



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.15.2.2024

Pan
Robert Cieszyński
Kujawsko-Pomorski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Geodezyjnego
i Kartograficznego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.231.2024 Komisji Rozstrzygającej
z dnia 31 stycznia 2025 r.

P/24/020 – Nadzór wojewody nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu ewidencji
gruntów i budynków

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna w Bydgoszczy
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Cieszyński - Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja i funkcjonowanie Wojewódzkich Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.2. Działalność merytoryczna (kontrolna) Wojewódzkich Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/102/2024 z 12 lipca 2024 r. Mariusz Pietraszek, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/103/2024 z 12 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4, 15-18)

¹ W całym okresie objętym kontrolą.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej⁴ nie zapewniono w pełni rzetelnej realizacji zadań nadzorczych określonych w przepisach ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne⁵. Zasoby osobowe WIGiK osiągnęły zaplanowany poziom od IV kwartału 2023 r., choć nadal jedynie połowa pracowników pełniących funkcje kontrolne posiadała pełne uprawnienia zawodowe.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego⁶ kontrolował działania organów administracji geodezyjnej i kartograficznej w obszarze ewidencji gruntów i budynków⁷ zgodnie z zaleceniami Głównego Geodety Kraju⁸ oraz w oparciu o plan kontroli. Nie kontrolowano wykonania modernizacji EGiB⁹, tj. zastąpienia rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi, uruchomienie informatycznego systemu umożliwiającego prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych i utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych, ponieważ została ona przeprowadzona przed 2015 r. Nie w pełni realizowano zadania w zakresie dotyczącym kontroli przedsiębiorców, ponieważ nie planowano i nie przeprowadzano takich kontroli. Ponadto planowanie kontroli było częściowo nieprawidłowe m.in. z powodu nieuwzględniania w planach kontroli niezakończonych w poprzednim roku. W żadnym roku planistycznym WINGiK nie przeprowadził wszystkich zaplanowanych na dany rok kontroli, a stopień ich realizacji wahał się od 0% w 2021 r. do zaledwie 37% w 2022 r. WINGiK nierzetelnie weryfikował przekazywane mu przez powiaty sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji i w konsekwencji przekazywał częściowo błędne dane do GGK.

Za dobrą praktykę NIK uznała wykorzystywanie wiedzy pochodzącej ze skarg i wniosków do organizowanych przez Inspekcję szkoleń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Organizacja i funkcjonowanie Wojewódzkiej Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 2 Statutu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego¹⁰ w Bydgoszczy¹¹, Inspekcja funkcjonuje w strukturze Urzędu Wojewódzkiego. Do zakresu działań Inspekcji należała realizacja zadań Wojewody objętych działaniami administracji rządowej m.in. w zakresie spraw dotyczących geodezji i kartografii. W Inspekcji (jednostce zespolonej administracji rządowej

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „Inspekcja”, „WIGiK”.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm., dalej: „uPgik”.

⁶ Dalej: „Inspektor”, „WINGiK”.

⁷ Dalej: „EGiB”.

⁸ Dalej: „GGK”.

⁹ Dalej: „modernizacja EGiB”.

¹⁰ Dalej: „Urząd Wojewódzki”, „KPUW”.

¹¹ Załącznik do zarządzenia nr 44/2024 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 6 marca 2024 r. w sprawie nadania Statutu Kujawsko-Pomorskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Bydgoszczy.

w województwie) utworzono stanowisko Inspektora, Sekretariat, Oddział Kontroli Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Oddział Geodezji i Kartografii. Nadzór nad Inspekcją sprawuje II Wicewojewoda Kujawsko-Pomorski.

(akta kontroli str. 19-95, 943-957)

Pracownicy Inspekcji, byli odpowiedzialni przed Inspektorem za realizację zadań merytorycznych, zaś w sprawach pracowniczych podlegali Dyrektorowi Generalnemu KPUW¹².

(akta kontroli str. 34)

Na podstawie analizy zakresów czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników Inspekcji ustalono, że poszczególnym pracownikom przypisano odrębne zakresy obowiązków¹³.

Ponadto przypisano im zadania oraz czynności wspólne dla wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu Wojewódzkiego wynikające z innych przepisów¹⁴, jak np.: zadania na rzecz obronności państwa, zarządzania i reagowania kryzysowego.

(akta kontroli str. 96-113)

Osoba pełniąca funkcję Inspektora spełniała wymagania określone w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni¹⁵, tj. korzystała w pełni z praw cywilnych i obywatelskich oraz posiadała a) dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku geodezyjnym, b) uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii, c) minimum 3-letni staż pracy w urzędach administracji rządowej lub w organach jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 15-18, 151-153)

W okresie objętym kontrolą Inspektor upoważnił dwóch pracowników do działania w jego imieniu, w tym do: podpisywania pism i wydawania decyzji administracyjnych. Inspektor przekazywał uprawnienia w zakresie kontroli i nadzoru dwóm pracownikom Inspekcji w formie pisemnego upoważnienia. Upoważnienia te zostały zarejestrowane pod odpowiednią sygnaturą spraw, lecz nie zostały podpisane przez osoby upoważnione, na co zwrócił uwagę audytor wewnętrzny w Sprawozdaniu z zadania zapewnającego z 27 maja 2021 r. (str. 3) i co zostało opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 72, 113-121, 154, 389, 402-403)

W okresie objętym kontrolą występował niedobór pracowników przeprowadzających kontrole. Liczba obsadzonych etatów kontrolerów, w stosunku do zaplanowanych, była mniejsza o jeden w latach 2019-2020 i 2022 r. i o dwa w 2021 r.

(akta kontroli str. 148-149)

¹² § 11 Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy.

¹³ Wszyscy pracownicy w Oddziale Kontroli Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Oddziale Geodezji i Kartografii posiadali w swoich zakresach obowiązków zadania związane z prowadzeniem kontroli.

¹⁴ Zapisy w zakresach obowiązków, pkt „1. Czynności służbowe”.

¹⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2498, dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań WINGiK”.

