której burmistrz prowadzi sprawy należące do zakresu zadań i kompetencji starostów, w wyniku ich powierzenia w drodze porozumienia<sup>44</sup>. W planie wskazano organy

<sup>33</sup> W Nowym Sączu – kontrola sprawdzająca, w Dąbrowie Tarnowskiej – kontrola problemowa, w Krakowie – kontrola problemowa, w Gorlicach – kontrola problemowa, w Olkuszu – kontrola problemowa, w Oświęcimiu – kontrola problemowa, w Miechowie – kontrola problemowa, w Tarnowie – kontrola problemowa, w Wadowicach – kontrola problemowa; Urzędy Gminy w Kętach i w Wolbromiu - kontrole problemowe oraz u przedsiębiorcy – kontrola kompleksowa.

<sup>34</sup> 17 listopada 2014 r.

<sup>35</sup> 10 lutego 2015 r.

<sup>36</sup> Urząd Marszałkowski w Krakowie – kontrola problemowa, w starostwach w Krakowie – kontrola sprawdzająca, w Chrzanowie, Limanowej, Myślenicach, Nowym Sączu, Olkuszu, Oświęcimiu, Tarnowie i w Zakopanem – kontrole problemowe; w Urzędzie Miasta w Tarnowie – kontrola sprawdzająca.

<sup>37</sup> 12 listopada 2015 r.

<sup>38</sup> 15 stycznia 2016 r.

<sup>39</sup> 29 lipca 2016 r.

<sup>40</sup> 8 sierpnia 2016 r.

<sup>41</sup> W starostwach powiatowych w: Bochni, Nowym Sączu, Dąbrowie Tarnowskiej, Proszowicach, Brzesku, Gorlicach, Suchej Beskidzkiej, Wieliczce, Zakopanem – kontrole problemowe; w Wadowicach i Miechowie – kontrole sprawdzające; w Urzędach Miast Krakowa i Tarnowa – kontrole problemowe oraz w Urzędzie Gminy Kęty - kontrola problemowa.

<sup>42</sup> 28 listopada 2016 r.

<sup>43</sup> 16 grudnia 2016 r.

<sup>44</sup> Kontrole problemowe przeprowadzono w starostwach w: Chrzanowie, Olkuszu, Nowym Targu, Oświęcimiu, Krakowie, Myślenicach i Tarnowie; kontrole sprawdzające przeprowadzono w starostwach w: Limanowej, Bochni i Nowym Sączu. W Urzędzie Gminy w Wolbromiu przeprowadzono kontrolę problemową.

kontrolowane, tryb oraz terminy przeprowadzenia kontroli. Uwzględniono również zadania priorytetowe wyznaczone przez GGK. Projekt planu został uzgodniony z GGK<sup>45</sup>, a następnie zatwierdzony przez Wojewodę<sup>46</sup>. W styczniu 2018 roku dokonano zmiany planu kontroli na rok 2018, polegającej na zmianie terminów przeprowadzenia dwóch kontroli problemowych w starostwach powiatowych w Chrzanowie (z I kwartału na II) i w Olkuszu (z I kwartału na III). Zmiany zostały uzgodnione z GGK<sup>47</sup> i zatwierdzone przez Wojewodę<sup>48</sup>.

Zatwierdzone przez Wojewodę na poszczególne lata<sup>49</sup> plany kontroli i opisane powyżej plany po zmianach, przekazywano do GGK.

Plan kontroli na rok 2019 MWINGiK przekazał do GGK w dniu 6 listopada 2018 r. W związku z nowelizacją zadań priorytetowych wskazanych przez GGK, pismem z dnia 2 listopada 2018 r., plan będzie korygowany.

(dowód: akta kontroli str. 120-435, 483-659, 892-897)

Wszystkie kontrole przeprowadzano na podstawie wydanych przez MWINGiK upoważnień<sup>50</sup>. Kontrole planowe prowadzono w trybie zwykłym poprzedzając je opracowaniem programów kontroli. Tematy kontroli realizowano według uzgodnionych z GGK planów kontroli. Wszystkie projekty protokołów kontroli i projekty wystąpień pokontrolnych<sup>51</sup> zawierały opisy stwierdzonych podczas kontroli uchybień i nieprawidłowości oraz były podpisane przez kontrolujących i kierowników jednostek kontrolowanych. W badanym okresie nie występowały przypadki odstąpienia od realizacji zaleceń pokontrolnych. Do siedmiu na 69 wystąpień pokontrolnych<sup>52</sup> kontrolowani wnieśli 31 zastrzeżeń do łącznie sformułowanych 219 zaleceń pokontrolnych. W ośmiu przypadkach zastrzeżenia uznano za zasadne. Wnoszący zastrzeżenia nie odwoływali się. Wystąpienia pokontrolne przekazywano kierownikom jednostek kontrolowanych. Wszyscy kontrolowani odpowiadali na zalecenia pokontrolne. W przypadku siedmiu kontroli problemowych przeprowadzono kontrole sprawdzające, ujęte w rocznych planach kontroli. W przypadku pięciu kontroli sprawdzających stwierdzono częściowy brak realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 25-27, 118-119, 892-897, 1829-1913, 1988-2157)

