



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia .12.2009 r.

**Pan
Rafał Bruski
Wojewoda
Kujawsko-Pomorski**

LBY-410-15-01/2009
P/09/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy skontrolowała Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, zwanego dalej „Wojewódzkim Inspektorem” lub w skrócie „WINGiK”, w zakresie funkcjonowania nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w latach 2006-2009 (do 30 czerwca).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole, podpisanym przez Wojewódzkiego Inspektora w dniu 13 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie, pod względem legalności, ocenia działalność Wojewódzkiego Inspektora prowadzoną w okresie od 2006 r. do kwietnia 2008 r. Pozytywnie natomiast, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia się działalność tego organu prowadzoną od maja 2008 r., to jest od czasu, kiedy WINGiK przystąpił do wypełniania swojej podstawowej funkcji, jaką jest działalność kontrolna.

1. Do podstawowych zadań wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, określonych w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne² (art. 7b ust. 1 pkt 1 i 2), należy kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy oraz kontrola działań administracji geodezyjnej i kartograficznej. Podstawę ww. działań kontrolnych,

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² ustawa z dnia 17 maja 1989 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.)

przeprowadzanych w trybie kontroli kompleksowych i problemowych, stanowią roczne plany kontroli, zatwierdzane przez wojewodę, po wcześniejszym ich uzgodnieniu z Głównym Geodetą Kraju (GGK)³. Plany takie były przez WINGiK sporządzane, uzgadniane z GGK oraz zatwierdzane przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego (poza planem kontroli na rok 2009). Planowano przeprowadzenie w każdym roku jednej kontroli kompleksowej, 7 problemowych oraz jednej sprawdzającej. W związku ze zgłaszanymi skargami i zażaleniami na wykonywanie prac geodezyjno-kartograficznych, miały być także przeprowadzane kontrole doraźne.

W latach 2006-2008 Wojewódzki Inspektor nie przeprowadził żadnej z zaplanowanych kontroli kompleksowych, problemowych i sprawdzających. Kontrola kompleksowa została przeprowadzona w I połowie 2009 r. (w Starostwie Powiatowym w Toruniu), jednak do czasu kontroli NIK nie został sporządzony protokół kontroli. Należy też zaznaczyć, że kontrolę tą przeprowadzono mimo, iż plan kontroli WINGiK na rok 2009 nie został (do czasu kontroli NIK) zatwierdzony przez Pana Wojewodę. Przyczyną odmowy jego zatwierdzenia było niedostosowanie ilości planowanych kontroli do aktualnego stanu osobowego służby geodezyjno-kartograficznej. W zmienionym planie kontroli zaplanowano przeprowadzenie w 2009 r. tylko jednej kontroli (kompleksowej), jednak do czasu kontroli NIK plan ten nie został uzgodniony przez GGK.

W 2008 r. i w I półroczu 2009 r. przeprowadzono łącznie 6 kontroli doraźnych. Jednak tylko jedna z ww. kontroli, przeprowadzona w maju 2008 r. w Starostwie Powiatowym w Brodnicy, zakończyła się przesłaniem Staroście Brodnickiemu protokołu – którego podpisania Starosta odmówił. W protokole ww. kontroli doraźnej wnioski zostały połączone z zaleceniami skierowanymi osobno do Starosty i Geodety Powiatowego, co było niezgodne z trybem dokumentowania wyników kontroli określonym w rozporządzeniu w sprawie kontroli. Zgodnie z tym rozporządzeniem, w protokole zamieszcza się opis stanu faktycznego, w tym ustalone nieprawidłowości oraz wnioski z kontroli (§ 13), natomiast zalecenia pokontrolne organ zarządzający kontrolę zamieszcza (w razie potrzeby) w odrębnym wystąpieniu, w terminie 14 dni od podpisania protokołu lub rozpatrzenia zastrzeżeń – i są one dla jednostki kontrolowanej wiążące (§ 14).

W zakresie pozostałych 5 przeprowadzonych kontroli doraźnych ustalono, że do zakończenia kontroli NIK, protokoły kontroli, mimo że zawierały szczegółowy opis

³ § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2001 r. w sprawie kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii (Dz. U. Nr 101, poz. 1090), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie kontroli”.

wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości, nie zostały przedłożone kierownikom jednostek kontrolowanych do podpisu. Oznacza to, że ww. kontrole nie zostały zakończone.