Inspektor wyjaśnił m.in., że zasoby WINGiK nie zapewniały optymalnej realizacji wszystkich zadań nadzorczych nałożonych na Inspekcję do 2023 r., ponieważ występował niedobór pracowników przeprowadzających kontrole, zaś zapewnienie wakatów było utrudnione m.in. z powodu niekonkurencyjnych wynagrodzeń. Niemniej jednak sytuacja uległa poprawie od IV kwartału 2023 r., na co wpływ miało zapewnienie wakatów. Obecną strukturę organizacyjną Inspekcji ocenia jako optymalną (ustabilizowaną) w stosunku do realizacji obowiązków w stopniu podstawowym, jednak ograniczenia kadrowe nie pozwalają na szerszą realizację zadań, w tym zintensyfikowanie nadzoru geodezyjnego m.in. poprzez prowadzenie częstszych kontroli. Pomimo zwiększenia zatrudnienia, nadal liczba pracowników jest stosunkowo mała i wynosi średnio trzy powiaty na jednego pracownika (kontrolera), podczas gdy średnia dla kraju to około dwa powiaty na jednego pracownika. Występowały problemy kadrowe dotyczące zatrudnienia nowych pracowników, wynikające z braku kandydatów – geodetów do pracy w administracji. Aktualnie stan kadrowy został ustabilizowany, dzięki zatrudnieniu dodatkowych pracowników (w tym od 1 lipca 2024 r.).

(akta kontroli str. 124-147, 844, 967)

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2018 r., NIK stwierdziła niewystarczający stan zatrudnienia (pięć osób przy przewidzianych ośmiu etatach) i wniosła o dostosowanie zatrudnienia do ilości załatwianych spraw¹⁶. W celu uzupełnienia braków kadrowych Inspektor podejmował starania dotyczące przeprowadzenia naborów uzupełniających (14 razy), a także informował Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego o sytuacji związanej z wakacjami w Inspekcji. Według stanu na 30 czerwca 2024 r. w Inspekcji zatrudniono 10 pracowników¹⁷.

W okresie objętym kontrolą Inspektor kilka razy występował formalnie o zwiększenie wynagrodzeń pracowników Inspekcji (o około 250-600 zł brutto).

Inspektor wyjaśnił m.in., że z uwagi na ograniczone środki w Urzędzie na wynagrodzenia, nie występował o znaczne ich zwiększenie przy naborze na wakatujące stanowiska. Proponowane wynagrodzenia nie odbiegały od innych wynagrodzeń wskazywanych w ogłoszeniach o naborze w tut. Urzędzie.

(akta kontroli str. 113, 124-147, 844)

2. Na lata 2019-2024 (I półrocze) zaplanowano niezmienny stan zatrudnienia na poziomie 9 etatów, w tym 8 etatów pracowników przeprowadzających czynności kontrolne. Liczba wykorzystanych etatów wyniosła: 8 w 2019 r. i 2020 r. (w tym 7 pracowników przeprowadzających kontrole), 8 w 2021 r. (w tym 6 pracowników przeprowadzających kontrole), 8 w 2022 r. (w tym 7 pracowników przeprowadzających kontrole), 9 w 2023 r. (w tym 8 pracowników przeprowadzających kontrole). Wszyscy pracownicy byli zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy (niemniej w 2022 r. jedna osoba nie świadczyła pracy przez 6 miesięcy, inna w 2023 r. przez 8 miesięcy, zaś jeszcze inny pracownik nie świadczył pracy przez 15 miesięcy¹⁸).

¹⁶ Wystąpienie pokontrolne NIK z 29 października 2018 r., sygn. KIN.411.001.05.2018.

¹⁷ W skład WIGiK wchodzi: Inspektor oraz pracownicy sekretariatu, Oddziału Kontroli Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Oddziału Geodezji i Kartografii (zgodnie z § 11 Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy).

¹⁸ Od kwietnia 2021 r. do lipca 2022 r.

Średnie miesięczne wynagrodzenie na etat brutto wynosiło¹⁹ w latach: 2019 – 5,2 tys. zł; 2020 – 5,9 tys. zł; 2021 – 6 tys. zł; 2022 – 6,1 tys. zł; 2023 – 6,9 tys. zł; 2024 – 8,5 tys. zł (tj. wzrosło w latach 2019-2024 o 61,5%). Było ono uzależnione od posiadanych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego. W zależności od posiadanego wykształcenia (geodezyjne/nie geodezyjne) średnia wynagrodzenia kształtowała się odpowiednio²⁰: 2019 – 5,5/4,4 tys. zł; 2020 – 6,2/5 tys. zł; 2021 – 6,3/5,2 tys. zł; 2022 – 6,5/5,1 tys. zł; 2023 – 7,1/6 tys. zł; 2024 – 8,6/8,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 148-149)

Czynności kontrolne w okresie objętym kontrolą prowadziło łącznie 8 pracowników, którzy zrealizowali 36 kontroli, w tym 27 kontroli prowadzenia EGiB (z czego 20 dotyczyło jej aktualizacji), jedną kontrolę przedsiębiorcy i 8 pozostałych kontroli. Średnia liczba powiatów/miast na prawach powiatu przypadająca na jednego pracownika przeprowadzającego kontrole wyniosła od 3,8 w 2021 r. do 2,9 w latach 2023-2024, przy czym wyliczona średnia liczba pracowników przypadająca na jedną kontrolę wynosiła: 2019 – 3,8; 2020 – 3,4; 2021 – 3,3; 2022 – 2,1; 2023 – 2,8 i 2024 – 2,6.

(akta kontroli str. 113, 140, 150)

Spośród 8 pracowników przeprowadzających kontrole, studia w zakresie geodezji i kartografii ukończyło sześciu (dwóch pracowników ukończyło studia na kierunku administracja), natomiast uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnie funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii posiadało 4 pracowników. W latach 2019-2024 liczba pracowników posiadających ww. uprawnienia wzrosła z trzech do czterech.

(akta kontroli str. 113, 849)

Inspektor wyjaśnił m.in., że nie wszyscy pracownicy przeprowadzający kontrole posiadali wykształcenie w zakresie geodezji i kartografii oraz uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnie funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii z powodu: a) braku takiego obowiązku prawnego, b) braku wpływu na jakość prowadzonych kontroli, c) występowania ograniczeń kadrowych na rynku.

(akta kontroli str. 390)

3. Środki na działalność Inspekcji pochodziły z budżetu Wojewody. Zatrudnienie, delegacje służbowe oraz utrzymanie pomieszczeń były finansowane z budżetu ogólnego KPUW, natomiast z budżetu Wojewody wyodrębnionego na realizację zadań WINGiK finansowano m.in. zlecane przez Inspekcję opinie biegłych i operaty techniczne.

Kwoty środków otrzymanych przez WINGiK na a) prowadzenie działalności Inspekcji i b) realizację zadań określonych w uPgik (opinie biegłych i operaty techniczne) w latach 2019-2024 (I półrocze) były zgodne ze zgłoszonymi potrzebami i wyniosły odpowiednio: 79 090,00 zł/11 911 zł w 2019 r., 86 156,00 zł/39 400,00 zł w 2020 r., 44 450,95 zł/21 400,00 zł w 2021 r., 103 410,00 zł/4 800 zł w 2022 r., 124 000,00 zł/3 397,00 zł w 2023 r., 47 000,00/34 000,00 zł w 2024 r. (I półrocze). Zmniejszenie

¹⁹ Wszystkich pracowników z wyłączeniem nagród i dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

²⁰ Wszystkich pracowników z wyłączeniem nagród i dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

planowanych/wydatkowanych kwot w latach 2020-2021 wynikało m.in. z ograniczenia zakupów sprzętu elektronicznego, zaś wzrost w 2022 r. był spowodowany m.in. wydatkami na oprogramowanie i sprzęt geodezyjny.

