

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-410-16/2009

Nr ewid. 19/2010/P09109/KSR

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

Warszawa czerwiec 2010 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

p.o. Dyrektora Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego:

Teresa Warchałowska

Akceptuję:

Marek Zająkała

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 17 czerwca 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 0-22-444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	14
3.1.1. Stan prawny	14
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	18
3.2. Istotne ustalenia kontroli	23
3.2.1. Organizacja organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego	23
3.2.1.1. Przygotowanie organizacyjne dla sprawnego działania	23
3.2.1.2. Przygotowanie kadrowe do wykonywania zadań nałożonych ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne	31
3.2.2. Przeprowadzanie kontroli przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego	33
3.2.2.1. Planowanie kontroli	33
3.2.2.2. Realizacja kontroli przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii	36
3.2.2.3. Zlecanie kontroli podmiotom zewnętrznym	41
3.2.3. Inne zadania wykonywane przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego	43
3.2.3.1. Włączanie dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego	43
3.2.3.2. Realizacja zadań i nadzór nad modernizacją ewidencji gruntów i budynków	44
3.2.3.3. Prowadzenie ewidencji przebiegu granic	46
3.2.4. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne	47
3.2.4.1. Załatwianie skarg i wniosków	47
3.2.4.2. Postępowania administracyjne	49
3.2.4.3. Rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	51
3.2.5. Kontrola wewnętrzna i audyt	52
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	55
4.1. Przygotowanie kontroli	55
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	55
5. Załączniki	58
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	58
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	58
5.3. Wykaz aktów prawnych	59
5.4. Szczegółowe tabele i zestawienia	60
5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	64

Najczęściej stosowane skróty i oznaczenia

Departament NG	Departament Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii
geodeta uprawniony	osoba posiadająca uprawnienia zawodowe niezbędne do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii
GGK	Główny Geodeta Kraju
GUGiK, Urząd	Główny Urząd Geodezji i Kartografii
inspekcja geodezyjna i kartograficzna	aparatus pomocniczy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wchodzący w skład zespolonej administracji rządowej w województwie
jednostki kontrolowane	urzędy, instytucje publiczne oraz przedsiębiorcy podlegający kontroli w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii
Kpa	Kodeks postępowania administracyjnego
protokół kontroli	protokół kontroli przeprowadzonej przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego
rozporządzenie w sprawie kontroli	rozporządzenie 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. Nr 101, poz. 1090
ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne – Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.
WINGiK	Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

1. Wprowadzenie

Temat kontroli P/09/109: funkcjonowanie nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

Celem kontroli była ocena realizacji zadań i kompetencji, nałożonych ustawą z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹, przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Należało ocenić stan przygotowania organizacyjnego i kadrowego organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w aspekcie zapewnienia warunków dla sprawnego działania i wykonywania zadań nałożonych ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne. W szczególności ocenie podlegało prowadzenie, przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców, w tym: zgodności wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne i standardami technicznymi dotyczącymi geodezji i kartografii oraz wywiązywania się z obowiązków, nałożonych ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne, przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii.

Ogólne tło badanej problematyki. Ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne określa strukturę nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Precyzuje również zakres działania organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Stwierdzono jednak dużą różnorodność w zakresie organizowania wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK) w strukturach urzędów wojewódzkich. Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego był dyrektorem wydziału np. geodezji – gdzie nadzór geodezyjny i kartograficzny pozostawał na marginesie działalności – bądź kierownikiem wieloosobowego stanowiska pracy ds. Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, podlegającym zastępcy dyrektora wydziału. Większość wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie podlegała bezpośrednio wojewodzie. Brak wyraźnego wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego inspekcji w strukturze urzędów wojewódzkich, a przez to niezapewnienie właściwych warunków do wykonywania zadań nałożonych ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne powoduje niską skuteczność tych organów. Niskie płace i wysokie kwalifikacje zawodowe, które muszą spełnić pracownicy wykonujący zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej powodują małe zainteresowanie pracą w organach nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 września do 27 listopada 2009 r.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2009 r.

Kontrolą objęto 9 organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, tj. Głównego Geodetę Kraju oraz 8 wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w zakresie wykonywanych zadań, nałożonych ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Aktualna struktura organizacyjna i kadrowa organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie zapewniała pełnej realizacji zadań z zakresu nadzoru i kontroli, określonych przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Działania podjęte przez Głównego Geodetę Kraju w celu poprawy sytuacji kadrowej i organizacyjnej organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego szczebla centralnego m.in. przez zorganizowanie postępowań rekrutacyjnych, były niewystarczające, a polityka kadrowa dotycząca nadzoru geodezyjnego i kartograficznego prowadzona była niewłaściwie.

Główny Geodeta Kraju nierzetelnie realizował zadania z zakresu geodezji i kartografii. Nie wykonał, w badanym okresie, żadnej z zaplanowanych kontroli, w tym kontroli działalności wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego ujętych w rocznych planach kontroli, a kontrole doraźne z naruszeniem norm kompetencyjnych zlecił podmiotowi niebędącemu organem administracji publicznej.

Główny Geodeta Kraju sprawował nadzór i kontrolę nad wojewódzkimi inspektorami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w ograniczonym zakresie. Niewykonywanie kontroli organu szczebla wojewódzkiego, skutkowało nieprawidłowym wykonywaniem zadań kontrolnych przez ten organ oraz wzrostem liczby skarg na jego działalność. Nieprawidłowości w działalności wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego dotyczyły m.in.: naruszenia procedur kontrolnych określonych przepisami rozporządzenia w sprawie kontroli, realizowania kontroli na podstawie niezgodnionych i niezatwierdzonych planów kontroli oraz nieterminowego przekazywania dokumentów innym organom Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

W ocenie NIK, nieprawidłowe funkcjonowanie organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w tym niewielkie zaangażowanie Głównego Geodety Kraju w procesy nadzoru i kontroli, powoduje możliwość wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych, z naruszeniem przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego, co może skutkować gromadzeniem w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym danych niezgodnych ze stanem rzeczywistym.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Główny Geodeta Kraju, jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach geodezji i kartografii nie podejmował wystarczających działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

W Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii nie stworzono odpowiedniej organizacji i nie doprowadzono do sprawnego funkcjonowania Departamentu Nadzoru,

Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, realizującego zadania z zakresu nadzoru i kontroli:

- Nie dostosowano liczby pracowników Departamentu NG, do poziomu zatrudnienia zapewniającego pełną realizację zadań z zakresu nadzoru i kontroli nałożonych na Głównego Geodetę Kraju przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. W latach 2006-2009 (I półrocze) zatrudniano, przez okres całego roku, od dwóch do trzech pracowników merytorycznych, a uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, w tym okresie, posiadał tylko Dyrektor Departamentu NG i jeden pracownik merytoryczny zatrudniony od 1 sierpnia 2008 r. W Departamencie NG przeprowadzono 11 postępowań rekrutacyjnych, w wyniku których zatrudniono tylko 4 pracowników merytorycznych, z tego 2 zwolniło się po kilku miesiącach świadczenia pracy. Pomimo podejmowania działań na rzecz zwiększenia liczby pracowników w Departamencie NG nie doprowadzono do poprawy funkcjonowania nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Spowodowane to było również niskim poziomem płac, nieadekwatnym do wysokich kwalifikacji zawodowych wymaganych od pracowników.
- Nie przekazywano, nadzorującemu ministrowi, informacji o niedoborze kadrowym uniemożliwiającym wykonanie zadań z zakresu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Tylko w jednym piśmie do ministra właściwego do spraw administracji publicznej Główny Geodeta Kraju poinformował o niedoborach kadrowych Departamentu NG.
- Zorganizowano, w kontrolowanym okresie, tylko 6 narad i szkoleń dotyczących m.in. zasad prowadzenia kontroli działalności starostów w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz roli WINGiK w procesach modernizacji i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, dla pracowników zatrudnionych w organach nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, co świadczy o niewielkim zaangażowaniu Głównego Geodety Kraju na rzecz poprawy funkcjonowania organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego również nie mieli zapewnionych właściwych warunków umożliwiających realizację zadań wynikających z ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne:

- w 7 (spośród 8 skontrolowanych) urzędów wojewódzkich nie utworzono oddzielnej komórki organizacyjnej dla realizacji zadań wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego;
- w 6 urzędach wojewódzkich nie zapewniono bezpośredniej podległości wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wojewodzie;
- w 5 urzędach wojewódzkich, w budżetach wojewodów nie zapewniono odrębnej kwoty na finansowanie zadań wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. W badanym okresie działania te finansowane były ze środków budżetu wojewody, dział 750 – administracja publiczna, rozdział, 75011 – urzędy wojewódzkie;

- w 2 urzędach wojewódzkich pracownicy wykonujący zadania Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnieni byli w różnych jednostkach organizacyjnych urzędu;
- w 6 urzędach wojewódzkich pracownikom wykonującym zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, w zakresach obowiązków powierzono również inne zadania niewynikające z zakresu przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Niewłaściwa organizacja funkcjonowania wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego powodowała m.in. wzrost liczby skarg na działania organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w tym na bezczynność organów, przewlekłość postępowań administracyjnych oraz na rozstrzygnięcia – z 10 w 2006 r., 12 w 2007 r. do 34 w 2008 r. oraz 11 w I półroczu 2009 r.

Stwierdzono również nieterminowe prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie skarg i wniosków. W Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii 8 spośród 50 zbadanych postępowań administracyjnych prowadzono ze zwłoką od 41 do 261 dni w stosunku do miesięcznego terminu załatwienia skargi, określonego w art. 237 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego². Ponadto dwóch wojewódzkich inspektorów nadzoru, 38 postępowań administracyjnych w sprawie skarg i wniosków spośród 281 zbadanych, załatwiło ze zwłoką do 120 dni w stosunku do miesięcznego terminu załatwienia skargi, określonego w ww. przepisie prawa. (str. 23-28, 48-49)

2. Główny Geodeta Kraju nie wykonał żadnej, z zaplanowanych na lata 2006-2008, kontroli, tj.:
 - 7 kontroli kompleksowych (4 - w 2006 r., 1 - w 2007 r. oraz 2 w 2008 r.), w zakresie prawidłowości realizacji zadań przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego,
 - 2 kontroli problemowych (w 2008 r.) w starostwach, w zakresie prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
 - kontroli sprawdzających (w 2006 r., 2007 r. i w 2008 r.), w Starostwie Powiatu Warszawa-Zachód.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, w październiku 2009 r., pracownicy GUGiK rozpoczęli, ujętą w Planie kontroli na 2009 rok, kontrolę kompleksową w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim. (str. 37-38)

3. Główny Geodeta Kraju, jako centralny organ nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, z naruszeniem prawa cedował swoje uprawnienia kontrolne na rzecz Wojewódzkiego Biura Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Warszawie, niebędącego organem administracji publicznej. Przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne jak i przepisy rozporządzenia w sprawie kontroli³, nie dają uprawnień do cedowania obowiązków nałożonych przepisami prawa, na rzecz innych podmiotów. Powierzenie

² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

³ Rozporządzenie 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. Nr 101, poz. 1090.

uprawnień kontrolnych, innemu podmiotowi, stwierdzono również w przypadku Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, który wykonanie kontroli zlecił Pracowni Wdrożeń Informatycznych i Nadzoru Geodezyjnego w Szczecinie, niebędącej organem administracji publicznej. (str. 41-43)

4. Nieprawidłowo opracowywano i nieterminowo przekazywano do uzgodnienia projekty planów kontroli wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Spośród 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektorów 7 nie uzgodniło projektów planów kontroli z Głównym Geodetą Kraju, w terminie określonym w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli, tj. do dnia 15 listopada roku poprzedzającego kontrolę. Wojewódzcy inspektorzy przekazywali Głównemu Geodecie Kraju projekty rocznych planów kontroli nawet do 14 dni, po dniu 15 listopada roku poprzedzającego kontrolę, co spowodowało zwłokę od 15 do 46 dni w uzgadnianiu przedmiotowych projektów. Dwóch wojewódzkich inspektorów sporządziło plany kontroli niezawierające danych, dotyczących terminów rozpoczęcia i zakończenia kontroli, wymaganych przepisem § 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli. Ponadto dwóch wojewódzkich inspektorów realizowało plany kontroli, niezatwierdzone przez wojewodę oraz dwóch wojewódzkich inspektorów realizowało plany kontroli, pomimo niezgodnienia z Głównym Geodetą Kraju zmian dotyczących m.in. terminów wykonania kontroli, ich zakresu oraz liczby kontrolowanych jednostek. (str. 33-36)
5. Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego prowadzili postępowania kontrolne z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie kontroli. Spośród 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektorów 7 sporządziło protokoły kontroli niezgodnie z treścią załącznika do rozporządzenia w sprawie kontroli, tj. protokoły nie zawierały danych dotyczących m.in. okresu pełnienia funkcji przez kierownika jednostki oraz siedziby i nazwy jednostki kontrolowanej, daty i miejsca podpisania protokołu kontroli oraz zapisu o zabezpieczonych dowodach i spisu załączników do protokołu kontroli. Ustalono, że 5 spośród 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektorów, przeprowadziło kontrole z naruszeniem terminów ujętych w upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli, tj. nie przekazano protokołu kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej, bądź przekazano ze zwłoką do 521 dni od daty zakończenia czynności kontrolnych. Ponadto dwóch pracowników urzędów wojewódzkich, wykonujących zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, w tym przeprowadzających czynności kontrolne, nie posiadało wymaganych przepisami prawa uprawnień zawodowych. (str. 32, 38-40)
6. Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nieprawidłowo realizowali wyniki kontroli. Czterech wojewódzkich inspektorów nie skierowało zaleceń pokontrolnych do wszystkich kontrolowanych jednostek, w działaniu których stwierdzono nieprawidłowości, a trzech skierowało zalecenia pokontrolne ze zwłoką do 188 dni w stosunku do 14 - dniowego terminu, określonego w § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli. Stwierdzono, że pięciu wojewódzkich inspektorów nie otrzymało od kierowników jednostek kontrolowanych informacji o wykorzystaniu zaleceń pokontrolnych lub przyczyn

ich niewykorzystania, stosownie do przepisu § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli. Wojewódzcy inspektorzy nie podjęli żadnych działań w celu uzyskania ww. informacji. (str. 40-41)

7. Główny Geodeta Kraju nie opracował i nie przekazał „Sprawozdań z oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków” za 2006 r. ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz za 2007 r. ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 80 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴. Czterech wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie sporządziło analiz zawierających ocenę możliwości wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków w terminie określonym ww. rozporządzeniu, tj. do 31 grudnia 2010 r. (str. 44-46)
8. Nieprawidłowo prowadzono postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej geodetów, co skutkowało beczynnością organu bądź przewlekłością postępowań administracyjnych. Główny Geodeta Kraju wydał 11 decyzji o ukaraniu geodetów uprawnionych, spośród 34 zbadanych, tj. 32,5%, ze zwłoką od 33 do 306 dni, w stosunku do terminów określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. W jednym przypadku, pomimo upływu 541 dni, Główny Geodeta Kraju nie podjął żadnych czynności administracyjnych w sprawie postępowania dyscyplinarnego. W żadnym ze skontrolowanych przypadków nie dopełniono obowiązku powiadomienia stron postępowań o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, określonego w art. 36 § 1 Kpa. (str. 49-50)
9. Centralny rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe, prowadzony przez Głównego Geodetę Kraju, nie spełniał wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r. w sprawie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii⁵:
 - opublikowany – w sieci Internet – rejestr nie zawierał informacji o rodzajach orzeczonych kar dyscyplinarnych, w tym daty wydania i numeru decyzji o ukaraniu oraz okresu, na który kara została orzeczona, co było niezgodne z § 30 pkt 9 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury;
 - dane dotyczące orzeczonych kar dyscyplinarnych, za lata 2006 i 2007, w tym daty wydania i numeru decyzji o ukaraniu oraz okresu, na który kara została orzeczona, zostały umieszczone w odrębnym rejestrze prowadzonym w zestawieniu tabelarycznym w formie papierowej, zamiast w postaci informatycznej bazy danych, co było niezgodne z § 29 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury. W latach 2008 i 2009 rejestr orzeczonych kar dyscyplinarnych w ogóle nie był prowadzony;

⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 454.

⁵ Dz. U. Nr 143, poz. 1396.

- centralny rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe prowadzony był w systemie informatycznym (z wykorzystaniem programu Microsoft Access 2000) nieposiadającym funkcji zabezpieczającej dane przed ich zmianą, uzupełnieniem lub usunięciem w sposób nieautoryzowany. Rejestr nie był prowadzony w sposób ciągły. Zawiera on 19.453 numery uprawnień zawodowych, pomimo iż uprawnienia zawodowe nadano 19.311 geodetom uprawnionym. Powstałe w ten sposób 142 wolne pozycje rejestru - numery uprawnień zawodowych - pozostawały niewykorzystane oraz nie zostały opatrzone żadną adnotacją uniemożliwiającą dodanie danych w tych miejscach.

Ponadto, dane w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia zawodowe, stanowiącym zbiór danych osobowych geodetów uprawnionych, przetwarzano, pomimo niezarejestrowania zbioru przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, co było niezgodne z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁶. Główny Geodeta Kraju otrzymał zaświadczenie o zarejestrowaniu ww. zbioru danych osobowych dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 1 października 2009 r. (str. 51-52)

10. Nieterminowo przekazywano organom Służby Geodezyjnej i Kartograficznej kopie wojewódzkich baz danych rejestru granic. Spośród 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, 4 w ogóle nie przekazało starostom, bądź przekazywało kopie wojewódzkich baz danych rejestru granic, ze zwłoką do 146 dni, w stosunku do terminu (tj. do 31 stycznia każdego roku) określonego w § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną przebiegu granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego państwa⁷. Dwóch wojewódzkich inspektorów przekazało Głównemu Geodecie Kraju kopie wojewódzkich baz danych rejestru granic zawierające dane aktualne na dzień 1 stycznia, ze zwłoką do 21 dni, w stosunku do terminu, tj. do 15 stycznia każdego roku, określonego w § 7 pkt 6 lit. c) ww. rozporządzenia. (str. 46-47)
11. Nie zapewniono, w urzędach wojewódzkich, właściwej informacji dla obywateli o siedzibach wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. W czterech urzędach wojewódzkich, pomimo wymogu wynikającego z przepisów art. 3 ust. 1a w zw. z art. 2a ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych⁸, nie umieszczono na budynkach urzędów wojewódzkich tablic informujących o siedzibie wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. W pięciu urzędach wojewódzkich nie umieszczono informacji o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków przez wojewódzkiego inspektora oraz nie określono takich terminów w regulaminach wewnętrznych urzędów. Ponadto dwóch wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie utworzyło strony internetowej BIP, pomimo

⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 18, poz. 173.

