



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.14.1.2024

**Pan
Krzysztof Komorski
Wojewoda Lubelski**

ul. Spokojna 4
20-914 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Wojewódzki, ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin (dalej: LUW lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewodą Lubelskim (dalej: Wojewoda lub WL) jest od 20 grudnia 2023 r. Krzysztof Komorski. Poprzednio, tj. od 25 listopada 2019 r. do 19 grudnia 2023 r. Wojewodą był Lech Sprawka, a od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r. Przemysław Czarnek.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja nadzoru wojewody nad realizacją zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB. 2. Skuteczność nadzoru wojewody nad wykonywaniem przez starostów zadania zleconego z zakresu EGiB.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 (I półrocze).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Blanka Wasilewska, doradca prawny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/99/2024 z 16 lipca 2024 r. 2. Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/111/2024 z 3 września 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda, w którego imieniu działał Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego³, rzetelnie nadzorował w powiatach realizację zadania zleconego w zakresie geodezji i kartografii, w tym w obszarze prowadzenia ewidencji gruntów i budynków⁴. Przyjęte w LUW procedury oraz powierzone Inspektorowi obowiązki pozwalały na prawidłowe i skuteczne działania w zakresie sprawowania nadzoru w ramach posiadanych kompetencji i będących w jego dyspozycji środków finansowych przeznaczonych na realizację tego zadania.

Wywiązywano się z obowiązków z zakresu nadzoru m.in. poprzez rozpatrywanie skarg oraz prowadzenie kontroli w powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej. Zagadnienia związane z nadzorem nad zadaniem zleconym objęto kontrolą zarządczą m.in. poprzez prowadzenie systematycznego procesu identyfikacji ryzyk. Zapewnienie przez Wojewodę odpowiedniego poziomu finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii, w związku z obecnym modelem obejmującym różne źródła finansowania tego zadania (w tym tylko do ok. 30% z budżetu WL), miało ograniczony charakter i było realizowane zgodnie z przepisami właściwymi dla planowania i wykonywania budżetu WL. Prowadzone, we współpracy z Głównym Geodetą Kraju⁵, działania zmierzające do ustalenia nowych zasad finansowania (standaryzacja zadań z zakresu geodezji i kartografii) nie przyniosły w analizowanym okresie wymiernych efektów.

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

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: LWINGiK lub Inspektor.

⁴ Dalej: EGiB.

⁵ Dalej: G GK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W strukturze LUW wyodrębniono Wojewódzką Inspekcję Geodezyjną i Kartograficzną⁷ - komórkę organizacyjną, działającą na zasadach wydziału Urzędu, której pracą kieruje Inspektor. Do zadań WIGiK⁸ należało m.in: sprawowanie kontroli działania administracji geodezyjnej i kartograficznej, współdziałanie z GGK, uzgadnianie projektów modernizacji EGiB, prowadzenie analiz i sprawozdawczości w zakresie danych geodezyjnych i kartograficznych, wykonywanie zadań związanych z planowaniem i realizacją budżetu w części dotyczącej geodezji i kartografii. Nadzór nad tym zadaniem zleconym w imieniu Wojewody sprawował LWINGiK, który bezpośrednio wykonywał zadania, wynikające z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁹ 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.

Zgodnie z Regulaminem wewnętrznym WIGiK¹⁰ Inspektor będący kierownikiem inspekcji geodezyjnej i kartograficznej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, wykonuje w imieniu Wojewody zadania i kompetencje Służby Geodezyjnej i Kartograficznej jako organu administracji rządowej. W strukturze WIGiK funkcjonuje: oddział nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, oddział ewidencji gruntów i budynków, stanowisko ds. planowania, analiz, sprawozdawczości i budżetu oraz stanowisko ds. obsługi Inspekcji. Do zadań pracowników Inspekcji należało w szczególności: prowadzenie postępowań administracyjnych, dokonywanie kontroli administracji geodezyjnej i kartograficznej, uzgadnianie projektów modernizacji, formułowanie opinii i wyjaśnień oraz rozpatrywanie skarg i wniosków.

Wojewoda 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 Wojewody, skuteczność działań Inspekcji powinna być oparta na narzędziach dyscyplinujących i nakładających odpowiedzialność za niewykonanie zaleceń, przewidzianych wprost w przepisach prawa. Dodatkowo

⁶ 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.

⁷ Dalej: WIGiK lub Inspekcja.

⁸ Regulamin LUW stanowiący załącznik do zarządzenia Wojewody Lubelskiego z 3 października 2016 r., dalej: Regulamin LUW.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm., dalej: uPgik.

¹⁰ Zarządzenie nr 1 Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z 8 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Lublinie. Wcześniej obowiązywały w tej sprawie zarządzenia LWINGiK nr 1 z 23 maja 2018 r. i z 26 sierpnia 2019 r.

znacznym ułatwieniem w tej kwestii byłoby wprowadzenie jasnych zasad finansowania zadań (przy odpowiedniej ilości środków), gdyż w obecnym modelu możliwe są (poza środkami unijnymi) trzy źródła finansowania, tj. budżet państwa (dotacja wojewody), budżet jednostki (wpływy ze sprzedaży map, często niewystarczające) oraz dotacja/refundacja z Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii¹¹. Taki system powoduje „rozmycie się” odpowiedzialności za zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania zadań. Wskazana w tym przypadku byłaby standaryzacja zadań z zakresu geodezji i kartografii.

