



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.20.2.2024

Pan
Zbigniew Domagała
Dolnośląski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru
Geodezyjnego i Kartograficznego

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
pl. Powstańców Warszawy 1
50-153 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzka Inspekcja Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we Wrocławiu, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Domagała, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, od 4 stycznia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Alicja Meusz, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, w okresie od 1 lipca 2010 r. do 3 stycznia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Radosław Kujawiński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWR/108/2024 z 18 lipca 2024 r. 2. Ryszard Puchala, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/117/2024 z 19 sierpnia 2024 r. 3. Marta Okrasa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/120/2024 z 22 sierpnia 2024 r. 4. Rafał Wojtko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/124/2024 z 2 września 2024 r. 5. Karolina Pawlun, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/123/2024 z 2 września 2024 r.

(akta kontroli: str. 1-10, 19, 98)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2024 (I półrocze) Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego³, jako kierownik inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, nie w pełni realizował przynależne mu kompetencje własne, wynikające z przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴. Na podstawie art. 9 ust. 2 w związku art. 7b ust. 1 pkt 2 uPgik. przeprowadzał kontrole działań administracji geodezyjnej i kartograficznej. Nie planował i nie przeprowadzał jednak kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne, tj. nie wykonywał kompetencji, o której mowa w art. 9 ust. 2 w związku z art. 7b ust. 1 pkt 1 lit. a uPgik, a zarazem uszczegółowiającego tę kompetencję zadania wynikającego z Regulaminu Organizacyjnego⁵ Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu⁶.

Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna⁷ nie przeprowadzała kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii, mimo że było to konkretnie wyodrębnionym obowiązkiem na działającym w niej Samodzielnym Stanowisku do Spraw Planowania Budżetu i Finansów oraz Nadzoru i Kontroli Wykorzystania Dotacji.

DWINGiK rzetelnie planował i co do zasady zgodnie z obowiązującymi przepisami przeprowadzał kontrole organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. W tym zakresie dopuszczono do praktyki podpisywania dokumentów pokontrolnych z kontroli DWINGiK przez Wojewodę Dolnośląskiego⁸ lub Wicewojewodę, a nie przez Inspektora, co było działaniem niezgodnym z art. 7b ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. a uPgik.

DWINGiK rzetelnie rozpatrywał otrzymywane skargi dotyczące obszaru ewidencji gruntów i budynków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja i funkcjonowanie Wojewódzkich Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Opis stanu faktycznego

W województwie dolnośląskim zadania z zakresu administracji rządowej w obszarze geodezji i kartografii, w tym z zakresu związanego z funkcjonowaniem Ewidencji Gruntów i Budynków¹⁰, wykonywał DWINGiK. Działał on jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie nieposiadający własnego aparatu pomocniczego. Do obsługi DWINGiK utworzono w DUW odrębną komórkę organizacyjną – WIGiK. Było to zgodne z art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹¹. W latach 2019-2024

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną kontrolowanej działalności w formie opisowej.

³ Dalej: DWINGiK lub Inspektor.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, dalej: uPgik.

⁵ Załącznik do zarządzenia nr 166 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (ze zm.), dalej: Regulamin DUW.

⁶ Dalej: DUW.

⁷ Dalej: WIGiK lub Inspekcja.

⁸ Dalej: Wojewoda.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: EGIB.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 190, dalej: ustawa o wojewodzie.

(I półrocze), WIGiK działała w strukturze DUW jako wyodrębniona komórka organizacyjna podlegająca bezpośrednio Wojewodzie. Pracą Inspekcji kierował DWINGiK. Działalność WIGiK nie została uregulowana w odrębnym akcie normatywnym. Szczegółowy zakres jej zadań wynikał z Regulaminu DUW. W latach 2019-2024 (I półrocze) w strukturze Inspekcji funkcjonowały dwa oddziały: [1] Kontroli Geodezyjnej i Kartograficznej oraz [2] Orzecznictwa i Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego¹². Ponadto, w jej skład wchodziło Samodzielne Stanowisko do Spraw Planowania Budżetu i Finansów oraz Nadzoru i Kontroli Wykorzystania Dotacji. Określony w Regulaminie DUW zakres zadań WIGiK odpowiadał ustawowemu zakresowi zadań wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, wskazanemu w art. 7b uPgik.

Działalność WIGiK nie została uregulowana w formie wewnętrznego aktu normatywnego, np. w regulaminie. Mając na względzie zadania wykonywane w tej komórce organizacyjnej, a w szczególności fakt, że Inspektor pełni funkcję organu administracji rządowej oraz posiada ustawowe kompetencje kontrolne, mimo że Inspekcja pozostaje w strukturze Urzędu, zasady jej działalności powinny zostać uregulowane bardziej szczegółowo niż tylko poprzez syntetyczne wymienienie zadań na szczeblu Regulaminu DUW. W szczególności regulacja taka mogłaby obejmować zasady: [1] kierowania Inspekcją, w tym zasady zastępowania Inspektora, zakres jego kompetencji i odpowiedzialności, [2] przeprowadzania kontroli zewnętrznej, [3] podpisywania pism, [4] rozpatrywania załatwiania skarg i wniosków, [5] planowania i realizacji zadań obronnych wykonywanych w czasie pokoju.

(akta kontroli: str. 335)

W latach 2019-2024 (I półrocze) wszyscy pracownicy WIGiK wykonujący zadania Inspekcji mieli wyodrębnione zakresy obowiązków i byli zatrudnieni w DUW¹³. Wszystkie osoby zatrudnione w Inspekcji posiadały kwalifikacje odpowiadające opisom stanowisk pracy, przy czym uprawnienia geodezyjne posiadało siedmiu pracowników, z tego dwóch wykonujących czynności kontrolne. W dwóch przypadkach, w zakresie czynności pracowników WIGiK ujęto zadania spoza kompetencji WIGiK. DWINGiK wyjaśnił, że wykonanie przez pracowników WIGiK obowiązków nie związanych bezpośrednio z ustawowym zakresem działania Służby Geodezyjnej nie wpływa na pracę WIGiK.

(akta kontroli: str. 21, 22-54, 96)

Kwalifikacje, uprawnienia oraz doświadczenie zawodowe osób pełniących w DUW, w latach 2019-2024 (I półrocze), funkcję DWINGiK odpowiadały wymaganiom określonym w rozporządzeniu 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 gminni¹⁴.