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 235, poz. 2000 ze zm.

wymogu wynikającego z art. 7 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹. (str. 29-30)

12. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w wysokości 1.382,6 tys. zł, stanowiące kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Niewykonywanie zaplanowanych kontroli przez Głównego Geodetę Kraju w celu sprawdzenia funkcjonowania wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz kontroli innych podmiotów wykonujących zadania w zakresie geodezji i kartografii świadczy o nierealizowaniu przez centralny organ administracji rządowej podstawowych obowiązków wynikających z przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego. Skutkowało to nierzetelnością ich funkcjonowania.

Stwierdzone nieprawidłowości związane z wykonywaniem funkcji kontrolnych, przez centralny organ nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w tym naruszenie kryterium legalności wskazują, że nadzór w zakresie przestrzegania przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego nie był należycie sprawowany.

Obecna struktura organizacyjna organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego szczebla wojewódzkiego, w strukturze urzędu wojewódzkiego bez wyodrębnienia aparatu pomocniczego służby, nie zapewnia prawidłowego wykonywania zadań z zakresu geodezji i kartografii, a niedobór kadrowy (ok. 110 osób) organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego szczebla centralnego i wojewódzkiego nie sprzyja poprawie funkcjonowania tych organów.

Wyniki kontroli wskazują również na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli nad działaniami wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Niesprawowanie właściwego nadzoru i kontroli, nad organami szczebla wojewódzkiego, może skutkować nieprawidłowym wykonywaniem zadań kontrolnych przez te organy oraz dalszym wzrostem liczby skarg na ich działanie.

W celu doprowadzenia do prawidłowego wykonywania zadań z zakresu nadzoru i kontroli, określonych w przepisach ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a także poprawy prowadzenia postępowań administracyjnych w tym obszarze przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, NIK uważa za konieczne podjęcie działań przez:

1. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w zakresie:
 - dostosowania kadrowego i organizacyjnego organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego do stanu zapewniającego realizację zadań nałożonych przepisami prawa geodezyjnego i kartograficznego,

⁹ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

- wzmocnienia nadzoru sprawowanego nad Głównym Geodetą Kraju, w szczególności w zakresie wykonywania nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem wojewódzkich inspektoratów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

2. Głównego Geodety Kraju, w zakresie:

- sprawowania efektywnego nadzoru i kontroli nad wojewódzkimi inspektorami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego,
- doprowadzenia do istotnej poprawy funkcjonowania organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego szczebla centralnego, umożliwiającej wykonywanie zadań z zakresu geodezji i kartografii,
- wyeliminowania nieprawidłowości dotyczących naruszania norm kompetencyjnych przy wykonywaniu przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego funkcji kontrolnych,
- zwiększenia liczby szkoleń z zakresu stosowania przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego, w tym przepisów prawa dotyczących sposobu i trybu przeprowadzania kontroli.

3. Wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w zakresie:

- zwiększenia liczby kontroli dotyczących sprawdzenia jakości wykonywanych prac geodezyjnych i kartograficznych przez wykonawców tych prac,
- realizacji działań kontrolnych na podstawie uzgodnionych i zatwierdzonych planów kontroli,
- przeprowadzania i wykorzystania wyników kontroli bez naruszania sposobu i trybu ich realizacji, określonych przepisami prawa.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Organami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, na podstawie art. 6a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁰, jest Główny Geodeta Kraju oraz wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie.

Do zakresu zadań Głównego Geodety Kraju, na podstawie art. 7a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, należy w szczególności:

- nadzór nad realizacją polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii,
- pełnienie funkcji organu wyższego stopnia, w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w stosunku do WINGiK, a także nadzór i kontrola ich działania,
- nadawanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzenie rejestru osób uprawnionych oraz współpraca z samorządami i organizacjami zawodowymi geodetów i kartografów.

Główny Geodeta Kraju jest centralnym organem właściwym w sprawach geodezji i kartografii, który zadania wykonuje przy pomocy Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, a nadzór nad GGK sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 6 ust. 1-3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne). Wymagania, jakie musi spełnić GGK określa art. 6b ww. ustawy.

Zgodnie z art. 6a ust. 2a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, WINGiK powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą GGK. Wymagania kwalifikacyjne, jakie musi spełnić WINGiK określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać wojewódzcy inwestorzy, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni¹¹.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Służby Geodezyjnej i Kartograficznej określone w ustawie i przepisach odrębnych (art. 6a ust. 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne).

Do zadań WINGiK, na podstawie art. 7b ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, należy w szczególności kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, w tym:

- zgodności wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy,
- posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii,
- kontrola działania administracji geodezyjnej i kartograficznej.

¹⁰ Zob. przypis nr 1.

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 249, poz. 2498.

W rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, WINGiK jest organem:

- pierwszej instancji w sprawach określonych w ustawie,
- wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej (art. 7b ust. 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne).

Sposób, tryb i zakres przeprowadzania kontroli, podział zadań kontrolnych między poszczególnymi organami oraz obowiązki i uprawnienia podmiotów kontrolowanych określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2001 r. w sprawie kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii¹².

Kontrola przeprowadzana przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, polega na sprawdzaniu przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii przez urzędy, instytucje publiczne i przedsiębiorców (§ 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Zakres zadań objętych kontrolą szczegółowo określa § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Wskazanie organów uprawnionych do wykonywania kontroli określa § 5 rozporządzenia w sprawie kontroli. Kontrole wykonują: Główny Geodeta Kraju w zakresie określonym w § 3 ust. 2 (ze szczegółowym wskazaniem zadań), wojewódzki inspektor w zakresie określonym w § 3 ust. 2, z wyjątkiem zakresu, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 1 (zakres zadań zastrzeżony dla Głównego Geodety Kraju). Ponadto kontrolę również przeprowadzają organy administracji geodezyjnej i kartograficznej (marszałek województwa i starosta) w ściśle wskazanym zakresie (§ 5 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Zgodnie z § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia, Główny Geodeta Kraju może przeprowadzić kontrolę również w zakresie określonym dla organów, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia w sprawie kontroli (tj. wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, marszałka województwa i starosty). Przepis § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie kontroli stanowi, że organy, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 (Główny Geodeta Kraju i wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego) kontrolują urzędy realizujące zadania służby geodezyjnej i kartograficznej w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii, w tym prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych, sposób załatwiania skarg i wniosków, legalność i celowość wydatkowania środków budżetowych na zadania geodezyjne i kartograficzne, prawidłowość i sposób wykonywania zadań kontrolnych.

Kontrole są przeprowadzane w trybie:

- kontroli kompleksowej w celu zbadania całokształtu działalności jednostek kontrolowanych w zakresie zagadnień dotyczących geodezji i kartografii,
- kontroli problemowej w celu zbadania wybranych zagadnień,
- kontroli doraźnej wynikającej z potrzeby zbadania przestrzegania niektórych przepisów z zakresu geodezji i kartografii,

¹² Zob. przypis nr 3.

- kontroli sprawdzającej wykonanie zaleceń pokontrolnych (§ 7 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w szczególności wykonuje:

- kontrole problemowe prowadzone w celu zbadania:
 - spełniania wymagań kwalifikacyjnych przez osoby pełniące samodzielne funkcje w zakresie geodezji kartografii oraz osoby zatrudnione w urzędach na stanowiskach, na których jest wymagane posiadanie uprawnień zawodowych,
 - prawidłowości prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz powszechnej taksacji nieruchomości oraz opracowywania map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości,
 - wykonywania zadań dotyczących zakładania i aktualizacji mapy zasadniczej, zakładania osnów szczegółowych, uzgadniania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu,
 - zatwierdzania projektów osnów szczegółowych,
 - przestrzegania obowiązku ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych,
 - prawidłowości naliczania i egzekwowania opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie,
- kontrole doraźne – wykonywane w celu zbadania przestrzegania niektórych przepisów z zakresu geodezji i kartografii,
- kontrole sprawdzające – wykonywane w celu zbadania wykonania zaleceń pokontrolnych (§ 5 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Podstawę działań kontrolnych przeprowadzanych przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego stanowią roczne plany kontroli Głównego Geodety Kraju i wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Projekty rocznych planów kontroli wojewódzkich inspektorów wymagają uzgodnienia z Głównym Geodetą Kraju w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego kontrolę i są zatwierdzane przez wojewodę (§ 8 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Do przeprowadzenia kontroli uprawnia pisemne, imienne upoważnienie określające jednostkę kontrolowaną oraz przedmiot, zakres i termin kontroli, wystawione przez organ zarządzający kontrolę, oraz dokument tożsamości osoby kontrolującej (§ 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Kontrolowanie opracowań geodezyjnych i kartograficznych wymaga posiadania przez kontrolującego uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, odpowiadających zakresom kontrolowanych opracowań (§ 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli).

O przedmiocie i terminie rozpoczęcia kontroli zarządzający kontrolę powiadamia kierownika jednostki kontrolowanej na 7 dni przed rozpoczęciem kontroli, z wyłączeniem kontroli doraźnej (§ 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Czynności kontrolne przeprowadza się w dniach i godzinach pracy obowiązujących w jednostce kontrolowanej (§ 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Ustaień dokonuje się na podstawie informacji i wyjaśnień uzyskanych od pracowników jednostki kontrolowanej oraz dowodów, którymi są w szczególności: dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków oraz opinie biegłych. Kontrolujący pobiera dokumenty lub rzeczy w obecności kierownika jednostki kontrolowanej lub osoby przez niego upoważnionej (§ 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Z wyników kontroli sporządza się protokół w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla kierownika jednostki kontrolowanej i organu zarządzającego kontrolę. Protokół kontroli podpisują kontrolujący i kierownik jednostki kontrolowanej, a w razie jego nieobecności osoba pełniąca jego obowiązki (§ 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie kontroli).

W protokole kontroli zamieszcza się opis stanu faktycznego, w tym ustalone nieprawidłowości oraz wnioski z kontroli, a w szczególności dane określone w załączniku do rozporządzenia w sprawie kontroli.

Jeżeli przed podpisaniem protokołu kierownik jednostki kontrolowanej zgłasza zastrzeżenia do jego treści, kontrolujący dodatkowo bada zasadność tych zastrzeżeń i w uzasadnionych przypadkach uzupełnia lub koryguje protokół.

Od ustaleń protokołu służy prawo złożenia zastrzeżeń do organu zarządzającego kontrolę w ciągu 7 dni od dnia doręczenia protokołu jednostce kontrolowanej. Organ zarządzający kontrolę jest obowiązany rozpatrzyć zastrzeżenia w ciągu 14 dni od dnia podpisania protokołu lub 14 dni od rozpatrzenia zastrzeżeń (§ 13 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Organ zarządzający kontrolę, w razie potrzeby, w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu lub 14 dni od rozpatrzenia zastrzeżeń, kieruje do jednostki kontrolowanej zalecenia pokontrolne, które są dla niej wiążące. Kierownik jednostki kontrolowanej, w ciągu 30 dni od dnia otrzymania zaleceń pokontrolnych, zawiadamia zarządzającego kontrolę o wykonaniu zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania (§ 14 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii jest niezbędne posiadanie uprawnień zawodowych (art. 42 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne). Uprawnienia zawodowe nadaje Główny Geodeta Kraju, a także prowadzi centralny rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe (art. 45 ust. 1 i ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne).

Zgodnie z art. 42 ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii są obowiązane wykonywać swoje zadania z należytą starannością, zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa.

Osoby, o których mowa wyżej, podlegają odpowiedzialności zawodowej w przypadku, gdy ze swojej winy naruszyły przepisy art. 42 ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Katalog kar w takich przypadkach określa art. 46 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. W sprawach tych orzeka w drodze decyzji Główny Geodeta Kraju na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (art. 46 ust. 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne). W przypadku utraty zdolności do czynności prawnych przez osoby, o których mowa wyżej, albo skazania ich za przestępstwa przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, za przestępstwa skarbowe oraz inne przestępstwa mające znaczenie ze względu na wykonywany zawód – o pozbawieniu uprawnień zawodowych orzeka Główny Geodeta Kraju w drodze decyzji (art. 46 ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne).

Organy administracji rządowej, w tym organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, zgodnie z art. 3 ust. 1a i b w zw. z art. 2a ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych¹³, zobowiązane są do umieszczania na budynkach urzędów urzędowe tablice z godłem Rzeczypospolitej Polskiej oraz urzędowe tablice z napisem nazwy tego podmiotu.

W myśl przepisów art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁴ organy administracji rządowej, w tym organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, obowiązane są do udostępniania informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej.

Postępowania administracyjne w sprawach geodezji i kartografii prowadzone są na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

W Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. obowiązywały dwa systemy katastru gruntowego wprowadzone w okresie zaborów – kataster pruski, który obejmował ziemie zachodnie i północne (ok. 40 % powierzchni kraju) i kataster austriacki, który obejmował tereny południowej Polski: woj. małopolskie, podkarpackie wraz z powiatem cieszyńskim i bielskim oraz częścią woj. śląskiego (ok. 14 % powierzchni kraju). Na terenach b. województw centralnych i wschodnich brak było powszechnej regulacji hipotecznej¹⁶. W związku z koniecznością prowadzenia jednolitej polityki w tym zakresie na terenie całego kraju ustawą z dnia 29 kwietnia 1919 r. o organizacji i zakresie działania Ministerstwa Robót Publicznych¹⁷ powierzono Ministerstwu Robót Publicznych m.in.: „*pomiary ogólne kraju i szczegółowe zdjęcia geometryczne dla sporządzania map katastralnych, poszukiwanie i badanie materiałów budowlanych*”. W 1932 r. zadania związane z geodezją oraz nadzorem

¹³ Zob. przypis nr 8.

¹⁴ Zob. przypis nr 9.

¹⁵ Zob. przypis nr 2.

¹⁶ Według artykułu prof. dr hab. Wojciecha Wilkowskiego pt. „Kataster w wybranych krajach Europy” w poz. pt. „Systemy katastralne i przekształcenia struktury przestrzennej obszarów wiejskich w krajach Unii Europejskiej i w Polsce” – Wydawnictwo SGGW Warszawa 2002 r.

¹⁷ Dziennik Praw Nr 39, poz. 283 ze zm.

nad wykonywaniem zawodu inżynierów, mierniczych przysięgłych i techników, oraz sprawy zrzeszeń technicznych przekazano do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych. W dniu 30 marca 1945 r. władze Polski Ludowej wydały dekret o pomiarach kraju i organizacji miernictwa¹⁸, w którym postanowiono o utworzeniu Głównego Urzędu Pomiarów Kraju (GUPK), przy Prezydium Rady Ministrów. Celem GUPK było sporządzenie jednolitej mapy gospodarczej Państwa stale aktualizowanej, jako podstawy do: planowania gospodarczego i administracyjnego, prowadzenie ksiąg hipotecznych i katastru gruntowego oraz opracowywanie map dla celów specjalnych. Na czele GUPK stanął Prezes powołany przez Radę Ministrów. W 1947 r. na mocy dekretu GUPK przeszedł pod nadzór Ministra Odbudowy, a w 1949 r. na mocy ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Budownictwa GUPK przeszedł pod jego nadzór. W 1952 r. GUPK został przekształcony w Centralny Urząd Geodezji i Kartografii (CUGiK) podległy Prezesowi Rady Ministrów¹⁹. W 1956 r. sprawy objęte zakresem działania CUGiK przekazano do właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych tworząc Główny Urząd Geodezji i Kartografii jako pion organizacyjny w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych²⁰. Od 1975 r. GUGiK podlegał Ministrowi Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. W 1987 r. zlikwidowano GUGiK, a zadania które wykonywał przeniesiono do nowoutworzonego urzędu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa tworząc Departament Geodezji, Kartografii i Gospodarki Gruntami.

Ustawą z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne uporządkowano i zaktualizowano, ujmując w jednej ustawie, przepisy dotyczące m.in. państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej, rozgraniczenia nieruchomości oraz o ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ww. ustawy dla *realizacji zadań państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa powołuje Głównego Geodetę Kraju*. W 1997 r., na podstawie znowelizowanej ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, utworzono urząd Głównego Geodety Kraju – jako centralny urząd administracji rządowej właściwy w sprawach geodezji i kartografii, wykonujący swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, pod nadzorem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²¹.

W wyniku kolejnej nowelizacji ww. ustawy, z dniem 1 stycznia 1999 r. powołano Służbę Geodezyjną i Kartograficzną, którą stanowią organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz organy administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Organizację Służby Geodezyjnej i Kartograficznej przedstawiono na poniższym rysunku.

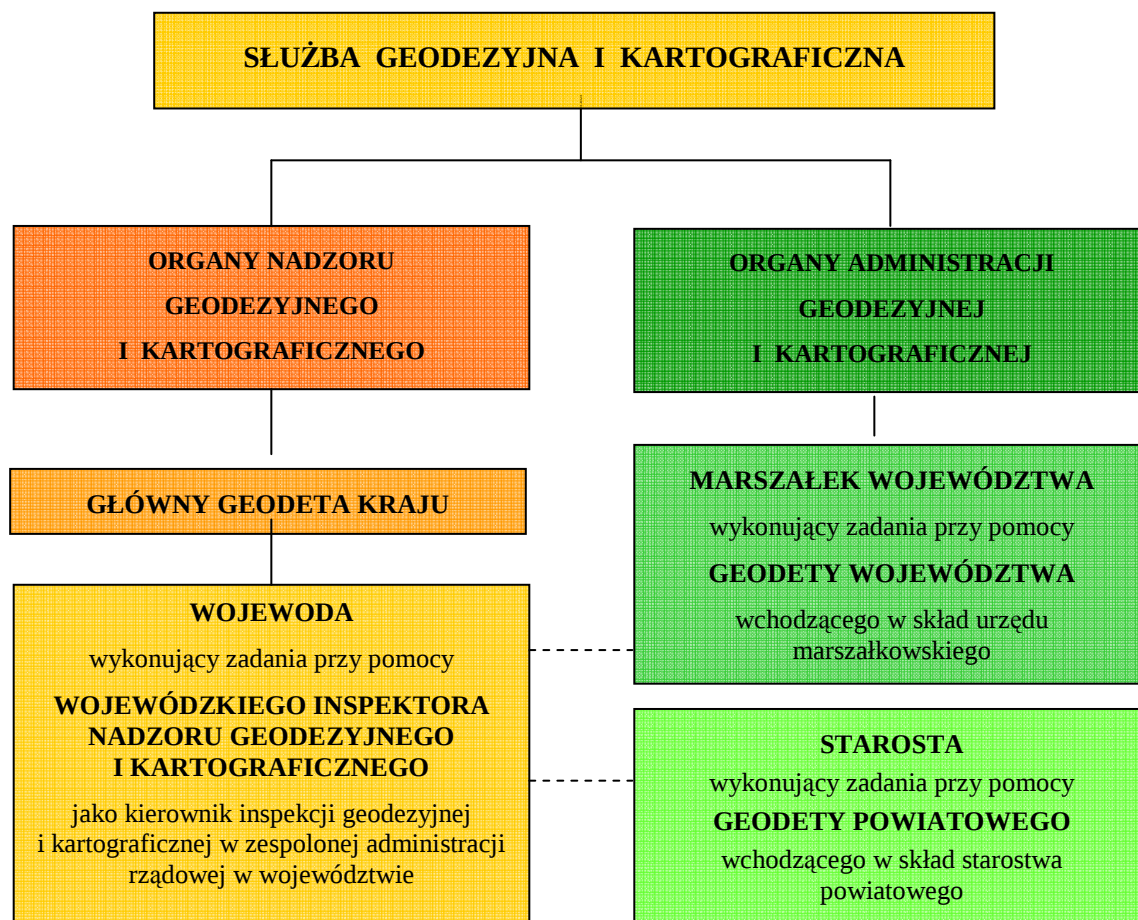
¹⁸ Dz. U. Nr 11, poz. 58.

