



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KIN 430.2.2025

Nr ewid. 22/2025/P/24/020/KIN

Informacja o wynikach kontroli

NADZÓR WOJEWODY

NAD REALIZACJĄ NA SZCZEBLU POWIATOWYM

ZADAŃ Z ZAKRESU EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Paweł Zambrzycki

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, sierpień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	8
2. Ocena ogólna	15
3. Synteza.....	18
4. Wnioski	36
5. Ważniejsze wyniki kontroli	37
5.1. System nadzoru geodezyjnego i kartograficznego ministra kierującego działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	37
5.2. System nadzoru geodezyjnego i kartograficznego Głównego Geodety Kraju	47
5.3. System nadzoru geodezyjnego i kartograficznego Wojewody.....	57
5.4. System nadzoru geodezyjnego i kartograficznego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego	69
6. Załączniki.....	84
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	84
6.2. Analiza stanu prawnego	90
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	93
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	94

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Dyrektywa INSPIRE	Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (Dz. U. UE. L. 108 z dnia 25 kwietnia 2007 r. s.1 ze zm.).
Ewidencja gruntów i budynków (EGiB)	System informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami – kataster nieruchomości (zgodnie z przepisem art. 53a. uPgik: Do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie „kataster” rozumie się tę ewidencję.).
GGK	Główny Geodeta Kraju.
Harmonizacja danych przestrzennych	Zapewnienie dostępu do danych przestrzennych w reprezentacjach, które umożliwiają łączenie tych danych w sposób spójny z innymi zharmonizowanymi danymi, korzystając z usług sieciowych oraz stosując wspólne specyfikacje produktów danych.
Infrastruktura informacji przestrzennej	Opisane metadanymi zbiory danych przestrzennych oraz dotyczące ich usługi, środki techniczne, procesy i procedury, które są stosowane i udostępniane przez współtworzące infrastrukturę informacji przestrzennej organy wiodące, inne organy administracji oraz osoby trzecie.
Interoperacyjność zbiorów i usług danych przestrzennych	Możliwość łączenia zbiorów danych przestrzennych oraz współdziałania usług danych przestrzennych, bez powtarzalnej interwencji manualnej, w taki sposób, aby wynik był spójny, a wartość dodana zbiorów i usług danych przestrzennych została zwiększona.
Jst	Jednostki samorządu terytorialnego.
Kataster nieruchomości	Definicja FIG (Międzynarodowej Federacji Geodetów), Komisji VII ds. Katastru i Gospodarki Gruntami: „Kataster jest opartym na działkach gruntu aktualnym systemem informacji o terenie, zawierającym rejestr praw rzeczowych do gruntu. Obejmuje on zwykle geometryczny opis działek gruntu w powiązaniu z innymi rejestrami opisującymi charakter tych praw, jak też często wartości działki i ich zmiany. Może on być ustanowiony dla celów fiskalnych (np. wycena i obiektywna taksacja); prawnych (przeniesienie własności); jako środek pomocniczy gospodarki przestrzennej (np. dla planowania i innych celów administracyjnych) oraz umożliwia ciągłość rozwoju i zabezpieczenie środowiska.”
K.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

Metadane infrastruktury informacji przestrzennej	Informacje, które opisują zbiory danych przestrzennych oraz usługi danych przestrzennych i umożliwiają odnalezienie, inwentaryzację i użytkowanie tych danych i usług.
Minister	Minister kierujący działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo – obejmującym m.in. sprawy geodezji i kartografii. W okresie objętym kontrolą tę funkcję pełnili oraz sprawowali nadzór nad Głównym Geodetą Kraju, następujący ministrowie: – Minister Rozwoju i Technologii¹ od 21 października 2021 r. do 23 lipca 2025 r., – Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii od 12 sierpnia 2021 r. do 25 października 2021 r., – Minister Rozwoju, Pracy i Technologii od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r., – Minister Rozwoju od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r., – Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r., – Minister Inwestycji i Rozwoju od 9 stycznia 2018 r. do 20 września 2019 r.
Ministerstwo	Urząd obsługujący Ministra.
PZGiK	Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny – zbiory danych prowadzone na podstawie ustawy przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, utworzone na podstawie tych zbiorów danych opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia, dokumentacja zawierająca wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrażenia lotnicze i satelitarne.
PPZGiK	Powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny – powiatowa część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzona przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu przy pomocy geodetów powiatowych.
Rozporządzenie EGiB (obowiązujące)	Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 27 lipca 2021 r. (Dz. U. z 2024 r., poz. 219 ze zm.) określa szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją gruntów i budynków, rodzaje budynków i lokali, które nie są wykazywane w ewidencji, sposób zakładania i prowadzenia ewidencji, szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych, sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją; zakres informacji objętych rejestrem cen nieruchomości.

¹ Ministrem kierującym działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo od 24 lipca 2025 r. jest Minister Finansów i Gospodarki

Rozporządzenie w sprawie EGiB (uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.)	Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393).
Rejestr publiczny	Rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych.
SGiK	Służba Geodezyjna i Kartograficzna – organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz organy administracji geodezyjnej i kartograficznej.
Skz	Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, określające podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych (Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych – Dz. Urz. MF z 2009.15.84).
Starosta	jeżeli w programie niniejszej kontroli jest mowa o staroście, rozumie się przez to również prezydenta miasta na prawach powiatu.
uDjst	Ustawa z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz.356) oraz ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz.1572 ze zm.).
uKar	Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).
uPgik	Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.).
uPp	Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.).
uDar	Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.).
uFp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).
uRM	Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 ze zm.)
uSamPow	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.).
uWoj.	Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r o Wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2025 r. poz. 428).
WINGiK	Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

- Wojewoda** Przedstawiciel Rady Ministrów w województwie, zwierzchnik rządowej administracji zespolonej oraz organ rządowej administracji zespolonej w województwie, a także organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności.
- ZSiN** Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach – zespół rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych zapewniający szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach, gromadzonych w ewidencjach i rejestrach publicznych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wojewoda prawidłowo, rzetelnie i skutecznie nadzorował prowadzenie ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego zapewnił prawidłową i rzetelną realizację zadań określonych w przepisach ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne?

Czy wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego rzetelnie kontrolował działania organów administracji geodezyjnej i kartograficznej i przedsiębiorców podejmowane w obszarze ewidencji gruntów i budynków?

Czy wojewoda prawidłowo i rzetelnie zorganizował nadzór nad realizacją przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB?

Czy wojewoda rzetelnie kontrolował wykonywanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB i sprawował nadzór nad działalnością starostów w tym obszarze?

Czy Główny Geodeta Kraju prawidłowo i rzetelnie nadzorował realizację polityki państwa w obszarze ewidencji gruntów i budynków?

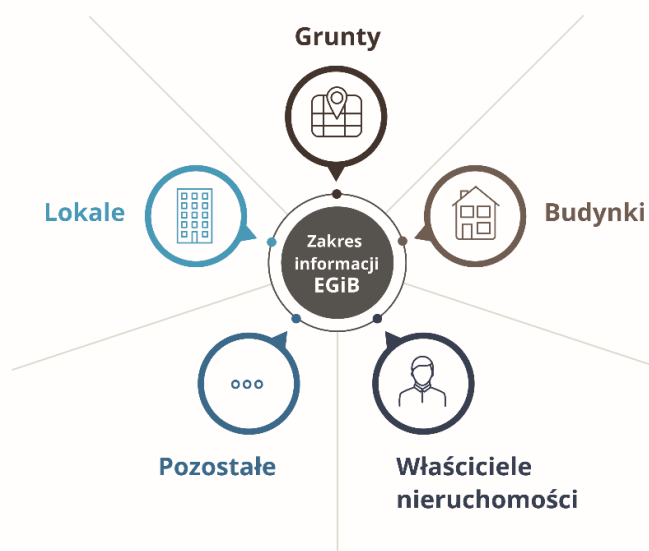
Ewidencja Gruntów i Budynków to wielozadaniowy rejestr nieruchomości zawierający dane o powierzchni działek, domów i mieszkań oraz ich właścicielach i podmiotach władających nieruchomością. Powinien on zawierać dane pozwalające na identyfikację nieruchomości i ich geometryczne opisanie. Przedmiotem tego rejestru są dane o gruntach i budynkach, podmiotem – właściciele nieruchomości oraz osoby władające nieruchomościami. Rejestr ten powinien być przede wszystkim wiarygodnym narzędziem obrotu nieruchomościami, zwiększającym bezpieczeństwo obrotu, a tym samym atrakcyjność inwestowania.

EGiB (kataster nieruchomości) to system informacyjny zdefiniowany w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne², który pełni kluczową rolę w infrastrukturze informacji przestrzennej. Ewidencja gruntów i budynków powinna:

- obejmować obszar całego kraju – podstawowe obiekty obszarowe (jednostki ewidencyjne, obręby ewidencyjne, działki ewidencyjne) wypełniają obszar całego kraju w sposób topologicznie spójny,
- być prowadzona w sposób sformalizowany przez organy administracji publicznej w postaci elektronicznej i na bieżąco aktualizowana,
- zawierać zbiory danych przestrzennych, które należą do tematów danych przestrzennych: „działki katastralne” oraz „budynki” są podstawą do tworzenia i prowadzenia baz danych.

Infografika nr 1

Zakres podstawowych danych EGiB



Źródło: opracowanie własne NIK.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.

Czy Główny Geodeta Kraju rzetelnie prowadził koordynację i nadzór realizacji polityki państwa w obszarze EGiB?

Czy Minister Rozwoju i Technologii prawidłowo i rzetelnie współdziałał z innymi organami państwa przy sprawowaniu przez nie nadzoru nad realizacją zadań w obszarze EGiB?

Jednostki kontrolowane

Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy

Wojewódzka Inspekcja Geodezyjno-Kartograficzna w Bydgoszczy

Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

Wojewódzka Inspekcja Geodezyjno-Kartograficzna w Lublinie

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu

Wojewódzka Inspekcja Geodezyjno-Kartograficzna we Wrocławiu

Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim

Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna w Gorzowie Wielkopolskim

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2024 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.

EGiB jest w fazie modernizacji związanej w dużej mierze z realizacją w Polsce Dyrektywy INSPIRE. Bardzo duże znaczenie dla ewolucji EGiB w Polsce miały uwarunkowania historyczne na przestrzeni wielu lat. EGiB zakładana była na mapach źródłowych katastru pruskiego, austriackiego, rosyjskiego. Specyfika prowadzenia, różnorodność jednostek miar, metod pomiarowych oraz nieodpowiednia jakość tych materiałów nadal determinuje niską jakość obecnej EGiB.

EGiB jest także podstawowym źródłem danych dla administracji publicznej, przedsiębiorców, obywateli, sądów, notariuszy, który funkcjonuje jako rejestr rozproszony składający się z tylu baz danych, ile jest powiatów.

Do zadań starostów należy w szczególności prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym prowadzenie dla obszaru powiatu EGiB w systemie teleinformatycznym. Starostowie ponadto są zobowiązani gromadzić i aktualizować dane objęte tą ewidencją, zapewnić ich dostępność dla uprawnionych podmiotów, wprowadzać zmiany w danych tej ewidencji wynikające ze złożonych wniosków właścicieli działek ewidencyjnych, wydanych decyzji administracyjnych lub wyroków sądowych.

Aktualność ewidencji gruntów i budynków oraz proces jej modernizacji to jedno z ważniejszych wyzwań w systemie geodezyjnym w Polsce. Istnieje szereg problemów, które utrudniają zarówno aktualizację danych, jak i ich modernizację, są to w szczególności:

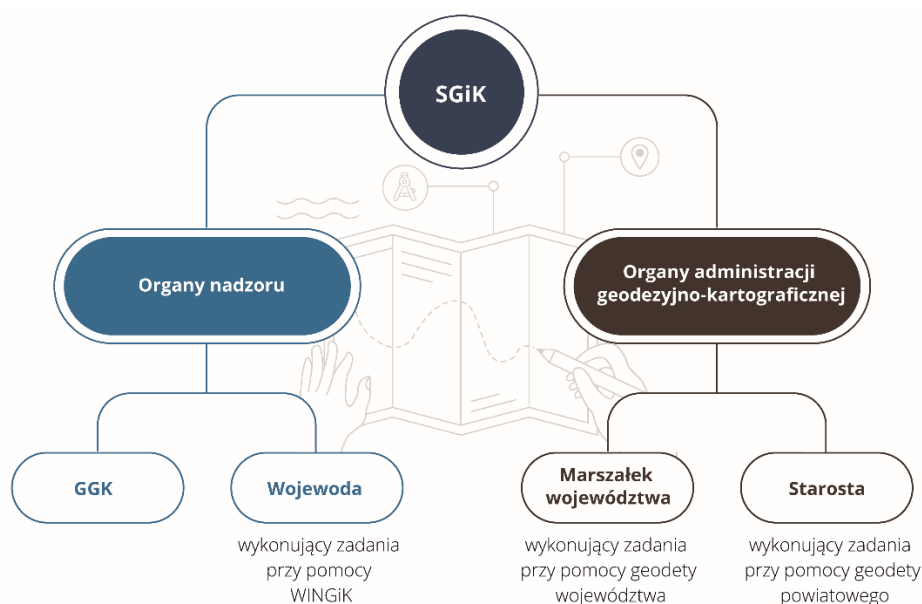
- Brak pełnej zgodności danych w różnych źródłach – W Polsce istnieje wiele baz danych i rejestrów, które zawierają informacje o gruntach i budynkach, np. ewidencja gruntów, katastry, rejestry sądowe. Często zdarza się, że te dane nie są ze sobą spójne, co utrudnia ich integrację i modernizację. Ponadto, brak pełnej digitalizacji wszystkich zasobów geodezyjnych, zwłaszcza w mniejszych jst, sprawia, że modernizacja jest powolna i niejednolita, a jeżeli jest już przeprowadzana to często w tzw. niepełnym zakresie, np. obejmującym tylko budynki i lokale, a nie grunty.
- Problemy z finansowaniem modernizacji – Modernizacja ewidencji, szczególnie w kontekście zebrania lub aktualizacji danych EGiB dotyczących gruntów, budynków i lokali całych obrębów ewidencyjnych, jest kosztownym procesem. Wiele jst odpowiadających za prowadzenie ewidencji, boryka się z ograniczonymi środkami na realizację takich zadań.
- Modernizacja EGiB wymaga inwestycji w nowoczesne oprogramowanie, sprzęt geodezyjny oraz szkolenia pracowników, a także przeprowadzenia zamówień publicznych mających na celu wyłonienie zewnętrznego wykonawcy takich modernizacji. Przy czym nie zawsze budżety lokalne są w stanie pokryć te wydatki.

- Niedostateczna aktualizacja danych – Ewidencja gruntów i budynków często nie jest na bieżąco aktualizowana, co prowadzi do niezgodności między rzeczywistym stanem prawnym, a stanem widocznym w rejestrze. Przykłady to zmiany własnościowe, zmiany w użytkowaniu gruntów, zabudowa, podziały działek, które nie zawsze bezzwłocznie są odzwierciedlone w ewidencji. Brak bieżącego monitorowania i wprowadzania danych może utrudniać procesy planistyczne, inwestycyjne, a także prowadzenie obrotu nieruchomościami.
- Błędy w danych geodezyjnych – W wyniku nieprecyzyjnych pomiarów geodezyjnych mogą występować błędy w danych dotyczących lokalizacji działek czy budynków. Tego rodzaju nieścisłości w ewidencji mogą prowadzić do trudności w przeprowadzaniu transakcji nieruchomościowych, a także w realizacji projektów urbanistycznych i budowlanych.
- Złożoność procedur administracyjnych – Proces modernizacji EGiB wymaga zaangażowania wielu instytucji i jest obciążony wieloma procedurami administracyjnymi, co może wydłużać czas realizacji. Ponadto, zmiany w systemie prawnym dotyczące geodezji i ewidencji mogą prowadzić do opóźnień w aktualizacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy przepisy zmieniają się dynamicznie.
- Brak wystarczającej liczby wykwalifikowanych specjalistów: Wymagana do modernizacji ewidencji gruntów i budynków wiedza i umiejętności, zarówno z zakresu geodezji, jak i technologii IT (np. GIS), nie zawsze są dostępne na poziomie lokalnym. Wiele jest zmagania się z niedoborem specjalistów, co dodatkowo wpływa na sprawność procesów związanych z aktualizowaniem i modernizowaniem EGiB.
- Problemy z digitalizacją: Choć proces digitalizacji ewidencji gruntów i budynków postępuje, wciąż istnieją obszary, w których dane są przechowywane w formie papierowej. Modernizacja tych danych wymaga czasochłonnej i kosztownej digitalizacji, co stanowi kolejny element opóźniający proces, który trwa już ponad 20 lat.
- Problemy związane z mapami i ich jakością: W wielu przypadkach mapy, które stanowią podstawę ewidencji gruntów i budynków, są przestarzałe lub niewystarczająco dokładne, zwłaszcza w obszarach o intensywnym rozwoju urbanistycznym. Niedokładne mapy mogą prowadzić do błędów w określaniu granic działek czy lokalizacji budynków, co skutkuje problemami w realizacji planów zagospodarowania przestrzennego czy w obrocie nieruchomościami. Aktualizacja map i dostosowanie ich do nowoczesnych standardów (np. wykorzystanie technologii GPS, LiDAR) jest kosztownym procesem, który wymaga odpowiednich zasobów.
- Problemy z określeniem granic nieruchomości – Wiele nieruchomości nie ma jednoznacznie określonych granic, a mapy geodezyjne mogą

być przestarzałe lub nieprecyzyjne. Nieaktualne granice działek stanowią poważny problem, zwłaszcza w miastach, gdzie intensywny rozwój urbanistyczny prowadzi do konieczności ciągłego wyznaczania nowych granic. Dodatkowo, spory graniczne między sąsiadującymi działkami mogą wprowadzać nieporozumienia i opóźnienia w procesie aktualizacji ewidencji.

Infografika nr 2

Struktura Służby Geodezyjnej i Kartograficznej



Źródło: opracowanie własne NIK.

Organem nadzoru w Służbie Geodezyjnej i Kartograficznej³ – umocowanym konstytucyjnie do nadzorowania jest – jest wojewoda. Organ ten powinien sprawować nadzór nad prowadzeniem przez starostów EGiB, m.in. poprzez: kontrolę poprawności prowadzonych rejestrów, w tym zgodności z przepisami prawa geodezyjnego i kartograficznego, ocenę terminowości i jakości aktualizacji i modernizacji ewidencji, interweniowanie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, w tym wydawanie zaleceń pokontrolnych – szczególnie w przypadkach

³ Zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 1 i 2 uPgik – Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią:

- 1) organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego:
 - a) Główny Geodeta Kraju,
 - b) wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;
- 2) organy administracji geodezyjnej i kartograficznej:
 - a) marszałek województwa wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego,
 - b) starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Minister Rozwoju i Technologii nadzoruje GGK.

stwierdzenia nie wywiązania się przez starostów z obowiązków określonych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, jak również poprzez współpracę z Głównym Geodetą Kraju, aby zapewnić zgodność danych na poziomie krajowym.

Do skutecznego nadzoru wojewoda może wykorzystywać narzędzia takie, jak przeprowadzanie kontroli planowych i doraźnych, w tym dokumentacji i procedur opracowywanych i stosowanych przez starostwa przy prowadzeniu EGiB, analizę skarg i wniosków dotyczących prowadzenia EGiB, w tym dotyczących aktualizacji i modernizacji tej ewidencji, analizę danych systemów informatycznych celem monitorowania ich jakości i kompletności lub przeprowadzanie szkoleń i instruktaży dla starostów lub geodetów powiatowych w zakresie poprawnego prowadzenia EGiB. Tym samym nadzór wojewodów nad prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków przez starostów jest istotnym i niezbędnym elementem zapewniającym rzetelność i aktualność EGiB.

W imieniu wojewodów, zgodnie z art. 7b uPgik działają Wojewódzcy Inspektorzy Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Do zadań WINGiK w szczególności należy kontrolowanie przestrzegania i stosowania przepisów uPgik, tj. zgodności wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami tej ustawy, kontrolowanie działania administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz współdziałanie z GGK oraz organami kontroli państwowej w zakresie właściwości nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Jednym z ustawowych zadań WINGiK jest przeprowadzanie kontroli działalności przedsiębiorców lub jednostek organizacyjnych, w zakresie wykonywania prac geodezyjnych, dotyczących np. zgłaszania prac geodezyjnych, przekazywania do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyników prac geodezyjnych, przestrzegania przepisów dotyczących wykonywania samodzielnych funkcji w zakresie geodezji i kartografii lub rzetelności wykonywania prac geodezyjnych.

WINGiK pełnią ważną rolę w systemie nadzoru nad działalnością geodezyjną i kartograficzną w Polsce. Wszystkie ich działania powinny mieć na celu zapewnienie zgodności prac geodezyjnych z przepisami prawa oraz wysokiej jakości usług geodezyjnych, co ma wpływ na rozwój infrastruktury kraju i prawidłowe funkcjonowanie gospodarki przestrzennej w Polsce. Działania WINGiK mają też dostarczać wojewodom oraz GGK aktualnych informacji o stanie EGiB, w tym o skuteczności realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze tej ewidencji, celem zapewnienia skuteczności w nadzorze wojewody nad poprawnością prowadzenia EGiB.

WINGiK funkcjonują jako organy rządowej administracji zespolonej w województwach, które nie posiadają własnego aparatu pomocniczego.

Do obsługi WINGiK w urzędach wojewódzkich utworzono odrębne komórki organizacyjne podlegające bezpośrednio WINGiK, jak również podlegające wojewodzie, jako części tych urzędów.

Istotną rolę w sprawowaniu nadzoru nad skutecznością i rzetelnością prowadzenia EGiB pełni Główny Geodeta Kraju (GGK), który powinien zapewnić jednolitość i rzetelność danych geodezyjnych na obszarze kraju oraz pozyskać aktualne informacje o stanie realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze tej ewidencji. GGK może osiągnąć ten cel poprzez:

- tworzenie i aktualizację standardów dotyczących prowadzenia EGiB,
- koordynację działań wojewodów oraz starostów, aby zapewnić spójność i jednolitość danych w skali kraju,
- inicjowanie zmian legislacyjnych w zakresie geodezji i kartografii w celu usprawnienia funkcjonowania EGiB,
- współpracę z instytucjami rządowymi i samorządowymi w zakresie integracji danych geodezyjnych z innymi rejestrami publicznymi,
- monitorowanie jakości danych w EGiB, w tym wdrażanie mechanizmów kontroli poprawności wprowadzanych informacji,
- szkolenie i wsparcie dla organów administracji geodezyjnej, w tym opracowywanie wytycznych dotyczących poprawnego prowadzenia rejestrów,
- nadzór merytoryczny i techniczny nad systemami informatycznymi służącymi do gromadzenia i przetwarzania danych geodezyjnych.

Minister pełni natomiast kluczową rolę w procesie nadzorowania realizacji zadania zleconego w obszarze EGiB – prowadzenia tej ewidencji na szczeblu powiatowym. Minister, jako naczelny organ administracji rządowej kierujący działem administracji właściwym w przedmiotowych sprawach, jest na mocy obowiązujących przepisów prawa zobowiązany do inicjowania polityki Rady Ministrów w obszarze tej ewidencji. Ponadto jest zobowiązany także do przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów, stanowiących wyraz polityki Rady Ministrów w obszarze EGiB oraz odpowiedź na zidentyfikowane problemy w funkcjonowaniu tej ewidencji oraz organów i podmiotów wykonujących zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej w tym obszarze.

Minister, celem zapewnienia jednolitości, spójności i aktualności danych EGiB na szczeblu powiatowym, potrzebnych do zapewnienia jakości w zarządzaniu gospodarką przestrzenną kraju, powinien wykazywać aktywność w szerokim zakresie działań związanych z organizowaniem, nadzorowaniem oraz poprawnym funkcjonowaniem systemu tej ewidencji, jako fundamentu dla wielu procesów administracyjnych i gospodarczych państwa.

W szczególności aktywność Ministra powinna przejawiać się w obszarach działalności takich jak:

- wykonywanie polityki Rady Ministrów w obszarze EGiB – podstawowego narzędzia do rejestrowania informacji o gruntach, ich właścicielach, użytkownikach oraz budynkach, jak również koordynowanie wykonywania tej polityki przez GGK, który jest nadzorowany przez Ministra;
- określanie standardów i regulacji prawnych – Minister powinien opracować, wprowadzić lub zainicjować wprowadzenie regulacji prawnych określających zasady prowadzenia i modernizacji EGiB;
- współpraca z innymi instytucjami – Minister powinien współpracować z innymi organami administracji rządowej i samorządowej, aby zapewnić prawidłowe, skuteczne i niezakłócone funkcjonowanie EGiB w kontekście innych procesów administracyjnych;
- koordynacja działań w zakresie aktualizacji i utrzymania ewidencji – to Minister powinien zapewnić koordynację działań związanych z utrzymaniem, aktualizacją i poprawnością danych EGiB, co ma kluczowe znaczenie w kontekście rozwoju infrastruktury, obrotu nieruchomościami, czy realizacji inwestycji.

2. OCENA OGÓLNA

Nie w pełni skuteczne wykonywanie przez wojewodów nadzoru i kontroli zadania zleconego

Wykonywanie przez wojewodów nadzoru i kontroli nad organami realizującymi zadania w obszarze EGiB nie było w pełni skuteczne i nie przyczyniło się do zakończenia realizacji cyfryzacji i modernizacji tego rejestru, prowadzonych od ponad 20 lat. W imieniu wojewodów wszystkie działania kontrolne prowadzili WINGiK, przy czym kontrole te przeprowadzano niemal wyłącznie w tematach priorytetowych określonych przez GGK. Wojewodowie – organy nadzoru nad jst pod względem legalności – nie wykorzystywali natomiast swoich uprawnień kontrolnych, o których mowa w art. 28 ust. 1 uWoj oraz w art. 6 ust. 4 pkt 1–4 uKar. W większości przypadków nie planowali i nie przeprowadzali własnych kontroli, mimo przekazywania starostom milionowych dotacji na realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w tym obszarze, podczas gdy począwszy od 2001 r. rejestry EGiB były w dalszym ciągu w części prowadzone w postaci analogowej, nie zawierały kompletnych i poprawnych danych o gruntach, budynkach lub lokalach, a mapy ewidencyjne poszczególnych obrębów były prowadzone w formie papierowej.

Wojewodowie w większości nie zagwarantowali również funkcjonowania w kierowanych przez nich urzędach adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co było niezgodne z przepisami art. 68 i 69 uFp. Dopuścili przez to m.in. do nieprzeprowadzania przez WINGiK kontroli działalności przedsiębiorców w zakresie określonym przepisami uPgik, skutkiem czego było pozostawienie poza kontrolą państwa istotnego obszaru dotyczącego legalności i rzetelności wykonywania prac geodezyjnych.

Ponadto w kontrolowanych urzędach wojewódzkich odmiennie ustalano zapotrzebowanie i wysokości kwot dotacji przyznawanych poszczególnym powiatom, co utrudniało wojewodom identyfikowanie kluczowych barier i problemów w realizacji zadań z obszaru EGiB, a w konsekwencji sprawiało, iż jst otrzymywały nieadekwatne środki finansowe do skutecznego zrealizowania tego zadania.

Kontrolowani wojewodowie stosowali również niejednorodną praktykę podpisywania dokumentów kontrolnych, w tym podpisywania tych dokumentów za WINGiK, co mogłoby zostać uznane za deprecjonowanie ustawowych kompetencji tego organu kontroli. WINGiK byli ustawowo zobowiązani do przeprowadzania kontroli w zakresie geodezji i kartografii w imieniu wojewody. Fakt silnego zespolenia organizacyjnego w ramach urzędów wojewódzkich nie zapewnił jednak stabilnej sytuacji kadrowej, wskutek czego WINGiK nie dysponowali zasobami kadrowymi umożliwiającymi przeprowadzanie kontroli w innych zakresach tematycznych i według innej metodyki, ponad te wskazane przez GGK. Tym samym nie

przeprowadzali kontrole, których wyniki stanowiłyby dla wojewodów bezpośrednie i rzetelne źródło aktualnych informacji niezbędnych do podjęcia działań nadzorczych nad realizacją na szczeblu powiatowym zadania zleconego w obszarze EGİB.

Wszyscy kontrolowani WINGiK odstąpili od realizacji zadania, o którym stanowi art. 7 ust. 1 pkt 4 uPgik, tj. prowadzenia kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii, mimo iż na zasadność prowadzenia tego typu kontroli wskazywały wyniki innych działań WINGiK. Ponadto o niepełnej realizacji zadań kontrolnych, przez niektórych WINGiK świadczy nieprowadzenie przez nich kontroli prawidłowości wydatkowania środków przyznanych starostom z dotacji budżetowych na realizację zadania w obszarze EGİB lub nieprzekazywanie rzetelnych informacji o potrzebach finansowych jst związanych z realizacją zadań w tym obszarze.

Główny Geodeta Kraju – zobowiązany na podstawie przepisów uPgik do koordynowania działania organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania dotyczące EGİB – nie zapewnił skutecznego funkcjonowania systemu pozyskiwania informacji o aktualnym stanie danych EGİB i faktycznym zapotrzebowaniu starostów do realizacji zadania w obszarze tej ewidencji. W latach 2019–2023 GKG postępując nierzetelnie nie prowadził monitoringu utworzenia na obszarze kraju baz danych tego rejestru, a w całym badanym okresie ich dostosowania do obowiązującego modelu pojęciowego. W konsekwencji GKG nie dysponował aktualnymi informacjami o kompletności baz danych EGİB oraz o skuteczności realizacji zadania zleconego w obszarze tej ewidencji. Nie identyfikował tym samym powiatów, w których przeprowadzenie modernizacji EGİB było konieczne, jak również nie posiadał informacji, w jakim zakresie powinna zostać przeprowadzona.

W związku z powyższym GKG podejmował ograniczone i nie w pełni skuteczne działania naprawcze. W szczególności zgłaszał do Ministra potrzebę wydłużenia terminu ustawowego na utworzenie tych baz wskazując jedynie na ryzyko jego niedotrzymania, rozpoczął merytoryczne podsumowania wyników własnych ankiet oraz opracowywał projekt wieloletniego programu rządowego dotyczącego cyfryzacji i modernizacji EGİB. Prace nad tym projektem rozpoczęte w 2022 r. nie zostały zakończone do końca kontroli NIK. Podobnie długotrwale prowadzono prace nad wystandaryzowaniem kosztów prac geodezyjnych. Wyniki tych działań przekazano w 2024 r. do Ministra Finansów, mimo iż ten minister wnioskował o dokonanie dogłębnej analizy, standaryzacji kosztów realizacji zadań oraz wprowadzenie jednolitych w skali kraju zasad finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii już w 2021 r.