(akta kontroli: str. 21, 58-63, 92, 97)

W okresie objętym kontrolą do prowadzenia wszystkich spraw z zakresu geodezji i kartografii, w tym do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu WIGiK, Inspektor upoważnił jedną osobę – kierownika ONG. Upoważnienia udzielono w formie pisemnej 21 stycznia 2019 r. na czas pełnienia funkcji kierownika ONG. W chwili wydania i w okresie ważności upoważnienia kierownik ONG spełniała wymagania jak dla DWINGiK. Inspektor nie przekazywał swoich uprawnień, w zakresie kontroli i nadzoru, innym pracownikom DUW.

¹² Dalej odpowiednio: KGK i ONG.

¹³ Na podstawie umów o pracę zawartych między DUW reprezentowanych przez Dyrektora Generalnego, a pracownikiem.

¹⁴ Dz. U. Nr 249 poz. 2498.

DWINGiK wyjaśnił, że w latach 2019-2024 (I półrocze) nie występowały trudności w funkcjonowaniu WIGiK, których źródłem byłoby umiejscowienie tej Inspekcji w strukturze organizacyjnej DUW.

(akta kontroli: str. 20)

W planach zatrudnienia DUW na lata 2019-2023 dla WIGiK przewidziano, łącznie z DWINGiK, 17 etatów, z których w kolejnych latach obsadzono: [1] w 2019 r. – 17, [2] w 2020 r. – 16, [3] w 2021 r. – 16, [4] w 2022 r. – 16, [5] w 2023 r. – 15.

W przypadku stanowisk związanych z przeprowadzaniem czynności kontrolnych (KGK)¹⁵ zapewniono pełną obsadę kadrową. W przypadku ONG obsadzono sześć z siedmiu etatów. Od 2020 r. wakowało stanowisko inspektora wojewódzkiego ds. orzecznictwa i nadzoru w zakresie ewidencji gruntów i budynków¹⁶.

Do 10 kwietnia 2024 r. Dyrektor Generalny DUW ogłosił i zrealizował 33 nabory na wakujące w Inspekcji od 2020 r. stanowiska pracy. Na trzy z nich zgłosili się kandydaci, którzy pozytywnie przeszli nabór, jednak ostatecznie zrezygnowali z uwagi na wysokość zaproponowanego wynagrodzenia¹⁷. Jednocześnie od grudnia 2023 r. osoba zajmująca stanowisko inspektora wojewódzkiego ds. koordynacji i kontroli w zakresie geodezji i kartografii przebywała na długoterminowym zwolnieniu lekarskim.

DWINGiK wyjaśnił w tej sprawie, że mając na względzie, iż prowadzenie kontroli oraz realizowanie spraw, o których mowa powyżej, wymagają specjalistycznej wiedzy z zakresu geodezji i kartografii, powinny one być wykonywane przez osoby posiadające uprawnienia zawodowe (przynajmniej w jednym z zakresów, o których mowa w art. 43 pkt 1 i 2 uPgik). DWINGiK wyjaśnił także, że organy administracji wykonują swoje zadania przy pomocy wyspecjalizowanych geodetów województw (marszałkowie województw) i geodetów powiatowych (starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu) – art. 6a ust. 1 pkt 2 uPgik. Zarówno geodeci województw, jak i geodeci powiatowi, również powinni spełniać określone przepisami prawa wymagania, w tym posiadać uprawnienia zawodowe, o których mowa w art. 43 pkt 1 i 2 uPgik. Zatem kontrole tych organów powinny prowadzić osoby posiadające tożsame kwalifikacje, w szczególności posiadać stosowne uprawnienia zawodowe. To samo dotyczy przeprowadzania weryfikacji i kontroli zgodności wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami uPgik oraz posiadania uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii¹⁸.

Zadania, o których mowa wyżej wykonywali pracownicy KGK¹⁹, gdzie według stanu na 30 września 2024 r. pracowało sześć osób, w tym pięć osób posiadało wyższe wykształcenie geodezyjne, a dwie uprawnienia zawodowe, w tym kierownik KGK. DWINGiK wyjaśniał, że w KGK był wakat na stanowisku inspektora wojewódzkiego do spraw państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, gdzie wymagane było posiadanie przynajmniej jednego z zakresów uprawnień zawodowych, o których mowa w art. 43 pkt 1 i 2 uPgik. Kierowane przez DWINGiK wnioski o ogłoszenie naboru były zgodne z opisem powyższego stanowiska pracy, zatwierdzonego przez DWINGiK oraz Dyrektora Generalnego DUW. W punkcie 13 tego dokumentu wskazano, iż wymagane było wykształcenie geodezyjne oraz posiadanie uprawnień zawodowych w zakresie: 1) geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe,

¹⁵ W tym u przedsiębiorców.

¹⁶ Do objęcia tego stanowiska wymagane jest posiadanie przynajmniej jednego z zakresów uprawnień zawodowych do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii.

¹⁷ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych ogłoszono 35 naborów, nie doszło do zatrudnienia pracownika.

¹⁸ W opinii DWINGiK, skoro weryfikowane są działania osób posiadających uprawnienia zawodowe – kierowników prac geodezyjnych (m.in. poprawność wykonania pracy geodezyjnej) osoba, która dokonuje takiej weryfikacji powinna posiadać tożsame kwalifikacje co osoba, której działania są weryfikowane i kontrolowane.

¹⁹ Stosownie do zapisów § 53 ust. 1 Regulaminu DUW.

realizacyjne i inwentaryzacyjne lub 2) rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych. Z uwagi na rzeczywiste potrzeby Inspekcji w zakresie realizacji zadań dotyczących kontroli i sprawdzania wykonania prac geodezyjnych, niezbędne było zatrudnienie osoby o powyższych kwalifikacjach.

Z oświadczenia Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego działającego w zastępstwie Dyrektora Generalnego DUW w sprawie nieskuteczności naborów na stanowisko inspektora wojewódzkiego ds. orzecznictwa i nadzoru, wynikało, że przyczyną braku zainteresowania podjęciem pracy na tym stanowisku była niska atrakcyjność finansowa oferty w stosunku do niezbędnych wymagań. Z oświadczenia tego wynikało także, iż wysokość oferowanego wynagrodzenia zasadniczego była w latach 2020-2023 sukcesywnie podnoszona, to jednak kwota wynagrodzenia nie była akceptowana przez kandydatów.

Wynagrodzenie oferowane na przedmiotowym stanowisku wynosiło w 2020 r. 4 094,40 zł brutto, a do roku 2023 zwiększono je do kwoty 5 051,18 zł brutto. Kwoty ustalono z zastosowaniem mnożnika kwoty bazowej, zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁰.

Od marca 2024 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 4 października 2024 r., nieobsadzone pozostawało Samodzielne Stanowisko do Spraw Planowania Budżetu i Finansów oraz Nadzoru i Kontroli Wykorzystania Dotacji.

W latach 2019-2024 (III kwartał) w WIGiK pracowały dwie osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy.