¹⁹ Dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej (Dz. U. Nr 24, poz. 162).

²⁰ Dekret z dnia 13 czerwca 1959 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej (Dz. U. Nr 25, poz. 115 ze zm.).

²¹ W okresie od 2000 r. do 2006 r. Główny Geodeta Kraju podlegał ministrowi właściwemu do spraw architektury i budownictwa.

Rys. 1. Schemat organizacji organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej



Źródło: Zofia Śmiałowska-Uberman „Prawo geodezyjne i kartograficzne: komentarz”, Katowice 1999 r.

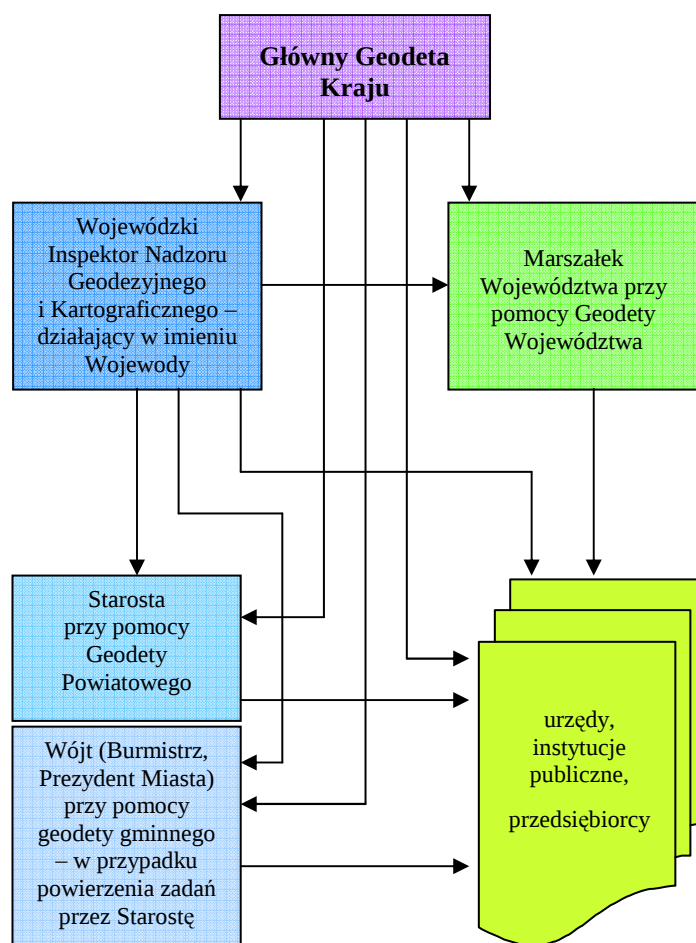
Organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego stanowią Główny Geodeta Kraju oraz wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej.

W rozumieniu ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest organem pierwszej instancji w sprawach określonych w ustawie oraz organem wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.

W myśl przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, oraz aktów wykonawczych do tej ustawy funkcje kontrolne pełnią zarówno organy nadzoru jak i administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Zakres kontroli prowadzonej przez poszczególne organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej przedstawiono na poniższym schemacie.

Rys. 2. Schemat zależności organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w zakresie kontroli



Źródło: Opracowanie NIK

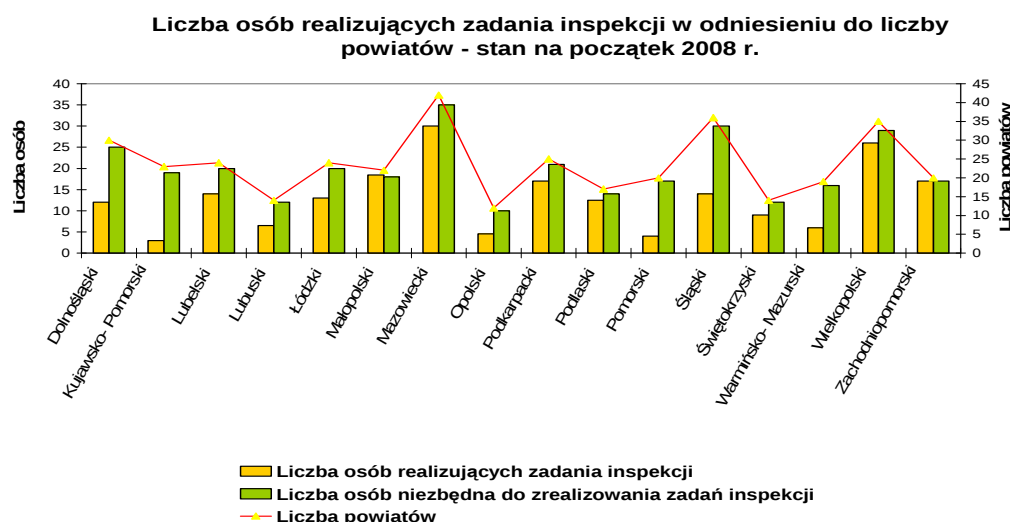
Wszyscy wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego funkcjonowali w strukturach urzędów wojewódzkich, ale w różnej formie organizacyjnej. Przepisy ustrojowo-organizacyjne urzędów wojewódzkich (statut i regulamin) niejednolicie kształtowały pozycję wojewódzkich inspektorów. Realizację zadań wojewódzkich inspektorów powierzano pracownikom zatrudnionym w różnych jednostkach organizacyjnych urzędów wojewódzkich, który jednocześnie wykonywali inne niekontrolne zadania w ramach swoich obowiązków służbowych.

Z danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (stan na początek 2008 r.) wynikało, że poziom zatrudnienia pracowników wykonujących zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, w większości urzędów wojewódzkich, był niewystarczający. W GUGiK przeprowadzono analizę stanu zatrudnienia odnosząc jego poziom do liczby powiatów w poszczególnych województwach oraz liczby prac geodezyjnych i kartograficznych zgłaszanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego na terenie województw. Liczby te obrazują niezbędny – w ocenie GUGiK – poziom zatrudnienia pracowników inspekcji. Wojewódzcy inspektorzy, zgodnie z przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, sprawują nadzór nad państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym na terenie województwa. Wyniki analizy wskazują, że we wszystkich

województwach należy zwiększyć zatrudnienie w inspekcji o 108 osób (52%). Największe niedobory występują w: Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim – brak 16 pracowników, Śląskim – brak 16 pracowników oraz Pomorskim – brak 13 pracowników.

Liczbę pracowników urzędów wojewódzkich aktualnie wykonujących zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej w zestawieniu z liczbą powiatów przedstawiono na poniższym wykresie.

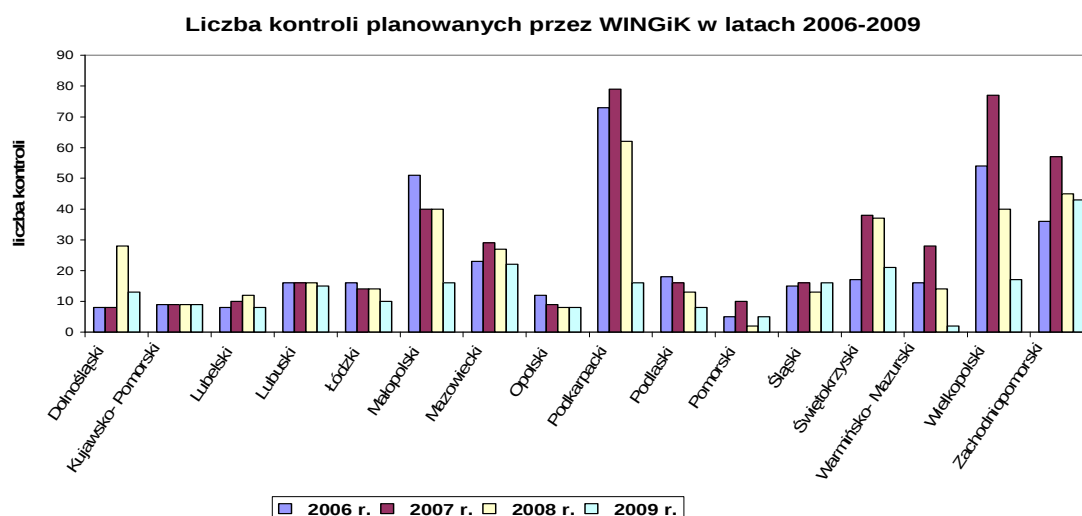
Rys. 2. Liczba pracowników urzędów wojewódzkich realizujących zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej (stan na początek 2008 r.).



Źródło: dane GUGiK

W latach 2006-2009 wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego zaplanowali łącznie wykonanie 1442 kontrole w tym: 377 w 2006 r., 456 w 2007 r., 380 w 2008 r. i 229 w 2009 r. Liczbę zaplanowanych kontroli przez poszczególnych wojewódzkich inspektorów podano na poniższym wykresie.

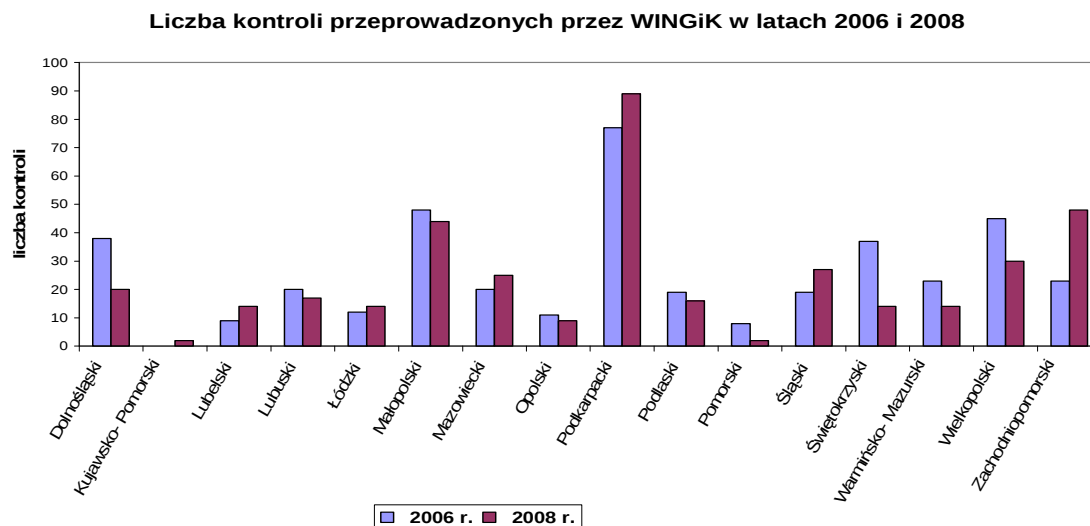
Rys. 3. Liczba kontroli planowanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w poszczególnych latach 2006-2009.



Źródło: Dane GUGiK

W 2006 r. i 2008 r. wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wykonali łącznie 749 kontroli w tym: 409 w 2006 r. i 385 w 2008 r.

Rys. 4. Liczba kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w 2006 r. i 2008 r.



Źródło: Dane GUGiK. Urząd nie posiadał danych o wykonaniu kontroli w 2007 r. dla wszystkich województw.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Organizacja organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

3.2.1.1. Przygotowanie organizacyjne dla sprawnego działania

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Główny Geodeta Kraju, jako organ nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, pełniący funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w stosunku do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz nadzorując i kontrolując ich działania, nie zapewnił skutecznej realizacji zadań, z zakresu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, nałożonych ustawą z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²².

W Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii nie zapewniono właściwej organizacji i sprawnego funkcjonowania Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, realizującego zadania z zakresu nadzoru i kontroli. Nie określono stałej liczby etatów dla Departamentu NG. Liczba etatów Departamentu NG była zmienna i uzależniona od ogólnej liczby etatów w GUGiK oraz konieczności podejmowania, przez pozostałe Departamenty Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, innych niekontrolnych zadań.

W latach 2006-2009 (I półrocze) zatrudniano w Departamencie NG, przez okres całego roku, od dwóch do trzech pracowników merytorycznych. Uprawnienia zawodowe

²² Zob. przypis nr 1.

w dziedzinie geodezji i kartografii, w tym okresie, posiadał tylko Dyrektor Departamentu NG i jeden pracownik merytoryczny, zatrudniony od 1 sierpnia 2008 r.

Ustalono, że przez cały okres objęty kontrolą, działania Departamentu NG wspierał jeden pracownik oddelegowany z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, prowadząc rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii.

Ponadto w okresach kilkumiesięcznych, w poszczególnych latach objętych kontrolą, w Departamencie NG pracowało sześciu pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz trzech pracowników zatrudnionych na zlecenie.

W Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii przeprowadzono 11 postępowań rekrutacyjnych na pracowników do Departamentu NG, w wyniku których zatrudniono tylko 4 pracowników merytorycznych, z tego 2 zwolniło się po kilku miesiącach świadczenia pracy. Jak ustalono, przyczynami niewielkiego zainteresowania podjęciem zatrudnienia, w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, przede wszystkim były warunki finansowe oraz wysokie wymagania zawodowe.

Dokonywano również wewnętrznych zmian w zatrudnieniu Urzędu proponując kandydatom na pracowników do Departamentu NG zatrudnienie w innych departamentach, pomimo niskiego stanu zatrudnienia w Departamencie NG. Stwierdzono również, że zmian tych dokonywano w sytuacji niedoboru kadrowego w Departamencie NG, co uniemożliwiło realizację zadań w zakresie nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, nałożonych przepisami prawa. Spowodowało to również niewykonanie planów kontroli z ww. zakresu.

Główną przyczyną niewielkiego zainteresowania podjęciem zatrudnienia w Departamencie NG był niski poziom płac, nieadekwatny do wysokich kwalifikacji zawodowych wymaganych od pracowników.

Główny Geodeta Kraju nie stworzył warunków organizacyjnych do sprawnego i terminowego wykonywania kontroli, przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii przez urzędy, instytucje publiczne i przedsiębiorców.

W kontrolowanym okresie zorganizował tylko 6 porad i szkoleń dotyczących m.in. zasad prowadzenia kontroli działalności starostów w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz roli WINGiK w procesach modernizacji i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, dla pracowników zatrudnionych w organach nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, co świadczy o niewielkim zaangażowaniu Głównego Geodety Kraju na rzecz poprawy funkcjonowania organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Główny Geodeta Kraju nie informował właściwego ministra o niewystarczającym zatrudnieniu, które było przyczyną niewykonywania planów kontroli oraz zadań z zakresu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

W okresie 2006 – I półrocze 2009 r. Główny Geodeta Kraju skierował wprowadzić do właściwego ministra 4 pisma o zwiększenie liczby etatów w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii (pisma z dnia: 12 października 2006 r., 10 kwietnia 2007 r., 30 lipca 2007 r. i 30 kwietnia 2009 r.), to jednak tylko w piśmie z dnia 10 kwietnia 2007 r. zwrócił się o wzmocnienie kadrowe Departamentu NG. Jako uzasadnienie zwiększenia liczby etatów,

Główny Geodeta Kraju podał „wzrastającą liczbę skarg”. W żadnym z przedmiotowych pism Główny Geodeta Kraju nie poinformował właściwego ministra, że niedobór kadrowy w Departamencie NG uniemożliwia realizację zaplanowanych kontroli, i że w badanym okresie nie zrealizował żadnej z nich. Tylko w sprawozdaniu z działalności kontrolnej GUGiK w 2008 r., przekazany ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, Główny Geodeta Kraju stwierdził, że nie wykonał planowych kontroli, a Kierownictwo Urzędu negatywnie oceniło tę sytuację.

W ocenie NIK działania podjęte przez Głównego Geodetę Kraju w celu doprowadzenia do zwiększenia liczby pracowników w Departamencie NG, były niewystarczające.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

W okresie od 1 stycznia 2006 r. do 31 marca 2009 r. organizację administracji zespolonej w województwie określał wojewoda w statucie urzędu, w myśl przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie²³ (art. 29 ust. 1).

W wyniku kontroli stwierdzono różną strukturę organizacyjną wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK) w urzędach wojewódzkich. Wojewódzki inspektor był dyrektorem wydziału np. geodezji – gdzie nadzór geodezyjny i kartograficzny pozostawał na marginesie działalności – bądź kierownikiem wieloosobowego stanowiska pracy ds. Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, podlegającym zastępcy dyrektora wydziału. Tylko w dwóch województwach, tj. kujawsko-pomorskim i świętokrzyskim – wojewódzki inspektor podlegał bezpośrednio wojewodzie.

Ustalono, że w żadnym ze statutów ośmiu skontrolowanych urzędów wojewódzkich nie wydzielono odrębnej, kierowanej przez wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, inspekcji geodezyjnej i kartograficznej. Przepisy ustrojowo-organizacyjne poszczególnych urzędów wojewódzkich (statut i regulamin) niejednolicie kształtowały pozycję wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, będący organami I i II instancji w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, podlegali dyrektorom bądź zastępcom dyrektorów wydziałów.

W ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁴ zmieniono organizację administracji zespolonej w województwie wprowadzając art. 53 ust. 3 stanowiący, że do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej, nieposiadających własnego aparatu pomocniczego – wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego – tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne.

W 7 spośród 8 skontrolowanych urzędów wojewódzkich, w statutach urzędów ustanowionych na podstawie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r., nie utworzono wydzielonej komórki organizacyjnej do obsługi

²³ Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm. – obowiązująca do 31 marca 2009 r. i uchylona na mocy art. 82 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206).

²⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 – ustawa weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2009 r.

zadań organów rządowej administracji zespolonej, nieposiadających własnego aparatu pomocniczego – wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, pomimo wymogu określonego w art. 53 ust. 3 ww. ustawy.