W badanym okresie doraźnie w trybie uproszczonym skontrolowano<sup>53</sup>:

- W 2014 r. Starostwa Powiatowe w Tarnowie, Zakopanem, Proszowicach, Nowym Sączu,
- W 2015 r. Starostwa Powiatowe w Nowym Sączu i Wieliczce,

---

<sup>45</sup> 17 listopada 2017 r.

<sup>46</sup> 21 grudnia 2017 r.

<sup>47</sup> 15 stycznia 2018 r.

<sup>48</sup> 30 stycznia 2018 r.

<sup>49</sup> 2014 r., 2015 r., 2016 r., 2017 r. oraz 2018 r.

<sup>50</sup> Upoważnieniami nr BO-I.057.9.1.2012 z 12.01.2012, nr OK-I.057.15.1.2016 z 23.02.2016 i nr OK-I.057.2.2.2017 z 28.09.2017, poszczególni wojewodowie małopolscy upoważnili MWINGiK, m.in. do udzielania upoważnień do kontroli.

<sup>51</sup> Od 12 lipca 2014 r., tj. od dnia wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 897 ze zm.) - (art. 9 ust. 5 ustawy pgik, w związku z art. 11-57 ustawy o kontroli w administracji rządowej) – wyniki kontroli są przedstawiane w projekcie wystąpienia pokontrolnego a nie w protokole kontroli.

<sup>52</sup> 61 kontroli planowych i 8 doraźnych; w przypadku dwóch kontroli planowych z 61 na dzień 30.11.2018 r. projekty wystąpień pokontrolnych były w trakcie opracowywania.

<sup>53</sup> Trzy kontrole z roku 2014 zostały przeprowadzone w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2001 roku 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), tj. na podstawie decyzji MWINGiK, a pozostałe w trybie obecnie obowiązujących przepisów czyli po uzyskaniu zgody Wojewody Małopolskiego.

- W 2016 r. Urząd Miasta Krakowa (rok 2016),
- W 2017 r. ponownie Starostwo Powiatowe w Wieliczce.

Tematami kontroli doraźnych było m.in. sprawdzenie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków<sup>54</sup> i państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>55</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 120-435, 892-897, 1919-1920, 1927-1951, 2007-2023, 2571-2579)

Przyjmowano od pracowników Inspekcji, kierowanych do wykonywania czynności kontrolnych oświadczenia, o których mowa w art. 19 ust. 4 w ustawie o kontroli w administracji rządowej, tj. o braku przeciwskażeń do wykonywania czynności kontrolnych u danego podmiotu kontrolowanego, w terminach wcześniejszych niż wystawienie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Oświadczenia takie były wystawiane z wyprzedzeniem od jednego do kilkudziesięciu dni przed wystawieniem upoważnienia<sup>56</sup>. Prawidłowe działania w zakresie chronologii sporządzania poszczególnych dokumentów do przeprowadzenia kontroli określa przepis art. 19 ustawy o kontroli w administracji rządowej, a także przepis art. 18 ust. 1 Regulaminu Funkcjonowania Kontroli Zewnętrznej Wojewody Małopolskiego.

MWINGiK wyjaśniła, że: „(...)kontrolerzy składali oświadczenia wcześniej aby uniknąć sytuacji wydawania upoważnień dla kontrolera, który podlega wyłączeniu z udziału w kontroli (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 954-955, 2001-2006, 2015-2020, 2036-2043, 2058-2063, 2081-2088, 2192-2195, 2207-2214, 2249-2256, 2271-2278, 2295-2302, 2331-2338, 2367-2372, 2387-2394, 2409-2416, 2451-2462, 2482-2489, 2501-2508, 2528-2535, 2581)

**2.2** W województwie małopolskim nie została zakończona modernizacja egib dla terenów miast oraz dla całego województwa. Modernizacja egib na terenach miejskich została zakończona w 7 z 22 powiatów<sup>57</sup>. Modernizacje były wykonywane na przestrzeni kilkunastu lat w miarę dostępnych środków finansowych, a w związku z dużą ilością zmian w przepisach prawa, część danych w egib jest niezgodna z obowiązującym w 2018 r. stanem prawnym.