(akta kontroli: str. 56, 336-348)

W latach 2019-2023 (I półrocze) Inspekcja funkcjonowała w ramach struktury i w ramach budżetu (rozdział 750011) DUW i nie konstruowano tam odrębnego planu finansowego. W okresie objętym kontrolą DWINGiK nie wnioskował do Wojewody o środki na zadania kontrolne. Ze względu na zespolenie organizacyjne, środki na działalność Inspekcji pochodziły z budżetu Wojewody.

W okresie objętym kontrolą, DWINGiK dwukrotnie pisemnie wnioskował o zwiększenie pamięci fizycznej RAM na komputerach poszczególnych pracowników oraz zakup dodatkowych monitorów. W I półroczu 2024 r. Inspektor złożył również zapotrzebowanie na sprzęt komputerowy na potrzeby Inspekcji.

Wojewoda corocznie – po otrzymaniu projektu budżetu – wnioskował do Ministra Finansów o zwiększenie środków na wydatki bieżące z przeznaczeniem dla WIGiK na dostosowanie prowadzonego przez starostów powiatowych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego do obowiązujących standardów (informatyzacja, cyfryzacja, tworzenie i modernizacja baz danych oraz pokrycie kosztów utrzymania stanowisk pracy pracowników samorządowych realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej).

Wysokość środków finansowych na wynagrodzenia pracowników Inspekcji wyniosła: [1] w 2019 r.: 1 904,1 tys. zł (w tym na realizację zadań określonych w uPgik – 1 058,9 tys. zł, a na prowadzenie kontroli – 845,2 tys. zł); [2] w 2020 r.: 1 920,3 tys. zł (w tym na realizację zadań określonych w uPgik – 1 055,0 tys. zł, a na prowadzenie kontroli – 865,3 tys. zł); [3] w 2021 r.: 1 981,2 tys. zł (w tym na realizację zadań określonych w uPgik – 1 057,1 tys. zł, a na prowadzenie kontroli – 924,1 tys. zł); [4] w 2022 r.: 2 013,4 tys. zł (w tym na realizację zadań określonych w uPgik – 1 064,0 tys. zł, a na prowadzenie kontroli 949,4 tys. zł); [5] w 2023 r.: 2 176,0 tys. zł (w tym na realizację zadań określonych w uPgik – 1 115,0 tys. zł, a na prowadzenie

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 409.

kontroli – 1 061,0 tys. zł); [6] w 2024 r.²¹ 2 742,0 tys. zł (w tym na realizację zadań określonych w uPgik – 1 290,0 tys. zł, a na prowadzenie kontroli – 1 452,0 tys. zł).

(akta kontroli: str. 95, 406)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

WIGiK funkcjonowała w strukturze DUW jako odrębna komórka organizacyjna, co było zgodne z art. 53 ust. 3 ustawy o wojewodzie. W Regulaminie DUW określono zadania WIGiK, przy czym nie uregulowano jej działalności w formie odrębnego wewnętrznego aktu normatywnego. Nie wprowadzono również aktem normatywnym stosowanych w Inspekcji rozwiązań służących redystrybucji środków publicznych na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Organizacja i zasoby WIGiK umożliwiały wykonywanie kompetencji i zadań DWINGiK w zakresie obejmującym przeprowadzanie kontroli działań administracji geodezyjnej i kartograficznej. Jednocześnie, według NIK, gdyby Inspektor wykonywał także kompetencje i zadania związane z kontrolowaniem przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne, należyte wywiązywanie się ze wszystkich obowiązków, przy uwarunkowaniach kadrowo-organizacyjnych występujących w okresie objętym kontrolą, byłoby znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Sposób przyjmowania, ewidencjonowania oraz rozpatrywania i załatwiania skarg oraz wniosków zorganizowano w WIGiK stosownie do wymagań wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²².

W latach 2019-2024 (I półrocze) do DWINGiK wpłynęło ogółem 75 skarg, z tego 52 odnotowano w rejestrze skarg i wniosków załatwianych bezpośrednio, pozostałe 23 w rejestrze skarg przekazanych według właściwości do załatwienia. W okresie objętym kontrolą rozpatrzono ogółem 75 skarg z których 20, załatwianych we własnym zakresie, uznano za zasadne. Skarg związanych z prowadzeniem EGIB było ogółem 26, zasadność skargi potwierdzono w dziewięciu przypadkach, nie było skarg związanych z modernizacją EGIB.

Skargi rozpatrywano i odpowiedzi udzielano w terminach określonych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³. W 20 przypadkach, skargę rozpatrzono w terminie dłuższym niż wskazany w art. 35 § 3 Kpa, termin miesięczny. W tych przypadkach stosowano się do wymogów wskazanych w art. 36 Kpa, tj. zawiadamiano skarżących o braku możliwości załatwienia sprawy w ciągu miesiąca. Tematyka skarg obejmowała przede wszystkim sprawy utrzymania operatu ewidencji gruntów i budynków w stanie aktualności, weryfikacji operatu technicznego, zaniedbań lub nienależytego wykonania zadań przez starostę dotyczących udostępniania i przyjmowania materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

W latach 2019-2024 (I półrocze) DWINGiK nie modyfikował swoich planów kontrolnych na podstawie informacji pochodzących ze skarg. W związku ze skargami wszczęto dwa postępowania kontrolne w trybie uproszczonym, jedno w 2020 r. (sprawa dotyczyła weryfikacji wyników prac geodezyjnych) i jedno w 2023 r. (sprawa dotyczyła niewłaściwej obsługi zgłoszenia pracy geodezyjnej).

(akta kontroli: str. 99-172)

²¹ Według stanu na dzień 6 sierpnia 2024 r.

²² Dz. U. Nr 5 poz. 46.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: Kpa.

Kontynuacją działań DWINGiK po załatwieniu skarg były kierowane do starostów zalecenia sformułowane w oparciu o analizy przedstawionych w skardze zarzutów. W latach 2019-2024 (I półrocze) wystosowano do starostów osiem tego rodzaju pism, tj. dwa w 2021 r., trzy w 2022 r. dwa w 2023 r. i jedno w 2024 r.

Przedmiotem zaleceń była w szczególności aktualizacja ewidencji gruntów oraz obsługa zgłaszanych prac geodezyjnych. Zalecano by w sytuacji, gdy brak było możliwości aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków w drodze czynności materialno-technicznej, organ winien przeprowadzić w tej sprawie postępowanie administracyjne i wydać stosowne orzeczenie. W zakresie zgłaszania prac geodezyjnych zalecano, aby weryfikacja wyników tych prac realizowana była rzetelnie przez podległych pracowników, w zgodzie z obowiązującymi przepisami. O wykonaniu zaleceń starostowie informowali DWINGiK we wskazanym przez niego terminie.