(akta kontroli tom I str. 4-110, 340-345, tom III str. 190-211)

1.2. W LUW nie ustanowiono odrębnych pisemnych procedur, które określały sposób i zasady sprawowania kontroli i nadzoru nad realizacją przez starostów zadania zleconego. Procedury, stosowane w WIGiK w zakresie prowadzonych kontroli oraz analizy skarg lub wniosków, obowiązywały w całym LUW.

Postępowanie kontrolne prowadzone przez jednostki organizacyjne LUW zostało uregulowane w zarządzeniu nr 46 z 27 marca 2013 r. w sprawie kontroli prowadzonej przez Wojewodę Lubelskiego. Procedura określała m.in. zasady uwzględniania przy opracowywaniu propozycji do rocznego planu kontroli zadań wynikających z przepisów prawa, w tym zadań zleconych oraz prowadzenie analizy ryzyka w celu doboru do jednostek do kontroli. Uregulowano również m.in. kryteria kontroli, szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania czynności kontrolnych, zasady sprawozdawczości z wykonania planu kontroli oraz monitorowanie zaleceń pokontrolnych.

Według Wojewody, w Inspekcji nie obowiązuje odrębna procedura kontroli, przede wszystkim z uwagi na zobowiązanie Inspekcji do stosowania przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹². Dodatkowo w LUW wprowadzono Standardy kontroli w administracji rządowej¹³, którym również podlega Inspekcja.

Zarządzeniem nr 435 z 23 października 2015 r. Wojewoda uregulował organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w LUW. Jednostką koordynującą i nadzorującą realizację zadań w powyższym zakresie był Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli¹⁴.

(akta kontroli tom I str. 346-378, tom II str. 1-6, tom III str. 15-29)

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego nie określono odrębnych procedur dotyczących wykonywania przez Wojewodę uprawnień w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością starostw w obszarze EGiB (poza działaniami realizowanymi przez LWINGiK) Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. b uPgik, Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w tym wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego¹⁵, jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Delegacja zawarta w art. 7b ust. 2 uPgik wyznacza wigik, jako organ w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i w tym zakresie przeznaczone mu funkcje wykonywane są niezależnie od wojewody. Należy więc wyraźnie odróżnić zadania wigik, określone w art. 7b ust. 1 uPgik, wykonywane w imieniu wojewody, od wskazanych w art. 7b ust. 2 uPgik wykonywanych przez wigik w imieniu własnym. LWINGiK prowadzi, w imieniu WL, postępowania kontrolne w oparciu

¹¹ Dalej: GUGiK.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 224, dalej: ustawa o kontroli w administracji rządowej.

¹³ Publikacja BIP KPRM Warszawa, 31 sierpnia 2017 r.

¹⁴ Dalej: WPNiK.

¹⁵ Dalej: wigik.

o art. 9 uPgik. Wigik przeprowadzają kontrolę działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz wykonujących prace geodezyjne przedsiębiorców, a także państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Do kontroli działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz jednostek organizacyjnych stosuje się przepisy art. 11-57 ustawy o kontroli w administracji rządowej. LWINGiK nie kontroluje jednostek samorządowych w oparciu o art. 2 ust. 1 ww. ustawy. W strukturze Urzędu funkcjonują ponadto wyodrębnione komórki organizacyjne, w tym WIGiK. Zgodnie z § 68 pkt 1 Regulaminu LUW do zadań WIGiK należy w szczególności kontrola działania administracji geodezyjnej i kartograficznej. Dlatego też jedynym kompetentnym organem nadzorczym i kontrolnym nad prowadzoną przez starostów EGiB jest LWINGiK. W związku z tym nie określono oraz nie prowadzono nadzoru i kontroli ww. zadania w powiatach i miastach na prawach powiatu przez inne wydziały Urzędu.

(akta kontroli tom I str. 393-399, tom II str. 1-6, tom III str. 15-29)

1.3. WPNiK¹⁶ m.in. organizuje, koordynuje oraz zapewnia właściwą realizację zadań Wojewody w zakresie działalności kontrolnej, nadzoruje ich wykonywanie przez wydziały Urzędu oraz inicjuje kompleksowe rozwiązania i opracowanie procedur postępowania, w tym opracowuje i przedkłada do zatwierdzenia Wojewodzie plan kontroli. Tematyka zgłaszanych przez Inspekcję propozycji do planu 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, Inspekcja przekazywała do WPNiK propozycje na kolejny rok wraz z uzasadnieniem zawierającym opis wyników analizy ryzyka oraz powody wyboru tematów i jednostek do kontroli. Poziom ryzyka, określano m.in. na podstawie ustaleń kontroli zewnętrznych, sygnałów o nieprawidłowościach (w szczególności ilości zasadnych skarg), wyników własnych kontroli, badań i analiz, terminu ostatniej kontroli.