Minister pominął realizację obowiązków określonych w przepisach art. 7 ust 2–4 uRM oraz 34 ust. 1 i art. 38 ust. 1 uDar, gdyż nie prowadził czynnych działań w celu zapewnienia pełnej interoperacyjności i kompletności danych EGiB, mimo iż był zobowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rządu w tym zakresie. Nadzorowanie, a wręcz kreowanie polityki Rządu w obszarze EGiB pozostawił GGK, przy czym nie koordynował wykonania tej polityki przez organ nadzorowany, a także nie współdziałał przy tym z innymi ministrami i wojewodami. W konsekwencji w ramach koniecznych działań naprawczych Minister przywrócił w części stan prawny obowiązujący przed wejściem w życie zmienionego rozporządzenia w sprawie EGiB, którego projekt opracował GGK.

Ponadto Minister ignorował informacje o niedostatecznym finansowaniu i nieskutecznej realizacji zadania zleconego w obszarze EGiB i dopiero od 2024 r. wymagał objęcia szczególnym nadzorem procesów cyfryzacji i modernizacji tej ewidencji, których realizacja została zapoczątkowana ponad 20 lat wcześniej. Ustalone przez NIK nieprawidłowości w działaniu naczelnego organu administracji rządowej spowodowane były również odstępniem od prowadzenia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez Ministra dziale administracji, co stanowiło naruszenie przepisów uFp.

3. SYNTEZA

W imieniu wojewodów zadania w obszarze EGiB wykonywali WINGiK

WINGiK, jako kierownicy wojewódzkiej inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwach wykonywali zadania i kompetencje SGiK w imieniu wojewody. W praktyce Inspekcja ta, funkcjonowała jako komórka organizacyjna w poszczególnych urzędach wojewódzkich.

W kontrolowanym okresie wojewodowie zatwierdzali przygotowane przez WINGiK i uzgodnione z GGK roczne plany kontroli w obszarze nadzoru nad realizacją przez starostów zadań z zakresu geodezji i kartografii, w tym dotyczących EGiB. Plany te obejmowały wyłącznie tematy priorytetowe wskazane przez GGK.

Przy doborze jednostek do kontroli zakładano aby w danej tematyce objąć kontrolą wszystkie powiaty w województwie. Brano przy tym pod uwagę treść skarg i wniosków, które wpływały do wojewodów lub WINGiK, a także uwzględniano oceny stanu opóźnień w realizacji zadań nałożonych na powiaty.

str. 55–56, 60–61, 63–64, 68–72, 78–80

Nadzór wojewodów nad realizacją przez starostów zadań z obszaru EGiB

Wojewodowie, w imieniu których WINGiK planowali i przeprowadzali kontrole w tematach priorytetowych (określonych przez GGK), w większości przypadków nie planowali i nie przeprowadzali innych kontroli w obszarze EGiB. Tym samym wojewodowie nie wykorzystywali swojego uprawnienia, wynikającego z przepisu art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 uWoj oraz art. 6 ust. 4 pkt 1–4 uKar, tj. nie przeprowadzali kontroli wykonywania przez starostów powyższego zadania zleconego.

Nadzór wojewodów nad realizacją przez starostów zadania zleconego w obszarze EGiB sprowadzał się przede wszystkim do odbioru informacji o działaniach WINGiK, w tym o wynikach kontroli w tematach priorytetowych określonych przez GGK, rozpatrywanych przez WINGiK skargach i wnioskach, a także do rozliczania udzielonych jst dotacji na realizację przedmiotowego zadania.

str. 56, 60, 62–63

Nadzór wojewodów nad działalnością WINGiK

Działania nadzorcze wojewodów nad działalnością WINGiK polegały m.in. na przyjmowaniu kwartalnych lub półrocznych raportów z realizacji zadań przez WINGiK oraz ankiet samooceny sporządzanych przez tych inspektorów.

Jednakże NIK stwierdziła szereg nieprawidłowości w powyższym zakresie. Wojewodowie zatwierdzali plany kontroli WINGiK, które nie uwzględniały przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców, o których to kontrolach mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4) uPgik w zw. z art. 9 ust. 7–8 uPgik. NIK stwierdziła że nie zawsze zapewniono kompleksowe uregulowanie działalności inspekcji geodezyjnych i kartograficznych w formie wewnętrznego aktu normatywnego oraz nie stosowano zasad

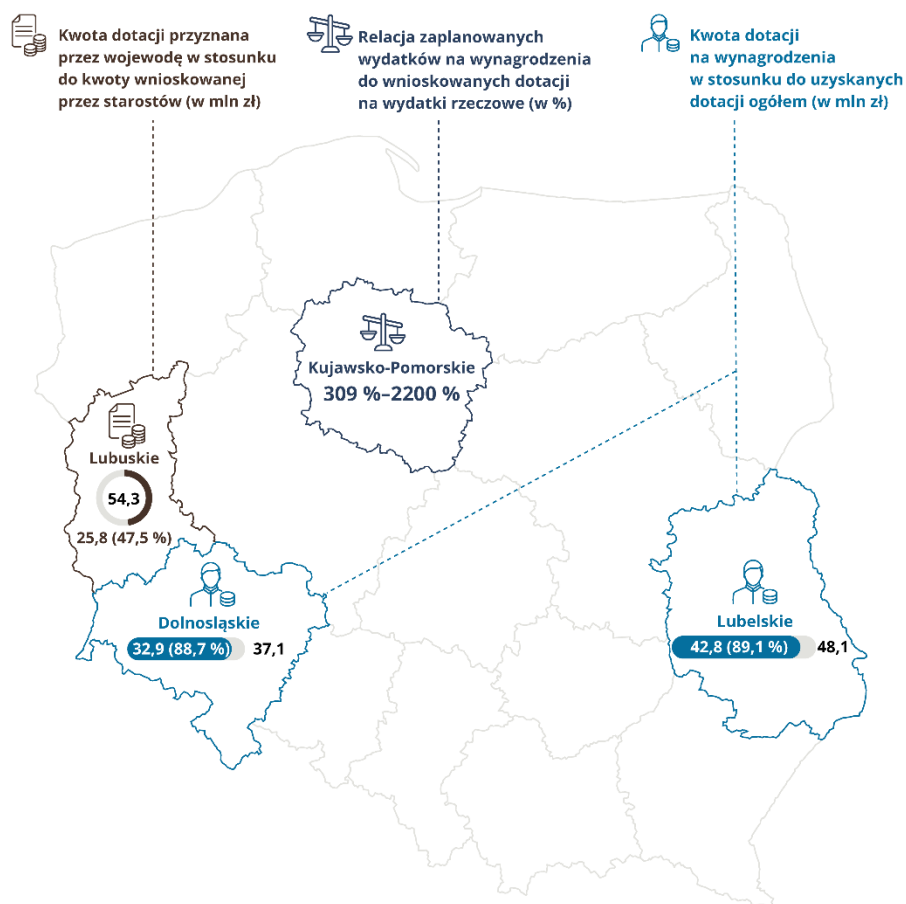
i wytycznych służących redystrybucji środków budżetowych na realizację zadań w obszarze EGiB. Ponadto nie kwestionowano przeprowadzania kontroli niezgodnie ze standardami, metodyką kontroli, okresowymi planami kontroli w ustalonych terminach. NIK ustaliła również przypadki wykazywania niewłaściwych danych w sprawozdaniach z przeprowadzonych kontroli, w tym zaniżania mierników ich wykonania nawet o 50 % oraz niezapewnienia sprawnego przepływu informacji o faktycznych potrzebach finansowych powiatów niezbędnych do terminowej i rzetelnej realizacji zadań w obszarze EGiB.

Powyższe nieprawidłowości świadczą o niezagwarantowaniu przez wojewodów funkcjonowania w kierowanych przez nich urzędach adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

str. 55–57, 60, 62, 64

Infografika nr 3

Relacje kwot dotacji na zadania w obszarze EGiB



Źródło: opracowanie własne NIK.

Niejednolite zasady podziału przez wojewodów środków dotacji celowych na prowadzenie EGiB

Wojewodowie dokonywali podziału środków na realizację zadania zleconego w obszarze EGiB, które przydzielano poszczególnym starostom z uwzględnieniem zapotrzebowania na te środki wykazywanego przez jst. Jednakże przy podejmowaniu decyzji w tej sprawie wykorzystywali oni odmienne przesłanki lub kalkulacje.

Przy czym przyznane kwoty dotacji na wydatki rzeczowe nie nadążały za wzrostem wydatków osobowych (kosztem utrzymania stanowisk pracy w administracji geodezyjno-kartograficznej). W województwie dolnośląskim przyznano na pokrycie tych wydatków 32 878,2 tys. zł (88,7 % łącznej kwoty dotacji), a w woj. lubelskim 42 836,1 tys. zł. (89,1 % łącznej kwoty dotacji). W województwie kujawsko-pomorskim, w poszczególnych latach objętych kontrolą kwota wydatków zaplanowana (po ogłoszeniu ustawy budżetowej) na wynagrodzenia pracowników starostw stanowiła od 309 % do 2200 % wartości kwot dotacji wnioskowanych przez starostów na wydatki rzeczowe na zadania zlecone w obszarze EGiB.

Kwoty dotacji przyznanych przez kontrolowanych wojewodów na realizację zadań w obszarze EGiB były niższe od kwot wnioskowanych przez starostów. str. 57–61–63, 67

**Kwoty dotacji
w obszarze EGiB**

W województwie lubuskim w latach 2019–2023 przyznano łącznie 25 834 tys. zł w formie dotacji celowych na realizację zadań w obszarze EGiB (zadania z zakresu geodezji i kartografii). Starostowie w tym okresie wnioskowali łącznie o 57 344 tys. zł na realizację tych zadań, tym samym wojewoda przyznał ok. 45 % wnioskowanej przez nich kwoty.

W województwie dolnośląskim oraz lubelskim w powyższym okresie przyznano dotacje celowe odpowiednio w wysokości 37 062,6 tys. zł i 54 170,3 tys. zł na realizację zadań w obszarze EGiB. Na wydatki rzeczowe udzielono dotacji w zdecydowanie niższej wysokości, tj. 4 184,4 tys. zł w województwie dolnośląskim oraz 11 334,2 tys. zł w woj. lubelskim, co stanowi odpowiednio 11,3 % oraz 20,9 % łącznej kwoty udzielonej dotacji w województwach dolnośląskim oraz lubelskim.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski w latach 2019–2023 przyznawał dotacje na wydatki starostów z zakresu prac geodezyjno-kartograficznych, w tym prac na potrzeby rolnictwa w wysokościach od 30 tys. zł. do 784 tys. zł., tj. w wysokościach stanowiących od 14,3 % do 93,3 % kwot wnioskowanych na te wydatki przez starostów. str. 57–58, 61–62, 66–67

Infografika nr 4

Relacja wydatków w obszarze EGIB w stosunku do kwot wnioskowanych przez starostów na realizację zadań rzeczowych w tym obszarze

2019 r.	4,29      0,72	595,14%
2020 r.	5,28      0,40	1319,75%
2021 r.	5,28      0,24	2199,58%
2022 r.	5,28      1,22	432,00%
2023 r.	6,15      0,93	658,78%
2024 r.	7,15      2,32	308,83%

 kwota zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia pracowników starostw (w mln zł)
 kwota dotacji wnioskowanej przez starostów na wydatki rzeczowe na zadania zlecone w obszarze EGIB (w mln zł)
 Relacja zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia do wnioskowanych dotacji na wydatki rzeczowe (w %)

Źródło: opracowanie własne NIK.

Działalność WINGiK

Obsługę WINGiK (nieposiadających własnego aparatu pomocniczego) zapewniają inspekcje – utworzone odrębne komórki organizacyjne w urzędach wojewódzkich. Podlegają one bezpośrednio WINGiK, jak również wojewodzie, jako części tych urzędów.

W prowadzeniu działalności inspekcji geodezyjnej i kartograficznej występowały trudności związane z problemami kadrowymi, tj. z zapewnieniem pełnej obsady odpowiadającej liczbie etatów i stanowisk przypisanych tym inspekcjom. Ponadto część etatów nie została obsadzona w związku z nieposiadaniem przez pracowników odpowiednich uprawnień zawodowych wymaganych na danym stanowisku, niekorzystnymi warunkami finansowymi, niemożliwością odbycia praktyki zawodowej pozwalającej na nabycie tych uprawnień, nierozstrzygnięciem kolejnych naborów na stanowiska kontrolerów lub nawet zlecaniem pracownikom WINGiK innych zadań do wykonania niż te z zakresu geodezji i kartografii.

Problemy kadrowe dotyczyły wszystkich kontrolowanych WINGiK. W okresie objętym kontrolą w inspekcji geodezyjnej i kartograficznej zatrudnionych było od 6 do 17 pracowników, przy czym we wszystkich jednostkach były wakaty (od dwóch do czterech w poszczególnych latach objętych kontrolą).

Stan kadrowy w inspekcji miał wpływ na realizację zadań przez WINGiK. Przede wszystkim kontrole przeprowadzane były tylko w tematach priorytetowych zgłoszonych przez GGK. Taki stan zatrudnienia nie zapewniał też optymalnej realizacji wszystkich zadań nadzorczych nałożonych na WINGiK, gdyż miał wpływ na sposób i skuteczność przeprowadzanych kontroli. WINGiK nie planowali i nie przeprowadzali kontroli zgodnie z wymaganą przez GGK częstotliwością lub wręcz nie

przeprowadzali tych kontroli w ogóle, jak w przypadku kontroli działalności przedsiębiorców w zakresie wykonywania prac geodezyjnych.

str. 68–69, 71, 75–76, 80

**Koszty
funkcjonowania
WINGiK**

Koszty związane z funkcjonowaniem WINGiK oraz na działalność wojewódzkich inspekcji geodezyjnych i kartograficznych pokrywane były z budżetów poszczególnych urzędów wojewódzkich, w ramach których działały te organy, w tym na zatrudnienie, delegacje służbowe oraz utrzymanie pomieszczeń. Natomiast WINGiK wnioskowali i otrzymywali dodatkowe środki na realizację zadań określonych w uPgik, np. na opinie biegłych, operaty techniczne, zakup niezbędnego sprzętu komputerowego lub oprogramowania specjalistycznego wykorzystywanego do kontroli baz danych EGIB.

str. 69–07, 73, 77, 80–81

**WINGiK
jest samodzielnym
organem kontroli
mimo zespolenia
organizacyjnego
z wojewodą**

Zgodnie z art. 7b ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. b uPgik WINGiK jest organem kontroli geodezyjno-kartograficznej, a tym samym organem prowadzącym te kontrole. Przepisy uPgik stanowią więc upoważnienie ustawowe do działania WINGiK w zakresie kontroli geodezyjno-kartograficznych w imieniu wojewody.

Upoważnienie ustawowe nie może być modyfikowane przez wojewodę ani inny organ. Przepisy uPgik jednoznacznie wskazują, że WINGiK działa jako kierownik inspekcji geodezyjnej i kartograficznej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, a zatem jest on samodzielnym organem kontrolnym, co wprost wynika z brzmienia przepisów tej ustawy.

str. 71–72, 77–78, 81–82

**Rodzaje kontroli
WINGiK**

WINGiK przeprowadzali jedynie kontrole organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, w trybie zwykłym (planowym) oraz w trybie uproszczonym (doraźnym). Kujawsko-Pomorski WINGiK przeprowadził 35 kontroli, w tym 29 kontroli planowych i 6 w trybie doraźnym, Lubelski WINGiK przeprowadził 39 kontroli, w tym 28 planowych, 7 doraźnych i 4 sprawdzające, Lubuski WINGiK przeprowadził 34 kontrole planowe i 2 doraźne. Natomiast Dolnośląski WINGiK przeprowadził łącznie 72 kontrole, w tym 38 kontroli planowych, 3 w trybie doraźnym i 32 kontrole sprawdzające.

str. 70, 73–75, 77–78, 81–82

**Kujawsko-Pomorski
WINGiK
nie przeprowadzał
kontroli
sprawdzających**

W przeciwieństwie do pozostałych kontrolowanych Kujawsko-Pomorski WINGiK nie przeprowadzał kontroli sprawdzających obejmujących sprawdzenie realizacji wcześniejszych wniosków pokontrolnych. Nie pozyskiwał też informacji o aktualnym stanie realizacji zaleceń pokontrolnych będących w trakcie realizacji.

Praktyka, że wiedzę o rzeczywistej realizacji wniosków lub zaleceń pokontrolnych uzyskiwano podczas prowadzenia kolejnych kontroli planowych, została przyjęta przez ten organ, gdyż uznano ją za optymalną z uwagi na ograniczoną obsadę kadrową inspekcji.

str. 73–74

**Niejednolita praktyka
podpisywania
dokumentów
kontrolnych WINGiK**

W kontrolowanych inspekcjach geodezyjno-kartograficznych dopuszczono do niejednolitej praktyki podpisywania dokumentów kontrolnych. Wystąpienia pokontrolne oraz sprawozdania z kontroli przeprowadzonych przez Dolnośląskiego WINGiK były w okresie objętym kontrolą podpisywane przez wojewodę lub wicewojewodę, nie zaś przez organ kontrolujący jakim jest WINGiK. Inna była praktyka w tym zakresie w przypadku podpisywania dokumentów kontrolnych opracowanych przez Lubelskiego i przez Lubuskiego WINGiK. Te organy podpisywały dokumenty kontrolne, w tym wystąpienia pokontrolne w imieniu wojewody, na podstawie upoważnień wydanych przez Wojewodę Lubelskiego i Wojewodę Lubuskiego. Natomiast Kujawsko-Pomorski WINGiK sam i we własnym imieniu podpisywał opracowane przez siebie dokumenty kontrolne.

str. 60, 70, 73–74, 81–82

**Umnieszanie
znaczenia WINGiK jako
organów kontroli**

Zdaniem NIK odmienna praktyka podpisywania powyższych dokumentów kontrolnych, w szczególności podpisywanie tych dokumentów przez wojewodów lub wicewojewodów, jak również wydawanie upoważnień do podpisywania przez WINGiK dokumentów kontrolnych w imieniu wojewody – świadczą o podważaniu przez wojewodów ustawowego upoważnienia WINGiK do pełnienia funkcji organu kontroli geodezyjno-kartograficznej. W związku z tym o jednolite działania wojewodów powinni dbać GGK i Minister przy czym, w obecnym stanie prawnym, nie posiadają do tego kompetencji.

Wymagane jest zatem współdziałanie Ministra z ministrem właściwym ds. administracji publicznej, który nadzoruje wojewodów i posiada władcze kompetencje, niezbędne do zapewnienia zunifikowanego postępowania wojewodów w tych samych sprawach.

**Zakres przedmiotowy
kontroli WINGiK**

WINGiK przeprowadzali kontrole w tematach priorytetowych wskazanych przez GGK, według metodyki kontroli opracowanej przez GGK, w której określano zalecenia ze wskazaniem priorytetów kontrolnych na dany rok wraz ze wskazówkami dotyczącymi sposobu i techniki kontroli. Zakres kontroli przeprowadzonych przez WINGiK w okresie objętym kontrolą NIK obejmował w szczególności prawidłowość prowadzenia EGiB, ogólną jakość danych bazy tej ewidencji, zagadnienia procesu cyfryzacji zasobów EGiB oraz spełnianie wymagań kwalifikacyjnych przez geodetów powiatowych.

Wojewodowie nie wykorzystywali ustawowych uprawnień kontrolnych w zakresie realizacji zadań w obszarze EGiB. Działający w imieniu wojewody WINGiK, nie przeprowadzali odrębnych (poza kontrolami w tematach priorytetowych zgłoszonych przez GGK) kontroli wykonania modernizacji EGiB. Nie przeprowadzali też kontroli dostosowania przez starostów baz danych EGiB do wymagań ZSiN oraz dostosowania systemów wykorzystywanych do prowadzenia rejestrów włączonych do ZSiN.

str. 69–71, 73–75, 77, 79, 81–82

**Nieprzeprowadzanie
kontroli działalności
przedsiębiorców
wykonujących prace
geodezyjne**

Kontrolowani WINGiK nie przeprowadzali w latach 2019–2024 (I półrocze) kontroli działalności przedsiębiorców w zakresie wykonywania prac geodezyjnych, co stanowi naruszenie przepisu art. 7 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 9 ust. 2 i 3 uPgik. Coroczne plany kontroli opracowywane przez WINGiK nie obejmowały powyższych kontroli, a jedynie kontrole organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. Przeprowadzanie tych kontroli przez WINGiK jest samoistną kompetencją wynikającą wprost z przepisów uPgik, przy czym na zasadność prowadzenia takich kontroli wskazują ustalenia innych kontroli i działań podejmowanych przez WINGiK, a dotyczących zadań, o których mowa w art. 9 ust. 7–8 uPgik, tj. realizowanych przez przedsiębiorców w zakresie geodezji i kartografii, w tym w obszarze EGİB.

W konsekwencji nieprzeprowadzania kontroli realizacji zadań przez tych przedsiębiorców, poza kontrolą państwa realizowaną przez wyspecjalizowane organy kontroli (WINGiK) pozostawał istotny obszar dotyczący legalności i rzetelności wykonywania prac geodezyjnych.

str. 65–66, 71–72, 75–76, 82–83

**Nie w pełni rzetelne
wykonywanie zadań
przez WINGiK**

NIK stwierdziła w postępowaniu dwóch z czterech kontrolowanych WINGiK nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii oraz w zakresie przekazywania rzetelnych informacji o potrzebach finansowych jst związanych z realizacją zadań w obszarze EGİB.

Zdaniem NIK brak przeprowadzenia kontroli prawidłowości wydatkowania środków przyznanych w ramach dotacji budżetowych, faktycznie pozbawił dotującego możliwości pozyskania informacji – czy i w jakim zakresie przekazane środki przyczyniły się do zrealizowania celu dotacji, a tym samym czy przekazane środki były wystarczające do zrealizowania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGİB. Tym samym nieprzekazywanie rzetelnych informacji o błędach i brakach w bazach danych EGİB oraz o faktycznym zapotrzebowaniu finansowym starostów na prowadzenie modernizacji tej ewidencji świadczy o nieskuteczności kontroli prowadzonych przez organy państwa w obszarze EGİB.

str. 61–62, 63–64, 70–71

GGK to centralny organ administracji rządowej zobowiązany na podstawie art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 7a ust. 1 pkt 1 uPgik do nadzorowania realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii oraz pełnienia funkcji organu nadzoru w SGiK.

**Główne zadania GGK
(pozyskiwanie informacji
o stanie EGİB
oraz monitorowanie
stanu baz EGİB)**

GGK nie dysponował aktualnymi informacjami o skuteczności procesu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przez jst zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – prowadzenia EGİB. W konsekwencji w okresie objętym kontrolą nie posiadał informacji o liczbie powiatów, dla których baza danych EGİB wymaga modernizacji.

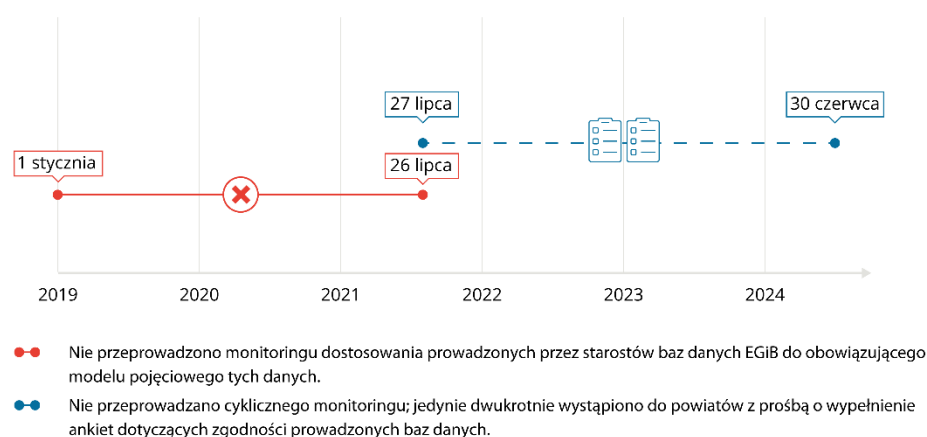
str. 45–46

W okresie 2019–2021 (do 26 lipca) GGK nie prowadził w ogóle monitoringu dostosowania prowadzonych przez starostów baz danych EGiB do obowiązującego modelu pojęciowego tych danych, określonego w rozporządzeniu w sprawie EGiB. Natomiast od 27 lipca 2021 r. nie prowadził tego monitoringu w sposób cykliczny, jedynie dwukrotnie zwracając się do powiatów o wypełnienie ankiet dotyczącej zgodności prowadzonych baz danych.

str. 46

Infografika nr 5

Monitoring GGK dostosowania baz danych EGiB do obowiązujących norm i standardów



Źródło: opracowanie własne NIK.

Ograniczone działania naprawcze GGK

GGK w szczególności zgłaszał do Ministra potrzebę wydłużenia terminu przewidzianego w uPgik na przekształcenie mapy zasadniczej do postaci cyfrowej i utworzenie baz danych, m.in. EGiB. W piśmie z 29 maja 2023 r. do Ministra GGK wskazał na występujące zagrożenie niedotrzymania przez starostów terminu określonego w art. 53b uPgik. Po ponad roku, w piśmie z 12 czerwca 2024 r. skierowanym do Ministra GGK ponownie wskazał na zagrożenie niedotrzymania ustawowego terminu zakończenia prac nad utworzeniem baz danych tworzących mapę zasadniczą. GGK także opracował i opublikował tabele konwersji danych EGiB, które pozwalały na przenoszenie (migrowanie) danych pomiędzy modelami w sposób spójny dla obszaru całego kraju. Tabele konwersji udostępniono na stronie internetowej GUGiK.

str. 46–47

Późne wprowadzenie cyklicznego monitoringu

Dopiero od początku 2024 r. GGK wprowadził cyklicznie co kwartał ankietyzację WINGiK dotyczącą monitoringu stanu utworzenia baz danych, a w maju 2024 r. GGK zwrócił się do WINGiK o aktualizację informacji dotyczących stanu zaawansowania prac nad utworzeniem baz danych w nadzorowanych powiatach w II kwartale 2024 r., m.in. w zakresie bazy danych EGiB.

str. 47

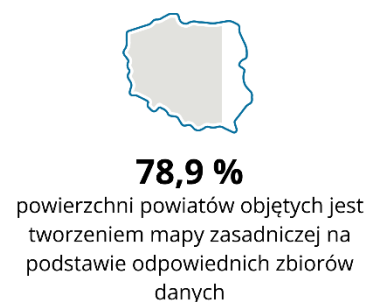
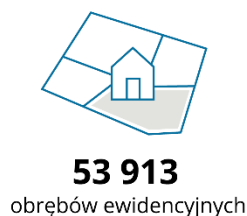
**Stan EGiB w 2024 r.
niezgodny ze stanem
docelowym
określonym
w rozporządzeniu
EGiB z 2001 r.**

Pomimo stanu EGiB odbiegającego od stanu docelowego GGK nie identyfikował powiatów, w których przeprowadzenie modernizacji EGiB było konieczne w pełnym albo w niepełnym zakresie danych i to niezależnie od faktu czy baza EGiB została utworzona w pełni dla całego obszaru powiatu.

str. 46, 48–49, 51–53

Infografika nr 6

Stan wybranych danych EGiB za 2023 r. wg sprawozdania GUGiK 3



Źródło: opracowanie własne NIK.

**W wykonaniu
wniosków
pokontrolnych NIK
w GUGiK
przygotowano projekt
rządowego programu
dotyczącego EGiB**

W wykonaniu wniosków pokontrolnych NIK (sformułowanych po kontroli nr P/21/032 pt. „Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków na szczeblu powiatowym”) GGK opracował projekt wieloletniego programu rządowego, „Cyfryzacja i modernizacja ewidencji gruntów i budynków na lata 2025–2034”, w celu ujednolicenia sposobu prowadzenia przez starostów EGiB na obszarze całego kraju. GGK oszacował koszty realizacji priorytetów tego programu na łączną kwotę ponad 853 mln zł.

W projekcie programu określono cel główny – prowadzenie EGiB w sposób jednolity dla obszaru całego kraju – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EGiB, przy zapewnieniu jednocześnie wysokiej jakości i wiarygodności danych zgromadzonych w tym rejestrze. Ponadto jako cel strategiczny wskazano zapewnienie obywatelom i przedsiębiorcom dostępu do rzetelnej informacji o nieruchomościach gromadzonych w EGiB w sposób przyjazny dla odbiorców, a co za tym idzie – usprawnienie procesów obsługi inwestycji i spraw prowadzonych przez administrację publiczną.

str. 48–49

**Długotrwałe prace
nad projektem programu
w sprawie EGiB oraz brak
zabezpieczenia środków
na jego realizację**

Pierwsza wersja projektu rządowego programu w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB została przekazana do Ministra 30 grudnia 2022 r., jako dokument pod nazwą: „Strategia cyfryzacji i modernizacji Ewidencji Gruntów i Budynków”.