(akta kontroli: str. 349-405)

Z wyjaśnień udzielonych przez DWINGiK wynikało, że w sprawach skargowych dotyczących EGiB nie było przypadku by zachodziła potrzeba wszczęcia kontroli. W celu rozpatrzenia zasadności wniesionej skargi przeprowadzano postępowania wyjaśniające. Informacje dotyczące wniesionych skarg wykorzystywano w toku bieżącej działalności kontrolnej Inspekcji, m.in. przy opracowaniu tematyki kontroli dla tej jednostki.

(akta kontroli: str. 215-218, 349-405)

Z analizy próby dokumentacji obejmującej przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwienie sześciu skarg dotyczących spraw związanych z prowadzeniem EGiB, po jednej z lat 2019-2024 (I półrocze) wynikało, że: [1] w żadnym przypadku skarga nie została pozostawiona bez rozpoznania; [2] odpowiedzi na skargę udzielano średnio po upływie 50 dni licząc od daty wpływu do Inspekcji; [3] w przypadku niez załatwienia sprawy w terminie miesięcznym, stosownie do art. 36 Kpa, powiadomiono o tym fakcie skarżącego, podając przyczyny zwłoki wskazując przy tym nowy termin załatwienia sprawy; [4] w każdym takim przypadku pouczone skarżącego o prawie do wniesienia ponaglenia; [5] przedłużenie terminu załatwiania skargi uzasadniano w szczególności, skomplikowanym charakterem sprawy i koniecznością dokonania czasochłonnej analizy obszernego materiału dowodowego, a także koniecznością pozyskania lub uzupełnienia materiału dowodowego. W badanej próbie DWINGiK potwierdził zasadność trzech skarg, a trzy uznał za niezasadne. We wszystkich przypadkach zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi skierowano do skarżącego i do właściwego organu. We wszystkich przypadkach odpowiedzi zawierały określone w art. 238 Kpa elementy, tj. wskazano, że: organem rozpatrującym skargę był DWINGiK, w jaki sposób skarga została załatwiona. Odpowiedzi na skargi zawierały podpis, z podaniem imienia nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi, oraz, w przypadku uznania skargi za bezzasadną, pouczenie o którym mowa w art. 239 ust. 1 Kpa.

(akta kontroli: str. 349-405)

Ponadto, analizie poddano dokumentację ośmiu skarg dotyczących wpisów zawartych w EGiB i przekazanych do załatwienia według właściwości do innych organów. We wszystkich tych przypadkach skargi przekazano do załatwienia starostom na podstawie art. 231, w związku z art. 234 pkt 1 Kpa. W tych przypadkach odpowiedzi na skargę udzielano średnio po upływie 12 dni od daty wpływu do DWINGiK.

(akta kontroli: str. 349-405)

W latach 2019-2024 (I półrocze) DWINGiK planował kontrole działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. Opracowane przez DWINGiK okresowe, roczne, plany kontroli na lata 2019-2024, przed ich zatwierdzeniem przez Wojewodę,

zostały uzgodnione z Głównym Geodetą Kraju²⁴. Tej samej procedurze podlegały zmiany w planach kontroli. Wszystkie kontrole zaplanowano do przeprowadzenia we własnym zakresie, nie planowano prowadzenia kontroli w systemie zleconym.

(akta kontroli: str. 173-210)

Kontrole, w starostwach powiatowych, zgodnie z zaleceniami GGK, planowano w cyklu trzyletnim²⁵, a od 2020 r. w cyklu czteroletnim²⁶. Na lata 2019-2024 (I półrocze) zaplanowano przeprowadzenie w starostwach powiatowych 41 kontroli problemowych i 32 kontroli sprawdzających, w kolejnych latach było to odpowiednio 15, pięć, pięć, pięć, siedem i pięć kontroli problemowych oraz odpowiednio cztery, sześć, siedem, siedem, pięć i trzy kontrole sprawdzające. W planach nie uwzględniano szacunkowej liczby kontroli doraźnych.

Nie planowano kontroli powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej²⁷. Z wyjaśnień DWINGiK złożonych w sprawie planowania kontroli wynikało, że PODGiK jako element centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie został wymieniony w art. 9 ust. 2 uPgik jako odrębny podlegający kontroli wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego podmiot i jako taki nie jest odrębnie uwzględniany w planach kontroli. Kontrolę PODGiK prowadzi się w ramach kontroli problemowych.

Nie planowano kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 9-17, 219-240)

W latach 2019-2024 (I półrocze) DWINGiK nie przeprowadzał odrębnie zorganizowanych postępowań kontrolnych obejmujących wykonanie przez starostów obowiązków sprawozdawczych ze stanu powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ze stanu prowadzenia EGIB.

DWINGiK wyjaśnił, że w związku z umieszczeniem prac geodezyjnych i kartograficznych w „Programie badań statystycznych statystyki publicznej”, nadzoruje on zarówno sprawozdawczość cykliczną wynikającą z przepisów prawa, jak i sprawozdawczość wskazaną starostom przez GGK. Działania te podejmowane są stosownie do art. 40 ust. 3a uPgik²⁸. DWINGiK podał, że uwzględnia przy tym zalecenia kierowane przez organ centralny w sprawie sprawozdawczości realizowanej przez starostów i marszałka województwa. Z wyjaśnień DWINGiK wynikało ponadto, że w latach 2019-2023 weryfikacja powiatowych formularzy polegała na sprawdzeniu formalnej poprawności sprawozdań, porównaniu danych do okresów poprzedzających, a także sprawdzeniu zgodności danych z informacjami zawartymi w innych sprawozdaniach, ankietach w konfrontacji z ustaleniami prowadzonych kontroli. DWINGiK wyjaśnił również, że w razie stwierdzenia błędów bądź niespójności danych, kontaktowano się telefonicznie z geodetami powiatowymi, a następnie odpowiednie formularze były poprawiane. Po akceptacji formularzy powiatowych przez DWINGiK, generowano formularze wojewódzkie i przesyłano oba rodzaje formularzy do GGK. Od 2024 r., decyzją GGK, formularze powiatowe

²⁴ Dalej: GGK.

²⁵ Pismo GGK z 30 października 2019 r., znak: NG-NiK.920.25.20149.JP – cykl 3-letni liczony od 2019 r.

²⁶ Pismo GGK z 12 listopada 2020 r., znak: NG-SiK.920.15.2020.JZ – zmiana na cykl 4-letni, pismo GGK z 27 października 2021 r., znak: NG-NiK.920.34.2021.AA – kontynuacja cyklu oraz pismo GGK z 12 kwietnia 2024 r., znak: NG-NiK.920.90.2023.