W ramach działań podejmowanych na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej w zw. z art. 9 ust. 6 uPgik, Wojewoda zatwierdzał plany kontroli Inspekcji pomimo, że nie ujęto w nich kontroli przedsiębiorców w zakresie oceny prac geodezyjnych z zastosowaniem trybu przewidzianego w art. 9 ust. 7-14 uPgik. Wojewoda wyjaśnił, że Inspektor opracowuje corocznie propozycje do rocznego planu kontroli na dany rok na podstawie analizy ryzyka oraz w uzgodnieniu z GGK, jako organem nadzorującym i kontrolującym jej działania. Zatem propozycje te opracowywane były z uwzględnieniem w szczególności zadań wynikających z przepisów prawa, w tym z zakresu administracji rządowej ustawowo zleconych, wyników analizy ryzyka przeprowadzonej w Inspekcji, wytycznych GGK dotyczących priorytetowych działań kontrolnych. Tak opracowane propozycje do kontroli na dany rok były ujmowane w rocznym planie kontroli LUW. Odnosząc się do zagadnienia kontroli przedsiębiorców, poinformował że Inspekcja realizuje to zadanie, ale nie w trybie kontroli przedsiębiorcy, a poprzez prowadzenie postępowań wyjaśniająco-kontrolnych w stosunku do geodetów uprawnionych. W ramach swoich działań kontroli podlegają takie elementy jak: posiadanie stosownych uprawnień zawodowych z zakresu geodezji i kartografii, zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, przekazywania wyników prac geodezyjnych i kartograficznych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,

¹⁶ Zarządzenie nr 1 Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Lubelskiego z 23 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego WPNiK określającego szczegółową organizację i podział zadań dla poszczególnych stanowisk pracy i komórek organizacyjnych, ze zm.

przestrzegania przepisów dotyczących wykonywania samodzielnych funkcji w zakresie geodezji i kartografii; rzetelności wykonywania prac geodezyjnych.

Inspektor nie przeprowadzał innych kontroli w zakresie zadania zleconego poza postępowaniami kontrolnymi w tematach priorytetowych określonych przez GGK. Wojewoda wyjaśnił, że sporządzenie planu kontroli poprzedza zgłaszanie przez poszczególne wydziały propozycji w zakresie tematów kontrolnych oraz podmiotów objętych kontrolą. W tym celu corocznie opracowywana była analiza ryzyka, której celem było określenie obszarów wystąpienia nieprawidłowości. Z uwagi na m.in. wielość realizowanych zadań, wysokość wydatków, niewielką liczbę kontrolerów oraz brak wewnętrznych sygnałów co do przeprowadzenia kontroli w obszarze EGIB, do kontroli finansowej nie zostały wytypowane zadania z tego zakresu.

Inspekcja w wystąpieniach pokontrolnych, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, zwracała się do starostów o poinformowanie w ciągu 30 dni od dnia ich otrzymania o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Kontrolowane jednostki każdorazowo informowały LWINGiK o realizacji wniosków, podejmując działania m.in. w zakresie usuwania rozbieżności w bazie EGIB poprzez: usuwanie błędów we własnym zakresie, zlecenie ich usunięcia podmiotom zewnętrznym, włączenie obszarów problemowych do projektu „e-Geodezja II”. W prowadzonej ewidencji wykonanych przez Inspekcję kontroli odnotowywano stan wdrożenia zaleceń pokontrolnych.

W analizowanych latach LWINGiK negatywnie ocenił cztery starostwa powiatowe (dalej: SP)¹⁷, w tym jedno w zakresie modernizacji EGIB. W tych przypadkach przeprowadzono kontrole sprawdzające realizację zaleceń pokontrolnych. (akta kontroli tom I str. 4-13, 49-77, 111-334, 340-345, tom III str. 15-29, 59-75, 263-300)

1.4. Skargi w zakresie zadania zleconego były rozpatrywane przez LWINGiK. W okresie objętym kontrolą załatwiono 91 skarg, w tym 55 dotyczących prowadzenia i modernizacji EGIB. Na podstawie analizy dokumentacji oraz złożonych wyjaśnień dokonywano oceny zasadności skargi, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wydawano zalecenia wskazujące sposób dalszego postępowania oraz zobowiązywano jednostkę do poinformowania Inspekcji o podjętych działaniach naprawczych. Po rozpatrzeniu skargi każdorazowo przekazywano do skarżącego zawiadomienia o sposobie jej załatwienia.

Wojewoda poinformował również, że w przypadku, gdy zachodzi podejrzenie, że wskazane nieprawidłowe działanie starosty/prezydenta może mieć charakter systemowy lub też odnosić się nie tylko do sprawy indywidualnej, mogą zostać wystosowane pisma nadzorcze, w tym również do innych organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.

W latach 2019-2024 (I półrocze) najwięcej skarg wniesiono na realizację zadania zleconego przez powiaty: kraśnicki (6), lubelski (6), bialski (5), zamojski (5), biłgorajski (4), łukowski (4) i puławski (4). Powiaty te (Starostwa Powiatowe) te zostały skontrolowane przez WIGiK.

