



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająk**

Warszawa, dnia 18 stycznia 2010 r.

**Pani
Jolanta Orlińska
Główny Geodeta Kraju**

KSR-410-16-01/2009
P/09/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, przeprowadziła w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii (GUGiK) kontrolę w zakresie funkcjonowania nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w latach 2006 – I półrocze 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani – Głównemu Geodecie Kraju niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Głównego Geodetę Kraju zadań z zakresu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Główny Geodeta Kraju, jako organ nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, pełniący funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz nadzorując i kontrolując ich działania, nie zapewnił skutecznej realizacji zadań, z zakresu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, nałożonych ustawą z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹.

Kontrola wykazała, że Główny Geodeta Kraju nie stworzył warunków organizacyjnych właściwych do sprawnego i terminowego wykonywania zadań kontrolnych, polegających na

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

sprawdzaniu przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii przez urzędy, instytucje publiczne i przedsiębiorców.

W kontrolowanym okresie w Departamencie Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (Departament NG), realizującym zadania dotyczące nadzoru i kontroli, stwierdzono znaczną fluktuację kadr oraz niski stan zatrudnienia – zatrudnionych było średnio 3 pracowników merytorycznych.

W szczególności kontrola wykazała, że:

1. W Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii nie zapewniono właściwej organizacji i sprawnego funkcjonowania Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, realizującego zadania z zakresu nadzoru i kontroli.

W latach 2006 – 2009 (I półrocze) zatrudniano w Departamencie NG, przez okres całego roku, od dwóch do trzech pracowników merytorycznych. Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, w tym okresie, posiadał tylko Dyrektor Departamentu NG i jeden pracownik merytoryczny, wykonujący czynności kontrolne, zatrudniony od 1 sierpnia 2008 r.

W latach 2006 – I półrocze 2009 r. przeprowadzono 11 postępowań rekrutacyjnych na pracowników, do Departamentu NG, w wyniku których zatrudniono tylko 4 pracowników merytorycznych, z tego 2 zwolniło się po kilku miesiącach świadczenia pracy.

Jak ustalono, przyczynami niewielkiego zainteresowania podjęciem zatrudnienia, w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, były przede wszystkim warunki finansowe oraz wysokie wymagania zawodowe.

Działania podjęte przez Głównego Geodetę Kraju w celu doprowadzenia do zwiększenia liczby pracowników, w Departamencie NG, były niewystarczające.

2. Nie wykonano żadnej kontroli ujętej w rocznych planach kontroli.

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

W rocznych planach, w okresie objętym kontrolą, przewidziano wykonanie łącznie:

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

Główny Geodeta Kraju, pomimo przyjęcia planów kontroli na poszczególne lata, nie zrealizował żadnej z zaplanowanych kontroli. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w październiku 2009 r., pracownicy GUGiK rozpoczęli, ujętą w Planie kontroli na 2009 rok, kontrolę kompleksową w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim, w zakresie

prawidłowości realizacji zadań przez wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Niedobór kadrowy i kompetencyjny skutkowało niezrealizowaniem przez Głównego Geodetę Kraju planowanych kontroli, w tym kontroli wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Ponadto ustalono, że Główny Geodeta Kraju przeprowadził, w kontrolowanym okresie, tylko jedną kontrolę doraźną (w 2008 r.), w Starostwie Powiatowym w Radomiu, z zakresu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w części dotyczącej operatu gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

3. Główny Geodeta Kraju, jako organ nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, bez ustawowego uregulowania prawnego, cedował swoje uprawnienia kontrolne na rzecz innych podmiotów, niebędących organami administracji publicznej. Ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne jak i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2001 r. w sprawie kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii² (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie kontroli”), nie zawierają uregulowań dających uprawnienie, Głównemu Geodecie Kraju, do cedowania obowiązków nałożonych przepisami prawa, na rzecz innych podmiotów.

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

Przedmiotem kontroli przeprowadzonych w 5 starostwach powiatowych było w szczególności prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego ze szczególnym uwzględnieniem ewidencji gruntów i budynków oraz nadzoru nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (w przypadku kontroli Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego).

Działanie takie było naruszeniem art. 6 w związku z art. 7a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz przepisów rozporządzenia w sprawie kontroli.

4. Centralny rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe, prowadzony w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, nie spełniał wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r. w sprawie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii³:
 - opublikowany – w sieci Internet – rejestr nie zawierał informacji o rodzajach orzeczonych kar dyscyplinarnych, w tym dacie wydania i numeru decyzji o ukaraniu oraz okresu, na który kara została orzeczona, co było niezgodne z § 30 pkt 9 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r.;
 - dane w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia zawodowe, stanowiącym zbiór danych osobowych geodetów uprawnionych, przetwarzano, pomimo

² Dz.U. Nr 101, poz. 1090.