²⁷ Dalej: PODGiK.

²⁸ Nadzór nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego należy do GGK, a w zakresie wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych oraz powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, także do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

przesyłane są przez starostów bezpośrednio do tego organu²⁹, który doraźnie zwraca się do DWINGiK o ich weryfikację³⁰.

Z wyjaśnień DWINGiK wynikało także, iż na polecenie GKG monitoruje i weryfikuje on sprawozdania przekazywane przez starostów. W dniu 7 października 2021 r. DWINGiK wystosował pismo do nadzorowanych i kontrolowanych organów administracji geodezyjnej, w którym zalecił kierowanie wszelkiej korespondencji prowadzonej przez organy z GKG do wiadomości DWINGiK. Niezależnie od organu centralnego, DWINGiK prowadził własne analizy z przekazywanych przez starostów danych dotyczących m.in. terminów przeprowadzonych weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych, uporządkowania rejestrów zgłoszonych prac geodezyjnych przed 31 lipca 2020 r., wpływów za udostępnianie materiałów zasobu państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz kosztów związanych z prowadzeniem zasobu. Przekazywane przez starostów dane i informacje były sprawdzane i analizowane przez DWINGiK.

(akta kontroli: str. 216-218)

W 2020 r., 2022 r. i 2024 r., w uzgodnieniu z GKG i po zatwierdzeniu przez Wojewodę, DWINGiK dokonał zmian w pierwotnych, uzgodnionych i zatwierdzonych, wersjach okresowych planów kontroli. Z okresowego planu kontroli na 2020 r. wykreślono trzy kontrole (w starostwach powiatowych w: Kłodzku, Jaworze i Środzie Śląskiej) przewidziane do przeprowadzenia w okresie od 1 lipca do 30 września 2020 r. Potrzebę zmian uzasadniano sytuacją pandemiczną i trudnościami z ustaleniem czasu trwania stanu epidemii. Zmiana wprowadzona do planu na 2022 r. dotyczyła poszerzenia zakresu kontroli Prezydenta Miasta Jeleniej Góry o zbadanie procedury weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych. Powyższe związane było z pozyskaniem przez DWINGiK informacji o możliwym niezgodnym z przepisami prawa działaniu przedmiotowej jednostki. Do końca III kwartału 2024 r. do planu na ten rok wprowadzono zmiany skutkujące ostatecznie ograniczeniem liczby kontroli do ośmiu z tego: dwóch do realizacji w trybie uproszczonym i sześciu kontroli problemowych. Potrzebę zmian planu kontroli na rok 2024 DWINGiK uzasadniał trudnościami kadrowymi WIGiK, tj. nieobsadzaniem, od września 2020 r., stanowiska inspektora wojewódzkiego ds. państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zadania bieżące przypisane do ww. stanowiska, do czasu jego obsadzenia, realizuje osoba, która przeprowadza kontrole.

(akta kontroli: str. 9-17, 173-210)

Zaplanowane na lata 2019-2023 kontrole organów administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzących EGIB (starostów) zostały przeprowadzone.

W przypadku kontroli problemowych w cyklu obejmującym lata 2019-2022 skontrolowano 31 jednostek, tj. wszystkich starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu z terenu województwa dolnośląskiego, jak również Marszałka Województwa Dolnośląskiego.

W kolejnym cyklu, rozpoczętym w 2023 r., do połowy 2024 r., kontroli o charakterze problemowym poddano osiem jednostek, z tego siedem w 2023 r. i jedną w I połowie 2024 r. Według stanu na 30 września 2024 r. z zaplanowanych na 2024 r. kontroli wykonano dwie kontrole problemowe, dwie pozostawały w toku, w dwóch przypadkach wszczęcie i przeprowadzenie kontroli zaplanowano na październik-grudzień 2024 r. W latach 2019-2024 (I półrocze) zrealizowano wszystkie zaplanowane 32 kontrole sprawdzające³¹.

(akta kontroli: str. 95)

²⁹ Pismo GKG z 6 lutego 2024 r., znak: KN-EGIB.403.7.2024.

³⁰ Pismo GKG z 23 września 2024 r., znak: KN-EGIB.403.54.2024.

³¹ W 2019 r. cztery, w 2020 r. sześć, w 2021 r. siedem, w 2022 r. siedem, w 2023 r. pięć i w 2024 r. (I półrocze) trzy.

Kontrole problemowe prowadzono według opracowanej przez GGK „*Metodyki kontroli*” oraz zaleceń dotyczących tej metodyki przekazanych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii do stosowania w przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego. Szczegółowy zakres tematyczny kontroli problemowej określano indywidualnie dla każdej z wytypowanych do kontroli jednostek. Sporządzając programy kontroli uwzględniono wytyczne GGK odnośnie do wskazanych przez niego tematów priorytetowych. Poza tematami priorytetowymi wskazanymi przez GGK w tematykach kontroli z lat 2019-2024 (I półrocze) ujmowano zagadnienie dotyczące sposobu dokumentowania i weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych, a także zagadnienia wynikające z otrzymanych przez DWINGiK skarg i innych pism. Opracowanie programu kontroli każdorazowo poprzedzano analizą przedkontrolną obejmującą planowany zakres tematyczny kontroli z uwzględnieniem otrzymanych przez DWINGiK skarg i innych pism.

W tematykach kontroli jako organ przeprowadzający wskazano DWINGiK działającego w imieniu Wojewody. Jednostką kontrolowaną, w każdym przypadku było starostwo powiatowe.

(akta kontroli: str. 241-295, 311-334)

Analiza dokumentacji 18 kontroli organów administracji geodezyjnej i kartograficznej wykazała, że postępowania te przeprowadzone zostały w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³². Czynności kontrolne podejmowano na podstawie imiennych upoważnień do przeprowadzenia kontroli wydanych dla pracowników WIGiK przez Wojewodę. Kontrole prowadzono w zespołach liczących od pięciu do siedmiu osób, w składzie każdego z zespołów były, co najmniej, dwie osoby posiadające uprawnienia zawodowe odpowiadające zakresom kontrolowanych opracowań³³.