Treść skarg, zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 2 zarządzenia nr 46, uwzględniano w prowadzonej analizie ryzyka do planu kontroli na dany rok. Dodatkowo była ona

¹⁷ SP w Świdniku w 2019 r. w zakresie prawidłowości stosowania procedur przeprowadzania modernizacji EGIB oraz procesu cyfryzacji zbiorów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i automatyzacji jego funkcjonowania, SP w Chełmie, SP Biłgoraju i SP Lublinie w 2022 r. w zakresie dochowania ustawowych terminów weryfikacji operatów technicznych przyjmowanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

analizowana pod kątem działań kontrolnych w zakresie jakości danych EGiB, w szczególności aktualizacji bazy danych, wprowadzania zmian w bazie oraz kontroli automatycznych raportów dotyczących nieprawidłowości w bazie EGiB.

Skargi na merytoryczne działanie LWINGiK¹⁸ były przekazywane, zgodnie z właściwością, do rozpatrzenia do GUGiK.

(akta kontroli tom I str. 393-435, tom III str. 4-29, 59-75, 93, 212-227)

1.5. Realizacja przez starostwa zadania zleconego z zakresu geodezji i kartografii była finansowana głównie ze środków własnych powiatów, środków Unii Europejskiej oraz dotacji z budżetu WL. W latach 2021-2023 dotacja wyniosła 34 093 tys. zł¹⁹ 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.

(akta kontroli tom II str. 387, 394)

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.

Planowanie dotacji odbywało się na podstawie przepisów²⁰, procedur i wytycznych dla opracowywania budżetu WL. Planowano dotacje z podziałem na powiaty w dwóch kategoriach, tj. na koszty utrzymania stanowisk pracy²¹ (dalej: kusp) 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. Na etapie opracowywania planu wydatków, poszczególne powiaty wykazywały kwoty, które zamierzały przeznaczyć na realizację zadań, w tym w obszarze EGiB, przy czym szczegółowego podziału środków na zadania²² dokonywano w przy rozliczaniu dotacji. Weryfikacja prawidłowości wydatkowania środków na realizację tych zadań odbywała się na podstawie procedur związanych z wykonaniem budżetu WL, m.in. na podstawie składanych rozliczeń. Przekazanie środków na realizację zadań rzeczowych oraz dokonywanie weryfikacji ich wykorzystania dokonywano na podstawie dokumentów źródłowych przekazywanych do WIGiK (m.in. umów, potwierdzeń zapłaty, protokołów odbioru zleconych prac). WL wyjaśnił, że analiza koncentrowała się głównie na zgodności ponoszenia wydatków z przeznaczeniem, prawidłowości wykorzystania środków finansowych, w tym w zakresie rzeczowym

¹⁸ W kontrolowanym okresie do LUW wpłynęły cztery skargi na działania merytoryczne LWINGiK (w 2019 r. – dwie skargi, w 2021 r. – jedna skarga i w 2022 r. – jedna skarga).

¹⁹ Dotacja na sfinansowanie kusp oraz wydatki rzeczowe.

²⁰ Corocznie wydawanym rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok następny; ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.); rozporządzeniem Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238 poz. 1579); rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

²¹ Zadania wykonywane w ramach tych wydatków obejmowały m.in. prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, koordynacji usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych.

²² Zadania te podzielono na pięć grup obejmujących: zakładanie i modernizację osnów szczegółowych; modernizację, aktualizację, dostosowanie danych ewidencji gruntów i budynków; cyfryzację zasobu – skanowanie i archiwizację operatów geodezyjnych i kartograficznych; utworzenie, dostosowanie mapy zasadniczej, w tym baz danych BDOT500 (obiektów topograficznych), GESUT (o uzbrojeniu terenu); realizację pozostałych zadań z zakresu geodezji i kartografii.

realizowanych zadań. Weryfikacja rozliczeń i analiz przez Wydział Finansów i Budżetu²³ nie wykazała błędów.

W ramach przedkładanych rozliczeń jednostki przedstawiały również dane dotyczące liczby i rodzaju czynności wykonanych w ramach realizacji zadań z zakresu ewidencji i kartografii, w tym dotyczących prowadzenia EGiB²⁴.

(akta kontroli tom I str. 442-447, tom II str. 13-21, 52-237, 243-245, 256-330, 395-415, tom III str. 15-29)

Wydatki na kusp systematycznie wzrastały i wyniosły: w 2019 r. 7488,3 tys. zł, co stanowiło 99,9% zaplanowanych środków²⁵ (7492,4 tys. zł); w 2020 r. 8091,1 tys. zł, tj. 99,9% planu (8093 tys. zł); w 2021 r. 8153,9 tys. zł (100%); w 2022 r. 8798,5 tys. zł (100%) i w 2023 r. 10 304,3 tys. zł (100%). Wydatki rzeczowe wyniosły: w 2019 r. 2442,2 tys. zł, w 2020 r. 2055,7 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu (2070,4 tys. zł), w 2021 r. 2277 tys. zł, tj. 99,8% planu (2282 tys. zł), w 2022 r. 2298,1 tys. zł, tj. 100% planu i w 2023 r. 2261,2 tys. zł, tj. 92,9% planu (2434 tys. zł). Przyczynami niewykorzystania środków były m.in. oszczędności wynikające z rozstrzygnięć przetargowych i rozliczeń z wykonawcami.