(akta kontroli str. 155-156, 390)

Inspekcja posiadała – poza finansowymi – zasoby niezbędne do prowadzenia działalności kontrolnej, w tym m.in. dalmierz, programy TurboMap²¹, EWMapa²², QGIS 3.28²³.

Inspektor wyjaśnił m.in., że zespolenie administracyjne Inspekcji w ramach administracji rządowej nie ma znaczenia dla skutecznej realizacji zadań kontrolnych.

(akta kontroli str. 157-158, 160)

4. Inspektor nie wnioskował o przyznanie środków na prowadzenie kontroli u podmiotów prywatnych (wykonawców opracowań geodezyjnych), ponieważ nie planował takich kontroli.

(akta kontroli str. 155-156, 390-391)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

Przyjęcie przez dwóch pracowników Inspekcji delegowanych uprawnień Inspektora (m.in. do podpisywania pism i wydawania decyzji administracyjnych) nie zostało potwierdzone przez nich podpisem, co stanowi naruszenie standardu A pkt 4 kontroli zarządczej²⁴.

(akta kontroli str. 72, 81-95, 114-121)

Inspektor wyjaśnił m.in., że wynikało to z niedopatrzenia pracowników.

(akta kontroli str. 389)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK organizacja Inspekcji, w tym wyodrębnienie w niej Oddziału Kontroli Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Oddziału Geodezji i Kartografii, pozwalała na realizację jej statutowych zadań. Niemniej jednak zasoby osobowe WIGiK zapewniły optymalną realizację zadań nadzorczych nałożonych na Inspekcję od IV kwartału 2023 r., choć jedynie połowa z nich posiadała uprawnienia zawodowe.

OBSZAR

2. Działalność merytoryczna (kontrolna) Wojewódzkiej Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą do WINGiK wpłynęło łącznie 60 skarg i 7 wniosków, z czego 43 dotyczyło prowadzenia lub modernizacji EGiB²⁵.

Badanie na próbie otrzymanych przez WINGiK 12 skarg i 3 wniosków dotyczących EGiB wykazało, że:

²¹ Program graficzny służący do przeglądania treści graficznych, m.in. bazy danych EGiB.

²² Program umożliwiający prowadzenie graficznej bazy danych oraz powiązanie jej z danymi opisowymi.

²³ Narzędzie geoinformacyjne, które pozwala na tworzenie, edytowanie, wizualizowanie, analizowanie i publikowanie informacji przestrzennych.

²⁴ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15 poz. 84).

²⁵ W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do WINGiK petycje.

- WINGiK nie wykorzystywał skarg i wniosków do planowania własnej działalności kontrolnej, w tym nie modyfikował planów kontroli w związku ze skargami i wnioskami;
- w przypadku dwóch skarg skierował do odpowiednich starostów pisma wzywające ich do rzetelnej weryfikacji wniosków zgłoszonych prac geodezyjnych i EGiB, aktualizowania danych EGiB we właściwym trybie;
- jeden wniosek przekazał do rozpatrzenia przez właściwy organ (Burmistrza Tucholi).

(akta kontroli str. 161-162, 668-669)

Inspektor wyjaśnił m.in., że WINGiK nie modyfikował planów kontroli w związku ze skargami, ponieważ część z nich była bezzasadna, a zasadne w zakresie EGiB nie kwalifikowały się do zmiany programu kontroli z uwagi na stwierdzone nieznaczne uchybienia. Ponadto informacje pochodzące ze skarg były przedmiotem analiz i poszerzały wiedzę ogólną pracowników Inspekcji o sytuacji w dziedzinie geodezji i kartografii. Skargi i wnioski zostały wykorzystane m.in. do działalności szkoleniowej Inspekcji (podczas szkoleń dla pracowników służby geodezyjnej i kartograficznej omawiano zagadnienia podnoszone w skargach), a także kierowano pisma do starostów poruszające ww. zagadnienia.

(akta kontroli str. 161-162, 844-845, 850)

2. WINGiK w okresie objętym kontrolą prowadził kontrole w trybie zwykłym i uproszczonym²⁶. Nie dokonywano innego podziału kontroli.

Plany kontroli oraz wprowadzane w nich zmiany były uzgadniane z GGK i zatwierdzane przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego²⁷, tj. zgodnie z art. 9 ust. 6 uPgik, za wyjątkiem przypadków opisanych w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”. WINGiK przekazywał GGK do uzgodnienia plany kontroli na kolejny rok w listopadzie bądź grudniu roku poprzedzającego. GGK uzgodnił cztery plany kontroli po wprowadzonych przez WINGiK poprawkach, zgodnie z jego zaleceniami. Ponadto wszystkie uzgodnione z GGK plany zostały przekazane Wojewodzie i zatwierdzone w przeciągu 14 dni. W dwóch przypadkach nie uzgodniono zmian w planach z GGK i zmiany nie zostały zatwierdzone przez Wojewodę, co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 162-341, 843)

Główny Geodeta Kraju zgłosił uwagi do planów kontroli na lata: 2020, 2022, 2023 i 2024 dotyczące m.in. niewystarczającej liczby jednostek przewidzianych do kontroli, konieczności zmiany terminu przeprowadzenia kontroli, rozszerzenia zakresu kontroli zgodnie z metodyką GGK. Wszystkie uwagi zostały uwzględnione. Wojewoda nie sformułował uwag do planów.

(akta kontroli str. 165-341, 343)

WINGiK przeprowadzał kontrole starostów zgodnie z metodyką kontroli ustalaną przez GGK, w której podano tematy priorytetowe. W kontrolach, które były

²⁶ Zgodnie z art. 9 ust. 5 uPgik, do kontroli działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz jednostek organizacyjnych stosuje się przepisy art. 11-57 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224), dalej: „ustawa o kontroli”, a zgodnie z art. 11 tej ustawy, kontrolę przeprowadza się w trybie zwykłym lub uproszczonym.

²⁷ Dalej: „Wojewoda”.

wykonywane na podstawie metodyki z 2018 r., a zakończone w 2019 r. i 2020 r. (powiaty: aleksandrowski, bydgoski i żniński), weryfikowano tematy dotyczące wywiązywania się z obowiązku przekazywania zbiorów do Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach²⁸, które obejmowały walidację plików do celów zasilenia centralnego repozytorium ZSIN.

