



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W BYDGOSZCZY

LBY.410.15.1.2024

Michał Sztybel
Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki
w Bydgoszczy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Sztybel, Wojewoda Kujawsko-Pomorski ² od 20 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mikołaj Bogdanowicz, w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 19 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja nadzoru wojewody nad realizacją zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB. 2. Skuteczność nadzoru wojewodów nad wykonywaniem przez starostów zadania zleconego w obszarze EGiB.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2024 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które miały wpływ na kontrolowaną działalność ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Łukasz Lisiecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/104/2024 z 12 lipca 2024 r. 2. Karol Zieliński, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/105/2024 z 12 lipca 2024 r. (akta kontroli str.1-4, 10-12)

¹ Dalej: „KPUW” lub „Urząd”.

² Dalej: „Wojewoda”.

³ Tj. 15 października 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda prawidłowo wyodrębnił organizacyjnie Wojewódzką Inspekcję Geodezyjną i Kartograficzną⁶, działającą w strukturze KPUW, którą kierował Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego⁷. Kontrole wykonywania przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatów zadania zleconego w obszarze ewidencji gruntów i budynków⁸ przeprowadzane były na podstawie planów kontroli sporządzonych przez WINGiK.

W ramach nadzoru nad WINGiK Wojewoda rzetelnie analizował i rozpatrywał skargi, analizował zapotrzebowanie starostów i prezydentów miast na prawach powiatu i dokonywał podziału środków niezbędnych do realizacji zadania zleconego w obszarze EGIB. Nie kwestionował jednak, że Inspektor nierzetelnie wypełniał obowiązek prowadzenia kontroli zgodnie z okresowymi planami kontroli oraz nie w pełni realizował zadanie w zakresie dotyczącym kontroli przedsiębiorców, ponieważ WINGiK nie planował i nie realizował takich kontroli. Analiza 10 kontroli⁹ wykazała, że mimo iż zawierały rzetelnie dokonane ustalenia, to prowadzono je z naruszeniem terminów określonych w planach kontroli oraz niezgodnie ze standardami kontroli z 2017 r.¹⁰ i metodyką kontroli zatwierdzoną przez Głównego Geodetę Kraju¹¹. Ponadto nierzetelnie weryfikowano przekazywane przez Inspektora sprawozdania z działalności WINGiK. Wykazywano w nich niewłaściwe dane dotyczące miernika „Stosunek liczby kontroli przeprowadzonych do liczby kontroli zaplanowanych”. W ocenie NIK może to świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tych obszarach oraz nie w pełni rzetelnym nadzorze nad wykonywaniem przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGIB.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja nadzoru wojewody nad realizacją zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGIB

Opis stanu faktycznego

1.1. Wojewoda określił obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością starostów w obszarze ewidencji gruntów i budynków w Regulaminie¹³ KPUW

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „WINGiK” lub „Inspekcja”.

⁷ Dalej: „WINGiK” lub „Inspektor”.

⁸ Dalej: „EGIB”. Zgodnie z art. 7b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U z 2024 r. poz. 1151, ze zm., dalej: uPgik), WINGiK działający w imieniu wojewody wykonuje zadania niezastrzeżone na rzecz organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, a w szczególności kontroluje działania administracji geodezyjnej i kartograficznej, tj. działalność starostów w zakresie prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym prowadzenia dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków, w tym bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2 ww. ustawy, tj. działalności, o której mowa w art. 7d pkt 1 lit. a tiret pierwsze uPgik, dalej: „zadanie zlecone w obszarze EGIB”.

⁹ Kontrole prowadzone w imieniu Wojewody przez WINGiK w tematach określonych przez GGK dotyczyły prawidłowości przeprowadzania modernizacji ewidencji gruntów i budynków pod względem zgodności z art. 24a ustawy, przeprowadzania procesu cyfryzacji zbiorów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i automatyzacji jego funkcjonowania

¹⁰ Opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów - Centrum Oceny Administracji, dalej: [„Standardy kontroli z 2017 r.”](#), [dostęp: 30 września 2024 r.].

¹¹ Dalej: „GGK”.

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Zarządzenie Nr 408/2018 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy zmienione zarządzeniami Nr 461/2018 z 1 października 2018 r., Nr 523/2018 z 4 grudnia 2018 r., Nr 53/2019 z 18 marca 2019 r., Nr 127/2019 z 26 czerwca 2019 r., Nr 226/2019 z 22 lipca 2019 r., Nr 288/2019 z 2 sierpnia 2019 r., 362/2019 z 29 października

i przypisał je WIGiK. Zgodnie ze statutem¹⁴ 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 ustawy wykonywał I wicewojewoda lub II wicewojewoda¹⁵.

(akta kontroli str. 5-6, 13-371, 2641-2643, 2697-2700)

W WIGiK w okresie objętym kontrolą pracowało¹⁶ siedmiu pracowników w 2019 r. i 2020 r., sześciu w 2021 r., siedmiu w 2022 r., ośmiu w 2023 r. i 2024 r. wykonujących m.in. zadania w zakresie nadzoru i kontroli nad realizacją zadania zleconego w obszarze EGiB.

(akta kontroli str. 374)

W okresie objętym kontrolą WINGiK w imieniu Wojewody, w ramach czynności nadzorczych, organizował i przeprowadzał kontrole realizacji przez starostów zadania zleconego w obszarze EGiB. Zgodnie z art. 7b ust. 2 uPgik rozpatrywano też skargi na działania starostw i w tym zakresie występowano z pismami do starostów z pouczeniami o konieczności podjęcia określonych działań w obszarze EGiB, w tym o stosowanie poprawnej procedury aktualizacji danych EGiB, usunięcie z EGiB błędnych informacji, zalecano weryfikację operatów technicznych. Jak pisał Wojewoda, występowano także do Rzecznika Dyscyplinarnego z wnioskami o wszczęcie postępowania wyjaśniającego wobec geodetów uprawnionych – kierowników prac geodezyjnych. Ponadto WINGiK działający w imieniu Wojewody co roku¹⁷ organizował szkolenia pn. *Profesjonalna służba geodezyjna i kartograficzna w rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego*¹⁸, w której uczestniczyli Geodeci Powiatowi i podlegli im pracownicy Wydziałów Geodezji i Kartografii. Ich tematyką był

2019 r., Nr 5/2020 z 28 stycznia 2020 r., Nr 54/2020 z 10 marca 2020 r., Nr 168/2020 z 10 sierpnia 2020 r., Nr 260/2020 z 23 grudnia 2020 r., Nr 70/2021 z 9 kwietnia 2021 r., 76/2021 z 22 kwietnia 2021 r.; Zarządzenie Nr 98/2021 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 25 maja 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy zmienione zarządzeniami Nr 113/2021 z 6 lipca 2021 r., Nr 228/2021 z 12 listopada 2021 r., 264/2021 z 31 grudnia 2021 r., 264/2021 z 31 grudnia 2021 r., 101/2022 z 4 lipca 2022 r., 163/2022 z 4 sierpnia 2022 r., 8/2023 z 19 stycznia 2023 r., 277/2023 z 21 sierpnia 2023 r.; Zarządzenie Nr 83/2024 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 29 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy zmienione zarządzeniem Nr 151/2024 z dnia 13 czerwca 2024 r., dalej: „regulamin KPUW”.

¹⁴ W kontrolowanym okresie wprowadzono zarządzenia Nr 233/2016 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 24 maja 2016 r. w sprawie nadania Statutu Kujawsko-Pomorskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Bydgoszczy, zmienione zarządzeniami: Nr 55/2017 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 23 marca 2017 r.; Nr 323/2017 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 13 października 2017 r. Nr 192/2018 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 czerwca 2018 r.; Nr 43/2021 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 15 marca 2021 r.; Nr 86/2022 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 15 czerwca 2022 r.

¹⁵ Od 13 maja 2024 r.

¹⁶ Według stanu na 31 grudnia w latach 2019-2023 i 30 czerwca 2024 r.

¹⁷ W 2020 r. szkolenie nie odbyło się ze względu na panującą pandemię COVID-19.