MWINGiK wyjaśniła m.in, że cyt. „*np. w powiatach bocheńskim, brzeskim, limanowskim, miechowskim, olkuskim, proszowickim i w mieście Tarnowie wykonana została modernizacja egib w zakresie budynków, a nadal nie została zakończona modernizacja egib w zakresie gruntów. Podobnie jak w przypadku modernizacji egib na terenach miejskich, na terenie całego województwa istnieją obręby zmodernizowane, w których ze względu na zmiany przepisów, dane dot. gruntów i/lub budynków nie spełniają obecnych wymogów określonych w przepisach. W 714 z 2.641 obrębów, modernizacja egib została zaplanowana do realizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WM). W ramach RPO WM każdy powiat realizował odrębny projekt.*” Według wyjaśnień MWINGiK ze względu na bardzo duże zapotrzebowanie na rynku na usługi geodezyjne – uruchomione w tej samej perspektywie finansowej RPO w zakresie projektów geodezyjnych w innych województwach oraz projekt centralny ZSIN faza II – powiaty borykają się z brakiem wykonawców w zakresie modernizacji egib, a tym samym występują opóźnienia

<sup>54</sup> Dalej: „egib”.

<sup>55</sup> Dalej: „pzgik”.

<sup>56</sup> Dot. oświadczeń wystawionych do następujących upoważnień: 39 i 40 z roku 2014; 18,19,27, 34 35 z roku 2015; 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 31 32 z roku 2016; 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 i 17 z roku 2017.

<sup>57</sup> Powiaty: dąbrowski, myślenicki, oświęcimski, suski, tatrzański wadowicki i wielicki.

w realizacji zaplanowanych modernizacji egib w tych projektach i zagrożenie niewykorzystania środków na nie przeznaczonych.

(dowód: akta kontroli str. 1823-1828)

2.3 MWINGiK, w 2018 r. kontrolował realizację zadań w zakresie zakładania geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu<sup>58</sup> w ośmiu starostwach<sup>59</sup>, realizując w ramach kontroli problemowych, m.in. temat „*Stan utworzenia baz danych, o których mowa w art. 4 ustawy pgik pod względem kompletności i pokrycia obszarowego oraz zgodności z przekazywaną sprawozdawczością*”.

Według wyjaśnień MWINGiK, każdego roku pozyskiwano informacje o stanie utworzenia bazy danych gesut, w tym o obszarze, na którym baza ta jest prowadzona oraz o obszarze, który wymaga założenia tej bazy, na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach GUGiK-2.00<sup>60</sup>, przekazywanych przez jednostki administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzące te bazy do GGK za pośrednictwem WIGiK. Ponadto MWINGiK przeprowadził w 2014 roku kontrolę na temat koordynacji usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu w Starostwie Powiatowym w Limanowej, w którym nie było założonej bazy danych gesut.

Według danych MWINGiK, bazy gesut były zakładane lub istniały w okresie objętym kontrolą w 16 na 22 starostwa województwa małopolskiego, w różnym zakresie dla poszczególnych obrębów. Na 2.641 wyodrębnionych obrębów, bazy gesut założono dla 250 obrębów (9,5%). Największe zaangażowanie w tym zakresie odnotowano w powiatach nowotarskim (57,6%) myślenickim (54,5%) i gorlickim (31,3% obrębów). Zerowy stan obrębów z założoną bazą gesut wystąpił w powiecie krakowskim (264 obręby), miechowskim (139 obrębów), olkuskim (95 obrębów) i tarnowskim (185 obrębów) oraz w powiatach grodzkich w Nowym Sączu (123 obręby) i w Tarnowie (174 obręby).

(dowód: akta kontroli str. 961-962, 1781-1783)

MWINGiK w okresie kontrolowanym w ramach kontroli przeprowadzonych w 2018 r.<sup>61</sup>, sprawdzał dostosowanie bazy danych egib do obowiązującego modelu pojęciowego określonego w przepisach szczególnych, na podstawie próbki danych z obszaru, na którym taka baza danych jest prowadzona. Działanie takie skutkowało sprawdzeniem dostosowania bazy danych egib do wymagań Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach<sup>62</sup>. Kontrole dostosowania baz danych do wymagań ZSIN przeprowadzał podmiot monitorująco-kontrolujący, a na polecenie GGK były organizowane spotkania usprawniające współpracę w zakresie realizacji projektu w danym województwie. W ramach tego typu działań MWINGiK organizował i uczestniczył w spotkaniach przedstawicieli powiatów i GUGiK, a w roku 2018 na pisemne polecenie GGK prowadził postępowanie nadzorcze w celu skutecznego wyegzekwowania wykonania prac przez Wykonawcę, w ramach rękopisów prac zleconych w zakresie projektu ZSIN – Faza I. MWINGiK uczestniczył także w Konwentach Starostów województwa małopolskiego na których omawiano zagadnienia dotyczące informatyzacji zasobu w poszczególnych powiatach oraz działań wstępnych przed przystąpieniem do realizacji Centralnego projektu ZSIN Faza I realizowanego ze środków unijnych perspektywy finansowej 2007-2014 oraz

<sup>58</sup> Dalej: „gesut”.