Usytuowanie wojewódzkich inspektorów w strukturach urzędów wojewódzkich, na podstawie statutów i regulaminów opracowanych w oparciu o przepisy ustawy o administracji rządowej w województwie (obowiązującej do dnia 31 marca 2009 r.) oraz o przepisy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (obecnie obowiązującej), przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Tabela nr 1. Usytuowanie wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w strukturze urzędów wojewódzkich w oparciu o przepisy ustawy o administracji rządowej w województwie oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

WINGiK	Ustawa o administracji rządowej w województwie ¹⁾ (stan na dzień 1 stycznia 2008 r.)		Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie ²⁾ (stan na dzień zakończenia kontroli)	
	Jednostka organizacyjna urzędu	Zajmowane stanowisko	Jednostka organizacyjna urzędu	Zajmowane stanowisko
2	3	4	5	6
Podlaski	Wydział Geodezji	Dyrektor Wydziału	Wydział Geodezji i Rolnictwa	Dyrektor Wydziału
Kujawsko-Pomorski	Oddział w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości	Kierownik Oddziału ³⁾	Oddział w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości	Kierownik Oddziału ³⁾
Świętokrzyski	Oddział w Wydziale Infrastruktury i Geodezji ⁴⁾	Kierownik Oddziału	Oddział w Wydziale Infrastruktury i Geodezji ⁴⁾	Kierownik Oddziału
Łódzki	Wydział Geodezji	Z-ca Dyrektora Wydziału	Wydział Geodezji	Z-ca Dyrektora Wydziału
Warmińsko-Mazurski	Wydział Infrastruktury i Geodezji	Z-ca Dyrektora Wydziału	Wydział Infrastruktury, Geodezji i Rolnictwa	Z-ca Dyrektora Wydziału
Opolski	Wydział Infrastruktury i Geodezji	Dyrektor Wydziału	Wydział Infrastruktury i Geodezji	Dyrektor Wydziału
Podkarpacki	Wydział Geodezji	Z-ca Dyrektora Wydziału	WIGiK	Kieruje WIGiK
Zachodnio-pomorski	Wydział Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego oraz Gospodarki Nieruchomościami	Z-ca Dyrektora Wydziału	Wydział Geodezji i Nieruchomości	Z-ca Dyrektora Wydziału

¹⁾ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872).

²⁾ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206) – ustawa weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2009 r.

³⁾ Podlegał bezpośrednio Z-cy Dyrektora Wydziału, a nadzorował i kontrolował pracę Oddziału Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

⁴⁾ WINGiK funkcjonuje w ramach Wydziału Infrastruktury i Geodezji jako Kierownik Oddziału Nadzoru Geodezyjno-Kartograficznego i Katastru. Podlega zwierzchnictwu wojewody wg odrębnych przepisów

Źródło: Dane GUGiK i Kontrola NIK.

Tylko Wojewoda Podkarpacki Zarządzeniem nr 134/09 z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie nadania statutu Podkarpackiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Rzeszowie dokonał wyodrębnienia inspekcji geodezyjnej i kartograficznej. Zapisano w nim m.in., że w skład Urzędu wchodzi Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna w Rzeszowie, stanowiąca aparat pomocniczy organu rządowej administracji zespolonej, którą kieruje Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Istotną przyczyną nieutworzenia przez wojewodów wydzielonej komórki organizacyjnej do obsługi zadań wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego była konieczność poniesienia dodatkowych kosztów finansowych, związanych z utworzeniem oddzielnej struktury organizacyjnej dla kilku lub kilkunastu pracowników wykonujących zadania inspekcji.

W ocenie NIK aktualna struktura organizacyjna organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego szczebla wojewódzkiego nie zapewnia skutecznej realizacji zadań określonych przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W wyniku kontroli ustalono, że wojewódzkim inspektorom nie stworzono właściwych warunków do sprawnej realizacji zadań, z zakresu nadzoru geodezyjnego, nałożonych ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W 2 skontrolowanych urzędach wojewódzkich pracownicy wykonujący zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej zatrudnieni byli w różnych jednostkach organizacyjnych urzędu. Na przykład:

- W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim zadania w zakresie inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, określone w art. 7b ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne wykonywali pracownicy Oddziału Nadzoru, Oddziału Katastru oraz Oddziału Geodezji w Łomży.
- W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, zgodnie z regulaminem, obsługę zadań Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Łodzi prowadzili pracownicy oddziałów: administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz katastru nieruchomości. Ponadto w aktualnym brzmieniu regulaminu organizacyjnego zostało pominięte, w stosunku do WINGiK w Łodzi, określenie „kierownik inspekcji geodezyjnej i kartograficznej”, użyte w art. 6a ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W 6 spośród 8 skontrolowanych urzędów wojewódzkich pracownicy wykonujący zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wykonywali również inne zadania niewynikające z przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Na przykład:

- Wszyscy pracownicy Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego – Oddziału Nadzoru w zakresach czynności określone mieli zadania z art. 7b ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, oraz dodatkowe obowiązki wynikające z zadań ogólnych Wydziału, w tym m.in.: na kierownika Oddziału Nadzoru nałożono obowiązek wykonywania czynności związanych z udzielaniem zamówień publicznych, starszemu inspektorowi nałożono koordynowanie działań Wydziału związanych z bieżącą aktualizacją informacji zamieszczonych na stronach internetowych Urzędu i Biuletynu Informacji Publicznej oraz wprowadzanie baz danych do BIP, w tym z zakresu geodezji, kartografii i gospodarki nieruchomościami, starszy inspektor miał obowiązek przygotowywania akt do przekazania do Archiwum Zakładowego. W Oddziale Katastru zatrudnionych było 7 pracowników, z tego 2 pracowników wykonywało inne obowiązki wynikające z zakresu gospodarki nieruchomościami.
- Pracownicy Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego zatrudnieni w oddziale geodezji i kartografii w Olsztynie mieli powierzone w zakresach obowiązków oprócz zadań realizowanych przez WINGiK także pozostałe zadania z zakresu geodezji wynikające z ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. W delegaturze Urzędu

w Elblągu – starszy inspektor oprócz zadań należących do kompetencji WINGiK, miał przydzielone zagadnienia dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Kierownik Oddziału Infrastruktury w Delegaturze w Elblągu nadzoruje sprawy w zakresie geodezji i kartografii oraz gospodarki nieruchomościami.

Ponadto ustalono, że w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim zadania inspekcji zostały powierzone pięciu pracownikom Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości, w zakresach czynności nadanych przez zastępcę Dyrektora WSPN w dniu 17.03.2009 r. Wszystkie te zakresy czynności były nieaktualne, tj. niedostosowane do aktualnego regulaminu Urzędu.

Finansowanie działalności wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

W okresie 2006 – I półrocze 2009 r. działania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej finansowane były przez wojewodów ze środków działu 750 – administracja publiczna rozdział 75011 – urzędy wojewódzkie.

Kwoty przeznaczone w budżetach wojewodów na finansowanie zadań wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie były określone w oparciu o potrzeby inspekcji, lecz uzależnione od wielkości środków finansowych przedzielonych na ten cel w budżecie wojewody.

Ustalono, że liczba i zakres zadań realizowanych przez wojewódzkich inspektorów dostosowane były do wielkości środków finansowych przeznaczonych w budżecie wojewody na funkcjonowanie WINGiK, a nie wynikały z zakresu określonego przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, co uniemożliwiało sfinansowanie wszystkich niezbędnych zadań.

W 5 spośród 8 skontrolowanych urzędów wojewódzkich, w budżetach wojewodów nie zaplanowano odrębnej kwoty na finansowanie funkcjonowania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej.

W 2 urzędach wojewódzkich przeznaczono odrębne kwoty na finansowanie funkcjonowania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej. I tak:

- *W budżecie Wojewody Zachodniopomorskiego na działalność wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego przeznaczono:*
 - *na 2006 r. – 372,0 tys. zł,*
 - *na 2007 r. – 416,8 tys. zł,*
 - *na 2008 r. – 376,5 tys. zł,*
 - *na 2009 r. – 206,0 tys. zł.*
- *W budżecie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na działalność wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego przeznaczono:*
 - *na 2006 r. – 44,0 tys. zł,*
 - *na 2007 r. – 37,7 tys. zł,*
 - *na 2008 r. – 65,0 tys. zł,*
 - *na 2009 r. – 65,0 tys. zł.*

W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim natomiast kwota przeznaczona w budżecie Wojewody na finansowanie funkcjonowania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej zapewniała możliwość sfinansowania wszystkich zadań wynikających z planów pracy Świętokrzyskiego WINGiK, natomiast środki przeznaczone na funkcjonowanie inspekcji geodezyjnej i kartograficznej dostosowane były do liczby zadań.

W ocenie NIK, niezapewnienie wojewódzkim inspektorom nadzoru geodezyjnego i kartograficznego warunków organizacyjnych i finansowych do realizacji zadań, z zakresu nadzoru geodezyjnego, nałożonych ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne, powodowało niską skuteczność działań tego organu.

Informacja o funkcjonowaniu organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

Nie wszystkie urzędy wojewódzkie zapewniły właściwą informację o siedzibie wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, o sposobie przyjmowania skarg i wniosków oraz terminach przyjęć interesantów, przez co w istotny sposób ograniczono dostęp obywateli do organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w celu załatwienia spraw dotyczących geodezji i kartografii.

W 4 skontrolowanych urzędach wojewódzkich nie umieszczono na budynkach urzędów wojewódzkich tablic informujących o siedzibie wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego - art. 3 ust. 1 w zw. z art. 2a ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych²⁵. Na przykład:

- *Na tablicy informacyjnej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego nie umieszczono informacji o siedzibie Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.*
- *Na budynku Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego nie zamieszczono informacji o siedzibie Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, pomimo iż siedziba Podlaskiego WINGiK znajdowała się w głównym budynku urzędu, na 3 piętrze.*
- *Na budynku A Urzędu Wojewódzkiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie umieszczono tablic z informacją o siedzibie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Tablice nie umieszczono również na budynku B, w którym siedzibę miał Wojewódzki Inspektor.*

W 5 spośród 8 skontrolowanych urzędów wojewódzkich nie umieszczono informacji o sposobie przyjmowania skarg i wniosków przez wojewódzkiego inspektora, dniach oraz godzinach przyjęć interesantów w tych sprawach. W regulaminach organizacyjnych urzędów również nie uwzględniono zasad przyjmowania skarg i wniosków, pomimo ustawowego obowiązku określenia tych zasad, wynikającego z art. 253 § 1-4 Kpa. Na przykład:

- *Informację, że na terenie Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach znajduje się siedziba Świętokrzyskiego WINGiK, umieszczono wewnątrz gmachu Urzędu w holu głównym oraz na VIII piętrze Urzędu - z podanym numerem pokoju, w którym przyjmuje Świętokrzyski WINGiK. Nie było natomiast informacji o: dniach i godzinach*

²⁵ Zob. przypis nr 8.

przyjmowania interesantów, składaniu skarg, pism itp. do Świętokrzyskiego WINGiK jako organu inspekcji geodezyjnej i kartograficznej. Ponadto w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w regulaminie wewnętrznym Wydziału Infrastruktury i Geodezji nie określono zasad przyjmowania interesantów.

- *Na tablicy informacyjnej Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w holu wejściowym podano obok nazwy Zachodniopomorskiego WINGiK, numer pokoju, w którym mieściła się siedziba oragnu. Nie podano natomiast dni i godzin przyjęć interesantów, składania skarg, pism itp. do Zachodniopomorskiego WINGiK. Ponadto, zasady te nie zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu.*
- *Na tablicy informacyjnej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego nie umieszczono informacji, o siedzibie Opolskiego WINGiK. Dopiero na czwartym piętrze Urzędu na tablicy informacyjnej podano m.in., że w pokoju nr 401 znajduje się Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Nie podano jednak dni i godzin przyjęć interesantów oraz składania skarg, pism itp.*

Wojewódzcy inspektorzy obowiązani byli do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej, informacji publicznej dotyczącej sposobu funkcjonowania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, w tym w m.in.: o organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach oraz sposobie przyjmowania i załatwiania spraw (art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁶).

Spośród 8 skontrolowanych urzędów wojewódzkich, w 2 nie utworzono strony internetowej BIP wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego zgodnie z ww. przepisem ustawy o dostępie do informacji publicznej. I tak:

- *W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim, wbrew przepisowi art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie utworzono strony internetowej BIP Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego jako organu uprawnionego do załatwiania spraw wynikających z przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne;*
- *W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim nie utworzono strony internetowej BIP Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, co było niezgodne z przepisami art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Informacje na temat działania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej umieszczono w BIP przy nazwisku Dyrektora Wydziału (kierownictwo Wydziału), w ramach którego działa inspekcja.*

Istotną przyczyną ograniczania dostępu do informacji o funkcjonowaniu organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego było przeświadczenie pracowników urzędów wojewódzkich o braku przesłanek do informowania o fakcie funkcjonowania wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, umiejscowionego wewnątrz struktury organizacyjnej urzędu, co wynikało z niewłaściwej, w tym zakresie, interpretacji przepisów prawa.

Zaniechanie przez wojewódzkich inspektorów ujawnienia, na stronie internetowej urzędów wojewódzkich, informacji o działaniu organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego szczebla wojewódzkiego, należy ocenić jako nierzetelne.

²⁶ Zob. przypis nr 9.

3.2.1.2. Przygotowanie kadrowe do wykonywania zadań nałożonych ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne

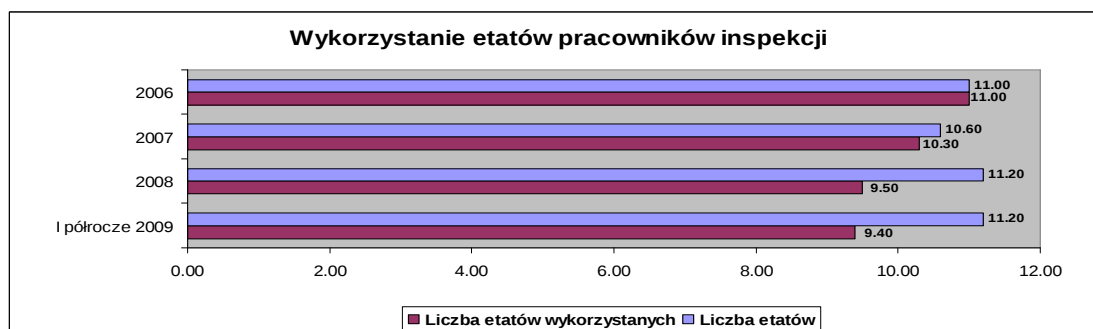
Zatrudnienie

W okresie 2006 – I półrocze 2009 r. w skontrolowanych urzędach wojewódzkich nastąpił spadek średniej liczby wykorzystanych etatów pracowników inspekcji geodezyjnej i kartograficznej oraz spadek średniej liczby etatów pracowników wykonujących czynności kontrolne.

Średnia liczba etatów pracowników zatrudnionych w inspekcji geodezyjnej i kartograficznej w 2006 r. wynosiła 11 etatów, a w I półroczu 2009 r. 9,4 etatu, tj. nastąpił spadek liczby wykorzystanych etatów - o 17,0%.

Średnia liczba etatów pracowników inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wykonujących czynności kontrolne, w 2006 r. wyniosła 10, a w I półroczu 2009 r. 8,8, tj. nastąpił spadek o 13,6% liczby etatów.

Rys. 5. Wykorzystanie etatów pracowników inspekcji geodezyjnej i kartograficznej w latach 2006 – I półrocze 2009



Źródło: Kontrola NIK

Średnia liczba wykorzystanych etatów pracowników zatrudnionych w inspekcji wykonujących czynności kontrolne w 2006 r. wyniosła 9,2 etatu, a w I półroczu 2009 r. średnio 7,5 etatu, tj. nastąpił spadek o 22,6% liczby wykorzystanych etatów.

Rys. 6. Wykorzystanie etatów przez pracowników wykonujących czynności kontrolne.



Źródło: Kontrola NIK

W okresie 2006 – I półrocze 2009 r. w 2 spośród 8 skontrolowanych urzędów wojewódzkich nie wyodrębniono etatów dla pracowników inspekcji. Na przykład:

- W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim wojewódzka inspekcja geodezyjna i kartograficzna funkcjonowała w ramach struktury organizacyjnej urzędu. Nie było wyodrębnionych

etatów dla pracowników inspekcji, a pracownicy wykonujące jej zadania zatrudnieni byli w ramach limitu etatów dla Urzędu.

- *W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w badanym okresie pracownicy inspekcji geodezyjnej i kartograficznej zatrudniani byli w ramach limitu zatrudnienia przyznanego dla Wydziału Infrastruktury Geodezji i Rolnictwa.*

W latach 2006 – I półrocze 2009 nastąpił wzrost średniego wynagrodzenia pracowników inspekcji wykonujących czynności kontrolne z 2.704,98 zł w 2006 r. do 3.508,66 zł w I półroczu 2009 r., tj. o 29,7%.

W pięciu urzędach wojewódzkich w kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie 37 postępowań kwalifikacyjnych na pracowników inspekcji, w wyniku których zatrudniono 15 pracowników. Na przykład:

- *W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim pomimo ogłoszenia 7 naborów na stanowisko starszego inspektora (po 3 nabory w 2007 i 2008 r. i 1 nabór – w 2009 r.), przeprowadzono jeden nabór w 2007 r. Pozostałe nie zostały rozstrzygnięte: z powodu braku kandydatów i z powodu niespełnienia przez kandydata wymogów formalnych.*
- *W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim były przeprowadzone konkursy na stanowiska pracowników wykonujących zadania z zakresu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, jednak nie było chętnych, lub kandydaci rezygnowali, w trakcie trwania konkursów, z ubiegania się o pracę. Na 6 ogłoszonych konkursów na stanowisko kierownika Oddziału Geodezji i Kartografii, z wymaganym posiadaniem uprawnień zawodowych, zgłosił się tylko jeden kandydat, który w trakcie naboru zrezygnował z ubiegania się o stanowisko, a na stanowisko inspektora ds. kontroli (także wymagane było posiadanie uprawnień), mimo wielokrotnego ogłaszania, nie zgłosił się żaden kandydat.*

Istotną przyczyną niewielkiego zainteresowania podjęciem zatrudnienia w urzędach wojewódzkich na stanowiskach pracowników wykonujących zadania wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego były wysokie wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych oraz nieadekwatne – zdaniem kandydatów do pracy – warunki finansowe proponowane przez urząd.

Uprawnienia zawodowe pracowników wykonujących zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej

Kontrole opracowań geodezyjnych i kartograficznych mogą wykonywać pracownicy organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego posiadający uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, odpowiadające zakresom kontrolowanych opracowań (§ 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli).

W 2 spośród 8 skontrolowanych urzędów wojewódzkich zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, w tym przeprowadzenie czynności kontrolnych powierzano pracownikom nieposiadającym wymaganych przepisami prawa uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii. I tak:

- *W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w okresie od 1 sierpnia 2007 r. do 28 lutego 2009 r. w Oddziale Nadzoru (jednostce organizacyjnej realizującej zadania Podlaskiego WINGiK) na stanowisku starszego inspektora zatrudniony był pracownik, który posiadał*

wyższe wykształcenie geodezyjne oraz wymagany staż pracy w administracji samorządowej, lecz nie posiadał wymaganych ww. rozporządzeniem uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii.

- W zakresie obowiązków jednego pracownika Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z Delegatury w Koszalinie, nieposiadającego uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii umieszczono zadanie w zakresie wspomagania Inspekcji w kontroli przestrzegania i stosowania ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne w szczególności zgodności wykonywanych prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy.

Ponadto stwierdzono, że w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w okresie od połowy września 2008 r. do połowy lutego 2009 r. zatrudnionych było od 3 do 5 osób wykonujących zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, w których żadna nie posiadała uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii. Od połowy lutego do czerwca 2009 r. zatrudnienie w oddziale wyniosło od 4 do 5 osób, z których jedna osoba (zatrudniona na 2/5 etatu) posiadała uprawnienia zawodowe, a od lipca 2009 r. do zakończenia czynności kontrolnych NIK żaden z pracowników nie posiadał uprawnień zawodowych.