¹⁸ Organizowane przez Stowarzyszenie Geodetów Polskich Oddział w Bydgoszczy lub Toruniu przy współpracy z WINGiK.

całokształt zadań realizowanych przez starostów z dziedziny geodezji i kartografii, w tym ewidencji gruntów i budynków. Omawiano na nich bieżące problemy, wyniki kontroli przeprowadzanych w starostwach oraz sprawy budżetowe. Poza wyżej wymienionymi szkoleniami, w latach objętych kontrolą organizowano narady¹⁹ z Geodetami Powiatowymi w siedzibie KPUW, na których informowano o propozycjach wielkości środków przydzielanych przez Wojewodę w ramach dotacji celowych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego²⁰, wydatkowania środków na prace geodezyjne oraz poruszano zagadnienia związane z planowanymi i realizowanymi kontrolami. Działania nadzorcze Wojewody w latach 2019-2023 w zakresie sprawozdawczości starostów prowadzonej w oparciu o arkusze powiatowe statystyki publicznej „GUGiK-3.00”, dotyczy jedynie sprawdzenia kompletności danych wprowadzonych przez starostów do tych formularzy.

(akta kontroli str. 374-380, 576-582, 629797, 966-971, 1788-1807)

1.2. W Urzędzie nie ustanowiono wewnętrznych, pisemnych procedur, w których określono sposób i zasady 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 rządowej²¹ oraz Standardy kontroli z 2017 r. Sposób oraz technika przeprowadzania kontroli wynikała z zaleceń ujętych w metodyce kontroli opracowanej na dany rok przez GGK²². Zalecenia te zawierały określenie sposobu przeprowadzenia kontroli w tematach zaleconych przez GGK jako priorytetowe oraz istotnych zdaniem GGK czynności kontrolnych. Metodyka kontroli przedstawiała propozycję minimum ocenianych zagadnień, w tym z obszaru EGiB:

- przeprowadzenie oraz proces modernizacji ewidencji gruntów i budynków, w tym kontrolę prawidłowości przeprowadzenia modernizacji EGiB pod względem zgodności z art. 24a uPgik, usługi przeglądania dla danych ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z art. 24 ust. 3 pkt. 5 uPgik, w latach 2019-2021;
- jakość danych ewidencji gruntów i budynków, jako podstawa do udostępniania danych - art. 21 i 24 ust. 3 pkt 4 i 5 uPgik, w latach 2021-2024.

(akta kontroli str. 963-967, 1064, 1072-1073, 1113-1349)

Projekty wystąpień pokontrolnych były przekazywane osobiście kierownikom jednostek kontrolowanych, co dawało możliwość omówienia wniosków z kontroli ze starostami. Do roku 2022 r.²³ otrzymywano informacje o stanie realizacji zadania zleconego w obszarze EGiB uzyskiwane ze sprawozdań o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji przekazywanych przez starostów.

(akta kontroli str. 967-968)

1.3. Kontrole wykonywania przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatów zadania zleconego w obszarze EGiB przeprowadzane były w trybie

¹⁹ 21-22 lutego 2019 r., 27-28 lutego 2022 r., 23 października 2020 r., 2 lutego 2022 r., 27-28 lutego 2023 r. oraz 8 lutego 2024 r.

²⁰ Dalej: „j.s.t.”.

²¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 224, dalej: „uKar”.

²² W okresie objętym kontrolą obowiązywały zatwierdzone przez GGK metodyki kontroli wydane w lutym 2018 r., czerwcu 2019 r., styczniu 2020 r., marcu 2021 r., lutym 2022 r., październiku 2022 r., styczniu 2023 r. oraz listopadzie 2023 r.

²³ W związku z wejściem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2022 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2023 (Dz.U. poz. 2453) po 2022 r. sprawozdania były przekazywane bezpośrednio do GGK.

zwykłym²⁴ na podstawie planów kontroli opracowanych²⁵ przez WINGiK. W okresie objętym kontrolą Wojewoda, w ramach sprawowanego nadzoru nad WINGiK, nie kwestionował nieplanowania i nierealizowania przez Inspektora kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne²⁶, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta str. 1831-1832, 2660-2661)

Zgodnie z zatwierdzonymi planami kontroli w poszczególnych latach zrealizowano²⁷ w trybie zwykłym:

- w roku 2019 jedną kontrolę z czterech zaplanowanych (25%)²⁸,
- w roku 2020 dwie z sześciu (33,3%)²⁹,
- w roku 2021 żadnej z czterech (0%)³⁰,
- w roku 2022 dwie z siedmiu (28,6%)³¹,
- w roku 2023 jedną z siedmiu (14,3%)³²,

o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Poza kontrolami objętymi planem, przeprowadzono dwie kontrole w trybie uproszczonym.

W 2024 r. zaplanowano przeprowadzenie sześciu kontroli: u Prezydenta Miasta Włocławek, Starosty Bydgoskiego, Grudziądzkiego, Starosty Rypińskiego Toruńskiego, Tucholskiego oraz Starosty Rypińskiego, u którego kontrolę rozpoczęto.

(akta kontroli str. 375-575)

Kryteriami wyboru tematów do zaplanowanych kontroli były głównie priorytety działań kontrolnych określone przez GGK. Trzy przeprowadzone³³ przez WINGiK kontrole zawierały zagadnienia poza ustalonymi priorytetami GGK, tzn. obejmowały one całokształt³⁴ 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. Od 2022 r.³⁵ opracowywane plany kontroli poprzedzane były analizą ryzyka

²⁴ Zgodnie z art. 11 uKar.

²⁵ Po uprzednim uzgodnieniu z GGK, plany zatwierdzane były przez Wojewodę.

²⁶ Poza jedną kontrolą w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę prac geodezyjnych i kartograficznych, którą rozpoczęto w 2018 r. i zakończono w 2019 r.

²⁷ Kontrole starostów i prezydentów miast na prawach powiatu.

²⁸ Zgodnie z planem kontroli na 2019 r. zatwierdzonym przez Wojewodę 9 października 2019 r.

²⁹ Zgodnie z planem kontroli na 2020 r. zatwierdzonym przez Wojewodę 30 listopada 2020 r.

³⁰ Zgodnie z planem kontroli na 2021 r. zatwierdzonym przez Wojewodę 30 listopada 2021 r.

³¹ Zgodnie z planem kontroli na 2022 r. zatwierdzonym przez Wojewodę 9 sierpnia 2022 r.

³² Zgodnie z planem kontroli na 2023 r. zatwierdzonym przez Wojewodę 9 listopada 2023 r.

³³ Na 34 kontrole ujęte w planach kontroli.

³⁴ Poddano ocenie: weryfikację zbiorów danych oraz innych materiałów powstałych w wyniku prac geodezyjnych przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, rejestrację i obieg dokumentów dotyczących ewidencji gruntów i budynków, sposób załatwiania spraw dotyczących aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej, terminowość i merytoryczną poprawność procesu wprowadzania zmian do operatu ewidencji gruntów i budynków, wynikających w szczególności z aktów notarialnych, prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych, a także dokumentacji przekazywanej od właścicieli lub wykonawców prac zgłoszonych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, archiwizację wycofanych danych ewidencyjnych, wgląd przez rzeczoznawców majątkowych do aktów notarialnych, orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych będących podstawą wpisu w ewidencji gruntów i budynków, które to dokumenty wchodziły w skład operatu ewidencyjnego, sporządzanie urzędowych zestawień zbiorczych danych ewidencji i budynków – terminowość i prawidłowość, prowadzenie postępowań skargowych i sposób załatwiania wniosków, wydatkowanie środków z dotacji budżetu Wojewody Kujawsko – Pomorskiego.

³⁵ Analizę ryzyka sporządzano od 2022 r., po przeprowadzonej kontroli w WINGiK przez Audytora Wewnętrznego KPUW.

działalności kontrolowanej jednostki, w której brano pod uwagę takie czynniki jak: liczbę zgłoszeń prac geodezyjnych w danym powiecie³⁶, liczbę pracowników zatrudnionych w jednostkach kontrolowanych realizujących zadania z zakresu geodezji i kartografii³⁷ oraz terminowość weryfikacji operatów technicznych w danym powiecie³⁸. Ww. analiza służyła pomocniczo do typowania jednostek do kontroli, ponieważ wskazywała jednostki z największym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 453, 473, 498, 1064, 1071-1073)

1.4. W okresie objętym kontrolą Wojewoda zarejestrował 43 skargi, w tym 41 od obywateli na działania jednostek samorządu terytorialnego w obszarze EGiB oraz dwie na działania WINGiK, i tak:

- dziewięć w 2019 r. – dwie dotyczyły Starosty Mogileńskiego, po jednej Prezydenta Miasta Torunia, Starosty Grudziądzkiego, Lipnowskiego, Radziejowskiego, Świeckiego, Tucholskiego, WINGiK;
- siedem w 2020 r. – dotyczyły Starosty Aleksandrowskiego, Bydgoskiego, Inowrocławskiego, Lipnowskiego, Tucholskiego, Włocławskiego, Żnińskiego;
- siedem w 2021 r. – dwie dotyczyły Starosty Brodnickiego, pozostałe Starosty Aleksandrowskiego; Radziejowskiego, Rypińskiego, Tucholskiego, WINGiK;
- dziesięć w 2022 r. – dwie dotyczyły starosty Rypińskiego, dwie Świeckiego po jednej Starosty Bydgoskiego, Chełmińskiego, Golubsko-Dobrzyńskiego, Sępoleńskiego, Tucholskiego, Włocławskiego;
- cztery w 2023 r. – dwie dotyczyły Starosty Świeckiego, po jednej Starosty Grudziądzkiego i Mogileńskiego;
- sześć w 2024 r. (I kwartał) – dotyczyły Starosty Inowrocławskiego, Radziejowskiego, Rypińskiego, Sępoleńskiego, Świeckiego, Tucholskiego.