<sup>59</sup> Przedmiotowe kontrole przeprowadzono w starostwach powiatowych w: Chrzanowie, Krakowie, Myślenicach, Nowym Targu, Olkuszu, Oświęcimiu, Tarnowie i w Urzędzie Miasta i Gminy Wolbrom.

<sup>60</sup> Sprawozdanie o geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu.

<sup>61</sup> Kontrole w starostwach powiatowych: w Chrzanowie, Krakowie, Myślenicach, Nowym Targu, Olkuszu, Oświęcimiu, Tarnowie i w Urzędzie Miasta i Gminy Wolbrom.

<sup>62</sup> Dalej: „ZSIN”.

przed przystąpieniem do realizacji RPO – poddziałanie 2.1.4 na lata 2014-2020 pn. „E Usługi w informacji przestrzennej”.

(dowód: akta kontroli str. 959-961, 2587)

**2.4** W latach 2014-2018 do MWINGiK wpłynęło 31 odwołań od decyzji starosty lub prezydenta miasta dotyczących odmowy włączenia dokumentacji do pzgik zbiorów danych oraz innych materiałów stanowiących wynik pracy geodezyjnej. W przypadku każdego odwołania przeprowadzono postępowanie administracyjne, natomiast nie podejmowano w tym zakresie kontroli doraźnych i problemowych. Wydano 31 decyzji orzekających.

W 22 przypadkach MWINGiK stwierdził zasadność odmowy, a w 5 uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie oraz w 4 uchylił decyzję i skierował wniosek do ponownego rozpatrzenia w pierwszej instancji. Przyczynami odmowy przyjęcia materiałów do pzgik był m.in. brak kompletnej analizy materiałów w zakresie pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych; brak w operatach technicznych zestawienia współrzędnych punktów granicznych; brak w operacie technicznym wykazu zmian danych ewidencyjnych; niekompletność informacji w protokołach spisanych w trakcie realizacji prac geodezyjnych, niekompletność informacji w szkicach polowych; niewłaściwe opracowanie mapy z inwentaryzacji powykonawczej; nie spełnianie wymagań w zakresie formatu danych i standardów technicznych tych danych. Wśród wnioskodawców były dwa przypadki wykonawców, którzy dwukrotnie składali odwołania dotyczące różnych spraw i jednego wykonawcy, który składał odwołania trzykrotnie do różnych spraw. W pierwszym przypadku dwie decyzje starosty utrzymano w mocy, a dwie decyzje starosty uchylono i umorzono postępowanie. W drugim przypadku wszystkie 3 decyzje starosty utrzymano w mocy.

Jednocześnie MWINGiK wyjaśniła, że: *„co do zasady podejmuje działania w związku z naruszeniem przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, przepisu art. 42 ust. 3 pgik, w sytuacji gdy stwierdzi uchybienia w dokumentacji przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a nie tylko w materiale będącym przedmiotem badania w postępowaniu w sprawie odmowy przyjęcia operatu do zasobu.”*

(dowód: akta kontroli str. 439-442, 756-854)

**2.5** MWINGiK 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 przestrzennej<sup>63</sup>. Dotyczyło to m.in.:

- koordynowania ustalania zakresu obszarowego prac (obrębów lub jednostek ewidencyjnych z powiatów województwa małopolskiego) w realizowanych przez GGK projektach (perspektywa unijna 2014-2020), pn. „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach” Faza II oraz „K\_GESUT Krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu”. Podstawą działania MWINGiK było Zarządzenie GGK nr 21 z dnia 23 grudnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. aktualizacji bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k), tworzenia standardowych opracowań kartograficznych, rozwoju krajowego systemu zarządzania bazą danych obiektów topograficznych oraz bieżącej koordynacji działań dotyczących realizacji projektów w ramach RPO<sup>64</sup> i PO PC<sup>65</sup>;
- monitorowania przez MWINGiK w latach 2015-2016, w formie czterokrotnej kwerendy, wykonywania przez wójtów, prezydentów i burmistrzów obowiązku

<sup>63</sup> Dz.U. z 2018 r. poz.1472 j.t.