W ocenie NIK, niedobór pracowników posiadających uprawnienia zawodowe niezbędne do przeprowadzania kontroli, skutkował brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii przez wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

3.2.2. Przeprowadzanie kontroli przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

3.2.2.1. Planowanie kontroli

Podstawą działań kontrolnych prowadzonych przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego są roczne plany kontroli Głównego Geodety Kraju oraz wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (§ 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Główny Geodeta Kraju

Główny Geodeta Kraju co roku zatwierdzał przedstawione przez Departament NG plany kontroli, pomimo braku możliwości ich realizacji, z powodu niskiego stanu zatrudnienia.

W rocznych planach, na kolejne lata okresu objętego kontrolą Główny Geodeta Kraju zaplanował łącznie wykonanie:

- 10 kontroli kompleksowych (4 w 2006 r., 1 w 2007 r., 2 w 2008 r. oraz 3 w 2009 r.), w zakresie prawidłowości realizacji zadań przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego,
- 2 kontroli problemowych (w 2008 r.) w starostwach powiatowych, w zakresie prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- kontroli sprawdzających, przez trzy kolejne lata (2006, 2007 i 2008), w Starostwie Powiatu Warszawa-Zachód.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

Projekt rocznych planów kontroli wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wymagają uzgodnienia z Głównym Geodetą Kraju w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego kontrolę i są zatwierdzane przez wojewodę. W planach tych ujmuje się: nazwy jednostek kontrolowanych, tryb kontroli, terminy rozpoczęcia i zakończenia kontroli oraz tematy kontroli (§ 8 rozporządzenia w sprawie kontroli).

Siedmiu spośród 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektorów przekazało do uzgodnienia projekty planów kontroli w terminie do 14 dni, po dniu 15 listopada roku poprzedzającego kontrolę, co uniemożliwiło ich uzgodnienie z Głównym Geodetą Kraju w terminie wynikającym z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli. Skutkowało to uzgodnieniem przedmiotowych projektów przez Głównego Geodetę Kraju ze zwłoką do 46 dni w stosunku do terminu określonego w rozporządzeniu w sprawie kontroli, tj. do dnia 15 listopada roku poprzedzającego kontrolę.

Nieterminowe przekazywanie przez wojewódzkich inspektorów rocznych planów kontroli do uzgodnienia z Głównym Geodetą Kraju przede wszystkim wynikało z niewłaściwej interpretacji, przez wojewódzkich inspektorów przepisu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli.

Główny Geodeta Kraju, w latach 2006-2008, nie podejmował działań mających na celu zdyscyplinowanie wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego do przysyłania projektów planów kontroli w terminach umożliwiających ich uzgodnienie, tj.: do dnia 15 listopada roku poprzedzającego kontrolę.

Dopiero w pismach z dnia 31 grudnia 2008 r. i 18 września 2009 r. skierowanych do wszystkich wojewódzkich inspektorów wskazał konkretne terminy (30 września 2009 r. i 15 października 2009 r.), w których należy przesłać do uzgodnienia plany kontroli na 2010 r.

Ustalono, że Podlaski i Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego sporządzali i przekazywali do uzgodnienia z Głównym Geodetą Kraju projekty planów kontroli, które nie określały terminów rozpoczęcia i zakończenia kontroli, pomimo wymogu wynikającego z § 8 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie kontroli.

Wojewódzcy inspektorzy nie określili w projektach rocznych planów kontroli, terminów rozpoczęcia i zakończenia kontroli z powodu wykonywania, przez pracowników wykonujących zadania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, również innych niekontrolnych obowiązków, które uniemożliwiały określenie tych terminów na etapie sporządzania projektów planów.

Stwierdzono, że Kujawsko-Pomorski i Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego realizowali plany kontroli, pomimo niezatwierdzenia ich przez wojewodę, co było niezgodne z przepisem § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli. Na przykład:

- *Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego opracowany i uzgodniony z Głównym Geodetą Kraju plan kontroli na 2006 r. przekazał*

województwie do zatwierdzenia. Pomimo braku zatwierdzenia planu przez wojewodę, Świętokrzyski WINGiK realizował zaplanowane kontrole.

Podlaski i Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego realizowali plany kontroli, pomimo niezgodnienia z Głównym Geodetą Kraju dokonanych zmian w planach dotyczących m.in. terminów wykonania kontroli, ich zakresu oraz liczby kontrolowanych jednostek, co było niezgodne z przepisem § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli. Na przykład:

- *Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w planie kontroli na 2009 r. dokonał zmiany polegającej na przesunięciu terminu oraz zmienił zakres rzeczowy jednej z kontroli. Zmian tych nie uzgodniono z Głównym Geodetą Kraju.*

W latach 2006 – I półrocze 2009 r. wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego zaplanowali łącznie wykonanie 921 kontroli, w tym: 244 w 2006 r., 310 w 2007 r., 240 w 2008 r. i 127 w 2009 r.

Liczbę zaplanowanych, przez wojewódzkich inspektorów, kontroli na poszczególne lata kontrolowanego okresu przedstawiono w Tabeli Nr 3 stanowiącej załącznik do informacji.

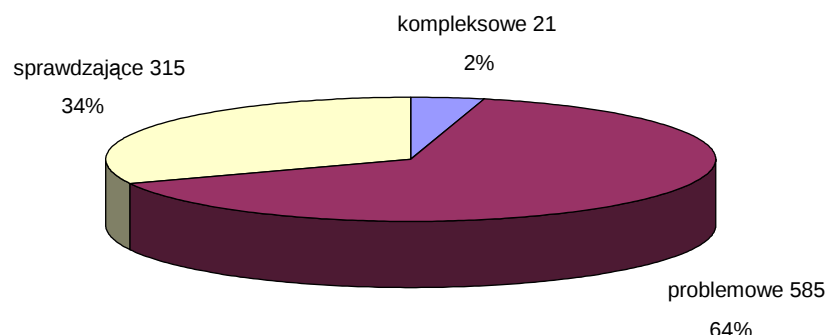
Pięciu wojewódzkich inspektorów opracowało plany kontroli, w których liczba planowanych kontroli w poszczególnych latach malała. Na przykład:

- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego zaplanował przeprowadzenie 60 kontroli, w tym: 18 w 2006 r., 16 w 2007 r., 13 w 2008 r. i 13 w 2009 r.*
- *Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Łodzi zaplanował przeprowadzenie 54 kontroli, w tym: 16 w 2006 r., 14 w 2007 r., 14 w 2008 r. i 10 w 2009 r.*
- *Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego zaplanował przeprowadzenie 37 kontroli, w tym: 12 w 2006 r., 9 w 2007 r. 8 w 2008 r. i 8 w 2009 r.*

W latach 2006 – I półrocze 2009 Główny Geodeta Kraju i wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego zaplanowali wykonanie 936 kontroli, w tym: 31 kontroli kompleksowych (11 w 2006 r., 5 w 2007 r., 7 w 2008 r. i 8 w 2009 r.), tj. 2,3% wszystkich zaplanowanych kontroli; 587 kontroli problemowych (164 w 2006 r., 200 w 2007 r., 146 w 2008 r. i 87 w 2009 r.), tj. 63,5% wszystkich zaplanowanych kontroli oraz 318 kontroli sprawdzających (84 w 2006 r., 107 w 2007 r., 92 w 2008 r. i 35 w 2009 r.), tj. 34,2 % wszystkich zaplanowanych kontroli.

W latach 2006 – I półrocze 2009 wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego zaplanowali wykonanie łącznie 921 kontroli, w tym: 334 kontrole powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, 324 kontrole organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, 184 kontrole przedsiębiorców oraz 79 kontroli innych podmiotów.

Rys. 7. Liczba kontroli planowanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w latach 2006 – I półrocze 2009



Źródło: Kontrola NIK

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w latach 2006 – I półrocze 2009 zaplanowali 21 kontroli kompleksowych, w tym: 4 kontrole powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz 17 kontroli przedsiębiorców. Nie zaplanowali żadnej kontroli kompleksowej organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Przyczynami zaplanowania małej liczby kontroli kompleksowych, w tym organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, były ograniczone możliwości kadrowe i organizacyjne wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Ustalono, że żaden z wojewódzkich inspektorów nie prowadził wykazu urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców podlegających kontroli przez wojewódzkich inspektorów w zakresie określonym przepisami art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, co uniemożliwiało systematyczny i obiektywny dobór podmiotów do kontroli.

3.2.2.2. Realizacja kontroli przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

W okresie 2006 – I półrocze 2009 Główny Geodeta Kraju, pomimo przyjęcia planów kontroli na poszczególne lata²⁷, nie zrealizował żadnej z zaplanowanych kontroli. Nie przeprowadzono: 7 kontroli kompleksowych, 2 kontroli problemowych oraz 3 kontroli sprawdzających.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w październiku 2009 r., pracownicy GUGiK rozpoczęli, ujętą w planie kontroli na 2009 rok, kontrolę kompleksową w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim, w zakresie prawidłowości realizacji zadań przez wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

²⁷ Plany kontroli GKG opisano szczegółowo na str. 34 niniejszej informacji.

W latach 2006 – I półrocze 2009 Główny Geodeta Kraju – przy pomocy pracowników GUGiK – przeprowadził tylko jedną kontrolę doraźną (w 2008 r.) w Starostwie Powiatowym w Radomiu, z zakresu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w części dotyczącej operatu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Istotną przyczyną nierealizowania planowanych kontroli, w tym kontroli wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, była niewystarczająca obsada stanowisk w Departamencie NG Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

Główny Geodeta Kraju, pomimo braku możliwości zrealizowania zaplanowanych kontroli, z powodu niewystarczającego zatrudnienia, nie dostosował liczby planowanych kontroli do rzeczywistej możliwości ich wykonania.

W ocenie NIK, niewykonywanie zaplanowanych kontroli przez Głównego Geodetę Kraju mających na celu sprawdzenie funkcjonowania wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz kontroli innych podmiotów wykonujących zadania w zakresie geodezji i kartografii świadczy o niezrealizowaniu przez centralny organ administracji rządowej podstawowych obowiązków wynikających z przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Działanie to było nierzetelne.

Brak wykonywania kontroli świadczy również o tym, że Główny Geodeta Kraju w niewystarczającym zakresie sprawował nadzór nad wojewódzkimi inspektorami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

W badanym okresie Główny Geodeta Kraju nie przeprowadził żadnej z zaplanowanych kontroli, w tym kontroli wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, tym samym nie zrealizował jednego z podstawowych zadań, jakim jest kontrola wykonywania zadań z zakresu geodezji i kartografii, a także nie posiadał zweryfikowanych informacji o funkcjonowaniu organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego szczebla wojewódzkiego.

Główny Geodeta Kraju nie kontrolował organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego szczebla wojewódzkiego w zakresie wykonywanych zadań nałożonych przepisami prawa geodezyjnego i kartograficznego, a działania w zakresie uzyskania informacji o funkcjonowaniu tych służb, ograniczyły się do sporządzenia analizy stanu organizacyjnego inspekcji geodezyjnej i kartograficznej oraz opracowania „Informacji na temat kontroli prowadzonych przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego”. Opracowania te, sporządzone na podstawie ankiet otrzymanych od wojewódzkich inspektorów, zawierały m.in. problemy organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego szczebla centralnego i szczebla wojewódzkiego, ich działalność kontrolną, stan kadrowy oraz niedobór środków finansowych nadzoru szczebla wojewódzkiego oraz zawierały wnioski. W opracowaniach tych wskazano także na konieczność wzmocnienia i ustabilizowania kadrowego Departamentu NG w GUGiK w celu zapewnienia możliwości prowadzenia stałego nadzoru i kontroli wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Informacje te nie zostały przez Głównego Geodetę Kraju zweryfikowane, ani nie były przedmiotem działań Głównego Geodety Kraju w celu poprawy funkcjonowania nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Tylko w „Sprawozdaniu z działalności kontrolnej GUGiK” w 2008 r., przekazanemu ministrowi właściwemu spraw wewnętrznych i administracji, Główny Geodeta Kraju zwrócił uwagę na niedobory kadrowe w komórkach kontrolnych w GUGiK oraz niewykonanie kontroli wewnętrznych i zewnętrznych przez organ. W sprawozdaniu tym podsumowano również działalność kontrolną prowadzoną przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wskazując m.in. na niewłaściwy stan organizacyjny oraz problemy kadrowe inspekcji. Nie zawarto jednak żadnych wniosków, których realizacja mogłaby doprowadzić do poprawy funkcjonowania organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Świadczy to o zbyt małym zaangażowaniu organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego szczebla centralnego, w procesy nadzoru i kontroli oraz o realizowaniu w ograniczonym stopniu przez Głównego Geodetę Kraju polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

Wyniki kontroli wskazują, że wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie realizowali zaplanowanych kontroli, a wykonane kontrole przeprowadzane były z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie kontroli.

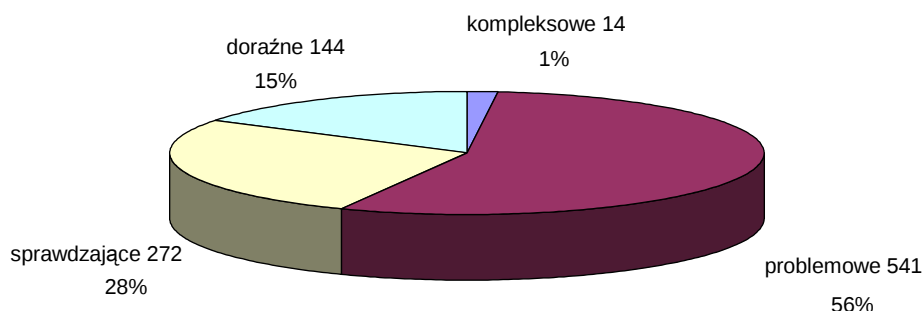
Spśród 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego 7 nie zrealizowało wszystkich kontroli ujętych w zatwierdzonych planach kontroli. W kontrolowanym okresie zaplanowano przeprowadzenie łącznie 921 kontroli, z których wykonano 827, tj. 89,8% zaplanowanych kontroli. Na przykład:

- *Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z zaplanowanych 36 kontroli zrealizował tylko jedną, w I półroczu 2009 r., tj. 2,7% planowanych kontroli – do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 13 listopada 2009 r. nie sporządzono protokołu kontroli.*
- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z zaplanowanych 60 kontroli zrealizował 48, tj. 80,0% planowanych kontroli.*
- *Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z zaplanowanych 37 kontroli zrealizował 28, tj. 75,7% planowanych kontroli.*

Szczegółowe dane dotyczące liczby wykonanych kontroli w poszczególnych województwach oraz zakresach tematycznych kontroli przedstawiono w Tabeli Nr 2 oraz na Rysunku Nr 1 stanowiących załączniki do informacji.

Liczbę przeprowadzonych kontroli, w podziale na poszczególne rodzaje, przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego przedstawiono na poniższym wykresie.

Rys. 8. Liczba kontroli wykonanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w latach 2006 - I półrocze 2009.



Źródło: Kontrola NIK.

Ustalono, że 7 skontrolowanych wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego sporządzało protokoły kontroli, w których nie podano okresu pełnienia funkcji przez kierownika jednostki kontrolowanej, siedziby i nazwy jednostki objętej kontrolą, daty i miejsca podpisania protokołu kontroli, nie zamieszczono wzmianek o sporządzonych odpisach i wyciągach, zabezpieczonych dowodach oraz spisu załączników do protokołu, co było niezgodne z treścią załącznika do rozporządzenia w sprawie kontroli. Na przykład:

- *Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w żadnym z 24 badanych protokołów kontroli nie podał okresu, w którym kierownik jednostki kontrolowanej pełnił swoje funkcje, w 18 protokołach kontroli nie zamieścił siedziby jednostki kontrolowanej, w 9 – imienia i nazwiska kierownika jednostki kontrolowanej oraz daty podpisania protokołu, w 15 – miejscowości podpisania protokołu, w 3 – daty zakończenia kontroli, w 1 – nazwy jednostki kontrolowanej i w 1 - spisu załączników do protokołu;*
- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w żadnym z 62 zbadanych protokołów, pomimo korzystania z dowodów pobieranych z analizowanych dokumentów, nie zamieścił zapisu o sporządzonych odpisach i wyciągach, zabezpieczonych dowodach oraz spisu załączników do protokołu, wbrew wymogom pkt. 11 i 12 załącznika do rozporządzenia w sprawie kontroli;*
- *Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z 70 zbadanych protokołów w 10 nie zamieścił imienia i nazwiska kierownika jednostki kontrolowanej i głównego księgowego oraz okresów, w których osoby te pełniły swoje funkcje, w 3 daty upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, w 13 daty podpisania protokołu oraz w 12 protokołach daty i miejscowości podpisania protokołu.*

Pięciu wojewódzkich inspektorów nie przestrzegało terminów przeprowadzenia kontroli określonych w upoważnieniach, nie przekazywali do podpisu protokołów kontroli bądź przekazywali ze zwłoką do 521 dni od daty zakończenia czynności kontrolnych kierownikom jednostek kontrolowanych, wbrew przepisom § 10 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia w sprawie kontroli. Na przykład:

- *Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w 8 spośród 24 zbadanych przypadków zakończył czynności kontrolne ze zwłoką do 110 dni w stosunku do terminu ważności upoważnienia;*
- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego spośród zaplanowanych w latach 2006-2009 (I półrocze) 55 kontroli - 5 zakończył po terminie ważności upoważnienia, ze zwłoką do 8, 36, 39, 69 i 130 dni oraz 8 nie zakończono (do dnia 13 listopada 2009 r.), pomimo upływu terminu ważności upoważnienia, tj. ze zwłoką do 37 do 318 dni w stosunku do terminu ważności upoważnienia. W tych przypadkach nie przedłużono terminu ważności upoważnienia;*
- *Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 13 listopada 2009 r. nie przedłożył kierownikom jednostek kontrolowanych do podpisu żadnego protokołu, spośród 6 przeprowadzonych kontroli doraźnych, pomimo że zawierały szczegółowy opis wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości a czynności kontrolne w jednostkach zostały zakończone. Od zakończenia czynności kontrolnych minęło od 140 do 521 dni.*

Skutkowało to ograniczeniem czynności kontrolnych do zebrania dokumentów w jednostce kontrolowanej i kontynuowaniem tych czynności w siedzibie zlecającego kontrolę.