(akta kontroli str. 576-628)

Analizy skarg wykonywane były przez pracowników WINGiK, tj. Oddziału Geodezji i Kartografii i Oddziału Kontroli Geodezyjnej i Kartograficznej. Przedmiotem skarg były nieprawidłowości dotyczących j.s.t. z obszaru EGiB: niewłaściwe przebiegi granic działek ewidencyjnych lub niewłaściwe wykazane powierzchnie działek ewidencyjnych (18), niepoprawne prowadzenie EGiB (siedem), nieprawidłowości w ujawnieniu działek lub granicy ewidencyjnej w EGiB (trzy), niewłaściwa aktualizacja danych EGiB (trzy), niewłaściwe usytuowanie budynków na mapie ewidencyjnej (dwie), nieprawidłowe wykazanie działek ewidencyjnych w EGiB (dwie), weryfikacja danych EGiB (jedna), wznowienie znaków granicznych (jedna), nieprawidłowe wprowadzenie zmian do EGiB w zakresie użytków gruntowych (jedna), stan prawny działek ewidencyjnych (jedna), brak poprawy danych w EGiB (jedna), weryfikacja operatu technicznego oraz ujawnienie działki w bazie danych EGiB (jedna). Żadna z nich nie dotyczyła kontroli przedsiębiorców świadczących usługi na danym obszarze. WINGiK rozpatrywał pisma, udzielał odpowiedzi i podejmował w tym zakresie działania wyjaśniające na podstawie zażądanych dokumentów i informacji. W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki skarg złożonych do GGK na działania WINGiK. Zarzuty związane były z nienależytym wykonywaniem zadań, naruszeniem praworządności oraz interesów osób ubiegających się o aktualizację danych w EGiB oraz kwestionowaniem prawidłowości działania WINGiK. Skargi zostały uznane przez GGK jako bezzasadne. W wyniku analizy i rozpatrywania skarg nie przeprowadzono kontroli doraźnych. WINGiK podał, że nie widział potrzeby

³⁶ Im większa liczba, tym większe ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

³⁷ Im mniejsza liczba, tym większe ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

³⁸ Im większa liczba przekroczeń terminów weryfikacji, tym większe ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

przeprowadzania dodatkowych kontroli w zakresie dotyczącym tematyki poruszanej w skardze oraz ze względu na stan kadrowy WIGiK – spowodowałoby to niemożliwość realizacji pozostałych zadań.

(akta kontroli str. 629-728, 963, 973, 1064, 1069, 1079)

1.5. Wojewoda przydzielał środki starostom na realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w ramach zadań z zakresu geodezji i kartografii³⁹, w tym na prowadzenie i aktualizację modernizacji EGiB według kategorii wydatków przeznaczonych na prace geodezyjne i kartograficzne, wynagrodzenia oraz prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa.

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 wpływów⁴⁰ 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 prawa⁴¹ oraz poprawną jakość danych geodezyjnych ujawnionych w prowadzonych bazach danych⁴².

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. Ponadto Wojewoda przydzielał dotacje na prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa⁴³. Były one rozdysponowane na podstawie wniosków dotyczących zapotrzebowania na środki finansowe na dany rok z uwzględnieniem danych posiadanych przez WIGiK w zakresie zaawansowania prac związanych z dostosowaniem baz danych - ze statystyki publicznej, przeprowadzonych kontroli, zestawień przekazywanych przez GGK⁴⁴ czy informacji o wynikach kontroli NIK⁴⁵.

(akta kontroli str. 5-6, 9, 804-1050, 1074-1081, 1097-1112, 2688-2689, 2694-2696)

Wojewoda uzyskiwał każdego roku od starostów informacje o kwotach dotacji niezbędnych ich zdaniem do realizacji zadania zleconego w obszarze EGiB, tj. na prace geodezyjne i kartograficzne oraz prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa. Dotyczyły one zapotrzebowania na środki budżetowe, gdzie wskazywane były szacunkowe kwoty realizacji zadania oraz kwoty jakimi dany starosta dysponuje. Występowały sporadyczne przypadki informowania przez starostów o zapotrzebowaniu w zakresie wynagrodzeń dla pracowników starostw, tj. od Starosty Bydgoskiego na kwotę 1 830 tys. zł w roku 2019 oraz 4 260 tys. zł w roku 2024 r., Prezydenta Miasta Bydgoszczy na kwotę 1 600 tys. zł w roku 2024.

³⁹Zgodnie z klasyfikacją budżetową dział 710 – działalność usługowa, rozdział 71012.

⁴⁰Wzrost weryfikowano na podstawie uzyskanych informacji z j.s.t w cyklach półrocznych lub rocznych w zakresie wpływów z tytułu prowadzenia i udostępniania państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i EGiB.

⁴¹uPgik, Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390).

⁴²Informacje ujawnione w bazie danych EGiB pochodziły w znacznym stopniu z dokumentacji źródłowej o różnym stopniu dokładności i aktualności wektoryzacji map. W bazie EGiB istniały obszary wymagające poprawy jakości danych m.in.: w zakresie dokładności położenia punktów granicznych oraz rozbieżności pomiędzy powierzchnią geodezyjną a ewidencyjną, która w wielu przypadkach realizowana jest w drodze pomiarów wykonywanych na gruncie.

⁴³Dział 010 – rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01005 – prace geodezyjno – urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa.

⁴⁴W 2024 r. dodatkowo wykorzystano zbiorcze dane przesłane przez GGK pozyskane od starostów i prezydentów miast na prawach powiatu dotyczących dostosowania identyfikatorów obiektów bazy danych EGiB do obowiązujących przepisów.

⁴⁵P/21/032 Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym.

W latach objętych kontrolą starostowie wnioskowali o środki na zadania zlecone w obszarze EGiB, tj.: prace geodezyjne i kartograficzne oraz prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa, w łącznej wartości 720 tys. zł w 2019 r., 400 tys. w 2020 r., 240 tys. 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%). Uruchomienie tych środków następowało po złożeniu przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu wniosku o uruchomienie dotacji lub części dotacji, do którego dołączano faktury, umowy oraz protokoły odbioru prac geodezyjnych.

(akta kontroli str. 1014-1028, 1057-1058, 1074-1075, 1077, 1083)

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 ramach czynności związanych z planowaniem budżetu przy podziale tych środków Wojewoda nie dysponował danymi z budżetu zadaniowego j.s.t., niemniej we wnioskach dotyczących zapotrzebowania na środki budżetowe w znacznej większości wskazywane były szacunkowe kwoty realizacji zadania oraz kwota jaką dysponuje starosta na ich realizację w projekcie budżetu.

W poszczególnych latach objętych kontrolą, starostowie wnioskowali, także o zwiększenie kwot środków niezbędnych do realizacji zadań zleconych w obszarze EGiB⁴⁶ niż zostały 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.⁴⁷ Ostateczny plan dotacji dla starostów wyniósł 5 188,5 tys. zł w 2019 r., 5 702,4 tys. zł w 2020 r., 5 519,6 tys. zł w 2021 r., 6 252,2 tys. zł w 2022 r., 7 336,4 tys. zł w 2023 r., z czego w latach 2019-2021 wykorzystano wszystkie przekazane środki (100%), 6 251,9 tys. zł w 2022 r. (99,8%), 7 238,3 tys. zł w 2023 r. (98,7%).

Przy analizie wniosków o zwiększenie zapotrzebowania na realizację zadań w trakcie roku przez j.s.t. opierano się głównie na racjonalizacji i zasadności zadań wskazanych w uPgik⁴⁸. Głównym kryterium przy zwiększaniu dotacji było złożenie wniosku przez j.s.t. o jej zwiększenie oraz możliwość wykorzystania dodatkowych środków w bieżącym roku budżetowym na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Związane z tym środki pochodziły z dotacji niepodzielonej, kwot przekazanych przez Ministra Finansów lub zwrotów środków z innych jednostek. Ponadto starostowie sukcesywnie informowali o ewentualnym niewykorzystaniu przyznanej kwoty lub jej części. W następstwie dokonywano przesunięć środków w danym rozdziale klasyfikacji.