<sup>64</sup> Regionalny Program Operacyjny.

<sup>65</sup> Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020.

prowadzenia ewidencji miejscowości, ulic i adresów<sup>66</sup> w systemie teleinformatycznym i przekazywania danych adresowych do prowadzonej przez GGK bazy danych państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju<sup>67</sup>;

- pozyskiwania każdego roku od jednostek administracji geodezyjnej i kartograficznej<sup>68</sup> prowadzących egib i przekazywanie na serwer GUGiK danych aktualizujących prg;
- pozyskiwania corocznie od jagik szczebla powiatowego sprawozdań dot. wykonania prac z zakresu gesut, mapy zasadniczej, katastru nieruchomości oraz jego modernizacji, szczegółowej osnowy geodezyjnej, bazy danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500 – 1:5000 i na tej bazie przygotowanie zbiorczych zestawień z województwa małopolskiego i przesyłanie ich do GGK;
- pozyskania w latach 2015-2017 od jagik raz do roku informacji dot. wpływów z opłat za udostępnianie danych i materiałów z państwowego zasobu geodezyjnego oraz wydawanie wyrysów i wypisów z egib i tworzenie zestawienia zbiorczego z województwa małopolskiego oraz jego przekazywanie do GGK;
- uzgadniania z GGK rocznych planów kontroli MWINGiK oraz przekazywania do GGK sprawozdań z wykonania tych planów i kontroli doraźnych, a także pozostałych realizowanych zadań MWINGiK.

Ponadto MWINGiK współpracował z GGK poprzez:

- koordynację oraz wzmocnienie nadzoru nad realizacją działań w powiatach, w celu sprawnej i terminowej obsługi procesu inwestycyjnego na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do internetu, polegającej na monitorowaniu obsługi wykonawców prac geodezyjnych związanych z budową takich sieci;
- przekazywanie do jagik informacji oraz stanowisk GGK dot. realizowanych przez te organy bieżących działań, w szczególności związanych z informatyzacją pzgik;
- pozyskiwanie na prośbę GGK od jagik wyjaśnień dot. realizacji poszczególnych zadań przez te jednostki i występujących problemów;
- przekazywanie do GGK stanowisk, wyjaśnień i opinii MWINGiK w celu stworzenia katalogu „dobrych praktyk”;
- przedstawianie do GGK harmonogramu spotkań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej województwa małopolskiego organizowanych przez MWINGiK;
- udział w uzgodnieniach projektów ustaw i rozporządzeń w dziedzinie geodezji i kartografii, poprzez przesyłanie uwag do tych projektów;
- kierowanie zapytań do GGK dot. interpretacji kontrowersyjnych zagadnień w dziedzinie geodezji i kartografii, niejednokrotnie nieuregulowanych przepisami prawa<sup>69</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 120-439, 446-753)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Przeprowadzenie przez kontrolerów MWINGiK kontroli problemowej nr IG-I.431.2.3.2014 na podstawie upoważnienia z dnia 28 lutego 2014 roku, które podpisała Kierownik Oddziału Katastru, nie posiadając do takiej czynności upoważnienia Wojewody Małopolskiego, czym naruszono przepisy § 5 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2001 r. w sprawie kontroli

<sup>66</sup> Dalej: „EMUiA”.

<sup>67</sup> Dalej: „prg”.

<sup>68</sup> Dalej: „jagik”.

<sup>69</sup> W okresie kontrolowanym MWINGiK skierował do GGK 13 pism z prośbą o interpretację, a GGK udzielił na wszystkie zapytania odpowiedzi.

urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii<sup>70</sup> oraz przepis art. 16 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

MWINGiK wyjaśniła, że Kierownik Oddziału Katastru działała na podstawie upoważnienia z 31 stycznia 2011 r. wystawionego przez MWINGiK i mając na uwadze zapis w upoważnieniu, że jest uprawniona „(...)do załatwiania w imieniu Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego i na Jego odpowiedzialność spraw z zakresu działania Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej (...)”; było to także konsekwencją przyjęcia, że zarządzającym kontrolę jest MWINGiK.

W ocenie NIK takie interpretowanie upoważnienia było nieuprawnione, o czym świadczy także forma upoważnienia wystawionego przez Wojewodę Małopolskiego dla MWINGiK (upoważnienia z 12 stycznia 2012 r., z 23 lutego 2016 r. i 28 września 2017 r.), w którym zapisano, że upoważnia się „do udzielania upoważnień do przeprowadzania kontroli zewnętrznych dla pracowników WIGiK (...)”