(akta kontroli str. 346, 404-667)

W okresie objętym kontrolą zaplanowano 36 kontroli²⁹ w trybie zwykłym (nie planowano kontroli w trybie uproszczonym). Spośród zaplanowanych kontroli 27 dotyczyło prowadzenia i modernizacji EGiB przez starostów. Ponadto kontrole dotyczyły m.in. procesu cyfryzacji zbiorów powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i automatyzacji jego funkcjonowania; stanu wdrożenia układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH; podejmowanych działań w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów; terminowości i prawidłowości weryfikacji przekazywanych wyników zgłoszonych prac geodezyjnych; stanu usług danych przestrzennych.

(akta kontroli str. 164-342, 348)

Wybór tematów przez WINGiK do kontroli następował na podstawie wskazanych przez GGK priorytetów i zaleceń, a także z inicjatywy własnej WINGiK (przeprowadzono trzy kontrole kompleksowe: powiat Żnin - 2020 r., miasto Bydgoszcz – 2021 r. i powiat Lipno -2023 r.).

(akta kontroli str. 158-159, 165-342, 1041)

WINGiK nie planował zlecenia kontroli oraz nie przewidywał na ten cel środków finansowych. Ponadto nie przeprowadzał kontroli zleconych przez inne podmioty.

Inspektor wyjaśnił m.in., że nie planował zlecenia ww. kontroli, ponieważ brak jest uregulowań prawnych pozwalających na takie zlecenie.

(akta kontroli str. 349, 391)

Wszystkie zaplanowane kontrole były przewidziane do przeprowadzenia w powiatach oraz w miastach na prawach powiatu województwa kujawsko-pomorskiego (za wyjątkiem dwóch kontroli w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego). W okresie objętym kontrolą zaplanowano do przeprowadzenia w 23 powiatach województwa, po dwie kontrole w 17 powiatach/miastach na prawach powiatu oraz po jednej kontroli w pozostałych 6 powiatach/miastach na prawach powiatu.

(akta kontroli str. 165-341, 346)

W 29 z 35 kontroli stwierdzono nieprawidłowości lub uchybienia i sformułowano zalecenia pokontrolne. Spośród tych kontroli:

- w 14 przypadkach zaplanowano przeprowadzenie kolejnej kontroli (po upływie od 11 miesięcy do 44 miesięcy),

²⁸ Dalej: „ZSIN”, o którym mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 października 2022 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2469, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie ZSIN”.

²⁹ Odpowiednio w latach: 2019 – 4; 2020 – 5; 2021 – 9; 2022 – 7; 2023 – 6; 2024 (I półrocze) – 5.

- w 15 przypadkach nie zaplanowano przeprowadzenia kolejnej kontroli³⁰.

(akta kontroli str. 346, 842, 983)

Nie planowano kontroli sprawdzających wykonanie zaleceń pokontrolnych. Ponadto w metodykach kontroli nie sformułowano takich zadań.

Inspektor wyjaśnił m.in., że nie przeprowadzano specjalnych kontroli w celu sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych, ponieważ stwierdzone nieprawidłowości, w jego ocenie, nie miały charakteru krytycznego i nie były na tyle poważne, aby wymagały dodatkowych czynności kontrolnych. Natomiast prowadzony jest monitoring realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych. W przypadku braku przekazania odpowiedzi od kontrolowanego organu, WINGiK telefonicznie egzekwuje powyższe.

(akta kontroli str. 391, 404-667)

Zmiany w planach kontroli były podyktowane wytycznymi GGK (m.in. co do modyfikacji działań priorytetowych w trakcie roku i aktualizacji zakresów kontroli).

(akta kontroli str. 165-342)

3. W latach objętych kontrolą WINGiK nie kontrolował prowadzenia przez starostów sprawozdawczości ze stanu powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Inspektor wyjaśnił m.in., że w kontrolach przeprowadzanych od 2019 r. WINGiK nie sprawdzał przedmiotowych danych, jak również nie prowadził odrębnych kontroli dotyczących sprawozdawczości, jednakże dane zawarte w arkuszach statystycznych były wykorzystywane w ramach czynności kontrolnych do bezpośredniej weryfikacji podanych przez starostów informacji. Ponadto, od 2019 r. w metodyce kontroli, GGK nie uwzględniał tematu dotyczącego kontroli sprawozdawczości. Aktualnie od 2024 r. arkusze powiatowe są rozsyłane, zbierane i sprawdzane bezpośrednio przez GGK.

(akta kontroli str. 350-351)

4. W kontrolowanym okresie WINGiK zrealizował 29 kontroli w trybie zwykłym³¹ oraz 6 kontroli w trybie uproszczonym³². Kontrole realizowali pracownicy Inspekcji. WINGiK nie zlecał kontroli podmiotom zewnętrznym.

Inspektor wyjaśnił m.in., że nie zlecał ww. kontroli, ponieważ brak jest uregulowań prawnych pozwalających na takie zlecenie.

(akta kontroli str. 164, 349, 370, 391)

Szczegółowe badanie 16 kontroli przeprowadzonych przez WINGiK (10 kontroli w trybie zwykłym oraz 6 kontroli w trybie uproszczonym) wykazało m.in., że:

- a) wystąpienia z przeprowadzonych kontroli zawierały szczegółowy opis stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień (łącznie 113);
- b) wszystkie projekty wystąpień zostały podpisane przez kontrolującego i przekazane kierownikom jednostek kontrolowanych, zaś przesyłane wystąpienia pokontrolne zostały podpisane przez WINGiK;

³⁰ Jedną kontrolę zakończono w 2020 r. (Starosta Brodnicki), 5 w 2022 r. (Starosta Inowrocławski, Mogileński, Sępoleński, Wąbrzeski, Prezydent Grudziądz), 5 w 2023 r. (Starosta Lipnowski, Nakielski, Radziejowski, Żniński, Prezydent Torunia), 4 w 2024 r. (Starosta Aleksandrowski, Chełmiński, Golubsko-Dobrzyński, Świecki).

³¹ Odpowiednio w latach: 2019 – 3; 2020 – 4; 2021 – 6; 2022 – 6; 2023 – 5; 2024 (I półrocze) – 5.

³² Odpowiednio w latach: 2020 – 1; 2021 – 3; 2022 – 1; 2023 – 1.