W trakcie roku budżetowego, na wnioski beneficjentów oraz w związku z uruchamianiem rezerw celowych związanych ze wzrostem wynagrodzeń²⁶, dokonywano zmian w planie finansowym, i tak:

- w 2019 r. plan wydatków na kusp został zwiększony do 7492,4 tys. zł (o 1,9%), a wydatków rzeczowych do 2452 tys. zł (o 1,7%),
- w latach 2020-2021 plan wydatków na kusp nie był zmieniany i wyniósł 8093 tys. zł w 2020 r. oraz 8154 tys. zł w 2021 r.,
- plan wydatków rzeczowych w 2020 r. został zmniejszony do 2070,4 tys. zł (o 14,2%), a w 2021 r. do 2282 tys. zł (o 5,4%),
- w 2022 r. plan wydatków na kusp został zwiększony do 8799 tys. zł (o 3,8%), a plan wydatków rzeczowych do 2416,5 tys. zł (o 0,2%),
- w 2023 r. plan wydatków na kusp został zwiększony do 10 304,3 tys. zł (o 4,9%), a plan wydatków rzeczowych do 2451,2 tys. zł (o 1,6%),
- w 2024 r. (I półrocze) plan wydatków na kusp został zwiększony do 12 446,6 tys. zł (o 5,2%), a plan wydatków rzeczowych wyniósł 2412 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 124-237)

W latach 2019-2024 (I półrocze) samorządy złożyły 20 wniosków o zwiększenie środków w obszarze EGiB na łączną kwotę 2988,6 tys. zł,²⁷ z tego 13 na kwotę 148 tys. zł zostało uwzględnionych przez WL²⁸, w pozostałych przypadkach przyczynami odrzucenia wniosków był brak środków w budżecie, w tym brak oszczędności umożliwiających przesunięcie środków przyznanych innym powiatom, ubieganie się o środki na zadania, które wcześniej uzyskały dofinansowanie. W dwóch przypadkach obejmujących wnioski złożone przez WL do Ministra Finansów w 2019 r. i dotyczące zwiększenia budżetu Wojewody na 2020 r. (na kwotę 2557 tys. zł) nie zostały uwzględnione.

(akta kontroli tom I str. 442-443, 448-449, tom II str. 239-286, tom III str. 1-3)

²³ Dalej: WFiB (wcześniej Wydział Finansów i Certyfikacji).

²⁴ Np. w 2023 r. z zakresu EGiB były to: liczba zawiadomień w EGiB na podstawie zawiadomień z Ksiąg Wieczystych (58 338), liczba zmian w EGiB na podstawie pozostałych materiałów (130 408), liczba wysyłanych zawiadomień o wprowadzonych zmianach w EGiB (125 451).

²⁵ Plan po zmianach.

²⁶ Rezerwy celowe: poz. 49 w 2019 r., poz. 44 w 2022 r. i poz. 47 w 2023 r.

²⁷ W 2019 cztery na kwotę 2622 tys. zł, z tego dwa na kwotę 2557 tys. zł dotyczyło zwiększenia planu na 2020 r.; w 2020 r. dwa na kwotę 27,6 tys. zł; w 2021 r. trzy na kwotę 40,8 tys. zł w 2022 r. sześć na kwotę 188,5 tys. zł; w 2023 r. cztery na kwotę 48,2 tys. zł i w I półroczu 2024 r. jeden na kwotę 61,5 tys. zł.

²⁸ Zwiększenia wynikające z oszczędności pochodzących z niewykorzystania środków przez inne jednostki oraz z rezerwy WL.

Niektóre powiaty w materiałach do opracowania budżetu wykazywały, że na zadania w obszarze EGiB (wydatki rzeczowe) ze środków dotacji zamierzają przeznaczyć: w 2019 r. 748 tys. zł (dziewięć powiatów), w 2020 r. 641 tys. zł (osiem), w 2021 r. 915 tys. zł (10), w 2022 r. 315 tys. zł (pięć), w 2023 r. 510 tys. zł (siedem) i w 2024 r. 1145 tys. zł (13), natomiast według składanych rozliczeń, wydatki na realizację zadań z obszaru EGiB wykazało: po siedem powiatów w latach 2019-2020 i w 2023 r., na kwoty odpowiednio: 365,9 tys. zł, 355,6 tys. zł oraz 332,9 tys. zł, w 2021 r. trzy na kwotę 262,8 tys. zł, w 2022 r. pięć na kwotę 507,1 tys. zł. Występowały przypadki wykazywania w składanych rozliczeniach wydatków w obszarze EGiB przez powiaty, które wcześniej ich nie deklarowały, jak również sytuacje, w których pomimo deklarowanych nie wykazano takich wydatków.