(dowód: akta kontroli str. 25-27, 105, 954-955, 1975, 2580-2581)

2. Przeprowadzenie kontroli znak IG-I.431.2.9.2016 w Starostwie Powiatu Oświęcimskiego w dniach 12 – 26 października 2016 r. przez kontrolerów, którzy w elektronicznym systemie obiegu dokumentów w MUW, podpisali oświadczenia wynikające z obowiązku przewidzianego przepisem art. 19 ust. 4 ustawy o kontroli w administracji rządowej, w dniu 07.11.2016 r., tj. 11 dni po zakończeniu czynności kontrolnych w starostwie. Stanowiło to naruszenie ww. przepisu, który stanowi, że przedmiotowe oświadczenia należy składać przed rozpoczęciem czynności w jednostce kontrolowanej.

MWINGiK wyjaśniła, że „(...)w wyniku pomyłki w treści tych upoważnień pozostawiono treść mającą odniesienie do innej kontroli (znak IG-I.431.2.10.2016), przeprowadzanej w Starostwie Powiatowym w Tarnowie w dniach 14 – 25 listopada 2016 r.”.

Nie przedstawiono jednak prawidłowo wystawionych oświadczeń kontrolerów do kontroli wykonywanej w Starostwie Powiatowym w Oświęcimiu.

(dowód: akta kontroli str. 954-955, 2381-2402, 2424-2443, 2582)

3. Wystawienie upoważnienia do kontroli nr 31/2014, nr sprawy IG-I.0030.19.2014.AP, do przeprowadzenia kontroli w Starostwie Powiatowym w Nowym Sączu w dniach 21 – 24 października 2014 r., bez podania daty wystawienia tego upoważnienia.

MWINGiK wyjaśniła, że „brak daty na powyższym dokumencie stanowił niedopatrzenie, a data podpisu elektronicznego wskazuje, że został on podpisany w dniu 20 października 2014 r.”

(dowód: akta kontroli str. 954, 1991-1992, 2581)

Ocena cząstkowa

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

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

3.1 Do MWINGiK w badanym okresie wpłynęło 215 skarg na działania Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, z tego 79 było zasadnych (36,7%). Skargi rozpatrywano w terminach: do jednego miesiąca - 78, od jednego do dwóch miesięcy - 81, od dwóch do sześciu miesięcy - 54 i od sześciu do 12 miesięcy - 2. Nie odnotowano skarg nie załatwionych pomimo upływu jednego roku. Ponadto w okresie objętym kontrolą do MWINGiK wpłynęło 975 odwołań, w tym 493 uznane za zasadne i 282 zażalenia, w tym 132 uznane za zasadne<sup>71</sup>. Analiza w zakresie terminowości postępowań administracyjnych w zakresie rozpatrywania skarg i zażaleń nie wykazała nieprawidłowości<sup>72</sup>. W każdym przypadku przedłużenie terminu załatwienia sprawy miało uzasadnienie, było spowodowane koniecznością przeprowadzenia oględzin lub oczekiwaniem na dostarczenie dokumentacji. Zawiadamiano strony o niezakończonym terminie, podawano przyczyny zwłoki, wskazywano nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia. Nie odnotowano w tym zakresie spraw, które byłyby załatwiane powyżej jednego roku.

(dowód: akta kontroli str. 445, 754-755, 957-959, 1403-1780)

MWINGiK w latach 2014-2018 (do 30 listopada) wydał łącznie 35 decyzji administracyjnych w sprawach prowadzonych przez MWINGiK w pierwszej instancji, a także w postępowaniach odwoławczych i zażaleniowych. Decyzje wydawano w terminach: do jednego miesiąca - 1, od jednego do dwóch miesięcy - 5, od dwóch do sześciu miesięcy - 19 i od sześciu do 12 miesięcy - 6. Cztery sprawy były prowadzone powyżej jednego roku. Analiza w zakresie terminowości 29 postępowań (z 35 wszystkich w okresie objętym kontrolą) administracyjnych w celu wydania decyzji 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 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. Cztery postępowania zakończone wydaniem decyzji po upływie jednego roku, do dnia 30 listopada 2018 roku były zakończone<sup>73</sup>. MWINGiK wyjaśniła, że „wszystkie 4 powyższe sprawy dotyczyły stwierdzenia nieważności decyzji, a ich wydłużony termin był spowodowany m.in. ustaleniem trybu postępowania (korespondencja z wnioskodawcami), ustalaniem stron postępowania, w tym następców prawnych stron zmarłych przed wszczęciem postępowania albo w jego toku, zgromadzenia materiału dowodowego w sprawie, co wiązało się z występowaniem do organu, który wydał decyzję w sprawie o akta sprawy, do starostów o aktualną dokumentację geodezyjną, często do wydziału ksiąg wieczystych sądów rejonowych oraz do archiwów państwowych.”