Czterech wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego nie skierowało zaleceń pokontrolnych do wszystkich jednostek, w działaniu których stwierdzono nieprawidłowości – § 14 ust 1 rozporządzenia w sprawie kontroli. Na przykład:

- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego nie wydał zaleceń pokontrolnych do 2 starostów (na 13 skontrolowanych), pomimo stwierdzonych takich samych nieprawidłowości w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków w Starostwie Powiatowym w Augustowie oraz Łomży. Wobec Starostów w Bielsku Podlaskim, Mońkach, Zambrowie i Hajnówce oraz w Białymstoku, u których w wyniku przeprowadzonych kontroli, stwierdzono takie same nieprawidłowości, wydał zalecenia pokontrolne nakazujące wykonanie aktualizacji planów modernizacji ewidencji w określonym terminie.*

Trzech wojewódzkich inspektorów kierowało zalecenia pokontrolne ze zwłoką do 188 dni w stosunku do 14 dniowego terminu określonego w rozporządzeniu w sprawie kontroli – § 14 ust 1 rozporządzenia w sprawie kontroli. Na przykład:

- *Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, ze zwłoką od 2 do 42 dni skierował wystąpienia pokontrolne do 13 kierowników spośród 37 skontrolowanych jednostek;*
- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego do 7 jednostek, spośród 62 skontrolowanych, skierował zalecenia pokontrolne z naruszeniem 14 dniowego terminu, tj. ze zwłoką od 20 do 188 dni;*
- *Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Łodzi spośród 59 przeprowadzonych kontroli w 9 przypadkach skierował zalecenia pokontrolne, w tym do 4 kierowników jednostek, po upływie terminu określonego w § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli, tj. ze zwłoką od 3 do 69 dni. Ponadto w dwóch przypadkach nie przekazał zaleceń pokontrolnych geodetom uprawnionym z powodu niepodania daty podpisania protokołów kontroli.*

Pięciu wojewódzkich inspektorów nie otrzymało od kierowników jednostek kontrolowanych odpowiedzi na zalecenia pokontrolne, które zgodnie z § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli są dla kontrolowanych wiążące. Zgodnie z § 14 ust. 2 ww. rozporządzenia kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 30 dni od dnia otrzymania zaleceń pokontrolnych zawiadamia zarządzającego kontrolę o wykonaniu zaleceń lub przyczynach ich niewykonania. Wojewódzcy inspektorzy nie podjęli także żadnych działań w celu uzyskania informacji w tym zakresie. Na przykład:

- *Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego nie otrzymał od 8 kierowników spośród 37 skontrolowanych jednostek (działalność gospodarcza) odpowiedzi o wykonaniu zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania. Nie podejmował żadnych działań w celu uzyskania informacji w tym zakresie;*
- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 13 listopada 2009 r., nie otrzymał odpowiedzi na zalecenia pokontrolne skierowane do 8 spośród 62 skontrolowanych jednostek. W tym okresie Podlaski WINGiK nie podejmował działań w celu wykonania tego obowiązku przez jednostki skontrolowane.*

3.2.2.3. Zlecenie kontroli podmiotom zewnętrznym

Główny Geodeta Kraju, jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach geodezji i kartografii, bez ustawowego uregulowania prawnego, cedował (powierzał) uprawnienia kontrolne na rzecz innego podmiotu, niebędącego organem administracji publicznej. Ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne, jak i rozporządzenie w sprawie kontroli nie zawierają uregulowań dających uprawnienie Głównemu Geodecie Kraju do cedowania obowiązków nałożonych przepisami prawa, na rzecz innych podmiotów.

W latach 2006-2007 Główny Geodeta Kraju, za wynagrodzeniem wynoszącym 37,7 tys. zł, zlecił wykonanie 6 kontroli doraźnych Wojewódzkiemu Biuru Techniki i Nadzoru Geodezyjno-Kartograficznego w Warszawie, będącemu gospodarstwem pomocniczym Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

Przedmiotem umów zawartych między Głównym Geodetą Kraju a Wojewódzkim Biurem Techniki i Nadzoru było sporządzenie protokołów kontroli na podstawie wyników kontroli doraźnych przeprowadzonych przez Biuro, z upoważnienia Głównego Geodety Kraju, w trybie rozporządzenia w sprawie kontroli.

Jako podstawę zawarcia umów podano porozumienie z dnia 30 września 2005 r. zawarte między Głównym Geodetą Kraju a Wojewodą Mazowieckim, dotyczące wykonania czynności materialno-technicznych w zakresie niezbędnym do sporządzenia oceny techniczno-prawnej prac geodezyjnych i kartograficznych przyjętych do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Przepisy prawa nie zawierały również regulacji upoważniającej Głównego Geodetę Kraju do zawierania porozumień administracyjnych.

Stwierdzono, że pracownicy Biura nie wykonywali czynności materialno-technicznych w ramach zleceń wynikających z zawartych umów, lecz wykonywali czynności kontrolne.

Przedmiotem ww. kontroli, przeprowadzonych w 5 starostwach powiatowych, było w szczególności prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego ze szczególnym uwzględnieniem ewidencji gruntów i budynków oraz sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (w przypadku kontroli Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego).

Z przeprowadzonych kontroli pracownicy Wojewódzkiego Biura Techniki i Nadzoru sporządzali protokoły kontroli, które zawierały opis stanu faktycznego, ustalone nieprawidłowości, wnioski z kontroli oraz pouczenie o możliwości złożenia zastrzeżeń do protokołu kontroli.

Protokoły kontroli podpisywane były przez przedstawicieli podmiotu kontrolowanego oraz kontrolujących (pracowników Biura). Także Wojewódzkie Biuro Techniki i Nadzoru w Warszawie wskazywano, jako podmiot do którego w trybie odwoławczym można wnieść zastrzeżenia.

Stwierdzono, że wbrew przepisowi § 13 rozporządzenia w sprawie kontroli, nakazującemu sporządzanie dwóch jednobrzmiących egzemplarzy protokołu kontroli sporządzano trzy, przy czym jeden egzemplarz pozostawał w Wojewódzkim Biurze Techniki i Nadzoru w Warszawie.

Podmiotami tych kontroli były organy administracji geodezyjnej i kartograficznej (starostowie) oraz nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego).

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego również z naruszeniem prawa powierzał swoje uprawnienia kontrolne na rzecz innego podmiotu niebędącego organem administracji publicznej.

W kontrolowanym okresie Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, zlecił za wynagrodzeniem w wysokości 1.581,5 tys. zł (z tego 730,0 tys. zł w 2006 r., 391,3 tys. zł w 2007 r., 44,0 tys. zł w 2008 r. i 416,2 tys. zł w 2009 r.) 48 kontroli Pracowni Wdrożeń Informatycznych i Nadzoru Geodezyjnego będącej zakładem budżetowym Wojewody. Zakres zleconych kontroli obejmował m.in.: kontrolę prac geodezyjnych i kartograficznych przyjmowanych do Powiatowych Ośrodków Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, kontrolę ewidencji gruntów i budynków oraz kontrolę sporządzania warunków technicznych dla założenia ewidencji gruntów budynków i lokali dla województwa zachodniopomorskiego. Realizacja umów sfinansowana została ze środków budżetowych (§ 4300) przekazanych przez Wojewodę na realizację zadań statutowych Zachodniopomorskiego WINGiK w łącznej kwocie 1.344,9 tys. zł (do dnia 30 listopada 2009 r., tj. zakończenia kontroli NIK).

Powierzanie uprawnień kontrolnych, przez Głównego Geodetę Kraju i Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, innym podmiotom naruszało przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia w sprawie kontroli. W ocenie NIK, było to działanie nielegalne.

W ocenie NIK, zlecanie kontroli gospodarstwu pomocniczemu i zakładowi budżetowemu, podmiotom odrębnym pod względem organizacyjnym i finansowym oraz dokonującym sprzedaży usług, może stwarzać preferencje dla tych podmiotów na rynku usług geodezyjnych i kartograficznych oraz powodować możliwość wystąpienia mechanizmów korupcyjnych.

3.2.3. Inne zadania wykonywane przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

3.2.3.1. Włączanie dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego

W okresie 2006 – I półrocze 2009 r. do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego złożono łącznie 62 wnioski o zbadanie odmowy włączenia dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Spośród 62 złożonych wniosków wojewódzcy inspektorzy w 42 przypadkach uznali za zasadną odmowę przyjęcia wniosków, w 18 przypadkach uznali niezasadność odmowy oraz w dwóch brak podstaw do podjęcia badania zasadności. Na przykład:

- *Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Łodzi łącznie zbadał 14 wniosków, z tego w 2006 r. – 7, w 2008 r. – 6, w I półroczu 2009 r. – 1. Przyczynami odmowy były m.in. niekompletność zgłoszonej dokumentacji i nieusunięcie usterek, niezgodność zgłoszenia roboty z rzeczywiście wykonanymi pracami oraz zgłoszenie robót przez stronę postępowania, która nie była wykonawcą dokumentacji. W 7 sprawach Wojewódzki Inspektor uznał odmowę za bezzasadną, w 7 sprawach – za uzasadnioną;*
- *Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w kontrolowanym okresie rozpatrzył 13 wniosków, w tym w 2006 r. – 2 wnioski, w 2007 r. – 5, w 2008 r. i w I półroczu 2009 r. – 3 wnioski. Przyczynami odmowy włączenia dokumentacji były m.in.: niezgodność metody pomiaru z Instrukcją techniczną G-4, niezgodność sposobu przyjęcia granic podlegających podziałowi z Instrukcją techniczną G-5, niewłaściwy tryb ustalenia granic, nieprawidłowe przyjęcie przebiegu granicy zewnętrznej dzielonej działki oraz jej powierzchni, brak nawiązania całości prac do osnowy, brak dokumentu zezwalającego na zalesienie działki oraz brak podstaw do zmiany klasyfikacji gruntu z użytku K (kopalniany) na N (nieużytek).*

Ponadto ustalono, że w kontrolowanym okresie wojewódzcy inspektorzy nie przeprowadzili kontroli w celu zbadania zasadności odmowy włączenia dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Tylko Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, w jednym przypadku przeprowadził kontrolę doraźną działania Starosty Kluczborskiego w tym zakresie.

W trakcie badania zasadności odmowy włączenia dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, nie stwierdzili naruszenia przez wykonawców art. 42 ust. 3 ustawy – Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Niepodejmowanie przez wojewódzkich inspektorów kontroli w celu zbadania zasadności odmowy włączenia dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego

i kartograficznego świadczy o sprawowaniu niewystarczającej kontroli w zakresie funkcjonowania ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

3.2.3.2. Realizacja zadań i nadzór nad modernizacją ewidencji gruntów i budynków

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

W okresie 2006 – I półrocze 2009 r. Główny Geodeta Kraju nie kontrolował wykonywania zadań w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

Główny Geodeta Kraju nie opracował i nie przekazał dwóch „Sprawozdań z oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków” za 2006 r. ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej i za 2007 r. ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 80 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁸.

W okresie 2006 – I półrocze 2009 Główny Geodeta Kraju przekazał właściwemu ministrowi tylko dwa sprawozdania:

- w dniu 28 kwietnia 2006 r. przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji „Sprawozdanie z oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków w roku 2005”,
- w dniu 30 kwietnia 2009 r. Główny Geodeta Kraju przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji „Sprawozdanie z oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków w roku 2008”.

Jak ustalono przyczynami nieopracowania przez Głównego Geodetę Kraju corocznej oceny realizacji zadań w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków za lata 2006 i 2007 była nieprawidłowa interpretacja przepisów § 80 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. W związku ze zmianą, w lutym 2007 r., ministra nadzorującego Głównego Geodetę Kraju (z ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej na ministra właściwego do spraw administracji publicznej) Główny Geodeta Kraju stwierdził, że nie ma obowiązku przesyłania sprawozdań z oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków do ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, gdyż nie był on ministrem nadzorującym Głównego Geodetę Kraju. Jednocześnie nie przesłał ww. sprawozdania do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ponieważ minister nie był określony w ww. rozporządzeniu jako właściwy minister, któremu należy przesłać przedmiotowe sprawozdanie.

²⁸ Zob. przypis nr 4.

Ponadto w GUGiK opracowano trzy sprawozdania „GUGiK 3.0”²⁹ za kolejne lata 2006, 2007 i 2008 sporządzone odpowiednio wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r., 31 grudnia 2007 r. i 31 grudnia 2008 r.

Główny Geodeta Kraju, w wyniku przeprowadzonej analizy informacji zawartych w ww. sprawozdaniach, stwierdził m.in., że program modernizacji gruntów i budynków jest realizowany przez znaczną część powiatowych organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w sposób zadowalający a opóźnienia w realizacji tego programu, w szczególności do części obszarów miast, wynikają z obiektywnych trudności, związanych z zakresem i pracochłonnością tych zadań oraz niewystarczającą ilością środków finansowych.

Główny Geodeta Kraju stwierdził, iż jedyną możliwą formą stymulacji finansowej w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, przez GGK, są przelewy redystrybucyjne. W lipcu 2008 r. wydał zarządzenie, w którym wskazał zadania związane z zakładaniem i modernizacją ewidencji gruntów i budynków jako priorytetowe, z możliwością dofinansowania środkami Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

Do zadań wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego należy m.in. kontrola działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, w tym prawidłowości prowadzenia i modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w latach 2006 – I półrocze 2009 nie kontrolował realizacji zadań w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, jak ustalono, z powodu niskiej liczby pracowników zatrudnionych w inspekcji nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz wykonywania innych zadań niezwiązanych z działalnością kontrolną.

Spośród 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektorów 4 nie sporządzało analiz zawierających ocenę możliwości wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla terenów wiejskich w terminie do 31 grudnia 2010 r. Na przykład:

- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego nie sporządzał analiz zawierających ocenę możliwości wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków w przyjętym terminie do 31 grudnia 2010 r. Dane dotyczące stanu zaawansowania modernizacji na terenie województwa podlaskiego natomiast zawarte były w sprawozdaniach „GUGiK 3.0” – Sprawozdanie o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji.*
- *Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w 2006 r. zwrócił się do starostów o przekazanie informacji, czy modernizacja ewidencji gruntów i budynków została wykonana do 31 grudnia 2005 r. Pomimo niewykonania modernizacji w wyznaczonych rozporządzeniem terminach, w kolejnych latach 2007 – I półrocze 2009 nie monitorował dalszego postępu prac w tym zakresie. Świętokrzyski WINGiK nie sporządzał analizy stanu zaawansowania modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla*

²⁹ Sprawozdanie o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji.

terenów wiejskich oraz nie oceniał możliwości wykonania ww. modernizacji w przyjętym w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków terminie do 31 grudnia 2010 r.

W wyniku kontroli ustalono, że Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, pomimo posiadania informacji o braku możliwości zakończenia prac w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla terenów wiejskich w terminie do 31 grudnia 2010 roku, z uwagi na niedobór środków finansowych na ten cel, nie poinformował Wojewody Podlaskiego o konieczności zwiększenia środków dotacji budżetowej państwa na modernizację ewidencji gruntów i budynków.

Niemonitorowanie realizacji procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków przez organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz niepodejmowanie działań w zakresie nadzoru i kontroli w tym zakresie może skutkować niedotrzymaniem terminu (31 stycznia 2010 r.) wykonania modernizacji dla terenów wiejskich. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

3.2.3.3. Prowadzenie ewidencji przebiegu granic

W okresie 2006 – I półrocze 2009 wszyscy skontrolowani wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego współdziałali z Głównym Geodetą Kraju w zapewnieniu integralności danych ewidencji przebiegu granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego państwa – § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną przebiegu granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego państwa.³⁰

Spośród 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektorów 7 prowadziło ewidencję na podstawie programu Microsoft Access z wykorzystaniem oprogramowania MapInfo v.6.0 PL (dostarczonego przez Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Warszawie). Ewidencja składała się z trzech elementów:

- bazy danych zawierającej informacje o przebiegu granic administracyjnych w województwie podkarpackim, dotyczących powiatów i gmin,
- aplikacji zarządzających bazą danych na szczeblu wojewódzkim,
- aplikacji zarządzających pozyskanymi z bazy danych danymi w strukturach i przy pomocy narzędzi systemów informacji przestrzennej.

Tylko Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego zlecił Pracowni Wdrożeń Informatycznych i Nadzoru Geodezyjnego, będącej zakładem budżetowym Wojewody Zachodniopomorskiego, prowadzenie ewidencji przebiegu granic administracyjnych i powierzchni jednostek podziału terytorialnego województwa zachodniopomorskiego. Ewidencja prowadzona była w formie elektronicznej w programie Geoinfo. Umowy zawarte z Pracownią dotyczyły także aktualizacji wojewódzkiej bazy danych rejestru oraz przeprowadzenia postępowań wyjaśniających, o której mowa w § 7 pkt. 3 i 5 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 27 stycznia 2004 r.

³⁰ Zob. przypis nr 7.

Czterech wojewódzkich inspektorów nie przekazało starostom, bądź przekazało ze zwłoką do 146 dni, kopie wojewódzkich baz danych rejestru granic, w stosunku do terminu, tj. 31 stycznia każdego roku, określonego w § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia. Na przykład:

- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w 2007 r. WINGiK nie przekazał starostom danych wojewódzkiej bazy danych rejestru granic w celu uzupełnienia atrybutów informacyjnych dotyczących punktów granicznych, wykazanych w bazie danych ewidencji gruntów i budynków, pomimo obowiązku wynikającego z § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia.*
- *Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w 2006 r. nie przekazał starostom danych wojewódzkiej bazy danych rejestru granic przekazał ze zwłoką od 9 do 146 dni w stosunku do terminu określonego w § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia.*
- *Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego przekazał starostom dane wojewódzkiej bazy danych rejestru granic ze zwłoką od 30 do 126 dni w stosunku do terminu określonego w § 7 pkt 7 rozporządzenia.*

Świętokrzyski i Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego przekazali Głównemu Geodecie Kraju ze zwłoką do 21 dni kopie wojewódzkich baz danych rejestru granic zawierające dane aktualne na dzień 1 stycznia, w stosunku do terminu, tj. do 15 stycznia każdego roku, określonego w § 7 pkt 6 lit. c ww. rozporządzenia. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

3.2.4. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne

3.2.4.1. Załatwianie skarg i wniosków

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

W kontrolowanym okresie nastąpił wzrost liczby skarg, składanych do GUGiK, na działanie organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, w tym m.in. na bezczynność organów, przewlekłość postępowań administracyjnych oraz na niewłaściwe rozstrzygnięcia – z 10 w 2006 r., 12 w 2007 r. do 34 w 2008 r., oraz 11 w I półroczu 2009 r.

Spośród 127 skarg, które wpłynęły do GUGiK w okresie do 1 miesiąca rozpatrzono 71 spraw, tj. 56%, w okresie od 1 do 2 miesięcy 31 spraw, tj. 25%, w okresie od 2 do 6 miesięcy 22 sprawy, tj. 17%, w okresie od 6 do 12 miesięcy 3 sprawy, tj. 2% prowadzonych postępowań.

W GUGiK nieterminowo prowadzono postępowania administracyjne w sprawie skarg i wniosków. Szczegółowa analiza 50 skarg wykazała, że 8, tj. 16%, załatwiono ze zwłoką od 41 do 261 dni w stosunku do miesięcznego terminu załatwienia skargi, określonego w art. 237 § 1 Kpa.