³ Dz.U. Nr 143, poz. 1396.

niezarejestrowania zbioru przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, co było niezgodne z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴. Prowadzony przez Głównego Geodetę Kraju zbiór danych osobowych został zarejestrowany dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 1 października 2009 r.;

- centralny rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe prowadzony był w systemie informatycznym (z wykorzystaniem programu Microsoft Access 2000) nieposiadającym funkcji zabezpieczającej dane przed ich zmianą, uzupełnieniem lub usunięciem w sposób nieautoryzowany. Rejestr nie był prowadzony w sposób ciągły. Zawiera on 19.453 numery uprawnień zawodowych, pomimo iż uprawnienia zawodowe nadano 19.311 geodetom uprawnionym. Powstałe w ten sposób 142 wolne pozycje rejestru - numery uprawnień zawodowych - pozostawały niewykorzystane oraz nie zostały opatrzone żadną adnotacją uniemożliwiającą dodanie danych w tych miejscach;
 - dane dotyczące orzeczonych kar dyscyplinarnych, za lata 2006 i 2007, w tym daty wydania i numeru decyzji o ukaraniu oraz okresu, na który kara została orzeczona zostały umieszczone w odrębnym rejestrze prowadzonym w zestawieniu tabelarycznym w formie papierowej, zamiast w postaci informatycznej bazy danych, co było niezgodne z § 29 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r. W latach 2008 i 2009 rejestr orzeczonych kar dyscyplinarnych w ogóle nie był prowadzony;
 - ustalono beczynność Głównego Geodety Kraju w sprawie postępowania dyscyplinarnego dotyczącego niezachowania należytej staranności przy wykonywaniu pracy geodezyjnej przez geodetę uprawnionego. W okresie od 19 maja 2008 r. (data złożenia wniosku o ukaranie geodety uprawnionego) do 12 listopada 2009 r., tj. przez 541 dni, Główny Geodeta Kraju nie podjął żadnych czynności administracyjnych w sprawie postępowania dyscyplinarnego. Dopiero w dniu 12 listopada 2009 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Główny Geodeta Kraju wszczął postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie.
5. Główny Geodeta Kraju wydał, w okresie objętym kontrolą, 136 decyzji o ukaraniu geodetów uprawnionych, z tego 34 poddano szczegółowej kontroli, która wykazała m.in., że w 11 spośród 34 zbadanych, tj. 32,5%, decyzje wydano ze zwłoką od 33 do 306 dni, w stosunku do terminów określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵. W żadnym z ww. 11 przypadków nie powiadomiono stron postępowań (geodetów uprawnionych, wobec których prowadzone były postępowania) o niezafatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki i nowym terminie zafatwienia sprawy. Było to niezgodne z art. 36 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.
6. Nieterminowo prowadzono postępowania administracyjne w sprawie skarg i wniosków. Szczegółowa analiza 50 skarg wykazała, że 8 z nich, tj. 16%, zafatwiono ze zwłoką od 41

⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

do 261 dni w stosunku do miesięcznego terminu załatwienia skargi, określonego w art. 237 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

7. Nie opracowano i nie przekazano, za 2006 r. ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej i za 2007 r. ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, „Sprawozdań z oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków”, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 80 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁶.
8. Projekty planów kontroli wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie zostały uzgodnione z Głównym Geodetą Kraju, w terminie określonym w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli, tj. do dnia 15 listopada roku poprzedzającego kontrolę.

W latach 2008 i 2009 wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, pomimo pisemnego monitu Głównego Geodety Kraju, przekazywali projekty rocznych planów kontroli nawet po upływie 14 dni w stosunku do terminu wynikającego z ww. § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli, co spowodowało zwłokę od 15 do 46 dni w uzgadnianiu przedmiotowych projektów.

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

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

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag w zakresie:

- Oddelegowania pracownika do Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, m.in. do prowadzenia centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe;
- Zatrudniania byłych pracowników GUGiK do wspierania funkcjonowania Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej;
- Wskazywania wojewódzkim inspektorom nadzoru geodezyjnego i kartograficznego obszarów koniecznych do objęcia działaniami kontrolnymi, na podstawie wyników analiz funkcjonowania organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej;
- Skierowania do wojewodów pism wnioskujących o uwzględnienie w nowych statutach urzędów wojewódzkich, utworzenia wydzielonych komórek organizacyjnych do obsługi

⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 454.

zadań wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, stosownie do art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Kontynuowanie działań w celu doprowadzenia do poprawy kadrowej i organizacyjnej Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zapewniającej realizację zadań z zakresu nadzoru i kontroli, nałożonych ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne.
2. Realizację zadań ujętych w planach kontroli oraz nienaruszanie norm kompetencyjnych organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w tym zakresie, określonych przepisami prawa.
3. Zwiększenie nadzoru i kontroli nad działaniami wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.
4. Załatwianie spraw na zasadach i w terminach określonych przepisami ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.
5. Doprowadzenie do opracowywania corocznej oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz terminowego przekazywania wyników ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.
6. Dostosowanie centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2003 r. w sprawie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani – Głównego Geodety Kraju o przedstawienie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani – Głównemu Geodecie Kraju prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

⁷ Dz.U. Nr 31, poz. 206.