Do zakończenia czynności kontrolnych nie opracowano ostatecznej wersji projektu programu, nie wpisano go też do planu prac legislacyjnych Rady Ministrów, jak również nie złożono wniosku o zabezpieczenie w budżecie państwa środków finansowych na realizację priorytetów ujętych w tym

projekcie. W lipcu 2024 r. kontynuowano w GUGiK prace nad projektem programu polegające na jego uzupełnianiu zgodnie z uwagami przekazanymi przez Ministerstwo. str. 49

**Powołanie Zespołu
ds. standaryzacji
kosztów zadań
geodezyjnych
i kartograficznych**

GGK w październiku 2023 r. powołał Zespół ds. standaryzacji kosztów realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii oraz określenia jednolitych w skali kraju zasad ich finansowania. Prace Zespołu odbywały się przy ścisłej współpracy organów służby i administracji geodezyjnej i kartograficznej, w tym wszystkich WINGiK, jak też przy udziale przedstawicieli Ministra Finansów oraz Ministra Rozwoju i Technologii.

str. 50–51

**Próba
wystandaryzowania
kosztów prac
geodezyjnych i zasad
ich finansowania**

Zespół opracował katalog czynności i kosztów realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej. Określono wysokości stawek roboczogodziny za realizację tych zadań, sporządzono standardy ich realizacji, zasady dotyczące jednolitego modelu ich finansowania w skali kraju oraz przygotowano propozycje niezbędnych w powyższym zakresie zmian legislacyjnych. Wyniki prac Zespołu, po ich zatwierdzeniu przez GGK, 12 kwietnia 2024 r. zostały przekazane Ministrowi Finansów i Ministrowi Rozwoju i Technologii.

str. 51

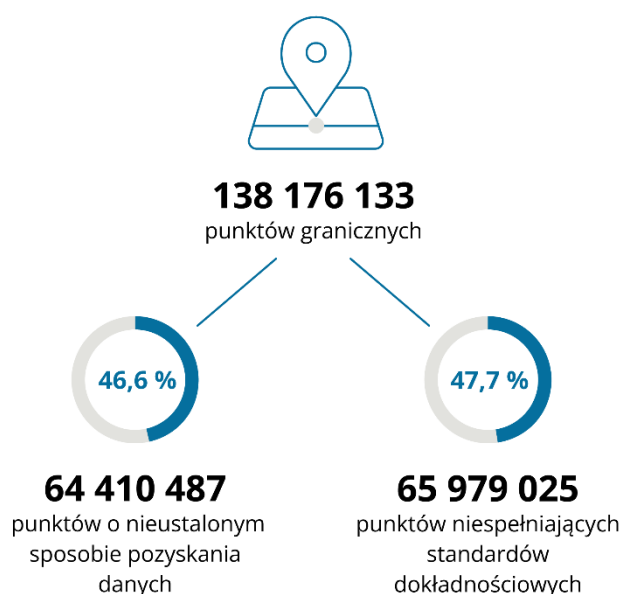
**GGK posiadał dane
statystyczne
dotyczące EGİB**

Zgodnie z programami badań statystycznych statystyki publicznej obowiązujących w latach 2019–2024 GGK otrzymywał sprawozdania „GUGiK 3 – Sprawozdanie o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji” wg stanu na 31 grudnia odpowiednio w roku: 2019, 2020, 2021 i 2022 oraz sprawozdanie „GUGiK – sprawozdanie o powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym” za 2023 r.

str. 51–52

Infografika nr 7

Braki i błędy w danych dotyczących punktów granicznych



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Liczne błędy
w sprawozdaniach
statystycznych
„GUGiK”**

W GUGiK zauważono, że sprawozdania „GUGiK 3” zawierały liczne błędy, które wymagały prowadzenia w GUGiK czynności sprawdzających. GGK przekazywał do WINGiK prośby o przeanalizowanie informacji podawanych przez starostów w tych sprawozdaniach i ich ewentualną korektę. Poprawione zestawienia GGK wykorzystywał do przygotowania zbiorczego zestawienia krajowego.

str. 52

Infografika nr 8

Dane GGK o stanie EGiB



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Niewystarczające dane
do zidentyfikowania
rzeczywistego stanu
EGiB i braków
w tej ewidencji**

Zdaniem NIK dane zawarte w sprawozdaniach GUGiK 3 nie pozwalały na jednoznaczne stwierdzenie dla jakiej liczby powiatów baza EGiB utworzona została w pełni, dla jakiej liczby powiatów baza utworzona została w części, a i dla jakiej liczby powiatów baza EGiB nie została utworzona w ogóle. W sprawozdaniach GUGiK zawarte były dane odnośnie do liczby powiatów, które prowadzą „część geometryczną” EGiB zarówno w postaci analogowej jak i hybrydowej oraz wektorowej. Takie dane nie umożliwiały GGK określenia stanu zaawansowania prac starostów nad utworzeniem baz danych EGiB, jak również uniemożliwiały GGK identyfikację tych powiatów, w których przeprowadzenie modernizacji EGiB było konieczne w pełnym albo w niepełnym zakresie danych.

str. 48–49, 51–52

**GGK opracowywał
od 2021 r. zbiorcze
zestawienie danych
statystycznych EGiB
na własne potrzeby**

GGK zgodnie z art. 25 ust. 3 uPgik sporządzał w latach 2019–2024 zbiorcze zestawienia krajowe danych objętych EGiB (wg stanu na 1 stycznia każdego roku). Zbiorcze zestawienia danych EGiB nie były przekazywane Ministrowi. W wyniku zmian przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB obowiązek sporządzania przez GGK sprawozdania z oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji EGiB i przekazywania Ministrowi wyników tej oceny, został zniesiony. W konsekwencji Minister nie otrzymywał sprawozdań GGK za lata 2021–2023 (z oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji EGiB). Do GUGiK nie wpłynęły także wnioski Ministra o udostępnienie takich zestawień.

str. 53

**Nadzór GGK
nad działalnością
kontrolną WINGiK**

W okresie objętym kontrolą GGK opracowywał tematy kontroli priorytetowych związanych z prowadzeniem EGiB, coroczną metodykę kontroli w tych tematach, które przeprowadzali WINGiK. Uzgadniał

również roczne plany kontroli tych organów, przy czym GGK nie określił wiążącego terminu do przekazania mu przez WINGiK do uzgodnień okresowego planu kontroli.

GGK dokonywał uzgodnień zaktualizowanych rocznych planów kontroli WINGiK, które wymagały takiej aktualizacji z uwagi na: aktualizację metodyki kontroli, bieżącą realizację zadań WINGiK z uwzględnieniem czasochłonności przeprowadzania zarówno kontroli planowych jak i potrzeby przeprowadzenia kontroli doraźnych, analizę ryzyka niedochowania terminów oraz występowania przypadków konieczności wydłużenia kontroli. str. 53–54

**Ankiety po kontrolach
WINGiK podsumowywano
w GUGiK dopiero
od kontroli NIK z 2021 r.**

W wykonaniu wniosku pokontrolnego NIK sformułowanego po kontroli nr P/21/032 przyjęto w GUGiK rozwiązanie polegające na sporządzaniu podsumowania ankiet dotyczących szczegółowych sprawozdań WINGiK ze zrealizowanych kontroli.

Sprawozdania te zawierały zestawienia wyników kontroli WINGiK ze wskazaniem obszarów generujących w skali kraju największe uchybienia. Sprawozdanie z kontroli realizowanych w 2019 r. sporządzone zostało 21 października 2021 r., a sprawozdanie z kontroli realizowanych w 2020 r. sporządzone zostało 26 stycznia 2022 r.

Sprawozdania z kontroli realizowanych w kolejnych latach zostały sporządzone: za 2021 r. – 11 kwietnia 2022 r.; za 2022 r. – 12 czerwca 2023 r. Z kontroli priorytetowych realizowanych przez WINGiK za rok 2023 do dnia 20 września 2024 r. GGK nie sporządził sprawozdania z uwagi na niezakończoną kontrolę przez Kujawsko-Pomorskiego WINGiK w Urzędzie Miasta Bydgoszcz. str. 54

**Brak informacji
zbiorczych o efektach
kontroli w tematach
priorytetowych
pozwalających
na określenie
niezbędnego zakresu
prac w obszarze EGiB**

W GUGiK nie analizowano wyników kontroli WINGiK przeprowadzonych w danym cyklu kontroli, jako całokształtu działań, w tym wyników kontroli przechodzących z lat poprzednich. Tym samym GGK nie wykorzystując tego narzędzia monitoringu i nie agregując danych rocznych oraz danych z kontroli przechodzących, nie wykorzystywał pełnych informacji, które wspomagałyby prowadzenie skutecznej kontroli działalności WINGiK w danym cyklu kontroli oraz skutecznego nadzoru realizacji polityki państwa w obszarze EGiB. W konsekwencji GGK nie dysponował danymi pozwalającymi na efektywne i skuteczne nadzorowanie realizacji zadania zleconego w obszarze EGiB. Posiadanie tych danych oraz ich zupełność i aktualność była również niezbędna Ministrowi do skutecznego realizowania polityki ustalonej przez Radę Ministrów w obszarze EGiB oraz do podejmowania właściwych działań w związku ze zidentyfikowanymi problemami w wykonywaniu zadania zleconego starostom z zakresu administracji rządowej w tym obszarze. str. 54–55

**Realizacja
zadań Ministra
w obszarze EGiB**

Na podstawie przepisów art. 7 ust. 3 i 4 uRM oraz art. 34 ust. 1 uDar to Minister zobowiązany był do wykonywania polityki Rady Ministrów w zakresie EGiB. Jednakże Minister nawet posiadając informacje

(od 2019 r.) o niewystarczającym finansowaniu zadań związanych z EGiB⁴ nie podejmował inicjatyw i nie współdziałał z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i administracji oraz wojewodami w celu zwiększenia finansowania realizacji tych zadań. Miało to istotny wpływ na powstanie opóźnień w przeprowadzaniu cyfryzacji i modernizacji EGiB.

W wykonaniu wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli nr P/19/032 „Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach” Minister zlecił GGK przeprowadzenie analizy szacunkowych kosztów przeprowadzenia modernizacji EGiB. GGK przekazał, że szacowany koszt takiej modernizacji wyniesie ponad 5 mld zł.

Natomiast Minister właściwy do spraw finansów publicznych w wykonaniu wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli NIK nr P/21/032 „Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym” zwrócił się w 2022 r.⁵ do Ministra z wnioskiem o pilne podjęcie prac analitycznych, we współpracy z WINGiK w celu standaryzacji kosztów realizacji zadań zleconych starostom z zakresu geodezji i kartografii oraz wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad finansowania realizacji tych zadań.

Minister posiadał informacje o niedostatecznym finansowaniu realizacji zadań geodezyjnych i kartograficznych, również w obszarze EGiB, przy czym nie przekazywał innym ministrom, w szczególności ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, innych danych niż powyższa analiza i przegląd. Tym samym Minister nie przekazywał żadnych innych danych umożliwiających szacowanie, planowanie i przekazywanie środków wojewodom i starostom na potrzeby realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w tym obszarze.

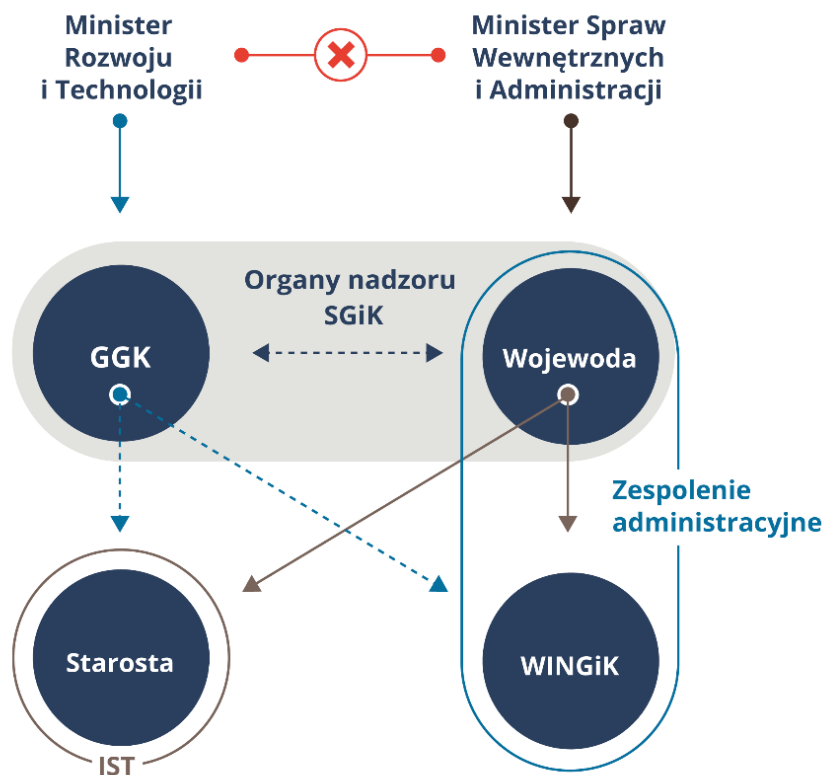
str. 35–36, 42–43

⁴ Przykładowo pismo Przewodniczącego Konwentu Powiatów Województwa Łódzkiego z 13 czerwca 2019 r. dotyczące konieczności zwiększania dotacji ze środków z budżetu państwa na zadania z zakresu geodezji i kartografii, pismo Wójta Gminy Czarny Dunajec z 21 października 2020 r. (który wystąpił do ówczesnego Ministra Rozwoju Pracy i Technologii ws. wsparcia finansowego przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków na terenie gminy Czarny Dunajec).

⁵ Minister właściwy do spraw finansów publicznych już w 2021 r. zwracał się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie o dogłębną analizę standaryzacji kosztów prowadzenia EGiB.

Infografika nr 9

Struktura nadzoru nad realizacją zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB



Źródło: opracowanie własne NIK.

Niewspółdziałanie z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, mimo braku kompetencji GGK do nadzorowania jst

Minister nie podjął współdziałania w niezbędnym zakresie z ministrem właściwym ds. administracji publicznej, celem zapewnienia skutecznej współpracy pomiędzy organami nadzoru w SGiK (GGK i wojewody). W konsekwencji nie zapewniono skuteczności sprawowania nadzoru nad działalnością organów jst prowadzących EGiB oraz nadzoru nad WINGiK zobowiązanymi do kontrolowania tych organów jst.

Zdaniem NIK to Minister, jako sprawujący nadzór nad GGK oraz jako minister kierujący działem, który obejmuje m.in. sprawy geodezji i kartografii, powinien zainicjować współpracę celem współdziałania przy zapewnieniu skuteczności w sprawowaniu przez GGK nadzoru nad realizacją polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii oraz w koordynowaniu działań organów administracji publicznej a także innych podmiotów realizujących zadania publiczne, dotyczące baz danych EGiB. Minister powinien w szczególności zainicjować możliwość współdziałania w powyższym zakresie z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, jako sprawującym na podstawie art. 8 ust. 3 uWoj. nadzór nad działalnością wojewody.

Minister nie współdziałał z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej i wojewodami w sprawie określenia sposobu sprawowania przez wojewodę nadzoru nad realizacją przez starostów zadania

zleconego w obszarze EGiB oraz określenia zasad i procedur udzielania wsparcia merytorycznego przez GGK wojewodom, przy wykonywaniu przez wojewodów nadzoru nad działalnością starostów w obszarze EGiB. Minister nie przedkładał w powyższym zakresie inicjatyw lub projektów aktów prawnych na posiedzenia Rady Ministrów, mimo iż był zobowiązany do współdziałania z innymi ministrami przy zapewnieniu możliwości skutecznego oddziaływania na organy i podmioty odpowiedzialne za realizację cyfryzacji i modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym.

str. 37–38, 42–43

**Proces legislacyjny
zmiany uPgik**

W latach 2019–2020 w Ministerstwie prowadzony był proces legislacyjny dotyczący ustawy o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw⁶. W przyjętych regulacjach zaproponowano rozwiązania mające wpływ na EGiB np. ustawowy obowiązek przeznaczania przez powiaty wpływów ze sprzedaży map i innych materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego na finansowanie realizacji zadań organów SGiK.

W trakcie przedmiotowego procesu legislacyjnego Minister zlecił GGK przygotowanie w skali całego kraju analizy kosztów realizacji zadań (w oparciu o ich czasochłonność) zleconych z zakresu administracji rządowej w dziedzinie geodezji i kartografii należących do kompetencji starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, w związku z sygnałami o niedostatecznym finansowaniu realizacji zadań geodezyjnych i kartograficznych na szczeblu powiatowym.

Analiza taka nie została przekazana przez GGK do Ministerstwa, a sam Minister nie podejmował działań mających na celu wyegzekwowanie od GGK przekazania tej analizy.

str. 38–42

**Proces legislacyjny
zmiany rozporządzenia
w sprawie EGiB**

Minister ponadto upoważnił GGK do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania w imieniu Ministra projektu rozporządzenia w sprawie EGiB, które weszło w życie 31 lipca 2021 r.

Opracowana przez GGK ocena skutków regulacji (OSR) do projektu powyższego rozporządzenia była wadliwa. W OSR fałszywie wskazano, iż wejście w życie projektowanych przepisów nie spowoduje skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, a projekt nie będzie nakładał na przedsiębiorców nowych obowiązków i wymagań, które nie zostały przewidziane w uPgik. Zarówno sporządzona przez GGK OSR jak i uzasadnienie do projektu zmiany rozporządzenia w sprawie EGiB, nie zawierały szczegółowej informacji o zakresie niezbędnego dostosowania baz danych.

str. 39–41

⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. poz. 782).

**W ocenie Ministerstwa
potrzebne było
przywrócenie
poprzedniego stanu
prawnego**

W związku z sygnalizowanymi negatywnymi skutkami finansowymi dla jst, wynikającymi z utraty dochodów z podatku od nieruchomości, jakie w przyszłości spowodowałyby obowiązująca od dnia 31 lipca 2021 r. zmiana zasad zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych, w ocenie Ministerstwa zachodziła konieczność niezwłocznego przywrócenia rozwiązań obowiązujących w tym zakresie w poprzednim stanie prawnym. Wszczęcie prac nad zmianą rozporządzenia nastąpiło z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów.

str. 41–42

**Istotne skutki
finansowe
wprowadzonych zmian
w rozporządzeniu
w sprawie EGiB**

W lipcu 2023 r. w Ministerstwie rozpoczęto prace nad kolejną nowelizacją rozporządzenia w sprawie EGiB. W toku opiniowania i konsultacji publicznych projektu rozporządzenia zostały zgłoszone uwagi, które wskazały, że regulacje przyjęte 27 lipca 2021 r. w rozporządzeniu w sprawie EGiB wywołały jednak istotne skutki finansowe dla organów prowadzących EGiB.

str. 40–41

**Działania organów
państwa w związku
z informacjami
o wysokich kosztach
zmian w rozporządzeniu
w sprawie EGiB**

Również Centralne Biuro Antykorupcyjne przekazało do Ministerstwa „informację sygnałną”, z której także wynikało, że wprowadzone w 2021 r. regulacje dotyczące eliminacji oznaczeń arkuszy z identyfikatorów działek powodowały negatywne skutki dla starostów, miast na prawach powiatów oraz sądów wieczysto-księgowych. W związku z ujawnieniem powyższych informacji o nieprzewidzianych w OSR skutkach finansowych, Ministerstwo oraz GUGiK prowadziły działania mające na celu oszacowanie kosztów jakie spowodowało wejście w życie rozporządzenia z 27 lipca 2021 r.

str. 40

**Ponad 180 mln zł
nieprzewidzianych
kosztów zmian
w rozporządzeniu
w sprawie EGiB**

Zgodnie z informacjami przekazanymi do Ministerstwa przez GGK szacowane koszty dostosowania do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB wyniosły w zakresie: bazy danych ewidencji gruntów i budynków – 102,6 mln zł, identyfikatorów działek ewidencyjnych – 52,5 mln zł, identyfikatorów budynków i lokali – 28,2 mln zł.

str. 41

**Kolejne zmiany
zmienionego
rozporządzenia
w sprawie EGiB**

Ministerstwo przeprowadziło jeszcze dwa procesy legislacyjne dotyczące nowelizacji rozporządzenia z 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB, które miały na celu przede wszystkim przywrócenie części zapisów obowiązujących przed wejściem w życie tego rozporządzenia (tj. przywrócenie części przepisów obowiązujących przed 31 lipca 2021 r.).

Sekretarz Stanu w Ministerstwie odnosząc się do szeregu wnioskowanych przez GGK zmian rozporządzania z 27 lipca 2021 r. już w 2022 r. wskazał, że w większości sprowadzają się one do przywrócenia stanu prawnego sprzed wejścia w życie rozporządzenia (tj. 31 lipca 2021 r.) i zanegowania rozwiązań wprowadzonych tym rozporządzeniem i poprosił GGK o dodatkowe wyjaśnienia. W niektórych przypadkach nie upłynęły nawet okresy przejściowe wyznaczone organom na dostosowanie danych i zbiorów do nowych przepisów. Wskazywał ponadto, że brak stabilności

prawa jest zjawiskiem niekorzystnym z punktu widzenia norm prawnych i regulacje te mogą zostać uwzględnione jedynie jeżeli w ocenie GGK ich dalsze funkcjonowanie stanowi poważne utrudnienie dla realizacji zadań w obszarze geodezji i kartografii. W konsekwencji zakres zmian ujętych w projekcie rozporządzenia został uzgodniony z Sekretarzem Stanu w Ministerstwie i nie uwzględniał wszystkich postulatów zgłoszonych przez GGK. str. 41–42

Skutki nierzetelnego nadzoru Ministra nad przeprowadzaniem procesów legislacyjnych przez GGK

Zdaniem NIK Minister sprawował nierzetelny nadzór nad przeprowadzaniem procesów legislacyjnych przez GGK. Świadczy to o złej organizacji pracy jaka panowała w Ministerstwie w obszarze geodezji i kartografii w latach 2020–2021. Podkreślenia wymaga, że to właśnie w Ministerstwie były służby legislacyjne, które odpowiadały za przygotowywanie i wdrażanie rozwiązań legislacyjnych lub systemowych w zakresie geodezji i kartografii. Przy czym Minister upoważnił GGK, który takich służb nie posiadał, do opracowania projektów aktów normatywnych. str.43–44

Nierzetelne nadzorowanie działań GGK przez Ministra

Minister również nierzetelnie nadzorował wykonanie przez GGK zadań realizowanych z upoważnienia Ministra lub na jego zlecenie, m.in. nie podjął skutecznych działań egzekwujących od GGK opracowanie niezbędnych dokumentów i analiz.

W szczególności nie została opracowana przez GGK analiza kosztów realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w dziedzinie geodezji i kartografii należących do kompetencji starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, którą Minister zlecił do przeprowadzenia w 2020 r.

Ponadto Minister dopuścił do kilkuletniej zwłoki w przeprowadzeniu przez GGK analizy wystandaryzowania kosztów realizacji zadań oraz wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii, w tym EGiB. Zadanie to – zainicjowane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w 2021 r. – zostało opracowane przez GGK dopiero w 2024 r. str. 35–36, 42–43

Konsekwencje niewykorzystywania przez Ministra niewładczych narzędzi nadzoru nad GGK

Nieprawidłowości w działaniu Ministra polegające na nierzetelnym sprawowaniu nadzoru nad GGK w zakresie realizacji zadań przekazanych do GGK, były konsekwencją niewykorzystywania niewładczych narzędzi nadzoru wobec organu nadzorowanego.

Ponadto Minister nie przeprowadził żadnej kontroli w GUGiK w zakresie zadań realizowanych przez GGK w obszarze EGiB, a także nie monitorował systematycznie postępu tworzenia baz danych tej ewidencji mimo, że stan realizacji tych zadań był niedostateczny. Pozbawiło to Ministra możliwości podejmowania adekwatnych działań zaradczych oraz możliwości interwencji w przypadku zdiagnozowania ryzyk w tym obszarze. str. 43–44

Minister nie sprawował skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej realizacji zadań w obszarze EGiB

Minister odstąpił również od prowadzenia, w kierowanym przez siebie dziale administracji rządowej, kontroli zarządczej również wobec organu nadzorowanego – GGK. Minister naruszył tym samym przepisy art. 69 ust. 1 w zw. z art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4 i 7 uFp. W konsekwencji nie identyfikował, w okresie objętym kontrolą, ryzyk dotyczących stanu cyfryzacji i modernizacji EGiB, nie prowadził skutecznego i efektywnego monitoringu oraz nadzoru realizacji zadań przez GGK w obszarze EGiB.

str. 38–39, 44–46

4. WNIOSKI

Minister Finansów i Gospodarki	1) Zintensyfikowanie prac nad projektem programu rządowego w zakresie cyfryzacji i modernizacji EGiB, w celu jak najszybszego przekazania Radzie Ministrów dokumentu, stanowiącego wyraz realizacji polityki Rządu w obszarze tej ewidencji, określającego zakres niezbędnych do podjęcia działań w tym obszarze oraz źródła ich finansowania. 2) Ustalenie – przy współdziałaniu z Ministrem Cyfryzacji - niezbędnych kosztów realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB, zgodnie z wymaganiami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa oraz zdefiniowania rzeczywistych potrzeb w zakresie geodezyjnych systemów informatycznych i rzeczywistego zapotrzebowania finansowego realizatorów zadań w tym obszarze. 3) Podjęcie prac – przy współdziałaniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji – celem wystandaryzowania kosztu realizacji zadań w obszarze EGiB i wprowadzenie jednolitych standardów wykonywania tego zadania na terenie całego kraju, niezbędnych do przekazywania realizatorom tego działania środków finansowych w wysokościach zgodnych z ich faktycznym zapotrzebowaniem. 4) Zwrócenie się do Ministra Administracji i Spraw Wewnętrznych – w związku z brakiem uprawnień ministra właściwego w sprawach budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do sprawowania nadzoru nad starostami i wojewodami – o współdziałanie przy wdrożeniu mechanizmów koordynacji i standaryzacji wykonywania przez wojewodów zadań z zakresu nadzoru nad starostami w ramach prowadzenia EGiB, celem zapewnienia pełnej skuteczności realizacji polityki Rady Ministrów w obszarze tej ewidencji.
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	5) Ujednolicenie w skali kraju zasad podpisywania dokumentów kontrolnych WINGiK przy uwzględnieniu ustawowego upoważnienia WINGiK do działania w imieniu wojewody, jako organu kontroli geodezyjnej i kartograficznej państwa.
Główny Geodeta Kraju	6) Podjęcie działań w celu pozyskiwania aktualnych i kompletnych informacji o stanie cyfryzacji i modernizacji EGiB, w tym o pozostałym do zrealizowania zakresie zadań w ramach tej ewidencji, celem przekazywania członkom Rady Ministrów informacji niezbędnych do podejmowania działań dotyczących EGiB.
Wojewodowie	7) Zapewnienie pełnej realizacji zadań kontrolnych w zakresie przewidzianym w uPgik m.in. poprzez wzmocnienie kadrowe wojewódzkich inspekcji geodezyjnych i kartograficznych oraz sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli zarządczej działalności WINGiK.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. SYSTEM NADZORU GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO MINISTRA KIERUJĄCEGO DZIAŁEM BUDOWNICTWO, PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE ORAZ MIESZKALNICTWO

**Główne zadania
ministra kierującego
działem budownictwo,
planowanie
i zagospodarowanie
przestrzenne
oraz mieszkalnictwo
- obejmującym
m.in. sprawy geodezji
i kartografii**

Minister kierując działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo i będąc właściwym również w sprawach geodezji i kartografii – ograniczył swoją rolę do pełnienia funkcji nadzorującego Głównego Geodetę Kraju. Pominął natomiast realizację obowiązków określonych w przepisach art. 7 ust. 2–4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów oraz w art. 34 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – dotyczących wykonywania polityki Rady Ministrów w zakresie cyfryzacji zasobów i danych znajdujących się w posiadaniu administracji, tj. EGİB pomimo wymiaru jej znaczenia dla gospodarki i społeczeństwa. Nie koordynował także wykonania tej polityki przez organ nadzorowany – GGK oraz nie współdziałał przy tym z innymi ministrami i wojewodami.

Minister zgodnie z art. 7 ust. 3 i 4 uRM oraz art. 34 ust. 1 uDar był obowiązany: – do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kierował, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – w zakresie działu, którym kierował, wykonywania polityki Rady Ministrów i koordynowania jej wykonywania przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegały lub były przez niego nadzorowane, w tym przez GGK. Ponadto zgodnie z art. 38 ust. 1 uDar w celu realizacji swoich zadań Minister był obowiązany do współdziałania w powyższym zakresie m.in. z innymi członkami Rady Ministrów, w tym ministrem właściwym do spraw administracji publicznej nadzorującym działalność wojewodów, jako przedstawicieli rządu w terenie oraz samymi wojewodami, wykonującymi swoje zadania przy pomocy WINGiK wchodzącymi w skład zespolonej administracji rządowej w województwie.

Zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 5 oDar do zadań Ministra należały sprawy związane z geodezją i kartografią, w tym w zakresie prowadzenia EGİB przez starostów.

**Nadzór nad działalnością
GGK sprawuje minister
kierujący działem
budownictwo,
planowanie
i zagospodarowanie
przestrzenne
oraz mieszkalnictwo**

Na podstawie art. 6 ust. 2 uPgik Minister sprawował nadzór nad GGK – centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii. GGK natomiast na podstawie przepisów uPgik był odpowiedzialny m.in. za nadzorowanie realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii, koordynowanie działań organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych (m.in. EGiB) oraz za opracowanie i przedkładanie Radzie Ministrów, za pośrednictwem Ministra, projektów rządowych programów realizacji zadań z dziedziny geodezji i kartografii, a w szczególności w zakresie modernizacji EGiB (katastru nieruchomości)

**Inni ministrowie
występowali
o przeprowadzenie
prac analitycznych
w obszarze EGiB**

W 2021 r. (w wykonaniu wniosków pokontrolnych NIK) Podsekretarz Stanu w Ministerstwie wystąpiła do GGK o dokonanie analizy szacunkowych kosztów przeprowadzenia modernizacji EGiB dla całego kraju, z rozbiciem na poszczególne powiaty. GGK przekazała, że szacowany koszt modernizacji EGiB wyniesie 5 292 816 tys. zł.

Również Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w 2021 r. – na skutek otrzymywanych pism dotyczących niedoszacowania wysokości dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego – wystąpił do Podsekretarz Stanu w Ministerstwie o dokonanie dogłębnej analizy, standaryzacji kosztów realizacji zadań oraz wprowadzenie jednolitych w skali kraju zasad finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii.

Ponownie w 2022 r. (w wykonaniu wniosków pokontrolnych NIK) Minister właściwy do spraw finansów publicznych zwrócił się do Ministra z wnioskiem o pilne podjęcie prac analitycznych, we współpracy z WINGiK w celu standaryzacji kosztów realizacji zadań zleconych starostom z zakresu geodezji i kartografii oraz wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad finansowania. GGK poinformowała 6 lipca 2022 r. Ministra o przygotowaniach do przeprowadzenia szczegółowej oceny stanu zaawansowania realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie EGiB oraz przekazania wyników szczegółowej analizy, w tym wysokości nakładów finansowych niezbędnych do realizacji zadania (po uzyskaniu danych z poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego). Działania te nie zostały przeprowadzone przez GUGiK.

**Zbyt późne
opracowywanie
przez GGK analiz
na potrzeby MF**

Minister został poinformowany w lipcu 2022 r. przez GGK o przygotowaniach do przeprowadzenia szczegółowej oceny stanu zaawansowania realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie EGiB oraz przekazania wyników szczegółowej analizy, w tym wysokości nakładów finansowych niezbędnych do realizacji zadania (po uzyskaniu danych z poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego). Do stycznia 2023 r. nie rozpoczęto w GUGiK prac w powyższym zakresie.

**Wyniki analizy
ws. standaryzacji
kosztów zostały
przekazane do MF
po trzech latach
od złożenia wniosku**

Ponadto w czerwcu 2023 r. minister właściwy do spraw finansów publicznych ponownie zwrócił się do Ministra o przekazanie wyników analizy standaryzacji kosztów prac geodezyjnych i kartograficznych, które zostały przekazane przez GGK dopiero w kwietniu 2024 r., tj. po ok. trzech latach od wniosku ministra właściwego do spraw finansów publicznych w tej sprawie.

**Również wyniki
przeglądu zadań
w obszarze EGiB
opracowano
na zlecenie MF**

Minister opracował na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych kolejny dokument – wyniki przeglądu zadań zleconych do realizacji przez jst., w tym w zakresie geodezji i kartografii, w którym wskazał na konieczność zwiększenia finansowania realizacji przedmiotowych zadań. Wyniki przeglądu zostały przekazane 3 czerwca 2024 r.

Było to jedyne pismo, w okresie objętym kontrolą, w którym Minister zwrócił się do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o zwiększenie budżetu powiatów o środki niezbędne do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na podstawie przepisów uPgik.

**Minister nie dysponował
i nie udostępniał danych
o zapotrzebowaniu
starostów na środki
na realizację zadań
w obszarze EGiB**

Jak ustalono w trakcie kontroli Minister nie uczestniczył zarówno w ustalaniu jak i podziale dotacji celowych na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii, nie był również informowany o wysokości dotacji przyznawanych na dany rok starostom. Zarówno wojewodowie jak i minister właściwy do spraw finansów publicznych nie występowali do Ministerstwa o pozyskanie aktualnych danych o stanie EGiB i zapotrzebowaniu na środki celem finansowania realizacji zadań w obrębie tej ewidencji.