(dowód: akta kontroli str. 445, 957-1402)

<sup>71</sup> W tym w zakresie odwołań, 428 decyzji organu II instancji wydanych w trybie przepisów art. 138 § 2 kpa i 65 decyzji w trybie art. 138 § 1 pkt 2 kpa, a w zakresie zażaleń 72 postanowienia organu II instancji wydane w trybie przepisów art. 138 § 1 pkt 2 i § 2 kpa oraz 60 postanowień uznających za zasadne zażalenie na bezczynność lub przewlekłość postępowania I instancji.

<sup>72</sup> Szczegółowym badaniem objęto 20 skarg i zażaleń z lat 2017 i 2018, których okres załatwienia wyniósł od 2 do 6 miesięcy oraz 18 skarg, zażaleń i odwołań rozpatrywanych w terminie od 6 do 12 miesięcy (wszystkie z takim okresem załatwienia).

<sup>73</sup> Odpowiednio: wniosek z 02.04.2014 r. – decyzja 27.08.2015 r.; wniosek z 29.09.2015 r. – decyzja 17.10.2016 r.; wniosek z 18.02.2016 r. – decyzja 09.05.2017 r.; wniosek 18.11.2016 r. – decyzja 18.08.2018 r.

3.2 W 2014 r. MWINGiK na podstawie przepisu art. 46 ust. 2 ustawy pgik<sup>74</sup>, skierował do GGK jeden wniosek o zastosowanie jednej z kar dyscyplinarnych wymienionych w art. 46a ust. 1 ustawy pgik wobec geodety uprawnionego. Wniosek ten wystosowano w związku z uznaniem za zasadną skargi na wykonanie prac geodezyjnych przez geodetę uprawnionego. Naruszenie przepisów przez geodetę stwierdzono w piśmie z dnia 23 czerwca 2014 r. skierowanym do skarżącego, po czym przeprowadzono postępowanie wyjaśniające z udziałem geodety uprawnionego, jako strony postępowania, zakończone wnioskiem do GGK z dnia 7 listopada 2014 r. Sformułowany wniosek zawierał uzasadnienie faktyczne i prawne, ze wskazaniem konkretnych naruszonych przepisów prawa i został uznany przez GGK za zasadny, co znalazło odzwierciedlenie w udzieleniu przez GGK geodecie uprawnionemu nagany. W kolejnych latach w związku z nowelizacją ustawy pgik, wnioski o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego dotyczącego odpowiedzialności dyscyplinarnej geodety uprawnionego kierowane były do rzecznika dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej dla osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii<sup>75</sup>. W okresie od roku 2015 do 28 listopada 2018 r. skierowano 29 wniosków do rzecznika dyscyplinarnego, tj. w roku 2015 – 12 wniosków, w 2016 – 8, w 2017 – 7 i w 2018 – 2 wnioski. Spośród ww. wniosków, w przypadku 28 MWINGiK stwierdził naruszenie przepisów przez osobę wykonującą samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, na skutek rozpatrzenia skarg osób zainteresowanych na wykonanie prac geodezyjnych. Natomiast w jednym przypadku w 2017 roku wystosowano wniosek w związku z interwencją starosty w sprawie niewywiązywania się przez geodetę uprawnionego z obowiązków związanych ze zgłoszonymi pracami geodezyjnymi. Wszystkie wymienione wnioski zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne, z dokładnym wskazaniem przepisów prawa, które w ocenie MWINGiK zostały naruszone przez geodetę uprawnionego. W przypadku 11 wniosków geodeta uprawniony zajmował stanowisko w prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, odnosząc się do zarzutów, w 8 przypadkach geodeta uprawniony brał udział w postępowaniu wyjaśniającym po rozpoznaniu zarzutów, a w pozostałych 10 przypadkach geodeta uprawniony nie uczestniczył w postępowaniu. MWINGiK wyjaśniła, że: „MWINGiK przyjął, że wniosek do rzecznika dyscyplinarnego przesyła do wiadomości do geodety uprawnionego, którego wniosek dotyczy, celem powzięcia przez niego wiedzy o ustalonych nieprawidłowościach w jego pracy (...) skargi składane na prace geodezyjne wingik rozpatruje w postępowaniu wyjaśniającym, które nie jest postępowaniem prowadzonym według reguł kpa ani też postępowaniem skargowym (...) (jako że wykonawcy prac nie są organami administracyjnymi), przez co nie zachodzi konieczność prowadzenia przez wingik postępowania wyjaśniającego z udziałem wykonawcy prac geodezyjnych. Od powyższej zasady wystąpiły też wyjątki, kiedy to występowało do wykonawcy prac geodezyjnych o zajęcie stanowiska do zarzutów osoby skarżącej, a powodem takiego działania była najczęściej treść zarzutów, których rozpatrzenie i udzielenie na nie odpowiedzi skarżącemu, nie było możliwe wyłącznie na podstawie zebranego materiału dowodowego, którym tu był operat techniczny zawierający wyniki kwestionowanych prac geodezyjnych (...) od sierpnia bieżącego roku zaprzestano również przekazywania do wiadomości geodety uprawnionego wniosku kierowanego do rzecznika dyscyplinarnego, na skutek wyjaśnień GGK, że przepisy prawa nie przewidują bezpośredniej interakcji pomiędzy wingik a osobą wykonującą samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w wykonywanej pracy.”