W połowie każdego roku wystosowywano pisma do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu i otrzymywano informacje o stanie realizacji zadań finansowanych z dotacji celowych. Ponadto, wszystkie j.s.t. składały w okresie objętym kontrolą sprawozdania o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

⁴⁶ Wnioski uwzględniały zapotrzebowanie na wynagrodzenia, prace geodezyjne i kartograficzne oraz prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa - prowadzenie i modernizację EGiB.

⁴⁷ Do 30 czerwca 2024 r.

⁴⁸ O racjonalności i zasadności realizacji zadań wskazanych w przepisach ustawy decydował WINGiK, po konsultacjach z kierownikiem oddziału kontroli geodezyjnej i kartograficznej, na co dzień zajmującym się sprawami realizacji budżetu Wojewody w WIGiK.

Wojewoda występował⁴⁹ w okresie objętym kontrolą do Ministra Finansów o zwiększenie limitu środków do ustawy budżetowej, i tak: na rok 2021 zgłoszono niewystarczające środki w wysokości 5 130 tys. zł⁵⁰ na prace geodezyjne i kartograficzne, na rok 2022 zasygnalizowano braki środków na zwaloryzowanie wynagrodzeń pracowników w kwocie 300 tys. zł⁵¹ oraz na rok 2023 r. w celu odpowiedniego zwaloryzowania wynagrodzeń dla pracowników realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w dziedzinie geodezji i kartografii kwocie⁵² 768 tys. zł oraz kosztów związanych z utrzymaniem pomieszczeń i niezbędnej infrastruktury, materiałów służących do realizacji przez 23 j.s.t. zadań z zakresu geodezji i kartografii o 335 tys. zł.

(akta kontroli str. 1051-1062, 1074-1077, 1079-1083, 1350-1370, 2688-2689, 2694-2696)

Wojewoda w kontrolowanym okresie nie posiadał własnych kalkulacji kosztów związanych z realizacją modernizacji EGiB. Wojewoda wyjaśnił, że modernizacja EGiB została zakończona w 2015 r.⁵³ i z tego powodu kalkulacje w zakresie modernizacji EGiB były bezprzedmiotowe, a w zakresie realizacji dodatkowych uzupełniających prac geodezyjnych analizowano indywidualnie wnioski składane przez j.s.t.

Kalkulacje kosztów prowadzone były w zakresie wynagrodzeń pracowników realizujących ogół zadań z dziedziny geodezji i kartografii.

Od roku 2024 Wojewoda posiadał zbiorczy dokument⁵⁴, 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 j.s.t., z którego wynikały szczegółowe informacje o liczbie zdarzeń z 2023 r. w powiatach w podziale na zadania, w tym w zakresie EGiB⁵⁵ był wynikiem prac GGK nad standaryzacją realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii. Przed opracowaniem katalogu czynności Wojewoda posiadał wiedzę na temat różnic kosztów realizacji przez poszczególne j.s.t. zadań zleconych w danym roku na podstawie pozyskanych z j.s.t. danych o ilości etatów w poszczególnych jednostkach, a także ilości zmian wprowadzanych do EGiB.

(akta kontroli str. 1819-1820, 2620-2627)

1.6. Wojewoda podał, że WINGiK posiadał środki na realizację swoich zadań dotyczących m.in. nadzoru nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań zleconych z obszaru EGiB z budżetu Wojewody. Zatrudnienie, delegacje służbowe pracowników WINGiK finansowane były z budżetu ogólnego KPUW, natomiast finansowanie zleczanych przez WINGiK opinii biegłych dotyczących prawidłowości wykonania dokumentacji technicznej (operatów technicznych) w przeprowadzonych kontrolach w zakresie całokształtu realizacji zadań przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej odbywało się z budżetu Wojewody na wniosek WINGiK.

⁴⁹ Po otrzymanej informacji o wstępnej kwocie wydatków do projektu budżetu

⁵⁰ W 2021 r. Minister Finansów nie dokonywał zwiększenia planu dotacji celowych.

⁵¹ W 2022 r. Minister Finansów zwiększył plan dotacji celowych o kwotę 228,2 tys. zł.

⁵² W 2023 r. Minister Finansów zwiększył plan dotacji celowych o kwotę 335,8 tys. zł.

⁵³ Zastąpienie rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi, uruchomienie informatycznego systemu umożliwiającego prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych, utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych (zgodnie z obowiązkiem określonym w § 80 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz. U. z 2019 r. poz. 393, obowiązującym do 30 lipca 2021 r.).

⁵⁴ Dalej: „Katalog czynności”.

⁵⁵ Nazwy zdefiniowanych zadań: aktualizacja informacji zawartych w EGiB, prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie EGiB, udzielania informacji z EGiB, modernizacja EGiB

W budżecie Wojewody nie wyodrębniono kwot przeznaczonych na prowadzenie nadzoru nad działalnością starostów wykonujących zadania zlecone w obszarze EGiB oraz do prowadzenia działalności kontrolnej realizacji tego zadania przez WINGiK. Było to zadanie wykonywane w ramach szeroko ujmowanych zadań kontrolno-nadzorczych.

Źródłem danych o zasobach koniecznych do skutecznego prowadzenia nadzoru nad zadaniem zleconym w obszarze EGiB były informacje przekazywane przez WINGiK. Wojewoda podał, że z przekazu WINGiK wynikało, że w WINGiK w okresie objętym kontrolą występowały problemy kadrowe dotyczące zatrudnienia nowych pracowników wynikające z braku chętnych kandydatów w ogłaszanych naborach – geodetów do pracy w administracji.

WINGiK wnioskował do Wojewody i uzyskał podwyższenie wynagrodzenia dla pracowników WINGiK w celu zwiększenia skuteczności prowadzonych naborów. Wojewoda podał, że w okresie objętym kontrolą WINGiK nie informował o niewystarczających środkach na realizację zadań nadzorczych i kontrolnych. W opinii WINGiK środki na prowadzenie jego działalności kontrolnej były wystarczające.

(akta kontroli str. 2637-2643)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Wojewoda, w ramach nadzoru nad działalnością WINGiK, nie kwestionował, że Inspektor:
 - a) nie w pełni realizował zadanie określone w art. 7 ust. 1 pkt 4 uPgik w zakresie dotyczącym kontroli przedsiębiorców⁵⁶, ponieważ nie planował i nie realizował takich kontroli,
 - b) nierzetelnie wypełniał obowiązek prowadzenia kontroli zgodnie z okresowymi planami kontroli, wynikający z art. 12 ust. 1 uKar w zw. z art. 9 ust. 6 uPgik, ponieważ nie przestrzegał terminów w tych planach ustalonych. Przekroczenia terminów dotyczyły zarówno danego roku objętego planem jak i wskazanych w nim kwartałów⁵⁷. Nieprawidłowość dotyczyła 27 zaplanowanych kontroli.

⁵⁶ Przeprowadził jedną kontrolę, którą rozpoczął w 2018 r. i zakończył w 2019 r. w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę prac geodezyjnych i kartograficznych, do czego był upoważniony na podstawie art. 9 ust. 2 uPgik

⁵⁷ W 2019 r. objęto planem kontroli i nie zrealizowano w terminie kontroli: Prezydenta Miasta Bydgoszczy - zaplanowano na II – IV kwartał, rozpoczęto 31 lipca 2019 r., zakończono 9 listopada 2021 r.; Starosty Golubsko-Dobrzyńskiego - zaplanowano na II – IV kwartał, rozpoczęto 9 lipca 2019 r., zakończono 27 kwietnia 2020 r.; Starosty Świeckiego - zaplanowano na III – IV kwartał, rozpoczęto 21 stycznia 2020 r., zakończono 5 listopada 2021 r.

W 2020 r. objęto planem kontroli i nie zrealizowano w terminie: Prezydenta Miasta Włocławek - zaplanowano na I – II kwartał, rozpoczęto 18 czerwca 2020 r., zakończono 20 listopada 2020 r.; Starosty Brodnickiego - zaplanowano na I – II kwartał, rozpoczęto 16 kwietnia 2020 r., zakończono 20 listopada 2020 r.; Starosty Rypińskiego - zaplanowano na II i III kwartał, rozpoczęto 30 września 2020 r., zakończono 5 lipca 2021 r.; Starosty Toruńskiego - zaplanowano na II i III kwartał, rozpoczęto 29 lipca 2020 r., zakończono 16 sierpnia 2021 r.; Starosty Tucholskiego - zaplanowano na II i III kwartał, rozpoczęto 29 lipca 2020 r., zakończono 26 kwietnia 2021 r.; Starosty Grudziądzkiego - zaplanowano na III i IV kwartał, rozpoczęto 30 września 2020 r., zakończono 15 września 2021 r.