We wszystkich przypadkach w badanej grupie postępowań kontrolnych prowadzono dokumentację kontroli w postaci akt kontroli zawierających m.in. wykaz ich zawartości, upoważnienia do kontroli, oświadczenia kontrolera o braku albo istnieniu okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z udziału w kontroli; dowody zgromadzone w toku kontroli; wystąpienie pokontrolne i jego projekt. We wszystkich przypadkach badanej próby postępowanie kontrolne zakończono sporządzeniem i przekazaniem kierownikowi jednostki kontrolowanej wystąpienia pokontrolnego. Analiza tych wystąpień pokontrolnych wykazała, że we wszystkich przypadkach postępowania kontrolne przeprowadzono w zakresie odpowiadającym założeniom programu kontroli, postępowań nie przedłużano poza pierwotnie wyznaczone ramy czasowe. We wszystkich przypadkach w wystąpieniach pokontrolnych zawarto ocenę kontrolowanej działalności, a także uwagi i zalecenia pokontrolne zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub naruszeń prawa. W badanej grupie postępowań kontrolnych nie było przypadków wykorzystania, przez kierowników jednostek kontrolowanych, środków odwoławczych ani odstąpienia od realizacji wniosków pokontrolnych. We wszystkich 18 przypadkach zalecony przez GGK zakres kontroli został zrealizowany. W analizowanej dokumentacji wystąpień pokontrolnych DWINGiK, zawarł zalecenia pokontrolne. W przypadku postępowań kontrolnych z lat 2019-2023 zalecenia pokontrolne zostały wykonane, w przypadku kontroli zrealizowanych w 2024 r. realizacja zaleceń pozostawała w toku.

(akta kontroli: str. 349-405)

Jednocześnie w okresie objętym kontrolą wystąpienia pokontrolne i sprawozdania z kontroli przeprowadzonych przez DWINGiK podpisywał Wojewoda (49 przypadków) lub Wicewojewoda (22 przypadki). Stosowane do końca 2023 r. podejście, dotyczące

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

³³ W następujących zakresach: 1) geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne; 2) rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych.

podpisywania dokumentów pokontrolnych, wynikało z interpretacji przepisów dokonanej w 2015 r. na wniosek GGK przez Departament Nadzoru i Kontroli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³⁴. W 2015 r. GGK wystosował pismo do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w którym: „jednocześnie apeluję, do tych z Państwa, którzy wykonują obowiązki związane z działaniami kontrolnymi opartymi o przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej w sposób odmienny niż prezentowany w załączonym, do niniejszego pisma, stanowisku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o przekazanie tego stanowiska Wojewodzie z prośbą o spowodowanie stosownych zmian organizacyjnych i zapewnienie prawidłowego, zgodnego z powszechnie obowiązującym prawem, wykonywania kontroli działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.” DUW dysponował zarazem własną wewnętrzną opinią prawną, powstałą w 2015 r., przed stanowiskiem KPRM. Zaprezentowano tam pogląd według którego kierownikiem jednostki kontrolującej był wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Od 2024 r. przyjęto w DUW, że dokumenty pokontrolne będą podpisywane przez DWINGiK. Zostało to ustalone podczas spotkania Dyrektora Generalnego DUW z dyrektorami poszczególnych wydziałów, w tym m.in. z DWINGiK. W I kwartale 2024 r. Inspektor podpisał jedno sprawozdanie z kontroli oraz dwa wystąpienia pokontrolne. Natomiast Wicewojewoda, działający na podstawie umocowania znajdującego się w zarządzeniu³⁵ Nr 97 Wojewody z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie powierzenia I Wicewojewodzie Dolnośląskiemu wykonywania funkcji kierownika jednostki kontrolującej w Powiecie Kłodzkim³⁶. O dopuszczeniu do podpisywania wystąpień pokontrolnych przez Wojewodę lub Wicewojewodę szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: 94, 349-405, 410-447)

W latach 2019-2024 (I półrocze) DWINGiK kontrolował jakość danych bazy EGiB w ramach planowej działalności kontrolnej. Nie przeprowadzono odrębnych kontroli wykonania modernizacji EGiB. Z analizy 18 programów kontroli badanych w ramach próby postępowań kontrolnych wynikało, że każdorazowo ujmowano tam temat jakości danych ewidencji gruntów i budynków, jako podstawy do udostępniania danych (art. 21 i 24 ust. 3 uPgik). W tematykach kontroli problemowych z lat 2019-2024 (I półrocze) ujmowano również zagadnienie procesu cyfryzacji zasobów i automatyzacji jego funkcjonowania.

Informacje o stanie EGiB, Inspektor cyklicznie przekazywał do GGK. DWINGiK nie przekazywał Wojewodzie opracowań, zestawień, informacji o stanie EGiB w województwie dolnośląskim, poza dokumentami z przeprowadzonych kontroli, które podpisywał Wojewoda.

(akta kontroli: str. 241-295, 311-334)

Działania na rzecz modernizacji, o której mowa wyżej, objęły utworzenie komputerowej bazy danych do 2019 r. Z przekazywanych przez GGK do DWINGiK informacji o aktualnym stanie zasilenia centralnego repozytorium Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach³⁷ dla powiatów z województwa dolnośląskiego wynikało, że w czasie obowiązywania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach³⁸, zaimportowano do centralnego repozytorium kompletne dane z 15 powiatów województwa dolnośląskiego oraz częściowe z pięciu powiatów. Stosownie zaś do § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 2022 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji

³⁴ Dalej: KPRM.

³⁵ Zarządzenie to zostało wydane w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy o wojewodzie.

³⁶ Dalej: Zarządzenie Nr 97.

³⁷ Dalej: ZSIN.

³⁸ Dz. U. poz. 249.

o nieruchomościach³⁹, 28 powiatów przekazało do centralnego repozytorium kopie zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków do 16 marca 2023 r. W przypadku dwóch powiatów – średzkiego i zgorzeleckiego, dane przekazano po wyznaczonym terminie.

(akta kontroli: str. 296-310)

W latach 2019-2024 (I półrocze) DWINGiK przeprowadził ogółem 41 postępowań w sprawach odmowy przyjęcia dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Z aktualizacją EGiB związanych było ogółem 19 postępowań, w 15 przypadkach DWINGiK podtrzymał decyzję organu I instancji⁴⁰. W dwóch przypadkach, w sprawach związanych z EGiB, od rozstrzygnięć DWINGiK wniesiono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Obie skargi zostały oddalone. Kontrolą objęto pięć postępowań (po jednym z lat 2019-2023) związanych z aktualizacją EGiB. W wyniku kontroli ustalono, że sprawy były prowadzone z poszanowaniem przepisów Kpa, w tym z dochowaniem wskazanych tam terminów oraz na podstawie przedstawionych przez strony postępowania dowodów. W związku z tymi postępowaniami nie były wszczynane kontrole doraźne lub problemowe.