(akta kontroli tom II str. 111-116, 124-129)

Wojewoda wyjaśnił, że Inspekcja nie prowadzi oddzielnego monitoringu zapotrzebowania na środki wyłącznie dla zadania polegającego na prowadzeniu przez starostów EGiB. Wielkość zapotrzebowania w rozdziale 71012 (usługi geodezyjne i kartograficzne) podlegają corocznie analizie w ramach planowania budżetu państwa. Podstawę opracowania materiałów planistycznych stanowią głównie założenia do projektu budżetu przyjęte przez Radę Ministrów, w tym prognozy wskaźników makroekonomicznych oraz wstępne kwoty wydatków ustalone przez Ministra Finansów dla budżetu Wojewody. Wzrost wysokości dotacji (kusp) corocznie odpowiada zakładanemu wzrostowi funduszu wynagrodzeń (na rok 2023 było to łącznie 17,3%, a w roku 2024 o kolejne 20%). Dotacja celowa na zadania rzeczowe pozostaje od wielu lat na niezmiennym poziomie i wynosi łącznie dla całego województwa 2412 tys. zł. Odnosząc się do kryteriów planowania wydatków w zakresie geodezji i kartografii należy zaznaczyć, że Inspekcja kieruje się przede wszystkim priorytetami realizacji zadań wskazanymi przez GGK, terminami określonymi w uPgik i aktach wykonawczych oraz potrzebami zgłoszonymi przez beneficjentów. W trakcie roku budżetowego beneficjenci mogą wnioskować o kwoty wyższe niż te przyznane ustawą budżetową na realizację zadania polegającego na prowadzeniu EGiB. Po wpłynięciu stosownego wniosku, Inspekcja, po sprawdzeniu jego zasadności, występowała do innych jednostek o wskazanie oszczędności. Następnie poprzez złożenie do WFiB wniosku o zmiany w planie finansowym wraz z uzasadnieniem, następowało wprowadzanie zmian w budżecie WL. W przypadku braku zgłoszonych oszczędności LWINGiK występował do Wojewody o dodatkowe środki lub też odmawiał zwiększenia dotacji. Zapotrzebowanie na realizację zadań było analizowane w szczególności pod kątem standaryzacji zadań z zakresu geodezji i kartografii. Na taki sposób finansowania już w 2017 r. wskazywał raport NIK²⁹, a także działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów, które zaleciło standaryzację sposobu obliczania dotacji w oparciu o ujednolicone koszty dotowanych zadań oraz jednolitą pracochłonność. Pierwsze prace nad standaryzacją zadań z zakresu geodezji i kartografii miały miejsce w Inspekcji w latach 2015-2016. Ponownie badania przeprowadzono w 2021 r., a ich wyniki, wraz z wnioskiem o rozpoczęcie takich prac w skali całego kraju, przekazano do GGK. W 2023 r. GGK podjął działania mające na celu wprowadzenie jednolitych standardów wykonywania zadań na terenie całego kraju. GGK powołał Zespół do spraw standaryzacji kosztów realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii oraz określenia jednolitych w skali kraju zasad ich finansowania. W dniu 12 kwietnia 2024 r. dane dotyczące sposobu finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii (łącznie z proponowanymi modelami

²⁹ P/16/009 *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.*

planowania, realizacji i rozliczania dotacji) zostały skierowane do Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

(akta kontroli tom I str. 442-447)

W piśmie z 4 listopada 2021 r. LWINGiK podał, że w celu zabezpieczenia kusp konieczne byłoby zwiększenie dotacji o 20 644 tys. zł w stosunku do dotacji z 2021 r. LWINGiK wskazał na rodzaje źródeł sfinansowania wynagrodzeń innych niż dotacje (wpływy ze sprzedaży map i innych materiałów), które zgodnie z art. 41b ust. 3 uPgik samorządy mają obowiązek przeznaczyć na wydatki związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu.

Pismem z 5 lipca 2022 r. LWINGiK poinformował Wojewodę³⁰ o konieczności zmiany sposobu planowania oraz realizacji wydatków, w tym m. in. w zakresie wzmocnienia kadrowego administracji geodezyjnej i kartograficznej. Badania z 2021 r. wykazały niedobór w zakresie kusp na kwotę 23 262 tys. zł, a zgłoszenia jednostek na 2022 r. w stosunku do roku ubiegłego wykazują poziom niedofinansowania na kwotę 14 109 tys. zł, z tego na zadania dotyczące cyfryzacji oraz modernizacji EGIB – 7621 tys. zł. LWINGiK wskazał na ograniczone możliwości kształtowania limitu wydatków wynikające m.in. z konieczności przestrzegania założeń i procedur właściwych dla opracowywania projektu budżetu państwa.