W 2021 r. objęto planem kontroli i nie zrealizowano w terminie: Starosty Inowrocławskiego zaplanowano na I – II kwartał rozpoczęto 1 kwietnia 2021 r., zakończono 17 marca 2022 r.; Starosty Lipnowskiego zaplanowano na II – IV kwartał, rozpoczęto 16 września 2021, zakończono 5 maja 2023 r.; Starosty Mogileńskiego zaplanowano na I – II kwartał, rozpoczęto 1 kwietnia 2021 r., zakończono 22 marca 2022 r.; Starosty Wąbrzeskiego zaplanowano na III – IV kwartał, rozpoczęto 30 listopada 2021 r., zakończono 9 maja 2022 r.

W 2022 r. objęto planem kontroli: Prezydenta Miasta Grudziądz zaplanowano na I – II kwartał, rozpoczęto 14 kwietnia 2022 r., zakończono 22 lipca 2022 r.; Starosty Nakielskiego zaplanowano na II i III kwartał, rozpoczęto 4 sierpnia 2022 r., zakończono 22 maja 2023 r.; Starosty Radziejowskiego zaplanowano na II – IV kwartał, rozpoczęto 28 września 2022 r., zakończono 19 maja 2023 r.; Starosty Sępoleńskiego zaplanowano na I – II kwartał, rozpoczęto 14 kwietnia 2022 r., zakończono 22 grudnia 2022 r.; Starosty Żnińskiego zaplanowano na II – III kwartał, rozpoczęto 4 listopada 2022 r., zakończono 25 maja 2023 r.; Zaplanowano na III i IV kwartał i nie zrealizowano kontroli u Prezydenta Miasta Torunia i Starosty Bydgoskiego.

(akta kontroli, str. 375, 377-380, 399-404, 455, 476, 492, 513, 554, 1831-1832)

Wojewoda wyjaśnił m.in., że WINGiK działający w jego imieniu nie planował i nie realizował kontroli przedsiębiorców w uwagi na małą jej efektywność. Ponadto w przedmiotowym okresie GGK nie wskazywał na konieczność przeprowadzenia takich kontroli. W odniesieniu do nieprzestrzegania terminów przeprowadzania kontroli, Wojewoda przekazał wyjaśnienia złożone przez WINGiK, w których Inspektor wskazał, że wynikało to, jego zdaniem, z przyczyn obiektywnych takich jak duża fluktuacja kadry, długotrwałe zwolnienie lekarskie oraz urlop rodzicielski jednego z pracowników, a także trudności w zatrudnieniu nowych pracowników z uwagi na brak chętnych kandydatów - geodetów do pracy w administracji. Również na terminową realizację kontroli niekorzystnie wpłynął okres pandemii. Ponadto Główny Geodeta Kraju w 2020 r. okresowo wstrzymał wykonywanie czynności kontrolnych, a następnie zalecił prowadzenie ich w trybie zdalnym. Niemniej, w okresie objętym kontrolą zaplanowane kontrole w zdecydowanej większości zostały wykonane, ale w terminach dłuższych niż to wynikało z planów kontroli.

(akta kontroli, str. 1063-1068, 2660-2661)

NIK zauważa, że jednym z zadań służby geodezyjnej i kartograficznej jest kontrolowanie przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii, zaś na zasadność przeprowadzenia takich kontroli wskazują wyniki kontroli przedsiębiorcy z 2019 r. W odniesieniu do wyjaśnień w sprawie nieprzestrzegania terminów przeprowadzania kontroli NIK wskazuje, że w planach doprecyzowano okres, w jakim każda kontrola zostanie przeprowadzona wskazując odpowiedni kwartał, co oznacza, że kontrola powinna być w tym okresie przeprowadzona, a nie jedynie rozpoczęta. Ponadto w żadnym roku planistycznym, WINGiK nie zrealizował wszystkich zaplanowanych na dany rok kontroli, a procent ich realizacji wahał się od 0% w 2021 r. do zaledwie 33,3% w 2020 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda prawidłowo wyodrębnił organizacyjnie WIGiK działającą w strukturze KPUW, którą kierował WINGiK, podlegający bezpośredniemu zwierzchnictwu Wojewody. Kontrole wykonywania przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatów zadania zleconego w obszarze EGIB przeprowadzane były na podstawie planów kontroli sporządzonych przez WINGiK. W ramach nadzoru nad WIGiK Wojewoda rzetelnie analizował i rozpatrywał skargi, analizował zapotrzebowanie starostów i prezydentów miast na prawach powiatu i dokonywał podziału środków niezbędnych do realizacji zadania zleconego w obszarze EGIB. Nie kwestionował jednak, że Inspektor nierzetelnie wypełniał obowiązek prowadzenia kontroli zgodnie z okresowymi planami kontroli oraz nie w pełni realizował zadanie w zakresie dotyczącym kontroli przedsiębiorców, ponieważ WINGiK nie planował i nie realizował takich kontroli. W ocenie NIK może to świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tych obszarach.

W 2023 r. objęto planem kontroli: Prezydenta Miasta Bydgoszczy zaplanowano na III i IV kwartał, rozpoczęto 15 grudnia 2023 r., kontrola w trakcie realizacji (wg stanu na 31 lipca 2024 r.); Prezydenta Miasta Torunia zaplanowano na I - II kwartał, rozpoczęto 14 marca 2023 r., zakończono 30 listopada 2023 r.; Starosty Aleksandrowskiego zaplanowano na I - II kwartał, rozpoczęto 24 marca 2023 r., zakończono 29 stycznia 2024 r.; Starosty Chełmińskiego zaplanowano na II - III kwartał, rozpoczęto 29 września 2023 r., zakończono 30 kwietnia 2024 r.; Starosty Golubsko-Dobrzyńskiego zaplanowano na II - III kwartał, rozpoczęto 29 września 2023 r., zakończono 26 kwietnia 2024 r.; Starosty Świeckiego zaplanowano na II i III kwartał, rozpoczęto 7 czerwca 2023 r., zakończono 9 stycznia 2024 r.; Starosty Włocławskiego zaplanowano na III i IV kwartał, rozpoczęto 13 grudnia 2023 r., kontrola w trakcie realizacji (wg stanu na 31 lipca 2024 r.).

2. Skuteczność nadzoru wojewodów na wykonywaniem przez starostów zadania zleconego w obszarze EGiB.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Wojewoda przeprowadzał kontrole realizacji zadania zleconego w obszarze EGiB. Badanie dokumentacji 10 kontroli⁵⁸ przeprowadzonych przez Wojewodę⁵⁹ w latach 2019 -2023 wykazało, że:

- ustaleń kontroli dokonywano na podstawie dokumentacji źródłowej oraz wyjaśnień pracowników/kierowników jednostek kontrolowanych;
- stosowano mierniki umożliwiające ocenę kontrolowanego podmiotu tj. przyjęto czterostopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami oraz negatywna;
- wszystkie programy kontroli nie zawierały kryteriów kontroli, co opisano szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.
- we wszystkich wystąpieniach pokontrolnych nie wskazywano ocen w zakresie przyjętych kryteriów oraz nie określano daty rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, co opisano szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”;
- w każdym przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wydawano zalecenia i wnioski adekwatne do ustaleń kontroli. Nie ujawniono czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub czynów wskazujących na popełnienie wykroczenia lub przestępstwa;
- monitorowano realizację wniosków pokontrolnych, w formie pism WINGiK do jednostek kontrolowanych z prośbą o informacje dotyczące wykonania zaleceń;
- kontrole przeprowadzano z naruszeniem zatwierdzonych przez Wojewodę planów kontroli. Przekroczenia terminów dotyczyły zarówno danego roku objętego planem jak i wskazanych w nim kwartałów, co opisano szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda przeprowadził jedną kontrolę sprawdzającą⁶⁰ w której sprawdził realizację zaleceń pokontrolnych⁶¹.