- c) w następstwie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, WINGiK sformułował łącznie 96 zaleceń pokontrolnych, spośród których (według deklaracji podmiotów kontrolowanych przekazanych Inspekcji) zrealizowano 45, w trakcie realizacji znajdowało się 50, zaś w jednym przypadku odstąpiono od realizacji. Przyczyną odstąpienia od realizacji zalecenia był brak możliwości przeprowadzenia działań aktualizacyjnych, w celu ujednolicenia powierzchni graficznej i powierzchni ewidencyjnej działek ewidencyjnych, ponieważ granice znacznej części działek ewidencyjnych pochodziły z wektoryzacji analogowych map ewidencyjnych;
- d) do 3 wystąpień kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli zastrzeżenia dotyczące m.in. zbyt ogólnego opisu nieprawidłowości, sformułowania zaleceń pokontrolnych, które zostały zrealizowane jeszcze w trakcie kontroli. Spośród nich 12 uznano za zasadne, a 21 za niezasadne.
- e) wszystkie zalecenia pokontrolne sformulowano na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień;
- f) w następstwie: 4 kontroli wystawiono ocenę pozytywną, 8 kontroli ocenę pozytywną z uchybieniami, 4 kontroli ocenę pozytywną z nieprawidłowościami;
- g) w przeprowadzonych kontrolach nie stwierdzono prowadzenia przez starostów EGİB w części papierowo (analogowo) bądź bez przeprowadzonej modernizacji ewidencji.

(akta kontroli str. 710, 849)

WINGiK nie uwzględniał w programach kontroli sprawdzenia realizacji wcześniejszych wniosków pokontrolnych ani nie pozyskiwał informacji o aktualnym stanie realizacji zaleceń pokontrolnych będących (według informacji podmiotów kontrolowanych przekazanych Inspekcji po przeprowadzonej kontroli) w trakcie realizacji.

Inspektor wyjaśnił m.in., że nie pozyskiwał systematycznie informacji od podmiotów kontrolowanych o aktualnym stanie realizacji wniosków/zaleceń pokontrolnych, ponieważ przyjęto praktykę, że wiedzę o rzeczywistej realizacji wniosków/zaleceń pokontrolnych uzyskiwano podczas kolejnych kontroli, które np. planuje się na 2025 rok. Uznano taką praktykę za optymalną z uwagi na ograniczoną obsadę kadrową Inspekcji.

(akta kontroli str. 710, 845)

Inspektor wyjaśnił m.in., że wobec nałożonego przez GGK cyklu kontroli i sytuacji kadrowej Inspekcji, kontrole sprawdzające planowano w ograniczonym zakresie przeprowadzić w tych jednostkach, w których nie było wykonanej ponownej oceny EGİB w przeciągu ostatnich 10 lat i po zamknięciu bieżącego cyklu kontroli we wszystkich powiatach. Kontrole sprawdzające planuje przeprowadzić w ograniczonym zakresie, ponieważ z informacji dostępnych na stronach internetowych, np. www.geoforum.pl wynika, że po analizie niezależnych ekspertów, stan EGİB jest obciążony marginalnymi nieprawidłowościami.

(akta kontroli str. 845-846, 879-883)

5. WINGiK nie kontrolował wykonania modernizacji EGiB³³ w obszarach miejskich i powiatach.

Inspektor wyjaśnił m.in., że modernizacja EGiB dla całego województwa, została w całości wykonana przed 2015 r., zaś prawidłowość jej przeprowadzenia Inspekcja zweryfikowała w latach 2010-2018 poprzez kontrole oraz pisemne wystąpienie do wszystkich jednostek.

(akta kontroli str. 352-356, 848)

W okresie objętym kontrolą WINGiK nie sporządzał analiz dotyczących finansowania modernizacji EGiB i stopnia zaawansowania modernizacji, ponieważ zadanie to wykonano przed 2015 r.

(akta kontroli str. 357, 848)

WINGiK nie posiadał informacji o liczbie powiatów, w których dochowano terminów na dostosowanie ZSIN do obowiązujących przepisów prawa, określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach³⁴ i w rozporządzeniu w sprawie ZSIN³⁵.

Inspektor wyjaśnił m.in., że WINGiK nie posiada informacji o liczbie powiatów, w których dochowano ww. terminów, ponieważ nadzór nad funkcjonowaniem ZSIN prowadzi Główny Urząd Geodezji i Kartografii³⁶.

(akta kontroli str. 353, 848)

WINGiK nie przeprowadzał kontroli dostosowania baz danych EGiB do wymagań ZSIN w powiatowych ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, ponieważ dokonały one terminowego włączenia kopii powiatowych zbiorów danych EGiB do centralnego repozytorium ZSIN. 22 z 23 powiatów i miast na prawach powiatu dochowało terminu na przekazanie pierwszej kopii zbiorów danych EGiB (tj. 16 marca 2023 r.)³⁷, zaś jeden (powiat toruński) uczynił to – po monicie WINGiK - 19 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 364-367, 848)

WINGiK nie przeprowadził kontroli dostosowania przez starostów systemów wykorzystywanych do prowadzenia rejestrów włączonych do ZSIN do przepisów rozporządzenia w sprawie ZSIN. Rozporządzenie to wyznaczyło termin ww. dostosowania na 31 grudnia 2024 r. (§ 6 ust. 3).

Inspektor wyjaśnił m.in., że zakres kontroli w 2023 r. i 2024 r. nie obejmował zagadnień w zakresie dostosowania przez starostów systemów wykorzystywanych do prowadzenia rejestrów włączonych do ZSIN do przepisów ww. rozporządzenia,

³³ Tj. zastąpienie rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi, uruchomienie informatycznego systemu umożliwiającego prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych, utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych (zgodnie z obowiązkiem określonym w § 80 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. z 2019 r. poz. 393, obowiązującym do 30 lipca 2021 r.), dalej: „modernizacja EGiB”.

³⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 249 – w wersji obowiązującej do 15 grudnia 2022 r.

³⁵ W wersji obowiązującej od 16 grudnia 2022 r.

³⁶ Dalej: „GUGiK”.

³⁷ Tj. zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie ZSIN.

a tym samym nie był objęty kontrolą. Ponadto nadzór nad funkcjonowaniem ZSIN prowadzi GUGiK.

(akta kontroli str. 369)

6. W okresie objętym kontrolą do WINGiK nie wpłynęły wnioski i odmowy związane z włączeniem dokumentacji z przeprowadzanych modernizacji EGIB do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

(akta kontroli str. 847, 850)

7. W procesie przepływu danych statystycznych wykazywanych przez starostów w formularzach GUGiK (do 2021 r. formularzach GUGiK 3.0), WINGiK do 2023 r. przekazywał do wypełnienia te formularze starostom i prezydentom miast na prawach powiatu, zbierał je, agregował oraz składał arkusz wojewódzki do GGK (co opisano szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości). Od 2024 r. arkusze powiatowe są rozsyłane, zbierane i sprawdzane bezpośrednio przez GGK.