W kolejnych informacjach³¹, stanowiących odpowiedź na pismo z 8 kwietnia 2024 r. Prezydenta Miasta Lublin dotyczące konieczności zwiększenia kwot dotacji na realizację zadań zleconych, LWINGiK wskazał m.in. na obowiązek przeznaczania na realizację zadań dochodów własnych uzyskanych na podstawie art. 41b ust. 2 uPgik oraz szereg podjętych działań w celu wprowadzenia przez GGK jednolitych standardów wykonywania tych zadań. Ze wstępnych wyliczeń, wynika, że na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii w 2023 r. niezbędnym byłoby przyznanie dotacji w kwocie 49 354,9 tys. zł, a po uwzględnieniu wysokości wpływów z udostępniania materiałów zasobu (około 23 500 tys. zł), byłoby to ok. 25 855 tys. zł. Wysokość dotacji celowej z budżetu WL na ten cel w 2023 r. wynosiła 12 716, 3 tys. zł, czyli brakująca kwota to 13 139 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 47-51, 361-366, 373-379)

Wojewoda wyjaśnił, że prace nad zmianą podziału środków finansowych na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii (standaryzacja) zostały rozpoczęte w latach 2015-2016. Pierwsze wyniki tych prac zostały zaprezentowane beneficjentom w 2017 r. Przyjęto trzy koncepcje nowego podziału środków. Beneficjenci nie wyrazili zainteresowania wprowadzeniem stosownych zmian. Z uwagi na brak informacji o planowanych działaniach GGK w sprawie standaryzacji zadań, w 2021 r.³² WIGiK przystąpiła do samodzielnego przeprowadzenia badań poprzez uzgodnienie katalogu zadań, zebranie danych czasu trwania poszczególnych czynności, ustalenia stawki roboczogodziny. W 2022 r. wyniki tych badań zostały zaprezentowane beneficjentom, a pismem z 16 maja 2022 r. przekazano stosowne dane GGK. W lipcu 2023 r. GGK podjął działania mające na celu wprowadzenie jednolitych standardów wykonywania zadań z zakresu geodezji i kartografii na terenie całego kraju. Realizując powyższe GGK, zarządzeniem nr 21 z 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. WIGiK rozważała wprowadzenie nowego algorytmu podziału środków w oparciu o wyniki

³⁰ Stanowisko WIGiK związane z pismem NIK z 24 czerwca 2022 r. dotyczącym kontroli przeprowadzonej w 18 jednostkach samorządu terytorialnego i ankiet przeprowadzonych w 346 podmiotach.

³¹ Pisma z 29 kwietnia oraz 12 czerwca 2024 r.

³² Informacja przekazana przez LWINGiK (pismo z 18 września 2024 r.).

przeprowadzonej standaryzacji, jednakże brak zwiększonego finansowania zadań oznaczałby konieczność zmniejszenia dotacji celowej dla niektórych samorządów, zwłaszcza powiatów grodzkich.

(akta kontroli tom I str. 442-447, tom II str.17-51, tom III str. 15-29)

W kwestii dotyczącej braku działań zmierzających do zmiany sposobu finansowania zadań w obszarze EGiB Wojewoda wyjaśnił, że zmiana sposobu podziału ww. środków bez wyraźnego ich zwiększenia spowodowałaby duże niezadowolenie wśród części samorządów, zwłaszcza powiatów grodzkich. Sposób planowania środków bieżących uniemożliwia przyznanie dotacji w wysokości faktycznie zapotrzebowanej przez powiaty. WFiB nie prowadził własnych analiz w zakresie występowania niedoborów dotyczących finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii. Wykorzystywał w tym zakresie wiedzę i doświadczenie WIGiK. Zasady planowania wydatków budżetowych obowiązujące do opracowania materiałów do projektu budżetu na kolejny rok budżetowy dla wszystkich dysponentów określa w sposób jednolity Minister Finansów. Wojewoda dysponując przyznanym limitem wydatków i wyjściowymi kwotami wydatków na kolejne lata budżetowe z uwzględnieniem wytycznych w zakresie opracowywania przedmiotowych materiałów do projektu budżetu mógł podejmować jedynie doraźne działania wspierające realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii zarówno przez WIGiK, jak i jednostki samorządu terytorialnego. Zgłaszane problemy i skala potrzeb finansowych na realizację zadań przekraczała, biorąc pod uwagę przyjęte zasady planowania i limit wydatków, możliwości finansowe dysponenta części 85/06 i uzasadnia konieczność podjęcia działań w kierunku wypracowania rozwiązań systemowych dla całego kraju. Corocznie, w ramach planowania budżetu państwa na rok $n+1$, WIGiK zbiera informacje od beneficjentów na temat planowanych zadań rzeczowych (w tym w zakresie prowadzenia EGiB) do realizacji w kolejnym roku budżetowym, a także ich kosztu (wg załącznika do procedury wewnętrznej WIGiK w zakresie planowania). Z uwagi na sposób planowania wydatków bieżących, nie jest możliwe w przekazywanych materiałach planistycznych uwzględnienie wydatków zgłoszonych przez beneficjentów w pełnej wysokości (dostosowanie do przekazanych przez Ministra Finansów limitów). Informacja o tym, że obecne finansowanie zadań jest niewystarczające jest przekazywana do WFiB w ramach uzasadnienia wydatków z rozdz. 71012. Minister Finansów od kilku lat wprowadza zmiany finansowania wybranych zadań poprzez wprowadzenie mechanizmu standaryzacji, uzależniającego wysokość dotacji od wykonanych czynności, czasu i stawki roboczogodziny dla poszczególnych zadań realizowanych przez samorządy. Zmiana formy finansowania powyższych zadań, co potwierdza wprowadzona standaryzacja dla zadań m.in. z obszaru gospodarki nieruchomościami, czy spraw obywatelskich, wymaga współdziałania wielu podmiotów – tj. Ministerstwa Finansów, ministerstwa resortowego, poszczególnych wojewodów oraz samorządów powiatowych i z pewnością nie jest to zadanie do zrealizowania jedynie na poziomie WL. Ponadto należy zauważyć, że Minister Finansów od wielu lat podejmuje różne inicjatywy sygnalizujące konieczność wprowadzenia wystandaryzowanych zasad finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii, odwołując się do dobrych praktyk obowiązujących przy finansowaniu zadań realizowanych przez samorządy wynikających z ustaw: o gospodarce nieruchomościami; o aktach stanu cywilnego; o dowodach osobistych; o ewidencji ludności. Standaryzacja wprowadzona jednolicie w skali całego kraju zapewni nie tylko środki finansowe na realizację zadań, ale pozwoli również na porównanie efektów zadań we wszystkich województwach i ewentualną relokację środków pomiędzy nimi. W związku z powyższym, należy wyraźnie podkreślić, że samo zgłoszenie przez jednostki samorządu terytorialnego lub Inspekcję potrzeb dotyczących dodatkowych środków budżetowych na realizację zadań z zakresu