(akta kontroli str. 375-380, 381-575, 1371-1374, 1809-1810, 1823-1830, 1835-2618, 2686-2687, 2690-2694)

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 szkoleniach⁶² 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 EGiB⁶³. Ponadto dane dotyczące kosztów

⁵⁸ Tj. po dwie kontrole z lat 2019-2023. Kontrole zaplanowane na 2024 r. na 26 lipca 2024 r. w zakresie EGiB były w trakcie realizacji.

⁵⁹ Zadanie wykonywane w imieniu Wojewody przez WIGiK.

⁶⁰ Nr WIGK.II.1611.2.2019 w okresie od 9 lipca 2019 r. do 27 kwietnia 2020 r.

⁶¹ Przekazanych Staroście Golubsko-Dobrzyńskiemu pismem z 18 maja 2015 r. znak: WSPN.I.1611.3.2014. Kontrola wykazała, że z 30 zaleceń pokontrolnych: 11 zostało zrealizowanych, 15 zrealizowano w części, cztery nie zostały zrealizowane.

⁶² Tematyka szkoleń była dostosowana do bieżących potrzeb m.in. w zakresie zmieniających się przepisów dotyczących EGiB.

⁶³ Proces informatyzowania i automatyzacji EGiB ciągle trwa, gdyż są wprowadzane nowe narzędzia z zakresu usług Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN) np. komunikacja z rejestrami publicznymi PESEL, REGON, EKW oraz wprowadzanie e – usług danych przestrzennych.

prowadzenia przez starostów EGiB były wykorzystywane do wystąpień do Ministra Finansów o zwiększenie dotacji na wynagrodzenia pracowników starostw wykonujących zadania z zakresu EGiB.

W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne procedury, co do sposobu wykonywania ustawowych uprawnień Wojewody w zakresie kontroli zadania zleconego przez starostów.

(akta kontroli str. 375-380, 629-728, 963-967, 1113-1349, 1375-1378, 1788-1807, 1819-1820, 2686-2687, 2690-2694)

2.2. Wojewoda w ramach prowadzonego nadzoru nad działalnością starostów w obszarze EGiB pozyskiwał informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli od WINGiK, który przekazywał je podczas osobistych spotkań z Wicewojewodą Kujawsko-Pomorskim oraz w formie pisemnej informacji obejmującej zestawienie przeprowadzonych kontroli z ostatnich pięciu lat.

W badanym okresie dokonywano analiz i oceny prawidłowości realizacji zadania zleconego w obszarze EGiB. Przedmiotem analiz i ocen były jednostki, w których kontrole⁶⁴ zostały przeprowadzone i zakończone.

Podstawowym źródłem ww. analiz były wyniki przeprowadzonych kontroli w organach służby geodezyjnej i kartograficznej, dokumenty pozyskane w związku z rozpatrywaniem skarg, interwencji oraz składane przez starostów sprawozdania z wykorzystania udzielonej dotacji. W zakresie uruchomienia dotacji dla starostów, źródłem analiz były kopie faktur, wnioski o uruchomienie środków, protokoły odbioru prac geodezyjnych, kopie zawartych umów. Ponadto Wojewoda zapoznawał się z wynikami przeprowadzonych przez GGK analiz w zakresie danych ewidencji gruntów i budynków dla poszczególnych organów służby geodezyjnej i kartograficznej. Corocznie pozyskiwano informacje od starostów w zakresie: liczby pracowników zajmujących się obsługą EGiB, liczby wprowadzonych zmian do EGiB, co pozwalało na określenie czasochłonności pracy pracownika danego starostwa realizującego wybrane zagadnienia. Stanowiły one dla Wojewody podstawę podziału kwoty dotacji na realizację prac geodezyjnych i kartograficznych na poszczególne lata oraz były wykorzystywane do ustalenia dodatkowych środków na wypłatę nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych dla pracowników realizujących zadania zlecone w starostwach.

Zagregowane wnioski z przeprowadzonych analiz wykorzystywano do bieżącej działalności WINGiK oraz przedstawiano na szkoleniach, naradach z udziałem starostów oraz konwentach starostów. W związku ze składanymi skargami, które zostały uznane za zasadne lub częściowo zasadne, każdorazowo kierowano do starostów pisma o podjęcie działań naprawczych. W badanym okresie Wojewoda nie podejmował działań związanych z planowaniem kontroli, które obejmowałyby swoim zakresem ww. skargi.

W związku z analizą kosztów dotyczących m.in. utrzymania realizacji zadań z dziedziny geodezji i kartografii Wojewoda występował do Ministra Finansów o zwiększenie wysokości dotacji celowej z przeznaczeniem na wynagrodzenia pracowników powiatowej administracji geodezyjnej realizujących zadania zlecone w dziedzinie geodezji i kartografii, co opisano w Obszarze I pkt 1.5.

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 krytycznych⁶⁵, które wymagałyby zmiany działań nadzorczych.

⁶⁴ Dotyczy kontroli przeprowadzonych w tematach priorytetowych określonych przez GGK.

⁶⁵ W badanym okresie w związku z przeprowadzonymi kontrolami starostów w zakresie prowadzenia i modernizacji EGiB nie wystąpiły przypadki negatywnej Ich oceny.

W okresie objętym kontrolą podejmowano dodatkowe działania polegające na przeprowadzeniu szkoleń⁶⁶. Uczestnikami byli Geodeci Powiatowi i podlegli im pracownicy Wydziałów Geodezji i Kartografii starostw z terenu województwa. Tematyka obejmowała całokształt zadań realizowanych przez starostów z dziedziny geodezji i kartografii, w tym ewidencji gruntów i budynków. Każdorazowo na ww. szkoleniach odbywała się narada robocza, podczas której omawiano bieżące problemy⁶⁷, wyniki kontroli przeprowadzanych w starostwach i sprawy budżetowe.

Ponadto w każdym roku WINGiK organizował narady z Geodetami Powiatowymi. Omawiane sprawy dotyczyły wydatkowania środków na prace geodezyjne oraz zagadnień związanych z planowanymi i realizowanymi kontrolami.

(akta kontroli str. 629-728, 804-809, 1051-1062, 1350-1370, 1375-1378, 1788-1807, 1811-1814, 1817-1822)

2.3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda otrzymywał od starostów roczne sprawozdania z realizacji zadań zleconych objętych kontrolą tj. sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji⁶⁸. Wojewoda dysponował wszystkimi ww. sprawozdaniami starostów i prezydentów miast na prawach powiatu. Złożone sprawozdania zawierały m.in.: część opisową ewidencji gruntów i budynków, technikę prowadzenia katastru, modernizację zakończoną w roku sprawozdawczym, informację o nakładach finansowych na modernizację w roku sprawozdawczym. Na podstawie składanych sprawozdań Wojewoda nie sporządzał pisemnych analiz bądź opracowań w zakresie realizacji przedmiotowego zadania.

W latach 2019-2022 prowadzenie sprawozdawczości polegało na przekazywaniu starostom i prezydentom miast na prawach powiatu do wypełnienia arkuszy powiatowych statystyki publicznej przesłanych przez GGK⁶⁹. Zwracano przy tym szczególną uwagę na rzetelne i poprawne ich wypełnianie oraz udzielano wskazówek, w celu uniknięcia błędów, które występowały w latach ubiegłych.

Sprawozdania podlegały sprawdzeniu pod względem kompletności danych w nich zawartych. Dane weryfikowano z arkuszami z lat poprzednich, jak również pod kątem występowania błędów liczbowych lub omyłek pisarskich. Informacje określone w arkuszach sprawozdawczych były wpisywane m.in. na podstawie danych wygenerowanych automatycznie z systemów wykorzystywanych przez powiaty do prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Na ich podstawie sporządzano arkusze wojewódzkie i przekazywano je do GGK, który sporządzał sprawozdanie krajowe. Wojewoda wyjaśnił, że określona przez GGK metodyka kontroli nie uwzględniała zagadnienia dotyczącego kontroli sprawozdawczości. W związku z tym od 2019 r. w ramach prowadzonych kontroli nie sprawdzano przedmiotowych danych, jak również nie prowadzono odrębnych kontroli w tym zakresie. Dane zawarte w arkuszach statystycznych od 2019 r. były wykorzystywane w ramach czynności kontrolnych do bezpośredniej weryfikacji podanych przez starostów informacji. Wojewoda podał również, że na corocznych spotkaniach z Geodetami Powiatowymi i Miejskimi omawiano sprawozdawczość, w tym nieprawidłowości jakie występowały w arkuszach. Zwracano uwagę na konieczność rzetelnego i poprawnego wypełniania sprawozdań, w tym weryfikację pod względem błędów rachunkowych. Z uwagi na pojedyncze przypadki

⁶⁶ Szkolenia odbywały się corocznie, poza rokiem 2020 ze względu na panującą pandemię COVID-19. Organizatorem było Stowarzyszenie Geodetów Polskich Oddział w Bydgoszczy lub Toruniu przy współpracy z WINGiK.