Przyczyną niedotrzymania terminu załatwienia skarg była przede wszystkim niewystarczająca liczba pracowników oraz duża fluktuacja kadry w Wydziale Orzecznictwa Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

W okresie 2006 – I półrocze 2009 r. wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego załatwili łącznie 2.375 spraw, w tym: 682 skargi, m.in. dotyczące wydanych przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej decyzji i postanowień, nieprawidłowe wykonywanie robót przez geodetów oraz inne skargi; 998 odwołań, m.in. od decyzji organów I instancji odwołania w sprawach ewidencji gruntów i budynków; 290 zażaleń m.in. na działanie pracowników Powiatowych Ośrodków Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej oraz wydali 405 decyzji administracyjnych.

Liczbę wydanych decyzji administracyjnych w sprawach m.in. skarg i wniosków wydanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego przedstawiono w Tabeli Nr 1 stanowiącej załącznik do informacji.

Zachodniopomorski i Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego nieterminowo prowadzili postępowania administracyjne w sprawie skarg i wniosków rozpatrując sprawy ze zwłoką do 120 dni w stosunku do miesięcznego terminu załatwienia skargi, określonego w art. 237 § 1 Kpa. I tak:

- *Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego spośród 211 rozpatrzonych skarg i wniosków 24 załatwił ze zwłoką do 120 dni.*
- *Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Łodzi spośród 70 rozpatrzonych spraw 14 załatwił ze zwłoką do 30 dni.*

Czterech skontrolowanych wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie zawiadamiało strony postępowania o przyczynach niedotrzymania terminu, ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 Kpa). Na przykład:

- *Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w 19 z 70 skontrolowanych spraw, tj. w 27% nie zawiadomił strony postępowania o przyczynach niedotrzymania terminu, ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36) Kpa.*
- *Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w 49 przypadkach nie zawiadomił stron o przyczynach niezałatwienia spraw w terminach określonych w art. 36 Kpa.*
- *Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w 3 spośród 9 postępowań nie zawiadomił stron o przyczynach niezałatwienia spraw w terminach określonych w art. 36 Kpa.*

Kujawsko-Pomorski i Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego przekazali postępowania do rozpatrzenia organom niższego stopnia, pomimo iż sprawy nie wymagały przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (art. 138 § 2 Kpa). W ocenie NIK, działanie takie było nierzetelne.

3.2.4.2. Postępowania administracyjne

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Główny Geodeta Kraju wszczyna na wniosek wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego postępowania w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej geodetów uprawnionych, którzy ze swojej winy naruszyli obowiązek wykonywania zadań z należytą starannością, zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa. Katalog kar w takich przypadkach określa art. 46 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. W sprawach tych Główny Geodeta Kraju orzeka w drodze decyzji: o udzieleniu upomnienia, nagany z wpisem do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe lub o zawieszeniu wykonywania uprawnień zawodowych na okres od 6 miesięcy do jednego roku, zawieszeniu wykonywania uprawnień zawodowych do czasu ponownego złożenia egzaminu z wynikiem pozytywnym bądź o odebraniu uprawnień zawodowych, z możliwością ubiegania się o ponowne ich uzyskanie po upływie 3 lat od dnia ich odebrania (art. 46 ust. 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne). W przypadku utraty zdolności do czynności prawnych przez osoby, o których mowa wyżej, albo skazania ich za przestępstwa przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, za przestępstwa skarbowe oraz inne przestępstwa mające znaczenie ze względu na wykonywany zawód – o pozbawieniu uprawnień zawodowych orzeka Główny Geodeta Kraju w drodze decyzji (art. 46 ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne).

W żadnym spośród prowadzonych w GUGiK postępowań w stosunku do osób, które ze swej winy naruszyły przepisy art. 42 ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne³¹, nie powiadomiono strony postępowania (geodety uprawnionego, wobec którego prowadzone było postępowanie) o niezakończonym sprawie w terminie, przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa.

Główny Geodeta Kraju wydał, w okresie objętym kontrolą, 136 decyzji o ukaraniu geodetów uprawnionych. W 11 przypadkach spośród 34 zbadanych, tj. 32, 5% decyzje wydano ze zwłoką od 33 do 306 dni, w stosunku do terminów (miesięcznych bądź dwumiesięcznych) określonych w art. 35 § 3 Kpa³². W żadnym z ww. 11 przypadków nie powiadomiono stron postępowania (geodetów uprawnionych, wobec których prowadzone były postępowania) o niezakończonym sprawie w terminie, przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

Ustalono, że Główny Geodeta Kraju nie prowadził postępowań administracyjnych, w sprawach o ukaranie osób posiadających uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, zlecając przeprowadzenie wszystkich 136 postępowań, wojewódzkim inspektorom nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Było to niezgodne z przepisem art. 46

³¹ Zgodnie z art. 42 ust. 3 ww. ustawy osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii są obowiązane wykonywać swoje zadania z należytą starannością, zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa.

³² Zob. przypis nr 2.

ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne i było działaniem nielegalnym. Główny Geodeta Kraju natomiast wydawał decyzje o ukaraniu geodetów uprawnionych.

Stwierdzono beczynność Głównego Geodety Kraju w sprawie postępowania dyscyplinarnego dotyczącego braku należytej staranności przy wykonywaniu pracy geodezyjnej przez geodetę uprawnionego. W okresie od 19 maja 2008 r. (data złożenia wniosku o ukaranie geodety uprawnionego) do 12 listopada 2009 r., tj. przez 541 dni, Główny Geodeta Kraju nie podjął żadnych czynności administracyjnych w sprawie postępowania dyscyplinarnego. Dopiero w dniu 12 listopada 2009 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Główny Geodeta Kraju wszczął postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne.

Ponadto stwierdzono, że w dwóch przypadkach (w dniach 09.07.2008 r. i 22.07.2008 r.) Główny Geodeta Kraju, w stosunku do geodetów uprawnionych, skazanych prawomocnymi wyrokami za przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, zastosował kary zawieszenia wykonywania zawodu, pomimo obowiązku orzeczenia w drodze decyzji kar pozbawienia uprawnień zawodowych, wynikającego z art. 46 ust. 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Konsekwencje dyscyplinarne przewidziane w art. 46 ust. 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, zastosowane w latach 2006 – I półrocze 2009 r.

Lp.	Rodzaj kary	Ilość w 2006 r.	Ilość w 2007 r.	Ilość w 2008 r.	Ilość w I półroczu 2009 r.
1.	Udzielenie upomnienia	33	22	21	7
2.	Udzielenie nagany z wpisem do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe	8	8	13	3
3.	Zawieszenie wykonywania uprawnień zawodowych na okres od 6 miesięcy do jednego roku	2	-	6	2
4.	Zawieszenie wykonywania uprawnień zawodowych do czasu ponownego złożenia egzaminu z wynikiem pozytywnym	1	1	1	-
5.	Pozbawienie uprawnień zawodowych, z możliwością ubiegania się o ponowne ich uzyskanie po upływie 3 lat od dnia ich odebrania	4	2	2	-
Razem		48	33	43	12

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

Czterech wojewódzkich inspektorów nie skierowało wniosków o ukaranie geodetów uprawnionych do Głównego Geodety Kraju bądź skierowało wnioski ze zwłoką do 12 miesięcy od daty stwierdzenia naruszenia przepisów prawa przez geodetów. Na przykład:

- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego* złożył 11 wniosków o ukaranie osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, w tym jeden 5 miesięcy od stwierdzenia naruszenia przepisów. Ponadto, pomimo stwierdzenia w kontroli problemowej zakończonej 19 grudnia 2007 r., naruszenia przepisów przez geodetę uprawnionego oraz poinformowania go w zaleceniach pokontrolnych (9 stycznia 2008 r.) o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, do dnia

zakończenia kontroli NIK nie skierował do Głównego Geodety Kraju w trybie art. 46 ust. 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, wniosku o ukaranie.

- *Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Łodzi kierował łącznie 22 wnioski o ukaranie geodetów uprawnionych, w tym 20 wniosków w terminach od 1 do 5 miesięcy, a 2 w terminach 7 i 9 miesięcy od stwierdzenia naruszenia przepisów przez geodetów.*
- *Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego kierował łącznie 14 wniosków o ukaranie geodetów uprawnionych, w tym 12 w terminach do 6 miesięcy i 2 w terminach do 12 miesięcy od daty stwierdzenia naruszenia przepisów przez geodetów.*

3.2.4.3. Rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii

Centralny rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe, prowadzony w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, nie spełniał wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r. w sprawie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii³³:

- opublikowany – w sieci Internet – rejestr nie zawierał informacji o rodzajach orzeczonych kar dyscyplinarnych, w tym daty wydania i numeru decyzji o ukaraniu oraz okresu, na który kara została orzeczona, co było niezgodne z § 30 pkt 9 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r.,
- dane dotyczące orzeczonych kar dyscyplinarnych, za lata 2006 i 2007, w tym daty wydania i numeru decyzji o ukaraniu oraz okresu, na który kara została orzeczona zostały umieszczone w odrębnym rejestrze prowadzonym w zestawieniu tabelarycznym w formie papierowej, zamiast w postaci informatycznej bazy danych, co było niezgodne z § 29 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r. W latach 2008 i 2009 rejestr orzeczonych kar dyscyplinarnych w ogóle nie był prowadzony,
- centralny rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe prowadzony był w systemie informatycznym (z wykorzystaniem programu Microsoft Access 2000) nieposiadającym funkcji zabezpieczającej dane przed ich zmianą, uzupełnieniem lub usunięciem w sposób nieautoryzowany. Rejestr nie był prowadzony w sposób ciągły. Zawiera on 19.453 numery uprawnień zawodowych, pomimo iż uprawnienia zawodowe nadano 19.311 geodetom uprawnionym. Powstałe w ten sposób 142 wolne pozycje rejestru - numery uprawnień zawodowych - pozostawały niewykorzystane oraz nie zostały opatrzone żadną adnotacją uniemożliwiającą dodanie danych w tych miejscach,

W ocenie NIK, działanie takie istotnie ograniczało możliwość weryfikacji rzetelności zawodowej geodetów uprawnionych dopuszczając do funkcjonowania na rynku wykonawstwa geodetów, wobec których zastosowano kary dyscyplinarne. Działanie takie było nierzetelne.

³³ Zob. przypis nr 5.

Ponadto, dane w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia zawodowe, stanowiącym zbiór danych osobowych geodetów uprawnionych przetwarzano, pomimo niezarejestrowania zbioru przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, co było niezgodne z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³⁴. Zaświadczenie o zarejestrowaniu zbioru danych osobowych o nazwie „Centralny Rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii”, Główny Geodeta Kraju uzyskał dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 1 października 2009 r. Działanie takie było nielegalne.

3.2.5. Kontrola wewnętrzna i audyt

Główny Geodeta Kraju

W latach 2006 – I półrocze 2009 w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii zaplanowano wykonanie 12 zadań audytowych, z których wykonano 7. W zakresie objętym kontrolą zaplanowano cztery zadania audytowe, po jednym w każdym roku, z których wykonano tylko jedno. I tak:

- w 2006 r. zbadano „Systemy informacyjne wspierające prowadzenie centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe”. W wyniku przeprowadzonego audytu wnioskowano m.in. o:
 - dostosowanie centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych³⁵, w tym m. in. opracowanie i wdrożenie polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznym,
 - zakończenie procesu rejestracji zbioru danych w GIODO,
 - zaktualizowanie zakresów czynności pracowników zaangażowanych w przetwarzanie danych oraz wydanie stosownych upoważnień.

Ustalono, że pierwszy z ww. wniosków nie został zrealizowany, drugi zrealizowano dopiero podczas kontroli NIK (w dniu 12 listopada 2009 r.), natomiast trzeci zrealizowano w całości;

- w 2007 r. zaplanowano zbadanie „Procesu planowania i wykonywania kontroli zewnętrznych przez GUGiK w zakresie wypełniania zadań przez organy służby geodezyjnej i kartograficznej oraz wykonywania przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne przez osoby fizyczne, prawne oraz jednostki organizacyjne”. Ustalono, że zadanie to nie zostało zrealizowane z powodu długotrwałego przebywania na zwolnieniu lekarskim audytora w 2007 r. Pomimo przeniesienia ww. zadania do wykonania w 2008 r., zadanie to nie zostało zrealizowane;

³⁴ Zob. przypis nr 6.

³⁵ Dz. U. Nr 103, poz. 1024.

- w 2008 r. zaplanowano zbadanie „Procesu zarządzania bezpieczeństwem informacji w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii oraz Centralnym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej”. Ustalono, że zadanie to nie zostało zrealizowane z powodu długotrwałego przebywania na zwolnieniu lekarskim audytora w I kwartale 2008 r. oraz konieczność przeprowadzenia innego audytu, zleconego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów;
- w 2009 r. zaplanowano i zrealizowano zadanie audytowe: „Proces rozpatrywania spraw z zakresu orzecznictwa” – audytem objęto działania Departamentu Informacji o Nieruchomościach w GUGiK. Zakres zadania nie obejmował orzekania o konsekwencjach zawodowych, przewidzianych w art. 46 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁶, w stosunku do osób, które ze swojej winy naruszyły przepisy art. 42 ust. 3 tej ustawy³⁷, oraz przygotowania decyzji Głównego Geodety Kraju w sprawach odpowiedzialności zawodowej geodetów uprawnionych, należącego do zadań Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

W kontrolowanym okresie w GUGiK przeprowadzono 8 kontroli wewnętrznych, w tym m.in.: w 2006 r. kontrolę doraźną w Centralnym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w sprawie sposobu przygotowania materiałów źródłowych przeznaczonych do sporządzenia ortofotomapy cyfrowej, zamieszczonej na stronie internetowej Urzędu m. st. Warszawy; w 2007 r. kontrolę przestrzegania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych w GUGiK, kontrolę funkcjonowania systemu rachunkowości, kontroli finansowej, wybranych wydatków, poprawności sprawozdań budżetowych, wpłat i wypłat wadium oraz zabezpieczeń należytego wykonania umów; w 2008 r. kontrolę sprawdzającą w zakresie przestrzegania przepisów związanych z udzielaniem zamówień publicznych w GUGiK; w I półroczu 2009 r. kontrolę problemową w zakresie wykonywania w okresie 01.01.2008 r. – 30.06.2009 r. przez Departament Informacji o Nieruchomościach zadań wynikających z Regulaminu Organizacyjnego.

Wyniki kontroli wskazywały na uchybienia w działaniach skontrolowanych komórek organizacyjnych. Dyrektor Generalny Urzędu skierował do dyrektorów komórek organizacyjnych wystąpienia pokontrolne, z podaniem uchybień wniosków dotyczących ich usunięcia

³⁶ Zgodnie z art. 46, osobom wykonującym samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, które ze swojej winy naruszyły przepisy art. 42 ust. 3, można udzielić upomnienia, udzielić nagany z wpisem do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe, zawiesić wykonywanie uprawnień zawodowych na okres od 6 miesięcy do jednego roku, zawiesić wykonywanie uprawnień zawodowych do czasu ponownego złożenia egzaminu z wynikiem pozytywnym, odebrać uprawnienia zawodowe, z możliwością ubiegania się o ponowne ich uzyskanie po upływie 3 lat od dnia ich odebrania. Ww. kary orzeka Główny Geodeta Kraju na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. W przypadku utraty zdolności do czynności prawnych przez osoby, o których mowa w art. 42, albo skazania ich za przestępstwa przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, za przestępstwa skarbowe oraz inne przestępstwa mające znaczenie ze względu na wykonywany zawód - o pozbawieniu uprawnień zawodowych orzeka Główny Geodeta Kraju w drodze decyzji.

³⁷ Zob. przypis nr 31.

Ustalono, że kontrole dotyczące działania systemu zamówień publicznych i stwierdzone w nich uchybienia skutkowały podjęciem nowelizacji regulaminu zamówień publicznych. Kontrola dotycząca funkcjonowania systemu rachunkowości skutkowałą rozwiązaniem umowy z osobą odpowiedzialną za kontrolowane zadania oraz zawiadomieniem o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, z dnia 27 sierpnia 2007 r., skierowanym do prokuratury rejonowej.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

W okresie 2006 – I półrocze 2009 r. kontrola wewnętrzna i audyt funkcjonowania inspekcji prowadzony był przez powołane w tym celu jednostki Urzędów Wojewódzkich.

W kontrolowanym okresie działalność wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego objęta została 24 kontrolami wewnętrznymi, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości, m.in. w zakresie prowadzenia postępowań kontrolnych oraz sposobu prowadzenia rejestru skarg. Na przykład:

- *Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego m.in. nie poinformował jednostki kontrolowanej w protokole kontroli o prawie złożenia zastrzeżeń w ciągu 7 dni od doręczenia protokołu – w przypadku kontroli wykonywanych na podstawie rozporządzenia w sprawie kontroli - zarówno rejestrację skarg w rejestrze, jak i rejestrację spraw związanych z rozpatrywaniem poszczególnych skarg prowadził z naruszeniem zasady chronologii - występowały częste przypadki, w których skargi późniejsze rejestrowano przed skargami, wcześniejszymi lub w ogóle nie dokonano ich rejestracji.*

Działalność wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w latach 2006 – I półrocze 2009, objęta została 12 audytami, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu inspekcji. Na przykład:

- *W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w zakresie dotyczącym inspekcji geodezyjnej i kartograficznej – stwierdzono niewystarczającą liczbę pracowników. Oddział ten od 3 lat nie przeprowadzał kontroli w starostwach w zakresie funkcjonowania służb geodezyjnych. Negatywnie oceniono wydawanie decyzji niezgodnie z terminami określonymi w Kpa. W sprawozdaniu z audytu stwierdzono m.in.: „Praktykowane, ciągle przedłużanie terminu załatwienia danej sprawy nie znajduje uzasadnienia, a raczej przekonuje, że taką formę załatwiania spraw przyjęto, jako wygodną i standardową”.*

W latach 2006 – I półrocze 2009 w 7 urzędach wojewódzkich kontrolę funkcjonalną i instytucjonalną działań inspekcji, sprawowali kierownicy jednostek organizacyjnych, w ramach których funkcjonowała inspekcja.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy zbadała w sposób kompleksowy funkcjonowanie nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Kontrola niniejsza stanowi kontynuację postępowań kontrolnych w zakresie funkcjonowania organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, w tym między innymi w zakresie realizacji zadań i kompetencji nałożonych przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W trakcie przygotowania kontroli zostały wykorzystane m.in. ustalenia kontroli prawidłowości tworzenia i gospodarowania zasobem geodezyjnym i kartograficznym³⁸, materiały uzyskane w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz publikacje prasowe.

Kontrolę przeprowadzono w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii oraz w 8 urzędach wojewódzkich w zakresie dotyczącym funkcjonowania wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszyscy kierownicy jednostek skontrolowanych podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń.

Po zakończeniu kontroli NIK skierowała do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 24 wnioski pokontrolne.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Głównego Geodety Kraju NIK wniosła o:

1. Kontynuowanie działań w celu doprowadzenia do poprawy kadrowej i organizacyjnej Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zapewniającej realizację zadań z zakresu nadzoru i kontroli, nałożonych ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne.
2. Realizację zadań ujętych w planach kontroli oraz nienaruszanie norm kompetencyjnych organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w tym zakresie, określonych przepisami prawa.
3. Zwiększenie nadzoru i kontroli nad działaniami wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.
4. Załatwianie spraw na zasadach i w terminach określonych przepisami ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

³⁸ Informacja o wynikach kontroli prawidłowości tworzenia i gospodarowania zasobem geodezyjnym i kartograficznym w latach 1999-2002 (III kwartały) – KSR-41015-2002.