<sup>74</sup> W wersji obowiązującej do dnia 1 stycznia 2015 r.

<sup>75</sup> Dalej: „rzecznik dyscyplinarny”.

Wnioski do rzecznika dyscyplinarnego kierowano w następujących terminach od momentu stwierdzenia naruszenia przepisów prawa przez geodetę uprawnionego: do jednego miesiąca – 7, od 1 do 2 miesięcy – 6, od 2 do 3 miesięcy – 5, od 3 do 4 miesięcy – 3, od 4 do 5 miesięcy – 3, od 5 do 6 miesięcy – 1, od 7 do 8 miesięcy – 1, od 8 do 9 miesięcy – 2 i od 13 do 14 miesięcy – 1 wniosek. W przypadku 17 wniosków rzecznik dyscyplinarny uznał winę geodetów uprawnionych, kierując wniosek do wojewódzkiej komisji dyscyplinarnej, w 8 przypadkach umorzył postępowanie wyjaśniające, w 2 przypadkach odmówił wszczęcia postępowania, a 2 postępowania były w toku.

(dowód: akta kontroli str. 442-443, 898-937)

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

(dowód: akta kontroli str. 10, 443)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu  
faktycznego

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

**4.1** Zaewidencjonowanie przez MWINGiK ostatniego lokalnego systemu informacji o terenie, o którym mowa w art. 7b ust. 1 pkt. 4 ustawy pgik<sup>76</sup>, miało miejsce 26 czerwca 2013 r. W 2014 r. nie wpłynął żaden wniosek o rejestrację systemu i nie prowadzono już przedmiotowego systemu, a informacja opublikowana na stronie internetowej MWINGiK o ewidencji lokalnych systemów informacji o terenie została przeniesiona do archiwum w dniu 16 kwietnia 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1919-1926)

**4.2** MWINGiK przechowywał kopie zabezpieczające bazy danych zgodnie z przepisem art. 7b ust. 1 pkt 4 ustawy pgik. Kopie przekazywane były dwukrotnie w roku (co pół roku) osobiście przez pracowników starostw lub drogą pocztową<sup>77</sup> i po weryfikacji przechowywane w sejfie do czasu przekazania nowszej kopii tej samej bazy. Po przyjęciu nowszej kopii, starsza wersja jest zwracana do właściwego starostwa. Nie występowały przypadki wprowadzania zmian oraz udostępniania baz danych osobom trzecim.

(dowód: akta kontroli str. 1921, 1952-1974)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

<sup>76</sup> W wersji obowiązującej do 11 lipca 2014 r.

<sup>77</sup> W czerwcu 2017 r. została wdrożona szczegółowa procedura dotycząca przekazywania kopii baz danych.

## 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 Kontroli<sup>78</sup> (dalej ustawa o NIK), wnosi o:

1. Podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie błędów w upoważnieniach do kontroli.
2. Przyjmowanie oświadczeń od pracowników upoważnionych do wykonywania kontroli, zgodnie z przepisem art. 19 ust. 4 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

## 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.

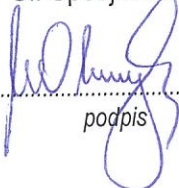
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

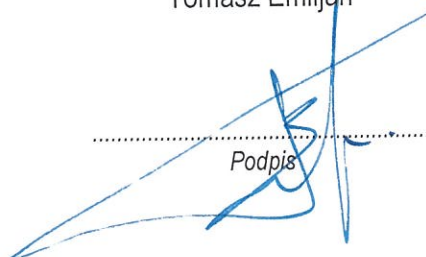
Warszawa, dnia 5 lutego 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury

p.o. Dyrektora  
Tomasz Emiljan

Kontroler  
Witold Olczyk  
Gł. Specjalista kp.

  
.....  
podpis

  
.....  
Podpis

<sup>78</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524 j.t., ze zm.