(akta kontroli: str. 349-405)

Jak wynikało z wyjaśnień DWINGiK, na polecenie GGK monitoruje on i weryfikuje sprawozdania przekazywane przez starostów. W 2021 r. DWINGiK wystosował pismo do nadzorowanych i kontrolowanych organów administracji geodezyjnej, w którym zalecił kierowanie wszelkiej korespondencji prowadzonej przez organy z GGK do wiadomości DWINGiK. Niezależnie od organu centralnego, DWINGiK prowadził własne analizy z przekazywanych przez starostów danych dotyczących m.in. terminów przeprowadzonych weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych, uporządkowania rejestrów zgłoszonych prac geodezyjnych przed 31 lipca 2020 r., wpływów za udostępnianie materiałów zasobu państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz kosztów związanych z prowadzeniem zasobu. Przekazywane przez starostów dane i informacje były sprawdzane i analizowane przez DWINGiK.

(akta kontroli: str. 215-218)

W latach 2019-2023 DWINGiK nie przeprowadzał kontroli wykonywania przez przedsiębiorców usług w obszarze EGiB. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 93, 418-428)

Nie przeprowadzono również kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii, o czym więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 410-428)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą DWINGiK nie planował i nie przeprowadzał kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne, nie realizując tym samym kompetencji, o której mowa w art. 9 ust. 2 w związku z art. 7b ust. 1 pkt 1 lit. a uPgik, a zarazem uszczegółowiającego tę kompetencję zadania wynikającego z Regulaminu DUW.

DWINGiK wyjaśnił, że kontrolę u przedsiębiorcy, w określonym w art. 9 ust. 3 uPgik zakresie, zgodnie z przepisem art. 11 uPgik, planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach

³⁹ Dz. U. poz. 2469, ze zm.

⁴⁰ Starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

wykonywania działalności gospodarczej⁴¹. Z wyjaśnień DWINGiK wynikało, że analizę taką prowadzi się w toku postępowań wyjaśniających lub prowadząc czynności wyjaśniająco-kontrolne. Dokonuje się tu analizy informacji i dostępnej dokumentacji, aby następnie zastosować odpowiedni tryb dopuszczony przepisami prawa, wobec wykonawcy prac geodezyjnych, ale również wobec osoby kierującej pracami geodezyjnymi i kartograficznymi. DWINGiK wyjaśnił, że efektem tych działań były kierowane przez DWINGiK, w trybie art. 48 uPgik, zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia, a także, stosownie do art. 46e ust. 2 uPgik, wnioski do Rzecznika Dyscyplinarnego o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego⁴². DWINGiK wyjaśnił także, że niezbędne informacje oraz dokumentację, pozyskuje z pism osób zainteresowanych, w tym ze skarg na organy, oraz analizy dokumentacji przyjętej do państwowego zasobu geodezyjny i kartograficzny, która jest rezultatem prac geodetów. DWINGiK uzasadniał, że taki sposób działania ma oparcie w stanowisku GKG, który w pismach z 6 sierpnia 2018 r. i z 5 października 2023 r.⁴³, zalecił kierowanie wniosków do Rzecznika Dyscyplinarnego o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, wobec osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, w przypadku stwierdzenia niezgodności wykonania pracy geodezyjnej z przepisami uPgik.

NIK stwierdza, że przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne jest samoistną kompetencją ustawową, której niewykonywanie nie może być zastępowane instytucjami o charakterze represyjnym, gdyż różne są cele tych postępowań.

(akta kontroli: str. 93, 349-405, 410-428)

2. WIGiK nie przeprowadzała kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii, mimo że było to konkretnie wyodrębnionym obowiązkiem na Samodzielnym Stanowisku do Spraw Planowania Budżetu i Finansów oraz Nadzoru i Kontroli Wykorzystania Dotacji.

DWINGiK wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie przeprowadzał analizę i weryfikację przedkładanych w formie elektronicznej przez jednostki nadzorowane dokumentów dotyczących wykonania prac finansowanych z dotacji budżetowych, m.in. umowy podpisanej w wykonawcę, protokołu odbioru prac i wystawionej faktury. W powiatach przekazane dotacje wydatkowane były w oparciu o zamówienia publiczne i umowy z wykonawcami prac, czyli każda praca była fakturowana i rozliczana odbiorem prac przez komisję odbioru powoływaną przez organy nadzorowane. DWINGiK otrzymywał informacje o odbiorach tych prac. Sprawozdawczość w tym zakresie prowadzona była przez DWINGiK przy pomocy ówczesnego Samodzielnego Stanowiska do Spraw Planowania Budżetu, Finansów oraz Kontroli Wykorzystania Dotacji. Z uwagi na

⁴¹ Analiza ta obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadzórny, o czym stanowi art. 47 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.); dalej: ustawa Prawo przedsiębiorców.

⁴² DWINGiK podał, że w latach 2019-2024 (I półrocze) przeprowadzone zostały ogółem 102 postępowania wyjaśniające (w kolejnych latach: 13, 17, 22, 21, 19, 10) w wyniku, których skierowano dziewięć zawiadomień do organów ścigania (w kolejnych latach: 1, 1, 3, 1, 2, 1) oraz 46 wniosków do Rzecznika dyscyplinarnego (w kolejnych latach: 9, 5, 14, 11, 5, 2). DWINGiK wskazał ponadto, że stosownie do przepisów art. 50 ust. 1 oraz art. 51 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, kontrole należy przeprowadzać w obecności i w siedzibie kontrolującego, natomiast dokumenty kontrolowane często są już przyjęte do zasobu prowadzonego przez starostę. Jednocześnie w przypadku pracy (opracowania geodezyjnego), która jest w realizacji, dokumentami mogącymi podlegać kontroli dysponuje kierownik prac, bowiem wykonawca prac (przedsiębiorca) nie musi posiadać uprawnień zawodowych do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii. Taka konstrukcja przepisów znacząco ogranicza możliwości sprawnego przeprowadzenia czynności kontrolnych.

⁴³ Odpowiednio: NG-OSG.921.6.2018.JZ oraz NG-NiK.920.54.2023.

metodologię kontroli, która w tym okresie nacelowana była na podniesienie jakości państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, ani DWINGiK ani GGK w zaleceniach metodologii nie wskazywał kontroli w powyższym zakresie, gdyż procedura wydatkowania środków na zadania z zakresu geodezji i kartografii była transparentna i udokumentowana.

NIK wskazuje, że analiza i weryfikacja dokumentacji związanej z rozliczeniem dotacji nie jest tym samym, co kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii.

(akta kontroli: str. 9-17, 337, 349-405, 410-428)

3. W okresie objętym kontrolą DWINGiK dopuścił do podpisywania przez Wojewodę lub Wicewojewodę wystąpień pokontrolnych i sprawozdań z kontroli przeprowadzonych przez DWINGiK.