(akta kontroli str. 350-351, 371, 939-942)

Do 2023 r. WINGiK weryfikował ww. dane pod względem kompletności poprzez porównanie ich z arkuszami z lat poprzednich, jak również pod kątem wystąpienia w nich błędów liczbowych lub omyłek pisarskich.

Szczegółowe badanie 25 sprawozdań wykazało, że w 13 z nich WINGiK zidentyfikował i skorygował otrzymane dane (tj. błędy liczbowe).

(akta kontroli str. 350-351, 670-700)

Wobec powiatów, które przekazywały (do roku 2022) błędne sprawozdania z realizacji zadań w obszarze EGIB, WINGiK wskazywał (w formie telefonicznej i mailowej) na zasadność dokonania korekt i wnosił o ponowne przekazanie sprawozdań, a w sprawach mających charakter oczywistej omyłki, samodzielnie dokonywał zmian informując o tym dane starostwo.

(akta kontroli str. 847, 856-861)

Inspektor wyjaśnił m.in., że na corocznych spotkaniach z geodetami powiatowymi i miejskimi była omawiana sprawozdawczość, w tym nieprawidłowości, jakie występowały w arkuszach. Zwracano wtedy uwagę na konieczność rzetelnego i poprawnego wypełniania sprawozdań, w tym weryfikację pod względem błędów rachunkowych.

WINGiK nie przekazywał do innych organów informacji o ww. błędach, gdyż nie uważał tego za konieczne, ponieważ dane były zweryfikowane na poziomie Inspekcji.

(akta kontroli str. 847)

WINGiK otrzymywał informacje od GGK i innych podmiotów w sprawie błędów popełnianych w sprawozdaniach powiatów. Inspektor wyjaśnił m.in., że były to pojedyncze przypadki mające charakter omyłek liczbowych, sygnalizowane roboczo w formie telefonicznej i korygowane na bieżąco. WINGiK nie sporządzał notatek z tych kontaktów, więc obecnie trudno jest ustalić dokładną liczbę korekt. Ponadto, w styczniu 2024 r., WINGiK powiadomiono o błędnych danych w sprawozdaniu 3.0 dotyczących liczby działek ewidencyjnych. WINGiK dokonał weryfikacji w tym zakresie i ustalił, że w danych jednego powiatu wystąpił błąd pisarski. Wobec

powyższego zlecono korektę danych jednostce macierzystej (tj. powiatowi), a poprawione sprawozdanie wojewódzkie przekazał do GGK oraz wnioskodawcom.

(akta kontroli str. 848, 853)

8. WINGiK w okresie 2019-2024 (I półrocze) nie realizował kontroli u przedsiębiorców, co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”. W roku 2019 zakończył kontrolę rozpoczętą w 2018 r. w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę prac geodezyjnych i kartograficznych (w jej wyniku sformułował ocenę negatywną), jednak nie wydał zaleceń pokontrolnych. Inspektor wyjaśnił m.in., że nie było takiego uprawnienia wynikającego z przepisów dotyczących kontroli przedsiębiorcy.

Ponadto WINGiK nie przeprowadził u tego przedsiębiorcy kontroli sprawdzającej, ponieważ – jak wyjaśnił Inspektor – skupiono się na przeprowadzaniu kontroli wynikających z metodyki kontroli określonej przez GGK i z powodu ograniczonych możliwości kadrowych.

(akta kontroli str. 386-388, 814-838, 845)

W konsekwencji tej kontroli WINGiK skierował wniosek o wszczęcie postępowania wyjaśniającego wobec geodety do Kujawsko-Pomorskiego Rzecznika Dyscyplinarnego dla osób wykonujących samodzielnie funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii. Uznano geodetę za winnego popełnienia zarzucanych czynów i wymierzono mu karę nagany.

(akta kontroli str. 864-878)

W 2022 r. GGK przeprowadził w WINGiK w Bydgoszczy kontrolę w trybie zwykłym, którą objęto działalność WINGiK wykonywaną od 1 stycznia 2021 r. do 27 października 2022 r. Działalność tą oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami oraz wydano następujące zalecenia:

- 1) dostosowanie zapisów dokumentów regulujących usytuowanie i organizację KP WINGiK i Kujawsko – Pomorskiej WINGiK w strukturze K-PUW do zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa³⁸;
- 2) podjęcie działań mających na celu wzmocnienie przez K-PWINGiK nadzoru w zakresie usuwania rozbieżności pomiędzy powierzchnią ewidencyjną a powierzchnią wynikającą z geometrii działek ewidencyjnych;
- 3) zweryfikowanie wywiązania się Marszałka z obowiązku wynikającego z § 11 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego³⁹;
- 4) kontynuowanie prowadzenia nadzoru nad procesem utworzenia bazy geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu na obszarze Miasta Włocławek celem dostosowania tej bazy danych do obowiązujących przepisów prawa wynikających z art. 53b uPgiK;
- 5) utrzymanie monitoringu w zakresie przyjmowania do pzgiK operatów technicznych w postaci dokumentu elektronicznego (§ 42 ust. 3 rozporządzenia w sprawie standardów);

³⁸ WINGiK wystąpił do Biura Kadrowo-Organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego o podjęcie działań w tym zakresie.
³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 820 ze zm., dalej: „pzgiK”.

- 6) utrzymanie monitoringu w zakresie realizacji przez poszczególne powiaty zadania polegającego na przeliczeniu baz danych obiektów topograficznych we wszystkich powiatach w związku z wdrożeniem układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH.

(akta kontroli str. 958-966, 850-851)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. WINGiK w sposób nie w pełni rzetelny wypełniał obowiązek planowania kontroli, ponieważ:

- a) nie dokonano zmiany w planie kontroli na 2020 r. zgodnie z zaleceniem GGK, a tym samym nie uzgodniono go z GGK oraz nie został on zatwierdzony przez Wojewodę, co stanowiło naruszenie art. 9 ust. 6 uPgik. GGK nakazał Inspekcji pismem z 24 marca 2020 r. ponowne uzgodnienie planu na 2020 r. w związku z niezakończeniem w 2019 r. kontroli w starostwie golubsko-dobrzyńskim oraz przesunięciem jej zakończenia na 2020 r., co nie było uzgodnione z GGK i nie zatwierdzone przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 291, 295-296, 842-843)

Inspektor wyjaśnił m.in., że WINGiK zwrócił się do GGK o wydłużenia terminu przeprowadzenia kontroli zgodnie z praktyką stosowaną dotychczas. Z uwagi na brak odpowiedzi na to pismo WINGiK uznał za zaakceptowanie wydłużenia terminu kontroli, a tym samym nie zachodziła potrzeba jej ujmowania w planie kontroli na kolejny rok.