5. Doprowadzenie do opracowywania corocznej oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz terminowego przekazywania wyników ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.
6. Dostosowanie centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r. w sprawie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek, NIK sformułowała wnioski pokontrolne, m.in. dotyczące:

1. Podjęcia działań zmierzających do zapewnienia obsady inspekcji geodezyjnej i kartograficznej pozwalającej na prawidłową realizację zadań przypisanych WINGiK.
2. Terminowego przekazywania Głównemu Geodecie Kraju i starostom danych dotyczących przebiegu granic administracyjnych i powierzchni jednostek podziału terytorialnego państwa, zmian danych wojewódzkich baz danych rejestru granic oraz określenia sposobu pomiaru docelowej wartości miernika aktualności baz danych.
3. Rozważenia zwiększenia liczby przeprowadzanych kontroli jednostek wykonawstwa geodezyjnego i kartograficznego.
4. Podjęcia działań zapewniających przestrzeganie przepisów rozporządzenia w sprawie kontroli poprzez zapewnienie pełnej realizacji zatwierdzonych planów kontroli oraz przy dokumentowaniu i realizacji wyników kontroli w szczególności przestrzeganie ustalonych terminów zakończenia kontroli rozpatrywanie zastrzeżeń oraz wydawanie zaleceń pokontrolnych i egzekwowanie ich wykonania.
5. Podjęcia działań mających na celu zapewnienie przestrzegania przez WINGiK przepisów Kpa w zakresie terminowości załatwiania spraw oraz informowania stron o przyczynach niezakończona sprawy w terminie.

Spośród sformułowanych 24 wniosków pokontrolnych, według stanu na dzień 31 marca 2010 r. zrealizowano 7 wniosków, w trakcie realizacji było 17 wniosków.

Do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zastrzeżenia zgłosił Główny Geodeta Kraju. Kolegium NIK, po rozpatrzeniu zastrzeżeń, podjęło uchwałę w dniu 24 lutego 2010 r. o:

- uwzględnieniu zastrzeżeń w części zastrzeżenia 2 dotyczącego okresu, w którym Główny Geodeta Kraju zlecał wykonanie kontroli innemu podmiotowi. Pozostałe zastrzeżenia oddalono w całości.

Główny Geodeta Kraju w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, że:

- W ramach działań mających na celu doprowadzenie do poprawy kadrowej i organizacyjnej Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, została dokonana zmiana na stanowisku Dyrektora Departamentu NG. Zapoczątkowane zostały również działania związane z reorganizacją Departamentu NG oraz wzmocnieniem kadrowym i organizacyjnym.

- Plan kontroli na rok 2009 został zrealizowany w całości. Jednocześnie Plan kontroli na rok 2010, dostosowano do możliwości realizacyjnych Departamentu NG i biorąc pod uwagę trwające zmiany kadrowe i organizacyjne zostanie zrealizowany.
- Pracownicy Urzędu zostali przeszkoleni w zakresie przepisów Kpa i zobowiązani do przestrzegania trybu i zasad prowadzenia postępowań administracyjnych.
- Prace związane dostosowaniem „Centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe” do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 roku w sprawie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii będą kontynuowane w roku 2010 i zostaną ukończone w możliwie najkrótszym terminie. W budżecie Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii zostały zabezpieczone na ten cel środki finansowe. W Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii trwają konsultacje mające na celu zabezpieczenie istniejącego systemu przed ingerencją osób z zewnątrz lub przeniesienie zbioru danych do systemu, który będzie gwarantował odpowiednie zabezpieczenie oraz dawał możliwość publikacji wszystkich niezbędnych danych – w tym o cofnięciu uprawnień.

Do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zastrzeżenia zgłosił Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Łodzi. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Łodzi, po rozpatrzeniu zastrzeżeń, podjęła uchwałę w dniu 3 grudnia 2009 r. o odrzuceniu zastrzeżeń w całości.

Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez upoważnionego Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli w dniu 11 grudnia 2009 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w wysokości 1.382,6 tys. zł, stanowiące kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Delegatura NIK w Białymstoku

Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Delegatura NIK w Bydgoszczy

Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Delegatura NIK w Kielcach

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Delegatura NIK w Łodzi

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Łodzi

Delegatura NIK w Rzeszowie

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Delegatura NIK w Olsztynie

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego Województwa Warmińsko-Mazurskiego

Delegatura NIK w Opolu

Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Delegatura NIK w Szczecinie

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Funkcję Głównego Geodety Kraju pełnił od 5 grudnia 2001 r. do dnia 25 września 2006 r. Pan Jerzy Albin, a od 26 września 2006 r. do 26 marca 2008 r. Pan Wiesław Potrapeluk. Od 27 marca 2008 r. Głównym Geodetą Kraju jest Pani Jolanta Orlińska.

5.3. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne – Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.
2. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych – Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1988 r. o administracji rządowej w województwie – Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm. – obowiązująca do dnia 31 marca 2009 r.
5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – Dz. U. Nr 31, poz. 206 – obowiązująca od 1 kwietnia 2009 r.
6. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz. U. Nr 112, poz. 1198.
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni – Dz. U. Nr 249, poz. 2498.
8. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych – Dz. U. z 2005 r. Nr 235, poz. 2000 ze zm.
9. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków – Dz. U. Nr 38, poz. 454.
10. Rozporządzenie 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. Nr 101, poz. 1090.
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r. w sprawie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii – Dz. U. Nr 143, poz. 1396.
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnienie tych baz – Dz. U. Nr 78, poz. 837.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną przebiegu granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego państwa – Dz. U. Nr 18, poz. 173.
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych, jakie powinny zostać spełnione przez gminy wnioskujące przejęcie zadań i kompetencji starosty w zakresie geodezji i kartografii – Dz. U. z 2000 r. Nr 1, poz. 4.
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej – Dz. U. Nr 38, poz. 455.

5.4. Szczegółowe tabele i zestawienia

TABELA Nr 1.

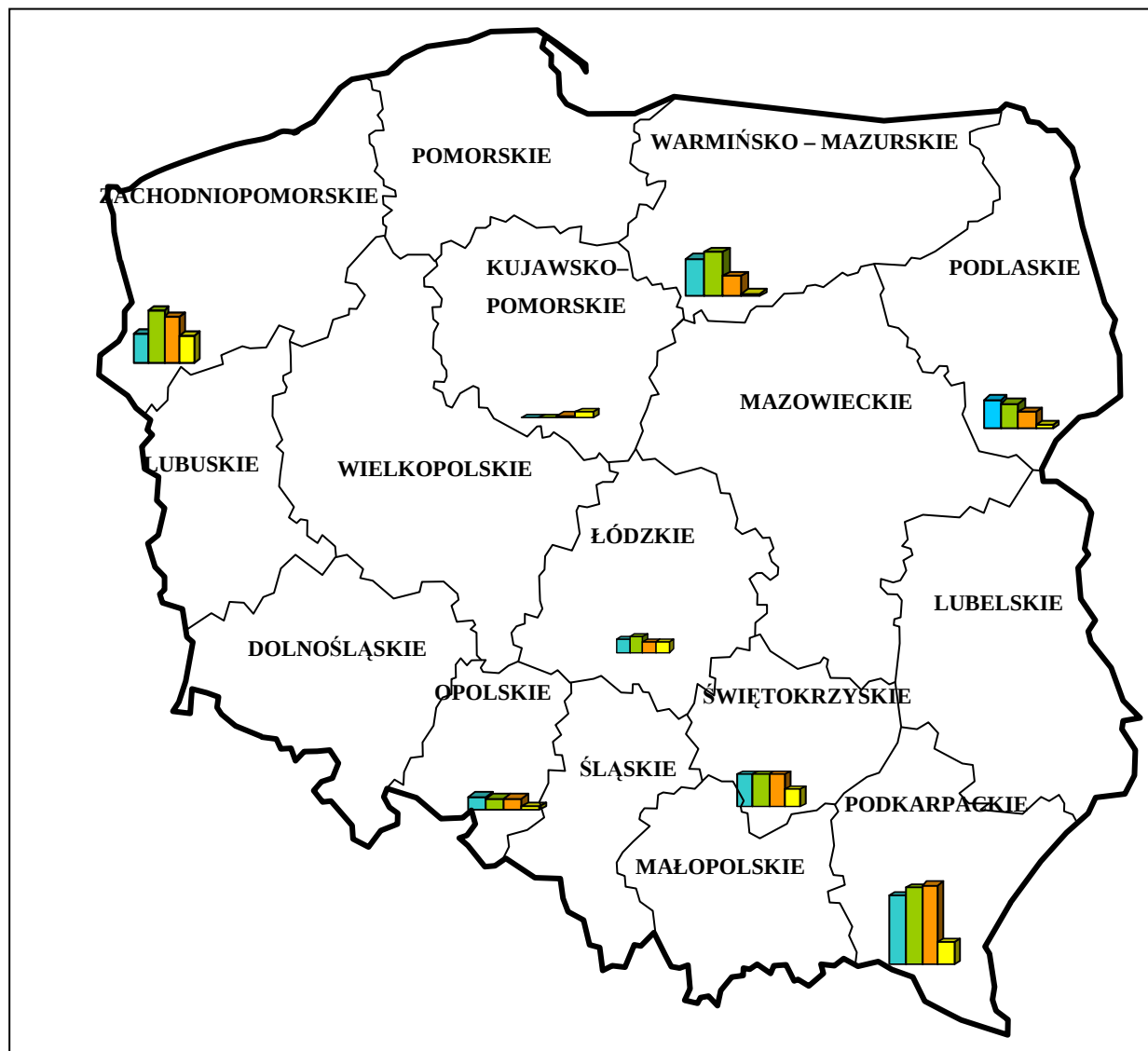
Liczba wydanych decyzji przez WINGiK

Lp.	Rodzaj orzeczenia	2006 r.	2007 r.	2008 r.	I półrocze 2009 r.
1	2	3	4	5	6
1.	Wydane decyzje lub postanowienia.	333	312	344	162
2.	Decyzje przed wydaniem, których przeprowadzono dodatkowe postępowanie wyjaśniające – art. 136 k.p.a.	32	36	50	14
3.	Decyzje przed wydaniem których zlecono przeprowadzenie takiego postępowania organowi niższego stopnia – organowi, który wydał decyzję.	1	1	2	0
4.	Decyzje o umorzeniu postępowania – art. 105 k.p.a.	1	2	2	2
5.	Decyzja utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję – art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.	152	113	116	56
6.	Umorzenie postępowania odwoławczego – art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.	0	6	4	2
7.	Uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji – art. 138 § 2 k.p.a.	159	150	152	66
8.	Uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości albo w części i w tym zakresie orzeczenie co do istoty bądź uchylenie postanowienia i umorzenie postanowienia I instancji w przedmiocie jego wydania – art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 144 k.p.a.	12	20	38	3
9.	Umorzenie postanowienia zażaleniowego – art. 138 § 1 pkt 3 w zw. z art. 144 k.p.a.	0	0	0	0
10.	Stwierdzenie uchybienia terminu do wniesionego odwołania (zażalenia) albo niedopuszczalności odwołania (zażalenia) – art. 134 k.p.a.	35	16	16	9
11.	Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej, na mocy, której żadna ze stron nie nabyła prawa – art. 154 k.p.a.	0	0	0	0
12.	Uchylenie lub zmiana za zgodą strony decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo – art. 155 k.p.a.	1	0	1	1
13.	Stwierdzenie nieważności decyzji – art. 156 k.p.a.	8	11	12	5
14.	Uznanie za zasadne zażalenie na nie załatwienie sprawy w terminie – art. 37 § 2 k.p.a.	3	6	4	4
	RAZEM	737	673	741	324

TABELA Nr 2. Zakres kontroli WINGiK

Lp.	Zakres kontroli WINGiK zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli	Liczba przeprowadzonych kontroli							
		A- plan B- wykonanie							
		2006 r.		2007 r.		2008 r.		I półrocze 2009 r.	
		A	B	A	B	A	B	A	B
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Zgodność wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie.	59	54	67	71	51	57	29	28
2.	Wypełnianie obowiązku: a) ogłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych oraz przekazywania materiałów i informacji uzyskanych w wyniku tych prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,	82	77	83	86	45	50	14	13
	b) uzyskiwania zgody na rozpowszechnianie, rozprowadzanie oraz reprodukowanie w celu rozpowszechniania i rozprowadzania map, materiałów fotogrametrycznych i teledetekcyjnych, stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny.	26	21	37	36	19	18	19	16
3.	Posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, o których mowa w art. 42 ust. 1 ustawy.	50	44	56	56	33	36	12	10
4.	Spełnianie wymagań kwalifikacyjnych przez: a) geodetów powiatowych,	22	21	35	34	7	7	6	2
	b) geodetów gminnych,	9	8	15	14	13	14	5	5
	c) inne osoby zatrudnione w urzędach na stanowiskach, na których jest wymagane posiadanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii.	43	42	57	56	35	36	26	26
5.	Prawidłowość prowadzenia: a) państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym prawidłowości przyjmowania do zasobu opracowań geodezyjnych i kartograficznych, pod względem jakości i zgodności ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie,	34	36	72	75	72	82	33	28
	b) ewidencji gruntów i budynków,	36	35	48	49	32	32	24	34
	c) gleboznawczej klasyfikacji gruntów,	25	25	29	31	11	12	7	7
	d) geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu,	32	32	25	25	27	26	21	23
	e) powszechnej taksacji nieruchomości oraz opracowywania map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości,	10	10	0	0	0	0	0	0
	f) baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie.	32	55	65	67	53	53	29	27
6.	Wykonywanie obowiązku: a) analizy zmian w strukturze agrarnej oraz programowania i koordynacji prac urzędniowo-rolnych,	0	0	1	1	0	0	2	2
	b) monitorowania zmian w sposobie użytkowania gruntów oraz ich bonitacji.	0	0	1	1	0	0	2	2
7.	Zatwierdzanie projektów osnów szczegółowych.	17	13	31	27	10	5	8	0
8.	Przestrzeganie obowiązku ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych.	15	10	26	21	8	3	5	1
9.	Prawidłowość naliczania i egzekwowania opłat za: a) czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,	35	31	47	45	21	14	25	17
	b) uzgadnianie usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu,	24	20	31	27	10	4	10	2
	c) prowadzenie krajowego systemu informacji o terenie,	29	25	37	33	13	7	22	14
	d) udzielanie informacji,	33	29	41	37	15	9	14	6
	e) wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencji gruntów i budynków.	33	29	41	37	15	9	13	5
10.	Prawidłowość wydatkowania środków Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.	29	38	30	39	11	30	8	5
11.	Prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych.	16	15	20	19	10	9	11	9
12.	Sposób załatwiania skarg i wniosków.	8	10	14	18	4	10	6	4
13.	Legalność i celowość wydatkowania środków budżetowych na zadania geodezyjne i kartograficzne.	17	16	25	24	11	9	14	9
14.	Prawidłowość i sposób wykonywania zadań kontrolnych.	1	0	2	1	1	0	1	0
RAZEM		717	696	936	930	527	532	366	295

Rys. nr 9. Liczba kontroli wykonanych przez WINGiK w latach 2006 – I półrocze 2009



Lp.	WINGiK	Liczba kontroli wykonanych w latach:			
		2006	2007	2008	I półr.2009
1.	Podlaski	24	21	14	3
2.	Opolski	11	9	9	3
3.	Podkarpacki	77	86	89	25
4.	Łódzki	15	16	14	14
5.	Warmińsko-Mazurski	36	43	20	3
6.	Zachodniopomorski	49	88	77	47
7.	Kujawsko-Pomorski	0	0	2	5
8.	Świętokrzyski	49	48	48	26

TABELA Nr 3. Liczba kontroli planowanych i przeprowadzonych przez WINGiK w latach 2006 – I półrocze 2009

Rok	Kontrole: a) PODGiK b) organów administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzących kataster (egib) c) przedsiębiorców d) pozostałe	Liczba przeprowadzonych kontroli																	
		A - plan, B - wykonanie																	
		ogółem		kompleksowych				problemowych				doraźnych				sprawdzających			
				liczba		%		liczba		%		liczba		%		liczba		%	
		A	B	A	B	[5:3]	[6:4]	A	B	[9:3]	[10:4]	A	B	[13:3]	[14:4]	A	B	[17:3]	[18:4]
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
2006	a)	68	64	1	0	1,5	0,0	38	31	55,9	48,4	0	9	0,0	14,1	29	24	42,6	37,5
	b)	71	89	0	0	0,0	0,0	44	43	62,0	48,3	0	23	0,0	25,8	27	23	38,0	25,8
	c)	77	75	6	5	7,8	6,7	44	42	57,1	56,0	0	3	0,0	4,0	27	25	35,1	33,3
	d)	28	33	0	0	0,0	0,0	28	28	100,0	84,8	0	5	0,0	15,2	0	0	0,0	0,0
2007	a)	111	103	1	0	0,9	0,0	74	67	66,7	65,0	0	12	0,0	11,7	36	24	32,4	23,3
	b)	112	104	0	0	0,0	0,0	79	78	70,5	75,0	0	4	0,0	3,8	33	22	29,5	21,2
	c)	59	69	3	2	5,1	2,9	33	34	55,9	49,3	0	11	0,0	15,9	23	22	39,0	31,9
	d)	28	35	0	0	0,0	0,0	14	14	50,0	40,0	0	7	0,0	20,0	14	14	50,0	40,0
2008	a)	101	109	1	0	0,9	0,0	53	45	49,5	41,3	0	14	0,0	12,8	53	50	49,5	45,9
	b)	87	88	0	0	0,0	0,0	61	61	70,1	69,3	0	2	0,0	2,3	26	25	29,9	28,4
	c)	34	45	4	4	11,8	8,9	18	15	52,9	33,3	0	14	0,0	31,1	12	12	35,3	26,7
	d)	12	31	0	0	0,0	0,0	12	12	100,0	38,7	0	19	0,0	61,3	0	0	0,0	0,0
I pół- rocze 2009	a)	48	36	1	1	2,1	2,8	28	18	58,3	50,0	0	1	0,0	2,8	19	16	39,6	44,4
	b)	54	67	0	0	0,0	0,0	40	36	74,1	53,7	0	18	0,0	26,9	14	13	25,9	19,4
	c)	14	11	4	2	28,6	18,2	9	8	64,3	72,7	0	0	0,0	0,0	1	1	7,1	9,1
	d)	11	12	0	0	0,0	0,0	10	9	90,9	75,0	0	2	0,0	16,7	1	1	9,1	8,3
RAZEM		921	971	21	14	2,3	1,4	585	541	63,5	55,7	0	144	0,0	14,8	315	272	34,2	28,0

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
7. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Sprawiedliwości
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
12. Główny Geodeta Kraju
13. Wojewodowie