Minister nie dysponował danymi i informacjami o potrzebach starostów oraz nie przekazywał innym ministrom, w szczególności ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, danych umożliwiających szacowanie, planowanie i przekazywanie środków wojewodom i starostom na potrzeby realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo posiadało informacje o niedostatecznym finansowaniu realizacji zadań geodezyjnych i kartograficznych, również w obszarze EGiB.

**Minister
nie współdziałał
z innymi ministrami
przy nadzorowaniu
realizacji zadania
zleconego**

Minister nie współdziałał z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej i wojewodami w sprawie sposobu wykonywania kompetencji nadzorczych wojewody nad realizacją przez starostów zadania zleconego w obszarze EGiB oraz określenia zasad i procedur udzielania wsparcia merytorycznego przez GGK wojewodom, przy wykonywaniu przez wojewodów nadzoru nad działalnością starostów w obszarze EGiB. Minister nie przedkładał w powyższym zakresie inicjatyw lub projektów aktów prawnych na posiedzenia Rady Ministrów.

Nadzorowany przez Ministra GGK nie dysponował kompetencjami do bezpośredniego oddziaływania na jst w ramach nadzoru nad realizacją zadania zleconego w obszarze EGiB

Nadzorowany przez Ministra GGK, co prawda został wskazany w uPgik, jako jeden z organów nadzoru SGiK, ale nie dysponował kompetencjami i możliwościami bezpośredniego oddziaływania na organy i podmioty odpowiedzialne za realizację cyfryzacji i modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym, tj. starostów. Konstytucyjnie umocowanym organem do pełnienia przedmiotowego nadzoru jest wojewoda, który pełni nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego pod względem legalności oraz jest ustawowo umocowany do kontrolowania pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywania przez starostów zadania z zakresu administracji rządowej. Przy czym niezależnie od wskazania wojewody w uPgik, jako jednego z organów nadzoru SGiK, kontrole starostów – organów administracji geodezyjnej i kartograficznej – przeprowadzali WINGiK, wchodzący w skład zespolonej administracji rządowej w województwie.

Iluzoryczny nadzór Ministra nad realizacją zadania zleconego w obszarze EGiB

Wobec powyższego ze względu na brak współdziałania właściwych ministrów w zakresie zapewnienia skutecznej współpracy pomiędzy organami nadzoru w SGiK – nadzór sprawowany przez GGK nad realizacją polityki państwa był iluzoryczny. Jednocześnie GGK nie miał uprawnień do bezpośredniego pozyskiwania i weryfikowania informacji od jst o stanie EGiB, a jedynie za pośrednictwem WINGiK działających pod zwierzchnictwem wojewody, który jako terenowy organ administracji rządowej, jak wskazano powyżej, jest nadzorowany przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Wojewoda na podstawie przepisu art. 12 uWoj sprawuje nadzór nad działalnością jst, ale zgodnie z przepisami uPgik nadzór taki sprawują zarówno wojewoda (wykonujący zadania przy pomocy WINGiK) jak i GGK.

Brak współpracy z MSWiA niezbędnej do zapewnienia skutecznego nadzoru realizacji zadania zleconego

Tym samym to minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad organem nadzoru w SGiK, tj. wojewodą – konstytucyjnie umocowanym organem do pełnienia nadzoru nad działalnością jst pod względem legalności oraz ustawowo umocowanym do kontrolowania pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywania przez starostów zadania z zakresu administracji rządowej.

Prace legislacyjne Ministra

W latach 2019–2020 Ministerstwo prowadziło proces legislacyjny ustawy o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, w przyjętych regulacjach zaproponowano rozwiązania mające wpływ na EGiB np. ustawowy obowiązek przeznaczania przez powiaty wpływów ze sprzedaży map i innych materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego na finansowanie realizacji zadań organów SGiK. Przed wejściem w życie przepisów ww. ustawy powiat mógł w dowolny sposób wykorzystywać środki uzyskane z wpływów i przeznaczać je na realizację wybranych zadań powiatu, które były

w opinii organów powiatu bardziej istotne i niekoniecznie stanowiły zadania z zakresu geodezji i kartografii.

Z danych zebranych przez GGK za 2021 r. dotyczących wpływów z opłat za udostępnianie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz danych wykorzystanych do oceny wpływu skutków ustawy wynikało, że nastąpił wzrost tych wpływów z 278,1 mln zł w 2019 r. do 432,3 mln zł w 2021 r., który m.in. wynikał ze stosowania przepisów powyższej ustawy. Podjęcie tych działań nie rozwiązało problemu niedofinansowania realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze EGIB.

Minister upoważnił GGK do prowadzenia prac legislacyjnych

W trakcie przedmiotowego procesu legislacyjnego Minister, niezależnie od ministra właściwego do spraw finansów publicznych, pismem z 26 lutego 2020 r. zlecił GGK przygotowanie w skali całego kraju analizy kosztów realizacji zadań (w oparciu o ich czasochłonność) zleconych z zakresu administracji rządowej w dziedzinie geodezji i kartografii należących do kompetencji starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, w związku z sygnałami o niedostatecznym finansowaniu realizacji zadań geodezyjnych i kartograficznych na szczeblu powiatowym. GGK nie przekazał tej analizy (jak również jej wyników) do Ministerstwa. Minister nie podejmował działań mających na celu wyegzekwowanie od GGK przekazania powyższej analizy.

Sposób zakładania i prowadzenia EGIB oraz szczegółowy zakres informacji objętych EGIB, a także szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych określał minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w rozporządzeniu dotyczącym tej ewidencji. W czasie przeprowadzania kontroli NIK obowiązującą regulacją było rozporządzenie w sprawie EGIB. GGK został upoważniony do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania w imieniu Ministra projektu tego aktu prawnego, który wszedł w życie 31 lipca 2021 r.

OSR opracowane przez GGK nie przewidywały skutków finansowych dla jst

Ponadto w OSR sporządzonej przez GGK do powyższego rozporządzenia przyjętego w 2021 r. wskazano, że wejście w życie projektowanych przepisów nie spowoduje skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, a projekt nie będzie nakładał na przedsiębiorców nowych obowiązków i wymagań, które nie zostały przewidziane w uPgik. Projekt rozporządzenia został 21 czerwca 2021 r. pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu oraz Samorządu Terytorialnego.

Uzasadnienie wejścia w życie nowych przepisów w sprawie EGIB

Celem wprowadzonego aktu prawnego zawierającego regulacje w powyższym zakresie było m.in. usunięcie szeregu informacji gromadzonych w EGIB („które znajdują się już w innych rejestrach publicznych, prowadzonych przez właściwe merytorycznie organy

administracji”), ograniczenie liczby dokumentów, które organy administracji publicznej przekazywały właściwemu staroście („co istotnie miało zmniejszyć zakres danych ewidencyjnych dotyczących budynku, poprzez znaczne ograniczenie jego atrybutów”), oraz dostosowanie ewidencji („do rzeczywistych potrzeb w zakresie gromadzonych informacji oraz postępu technologicznego w dziedzinie geodezji i kartografii, a także doprecyzowanie przepisów, ich treści i czytelności w stosunku do przepisów obecnie obowiązujących”).

**Skutki wejścia
w życie nowego
rozporządzenia
w sprawie EGiB**

Wprowadzone rozporządzeniem w sprawie EGiB przepisy wymagały podjęcia przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej działań w celu dostosowania prowadzonych przez te organy baz danych do przepisów tego rozporządzenia. Dostosowanie to dotyczyło m.in. zmian w strukturze baz danych i zakresie informacji w nich gromadzonych, jak również konieczności utworzenia usług sieciowych. Jednak zarówno sporządzone przez GGK uzasadnienie jak i OSR dla przyjętego w 2021 r. rozporządzenia w sprawie EGiB, nie zawierały szczegółowej informacji o zakresie niezbędnego dostosowania baz danych.

**Działania naprawcze
– kolejne nowelizacje
rozporządzenia
w sprawie EGiB**

W lipcu 2023 r. w Ministerstwie rozpoczęto prace nad kolejną nowelizacją rozporządzenia w sprawie EGiB w celu dostosowania jego przepisów do regulacji wynikającej z ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu. W toku opiniowania i konsultacji publicznych projektu rozporządzenia zostały zgłoszone uwagi, które wskazały, że regulacje przyjęte 27 lipca 2021 r. w rozporządzeniu w sprawie EGiB wywołały jednak istotne skutki finansowe dla organów prowadzących EGiB. Uwagi te dotyczyły w szczególności przywrócenia dopuszczalności stosowania oznaczeń arkuszy w identyfikatorach działek ewidencyjnych.

**Informacja
sygnalna CBA**

Również Centralne Biuro Antykorupcyjne przekazało do Ministerstwa „informację sygnalną”, z której również wynikało, że wprowadzone w 2021 r. regulacje dotyczące eliminacji oznaczeń arkuszy z identyfikatorów działek powodowały negatywne skutki dla starostów, miast na prawach powiatów oraz sądów wieczysto-księgowych. W związku z ujawnieniem powyższych informacji o nieprzewidzianych w OSR skutkach finansowych, Ministerstwo oraz GUGiK prowadziły działania mające na celu oszacowanie kosztów jakie spowodowało wejście w życie rozporządzenia z 27 lipca 2021 r.

**Koszty wejścia w życie
rozporządzenia w sprawie
EGiB opracowanego
przez GGK**

Zgodnie z informacjami przekazanymi do Ministerstwa przez GGK szacowane koszty dostosowania do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB wyniosły w zakresie: bazy danych ewidencji gruntów i budynków – 102,6 mln zł, identyfikatorów działek ewidencyjnych – 52,5 mln zł,

identyfikatorów budynków i lokali – 28,2 mln zł. Zebrane przez GGK informacje o ww. kosztach bazowały na deklaracjach i szacunkach starostów, a nie na faktycznych kosztach poniesionych na realizację przedmiotowych zadań.

**Kolejne procesy
legislacyjne**

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie przeprowadzono jeszcze dwa procesy legislacyjne dotyczące nowelizacji rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB, które miały na celu przede wszystkim przywrócenie części zapisów obowiązujących przed wejściem w życie tego rozporządzenia (tj. przywrócenie części przepisów obowiązujących przed 31 lipca 2021 r.). Były to:

- rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków, które miało na celu wyeliminowanie z porządku prawnego regulacji zawartej w załączniku nr 1 do rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r. nakazującej zaliczanie jako nieużytków N – wydzielonych części terenu zamkniętego przeznaczonych do szkolenia wojsk, w szczególności strzelnic, czołgowisk, rejonów upadku pocisków, pasów ćwiczeń taktycznych, pól roboczych poligonu wojskowego oraz placów ćwiczeń.
- rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 marca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków, które dotyczyło m.in.: – uchylenia przepisu czasowo ograniczającego możliwość wykazywania w EGiB granicy działek ewidencyjnych stanowiących cieki naturalne, jeziora oraz inne naturalne zbiorniki wodne, na podstawie wyników geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych oraz precyzyjnego określenia zawartości wypisów, wyrysów i wykazów z EGiB przy uwzględnieniu funkcjonalności tych dokumentów w ramach postępowań administracyjnych, sądowych i czynności cywilnoprawnych, a także zmiany zasad grupowania budynków w jednostki rejestrowe.

**Sekretarz Stanu
nie wyraził zgody
na całkowite
przywrócenie stanu
prawnego
obowiązującego przed
wejściem w życie
zmienionego
rozporządzenia
w sprawie EGiB**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie odnosząc się do szeregu wnioskowanych przez GGK zmian rozporządzania z 27 lipca 2021 r. już w 2022 r. wskazał, że w większości sprowadzają się one do przywrócenia stanu prawnego sprzed wejścia w życie rozporządzenia (tj. 31 lipca 2021 r.) i zanegowania rozwiązań wprowadzonych tym rozporządzeniem i poprosił GGK o dodatkowe wyjaśnienia. W niektórych przypadkach nie upłynęły nawet okresy przejściowe wyznaczone organom na dostosowanie danych i zbiorów do nowych przepisów. Wskazywał ponadto, że brak stabilności prawa jest zjawiskiem niekorzystnym z punktu widzenia norm prawnych i regulacje te mogą zostać uwzględnione jedynie jeżeli w ocenie GGK ich dalsze funkcjonowanie stanowi poważne utrudnienie dla realizacji zadań w obszarze geodezji i kartografii.

W konsekwencji zakres zmian ujętych w projekcie rozporządzenia został uzgodniony z Sekretarzem Stanu w Ministerstwie i nie uwzględniał wszystkich postulatów zgłoszonych przez GGK.

**Podstawy
sprawowania
przez Ministra
nadzoru nad GGK**

Dokumentem wykonawczym Polityki nadzorczej Ministra wobec GGK był „Program działań nadzorczych Ministra Rozwoju i Technologii wobec Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii kierowanego przez Głównego Geodetę Kraju” – podpisany 25 lutego 2022 r., który stanowił rozwinięcie i uszczegółowienie Polityki nadzorczej Ministra i obejmował swoim zakresem najistotniejsze aspekty i zagadnienia dotyczące funkcjonowania jednostki.

W Programie działań nadzorczych Ministra (w charakterystyce założeń sprawowanego nadzoru nad GGK) wskazano m.in., że warunkiem prawidłowej realizacji funkcji nadzorczej było zapewnienie szybkiej i sprawnej wymiany informacji pomiędzy resortem a GUGiK. Szeroki dostęp do aktualnych informacji na temat funkcjonowania GUGiK (w szczególności potencjalnych i realnych ryzyk z nim związanych) miał stanowić jeden z głównych elementów skutecznego oraz efektywnego nadzoru. Miało to umożliwiać podjęcie stosownych działań zaradczych lub wspomagających, stwarzać możliwość bieżącej oceny sposobu realizacji zadań przez GGK m.in. wsparcia informatyzacji krajowych, wojewódzkich i powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych.

**Działania nadzorcze
podejmowane
przez Ministra**

W ramach działań nadzorczych wskazano na konieczność przeprowadzania kontroli wybranych obszarów funkcjonowania GGK. Zakładano, że kontrole przeprowadzane w GUGiK będą miały charakter cykliczny dostarczając wszechstronnej i obiektywnej wiedzy na temat jego działalności. Identyfikacja wspomnianych obszarów miała być ważnym elementem bieżącego monitoringu sposobu realizacji zadań przez GGK.

Minister w okresie objętym kontrolą nierzetelnie nadzorował wykonanie przez GGK zadań realizowanych z upoważnienia Ministra lub na jego zlecenie. Przede wszystkim Minister nie podjął skutecznych działań egzekwujących od GGK opracowanie niezbędnych dokumentów i analiz, w szczególności dotyczących:

- przeprowadzenia analizy kosztów realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w dziedzinie geodezji i kartografii należących do kompetencji starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, w związku z sygnałami o niedostatecznym finansowaniu realizacji zadań geodezyjnych i kartograficznych na szczeblu powiatowym – zadanie zlecone przez Ministra w 2020 r. – analiza nie została opracowana przez GGK;
- dopuścił do kilkuletniej zwłoki w przeprowadzeniu przez GGK analizy wystandaryzowania kosztów realizacji zadań oraz wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad finansowania zadań z zakresu geodezji

i kartografii, w tym EGiB – zadanie zainicjowane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w 2021 r. dokument został opracowany przez GGK dopiero w 2024 r.;

Skutki nierzetelnego nadzoru Ministra

Skutkiem nieopracowania analizy zleconej przez Ministra w 2020 r., jak również długoletnim opracowywaniem analizy zleconej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w 2021 r. było to, że brakowało rzetelnych informacji aż do 2024 r. do rzetelnego oszacowania kosztów realizacji zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii i zapewnienie właściwego poziomu finansowania tych zadań.

Dopiero po nadaniu przez GGK (od maja 2022 r.) priorytetu powyższym zadaniom, m.in. poprzez powołanie zespołu do spraw standaryzacji kosztów realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii oraz określenie jednolitych w skali kraju zasad ich finansowania faktycznie podjęto się w GUGiK ich realizacji. Dyrektor Departamentu DAB w Ministerstwie wyjaśniła m.in., że opracowanie standaryzacji mogłoby zakończyć się wcześniej gdyby poprzedni GGK (odwołany 13 maja 2022 r.) podjął się realizacji zleconego mu zadania zgodnie z przekazaną mu dyspozycją. W jej ocenie zarówno faktyczne możliwości sprawowania nadzoru przez DAB jak i skuteczność tych działań, były w tamtym okresie istotnie ograniczone. Organ nadzorowany sam decydował o priorytetach obsługującego go Urzędu, polemizując i kontestując działania nadzorcze podejmowane przez DAB – sprawujący ten nadzór w imieniu Ministra.

Minister nie prowadził audytów i kontroli realizacji zadań w obszarze EGiB

W badanym okresie Ministerstwo nie przeprowadziło żadnej kontroli ani zadań audytowych, które dotyczyłyby realizacji polityki państwa w obszarze cyfryzacji EGiB.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo przeprowadziło w GUGiK dwie kontrole, tj. w 2019 r. w zakresie realizowanych przez GUGiK projektów informatycznych (K-GESUT, projekt ZSIN II, projekt CAPAP) oraz w 2022 r. w zakresie funkcjonowania Uniwersalnego Modułu Mapowego.

Podstawy prowadzenia przez Ministra kontroli zarządczej

Sposób wykonywania kontroli zarządczej w Ministerstwie został określony Zarządzeniem nr 48 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 grudnia 2022 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. Szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo zostały określone w komunikacie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 grudnia 2022 r. Komunikat precyzował kwestie odpowiedzialności kierownika jednostki w dziale (w tym również GGK) za funkcjonowanie kontroli zarządczej w kierowanej jednostce oraz uszczegóławiał kwestie stosowania standardów kontroli zarządczej. Kierownik jednostki w dziale był odpowiedzialny m.in. za: uzgadnianie planów działalności jednostki, monitorowanie realizacji celów i zadań ujętych w planie działalności,

przekazywanie kwartalnych informacji o poziomie realizacji celów i zadań ujętych w planie działalności, sporządzanie sprawozdań z wykonania planu działalności, wdrażanie i monitorowanie systemu zarządzania ryzykiem.

W planach działalności Ministra na lata 2019–2024 nie zostały ujęte zadania z obszaru EGiB, w tym działania nadzorcze Ministra zaplanowane do prowadzenia w przedmiotowym obszarze.

**Zarządzanie
przez Ministra ryzykiem
w obszarze EGiB**

Zasady zarządzania ryzykiem w Ministerstwie zostały określone w zarządzeniu nr 29 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii z 5 grudnia 2022 r.⁷ Zgodnie z załącznikiem do ww. zarządzenia poprzez „ryzyko” należało rozumieć potencjalną sytuację wystąpienia zdarzenia niekorzystnego, w której określone zagrożenie wykorzysta podatność wpływając negatywnie na realizację celów i zadań (kontekst operacyjny i korupcyjny).

**Minister pominął
w swojej działalności
stosowanie
standardów kontroli
zarządczej**

W okresie objętym kontrolą, pomimo iż Minister posiadał informacje o niepełnym przekształceniu baz danych tej ewidencji do postaci cyfrowej np. z wyników kontroli NIK P/21/032 „Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków”, niedostatecznych środkach finansowych po stronie starostów zobowiązanych do realizacji zadań w obszarze EGiB nie uwzględnił w prowadzonej działalności następujących Standardów Kontroli Zarządczej:

- standard B.6 (brak monitorowania i oceny realizacji celów i zadań) do 2023 r. poprzez niezapewnienie odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań realizowanych przez jednostkę nadzorowaną – Głównego Geodetę Kraju w obszarze ewidencji gruntów i budynków, a także poprzez nieprzeprowadzenie oceny realizacji celów i zadań realizowanych w powyższym obszarze, w szczególności z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności ich realizacji,
- standard B.7 (brak identyfikacji ryzyk) poprzez niezidentyfikowanie ryzyk w odniesieniu do celów i zadań realizowanych w obszarze ewidencji gruntów i budynków, w szczególności realizowanych przez jednostkę nadzorowaną – GGK oraz poprzez nieprzeprowadzenie analizy ryzyk służącej określeniu prawdopodobieństwa ich wystąpienia i określenia ich możliwych skutków w powyższym obszarze,
- standard B.9 (brak reakcji na ryzyka) poprzez nieprzypisanie do istotnych ryzyk dotyczących stanu modernizacji i cyfryzacji EGiB oraz

⁷ Załącznikiem do zarządzenia nr 29 były „Zasady zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Rozwoju i Technologii” – „Zasady postępowania z ryzykiem w kontekście operacyjnym, korupcyjnym, bezpieczeństwa informacji oraz bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych”. Wcześniej obowiązywały Wytoczne Dyrektora Generalnego w zakresie zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Rozwoju i Technologii z 25 lutego 2022 r.

skuteczności działań w tym zakresie przez jednostkę nadzorowaną – GGK i nieokreślenie rodzaju reakcji i działań Ministra, które należy podjąć w związku z wystąpieniem tych ryzyk, np. w celu jego wyeliminowania lub zmniejszenia do akceptowanego poziomu,

- standard C.11 (brak rzetelnego nadzoru nad wykonaniem zadań) poprzez nieprzeprowadzenie nadzoru nad wykonaniem zadań w zakresie EGiB, w tym przez jednostkę nadzorowaną – GGK – w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji,
- standard D.18 (brak komunikacji zewnętrznej) poprzez niezapewnienie efektywnego systemu wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań przez Ministra w sprawach geodezji i kartografii, w szczególności w zakresie EGiB.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 uFp do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która zgodnie z art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4 i 7 uFp stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności mających na celu zapewnienie skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów oraz zarządzania ryzykiem.

5.2. SYSTEM NADZORU GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO GŁÓWNEGO GEODETY KRAJU

GGK będąc zobowiązanym do nadzorowania realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii oraz pełniąc funkcję organu nadzoru w Służbie Geodezyjnej i Kartograficznej nie zapewnił skutecznego funkcjonowania systemu pozyskiwania aktualnych informacji o stanie ewidencji gruntów i budynków. Ponadto nierzetelnie kontrolował przeprowadzanie przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego kontroli merytorycznych w tematach priorytetowych w zakresie EGiB.

Niedysponowanie informacjami skutkiem nierzetelnego sprawowania kontroli nad działalnością WINGiK

GGK w latach 2019–2022 nierzetelnie sprawował kontrolę nad działalnością WINGiK w zakresie przeprowadzanych przez WINGiK kontroli w tematach priorytetowych (w stosunku do liczby kontroli zaplanowanych w tych tematach). Tym samym organ ten nie dysponował informacjami, czy zakładany cel skontrolowania wszystkich jednostek (powiatów) na terenie całego kraju w określonym cyklu kontroli został zrealizowany.

Nieskuteczny nadzór GGK nad realizacją polityki państwa

GGK będąc zobowiązanym do nadzorowania realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii oraz pełniąc funkcję organu nadzoru w SGiK, (m.in. na podstawie art. 7 ust. 1 i art. 7a ust. 1 pkt 1 uPgik) nie

**Brak monitoringu
i sporadyczne
występowania przez GGK
o dane dotyczące realizacji
zadania zleconego
w obszarze EGiB**

zapewnił skutecznego funkcjonowania systemu pozyskiwania aktualnych informacji w zakresie EGiB.

W latach 2019–2023 GGK nie prowadził monitoringu w zakresie założenia przez starostów baz danych EGiB.

W okresie objętym kontrolą GGK tylko raz – w maju 2023 r. – wystąpił do starostów o przekazanie informacji o liczbie powiatów, w których baza danych EGiB wymaga modernizacji. GGK wystąpił o te dane w związku z prowadzonym w Ministerstwie procesem legislacyjnym dotyczącym zmian w przepisach uPgik. Z inicjatywą pozyskania tych danych wystąpiło Ministerstwo, do którego przekazano zebrane z powiatów dane w zakresie stopnia „realizacji przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej szczebla powiatowego obowiązku utworzenia baz danych” oraz „informacji, czy istnieje zagrożenie nieutworzenia tych baz przed upływem ww. terminu ustawowego”.

**Ograniczone działania
naprawcze GGK**

W związku z pozyskaniem powyższych danych GGK pismem z 29 maja 2023 r. zgłosił do Ministra potrzebę wydłużenia przewidzianego w art. 53b uPgik terminu na przekształcenie mapy zasadniczej do postaci cyfrowej i utworzenie baz danych, m.in. EGiB. W piśmie tym wskazano na występujące zagrożenie niedotrzymania przez starostów terminu określonego w powyższym przepisie.

Od 1 stycznia 2019 r. do 26 lipca 2021 r. GGK w ogóle nie prowadził monitoringu dostosowania przez starostów prowadzonych baz danych EGiB do obowiązującego ówczesnie modelu pojęciowego danych EGiB, określonego w załączniku 1a Specyfikacja pojęciowego modelu danych ewidencji gruntów i budynków do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Natomiast w okresie od 27 lipca 2021 r. do końca czerwca 2024 r. GGK zwrócił się do powiatów jedynie dwukrotnie o wypełnienie ankiety dotyczącej zgodności prowadzonych baz danych z obowiązującym modelem danych lub dotyczącej stopnia dostosowania baz danych tej ewidencji. Tym samym GGK nie prowadził cyklicznego monitoringu dostosowania przez starostów prowadzonych baz danych EGiB do obowiązującego w tym okresie modelu pojęciowego danych EGiB, określonego w Załączniku nr 6. Specyfikacja pojęciowego modelu danych ewidencji gruntów i budynków do rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB.

Od początku 2024 r. GGK wprowadził cyklicznie co kwartał ankietyzację WINGiK dotyczącą monitoringu stanu utworzenia baz danych. Pismem z 19 stycznia 2024 r. GGK zwrócił się do WINGiK o przekazywanie danych dotyczących stanu zaawansowania prac nad utworzeniem baz danych

w nadzorowanych powiatach, a także o objęcie szczególnym nadzorem jednostek, które nie sfinalizowały tych prac oraz podjęcie działań wspierających powiaty w zakończeniu prac nad utworzeniem baz danych w ustawowym terminie, tj. do 31 grudnia 2024 r.

Pismem z 2 maja 2024 r. GGK zwrócił się do WINGiK o aktualizację informacji dotyczących stanu zaawansowania prac nad utworzeniem baz danych w nadzorowanych powiatach w II kwartale 2024 r., m.in. w zakresie bazy danych EGİB.

GGK wskazywał ryzyko niedotrzymania ustawowych terminów zakończenia modernizacji i cyfryzacji EGİB

W piśmie z 12 czerwca 2024 r. skierowanym do Ministra Rozwoju i Technologii GGK wskazał na zagrożenie niedotrzymania ustawowego terminu zakończenia prac nad utworzeniem baz danych tworzących mapę zasadniczą. Podał, że w zakresie bazy danych EGİB utworzenie baz danych, najpóźniej do końca 2027 r. deklaruje 370 powiatów (tj. 97,37 %).

GGK opiniował projekty modernizacji EGİB i jej finansowania

GGK opiniował projekty modernizacji EGİB, opracowane przez starostów i uzgodnione z właściwym miejscowo WINGiK zgodnie z § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGİB z dnia 27 lipca 2021 r. Liczba zaopiniowanych projektów modernizacji (liczba obrębów objętych zaopiniowanymi projektami modernizacyjnymi) wynosiła: w 2021 r. – 33 (223), w 2022 r. – 182 (1279), w 2023 r. – 258 (2045), w 2024 r. (do 5 lipca) – 112 (411).

GGK w latach objętych kontrolą opiniował fiszki projektowe składane przez powiaty w ramach Programów Regionalnych (dalej: PR). GGK zaopiniował łącznie 30 fiszek projektowych związanych z EGİB, zgodnie z procedurą opublikowaną na stronie internetowej GUGiK w zakładce sprawozdania i zestawienia. Ponadto GGK zaopiniował około 60 warunków technicznych do zamówień realizowanych w ramach PR.

Wsparcie finansowe udzielane przez GGK

GGK w latach 2023–2024 (I półrocze), na podstawie porozumień ze starostami, udzielił im wsparcia finansowego ze środków Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym na potrzeby przekształcenia analogowych i hybrydowych map ewidencyjnych do postaci cyfrowej. W 2023 r. wsparciem objęto siedem powiatów na kwotę 639 tys. zł; w 2024 r. objęto wsparciem cztery powiaty na kwotę 245 tys. zł. Ponadto w 2022 r., w związku z epidemią COVID-19 i wdrożoną powszechnie w administracji publicznej pracą zdalną, GGK dofinansował ze środków pochodzących z tego Funduszu, na mocy zawartych ze starostami w 2022 r. porozumień, na zakup sprzętu informatycznego (laptopów) umożliwiającego realizację obowiązków organów w zakresie prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Dofinansowanie w wysokości 50 % dotyczyło kosztów zakupu w sumie 33 przenośnych zestawów komputerowych w czterech powiatach, które zgłosiły zapotrzebowanie.

GGK na podstawie zawartego porozumienia o dofinansowanie projektu „Integracja Państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: „Integracja PZGiK”) w ramach programu Fundusze Europejskie Rozwój Cyfrowy, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – zaplanował wsparcie jest w: przetworzeniu materiałów PZGiK z postaci nieelektronicznej do dokumentów elektronicznych; utworzeniu baz danych; zapewnieniu integracji usług i danych PZGiK na poziomie krajowym m.in. w zakresie baz EGiB prowadzonych na poziomie powiatowym. Realizacja tego projektu rozpoczęła się w kwietniu 2024 r. z planowanym zakończeniem do kwietnia 2027 r. Na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie do realizacji projektu zgłosiły się 83 jednostki szczebla powiatowego (wg stanu na zakończenie czynności kontrolnych sześć powiatów znajdowało się na liście rezerwowej).

**Wsparcie
merytoryczne
udzielane przez GGK**

W dniu 13 marca 2023 r. GGK zatwierdził dokument pn. „Zasady i procedury udzielania wsparcia merytorycznego przez Głównego Geodetę Kraju – wojewodom, przy wykonywaniu przez nich nadzoru nad działalnością starostów w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne”.

W dokumencie tym ujęto zagadnienia dotyczące aktualnych, a także planowanych działań na lata 2024–2026 w ramach wsparcia merytorycznego udzielanego przez GGK wojewodom, m.in. poprzez realizację zawartego w tym dokumencie programu szkoleń. W lipcu 2024 r. dokument ten został zaktualizowany.

**Opracowanie projektu
programu rządowego
w zakresie EGiB**

W związku z ustaleniami i wynikami kontroli NIK P/21/032 GGK w zakresie cyfryzacji na szczeblu powiatowym przeprowadzonej w GUGiK w 2021 r., w wykonaniu wniosków pokontrolnych sformułowanych w ramach tej kontroli, GGK opracował projekt wieloletniego programu rządowego „Cyfryzacja i modernizacja ewidencji gruntów i budynków na lata 2025–2034”, w celu ujednolicenia sposobu prowadzenia przez starostów EGiB na obszarze całego kraju.