(akta kontroli str. 846)

NIK zauważa, że GGK stoi na stanowisku, że w celu zachowania legalności działania organu kontrolującego występuje konieczność ponownego uzgodnienia planu kontroli na 2020 r. uwzględniającego dodatkową realizację kontroli niedokończonych w 2019 r.

(akta kontroli str. 291)

- b) nie uzgodniono z GGK zmienionego i zatwierdzonego przez Wojewodę 9 listopada 2023 r. planu kontroli na 2023 r., co stanowiło naruszenie art. 9 ust. 6 uPgik.

(akta kontroli str. 225, 842-843)

Inspektor wyjaśnił m.in., że nie przesłano ww. planu kontroli osobno do uzgodnienia z GGK, ponieważ pismo GGK zawierało zgodę na zmiany w planie, a brak przesłania zmienionego planu wynikał z niedopatrzenia i z przyjęcia, że było to pomyłką w piśmie GGK. Ponadto GGK przesłano zatwierdzony przez Wojewodę zmieniony plan kontroli na 2023 r., do którego to GGK nie wniósł uwag.

(akta kontroli str. 846)

NIK zauważa, że na konieczność przekazania planu do uzgodnienia wskazał GGK w piśmie z 7 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 225)

- c) WINGiK zaplanował kontrolę na 2020 r. niezgodnie z cyklem określonym przez GGK, tj. nie objął planem wszystkich powiatów zgodnie z trzyletnią częstotliwością

przewodzenia kontroli. Na lata 2019-2020 WINGiK powinien zaplanować skontrolowanie około 2/3 powiatów (tj. ok. 15), tymczasem zaplanował 10.

(akta kontroli str. 284-285, 311, 316, 343, 344-346)

Inspektor wyjaśnił m.in., że WINGiK nie planował kontroli powiatów zgodnie z wymaganą przez GGK częstotliwością, ponieważ nie dysponował odpowiednią obsadą kadrową.

(akta kontroli str. 968, 1000)

NIK zauważa, że GGK kilkakrotnie w pismach kierowanych do WINGiK zwracał uwagę na konieczność uwzględnienia wyznaczonych cykli w planowaniu kontroli.

(akta kontroli str. 281, 285, 311, 316)

2. WINGiK w sposób nierzetelny wypełniał obowiązek prowadzenia kontroli zgodnie z okresowymi planami kontroli wynikającym z art. 12 ust. 1 ustawy o kontroli w zw. z art. 9 ust. 6 uPgik:

a) spośród 30 przeprowadzonych w latach 2019-2024 (I półrocze) kontroli w trybie zwykłym, 22 kontrole nie były określone w planie na dany rok.

(akta kontroli str. 164-347)

Inspektor wyjaśnił m.in., że większość kontroli nie była wpisana do planu kontroli na dany rok, gdyż były one uwzględnione w planach kontroli na lata wcześniejsze i nie stosowano praktyki formalnego przenoszenia ich do planów na rok kolejny, ponieważ zostały rozpoczęte zgodnie z planem kontroli.

(akta kontroli str. 391, 846-847)

NIK zauważa, że w planach kontroli został określony termin przeprowadzenia kontroli, a nie jej rozpoczęcia. Ponadto, GGK wskazał na konieczność ponownego uzgodnienia planu kontroli w przypadku przesunięcia zakończenia kontroli na kolejny rok.

(akta kontroli str. 291)

b) spośród 36 planowanych kontroli, 6 zostało przeprowadzonych niezgodnie z kwartalnym harmonogramem określonym w planie na dany rok: jedną kontrolę rozpoczęto w kolejnym kwartale bez uzgodnienia z GGK (Starosty Żnińskiego), kolejnych pięć nie zakończono w planowanym kwartale (Prezydentów miast Bydgoszczy i Torunia, Starostów powiatów: Włocławskiego, Rypińskiego, Świeckiego).

(akta kontroli str. 842-843)

Inspektor wyjaśnił m.in., że tylko w jednym przypadku rozpoczęcie kontroli nie było poparte harmonogramem, niemniej jednak ustalone terminy w planie kontroli na dany rok miały charakter nieobowiązujący prawnie, lecz instrukcyjny. Brak zakończenia ww. kontroli wg harmonogramu wynikał z ograniczeń kadrowych oraz z racji tego, że są to terminy instrukcyjne.

(akta kontroli str. 967-968)

NIK zauważa, że w planach doprecyzowano okres, w jakim każda kontrola zostanie przeprowadzona wskazując odpowiedni kwartał, co oznacza, że kontrola powinna być w tym okresie przeprowadzona, a nie jedynie rozpoczęta. Ponadto

w żadnym roku planistycznym, WINGiK nie zrealizował wszystkich zaplanowanych na dany rok kontroli, a procent ich realizacji wahał się od 0% w 2021 r. do zaledwie 37% w 2023 r.

(akta kontroli str. 344-346)

- c) WINGiK nie przeprowadził w latach 2019-2020 kontroli powiatów zgodnie z wymaganą przez GGK częstotliwością, tj. jedynie 7 z 15 (z około 2/3 powiatów).

(akta kontroli str. 284-285, 316, 344-346)

Inspektor wyjaśnił m.in., że nie przeprowadził w latach 2019-2020 kontroli powiatów zgodnie z wymaganą przez GGK częstotliwością, ponieważ nie dysponował odpowiednią obsadą kadrową.

(akta kontroli str. 967-968)

3. WINGiK w okresie objętym kontrolą nie w pełni realizował zadanie określone w art. 7 ust. 1 pkt 4 uPgik w zakresie dotyczącym kontroli przedsiębiorców⁴⁰, ponieważ nie planował i nie realizował takich kontroli.

(akta kontroli str. 386-388)

Inspektor wyjaśnił, że nie planował i nie realizował kontroli przedsiębiorcy w uwagi na małą jej efektywność. Ponadto w przedmiotowym okresie GGK nie wskazywał na konieczność przeprowadzenia takich kontroli. Znacznie skuteczniejszym jest przeprowadzenie weryfikacji prac geodezyjnych włączonych do Państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w trakcie kontroli prowadzonych w starostwach powiatowych i miastach na prawach powiatu obejmujących prawidłowość stosowania art. 12b uPgik. Aktualnie przepisy dotyczące kontroli przedsiębiorcy wprowadziły wiele ograniczeń, choćby czasowych, które mając na względzie specyfikę kontrolowania prac geodezyjnych wielce ją utrudniają, co podważa celowość prowadzenia takich kontroli. Kontrole należy przeprowadzać w siedzibie, zatem dotyczyć mogą tylko części wykonywanych prac np. prawidłowości dokonywanych obliczeń geodezyjnych, czy sporządzania i kompletowania dokumentacji technicznej. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono w podległych jednostkach cztery kontrole, w trakcie których skontrolowano wiele operatów technicznych. W trakcie takich kontroli powoływany jest biegły, który przeprowadza czynności kontrole w terenie w zakresie prawidłowości wykonania prac geodezyjnych, także pracownicy Inspekcji dokonują weryfikacji wybranych prac geodezyjnych kameralnie oraz w terenie. W wyniku tak przeprowadzonych kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości, a w stosunku do kierowników prac geodezyjnych zostały złożone wnioski o przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej. W ocenie WINGiK przeprowadzanie takich kontroli jest o wiele efektywniejsze i przynosi lepsze rezultaty dotyczące poprawy jakości prac geodezyjnych. Inspektor wyjaśnił, że powodem braku kontroli u przedsiębiorcy nie były względy finansowe.