Było to działaniem niezgodnym z art. 7b ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. a uPgik, albowiem to w tej ustawie została uregulowana procedura kontrolna w zakresie geodezji i kartografii, a w szczególności organ prowadzący tę kontrolę. Zgodnie z uPgik, wojewoda działa przez inspektora, co stanowi dla niego upoważnienie ustawowe. Nie mogło być ono zmienione przez wojewodę ani inny organ. Przepisy uPgik jednoznacznie wskazują, że inspektor działa jako kierownik inspekcji geodezyjnej i kartograficznej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Nawet jeżeli pod względem organizacyjnym inspektor nie jest samodzielnym organem, to jednak w ramach kontroli posiada on szczególną (samodzielną) pozycję, co wynika wprost z uPgik.

Z wyjaśnień DWINGiK wynikało m.in., że w praktyce przyjęto do stosowania stanowisko przekazane przez GGK. Zarówno Wojewoda, jak i DWINGiK, jako organy nadzorowane nie kwestionowali tego zalecenia. W 2024 r. ustalono nowy porządek w kwestii podpisywania dokumentów kontroli. Według Inspektora nie odstępiono przy tym od zasady, że to Wojewoda jest kierownikiem jednostki kontrolującej, a DWINGiK kierownikiem komórki do spraw kontroli. W 2024 r. odstępiono jedynie od koncepcji podpisywania dokumentów kontrolnych przez samego Wojewodę (a w razie jego nieobecności przez Wicewojewodę) i przyjęto założenie, że z uwagi na zapis art. 6a ust. 1 pkt 1b uPgik, wystąpienie pokontrolne będzie podpisywał w jego imieniu DWINGiK bez potrzeby zawierania w podpisie „z upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego”, niemniej jednak nadal jest to realizowane w imieniu Wojewody, na podstawie ustawowego upoważnienia. W tym stanie prawnym według Inspektora prawidłowym jest podpisywanie wystąpień pokontrolnych i sprawozdań z kontroli zarówno przez DWINGiK (w imieniu Wojewody), jak i przez samego Wojewodę (np. w przypadku nieobecności w pracy osoby zajmującej stanowisko DWINGiK).

NIK wskazuje, że kompetencje kontrolne Inspektora wynikają wprost z uPgik. Przepis w tym zakresie jest jasny i nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych.

(akta kontroli: str. 94, 349-405, 410-447)

OCENA CZĄSTKOWA

DWINGiK realizował przynależną mu kontrolę działań administracji geodezyjnej i kartograficznej, wykonując w tym zakresie kompetencje własne, wynikające z przepisów uPgik. Rzetelnie planował i co do zasady zgodnie z obowiązującymi przepisami przeprowadzał kontrole organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. W tym zakresie dopuszczono do praktyki podpisywania dokumentów pokontrolnych z kontroli DWINGiK przez Wojewodę lub Wicewojewodę, a nie przez DWINGiK, co było działaniem niezgodnym z art. 7b ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. a uPgik.

DWINGiK nie planował i nie przeprowadzał przy tym kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne, nie realizując tym samym

kompetencji, o której mowa w art. 9 ust. 2 w związku z art. 7b ust. 1 pkt 1 lit. a uPgik, a zarazem uszczegółowiającego tę kompetencję zadania wynikającego z Regulaminu DUW.

WIGiK nie przeprowadzała kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii, mimo że było to konkretnie wyodrębnionym obowiązkiem na działającym w Inspekcji Samodzielnym Stanowisku do Spraw Planowania Budżetu i Finansów oraz Nadzoru i Kontroli Wykorzystania Dotacji.

DWINGiK rzetelnie rozpatrywał otrzymywane skargi dotyczące obszaru ewidencji gruntów i budynków.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wniosek:

Uwagi NIK zwraca uwagę, że:

1. W raporcie z 30 kwietnia 2024 r., Zespół do spraw dotacji powołany przez Wojewodę⁴⁴ stwierdził, że WIGiK nie przeprowadzała kontroli wykorzystania udzielanych dotacji. W zaleceniach raport wskazywał na konieczność podjęcia decyzji o umiejscowieniu zadania związanego z kontrolą instytucjonalną realizowaną zgodnie z dyspozycją art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁵, ze względu na rozproszoną i niejednoznaczną organizację procesu kontroli. W 2024 r. nastąpiła zmiana Regulaminu DUW⁴⁶, której efektem było m.in. powołanie nowej komórki organizacyjnej – Wydziału Kontroli. Wśród zadań nowego wydziału wskazano m.in. prowadzenie kontroli finansowych w jednostkach podległych Wojewodzie, w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego oraz w innych podmiotach wykorzystujących środki publiczne. Jednocześnie w zakresie funkcjonującego w WIGiK Samodzielnego Stanowiska do Spraw Planowania Budżetu i Finansów oraz Nadzoru i Kontroli Wykorzystania Dotacji, pozostawiono prowadzenie kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii.

Według NIK wymaga to podjęcia przez DWINGiK działań ukierunkowanych na jednoznaczne określenie przez Wojewodę, czy prowadzenie kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii ma pozostawać zadaniem WIGiK.

2. W 2024 r. (I półrocze), pomimo wewnętrznych ustaleń dotyczących podpisywania dokumentów pokontrolnych przez DWINGiK wystąpił przypadek ich niezastosowania w postaci podpisania przez Wicewojewodę sprawozdania z kontroli.

Według NIK wymaga to podjęcia przez DWINGiK działań ukierunkowanych na zapewnienie przez Wojewodę możliwości bezwarunkowej realizacji kompetencji DWINGiK wynikających wprost z uPgik.

Wniosek

Podjęcie działań ukierunkowanych na wywiązywanie się z przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne, tj. z kompetencji, o której mowa w art. 9 ust. 2 w związku z art. 7b ust. 1 pkt 1 lit. a uPgik.

⁴⁴ Źródło: <https://bip.duw.pl/bip/kontrole-i-audyt-wewne/wyniki-kontroli-przepr-1/5329.2024.html> [dostęp: 4 października 2024 r.].

⁴⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁴⁶ Zarządzenie nr 360 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 lipca 2024 r. (źródło: <https://www.gov.pl/web/dolnoslaski-uw/regulamin-dolnoslaskiego-urzedu-wojewodzkiego>) [dostęp: 4 października 2024 r.].

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 we Wrocławiu. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 18 października 2024 r.

Kontrolerzy
Radosław Kujawiński
Doradca prawny
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński
/podpisano elektronicznie/

Ryszard Puchała
Główny specjalista kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

Marta Okrasa
Starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Karolina Pawlun
Inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/