**Wyniki ankiet
opracowanych przez
GGK wskazują
na potrzebę
modernizacji EGiB**

GGK przeprowadził ankietę wśród organów odpowiedzialnych za prowadzenie EGiB w zakresie przeprowadzonych modernizacji EGiB na potrzeby opracowania Rządowego programu cyfryzacji i modernizacji EGiB. Potrzeba przeprowadzenia modernizacji EGiB i w konsekwencji określenie w Rządowym programie Priorytetu nr 2 wynikały z niedostatecznej jakości informacji w EGiB, powodowanej brakiem uwzględnienia w EGiB informacji pochodzących z dokumentacji archiwalnej zgromadzonej w PZGiK. Uwzględnienie tych informacji w EGiB, wymaga przeprowadzenia analizy dokumentów zgromadzonych w PZGiK, w niektórych przypadkach także wykonania pomiarów terenowych. Jak wyjaśnił m.in. Zastępca GGK – starostowie nie są w stanie samodzielnie

wykonać tego zadania. Realizując je muszą zatem zlecić zewnętrznemu podmiotowi wykonanie powyższych czynności, co wiąże się z koniecznością zaangażowania znacznych środków finansowych jak i kadrowych. Realizacja tych zadań jest bardzo utrudniona ze względu na niedostateczne środki finansowe, które starosta może przeznaczyć na ten cel jak i nieodpowiedni poziom zatrudnienia w jednostkach powiatowych. W związku z powyższym GGK podjął decyzję o wsparciu starostów w realizacji tego zadania i uwzględnienia modernizacji EGiB w rządowym Programie cyfryzacji i modernizacji EGiB, co pozwoli na pozyskanie dodatkowych środków finansowych na realizację tego zadania.

**Długotrwałe prace
nad projektem
programu rządowego**

Pierwsza wersja projektu rządowego programu w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB została przekazana do Ministra 30 grudnia 2022 r., jako dokument pod nazwą: „Strategia cyfryzacji i modernizacji Ewidencji Gruntów i Budynków”.

Następnie GGK zorganizował szereg spotkań roboczych, na których omawiano z przedstawicielami Ministra poszczególne elementy tego programu i ustalano kierunek zmian. Skorygowana wersja projektu tego programu zatytułowana – „Projekt rządowego programu cyfryzacji i modernizacji gruntów i budynków” została przekazana przez GGK 10 sierpnia 2023 r. do Ministerstwa. Następnie GGK 3 kwietnia 2024 r. przekazał Ministrowi Rozwoju i Technologii dokument pn. „Projekt Rządowego programu cyfryzacji i modernizacji gruntów i budynków na lata 2024–2033” wraz z informacją, iż ze względu na dość długi czas od opracowania pierwszej wersji projektu programu, podjęto decyzję o ponownym pozyskaniu informacji od starostów i aktualizacji części danych statystycznych zawartych w Programie.

Kolejna wersja projektu programu – zaktualizowana o wyniki przeprowadzonych ankiet – została przekazana przez GGK do Ministerstwa 30 kwietnia 2024 r. Projekt programu ponownie został przekazany w Ministerstwie do uzgodnień wewnątrzresortowych. Ostatnia wersja projektu programu, wg stanu na dzień 25 lipca 2024 r. uzupełniana była w GUGiK zgodnie z uwagami Departamentu Architektury i Budownictwa w Ministerstwie Rozwoju i Technologii.

**Założenia projektu
rządowego programu
w sprawie EGiB**

W projekcie programu w wersji z lipca 2024 r. określony został cel główny: prowadzenie EGiB w sposób jednolity dla obszaru całego kraju – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EGiB, przy zapewnieniu jednocześnie wysokiej jakości i wiarygodności danych zgromadzonych w tym rejestrze. Ponadto jako cel strategiczny wskazano zapewnienie obywatelom i przedsiębiorcom dostępu do rzetelnej informacji o nieruchomościach gromadzonych w EGiB w sposób przyjazny dla odbiorców, a co za tym idzie – usprawnienie procesów obsługi inwestycji i spraw prowadzonych przez

administrację publiczną. W projekcie programu określono osiem priorytetów:

- 1) przekształcenie bazy danych EGiB do postaci umożliwiającej tworzenie mapy ewidencyjnej jako raportu z bazy EGiB dla 40 powiatów, które prowadzą mapę ewidencyjną w postaci analogowej lub hybrydowej;
- 2) modernizacja EGiB (przeprowadzenie procedury ustalenia granic wyłącznie w zakresie tych granic działek ewidencyjnych, które jednocześnie stanowią granice obrębów, powiatów, województw, a także ujawnienie budynków, lokali oraz aktualizacja użytków gruntowych);
- 3) przekształcenie bazy danych EGiB w zakresie dostosowania struktury danych do modelu danych określonego rozporządzeniem z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB;
- 4) dostosowanie EGiB do wymogów przepisów prawa w kontekście udostępniania danych i usług;
- 5) dostosowanie EGiB w zakresie identyfikatorów obiektów ewidencyjnych do przepisów rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB;
- 6) terminowa aktualizacja EGiB;
- 7) utrzymanie systemu teleinformatycznego do prowadzenia EGiB w Polsce – budowa systemu (m.in.: wprowadzenie zmian legislacyjnych, opracowanie projektu systemu teleinformatycznego do prowadzenia EGiB, pilotażowe wdrożenie systemu w 10 powiatach, a następnie wdrożenie produkcyjne systemu w pozostałych powiatach, bieżące utrzymanie i rozwój systemu);
- 8) podniesienie kompetencji administracji, przedsiębiorców oraz użytkowników w obszarze EGiB.

Szacunkowe koszty programu w sprawie EGiB

Szacowane łączne koszty realizacji priorytetów przewidzianych w przedmiotowym projekcie programu zostały wskazane w rozdziale 3 „Cele programu” na łączną kwotę 853 348 000 zł

Powołanie zespołu do wystandaryzowania kosztów geodezyjnych i kartograficznych

GGK zarządzeniem nr 21 z dnia 26 października 2023 r. powołał Zespół do spraw standaryzacji kosztów realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii oraz określenia jednolitych w skali kraju zasad ich finansowania. Zespół opracował katalog czynności zadań rządowych organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, określił wysokości stawki roboczogodziny za realizację tych zadań, sporządził standardy ich realizacji, zaproponował zasady dotyczące jednolitego modelu ich finansowania w skali kraju (z uwzględnieniem faktycznych potrzeb poszczególnych organów administracji geodezyjnej i kartograficznej na środki finansowe planowane na bieżące utrzymanie PZGiK, w tym koszty pracy, utrzymanie siedziby i narzędzi informatycznych oraz rozwoju PZGiK – poprzez przeprowadzanie modernizacji aktualizacji i dostosowania

**Współpraca zespołu
do wystandaryzowania
kosztów z administracją
geodezyjno-kartograficzną**

prowadzonych baz danych do zmian wynikających z przepisów prawa), a także niezbędne zmiany legislacyjne – w zależności od wybranego ostatecznie modelu finansowania.

Prace Zespołu odbywały się przy ścisłej współpracy organów służby i administracji geodezyjnej i kartograficznej, w tym wszystkich WINGiK, jak też przy udziale przedstawicieli Ministra Finansów oraz Ministra Rozwoju i Technologii. W toku prac Zespół posiłkował się wynikami analiz dokonywanych na podstawie danych zebranych w postaci ankiet, zestawień oraz pisemnych wyjaśnień od organów administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz WINGiK. Uzgodnione z interesariuszami wyniki ww. prac 12 kwietnia 2024 r. zostały zatwierdzone przez GgK i tego dnia przekazane Ministrowi Finansów oraz Ministrowi Rozwoju i Technologii.

**GgK otrzymał
informacje o stanie
EGiB w ramach
programu badań
statystycznych**

Zgodnie z programami badań statystycznych statystyki publicznej na lata 2019–2024, GgK otrzymał następujące sprawozdania:

- za lata 2019–2022: „GUGiK 3 – Sprawozdanie o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji” wg stanu na 31 grudnia odpowiednio w roku: 2019, 2020, 2021 i 2022.

Formularze sprawozdań wypełniane były przez starostów i przesyłane w terminie do 28 lutego do WINGiK. Na podstawie sprawozdań powiatowych WINGiK sporządzali sprawozdania wojewódzkie i przysyłali je do 31 marca do GUGiK. Następnie dane ze sprawozdań powiatowych agregowane były w GUGiK w sprawozdania wojewódzkie i sprawozdania krajowe, a także publikowane w usługach sieciowych.

- za rok 2023: „GUGiK – sprawozdanie o powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym”. Formularze sprawozdań wypełniane były przez starostów i przesyłane w terminie do 31 marca 2024 r. do GUGiK. Następnie dane z tych sprawozdań agregowane były w GUGiK w sprawozdania wojewódzkie i sprawozdanie krajowe oraz publikowane w usługach sieciowych.

**Podmioty
odpowiedzialne
za rzetelne prowadzenie
sprawozdawczości
statystycznej**

Z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej wynika, że obowiązek przekazania prawidłowych i rzetelnych informacji statystycznych spoczywa na dostawcy danych (respondencie), tj. na organie odpowiedzialnym za prowadzenie PZGiK, w tym EGiB. W związku z powyższym GgK, nie ma podstaw prawnych do kwestionowania danych wykazywanych w sprawozdaniach przekazywanych przez WINGiK lub starostów.

**GgK identyfikował
nieprawidłowości
w danych przekazywanych
w ramach badań
statystycznych**

Z uwagi na zmianę przepisów prawa m.in. poprzez ustanowienie dla starostów obowiązku publikowania danych EGiB w usługach sieciowych, w tym za pomocą usług WFS i tym samym umożliwieniu częściowego skonfrontowania danych wykazywanych w sprawozdaniach

z rzeczywistym stanem i zawartością informacji w usługach, zdiagnozowano nieprawidłowości w sprawozdaniach. Spowodowało to konieczność wystąpienia, w odniesieniu do danych za 2022 r. do WINGiK, a do danych za 2023 r. do starostów, o złożenie stosownych wyjaśnień w zakresie braku zgodności danych.

**Błędy i braki
w formularzach
GUGiK 3.0**

Najczęstsze błędy występujące w sprawozdaniach GUGiK 3.0 to m.in.:

- dane wykazywane w sprawozdaniach o powiatowym zasobie nie obejmują wyłącznie roku sprawozdawczego;
- dane wykazywane w sprawozdaniach o powiatowym zasobie nie są sporządzone wg stanu na 31 grudnia 2023 r., tylko na dzień przygotowania sprawozdania;
- nieprecyzyjne określenie łącznej liczby dni roboczych, w których organ udostępnia mapy zasadnicze, mapy ewidencyjne, wyrisy z ewidencji gruntów i budynków i dane z rejestru cen nieruchomości, a także liczby dni roboczych podczas których dokonywane są zmiany w EGiB;
- podawanie liczby obrębów ewidencyjnych objętych modernizacją w niewłaściwym zakresie prac;
- dokonywanie własnych modyfikacji, dodawanie komentarzy lub wyjaśnień w obszarach nieprzeznaczonych do tego w formularzu sprawozdania, który służy jako podstawa do przygotowania raportu zbiorczego;
- przesyłanie danych w innych formatach niż Excel.

**Działania GGK
prowadzone
w związku z błędami
danych
w formularzach
GUGiK 3.0**

W odniesieniu do sprawozdań GUGiK 3.0 za lata 2022–2023 GGK prowadził czynności sprawdzające wobec danych wykazanych przez starostów w sprawozdaniach.

W zakresie danych za 2022 r. wątpliwości dotyczące danych wykazanych w sprawozdaniach GUGiK 3.0 zostały przekazane do WINGiK wraz z prośbą o przeanalizowanie informacji podanych przez starostów w tych sprawozdaniach i ich ewentualną korektę. Poprawione zestawienia posłużyły GGK do przygotowania poprawionego sprawozdania krajowego.

GGK dane w sprawozdaniach za 2023 r., przekazywane przez powiaty, poddawał kontroli porównawczej wykorzystując w tym celu sprawozdania z lat poprzednich, zbiorcze zestawienia danych objętych EGiB, informacje podawane przez starostów w ankietach, dane publikowane przez usługi WFS EGiB udostępnione przez starostów. Zidentyfikowane nieprawidłowości zostały przez GGK przekazane starostom wraz z prośbą o odniesienie się do nich lub korektę informacji w przedmiotowych sprawozdaniach. Dodatkowo GGK skierował pisma do WINGiK celem dalszej weryfikacji sprawozdań powiatów budzących jego wątpliwości w zakresie poprawności danych zawartych w tych sprawozdaniach.

**GGK opracowywał
zbiorcze sprawozdania
na podstawie
nierzetelnych danych
statystycznych**

Zgodnie z art. 25 ust. 3 uPgik GGK sporządzał w latach 2019–2024 zbiorcze zestawienia krajowe danych objętych EGİB (wg stanu na 1 stycznia każdego roku), na podstawie powiatowych i wojewódzkich zestawień dotyczących danych EGİB (GUGiK 3.0). Zbiorcze zestawienia danych EGİB nie były przekazywane Ministrowi. GGK nie był zobowiązany przepisami prawa do cyklicznego przekazywania takich zbiorczych zestawień. Do GUGiK nie wpłynęły także wnioski Ministra o udostępnienie takich zestawień.

W GUGiK zostały opracowane usługi (oddzielna usługa dla każdego roku) udostępniające zestawienia powiatowe, wojewódzkie i zestawienie krajowe. Usługa publikująca zestawienia zbiorcze jest dostępna publicznie od listopada 2020 r. w serwisie „Geoportal”.

**GGK przekazywał
WINGiK tematyki
i metodyki kontroli**

GGK na potrzeby WINGiK opracowywał corocznie ogólne zalecenia dotyczące sposobu przeprowadzania kontroli (Metodykę kontroli) w tematach zleconych jako priorytetowe, w tym związanych z prowadzeniem EGİB. GGK w latach objętych kontrolą zgodnie z art. 9 ust. 6 uPgik uzgadniał w kolejnych okresach sprawozdawczych roczne plany kontroli WINGiK. GGK nie określił wiążącego terminu do przekazania mu przez WINGiK do uzgodnień okresowego planu kontroli.

**Uzgadnianie przez GGK
planów kontroli
WINGiK i zmian
tych planów**

Kontrola przesłanych przez WINGiK planów kontroli na 2023 r. i na 2024 r. wykazała, że plany te zostały uzgodnione przez GGK w miesiącach listopad–grudzień 2022 r. i 2023 r., tj. do końca roku poprzedzającego rok, którego dotyczył okresowy plan kontroli. Ponadto GGK dokonywał uzgodnień zaktualizowanych rocznych planów kontroli, które wymagały takiej aktualizacji z uwagi na: aktualizację Metodyki kontroli, bieżącą realizację zadań WINGiK z uwzględnieniem czasochłonności przeprowadzania zarówno kontroli planowych jak i potrzeby przeprowadzenia kontroli doraźnych, analizę ryzyka niedochowania terminów oraz występowania przypadków konieczności wydłużenia kontroli.

W sytuacji, gdy występowała konieczność zmiany okresowego planu kontroli, WINGiK z zachowaniem odpowiedniego terminu zwracał się z prośbą o uzgodnienie tych zmian do GGK.

W przypadku przedłożenia prośby o aktualizację uzgodnionego okresowego planu kontroli, GGK uzgadniał zmieniony okresowy plan kontroli lub przekazywał stosowne uwagi oraz sugestie możliwych modyfikacji. W przypadku uwag do przedłożonej zmiany planu GGK zastrzegał konieczność ponownego przedłożenia do zatwierdzenia zmienionego planu kontroli zgodnie z wytycznymi oraz wskazywał na obowiązywanie aktualnego uzgodnionego okresowego planu kontroli w przypadku nieuwzględnienia propozycji modyfikacji przez WINGiK.

**Cykle kontroli WINGiK
w tematach
priorytetowych GGK**

GGK w piśmie z 12 listopada 2020 r. skierowanym do WINGiK określił czteroletni cykl kontroli, zmieniając uprzednio obowiązujący trzyletni cykl kontroli (lata 2019–2021) i obejmując cyklem kontroli także rok 2022. Zastępca GGK wyjaśnił, że wydłużenie cyklu kontroli spowodowane było m.in.: sytuacją epidemiologiczną związaną z rozprzestrzenianiem wirusa COVID-19, dodatkowym zaleceniem GGK przeprowadzania kontroli w trybie uproszczonym lub potrzebą zebrania i sporządzenia informacji na potrzeby zmian legislacyjnych.

Aktualny cykl kontroli obejmuje lata 2023–2026. Obowiązująca w tym okresie metodyka kontroli została opracowana w GUGiK 27 października 2022 r. i wysłana do WINGiK 31 października 2022 r. Dotychczas była aktualizowana dwukrotnie w 2023 r.

**Sprawozdania
z realizacji kontroli
w tematach
priorytetowych**

Po zakończonych kontrolach planowych przez WINGiK, GGK corocznie sporządzał sprawozdania z realizacji kontroli priorytetowych realizowanych przez WINGiK, na podstawie wypełnionych przez WINGiK ankiet z przeprowadzonych kontroli. Sprawozdania zawierały zestawienia wyników tych kontroli ze wskazaniem obszarów generujących w skali kraju największe uchybienia. Sprawozdanie z kontroli realizowanych przez WINGiK w 2019 r. sporządzone zostało 21 października 2021 r. Sprawozdanie z kontroli realizowanych w 2020 r. sporządzone zostało 26 stycznia 2022 r.

**Merytoryczne
podsumowania
kontroli przez GGK
dopiero wskutek
wniosku NIK**

Po przeprowadzonej w 2021 r. kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/21/032 pt. Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków na szczeblu powiatowym przystąpiono do obowiązkowego podsumowywania w GUGiK ankiet dotyczących kontroli przeprowadzanych przez WINGiK.

Sprawozdania z kontroli realizowanych w kolejnych latach zostały sporządzone: za 2021 r. – 11 kwietnia 2022 r.; za 2022 r. – 12 czerwca 2023 r. Z kontroli priorytetowych realizowanych przez WINGiK za rok 2023 do dnia 20 września 2024 r. GGK nie sporządził sprawozdania z uwagi na niezakończoną kontrolę przez Kujawsko-Pomorskiego WINGiK w Urzędzie Miasta Bydgoszcz. Pomimo braku sprawozdania podczas spotkania GGK z wojewódzkimi inspektorami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, które odbyło się 9 lipca 2024 r., przedstawiono prezentację dotyczącą wyników kontroli zaplanowanych na 2023 r. i zrealizowanych przez wszystkich WINGiK na podstawie dotychczas zebranych danych.

Sprawozdania z realizacji kontroli priorytetowych realizowanych przez WINGiK w latach 2019–2022, sporządzone przez GGK, zawierały ogólną liczbę przeprowadzonych kontroli, zarówno w skali kraju jak i w poszczególnych powiatach. Sprawozdania te nie zawierały danych o liczbie zrealizowanych kontroli w danym roku w stosunku do liczby kontroli zaplanowanych. W sprawozdaniach tych nie zawarto też informacji, ile z zaplanowanych kontroli nie zostało przeprowadzonych

**Ograniczone
wykorzystanie
sprawozdań
z realizacji kontroli**

i z jakich przyczyn oraz czy kontrole niezrealizowane będą przeprowadzone w kolejnych latach.

W GUGiK nie opracowano sprawozdania zbiorczego z realizacji całego cyklu kontroli w latach 2019–2022, bądź innego zbiorczego dokumentu z realizacji kontroli priorytetowych realizowanych przez WINGiK w danym cyklu. Tym samym nie wykorzystano tego narzędzia monitoringu, wspomagającego prowadzenie skutecznej kontroli działalności WINGiK w tych latach. W konsekwencji GGK nie posiadał całościowego podsumowania o wynikach wszystkich kontroli przeprowadzonych w całym cyklu czteroletnim.

Sporządzane przez GGK roczne sprawozdania ze zrealizowanych przez WINGiK kontroli nie zawierały danych odnośnie do liczby zrealizowanych kontroli w danym roku w stosunku do liczby kontroli zaplanowanych.

5.3. SYSTEM NADZORU GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO WOJEWODY

Wojewodowie – organy nadzoru nad jst pod względem legalności – nie wykorzystywali swoich uprawnień kontrolnych, o których mowa w art. 28 ust. 1 uWoj oraz w art. 6 ust. 4 pkt 1–4 uKar. Nie planowali i nie przeprowadzali własnych kontroli, mimo przekazywania starostom milionowych dotacji na realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGIB. Ponadto nie zagwarantowali również funkcjonowania w kierowanych przez nich urzędach adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co było niezgodne z przepisami art. 68 i 69 uFp. Dopuszcili przez to m.in. do nieprzeprowadzania przez WINGiK kontroli działalności przedsiębiorców w zakresie określonym przepisami uPgik, skutkiem czego było pozostawienie poza kontrolą państwa istotnego obszaru dotyczącego legalności i rzetelności wykonywania prac geodezyjnych.

5.3.1. WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

**Nie w pełni rzetelny
nadzór wojewody
nad wykonywaniem
zadań przez starostów
i przez WINGiK
w obszarze EGIB**

Wojewoda Kujawsko-Pomorski obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością starostów w obszarze EGIB przypisał wojewódzkiej inspekcji geodezyjno-kartograficznej (WIGiK). Zgodnie ze statutem KPUW do zakresu działań WIGiK, funkcjonującej w jego strukturze należała w szczególności: realizacja zadań Wojewody objętych działaniami administracji rządowej w zakresie budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w zakresie spraw dotyczących geodezji i kartografii. Regulamin KPUW wskazywał, że zadaniem WIGiK było m.in.: prowadzenie spraw dotyczących geodezji i kartografii, w tym wykonywanie w imieniu Wojewody przez Inspektora zadań wynikających z uPgik, w tym nadzorowanie i kontrolowanie

starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, w przedmiocie wykonywania zadań w dziedzinie geodezji i kartografii z zakresu administracji rządowej. WINGiK jako kierownik WIGiK, działający w imieniu Wojewody wykonywał zadania niezastrzeżone na rzecz organów administracji geodezyjnej i kartograficznej zgodnie z art. 7b. ust. 1 pkt 2 i 3 uPgik, tj., m.in.: kontrolował działania administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz współdziałał z Głównym Geodetą Kraju oraz organami kontroli państwowej w zakresie właściwości nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie z zapisami statutu i regulaminu KPUW Inspektor podlegał bezpośredniemu zwierzchnictwu Wojewody, a jego zadania określone w art. 51 uWoj wykonywał I wicewojewoda lub II wicewojewoda.

Podstawy działalności kontrolnej WINGiK

W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim nie ustanowiono wewnętrznych, pisemnych procedur, w których określono sposoby wykonywania ustawowych uprawnień wojewody w zakresie sprawowania kontroli i nadzoru nad realizacją przez starostów zadania zleconego w obszarze EGiB. Podstawą do przeprowadzania przez WINGiK kontroli w imieniu wojewody była ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej oraz Standardy kontroli z 2017 r. Sposób oraz technika przeprowadzania kontroli wynikała z zaleceń ujętych w metodyce kontroli opracowanej na dany rok przez GGK. Zalecenia te zawierały określenie sposobu przeprowadzenia kontroli w tematach zaleconych przez GGK jako priorytetowe oraz istotnych zdaniem GGK czynności kontrolnych.

Rodzaje kontroli WINGiK w woj. kujawsko-pomorskim

Kontrole wykonywania przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatów zadania zleconego w obszarze EGiB przeprowadzane były w trybie zwykłym na podstawie planów kontroli opracowanych przez Kujawsko-Pomorskiego WINGiK. W okresie objętym kontrolą Wojewoda, w ramach sprawowanego nadzoru nad tym WINGiK, nie kwestionował nieplanowania i nierealizowania przez Inspektora kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne.

Kujawsko-Pomorski WINGiK prowadził kontrole głównie w tematach określonych przez GGK

Kryteriami wyboru tematów do zaplanowanych kontroli były głównie priorytety działań kontrolnych określane przez GGK. Trzy przeprowadzone przez WINGiK kontrole zawierały zagadnienia poza ustalonymi priorytetami GGK, tzn. obejmowały one całokształt działalności nadzorowanej jednostki. Ponadto w tematyce związanej z obszarem EGiB, na wniosek GGK przeprowadzono dwie kontrole w trybie uproszczonym i rozszerzono jeden plan kontroli w 2019 r. o zagadnienia wykraczające poza priorytetowe. Dobór jednostek podyktowany był głównie koniecznością skontrolowania tematów priorytetowych określonych w metodyce kontroli w danym okresie. Założenia GGK określały cykle przeprowadzenia kontroli wszystkich powiatów zgodnie z trzyletnią lub

czteroletnią częstotliwością prowadzenia kontroli. Dopiero od 2022 r. opracowywane plany kontroli poprzedzane były analizą ryzyka działalności kontrolowanej jednostki, w której brano pod uwagę takie czynniki jak: liczbę zgłoszeń prac geodezyjnych w danym powiecie, liczbę pracowników zatrudnionych w jednostkach kontrolowanych realizujących zadania z zakresu geodezji i kartografii oraz terminowość weryfikacji operatów technicznych w danym powiecie. Ww. analiza służyła pomocniczo do typowania jednostek do kontroli, ponieważ wskazywała jednostki z największym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

**Przekazywanie
środków
przez wojewodę
na realizację zadań
w obszarze EGiB**

Wojewoda przydzielał środki starostom na realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w ramach zadań z zakresu geodezji i kartografii, w tym na prowadzenie i aktualizację modernizacji EGiB według kategorii wydatków przeznaczonych na prace geodezyjne i kartograficzne oraz na wynagrodzenia.

Środki dotacji celowej przeznaczonej na prace geodezyjne i kartograficzne były dzielone z uwzględnieniem zasadności wniosków starostów i prezydentów miast na realizację prac geodezyjnych i kartograficznych oraz wzrostu wysokości wpływów z tytułu realizacji zadań z dziedziny geodezji i kartografii. Pod uwagę brano również stopień zaangażowania w realizację dostosowania baz danych, w tym bazy EGiB do obecnie obowiązujących przepisów prawa oraz poprawną jakość danych geodezyjnych ujawnionych w prowadzonych bazach danych.

Środki z dotacji przeznaczone na wynagrodzenia były dzielone według algorytmu podziału dotacji. Brano pod uwagę prognozowaną w danym roku wielkość wpływów z tytułu opłat pozyskanych za udostępnianie danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, prognozowaną liczbę zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych, zatrudnioną kadrę w starostwach realizujących zadania rządowe z zakresu geodezji i kartografii.

Wojewoda uzyskiwał każdego roku od starostów informacje o kwotach dotacji niezbędnych ich zdaniem do realizacji zadania zleconego w obszarze EGiB w tym na prace geodezyjne i kartograficzne.

**Kwoty przekazywane
starostom były niższe
od zgłaszanego przez
nich zapotrzebowania**

W latach objętych kontrolą starostowie wnioskowali o środki na zadania zlecone w obszarze EGiB, w tym na prace geodezyjne i kartograficzne w łącznej wysokości 720 tys. zł w 2019 r., 400 tys. zł w 2020 r., 240 tys. zł w 2021 r., 1 222 tys. zł w 2022 r., 933,7 tys. zł w 2023 r., 2 316 tys. zł w 2024 r. Wojewoda zaplanował środki na realizację powyższych zadań (po ogłoszeniu ustawy budżetowej) w wysokości 267,5 tys. zł w 2019 r. (37,2 % wnioskowanych środków), 373 tys. zł w 2020 r. (93,3 %), 30 tys. zł w 2021 r. (14,3 %), 784 tys. zł w 2022 r. (64,2 %), 644 tys. zł w 2023 r. (69 %), 1 586 tys. zł w 2024 r. (68,5 %).

Największe środki wojewoda przekazywał na wynagrodzenia pracowników administracji geodezyjnej i kartograficznej	Ponadto zaplanowano środki (po ogłoszeniu ustawy budżetowej) na wynagrodzenia pracowników starostw w wysokości 4 287 tys. zł w 2019 r., 5 279 tys. zł w latach 2020–2022, 6 150 tys. zł w 2023 r., 7 152 tys. zł w 2024 r. W poszczególnych latach objętych kontrolą, starostowie wnioskowali, także o zwiększenie kwot środków niezbędnych do realizacji zadań zleconych w obszarze EGiB ponad środki przydzielone przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej, w tym o 250,43 tys. zł w 2019 r., 331,3 tys. zł w 2020 r., 529,8 tys. zł w 2021 r., 701,5 tys. zł w 2022 r., 526,3 tys. zł w 2023 r., 47,1 tys. zł w 2024 r.
Kalkulacje kosztów realizacji zadania zleconego w obszarze EGiB	Wojewoda w kontrolowanym okresie nie posiadał własnych kalkulacji kosztów związanych z realizacją modernizacji EGiB. Wojewoda wyjaśnił, że modernizacja EGiB została zakończona w 2015 r. i z tego powodu kalkulacje w zakresie modernizacji EGiB były bezprzedmiotowe, a w zakresie realizacji dodatkowych uzupełniających prac geodezyjnych analizowano indywidualnie wnioski składane przez jst Kalkulacje kosztów prowadzone były w zakresie wynagrodzeń pracowników realizujących ogół zadań z dziedziny geodezji i kartografii. Od 2024 r. wojewoda posiadał zbiorczy dokument, z którego w sposób syntetyczny dla całego województwa wynikały szczegółowe informacje o sposobach i kosztach realizacji zadania zleconego z obszaru EGiB oraz o środkach koniecznych do realizacji tego zadania. Katalog czynności z informacjami z poszczególnych jst, z którego wynikały szczegółowe informacje o liczbie zdarzeń z 2023 r. w powiatach w podziale na zadania, w tym w zakresie EGiB był wynikiem prac GGK nad standaryzacją realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii.
Zdaniem wojewody prace modernizacji EGiB w województwie zostały zakończone w 2015 r.	Wojewoda wyjaśnił, że nie zachodziła potrzeba dokonywania dodatkowych analiz i innych działań dotyczących modernizacji EGiB. Wskazał, że prace modernizacyjne EGiB na terenie województwa kujawsko-pomorskiego zostały zakończone w latach 2014–2015, z kolei w miastach na prawach powiatu prace te wykonywano na początku 2000 r. W przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości m.in. w zakresie prowadzenia EGiB podejmowano działania polegające na kierowaniu pouczeń do właściwych lub wszystkich jednostek. Na corocznych szkoleniach w ramach narad roboczych omawiano stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, co przyczyniało się do sprawniejszego podejmowania działań naprawczych przez kontrolowanych. Ustalenia kontroli wykorzystywano również do analiz pełnego procesu informatyzowania prowadzenia EGiB.

**Wojewoda
nie identyfikował
problemów krytycznych
wymagających zmiany
działań nadzorczych**

Wyniki działalności kontrolnej oraz analiza wyników kontroli WINGiK lub informacji o organizacji i funkcjonowaniu powiatu w zakresie prowadzenia i modernizacji EGiB nie skutkowały zmianą działań nadzorczych wykonywanych wobec starostów i WINGiK. Nie stwierdzono błędów krytycznych, które wymagałyby zmiany działań nadzorczych.