(akta kontroli str. 387)

NIK zauważa, że jednym z zadań służby geodezyjnej i kartograficznej jest

⁴⁰ Przeprowadził jedną kontrolę (w 2019 r.) w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę prac geodezyjnych i kartograficznych, do czego był upoważniony na podstawie art. 9 ust. 2 uPgik.

kontrolowanie przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii, zaś na zasadność przeprowadzenia takich kontroli wskazują wyniki kontroli przedsiębiorcy z 2019 r.

(akta kontroli str. 814-838)

4. WINGiK przekazywał do Urzędu Wojewódzkiego nierzetelne sprawozdania roczne dotyczące miernika „stosunek liczby kontroli przeprowadzonych do liczby kontroli zaplanowanych”. I tak, w sprawozdaniu za 2019 r. wykazał 75%, podczas gdy w rzeczywistości osiągnął 25%; w sprawozdaniu za 2021 r. wykazał 25%, podczas gdy w rzeczywistości osiągnął 0%, w sprawozdaniu za 2022 r. wykazał 50%, podczas gdy w rzeczywistości osiągnął 38%, w sprawozdaniu za 2023 r. wykazał 43%, podczas gdy w rzeczywistości osiągnął 14%.

(akta kontroli str. 346, 929-930, 933-938)

Inspektor wyjaśnił m.in., że przekazywał ww. sprawozdania przyjmując do 2019 r. za kontrole przeprowadzone te, które rozpoczęły się w roku ubiegłym i ich zakończenie było w kolejnym roku kalendarzowym. Natomiast od 2020 do 2023 r. do obliczeń miernika brano pod uwagę kontrole z planu kontroli na dany rok, gdzie wystosowano już m.in. wystąpienie pokontrolne lub jego projekt.

(akta kontroli str. 850)

NIK zauważa, że rzetelnie sprawozdając wykonanie wartości miernika, WINGiK powinien uwzględniać jedynie kontrole zakończone w danym roku budżetowym.

5. WINGiK nierzetelnie weryfikował przekazywane mu przez powiaty sprawozdania roczne „GUGiK-3.00 – Sprawozdanie o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji”⁴¹:

- a) w sprawozdaniu miasta Bydgoszcz za 2019 rok, w wierszach nr 62, 66 i 68 wykazano „0”, podczas gdy powinno być „489”;
- b) w sprawozdaniach miasta Bydgoszcz za 2020 i 2021 rok w wierszu 70 wpisano „489” podczas gdy powinno być „0”, natomiast w wierszach nr 62, 66 i 68 wpisano „0”, podczas gdy powinno być „489”;
- c) w sprawozdaniach powiatu nakielskiego za lata 2019, 2020 i 2021, w wierszu nr 64 wykazano „0”, podczas gdy powinno być „140”;
- d) w sprawozdaniach powiatu żnińskiego za rok 2019, w wierszu nr 64 wykazano „0”, podczas gdy powinno być „140”;
- e) w sprawozdaniu powiatu mogileńskiego za 2019 r., w wierszu nr 25 wpisano liczbę „67243”, podczas gdy powinno być „0”.

W konsekwencji powyższego, WINGiK przekazał do GGK nierzetelne sprawozdania zbiorcze za województwo kujawsko-pomorskie za lata 2019-2021.

(akta kontroli str. 1045-1068)

Inspektor wyjaśnił m.in., że powyższe błędy wynikały z przekazania przez ww. jednostki sprawozdań zawierających błędne dane (co było wynikiem omyłek lub

⁴¹ Dalej: „Sprawozdania”.

niewłaściwej interpretacji treści sprawozdań oraz objaśnień GUGiK) oraz z braku wystarczającej weryfikacji sprawozdań przekazywanych Inspekcji przez powiaty.

(akta kontroli str. 1043-1044)

OCENA CZĄSTKOWA

WINGiK kontrolował działania organów administracji geodezyjnej i kartograficznej w obszarze EGiB, na co wskazuje m.in.: przeprowadzanie kontroli zgodnie z metodyką kontroli ustalaną przez GGK, zamieszczanie w wystąpieniach pokontrolnych szczegółowego opisu stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, formułowanie zaleceń pokontrolnych. Niemniej jednak, planowanie kontroli było częściowo nieprawidłowe m.in. z powodu nieuwzględniania w planach kontroli niezakończonych w poprzednim roku. WINGiK nie w pełni realizował zadanie w zakresie dotyczącym kontroli przedsiębiorców, ponieważ nie planował i nie przeprowadzał takich kontroli. Ponadto nierzetelnie weryfikował przekazywane mu sprawozdania i w konsekwencji przekazywał częściowo błędne dane do GGK. Dobrą praktyką było wykorzystywanie wiedzy pochodzącej ze skarg i wniosków do organizowanych przez Inspekcję szkoleń.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zapewnienie, aby przyjęcie delegowanych uprawnień przez pracowników Inspekcji było każdorazowo potwierdzone przez nich podpisem.
2. Podjęcie skutecznych działań zapewniających optymalną realizację wszystkich zadań nadzorczych nałożonych na Inspekcję.
3. Rzetelne planowanie kontroli, w tym planowanie zgodnie z cyklami określonymi przez GGK.
4. Rzetelne prowadzenie kontroli zgodnie z okresowymi planami kontroli.
5. Przeprowadzanie kontroli u wykonujących prace geodezyjne przedsiębiorców.
6. Przekazywanie rzetelnych sprawozdań rocznych dotyczących miernika „stosunek liczby kontroli przeprowadzonych do liczby kontroli zaplanowanych”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 16 października 2024 r.

Kontrolerzy
(-) Leszek Murat
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

(-) Mariusz Pietraszek
inspektor kontroli państwowej

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: (-) p.o. Dyrektor Tomasz Sobecki