⁶⁷ Dotyczyły m.in. pytań starostów dotyczących interpretacji przepisów prawa w zakresie prowadzenia i modernizacji EGiB.

⁶⁸ Sporządzane według stanu na 31 grudnia 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 października 2022 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2453, ze zm.) zniesiony został obowiązek opracowywania zestawień wojewódzkich. Na prowadzącego badanie wskazano wyłącznie GGK.

⁶⁹ Tj. arkusza dotyczącego ewidencji gruntów i budynków „GUGiK-3.00”.

nieprawidłowości w postaci omyłek liczbowych Wojewoda nie widział konieczności przekazywania informacji do innych organów. Nie ustalał zasobów i narzędzi niezbędnych do skutecznej realizacji zadania dotyczącego składanych przez starostów sprawozdań z zakresu EGiB. W ocenie Wojewody starostowie dysponowali wystarczającymi zasobami w tym zakresie⁷⁰.

Ponadto dane statystyczne EGiB, wykorzystywano na spotkaniach Służby Geodezyjnej i Kartograficznej⁷¹ oraz na spotkaniach, konferencjach i szkoleniach ogólnokrajowych i wojewódzkich⁷².

(akta kontroli str. 1379-1438, 1815-1816, 1821, 1823-1830, 2646-2657, 2661)

2.4. Wojewoda określił zarządzeniem⁷³ procedurę kontroli zarządczej. Zgodnie z § 2 Zarządzenia w sprawie PKZ jego wykonanie powierzono Dyrektorowi Generalnemu KPUW oraz dyrektorom wydziałów i biur KPUW. Zagadnienia związane z nadzorem Wojewody nad EGiB określone zostały w planach działalności WIGiK na lata 2019-2024⁷⁴, z których sporządzano sprawozdania⁷⁵. Zawarte w planach działalności zadania WIGiK⁷⁶ pozwoliły na zidentyfikowanie nieprawidłowości,⁷⁷ a podejmowane działania umożliwiły ich poprawę i minimalizację nieprawidłowych działań starostów w tym obszarze. Nie zachodziła konieczność prowadzenia dodatkowych działań zaradczych, optymalizacji działań starostów w obszarze EGiB. W ocenie Wojewody zakres prowadzonych kontroli⁷⁸ oraz częstotliwość ich przeprowadzania w podległych jednostkach pozwalała na właściwy nadzór w tym zakresie. Plany działalności na lata 2019-2024 zakładały mierniki określające planowany stopień realizacji celu⁷⁹. Założone mierniki nie zostały osiągnięte. Wojewoda podał w wyjaśnieniach, że nie miał wystarczających sygnałów o zagrożeniu realizacji założonych celów i jego działania ograniczały się do monitorowania sytuacji. Nieosiągnięcie mierników nie miało charakteru krytycznego oraz nie wymagało podjęcia natychmiastowych działań. W kontrolowanym okresie zarządzano ryzykiem poprzez coroczną jego identyfikację

⁷⁰ Do wypełnienia sprawozdania niezbędna jest jedna osoba i oprogramowanie.

⁷¹ Np. na szkoleniach, konferencjach, konwencie starostów.

⁷² Np. w województwie śląskim, pomorskim, dolnośląskim, na konferencji i spotkaniach organizowanych przez GGK.

⁷³ Nr 233/2020 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 28 października 2020 r. w sprawie ustalenia „Procedur Kontroli Zarządczej” w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy. Do 27 października 2020 r. obowiązywało zarządzenie nr 167/2013 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 31 października 2013 r., dalej: „Zarządzenie w sprawie PKZ”.

⁷⁴ Dotyczyły: przeprowadzania kontroli organów służby geodezyjnej i kartograficznej (...) w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii; kontroli opracowań przyjmowanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: „pzgik”); realizacji zadań w zakresie wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na dotacje dla j.s.t. w zakresie prac geodezyjnych i kartograficznych; nadzoru nad prowadzeniem operatu ewidencyjnego; prowadzenia przez WINGiK postępowań administracyjnych jako organ I instancji oraz organ II instancji w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, rozpatrywania skarg i wniosków; realizacji zadań w zakresie wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na dotacje dla j.s.t. w zakresie prac geodezyjno-urzędniowych na potrzeby rolnictwa (...).

⁷⁵ Sprawozdania z planu działalności WIGiK za poprzedni rok kalendarzowy WINGiK przekazywał Koordynatorowi Kontroli Zarządczej. Koordynator nie oceniał przesłanych sprawozdań pod względem merytorycznym, lecz pod kątem mechanizmów funkcjonowania kontroli zarządczej. Aspekty merytoryczne pozostawały w gestii kierowników komórek organizacyjnych, a także pracowników zajmujących się w danym wydziale/biurze kontrolą zarządczą. Nie było praktykowane, by Koordynator był przeszkolony w każdym aspekcie merytorycznym, który jest poruszany w dokumentacji planistyczno/sprawozdawczej każdej komórki organizacyjnej Urzędu.

⁷⁶ Dotyczące przeprowadzania czynności kontrolnych oraz postępowań administracyjnych i skargowych.

⁷⁷ Przykładem identyfikowania nieprawidłowości działalności starostów w obszarze geodezji i kartografii wykraczającym poza EGiB jest brak utworzenia w ustawowym terminie przez Prezydenta Włocławka bazy danych Geodezyjnej Ewidencji Sieci Uzbrojenia Terenu w myśl obecnie obowiązujących przepisów prawa.

⁷⁸ W tematach priorytetowych określonych przez GGK.

⁷⁹ Mierniki określone w obszarze EGiB to: stosunek liczby kontroli przeprowadzonych do kontroli zaplanowanych; liczba baz danych utworzonych i zaktualizowanych dla obrębów do liczby baz danych ogółem (w tym egib), które powinny być ujęte w pzgik; powierzchnia gruntów objętych pracami geodezyjno-urzędniowymi na potrzeby rolnictwa.

w odniesieniu do celów i zadań WIGiK. Dla zidentyfikowanych ryzyk ustalano mechanizmy kontrolne.⁸⁰

(akta kontroli str.1440-1489, 1491-151787, 26642667, 2686-2687, 2690-2694)

2.5. Wojewoda wyjaśnił, że określone w planach działalności WIGiK zadania pozwalały na częściowe zidentyfikowanie potencjalnych nieprawidłowości w badanym obszarze⁸¹. 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 WIGiK⁸². Kontrole realizowane przez WINGiK nie były wykonywane zgodnie z zatwierdzonymi planami kontroli, co opisano wyżej w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

Analiza sprawozdań z rocznej działalności WIGiK⁸³ 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”, co opisano szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

Zdaniem Wojewody nie zachodziła potrzeba zwiększania liczby przeprowadzanych kontroli w przedmiotowym obszarze, wykraczających poza priorytety ustalone przez GKG, 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 GKG. 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. W konsekwencji nadzór w przedmiotowym zakresie odbywał się nie tylko z wykorzystaniem trybu kontrolnego.

W latach 2019-2024 Audytor wewnętrzny KPUW zrealizował jedno zadanie audytowe w zakresie oceny kontroli zarządczej funkcjonującej w WIGiK. Audyt⁸⁴ 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.

⁸⁰ 1) w ramach celu dotyczącego poprawy przestrzegania prawa w dziedzinie geodezji i kartografii realizowano zadanie polegające na przeprowadzeniu kontroli organów służby geodezyjnej i kartograficznej oraz jednostek wykonawstwa geodezyjnego w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii. W odniesieniu do realizacji celu i zadań wskazano na ryzyko związane z niedoborami kadrowymi, dużą fluktuacją pracowników, brakami doświadczenia zawodowego w badanym obszarze. Zastosowane mechanizmy kontrolne dotyczyły przeprowadzania szkoleń, występowanie o wzrost zatrudnienia, zwiększenie wynagrodzenia; 2) w ramach celu dotyczącego realizacji zadań w zakresie wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na dotacje dla starostów w zakresie prac geodezyjno-urzędniowych na potrzeby rolnictwa wskazano na ryzyko związane z dostępnością środków finansowych, brakiem dostatecznego nadzoru. Zastosowane mechanizmy kontrolne w tym zakresie dotyczyły współpracy z j.s.t. i nadzoru nad wykorzystaniem dotacji.