Wojewoda wyjaśnił, że określone w planach działalności WINGiK zadania pozwalały na częściowe zidentyfikowanie potencjalnych nieprawidłowości w badanym obszarze. Z uwagi na działania nadzorcze WINGiK nad starostami m.in. w zakresie EGiB, wojewoda nie wprowadził dodatkowych działań zaradczych.

W zakresie działań nadzorczych WINGiK nad starostami, wojewoda nie określił dodatkowych mierników. Mierniki dotyczące m.in. obszaru EGiB zostały przez WINGiK określone w planach działalności WINGiK. Kontrole realizowane przez WINGiK nie były wykonywane zgodnie z zatwierdzonymi planami kontroli.

Analiza sprawozdań z rocznej działalności WINGiK wykazała, że wojewoda w badanym okresie nierzetelnie analizował dane w nich zawarte. W sprawozdaniach wykazywano nierzetelne dane dotyczące miernika „Stosunek liczby kontroli przeprowadzonych do liczby kontroli zaplanowanych”.

**Wojewoda
nie kwestionował
zaniżonych przez
WINGiK wartości
mierników kontroli**

W okresie objętym kontrolą wojewoda, w ramach nadzoru nad działalnością WINGiK, nie kwestionował, że WINGiK wykazywał w sprawozdaniach z działalności WINGiK niewłaściwe dane dotyczące miernika „Stosunek liczby kontroli przeprowadzonych do liczby kontroli zaplanowanych”. I tak, w sprawozdaniu za 2019 r. WINGiK 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 %.

**Kontrole WINGiK
w ocenie wojewody
są wystarczające**

Zdaniem wojewody nie zachodziła potrzeba zwiększania liczby przeprowadzanych kontroli w przedmiotowym obszarze, wykraczających poza priorytety ustalane przez GGK, ponieważ zagadnienia związane z realizacją przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w zakresie EGiB oraz zgodności bazy danych EGiB z wymogami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa zawarte były w połączonej tematyce kontroli priorytetowych wskazanych przez GGK. W ramach prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących odwołań od decyzji starostów oraz postępowań skargowych identyfikowano i analizowano problemy m.in. z zakresu EGiB. W zakresie kontroli tzw. kompleksowych dokonywano oceny całokształtu realizacji

przez starostów zadań z dziedziny geodezji i kartografii, które obejmowały również postępowania skargowe i administracyjne.

**Ograniczona kontrola
zarządcza wojewody**

W latach 2019–2024 Audytor wewnętrzny KPUW zrealizował jedno zadanie audytowe w zakresie oceny kontroli zarządczej funkcjonującej w WIGiK. Audyt obejmował nadzór geodezyjny i kartograficzny. Ocenie poddano m.in. badanie zgodności działalności z przepisami prawa regulującymi obszar nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz procedury wewnętrzne dotyczące tego obszaru, skuteczność i efektywność działania, zarządzanie ryzykiem. W ramach przeprowadzonego zadania audytowego sformułowano 12 zaleceń, z czego trzy były w trakcie realizacji. Audyt wykazał, że kontrola zarządcza w WIGiK funkcjonowała w ograniczonym zakresie.

5.3.2. WOJEWODA LUBUSKI

**Lubuski WINGiK
podpisywał
dokumenty kontrole
z upoważnienia
wojewody**

Kontrole na podstawie upoważnienia wojewody realizował w kontrolowanym okresie Lubuski WINGiK. Były one realizowane przez pracowników WIGiK dających należytą rękojmię wykonywania czynności kontrolnych z racji posiadanej wiedzy oraz doświadczenia w dziedzinie geodezji i kartografii. Wystąpienia pokontrolne z kontroli problemowych były podpisywane przez Wojewodę Lubuskiego, natomiast sprawozdania z kontroli uproszczonych dotyczących badania stanu realizacji wniosków pokontrolnych po kontrolach problemowych podpisywał Lubuski WINGiK z upoważnienia Wojewody Lubuskiego.

**Plany kontroli
z zakresu geodezji
i kartografii
obejmowały tylko
tematy priorytetowe
wskazane przez GGK**

Wojewoda Lubuski w kontrolowanym okresie zatwierdzał przygotowane przez WINGiK i uzgodnione z GGK roczne plany kontroli w obszarze nadzoru nad realizacją przez starostów zadań z zakresu geodezji i kartografii, w tym dotyczących EGIB. Plany te obejmowały wyłącznie tematy priorytetowe wskazywane przez GGK. W planach kontroli ujęte były kontrole problemowe obejmujące m.in. problematykę EGIB oraz realizowane w trybie uproszczonym kontrole sprawdzające wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych po kontrolach problemowych zrealizowanych w latach wcześniejszych. Zatwierdzone przez Wojewodę Lubuskiego roczne plany kontroli obejmowały jedynie kontrole organów administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzących EGIB, natomiast nie uwzględniały kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne, do czego zobowiązywał art. 9 ust. 2 i 3 uPgik.

**Różne przesłanki
typowania jednostek
do kontroli**

Dobór jst do kontroli wynikał m.in. ze skarg, które wpływały do Wojewody Lubuskiego lub do WINGiK, a także oceny stanu opóźnień w realizacji zadań nałożonych na powiaty. Stan realizacji przez powiaty zadań, w tym jakość prowadzonych baz danych, znajdował odzwierciedlenie

w składanych przez starostów corocznych sprawozdaniach statystycznych – „Sprawozdań o powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym”.

Wojewoda nie podejmował dodatkowych działań w tym zakresie. Analizy sprawozdań pod kątem zawartości i jakości baz danych EGiB, stanu zaawansowania modernizacji EGiB były wykonywane przez pracowników WIGiK.

**Informacje o limitach
wydatków na dotacje
celowe w obszarze EGiB**

Informacje o wysokości środków finansowych niezbędnych dla realizacji przez starostów zadań z zakresu geodezji i kartografii Wojewoda Lubuski uzyskiwał z WIGiK, po uprzednim otrzymaniu informacji o przyjętych przez Ministra Finansów limitach wydatków na dany rok budżetowy. Informacje te były wykorzystywane do planowania kwoty wydatków na dotacje celowe dla lubuskich powiatów do realizacji takich zadań, jak prowadzenie, aktualizacje i modernizacje EGiB.

**Wojewoda Lubuski
nie zapewnił adekwatnych
do potrzeb jst środków
finansowych na zadania
z obszaru EGiB**

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Lubuski łącząc funkcję dysponenta środków budżetowych i sprawującego nadzór nad realizacją zadań przez lubuskie jst nie zapewnił przekazywania jst dotacji w wysokościach zapewniających realizację tych zadań, co stanowiło naruszenie art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2019–2023 przekazano odpowiednio: 55,32 %, 51,41 %, 50,29 %, 44,59 %, 32,82 % kwot oszacowanych przez jst potrzeb w tym zakresie. Brak odpowiednich środków skutkował niepełną realizacją przez lubuskie jst zadań z zakresu geodezji i kartografii, na co wskazują w szczególności wyniki kontroli WINGiK w lubuskich jst, a także wyniki monitoringu stanu utworzenia baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2, 3, 10 i 12 uPgik.

**Lubuski WINGiK
opracował zasady
podziału środków
na zadania z zakresu
geodezji i kartografii**

Zasady podziału środków na dotacje celowe dla jst realizujących zadania z zakresu geodezji i kartografii w imieniu Wojewody Lubuskiego również wykonywał WINGiK, który posiadał szczegółowe informacje na temat zakresu realizowanych przez poszczególne samorządy zadań.

Lubuski WINGiK stosował opracowany przez siebie algorytm podziału środków, który oparty był na danych historycznych z realizacji zadań w minionym roku budżetowym. Algorytm ten nie uwzględniał planowanych przez samorządy zadań w kolejnym roku budżetowym, na który planowany był podział środków, natomiast „premiował” powiaty realizujące większą liczbę działań w ramach nałożonych na nie zadań. Informacje o wykorzystaniu środków z dotacji przekazanych powiatom na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii WINGiK przekazywał do Wydziału Budżetu i Finansów LUW w ramach corocznych sprawozdań.

5.3.3. WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Działalność WINGiK na Dolnym Śląsku nie została uregulowana w odrębnym akcie normatywnym	Szczegółowy zakres działalności wojewódzkiej inspekcji geodezyjnej i kartograficznej (WINGiK) – wydzielonej komórki organizacyjnej w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim, obsługującej zadania Dolnośląskiego WINGiK wynikał z Regulaminu tego urzędu. Dokument ten przewidywał kontrolę wykonywania przez starostę zadań m.in. w obszarze EGiB.
Wojewoda Dolnośląski nie planował i nie przeprowadzał własnych kontroli w obszarze EGiB poza kontrolami prowadzonymi przez WINGiK	W latach 2019–2024 (I półrocze) wojewoda nie planował, na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 uWoj oraz w art. 6 ust. 4 pkt 1–4 uKar, kontroli wykonywania przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – prowadzenia EGiB. Zadania zlecone z zakresu geodezji i kartografii wykonywane były, m.in. przez starostów w obszarze EGiB, na podstawie uPgik. Wykonywanie tych zadań kontrolował tylko Dolnośląski WINGiK, działający w imieniu wojewody, stosownie do art. 6a ust. 2, art. 7b ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 2 uPgik.
Podział środków finansowych na realizację zadania zleconego w obszarze EGiB	Podział środków przydzielanych poszczególnym starostom na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przeprowadzano w podziale na utrzymanie stanowisk pracy oraz na realizację zadań merytorycznych. Podziału środków przydzielanych na utrzymanie stanowisk pracy dokonywano w oparciu o zebrane z poszczególnych starostw powiatowych dane, które pozyskiwano na podstawie przyjętych i stosowanych w DUW ankiet. Podział środków na realizację zadań merytorycznych z zakresu geodezji i kartografii, dokonywany był w oparciu o ocenę wniosków składanych przez starostów, według kolejności ich składania oraz w oparciu o ocenę wnioskowanego zakresu prac i wpisywania się tego zakresu w zdefiniowane przez GKG priorytety
Ponad 47 mln zł przekazane na realizację zadań w obszarze EGiB	Łączna kwota środków publicznych przeznaczonych na dotacje na utrzymanie stanowisk pracy i zadania merytoryczne z zakresu geodezji i kartografii w latach 2019–2024 (I półrocze) wyniosła 47 355,7 tys. zł. W tym na utrzymanie stanowisk pracy przekazano starostwom powiatowym dotacje w łącznej wysokości: w 2019 r. – 5 372,5 tys. zł, w 2020 r. – 6 264,9 tys. zł, w 2021 r. – 6 743,9 tys. zł, w 2022 r. – 6 869,4 tys. zł, w 2023 r. – 7 627,5 tys. zł, a w 2024 r. – 9 118,1 tys. zł.
Wojewoda nie prowadził własnych kalkulacji kosztów realizacji zadania zleconego	Urząd nie dysponował własną kalkulacją kosztów zadań merytorycznych, gdyż nie realizował takich prac i nie mógł ich wycenić. Ceny za poszczególne prace geodezyjne podyktowane były sytuacją rynkową. Jeżeli zachodziła potrzeba, to w ciągu roku zapotrzebowanie na dodatkowe środki finansowano również z rezerwy w budżecie wojewody, a w nagłych przypadkach środki mogły być przesuwane z grupy wydatków bieżących. W przypadku kosztowych prac zalecano ich

**Wojewoda
przekazywał środki
na zapewnienie
realizacji zadań
przez WINGiK**

etapowanie, tj. rozłożenie prac na więcej niż jeden rok budżetowy, środki były wtedy uruchamiane sukcesywnie w kolejnych latach.

W okresie objętym kontrolą Dolnośląski WINGiK formalnie nie wnioskował do wojewody o środki na zadania kontrolne. Ze względu na zespolenie, środki na działalność WINGiK pochodziły z budżetu wojewody i były zapewnione w wysokości wystarczającej do prowadzenia działalności tej inspekcji.

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

**Wojewoda Dolnośląski
nie kontrolował
wykorzystania dotacji
w obszarze EGİB**

W okresie objętym kontrolą wojewoda nie przeprowadził na podstawie art. 175 uFp kontroli wykorzystania ww. dotacji na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Przy czym łączna kwota środków publicznych pochodzących z budżetu państwa i przekazanych jst na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii przeznaczonych w okresie objętym kontrolą wynosiła 47 355,7 tys. zł.

Wojewoda wyjaśnił m.in., że w ponad 70 % kwota środków publicznych przeznaczona w okresie objętym kontrolą na zadania z zakresu geodezji i kartografii, była przekazywana na utrzymanie stanowisk pracy związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconych przepisami uPgik, których podziału dokonuje się za pomocą opracowanego algorytmu w oparciu o analizę ilości zadań i czasu pracy poświęconego na ich realizację w poszczególnych jednostkach.

Zdaniem NIK analiza i weryfikacja dokumentacji związanej z rozliczeniem dotacji nie może być utożsamiana z przeprowadzeniem czynności kontrolnych w zakresie wykorzystania przyznanej dotacji na realizację zadań w obszarze EGİB. Ponadto fakt, że większość środków publicznych jest przeznaczana na utrzymanie stanowisk pracy nie przesądza o bezzasadności obejmowania kontrolą sposobu ich wydatkowania.

5.3.4. WOJEWODA LUBELSKI

**Usytuowanie
Lubelskiego WINGiK**

Lubelski WINGiK zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Urzędu Wojewódzkiego pełnił jednocześnie funkcję kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej (WiGiK) wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie oraz wykonywał w imieniu wojewody zadania i kompetencje Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

Lubelski WINGiK sprawował nadzór nad realizacją zadania zleconego w obszarze EGiB bezpośrednio wykonując zadania, wynikające z uPgik m.in. poprzez: prowadzenie kontroli administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz przestrzegania przez geodetów przepisów ustawy, a także rozpatrywanie skarg i wniosków, orzecznictwo, uzgadnianie projektów modernizacji EGiB, realizację budżetu WL

Według wojewody WINGiK jest organem tylko w rozumieniu K.p.a.

Wojewoda Lubelski wyjaśnił, iż uregulowanie „w art. 7b ust. 2 uPgik wyznacza WINGiK, jako organ w rozumieniu przepisów K.p.a. i w tym zakresie przeznaczone mu funkcje wykonywane są niezależnie od wojewody. Należy więc wyraźnie odróżnić zadania WINGiK, określone w art. 7b ust. 1 uPgik, wykonywane w imieniu wojewody, od wskazanych w art. 7b ust. 2 uPgik wykonywanych przez WINGiK w imieniu własnym”.

WINGiK w ocenie wojewody to jedynie kompletny organ do kontrolowania obszaru EGiB

Zdaniem wojewody Lubelski WINGiK jest jedynym kompetentnym organem nadzorczym i kontrolnym nad prowadzoną przez starostów EGiB. W związku z tym nie określono oraz nie prowadzono nadzoru i kontroli realizacji zadania zleconego w obszarze EGiB, w powiatach i miastach na prawach powiatu, przez inne wydziały Urzędu.

Tematyka zgłaszanych wojewodzie przez WINGiK propozycji do planu kontroli uwzględniała przekazywane corocznie przez GGK priorytety kontroli, które dotyczyły w szczególności: modernizacji ewidencji gruntów i budynków – kontrola prawidłowości stosowania procedur przeprowadzania modernizacji EGiB oraz procesu cyfryzacji zbiorów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i automatyzacji jego funkcjonowania. Po uzgodnieniu z GGK, WINGiK przekazywał propozycje na kolejny rok wraz z uzasadnieniem zawierającym opis wyników analizy ryzyka oraz powody wyboru tematów i jednostek do kontroli.

Wojewoda Lubelski zatwierdzał plany kontroli nie obejmujące kontroli przedsiębiorców

Wojewoda zatwierdzał plany kontroli WINGiK pomimo, że nie ujęto w nich kontroli przedsiębiorców w zakresie oceny prac geodezyjnych z zastosowaniem trybu przewidzianego w art. 9 ust. 7–14 uPgik. Zdaniem wojewody Lubelski WINGiK realizuje to zadanie, „ale nie w trybie kontroli przedsiębiorcy, a poprzez prowadzenie postępowań wyjaśniająco-kontrolnych w stosunku do geodetów uprawnionych”.

Wojewoda nie wyjaśnił dlaczego w woj. lubelskim przeprowadzano tylko kontrole w tematach zgłoszonych przez GGK

WINGiK działając w imieniu Wojewody Lubelskiego nie przeprowadzał jednak innych kontroli w zakresie zadania zleconego w obszarze EGiB poza postępowaniami kontrolnymi w tematach priorytetowych określonych przez GGK.

Wojewoda Lubelski nie udzielił kontrolerom NIK odpowiedzi na pytanie, dlaczego w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim nie przeprowadzano innych kontroli w zakresie EGiB poza kontrolami w tematach priorytetowych określonych przez GGK oraz czy działalność Lubelskiego WINGiK w zakresie sprawowanego nadzoru nad ww. zadaniem zleconym była dla wojewody wystarczająca.

**Negatywne oceny kontroli
WINGiK w czterech
przypadkach w okresie
objętym kontrolą NIK**

Przeprowadzając kontrole w zakresie prawidłowości stosowania procedur przeprowadzania modernizacji EGiB, procesu cyfryzacji zbiorów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i automatyzacji jego funkcjonowania oraz w zakresie dochowania ustawowych terminów weryfikacji operatów technicznych przyjmowanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego Lubelski WINGiK negatywnie ocenił cztery starostwa powiatowe (w Świdniku, Chełmie, Biłgoraju, Lublinie), w tym jedno w zakresie modernizacji EGiB (Świdnik). W tych przypadkach przeprowadzono również kontrole sprawdzające realizację zaleceń pokontrolnych.

**W urzędzie
wojewódzkim
nie analizowano
wyników kontroli
prowadzonych
w obszarze EGiB**

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim nie prowadzono udokumentowanych analiz wyników przeprowadzonych kontroli w zakresie prowadzenia EGiB. W celu sprawowania nadzoru nad zadaniami starostów w tym obszarze Lubelski WINGiK prowadził zbiór danych pozwalający na analizę przebiegu procesu modernizacji ewidencji na terenie województwa lubelskiego oraz dostosowania baz do aktualnych przepisów prawa.

Nie przeprowadzano również analiz wyników tych kontroli, która skutkowałaby zmianą działań nadzorczych w stosunku do Lubelskiego WINGiK. Nie określono też mierników wykazujących stopień osiągnięcia założeń kontrolnych w obszarze EGiB, przy czym nie zostało to wyjaśnione przez Wojewodę Lubelskiego.

Wojewoda Lubelski wyjaśnił natomiast, iż Lubelski WINGiK prowadził zbiór danych pozwalający na analizę przebiegu procesu modernizacji oraz dostosowania baz danych tej ewidencji do aktualnych przepisów prawa. Ponadto ten WINGiK prowadził też analizy w oparciu o „przesyланą z powiatów statystykę publiczną”.

**Dane statystyczne
dotyczące
modernizacji EGiB
w województwie
lubelskim**

Wg wojewody ze zwrotnych informacji pokontrolnych wynika, że kontrolowane jednostki (starostwa) podjęły działania w zakresie usuwania rozbieżności w bazie EGiB, przy czym z danych statystycznych dla woj. lubelskiego zawartych w formularzach GUGiK 3.0 za lata 2021–2023 wynika, iż:

– w 2021 r.:

- na 4040 obrębów ewidencyjnych w aż 1625 obrębach (40,2 %) nie przeprowadzono modernizacji EGiB w zakresie gruntów,
- w 1472 obrębach (36,4 %) nie przeprowadzono tej modernizacji w zakresie budynków,
- w 1803 obrębach (44,6 %) nie przeprowadzono tej modernizacji w zakresie lokali,

– w 2022 r.:

- na 4043 obręby ewidencyjne 1032 obręby (25,5 %) nie miało założonej ewidencji budynków i lokali,
- liczba obrębów objętych modernizacją – 2,
- powierzchnia objęta modernizacją – 1597 ha (co stanowi 0,06 % powierzchni ewidencyjnej województwa),

– w 2023 r.:

- na 4045 obręby ewidencyjne 998 obrębów (24,7 %) nie miało założonej ewidencji budynków,
- 1024 obrębów (25,3 %) nie miało założonej ewidencji lokali,
- powierzchnia objęta modernizacją w roku sprawozdawczym – 24523,2 ha (co stanowi ok. 1 % powierzchni ewidencyjnej województwa),
- mapa zasadnicza nie obejmowała 26,73 % powierzchni ewidencyjnej powiatów województwa.

**Nieskuteczność
działań nadzorczych
administracji rządowej
wg Wojewody
Lubelskiego**

Wojewoda Lubelski – będąc organem nadzorczym – zauważył nieskuteczność działań nadzorczych organów administracji rządowej prowadzonych wobec starostów.

Wojewoda Lubelski wyjaśnił, że „nadzór na działalnością starostw w obszarze EGiB w modelowym ujęciu powinien polegać m.in. na możliwości władczego ingerowania w działalność organu, w tym nakazywania naprawiania uchybień i nieprawidłowości. Z uwagi na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez organy samorządu terytorialnego, co wiąże się z odmiennymi regulacjami dla administracji rządowej i samorządowej, jak też brakiem środków w odpowiedniej wysokości na sfinansowanie tych zadań, często nakazy czy zalecenia organów nadzoru i kontroli podlegają negacji z uwagi na brak precyzyjnych regulacji prawnych. Starostowie wiążą wykonanie zaleceń z przekazaniem dodatkowych środków z budżetu”. W ocenie tego wojewody, „skuteczność działań WINGiK powinna być oparta na narzędziach dyscyplinujących i nakładających odpowiedzialność za niewykonanie zaleceń, przewidzianych wprost w przepisach prawa”.

**Finansowanie
realizacji zadań
z obszaru EGiB
w województwie
lubelskim**

Realizacja przez starostów zadania zleconego z zakresu geodezji i kartografii była finansowana głównie ze środków własnych powiatów, środków Unii Europejskiej oraz dotacji z budżetu wojewody. W latach 2021–2023 dotacja wyniosła 34 093 tys. zł i stanowiła 22,4 % zrealizowanych wydatków na to zadanie (152 305,7 tys. zł), w tym 10 430,9 tys. zł (tj. 15,1 %) w 2021 r., 11 096,6 tys. zł (28 %) w 2022 r. i 12 565,5 tys. zł (28,9 %) w 2023 r.

	Dotacje celowe przekazane powiatom w rozdziale 71012 (zadania z zakresu geodezji i kartografii) na zadania bieżące wyniosły: 10 178,4 tys. zł w 2019 r., 10 146,8 tys. zł w 2020 r., 10 430,9 tys. zł w 2021 r., 11 096,6 tys. zł w 2022 r., 12 565,5 tys. zł w 2023 r. Dotacje na wydatki inwestycyjne wyniosły odpowiednio: 97,8 tys. zł, 254,5 tys. zł, 109,7 tys. zł, 118 tys. zł i 27,6 tys. zł.
Wydatki rzeczowe w zakresie geodezji i kartografii planowano w stałej wysokości dla każdego powiatu	Planowanie dotacji odbywało się na podstawie przepisów, procedur i wytycznych dla opracowywania budżetu Wojewody Lubelskiego. Planowano dotacje z podziałem na powiaty w dwóch kategoriach, tj. na koszty utrzymania stanowisk pracy oraz finansowanie zadań rzeczowych, w których wyszczególniono realizację zadań związanych z prowadzeniem i aktualizacją EGiB. Wydatki rzeczowe dla działań z zakresu geodezji i kartografii planowano w stałej wysokości, przeznaczając z reguły po 100 tys. zł na każdy powiat.
Niezmieniona wysokość dotacji celowej na zadania rzeczowe	Wojewoda Lubelski wyjaśnił, że nie jest prowadzony oddzielny monitoring zapotrzebowania na środki wyłącznie dla zadania polegającego na prowadzeniu przez starostów EGiB. Wielkość zapotrzebowania na usługi geodezyjne i kartograficzne podlega corocznie analizie w ramach planowania budżetu państwa, przy czym dotacja celowa na zadania rzeczowe pozostaje od wielu lat na niezmienionym poziomie i wynosi łącznie dla całego województwa ok 2,5 mln zł.
Planowanie środków na zadanie zlecone w obszarze EGiB uniemożliwia przyznanie dotacji wg faktycznego zapotrzebowania	Wojewoda wyjaśnił ponadto, iż rozważano wprowadzenie nowego algorytmu podziału środków w oparciu o wyniki przeprowadzonej standaryzacji zadań podjętej w 2021 r. przez Lubelskiego WINGiK. Jednakże brak zwiększonego finansowania zadań oznaczałby konieczność zmniejszenia dotacji celowej dla niektórych samorządów, zwłaszcza miast na prawach powiatu. Tym samym, według Wojewody Lubelskiego, zmiana sposobu podziału środków bez ich wyraźnego zwiększenia spowodowałaby duże niezadowolenie wśród części samorządów, zwłaszcza miast na prawach powiatu. Sposób planowania środków bieżących uniemożliwia przyznanie dotacji w wysokości faktycznie zapotrzebowanej przez powiaty.

5.4. SYSTEM NADZORU GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO WOJEWÓDZKIEGO INSPEKTORA NADZORU GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO

Wojewódzcy Inspektorzy Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego nie zapewnili w pełni prawidłowej i rzetelnej realizacji zadań określonych w uPgik, gdyż odstąpili od realizacji zadania, o którym stanowi art. 7 ust. 1 pkt 4 tej ustawy – nie prowadzili kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii. Ponadto

kontrole działań organów administracji geodezyjnej i kartograficznej przeprowadzali w ograniczonym zakresie, tj. w większości w tematach priorytetowych wskazanych przez Głównego Geodetę Kraju.

5.4.1. LUBUSKI WOJEWÓDZKI INSPEKTOR NADZORU GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO

Zakres zadań kontrolnych lubuskiego WINGiK

Według statutu Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego do zakresu działania WINGiK przypisano realizację zadań wojewody objętych działami administracji rządowej:

- 1) budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo w zakresie geodezji i kartografii oraz
- 2) rozwój wsi w zakresie scalania i wymiany gruntów oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Według Regulaminu wewnętrznego lubuskiej WINGiK całokształtem jej prac kierował Lubuski WINGiK, natomiast w ramach właściwości rzeczowej WINGiK i ustalonego przez wojewodę oraz dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego upoważnienia, Lubuski WINGiK odpowiadał przed wojewodą i dyrektorem generalnym za należyte wykonywanie zadań i sprawną organizację pracy WINGiK.

Stan i problemy kadrowe Lubuskiego WINGiK

W latach 2019-I półrocze 2024 w WINGiK zatrudnionych było sześciu pracowników włącznie z Lubuskim WINGiK (pięciu w oparciu o umowę o pracę, a Lubuski WINGiK w oparciu o powołanie przez wojewodę), co stanowiło dwie trzecie stanu etatowego inspekcji ogółem.

Trzy nieobsadzone stanowiska dotyczyły komórki ds. kontroli i nadzoru zasobu geodezyjnego i kartograficznego, przy czym w kontrolowanym okresie Lubuski WINGiK sześciokrotnie podejmował próby przeprowadzenia naboru na stanowisko ds. kontroli i nadzoru zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W żadnym z przeprowadzonych naborów nie wpłynęła ani jedna oferta.

Finansowanie zadań WINGiK

We wszystkich latach objętych kontrolą Lubuski WINGiK wnioskował i otrzymywał na realizację zadań określonych w uPgik po 20 tys. zł rocznie. Środki te przeznaczano na zakup niezbędnego dla realizacji zadań WINGiK sprzętu komputerowego oraz niezbędnego oprogramowania specjalistycznego do kontroli baz danych prowadzonych przez powiatowe i wojewódzką administrację geodezyjną i kartograficzną. Pozostałe koszty związane z funkcjonowaniem WINGiK w ramach urzędu wojewódzkiego (w tym m.in. wynagrodzenia pracowników, rozliczenia delegacji służbowych oraz użytkowania pomieszczeń i obsługi informatycznej) pokrywane były z budżetu tego urzędu.

Zdaniem Lubuskiego WINGiK ww. kwota pozwalała na coroczną aktualizację posiadanego oprogramowania specjalistycznego oraz uzupełniający zakup sprzętu komputerowego.

W latach 2019–2023 informacje dotyczące stanu zatrudnienia przekazywane były do Wydziału Kontroli i Nadzoru Urzędu Wojewódzkiego w formie rocznych sprawozdań, gdzie wykazywano m.in. liczbę wykorzystanych etatów.

**Niewystarczająca
obsada kadrowa
inspekcji oraz poziom
finansowania
zadań WINGiK**

Ponadto 31 stycznia 2024 r. Lubuski WINGiK w zestawieniu danych i informacji o pracy i stanie kadrowym WINGiK poinformował wojewodę, że aktualna obsada kadrowa Inspekcji wynosi 60 % stanu wymaganego dla prawidłowej realizacji zadań, a poziom środków finansowych na realizację zadań, szczególnie powiatowej administracji geodezyjnej, jest niewystarczający.

**Lubuski WINGiK
prowadził kontrole
w oparciu o tematykę
i metodykę
opracowane przez GGK**

W okresie objętym kontrolą stosowano metodykę kontroli przekazywaną corocznie przez w GGK.

W okresie objętym kontrolą Lubuski WINGiK przeprowadzał kontrole w trybach wskazanych w okresowych planach kontroli, tj. w trybie zwykłym (kontrola problemowa) oraz uproszczonym (kontrola sprawdzające i doraźne). Organ ten opracowywał okresowe (roczne) plany kontroli przewidziane do przeprowadzenia w latach 2019–2024, które zostały uzgodnione z GGK oraz zatwierdzone przez wojewodę.

**Kontrole Lubuskiego
WINGiK w obszarze EGİB**

Do 30 czerwca 2024 r. przeprowadzono w woj. lubuskim łącznie 34 planowe kontrole oraz dwie kontrole doraźne nieujęte w planach kontroli. Tematy zaplanowanych i zrealizowanych kontroli odpowiadały tematowi ujętym w planach kontroli, które zostały wskazane przez GGK. Zakres ww. kontroli obejmował m.in. spełnianie wymagań kwalifikacyjnych przez geodetów powiatowych oraz prawidłowość prowadzenia EGİB.

W latach 2019–2024 każdy z podmiotów (starostwa, urzędy miasta na prawach powiatu, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego) objęty został przez WINGiK kontrolą co najmniej dwukrotnie, a w przypadku dziesięciu podmiotów przeprowadzono kontrole sprawdzające.

W okresie objętym kontrolą, WINGiK nie realizował kontroli, których przedmiotem było prowadzenie przez starostów sprawozdawczości ze stanu powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub sprawozdawczości ze stanu EGİB oraz modernizacji tej ewidencji. Natomiast w 2019 r., w ramach sprawdzenia realizacji zaleceń pokontrolnych z kontroli przeprowadzonych w 2018 r., w trybie uproszczonym przeprowadzono kontrole w dwóch jednostkach, które

obejmowały m.in. zalecenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań GUGiK – 3.00.