Przyczyną nieprzeprowadzania przez WINGiK zaplanowanych kontroli – podawaną w pismach kierowanych do Wojewody i Głównego Geodety Kraju oraz w informacjach i sprawozdaniach składanych do Wydziału Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego – był niedostosowany do potrzeb stan kadrowy komórki organizacyjnej zapewniającej obsługę zadań Wojewódzkiego Inspektora. Ustalono, że maksymalna w ciągu roku liczba wykorzystanych etatów w tej komórce wynosiła 5,4 w I półroczu 2009 r., a występowały okresy, w których były zatrudnione tylko 2 osoby. Według wyliczeń Wojewódzkiego Inspektora, podanych w piśmie do Wojewody z 14.06.2006 r., dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań inspekcji geodezyjnej i kartograficznej powinno być zatrudnionych 12 pracowników.

Kontrolowanie opracowań geodezyjnych i kartograficznych wymaga posiadania przez kontrolującego uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, odpowiadających zakresom kontrolowanych opracowań⁴. Poza WINGiK uprawnienia takie w okresie od 2006 r. do lutego 2008 r. posiadało 2 pracowników, od marca do września 2008 r. oraz od lutego do czerwca 2009 r. – 1 pracownik, a w pozostałych okresach nikt takich uprawnień nie posiadał.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stan zatrudnienia osób obsługujących WINGiK w całym badanym okresie był zbyt mały dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Nie może to jednak stanowić usprawiedliwienia dla zaniechania prowadzenia kontroli. Dotyczy to zwłaszcza okresu od 2006 r. do lutego 2008 r., kiedy to WINGiK dysponował dwoma pracownikami posiadającymi uprawnienia do kontroli.

NIK zwraca również uwagę na fakt, że przeprowadzony w 2007 r. przez Audytora Wewnętrznego doraźny audyt wewnętrzny w ówczesnym Wydziale Geodezji Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego (K-PUW) w zakresie funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli także wykazał niewystarczającą liczbę pracowników, czego skutkiem było nieprzestrzeganie przepisów dotyczących kontroli. WINGiK bowiem od 3 lat – jak zapisano w sprawozdaniu z audytu - nie przeprowadzał kontroli w powiatach w zakresie funkcjonowania służb geodezyjnych.

2. Finansowanie działalności inspekcji geodezyjnej i kartograficznej odbywało się ze środków przeznaczonych w budżecie Wojewody w dziale 710 rozdział 71013, z którego również dotowane były zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w dziedzinie geodezji i

⁴ § 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli

kartografii wykonywane przez marszałka, starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu. Środki finansowe na zadania WINGiK od 2002 r. były przeznaczane na aktualizację danych Państwowego Rejestru Granic (PRG) oraz powierzchni jednostek podziału terytorialnego kraju w zakresie ustalenia położenia punktów węzłowych zbiegu granic administracyjnych powiatów i gmin wewnątrz województwa. Kwoty przeznaczone, w budżecie wojewody, na finansowanie funkcjonowania inspekcji geodezyjnej i kartograficznej (44 tys. zł w 2006 r. i 2007 r. oraz 65 tys. zł w 2008 r. i 2009 r.) nie zapewniały możliwości sfinansowania wszystkich przewidzianych dla inspekcji zadań, określonych w § 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 państwa⁵. Także wysokość dotacji przyznawanej starostom na realizację zadań zleconych, nad którą pieczę sprawował Wojewódzki Inspektor, nie zapewniała prawidłowego i terminowego ich wykonania. Np. łączna kwota dotacji przyznanych w roku 2008 w wysokości 1.388 tys. zł stanowiła 30% kwoty wnioskowanej, a w roku 2009 – zaledwie 25% zgłaszanego zapotrzebowania. Kwoty te zostały określone nie w oparciu o potrzeby WINGiK i starostów, w związku z czym liczba oraz zakres realizowanych zadań dostosowane zostały do wielkości środków finansowych.

3. Zadaniem WINGiK, wynikającym z ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, jest m.in. ewidencjonowanie lokalnych systemów informacji o terenie (SIT) oraz przechowywanie kopii zabezpieczających bazy danych, w tym w szczególności bazy danych ewidencji gruntów i budynków (egib). Zgodnie z § 15 rozporządzenia 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 baz⁶, wchodzące w skład SIT bazy danych podlegają zabezpieczeniu poprzez okresowe, dokonywane nie rzadziej niż co pół roku, tworzenie kopii zabezpieczających, przechowywanych – w przypadku wojewódzkich i powiatowych baz danych – przez WINGiK.