⁸¹ Plan działalności WIGiK obejmuje tylko część realizowanych przez starostów zadań w zakresie EGiB, tym samym nie można na tej podstawie identyfikować wszystkich nieprawidłowości w nadzorowanych jednostkach. W planie działalności przyjęto tylko jako mierniki: ilość przeprowadzonych kontroli oraz liczbę utworzonych baz danych, które nie obejmują szczegółowo prowadzonych zadań przez starostów w analizowanym przez kontrolerów obszarze EGiB. Dopiero wnioski z przeprowadzonych kontroli dają pełny obraz o występujących nieprawidłowościach w nadzorowanych jednostkach.

⁸² Mierniki zostały opisane w pkt 2.4. wystąpienia pokontrolnego.

⁸³ Za lata 2019-2023.

⁸⁴ Za okres od 1 stycznia 2019 do 31 grudnia 2021 r.

Audyt wykazał, że kontrola zarządcza w WIGiK funkcjonowała w ograniczonym zakresie.

(akta kontroli str. 381-575, 1085-1093, 1440-1489, 1491-1587, 2664-2667, 2686-2687, 2690-2694)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Wojewoda, w ramach nadzoru nad działalnością WINGiK, nie kwestionował, że Inspektor:

- a) w 10 badanych kontrolach działał nierzetelnie, ponieważ:
 - kontrole przeprowadzono niezgodnie z pkt. IV.2.3 standardów kontroli z 2017 r. oraz metodyką kontroli zatwierdzoną przez GGK i przekazaną do realizacji WINGiK⁸⁵. Standardy kontroli z 2017 r. wymagały, aby przy opracowywaniu programu kontroli wskazać, w szczególności kryteria kontroli, natomiast pkt C metodyki⁸⁶, że w wystąpieniach pokontrolnych należy wskazać oceny w zakresie przyjętych kryteriów,
 - wszystkie objęte badaniem wystąpienia pokontrolne nie zawierały daty rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, co było niezgodne z art. 36 ust. 2 pkt 3 i art. 46 ust. 1 uKar, który stanowi, że projekt wystąpienia pokontrolnego zawiera datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, a w przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń albo nieuwzględnienia wszystkich zastrzeżeń sporządza się wystąpienie pokontrolne obejmujące treść projektu wystąpienia pokontrolnego,
 - wszystkie objęte badaniem kontrole były prowadzone niezgodnie z okresowymi planami kontroli ponieważ nie przestrzegano terminów w tych planach ustalonych. Tymczasem zgodnie z art. 12 ust. 1 uKar w zw. z art. 9 ust. 6 uPgik kontrolę prowadzi się zgodnie z okresowym planem kontroli, opracowanym przez kierownika komórki do spraw kontroli i zatwierdzonym przez kierownika jednostki kontrolującej. Przekroczenia terminów dotyczyły zarówno danego roku objętego planem jak i wskazanych w nim kwartałów⁸⁷.
- b) wykazywał w sprawozdaniach z działalności WIGiK niewłaściwe dane dotyczące miernika „Stosunek liczby kontroli przeprowadzonych do liczby kontroli zaplanowanych”. I tak, w sprawozdaniu za 2019 r. WIGiK wykazał 75%, podczas gdy w rzeczywistości osiągnął 25%; w sprawozdaniu za 2021 r. wykazał 25%, podczas gdy w rzeczywistości osiągnął 0%, w sprawozdaniu za 2022 r. wykazał 50%, podczas gdy w rzeczywistości osiągnął 38%, w sprawozdaniu za 2023 r. wykazał 43%, podczas gdy w rzeczywistości osiągnął 14%.

(akta kontroli str. 1113-1349, 1371-1374, 1691-1775, 1787)

Wojewoda wyjaśnił, że program kontroli opracowywany jest zgodnie z art. 14 ust. 3 uKar, który nie nakłada obowiązku określenia kryteriów kontroli. Nie stosowano się do standardów kontroli, gdyż nie stanowią one prawa powszechnie obowiązującego. WINGiK w imieniu Wojewody prowadził nadzór uwzględniając kryterium legalności i rzetelności w dotychczas przeprowadzanych kontrolach. Ponadto w wystąpieniach pokontrolnych z przeprowadzonych kontroli nie doprecyzowano kryteriów kontroli.

⁸⁵ W latach 2019-2023.

⁸⁶ Tj. podsumowanie ocenianych elementów kontroli, przyjętej na lata 2019-2024.

⁸⁷ Plan działalności WIGiK obejmuje tylko część realizowanych przez starostów zadań w zakresie EGIB, tym samym nie można na tej podstawie identyfikować wszystkich nieprawidłowości w nadzorowanych jednostkach. W planie działalności przyjęto tylko jako mierniki: ilość przeprowadzonych kontroli oraz liczbę utworzonych baz danych, które nie obejmują szczegółowo prowadzonych zadań przez starostów w analizowanym przez kontrolerów obszarze EGIB. Dopiero wnioski z przeprowadzonych kontroli dają pełny obraz o występujących nieprawidłowościach w nadzorowanych jednostkach.

Wcześniej przeprowadzane kontrole nie wykazały uchybień w tym zakresie. Wojewoda wyjaśnił, że brak dat określających rozpoczęcie i zakończenie czynności kontrolnych wynikał z niedopatrzenia, co nie miało wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcia. W zakresie terminowości przeprowadzenia kontroli Wojewoda podał, że zarówno przepisy uPgik jak i uKar nie definiują pojęcia terminu kontroli, realizacji kontroli czy też jej rozpoczęcia lub zakończenia. Rozpoczęcie kontroli w terminie określonym w planie kontroli świadczy o tym, iż kontrola jest przeprowadzana zgodnie z planem. Każdorazowo o przedłużonym terminie kontroli informowano kontrolowane jednostki. Ponadto dodał, że w przypadku konieczności ponownego uzgadniania i zatwierdzania planu kontroli w sytuacji, gdy kontrole rozpoczęte w danym roku kończą się w następnym roku i uwzględniania ich w planach na ww. następny rok uważa takie działania za niezgodne z praktyką innych urzędów i niezasadne. Terminy wskazane w planie kontroli mają charakter instrukcyjny.

(akta kontroli str. 966, 1085-1096, 2637-2638, 2656-2663)

NIK zauważa, że standardy kontroli z 2017 r. mimo, że nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, mają służyć zapewnieniu profesjonalnego wsparcia dla kontroli prowadzonej w reżimie prawnym uKar i należy je traktować jako podstawę dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania kontroli instytucjonalnej w administracji rządowej – wsparcia postępowania kontrolnego tak, aby kontrole w jak najpełniejszy sposób realizowały cele wskazane w tej ustawie, tj. dostarczały wiarygodnych ocen badanych obszarów i jednostek oraz proponowały realne i skuteczne rozwiązania służące doskonaleniu działań administracji. W odniesieniu do wyjaśnień w sprawie terminowości prowadzenia kontroli NIK zauważa, że w planach kontroli wyraźnie wskazano okres (kwartał), w jakim każda kontrola zostanie przeprowadzona, co oznacza, że kontrola powinna być w tym okresie przeprowadzona, a nie jedynie rozpoczęta. Jednocześnie, rzetelnie sprawozdając wykonanie wartości miernika, WINGiK powinien uwzględniać jedynie kontrole zakończone w danym roku budżetowym, gdyż zgodnie z przywołaną definicją, „przeprowadzić – przeprowadzać” to wykonać jakąś czynność, doprowadzić do rozwiązania, zakończenia czegoś⁸⁸.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda w ograniczonym stopniu sprawował nadzór nad wykonywaniem przez starostów zadania zleconego w obszarze EGiB. Badane kontrole przeprowadzane przez WIGiK, mimo że zawierały rzetelnie dokonane ustalenia, były prowadzone z naruszeniem terminów określonych w planach kontroli oraz niezgodnie z pkt. IV.2.3 standardów kontroli z 2017 r. oraz metodyką kontroli zatwierdzoną przez GGK. Ponadto nierzetelnie weryfikowano przekazywane przez Inspektora sprawozdania z działalności WIGiK. Wykazywano w nich niewłaściwe dane dotyczące miernika „Stosunek liczby kontroli przeprowadzonych do liczby kontroli zaplanowanych”. W ocenie NIK może to świadczyć o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tych obszarach.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁸⁸ Przeprowadzić – Słownik języka polskiego PWN., (dostęp – 16 października 2024 r.)

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia nadzoru nad WIGiK.
2. Rzetelne analizowanie rocznych sprawozdań z działalności WIGiK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 17 października 2024 r.

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

Kontrolerzy
(-) Łukasz Lisiecki
inspektor kontroli państwowej

(-) Karol Zieliński
inspektor kontroli państwowej