**Lubuski WINGiK
nie informował
wojewody
o zapotrzebowaniu
starostów
przy realizacji zadania
zleconego
w obszarze EGiB**

W latach 2019–2023 WINGiK nie przekazywał Wojewodzie Lubuskiemu informacji o faktycznych potrzebach lubuskich jst dotyczących środków finansowych na realizację zadań w obszarze EGiB – w drukach planistycznych do projektu ustawy budżetowej w ww. latach wykazywane kwoty na ww. cel były każdorazowo niższe od faktycznych potrzeb w tym zakresie.

Tym samym Lubuski WINGiK nie przekazywał wojewodzie rzetelnych informacji o potrzebach lubuskich jst związanych z realizacją zadań w obszarze EGiB, gdyż w drukach planistycznych do projektu ustawy budżetowej (OPBW) na poszczególne lata objęte kontrolą wskazywano kwoty początkowo dwukrotnie, a w końcowym okresie trzykrotnie niższe od faktycznego zapotrzebowania wykazywanego przez starostów. Konsekwencją tego wojewoda w latach 2019–2023 nie występował o zwiększenie planu finansowego na te zadania, co miało niewątpliwie wpływ na niepełną realizację przez powiaty zadań z obszaru EGiB (w szczególności dwa powiaty do dnia zakończenia kontroli NIK nie ukończyły bazy EGiB).

Lubuski WINGiK w trakcie przeprowadzanych kontroli w przypadku stwierdzenia niepełnej modernizacji EGiB lub jej braku, wydawał zalecenia pokontrolne w tym zakresie. W badanym okresie WINGiK zbierał i analizował informacje o stanie zaawansowania modernizacji EGiB w poszczególnych lubuskich jst, a w toku prowadzonych kontroli stwierdzał brak wykonania prac modernizacyjnych w ustawowych terminach. Wnioski z ww. analiz skutkowały wyznaczaniem przez ten organ w kolejnych latach zadań z obszaru EGiB jako zadań priorytetowych.

**Współpraca
Lubuskiego WINGiK
ze starostami
w obszarze EGiB.**

Lubuski WINGiK corocznie wskazywał jst zadania priorytetowe z zakresu geodezji i kartografii (wskazywał m.in. na konieczność przyspieszenia prac z zakresu modernizacji i aktualizacji EGiB).

WINGiK nie przeprowadził kontroli dostosowania przez starostów systemów wykorzystywanych do prowadzenia rejestrów włączonych do ZSIN do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 2022 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, gdyż takiego zakresu kontroli nie obejmowały tematy priorytetowe określone przez GGK. Lubuski WINGiK wyjaśnił ponadto, iż braki w obsadzie kadrowej WINGiK nie pozwalały na realizację dodatkowych kontroli poza priorytetowymi tematami kontroli zgłoszonymi przez GGK.

**Współpraca
Lubuskiego WINGiK
z GGK**

Lubuski WINGiK współdziałał z GGK przy kontroli wywiązywania się przez starostów z obowiązku sprawozdawczego w obszarze EGİB. W latach 2020–2021 WINGiK ten informował jst z terenu województwa lubuskiego o obowiązku sporządzenia i przekazania do Inspekcji sprawozdań GUGiK za 2019 r. i 2020 r. Po ich otrzymaniu były one przekazane do GGK.

**Lubuski WINGiK
nie przeprowadzał
kontroli
przedsiębiorców
wykonujących prace
w obszarze EGİB**

W latach 2019–2024 (I poł.) Lubuski WINGiK wbrew dyspozycji art. 9 ust. 2 i 3 uPgik, nie przeprowadzał kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne. Coroczne plany kontroli zatwierdzone przez Wojewodę Lubuskiego i uzgodnione przez GGK nie uwzględniały kontroli ww. przedsiębiorców, a obejmowały jedynie kontrole organów administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzące EGİB.

5.4.2. KUJAWSKO-POMORSKI WOJEWÓDZKI INSPEKTOR NADZORU GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO

**Zakres działań
Kujawsko-Pomorskiego
WINGiK**

Inspekcja geodezyjna i kartograficzna (WIGiK) w województwie kujawsko-pomorskim funkcjonuje w strukturze urzędu wojewódzkiego. Do zakresu jej działań należała realizacja zadań wojewody objętych działaniami administracji rządowej m.in. w zakresie spraw dotyczących geodezji i kartografii.

Pracownicy WIGiK, byli odpowiedzialni przed WINGiK za realizację zadań merytorycznych, zaś w sprawach pracowniczych podlegali dyrektorowi generalnemu urzędu wojewódzkiego.

**Problemy kadrowe
WINGiK**

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.

Kujawsko-Pomorski WINGiK wyjaśnił m.in., że zasoby WIGiK nie zapewniały do 2023 r. optymalnej realizacji wszystkich nałożonych zadań nadzorczych na Inspekcję, ponieważ występował niedobór pracowników przeprowadzających kontrole, zaś zapełnienie wakatów było utrudnione m.in. z powodu niekonkurencyjnych wynagrodzeń.

**Mało liczna,
ale optymalna struktura
organizacyjna WIGiK**

Obecną strukturę organizacyjną kujawsko-pomorskiej inspekcji geodezyjno-kartograficznej WINGiK ocenił 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.

Czynności kontrolne w okresie objętym kontrolą prowadziło łącznie 8 pracowników, przy czym nie wszyscy pracownicy przeprowadzający kontrole posiadali wykształcenie z zakresu geodezji i kartografii oraz uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnie funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii. 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.

Finansowanie realizacji zadań przez WINGiK

Środki finansowe na działalność kujawsko-pomorskiej WINGiK pochodziły z budżetu wojewody. Zatrudnienie, delegacje służbowe oraz utrzymanie pomieszczeń były finansowane z budżetu ogólnego urzędu wojewódzkiego, natomiast z budżetu wojewody wyodrębnionego na realizację zadań WINGiK finansowano m.in. zlecone przez WINGiK opinie biegłych i operaty techniczne.

Kwoty środków otrzymanych przez WINGiK na prowadzenie działalności Inspekcji i realizację zadań określonych w uPgik (opinie biegłych i operaty techniczne) w latach 2019–2024 (I półrocze) były zgodne ze zgłoszonymi przez WINGiK potrzebami.

Prowadzenie kontroli przez Kujawsko-Pomorskiego WINGiK

Kujawsko-Pomorski WINGiK w okresie objętym kontrolą prowadził kontrole w trybie zwykłym i uproszczonym. Nie dokonywano innego podziału kontroli.

Plany kontroli oraz wprowadzane w nich zmiany były uzgadniane z GGK i zatwierdzane przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego.

Kujawsko-Pomorski WINGiK przeprowadzał kontrole starostów zgodnie z metodyką kontroli ustalaną przez GGK, w której podano tematy priorytetowe. W kontrolach, które były wykonywane na podstawie metodyki z 2018 r., a zakończone w 2019 r. i 2020 r., weryfikowano tematy dotyczące wywiązywania się z obowiązku przekazywania zbiorów do Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, które obejmowały walidację plików do celów zasilenia centralnego repozytorium ZSIN.

Kontrole WINGiK w województwie kujawsko-pomorskim prowadzono w oparciu o tematykę i metodykę opracowane przez GGK

Wybór tematów przez ten 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.).

Nie planowano kontroli sprawdzających wykonanie zaleceń pokontrolnych. Ponadto w metodykach kontroli GGK nie sformułowano takich zadań. W latach objętych kontrolą WINGiK nie kontrolował

**Kujawsko-Pomorski
WINGiK
nie przeprowadzał
kontroli sprawdzających**

prowadzenia przez starostów sprawozdawczości ze stanu powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W kontrolowanym okresie Kujawsko-Pomorski WINGiK zrealizował 29 kontroli w trybie zwykłym oraz 6 kontroli w trybie uproszczonym, kontrole realizowali pracownicy WIGiK.

WINGiK ten 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 WIGiK po przeprowadzonej kontroli) w trakcie realizacji. Przyjęto praktykę, że wiedzę o rzeczywistej realizacji wniosków/zaleceń pokontrolnych uzyskiwano podczas kolejnych kontroli, które np. planowano na kolejny rok.

**Rzekomo marginalne
nieprawidłowości w EGİB
przyczyną kontroli
sprawdzających WINGiK**

Kujawsko-Pomorski WINGiK 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. Kujawsko-Pomorski WINGiK wyjaśnił ponadto, iż „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”.

**Według Kujawsko-
Pomorskiego WINGiK
nie było potrzeby
kontrolowania
wykonania
modernizacji EGİB**

WINGiK województwa kujawsko-pomorskiego nie kontrolował wykonania modernizacji EGİB w obszarach miejskich i powiatach ponieważ, jak sam wyjaśnił, modernizacja EGİB dla całego województwa, została w całości wykonana przed 2015 r., zaś prawidłowość jej przeprowadzenia WIGiK zweryfikowała w latach 2010–2018 poprzez kontrole oraz pisemne wystąpienie do wszystkich jednostek.

Z tego samego powodu WINGiK nie sporządzał analiz dotyczących finansowania modernizacji EGİB i stopnia zaawansowania modernizacji, ponieważ według tego organu zadanie to wykonano przed 2015 r.

Przy czym Kujawsko-Pomorski WINGiK w latach 2019–2024 (I półrocze) nie kontrolował wykonania modernizacji EGİB na obszarach miejskich i terenach wiejskich, gdyż w ocenie tego organu modernizacja EGİB dla obszaru całego województwa została przeprowadzona w całości do 2015 r., zaś prawidłowość jej przeprowadzenia zweryfikowano w latach 2010–2018 poprzez kontrole i pisemne wystąpienia do jednostek prowadzących EGİB.

Zdaniem NIK fakt zakończenia modernizacji EGİB nie znajduje potwierdzenia w oficjalnych danych statystycznych i to agregowanych przez samego Kujawsko-Pomorskiego WINGiK. I tak w sprawozdaniu

statystycznym GUGiK 3.0 za 2021 r. wykazano, iż łączna liczba obrębów ewidencyjnych w województwie kujawsko-pomorskim bez ewidencji gruntów wynosi 958 z 3 612 wszystkich obrębów (tj. 26,5 %). W przypadku Inowrocławia, wg powyższych danych za 2021 r., na 264 obręby ewidencyjne ewidencję gruntów posiadało 215 obrębów. Tym samym, aż 49 obrębów (18,5 %) na terenie tego miasta nie posiadało ewidencji gruntów.

Kujawsko-Pomorski WINGiK (do 2023 r.) weryfikował powyższe dane statystyczne przekazywane przez starostów w ramach programu badań danych statystycznych statystyki publicznej. Jak wyjaśnił ten organ – błędy popełniane przez starostów w przedmiotowych sprawozdaniach „były pojedynczymi przypadkami mającymi charakter omyłek liczbowych”, które były przez WINGiK „sygnalizowane na roboczo w formie telefonicznej i korygowane na bieżąco”.

**Weryfikacja
przez WINGiK danych
statystycznych
w formularzach
GUGiK 3.0**

Do 2023 r. Kujawsko-Pomorski WINGiK weryfikował dane w formularzach sprawozdawczości statystycznej GUGiK 3.0 pod względem kompletności poprzez porównanie ich z arkuszami z lat poprzednich, jak również pod kątem wystąpienia w nich błędów liczbowych lub omyłek pisarskich.

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.

Kujawsko-Pomorski WINGiK 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.

**Według Kujawsko-
-Pomorskiego WINGiK
kontrole
przedsiębiorców są
mało efektywne**

Kujawsko-Pomorski WINGiK w okresie 2020–2024 (I półrocze) nie planował i nie przeprowadzał kontroli u przedsiębiorców. Wyjaśniając to małą ich efektywnością. Organ ten wyjaśnił, że nie planował i nie realizował kontroli przedsiębiorców w uwagi na małą ich efektywność. Ponadto w przedmiotowym okresie GUGiK nie wskazywał na konieczność przeprowadzenia takich kontroli.

Kujawsko-Pomorski WINGiK przeprowadził w latach 2018–2019 r., jedyną w okresie objętym kontrolą, kontrolę przedsiębiorcy w zakresie wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych (w jej wyniku

sformułował ocenę negatywną). 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.

WINGiK 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.

Kujawsko-Pomorski WINGiK nie wypełniał obowiązku prowadzenia kontroli zgodnie z okresowymi planami kontroli wynikającym z art. 12 ust. 1 ustawy o kontroli w zw. z art. 9 ust. 6 uPgik, gdyż:

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

**Kujawsko-Pomorski
WINGiK zawyżał
wartości miernika
przeprowadzonych
kontroli**

Kujawsko-Pomorski WINGiK przekazywał do urzędu wojewódzkiego nierzetelne sprawozdania roczne dotyczące miernika „stosunek liczby kontroli przeprowadzonych do liczby kontroli zaplanowanych”. 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 %.

5.4.3. LUBELSKI WOJEWÓDZKI INSPEKTOR NADZORU GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO

**Dodatkowe prace
znacznie obciążają
pracowników
lubelskiej WIGiK**

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim do obsługi zadań wojewody w zakresie geodezji i kartografii utworzono odrębną komórkę organizacyjną – Wydział Geodezji i Kartografii (inspekcję – WIGiK), którym kierował WINGiK.

WIGiK poza zadaniami z zakresu geodezji i kartografii przypisano także (we współpracy z innymi wydziałami urzędu) inne obowiązki, m.in.

Niepełny stan kadrowy lubelskiej inspekcji geodezyjno-kartograficznej	planowanie i realizację budżetu w części dotyczącej urządzania terenów rolnych, w tym scalania gruntów oraz ocenę dokumentacji geodezyjnej w części obejmującej podziały nieruchomości np. dołączonej do wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej dla dróg krajowych i wojewódzkich. Lubelski WINGiK wyjaśnił, że dodatkowe zadania obciążają znacznie pracowników WIGiK.
Zespolecie organizacyjne w ramach UW przyczyną problemów kadrowych WINGiK	Pracownicy urzędu wojewódzkiego wykonujący zadania w zakresie służby geodezyjnej i kartograficznej byli zatrudnieni w WIGiK, w której było 17 etatów (16 merytorycznych), w tym WINGiK. Według stanu na 30 czerwca 2024 r., na stanowiskach merytorycznych zatrudnionych było 13 pracowników, w tym WINGiK. Zdaniem Lubelskiego WINGiK problemy organizacyjno-kadrowe wynikają przede wszystkim z zespolecia organizacyjnego w ramach urzędu wojewódzkiego, w tym z braku możliwości swobodnego kształtowania stanu kadrowego. WIGiK stanowi komórkę organizacyjną tego urzędu działającą na prawach wydziału, co oznacza, że zatrudnieni pracownicy (w zakresie liczby etatów, kwalifikacji, opisów stanowisk, wysokości wynagrodzeń) podlegają dyrektorowi generalnemu urzędu. Wyrazem tej podległości pozostaje uznaniowe traktowanie np. wniosków o awans, podwyżki, dodatki zadaniowe, nabory. Dodatkowo WINGiK za szczególnie niekorzystne w odniesieniu do zasobów kadrowych WIGiK uznał stanowisko Zespołu wartościującego stanowiska pracy w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim z 1 czerwca 2018 r. oraz 20 lipca 2018 r., uznające posiadanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii jako wymaganie dodatkowe, a nie niezbędne. WIGiK jest również obciążona zadaniami dodatkowymi, w tym spoza uPgik.
Gros wydatków na realizację zadań WINGiK to wydatki na wynagrodzenia	Realizacja zadań Lubelskiego WINGiK, w tym działalność kontrolna, była finansowana w ramach rozdziału 75011 Urzędy wojewódzkie (97–99 % wydatków) oraz rozdziału 71012 Zadania z zakresu geodezji i kartografii. W okresie objętym kontrolą łączna kwota wydatków wyniosła 6825,4 tys. zł, z czego wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń wyniosły 6437,8 tys. zł i stanowiły 94,3 % wszystkich wydatków. W 2023 r. wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wyniosły 1350,8 tys. zł i stanowiły 142 % wydatków z 2019 r. (950,7 tys. zł). W I półroczu 2024 r. wydatki te wyniosły 814,4 tys. zł (60,2 % wydatków z 2023 r.). Na zakup materiałów i wyposażenia oraz usług pozostałych wydatkowano 163,3 tys. zł (2,4 %), na podróże służbowe – 6,6 tys. zł (0,1 %), a na szkolenia – 12 tys. zł (0,2 %).
Kontrole Lubelskiego WINGiK	Lubelski WINGiK w okresie objętym kontrolą przeprowadził w starostwach powiatowych 32 kontrole planowe oraz siedem kontroli doraźnych (uproszczonych). Wyboru tematów kontroli dokonywano zgodnie z zaleceniami GgK.

Plany kontroli WINGiK opracowywano na podstawie metodyki przekazywanej przez GGK, w której określono zalecenia ze wskazaniem priorytetów kontrolnych na dany rok wraz ze wskazówkami dotyczącymi sposobu i techniki prowadzenia kontroli.

Okresowe plany kontroli za lata 2019–2024 sporządzone przez Lubelskiego WINGiK były uzgodnione z GGK i zatwierdzone przez wojewodę. Plany kontroli zmieniono w 2021 r. oraz w 2023 r. w związku aktualizacją metodyki przeprowadzania kontroli w zakresach przyjętych działań priorytetowych. Zmiany były uzgodnione z GGK oraz zatwierdzone przez wojewodę.

**Kontrole uproszczone
też przeprowadzono
z inicjatywy GGK**

Kontrole uproszczone w zakresie prawidłowości prowadzenia powiatowej części PZGiK zostały przeprowadzone w 2022 r. w związku z pismami GGK dotyczącymi nieterminowej weryfikacji operatów technicznych.

Zakres prowadzonych kontroli w starostwach nie obejmował weryfikacji i badania rzetelności sporządzania sprawozdań o statystycznych. Zdaniem Lubelskiego WINGiK metodyka kontroli przekazana przez GGK jest obszerna i nie zawierała polecenia objęcia kontrolą rzetelności prowadzenia przez starostów sprawozdawczości statystycznej z zakresu geodezji i kartografii. WINGiK skupił się na zadaniach priorytetowych wskazanych w metodyce GGK, w tym w zakresie prowadzenia i jakości danych EGiB.

**Dane statystyczne
EGiB nie były
jednoznaczne
dla WINGiK**

Dane ze sprawozdań statystycznych były też wykorzystywane przez WINGiK do oceny postępów cyfryzacji EGiB, w tym stopnia pokrycia województwa mapą analogową, czy też stopnia utworzenia odpowiednich baz danych poprzez porównanie danych rok do roku. Dane te były przekazywane do GGK, a w przypadku stwierdzenia rozbieżności GGK zwracał się do WINGiK o korektę.

**WINGiK nie miał
kompetencji
do weryfikowania
danych statystycznych,
a jedynie do ich
agregowania**

W ramach analizy przekazanych danych przez starostów WINGiK sprawdzał ich kompletność oraz wystąpienie ewentualnych sprzeczności, np. błędów w sumowaniu danych, dopuszczając możliwość wystąpienia pewnych różnic w pozycjach sprawozdania z uwagi na specyfikę prowadzenia przez niektórych starostów mapy ewidencyjnej w formie analogowej. Przy czym zdaniem tego organu objaśnienia do formularza GUGiK 3.00 miały bardzo ogólny charakter i nie mogły stanowić jednoznacznych wytycznych dla organów przygotowujących dane źródłowe, a tym bardziej dla WINGiK – organu przygotowującego jedynie zestawienie zbiorcze, nie posiadającego kompetencji do interpretacji poszczególnych pozycji formularza statystycznego. WINGiK tym samym nie znajdował podstaw do weryfikacji danych statystycznych przekazywanych przez starostów.

Kontrole WINGiK wykazywały niezachowanie terminów na modernizację EGiB	W ramach przeprowadzonych przez WINGiK kontroli 29 z nich dotyczyło realizacji przez starostów zadań z zakresu prowadzenia EGiB. W wystąpieniach pokontrolnych opisywano stan cyfryzacji materiałów kartograficznych i stopień pokrycia powiatu mapą ewidencyjną prowadzoną w postaci analogowej. W dziesięciu kontrolach stwierdzono niezachowanie terminów w zakresie wykorzystywania mapy w postaci analogicznej i naruszenia art. 53b ust. 1 uPgik.
Ograniczone zadania WINGiK	Lubelski WINGiK wyjaśnił m.in., że „przekształcenie map analogowych do postaci cyfrowej, w tym utworzenie stosownych baz danych należy do zadań starostów. Natomiast WINGiK jedynie kontroluje i monitoruje ten stan, jak również nie ustala planu wydatków starostw na zadania w tym zakresie, a tylko planuje i rozlicza kwotę dotacji przekazywaną z budżetu wojewody, przyznana limitem Ministra Finansów”. Przy czym Lubelski WINGiK posiadał informację o niezachowaniu przez starostów wymaganych terminów cyfryzacji EGiB. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. mapa ewidencyjna w postaci analogowej była prowadzona w dziewięciu powiatach na powierzchni 235,9 tys. ha (9,4 % powierzchni ewidencyjnej gruntów), w tym 0,8 tys. ha w miastach⁸ oraz 235,1 tys. ha na terenach wiejskich.
WINGiK pozyskuje informacje o stanie EGiB ze źródeł statystycznych	Lubelski WINGiK analizował informacje dotyczące realizacji zadań przez starostów w obszarze EGiB, w tym m.in. w zakresie cyfryzacji i utworzenia teleinformatycznych baz danych EGiB oraz prowadzonych modernizacji EGiB w trybie art. 24a uPgik. Dane z poszczególnych powiatów za lata 2019–2022 były przekazywane do tego organu za pośrednictwem sprawozdań statystycznych na formularzach GUGiK, a od 2023 r. dane te są do wglądu przez WINGiK na stronie geoportal.gov.pl.
Informacje o wydatkach starostów na modernizację EGiB Lubelski WINGiK również pozyskuje ze źródeł statystycznych	Według sprawozdań statystycznych wydatki na modernizację EGiB w województwie lubelskim wyniosły: – w 2019 r. 37 367,8 tys. zł, w tym z budżetu państwa 5746,7 tys. zł, środki własne jednostek 3238 tys. zł, inne 28 383,1 tys. zł, – w 2020 r. 65 599 tys. zł, w tym z budżetu państwa 6863,9 tys. zł, środki własne jednostek 5048 tys. zł, inne 53 687,1 tys. zł, – w 2021 r. 43 027,6 tys. zł, w tym z budżetu państwa 4389,9 tys. zł, środki własne jednostek 3788,9 tys. zł, inne 34 848,8 tys. zł, – w 2022 r. 256,5 tys. zł, w tym z budżetu państwa 216,3 tys. zł, środki własne jednostek 40,2 tys. zł, – w 2023 r. 817,9 tys. zł, w tym z budżetu państwa 126,6 tys. zł, środki własne jednostek 691,3 tys. zł.

⁸ 16 % powierzchni w powiecie biłgorajskim.

5.4.4. DOLNOŚLĄSKI WOJEWÓDZKI INSPEKTOR NADZORU GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO

**Zdaniem
Dolnośląskiego
WINGiK
nie występowały
trudności
w funkcjonowaniu
inspekcji geodezyjnej
i kartograficznej**

W województwie dolnośląskim zadania z zakresu administracji rządowej w obszarze geodezji i kartografii, w tym z zakresu związanego z funkcjonowaniem EGiB wykonywał Dolnośląski WINGiK, a do jego obsługi utworzono w urzędzie wojewódzkim odrębną komórkę organizacyjną – wojewódzką inspekcję geodezyjną i kartograficzną (WIGiK). WINGiK wyjaśnił, że w latach 2019–2024 (I półrocze) nie występowały trudności w funkcjonowaniu tej inspekcji, których źródłem byłoby jej umiejscowienie w strukturze organizacyjnej urzędu wojewódzkiego.

**Problemy kadrowe
WINGiK na Dolnym Śląsku**

W planach zatrudnienia urzędu wojewódzkiego na lata 2019–2023 dla WIGiK przewidziano, łącznie z WINGiK, 17 etatów, z których w kolejnych latach obsadzono: w 2019 r. – 17, w 2020 r. – 16, w 2021 r. – 16, w 2022 r. – 16, w 2023 r. – 15 (m.in. od 2020 r. wakowało stanowisko inspektora wojewódzkiego ds. orzecznictwa i nadzoru w zakresie ewidencji gruntów i budynków).

Do 10 kwietnia 2024 r. Dyrektor Generalny Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego ogłosił i zrealizował 33 nabory na wakujące w tej 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 wynagrodzenia. Jednocześnie od grudnia 2023 r. osoba zajmująca stanowisko inspektora wojewódzkiego ds. koordynacji i kontroli w zakresie geodezji i kartografii przebywała na długoterminowym zwolnieniu lekarskim.

**Dolnośląski WINGiK
dostrzega potrzebę
realizacji kontroli
przez silne
merytorycznie kadry**

Zdaniem Dolnośląskiego WINGiK kontrole organów prowadzących EGiB powinny przeprowadzać osoby posiadające tożsame kwalifikacje, co geodeci powiatowi lub wojewódzcy, a w szczególności posiadać stosowne uprawnienia zawodowe. Podobne wymagania są niezbędne przy przeprowadzaniu 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 kartografii.

**Finansowanie
działalności
Dolnośląskiego WINGiK**

W okresie objętym kontrolą Dolnośląski WINGiK nie wnioskował do wojewody o środki na zadania kontrolne. Środki na działalność WIGiK pochodziły z budżetu wojewody.

Wysokość środków finansowych na wynagrodzenia pracowników dolnośląskiej WIGiK wyniosła: 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) oraz odpowiednio w 2020 r.: 1 920,3 tys. zł (w tym 1 055,0 tys. zł i 865,3 tys. zł); w 2021 r.: 1 981,2 tys. zł (w tym 1 057,1 tys. zł

i 924,1 tys. zł); w 2022 r.: 2 013,4 tys. zł (w tym 1 064,0 tys. zł i 949,4 tys. zł); w 2023 r.: 2 176,0 tys. zł (w tym 1 115,0 tys. zł i 1 061,0 tys. zł); w 2024 r. 2 742,0 tys. zł (w tym 1 290,0 tys. zł i 1 452,0 tys. zł).

**Planowanie kontroli
Dolnośląskiego
WINGiK**

W latach 2019–2024 (I półrocze) Dolnośląski WINGiK planował kontrole działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. Opracowane przez WINGiK okresowe, roczne, plany kontroli na lata 2019–2024, przed ich zatwierdzeniem przez wojewodę, zostały uzgodnione z Głównym Geodetą Kraju. Tej samej procedurze podlegały zmiany w planach kontroli.

Kontrole, w starostwach powiatowych, zgodnie z zaleceniami GGK, planowano w cyklu trzyletnim, a od 2020 r. w cyklu czteroletnim. Na lata 2019–2024 (I półrocze) zaplanowano przeprowadzenie w starostwach powiatowych 41 kontroli problemowych i 32 kontroli sprawdzających.

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

**Rodzaje kontroli
Dolnośląskiego
WINGiK**

Zaplanowane na lata 2019–2023 kontrole organów administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzących EGİB (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 sprawdzające.

**Dolnośląski WINGiK
bazował na tematyce
i metodyce kontroli
otrzymanej od GGK
oraz informacjach
pochodzących ze skarg
i innych pism**

Kontrole problemowe prowadzono według opracowanej przez GGK „Metodyki kontroli” oraz zaleceń dotyczących tej metodyki przekazanych przez GUGiK do stosowania w przez WINGiK-ów. 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

**W latach 2019–2023
wystąpienia pokontrolne
i sprawozdania z kontroli
podpisywał Wojewoda
Dolnośląski, a nie WINGiK**

zgłoszonych prac geodezyjnych, a także zagadnienia wynikające z otrzymanych przez WINGiK skarg i innych pism.

Jednocześnie w okresie objętym kontrolą wystąpienia pokontrolne i sprawozdania z kontroli przeprowadzonych przez WINGiK podpisywał Wojewoda Dolnośląski (49 przypadków) lub Wicewojewoda (22 przypadki). Stosowane do końca 2023 r. podejście, dotyczące podpisywania dokumentów pokontrolnych, wynikało z interpretacji przepisów dokonanej w 2015 r. na wniosek GGK przez Departament Nadzoru i Kontroli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Od 2024 r. przyjęto w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim, że dokumenty pokontrolne będą podpisywane przez WINGiK. Zostało to ustalone podczas spotkania Dyrektora Generalnego tego urzędu z dyrektorami poszczególnych wydziałów, w tym m.in. z WINGiK.

**Dolnośląski WINGiK
przekazywał GGK
informacje o stanie
EGiB, nie przekazywał
ich w formie zbiorczej
województwu**

W latach 2019–2024 (I półrocze) Dolnośląski WINGiK kontrolował jakość danych bazy EGiB w ramach planowej działalności kontrolnej. Nie przeprowadzał odrębnych kontroli wykonania modernizacji EGiB. Z analizy 18 programów kontroli badanych w ramach próby postępowań kontrolnych wynikało, że każdorazowo ujmowano w nich temat jakości danych ewidencji gruntów i budynków, jako podstawy do udostępniania danych. W tematykach kontroli problemowych z lat 2019–2024 (I półrocze) ujmowano również zagadnienie procesu cyfryzacji zasobów i automatyzacji jego funkcjonowania. WINGiK przekazywał do GGK Informacje o stanie EGiB, nie przekazywał natomiast województwu opracowań, zestawień, informacji o stanie EGiB w województwie dolnośląskim, poza dokumentami z przeprowadzonych kontroli, które podpisywał ten wojewoda.

**Na Dolnym Śląsku
nie przeprowadzano
kontroli
przedsiębiorców
i prawidłowości
wykorzystania dotacji
w obszarze EGiB**

W okresie objętym kontrolą Dolnośląski WINGiK nie planował i nie przeprowadzał kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne, jak również nie przeprowadzał 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 w WINGiK

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli nr P/24/020	Czy wojewoda prawidłowo, rzetelnie i skutecznie nadzorował prowadzenie ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym?
Cele szczegółowe	1. Czy wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego zapewnił prawidłową i rzetelną realizację zadań określonych w przepisach ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne? 2. Czy wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego rzetelnie kontrolował działania organów administracji geodezyjnej i kartograficznej i przedsiębiorców podejmowane w obszarze ewidencji gruntów i budynków? 3. Czy wojewoda prawidłowo i rzetelnie zorganizował nadzór nad realizacją przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB? 4. Czy wojewoda rzetelnie kontrolował wykonywanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB i sprawował nadzór nad działalnością starostów w tym obszarze? 5. Czy Główny Geodeta Kraju prawidłowo i rzetelnie nadzorował realizację polityki państwa w obszarze ewidencji gruntów i budynków? 6. Czy Główny Geodeta Kraju rzetelnie prowadził koordynację i nadzór realizacji polityki państwa w obszarze EGiB? 7. Czy Minister Rozwoju i Technologii prawidłowo i rzetelnie współdziałał z innymi organami państwa przy sprawowaniu przez nie nadzoru nad realizacją zadań w obszarze EGiB?
Zakres podmiotowy	Kontrola nr P/24/020 pt. „Nadzór wojewody nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu ewidencji gruntów i budynków” została przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK. Dobór jednostek miał charakter doboru celowego i wynikał z rozpoznania sytuacji problemowych występujących w danym obszarze. Kontrola została przeprowadzona w dziesięciu, następujących jednostkach: Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy, Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjno-Kartograficznej w Bydgoszczy, Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjno-Kartograficznej w Lublinie, Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjno-Kartograficznej we Wrocławiu, Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim, Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej

i Kartograficznej w Gorzowie Wielkopolskim, Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii oraz w Ministerstwie Rozwoju i Technologii.