W ewidencji prowadzonej przez Wojewódzkiego Inspektora został zarejestrowany jeden lokalny SIT (pod datą 21.04.2006 r. i pod numerem 1/2006-2-0461), prowadzony w mieście Bydgoszczy. WINGiK nie egzekwował przez ponad 3 lata od jego rejestracji okresowego dostarczania do przechowania kopii zabezpieczających. Dopiero w dniu 17.09.2009 r. w ewidencji odnotowano przekazanie przez Miejską Pracownię Geodezyjną w

⁵ Dz. U. Nr 18, poz. 173

⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 837

Bydgoszczy kopii zabezpieczających bazy danych SIT. Mało skuteczne były też działania WINGiK mające spowodować okresowe dostarczanie przez starostów do przechowania kopii zabezpieczających bazy danych egib. Z istniejących na terenie województwa kujawsko-pomorskiego 23 powiatów w 2006 r. nie dostarczono żadnej kopii, w 2007 r. dostarczono 2 kopie (z 2 powiatów), w roku następnym – 5 kopii (z 3 powiatów), a w I półroczu 2009 r. – 4 kopie (z 3 powiatów).

Zgodność działalności w zakresie modernizacji egib z postanowieniami § 80-82 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁷ była przedmiotem 4 kontroli doraźnych oraz kontroli kompleksowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprzekazywania Wojewódzkiemu Inspektorowi kopii zabezpieczających bazy danych egib oraz projektów modernizacji egib (do zaopiniowania). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzanie większej ilości kontroli przyczyniłoby się do poprawy sytuacji w tym zakresie.

4. Kontrola terminowości załatwiania spraw administracyjnych, prowadzenia postępowań odwoławczych oraz rozpatrywania skarg na działanie Służby Geodezyjnej i Kartograficznej⁸ wykazała m.in., że:

- 3 sprawy (4%) zostały załatwione bezzwłocznie, poprzez wydanie postanowienia o przekazaniu podania do organu właściwego (art. 65 § 1 Kpa), 30 spraw (43%) zostało załatwionych w terminie od 1 do 2 miesięcy, 30 spraw (43%) zostało załatwionych w terminie od 2 do 6 miesięcy, a 7 postępowań (10%) było prowadzonych przez okres ponad 6 miesięcy,
- w 19 przypadkach, tj. w 34% spraw prowadzonych ponad 1 miesiąc (55 spraw), nie zawiadamiano strony postępowania o przyczynach niedotrzymania terminu, ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 Kpa). Dotyczyło to postępowań prowadzonych przez okres od 1,5 do 2,5 miesiąca.

Zgodnie z art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego⁹ organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy

⁷ Dz. U. Nr 38, poz. 454

⁸ Badaniami kontrolnymi objęto wszystkie postępowania administracyjne prowadzone w latach 2006-2009 (I półrocze) z zakresu ewidencji gruntów i budynków, zarejestrowane pod nr 7621 – łącznie 70 spraw, w tym 6 postępowań skargowych, w których skargi zostały włączone do prowadzonych postępowań.

⁹ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.

wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. O każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie określonym w art. 35 organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy.

NIK zwraca również uwagę na to, że w sprawozdaniu z przeprowadzonego w 2007 roku doraźnego audytu wewnętrznego także negatywnie oceniono fakt, że żadna ze zbadanych wówczas decyzji administracyjnych nie była wydana zgodnie z terminem Kpa.

5. W zakresie organizacji nadzoru geodezyjnego i kartograficznego działającego przy K-PUW stwierdzono, że na żadnym z budynków Urzędu nie było tablicy informującej o funkcjonowaniu w nim WINGiK. Także na tablicy informacyjnej wewnątrz budynku B, gdzie ma swą siedzibę Wojewódzki Inspektor, nie było informacji o lokalizacji WINGiK w budynku. W Regulaminie K-PUW nie określono szczegółowo czasu, miejsca i sposobu przyjmowania interesantów, składania skarg, pism itp. do WINGiK jako organu służby geodezyjnej i kartograficznej. Powyższe braki mogły powodować utrudnienia w dostępie interesantów do Wojewódzkiego Inspektora.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia obsady kadrowej komórki organizacyjnej nadzorowanej przez WINGiK, pozwalającej na prawidłową realizację zadań jemu przypisanych.
2. Zapewnienie pełnej realizacji zatwierdzonych przez Pana Wojewodę planów kontroli WINGiK.
3. Zobowiązanie Wojewódzkiego Inspektora do zakończenia w możliwie najkrótszym czasie rozpoczętych kontroli.
4. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie przestrzegania przez WINGiK przepisów Kpa w zakresie terminowości zakończenia spraw oraz informowania stron o przyczynach niezakończania sprawy w terminie.
5. Rozważenie możliwości zwiększenia kwot dotacji przyznawanych starostom na zadania zlecone w dziedzinie geodezji i kartografii oraz środków na zadania WINGiK.
6. Rozważenie możliwości poprawy warunków dostępności interesantów do informacji o inspekcji geodezyjnej i kartograficznej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Wojewody w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w tym wystąpieniu ocen, uwag i wniosków.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.