Kryteria kontroli	Kontrole we wszystkich jednostkach zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2024 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które miały wpływ na kontrolowaną działalność
Pozostałe informacje	W ramach kontroli nr P/24/020 sformułowano 25 wniosków pokontrolnych (stan na 28 kwietnia 2025 r.), w tym 9 wniosków było w trakcie realizacji, 11 wniosków zrealizowano, a 5 wniosków pozostawało niezrealizowanych.

Wykaz jednostek
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Główny Urząd Geodezji i Kartografii	Alicja Kulka
2.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Krzysztof Paszyk
3.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Michał Szybel
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Wojewódzka Inspekcja Geodezyjno-Kartograficzna w Bydgoszczy	Robert Cieszyński
5.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Krzysztof Komorski
6.	Delegatura NIK w Lublinie	Wojewódzka Inspekcja Geodezyjno-Kartograficzna w Lublinie	Marek Kłopotek
7.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Maciej Awizeń ⁹
8.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Wojewódzka Inspekcja Geodezyjno-Kartograficzna we Wrocławiu	Zbigniew Domagała
9.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	Marek Cebula
10.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna w Gorzowie Wielkopolskim	Aleksander Bońka

⁹ Pełnił funkcję kierownika jednostki od 22 grudnia 2023 r. do 25 listopada 2024 r. Od 26 listopada 2024 r. Wojewodą Dolnośląskim jest Anna Żabska.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Główny Urząd Geodezji i Kartografii	w formie opisowej	– podejmowanie działań w celu zapewnienia optymalnego stanu zatrudnienia w GUGiK do sprawowania nadzoru polityki państwa w obszarze EGİB, – realizowanie zadania, jako organ wyższego stopnia w rozumieniu K.p.a.;	– niezapewnienie skutecznego funkcjonowania systemu pozyskiwania aktualnych informacji o stanie EGİB, – nierzetelne kontrolowanie przeprowadzania przez WINGiK kontroli merytorycznych w tematach priorytetowych w zakresie EGİB, – nieprowadzenie w latach 2019–2023 monitoringu utworzenia baz danych EGİB, a w całym badanym okresie nieprowadzenie monitoringu ich dostosowania – do modelu pojęciowego tych danych określonego w obowiązujących przepisach prawa;
2.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	w formie opisowej	– zobowiązanie GGK od początku 2024 r. do objęcia szczególnym nadzorem procesu cyfryzacji i tworzenia powiatowych baz danych EGİB oraz do przekazywania kwartalnych raportów;	– niewykonywanie określonych przepisami prawa obowiązków dotyczących wykonywania polityki Rady Ministrów w zakresie cyfryzacji zasobów i danych geodezyjnych i kartograficznych, znajdujących się w posiadaniu administracji, – niewspółdziałanie w zakresie nadzoru nad procesami cyfryzacji EGİB z ministrem właściwym ds. administracji i wojewodami, – niewystępowanie w okresie 2019–2023 z inicjatywą zwiększenia środków na realizację zadań zleconych przez administrację rządową w obszarze EGİB, – niewykorzystywanie dostępnych narzędzi umożliwiających sprawowanie rzetelnego nadzoru nad GGK, – nieprzeprowadzenie żadnej kontroli w urzędzie obsługującym GGK obejmującej obszar EGİB, – nieprowadzenie bieżącego monitoringu umożliwiającego posiadanie aktualnych informacji nt. postępu w cyfryzacji i modernizacji EGİB, – akceptowanie braku wykonywania lub przewlekłości w opracowywaniu przez GGK istotnych dokumentów i analiz w zakresie EGİB, – nieprzypisanie pracownikom ministerstwa w sposób jednoznaczny zadań związanych z realizacją nadzoru merytorycznego nad GGK w obszarze geodezji i kartografii, – niesprawowanie skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym dziale administracji, a w konsekwencji nieidentyfikowanie ryzyk dotyczących stanu cyfryzacji i modernizacji EGİB;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	w formie opisowej	– rzetelne analizowanie i rozpatrywanie skarg oraz zapotrzebowania starostów na środki do prowadzenia EGIB, w tym dokonywanie podziału tych środków w wysokościach niezbędnych do realizacji zadania zleconego w obszarze EGIB;	– niekwestionowanie nierzetelnego wypełniania obowiązków prowadzenia kontroli przez WINGiK zgodnie z planami tych kontroli, – niekwestionowanie nieplanowania i nierealizowania przez WINGiK kontroli u przedsiębiorców, – nierzetelne weryfikowanie przekazywania przez WINGiK sprawozdań z prowadzonej działalności;
4.	Wojewódzka Inspekcja Geodezyjno-Kartograficzna w Bydgoszczy	w formie opisowej	– wykorzystywanie informacji pochodzącej z wpływających skarg i wniosków do przygotowania i prowadzenia szkoleń przez WINGiK;	– niezapewnienie w pełni rzetelnej realizacji zadań nadzorczych, – niekontrolowanie wykonania modernizacji EGIB, – nieplanowanie i nieprzeprowadzanie kontroli u przedsiębiorców, – częściowo nieprawidłowe planowanie kontroli WINGiK wskutek nieuwzględniania w planach kontroli niezakończonych w poprzednim roku, – nierzetelne weryfikowanie przekazywanych przez powiaty sprawozdań o katastrze nieruchomości i jego modernizacji;
5.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	w formie opisowej	– rzetelne nadzorowanie realizacji w powiatach zadania zleconego z zakresu EGIB;	
6.	Wojewódzka Inspekcja Geodezyjno-Kartograficzna w Lublinie	w formie opisowej	– prawidłowe i rzetelne realizowanie zadań z zakresu EGIB, – zapewnienie organizacji nadzoru nad wykonywaniem zadań przez starostów w sposób odpowiedni do posiadanych kompetencji, – kierowanie do starostów odpowiednich zaleceń pokontrolnych i egzekwowanie informacji o podjętych działaniach w celu ich realizacji, – prowadzenie skutecznej weryfikacji w obszarze prowadzenia EGIB, – monitorowanie stanu przekształcenia map analogowych w cyfrowe i utworzenia teleinformatycznych baz danych (w tym EGIB);	– nieprowadzenie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców w zakresie oceny prawidłowości wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych,
7.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	w formie opisowej		– niewykorzystywanie uprawnień kontrolnych, jako organu nadzoru nad wykonywaniem zadań przez jst. poprzez nieplanowanie i nieprzeprowadzanie kontroli wykonania przez starostów zadań w obszarze EGIB, – nieprzeprowadzanie kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii,

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				– podpisywanie dokumentów kontrolnych dolnośląskiego WINGiK przez wojewodę i wicewojewodę, – niezagwarantowanie funkcjonowania w urzędzie wojewódzkim adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, – dopuszczenie do niekontrolowania przez dolnośląskiego WINGiK przedsiębiorców wykonujących opracowania geodezyjne i kartograficzne, – niezapewnienie kompleksowego uregulowania działalności WINGiK w formie wewnętrznego aktu normatywnego, – niewprowadzenie aktem normatywnym stosowanych przez WINGiK rozwiązań dotyczących redystrybucji środków publicznych na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii;
8.	Wojewódzka Inspekcja Geodezyjno-Kartograficzna we Wrocławiu	w formie opisowej	– rzetelne planowanie i co do zasady przeprowadzanie zgodnie z obowiązującymi przepisami kontroli organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, – rzetelne rozpatrywanie skarg dotyczących obszaru geodezji i kartografii;	– nieplanowanie i nieprzeprowadzanie kontroli u przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne, – nieprzeprowadzanie kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii;
9.	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	w formie opisowej	– rzetelne prowadzenie kontroli wykonywania przez starostów zadań w obszarze EGIB, – wystąpienie w 2024 r. do Ministra Finansów o zwiększenie zaplanowanych środków na realizację powyższych zadań, – niezidentyfikowanie kluczowych barier i problemów w realizacji tych zadań w powiatach województwa lubuskiego;	– akceptowanie nieprowadzenia przez Lubuskiego WINGiK kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne, – niezapewnienie adekwatnego poziomu finansowania zadań w obszarze EGIB w latach 2019–2023, nieskuteczność i nieefektywność kontroli zarządczej wojewody dotyczącej nadzoru nad działaniami Lubuskiego WINGiK;
10.	Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna w Gorzowie Wielkopolskim	w formie opisowej	– rzetelna organizacja pracy wojewódzkiej inspekcji nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.	– niezapewnienie w pełnym zakresie prawidłowej i rzetelnej realizacji zadań określonych w przepisach uPgik, – nierzetelne informowanie wojewody o faktycznych potrzebach finansowych samorządów, – nieprowadzenie kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne, – nieskuteczność nadzoru nad realizacją zadań przez starostów w obszarze EGIB.

^{*/} pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO

Prawo geodezyjne i kartograficzne

Przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁰ (dalej: uPgik) wyróżniają dwa piony, wyodrębnionej prawnie struktury – Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: SGiK), czyli:

- administrację geodezyjną i kartograficzną,
- nadzór geodezyjny i kartograficzny.

Zadania organów SGiK wykonywane są jako zadania z zakresu administracji rządowej.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii jest Główny Geodeta Kraju (dalej: GGK) a nadzór nad GGK sprawuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – art. 6 ust. 1 i 2 uPgik. Organami administracji geodezyjnej i kartograficznej są również:

- marszałkowie województwa – wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego,
- starostowie – wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

Zgodnie z art. 6a ust. 1 uPgik organami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, wchodzącymi w skład SGiK są:

- GGK – stojący na czele nadzoru geodezyjnego i kartograficznego,
- wojewodowie – wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (dalej: WINGiK) jako kierowników inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej – w każdym województwie – w skład zespolonej administracji rządowej w województwie.

art. 6a ust. 2a uPgik, stanowi, iż WINGiK-a powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą GGK. Przepis ten oznacza, że co prawda kompetencje w zakresie wspomnianego powoływania i odwoływania posiada właściwy wojewoda, jednakże skorzystanie z tych kompetencji jest uwarunkowane uzyskaniem zgody GGK.

Katalog zadań SGiK został zdefiniowany w art. 7 uPgik. Do zadań SGiK geodezyjnym i kartograficznym i jego aktualizacja, kontrolowanie urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorstw w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii. W kolejnych artykułach 7a, 7b, 7c i 7d uPgik zostały określone

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.

kompetencje poszczególnych organów SGiK jako zadania administracji rządowej.

WINGiK działający w imieniu wojewody, na podstawie art. 7b ust. 1 uPgik wykonuje zadania niezastrzeżone na rzecz organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, a w szczególności:

- kontroluje przestrzeganie i stosowanie przepisów ustawy, a w szczególności zgodność wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami uPgik oraz posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii;
- kontroluje działania administracji geodezyjnej i kartograficznej;
- współdziała z GGK u oraz organami kontroli państwowej w zakresie właściwości nadzoru geodezyjnego i kartograficznego;
- przechowuje kopie zabezpieczające baz danych, w szczególności bazy danych ewidencji gruntów i budynków,
- na wniosek starosty wyraża opinię o przygotowaniu gminy do przejęcia zadań w trybie art. 6a ust. 4 uPgik.

Zasady prowadzenia kontroli przez GGK oraz WINGiK-ów uregulowano w art. 9 uPgik. Normy określone w tym artykule odnoszą się do zadań SGiK w sferze kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii (art. 7 ust. 1 pkt 4 uPgik). Należy tu przede wszystkim wymienić zadanie WINGiK w zakresie kontroli działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz wykonujących prace geodezyjne przedsiębiorców, a także państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (dalej: jednostek organizacyjnych).

Ponadto przepisy art. 9 uPgik regulują również zasady kontroli wewnątrz SGiK. Odnosi się to do zadania GGK określonego w art. 7a ust. 1 pkt 2, czyli kontroli działań WINGiK – ów, jak również do zadania WINGiK w zakresie kontroli działań administracji geodezyjnej i kartograficznej, czyli marszałka województwa wykonującego zadania przy pomocy geodety województwa oraz starosty wykonującego zadania przy pomocy geodety powiatowego (art. 7b ust. 1 pkt 2).

**Ustawa o kontroli
w administracji
rządowej**

Kontrola działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz jednostek organizacyjnych prowadzona jest zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹¹ (dalej: uKar). Zawarty w art. 9 ust. 5 uPgik nakaz stosowania przepisów uKar jest skierowany do organów przeprowadzających taką kontrolę, czyli do GGK oraz WINGiK-ów.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 uKar kontrolę prowadzi się zgodnie z okresowym planem kontroli. Do przepisu tego odnosi się wprost art. 9 ust. 6 uPgik, stanowiąc, że okresowy plan kontroli jest opracowywany przez WINGiK, a następnie zatwierdzany przez wojewodę. Przepis ten zawiera jednak zastrzeżenie, że plan taki podlega uzgodnieniu z GGK przed jego zatwierdzeniem przez wojewodę. Użyty zwrot „podlega uzgodnieniu z GGK” oznacza, iż bez dokonania tej czynności okresowy plan kontroli – nawet zatwierdzony przez wojewodę – nie może być przez WINGiK realizowany.

Rozporządzenie EGiB

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, na podstawie art. 26 ust. 2 uPgik wydał rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹² (dalej: rozporządzenie EGiB). Przepisy tego rozporządzenia określają sposób zakładania i prowadzenia EGiB oraz szczegółowy zakres informacji objętych tą ewidencją, sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych tą ewidencją, a także rodzaje budynków i lokali, które nie będą wykazywane w EGiB, oraz zakres informacji objętych rejestrem cen nieruchomości, zapewniając informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych, władających tymi gruntami, budynkami i lokalami, a także szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 219 ze zm.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).
3. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
6. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393) – akt utracił moc z dn. 31 lipca 2021 r. (stan prawny na 28 kwietnia 2025 r.)

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
11. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
12. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
13. Senacka Komisja Infrastruktury
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Minister Finansów i Gospodarki
16. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
17. Minister Sprawiedliwości
18. Minister Cyfryzacji
19. Główny Geodeta Kraju
20. Wojewodowie
21. Marszałkowie województw
22. Starostowie powiatów (w wersji elektronicznej)
23. Wojewódzcy Inspektorzy Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (w wersji elektronicznej)



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DKT-IV.0810.10.2024
Warszawa, 10 września 2025 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli w temacie: „*Nadzór wojewody nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu ewidencji gruntów i budynków*”.

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2022 r., poz. 623), poniżej przedstawiam stanowisko do ww. Informacji.

Z uwagą zapoznałem się z wynikami kontroli i sformułowanymi na ich podstawie wnioskami Izby. Niewątpliwie *Ewidencja Gruntów i Budynków* (dalej także: *EGiB* lub *Ewidencja*) jest kluczowym publicznym rejestrem danych o nieruchomościach, który odgrywa ważną rolę w gospodarce przestrzennej i majątkowej. Rejestr jest podstawą do planowania gospodarczego i przestrzennego, ustalania podatków od nieruchomości, a także służy do oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych i statystyce publicznej. Rola *EGiB* jest także kluczowa dla właścicieli nieruchomości, potencjalnych nabywców, rzeczoznawców majątkowych oraz administracji publicznej, ponieważ dostarcza szczegółowych informacji o położeniu, przeznaczeniu i właścicielach nieruchomości. Mając na względzie powyższe okoliczności, zgadzam się z wnioskami pokontrolnymi zawartymi w *Informacji o wynikach kontroli*, których celem jest zapewnienie prawidłowej i skutecznej realizacji na szczeblu powiatowym zadań z zakresu *Ewidencji Gruntów i Budynków*. Aktualne i wiarygodne dane ujęte w *Ewidencji* ułatwiają realizację inwestycji, prowadzenie handlu, zarządzanie zasobami naturalnymi i prawidłowe funkcjonowanie rynku nieruchomości, co w konsekwencji przyczynia się do stabilnego wzrostu gospodarczego i rozwoju całego kraju.

Należy jednak wskazać, że koszty przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji *EGiB* w całym kraju są bardzo wysokie i problemem jest zapewnienie odpowiedniego finansowania wdrożenia działań w przedmiotowym zakresie. Szacuje się¹, że koszty utworzenia cyfrowych baz danych *EGiB*, ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych (które jednocześnie stanowią granice obrębów, powiatów, województw) oraz aktualizacja ewidencji w zakresie budynków, lokali i użytków gruntowych, to koszt ponad 830 mln zł. Natomiast gdyby procedurą ustalenia przebiegu granic objąć wszystkie granice nieruchomości w kraju, koszty te wzrosłyby nawet do ponad 2 mld 362 mln zł.

¹ zgodnie z kalkulacjami przeprowadzonymi przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii.

W odniesieniu do powyższego należy wyjaśnić, że resort rozwoju i technologii nie posiada środków budżetowych na samodzielne sfinansowanie realizacji przedmiotowych działań. Jest to tym bardziej trudne, że od lipca 2024 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu (EDP), zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej nr 2024/2133 (kierunki działań w tym zakresie zostały określone w dokumencie „Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025–2028”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 8 października 2024 r.). Zarówno budżet państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego są objęte stabilizującą regułą wydatkową (SRW), o której mowa w art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.). Uzyskanie z budżetu państwa środków na działania w zakresie cyfryzacji i modernizacji EGiB oznaczałoby zmniejszenie przestrzeni wydatkowej na pozostałe zadania realizowane przez podmioty objęte ww. regułą wydatkową. Obecnie analizowane są wszystkie możliwe opcje pozyskania środków na sfinansowanie działań w zakresie Ewidencji, w tym możliwość pozyskania środków na ten cel z programów unijnych.

Niezależnie od powyższego wskazuję na problematyczny charakter sprawowanego przez Ministra Finansów i Gospodarki nadzoru nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu *Ewidencji Gruntów i Budynków*. Jedynym konstytucyjnie umocowanym do nadzorowania jednostek samorządu terytorialnego organem nadzoru w Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, jest wojewoda, który posiada ustawowe prawo do kontrolowania pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywania przez starostów zadań z zakresu administracji rządowej. Kompetencje nadzorcze w stosunku do wojewodów posiada natomiast minister właściwy do spraw administracji publicznej, a w stosunku do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego (przy pomocy których wojewoda realizuje zadania nadzorcze w zakresie geodezji i kartografii) Główny Geodeta Kraju. Przepisy nie przyznają w odniesieniu do wojewodów, czy też wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego kompetencji nadzorczych ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Nadzór Ministra Finansów i Gospodarki nad wojewodami można jedynie wywodzić z treści ustawy o Radzie Ministrów, jednakże odnosi się on do kwestii realizacji polityki Rady Ministrów. Opisane powyżej uwarunkowania prawne utrudniają, w sposób istotny, sprawowanie nadzoru nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu EGiB, a co za tym idzie realizację zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.

Niemniej jednak, Ministerstwo Rozwoju i Technologii podejmuje wszelkie możliwe działania zmierzające do poprawy jakości *Ewidencji Gruntów i Budynków* i zwiększenia finansowania realizowanych przez samorządy działań w zakresie geodezji i kartografii i będzie kontynuować prace mające na celu doprowadzenie do cyfryzacji tego Rejestru oraz poprawy jego aktualności i wiarygodności. Przedmiotowa Ewidencja jest bowiem kluczowym i podstawowym Rejestrem zawierającym informacje o nieruchomościach, a co za tym idzie konieczne jest zapewnienie jej prawidłowego i skutecznego działania.

Niezależnie od powyższego wskazuję, że w przedmiotowej *Informacji o wynikach kontroli* Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 4 wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Finansów i Gospodarki, z czego 3 wnioski są wnioskami, które zostały przez Izbę skierowane do Ministra Finansów i Gospodarki po raz pierwszy. Z uwagi na wskazaną okoliczność poniżej przedstawiam informację o sposobie ich realizacji.

1) Zintensyfikowanie prac nad projektem programu rządowego w zakresie cyfryzacji i modernizacji EGiB, w celu jak najszybszego przekazania Radzie Ministrów dokumentu, stanowiącego wyraz realizacji polityki Rządu w obszarze tej ewidencji, określającego zakres niezbędnych do podjęcia działań w tym obszarze oraz źródła ich finansowania.

Na wstępie należy zauważyć, że przedmiotowy wniosek stanowi powielenie zalecenia pokontrolnego sformułowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli w następstwie kontroli nr P/24/020 – Nadzór wojewody nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu ewidencji gruntów i budynków.

W piśmie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 4 grudnia 2024 r., nr DKT-IV.0810.10.2024 Najwyższa Izba Kontroli została już poinformowana o działaniach podjętych w Ministerstwie Rozwoju i Technologii w zakresie realizacji przedmiotowego wniosku, w szczególności o przeprowadzeniu uzgodnień wewnątrzresortowych opracowanego przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii projektu Programu wieloletniego pn. *"Cyfryzacja i modernizacja ewidencji gruntów i budynków na lata 2025-2034"*. W ramach ww. Programu zostanie zrealizowany kolejny wniosek Najwyższej Izby Kontroli skierowany w związku z ustaleniami poczynionymi w trakcie kontroli nr 195/2021/P/21/032/KIN - *Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków na szczeblu powiatowym*. Jako, że realizacja ww. Programu będzie powodowała skutki dla finansów publicznych, ww. projekt w październiku 2024 r. został przekazany do Ministra Finansów z wnioskiem o jego robocze uzgodnienie. W Ministerstwie Finansów odbyło się spotkanie m.in. z udziałem Głównego Geodety Kraju i przedstawicieli Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, na którym omówiono kwestie barier i ograniczeń wynikających z wielkości środków finansowych wymaganych dla zrealizowania celów Programu, w tym m.in. rozważano możliwość relokacji środków budżetowych, które w tamtym czasie pozostawały w dyspozycji Ministra Rozwoju i Technologii, a były zaplanowane na realizację programów i projektów w obszarze gospodarki mieszkaniowej. W związku z tym, że wzmiankowane środki zostały wykorzystane na pierwotnie zaplanowany cel, w lipcu 2025 r. do Ministerstwa Finansów przekazano zmodyfikowany przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii projekt Programu wskazując przy tym na potrzebę jego sfinansowania jako Programu wieloletniego. Ministerstwo Finansów w swojej opinii, jako jedną z możliwych opcji sfinansowania wydatków związanych z realizacją Programu, wskazało programy unijne. Aktualnie w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii trwa analiza propozycji przedstawionej przez Ministerstwo Finansów.

2) Ustalenie – przy współdziałaniu z Ministrem Cyfryzacji – niezbędnych kosztów realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB, zgodnie z wymaganiami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa oraz zdefiniowania rzeczywistych potrzeb w zakresie geodezyjnych systemów informatycznych i rzeczywistego zapotrzebowania finansowego realizatorów zadań w tym obszarze.

3) Podjęcie prac – przy współdziałaniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji – celem wystandaryzowania kosztu realizacji zadań w obszarze EGiB i wprowadzenie jednolitych standardów wykonywania tego zadania na terenie całego kraju, niezbędnych do przekazywania realizatorom tego działania środków finansowych w wysokościach zgodnych z ich faktycznym zapotrzebowaniem.

Przedmiotowe wnioski zostały już zrealizowane w części dotyczącej określenia niezbędnych kosztów realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze *Ewidencji Gruntów i Budynków*, zgodnie z wymaganiami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz Główny Urząd Geodezji i Kartografii - w uzgodnieniu z Ministerstwem Finansów - wypracowało katalog jednolitych zasad finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii, realizowanych przez samorządy na szczeblu powiatowym. Wskazany katalog został zaakceptowany i przyjęty przez resort finansów do realizacji.

Dodatkowo opracowano projekt wytycznych Ministra Finansów i Gospodarki do planowania, wykorzystania oraz rozliczania środków, którymi finansowane będą zadania rządowe z zakresu

geodezji i kartografii. Wytyczne w dniu 18 lipca 2025 r. zostały przesłane do akceptacji Ministerstwa Finansów.

Ponadto Minister Rozwoju i Technologii pismem z 10 kwietnia 2025 r. wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o wyodrębnienie w klasyfikacji wydatków publicznych w części 85 w dziale 710 – Działalność usługowa, nowego rozdziału „Prace geodezyjne i kartograficzne na potrzeby organów administracji geodezyjnej i kartograficznej” – dla zadań, które:

- ✓ realizowane są przez organy w sposób niesystematyczny,
- ✓ nie mogą zostać zrealizowane przez organy przy pomocy pracowników obsługującego urząd,
- ✓ muszą zostać zlecone do wykonania podmiotom zewnętrznym (np. wykonawcom prac geodezyjnych).

Są to prace dotyczące modernizacji/aktualizacji prowadzonych przez organ baz danych oraz ich dostosowania do obowiązujących przepisów prawa (np. modernizacja ewidencji gruntów i budynków, modernizacja szczegółowej osnowy geodezyjnej, wdrożenie układu wysokościowego).

Podziału środków w ramach rozdziału będzie dokonywał - w porozumieniu z Głównym Geodetą Kraju - minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Przedmiotowy wniosek został uwzględniony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu oraz trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 984). Na podstawie przywołanych przepisów dokonano już podziału środków na 2026 rok.

Odnosząc się natomiast do kwestii zdefiniowania rzeczywistych potrzeb w zakresie geodezyjnych systemów informatycznych i rzeczywistego zapotrzebowania finansowego realizatorów zadań w tym obszarze, Minister Finansów i Gospodarki zorganizuje - we współpracy z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii - spotkanie z Ministrem Cyfryzacji, podczas którego ustalone zostaną szczegółowe zasady współpracy w ww. zakresie.

4) Zwrócenie się do Ministra Administracji i Spraw Wewnętrznych – w związku z brakiem uprawnień ministra właściwego w sprawach budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do sprawowania nadzoru nad starostami i wojewodami – o współdziałanie przy wdrożeniu mechanizmów koordynacji i standaryzacji wykonywania przez wojewodów zadań z zakresu nadzoru nad starostami w ramach prowadzenia EGIB, celem zapewnienia pełnej skuteczności realizacji polityki Rady Ministrów w obszarze tej ewidencji.

Stosownie do deklaracji złożonej w piśmie z dnia 4 grudnia 2024 r., nr DKT-IV.0810.10.2024 skierowanym do Najwyższej Izby Kontroli, Minister Rozwoju i Technologii wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o spotkanie, podczas którego ustalone miały zostać szczegółowe zasady współdziałania w zakresie wzajemnej wymiany informacji o działalności wojewodów, jako organów nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego, także w obszarze geodezji i kartografii. Spotkanie miało miejsce w dniu 17 lipca 2025 r., a w trakcie jego trwania przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zaproponowali możliwość zorganizowania narady wojewodów, podczas której mógłby zostać poruszony temat prowadzonego przez wojewodów nadzoru nad realizacją zadań z obszaru geodezji i kartografii. Dodatkowo dyskutowano o możliwości utworzenia grupy roboczej, w której skład mogliby wejść przedstawiciele wojewodów, zainteresowanych resortów i ewentualnie przedstawiciele powiatów (np. Związku Powiatów Polskich). Jednym z zadań ww. grupy roboczej byłoby określenie zasad współdziałania w zakresie realizacji

nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego. Wskazano jednocześnie, że ewentualne spotkania mogłyby się odbyć po zakończeniu sezonu urlopowego.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Michał Baranowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KIN.430.2.2025

Warszawa, 2025-09-23

Opinia

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Finansów i Gospodarki
przedstawionego
do Informacji o wynikach kontroli nr P/24/020 „Nadzór wojewody nad realizacją na
szczeblu powiatowym zadań z zakresu ewidencji gruntów i budynków”**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów i Gospodarki wyrażonego w piśmie z 10 września 2025 r.

Przedstawione stanowisko pozytywnie rezonuje z wynikami kontroli NIK, a szczególnie istotne jest zgodzenie się przez Ministra Finansów i Gospodarki² z wnioskami pokontrolnymi NIK, sformułowanymi w związku z licznymi nieprawidłowościami w działaniu organów państwa, ustalonymi w trakcie przeprowadzanej kontroli.

NIK, przedstawiając przedmiotowe wnioski w Informacji o wynikach kontroli nr P/24/020, uwzględniła zdiagnozowane problemy ustrojowe w prowadzeniu skutecznego nadzoru nad realizacją zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze Ewidencji Gruntów i Budynków³, jak również problemy organizacyjne, w tym finansowe dotyczące prowadzenia tej ewidencji.

Realizacja tych wniosków wymaga współdziałania z innymi ministrami, w szczególności z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, co zdaniem NIK jest konieczne do skutecznego wywiązania się przez Ministra⁴ z kluczowej roli w procesie nadzorowania realizacji zadania zleconego w obszarze EGİB.

Ponadto w stanowisku przedstawiono również uwarunkowania prawne, które w ocenie Ministra w sposób istotny utrudniają sprawowanie nadzoru nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu EGİB. Zwrócono również uwagę na „problematyczny charakter” sprawowanego nadzoru nad realizacją tych zadań na szczeblu powiatowym.

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

² Dalej: Minister.

³ Dalej: ewidencja, EGİB.

⁴ Kierującego działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo (obejmującym m.in. sprawy geodezji i kartografii).

Należy zauważyć, że przytoczone przez Ministra uwarunkowania i problemy w sprawowaniu skutecznego nadzoru nad realizacją zadań z zakresu EGiB zostały zidentyfikowane przez NIK i to już w 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli przekazała⁵ wówczas najważniejszym organom w państwie (w tym Ministrowi) m.in. informacje o powyższych problemach, ich wpływie na skuteczność sprawowania przez organy administracji nadzoru nad realizacją tych zadań, o konieczności precyzyjnego określenia kompetencji nadzorczych Głównego Geodety Kraju oraz o konieczności określenia zasad i procedur sprawowania nadzoru przez wojewodów nad wykonywaniem tych zadań przez starostów.

W związku z upływem czasu od zidentyfikowania przez NIK problemów w sprawowaniu skutecznego nadzoru nad realizacją zadań w obszarze EGiB - wymagane jest ścisłe współdziałanie naczelných organów państwa właściwych w sprawach administracji publicznej, budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, jak również finansów publicznych. W ocenie NIK to właśnie współdziałanie tych organów jest niezbędne do usunięcia barier w sprawnym funkcjonowaniu organów administracji w obszarze EGiB i w skutecznym nadzorze realizacji zadań w tym obszarze.

Prezes NIK

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

⁵ Informacja o wynikach kontroli NIK nr P/21/032 „Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym”, str. 18.