geodezji i kartografii, bez odpowiednich rozwiązań systemowych na poziomie centralnym dotyczących finansowania ww. zadań, nie rozwiązuje problemu niedoborów budżetowych w tym zakresie.

(akta kontroli tom III str. 15-29, 59-75)

1.6. Wydatki na funkcjonowanie WIGiK, finansowane w ramach działalności Urzędu³³ systematycznie wzrastały i wyniosły: w 2019 r. 997,7 tys. zł, w 2020 r. 1106,6 tys. zł, w 2021 r. 1127,8 tys. zł, w 2023 r. 1426,6 tys. zł i do 30 czerwca 2024 r. 855,9 tys. zł, w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi: 950,7 tys. zł (w 2019 r.), 1054,8 tys. zł (w 2020 r.), 1053,8 tys. zł (w 2021 r.), 1223,2 tys. zł (w 2022 r.), 1357 tys. zł (w 2023 r.) i 817,9 tys. zł (do 30 czerwca 2024 r.). W rozdziale 71012 ujmowano środki przeznaczone m.in. na dodatkowe ekspertyzy, opinie i analizy, a także zakup niezbędnego wyposażenia. Poniesione wydatki wyniosły: w 2019 r. 11,3 tys. zł, w latach 2020-2022 odpowiednio: 17,5 tys. zł, 30 tys. zł oraz 33,5 tys. zł, w 2023 r. 32,5 tys. zł i w 2024 r. (do 30 czerwca) 8 tys. zł. Stopień wykorzystania zaplanowanych środków wynikał z faktycznego zapotrzebowania, a pozostające w dyspozycji Inspekcji środki pozwalały na prowadzenie działań nadzorczych, w tym postępowań kontrolnych.

(akta kontroli tom II str. 117-123, 207-238, 380)

Wojewoda wyjaśnił, że w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania WIGiK były podejmowane możliwe i dostępne działania w obszarze kadrowym. W latach 2019-2024 stan zatrudnienia w grupie pracowników będących członkami korpusu służby cywilnej wynosił o 11 do 15 osób. Wahania poziomu zatrudnienia w Inspekcji spowodowane były naturalną fluktuacją kadr. W związku z występującymi wakacjami uruchamiane były procedury naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, a w 2022 r. została zawarta umowa na organizację stażu dla osoby bezrobotnej. Pozyskiwanie pracowników w drodze naboru na wolne stanowiska pracy jest procesem bez gwarancji pozytywnego zakończenia – w 2023 r. jeden nabór zakończył się bez wyłonienia kandydata do zatrudnienia z uwagi na brak ofert, natomiast w drugim naborze wyłoniony kandydat zrezygnował z podjęcia zatrudnienia. Ponadto w ramach realizacji wyżej wskazanego celu pracownikom Inspekcji były przyznawane podwyżki wynagrodzenia oraz dodatki zadaniowe.

(akta kontroli tom III str. 59-75)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Wojewody w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w LUW rozwiązania organizacyjne umożliwiały podejmowanie działań nadzorczych i kontrolnych w zakresie realizacji zadań zleconych w zakresie geodezji i kartografii. Realizowane przez WIGiK kontrole były przeprowadzane w jednostkach wskazanych na podstawie rzetelnie prowadzonej analizy ryzyka. Prawidłowo wykonywano zadania w zakresie rozpatrywania skarg. Podejmowane przez Wojewodę działania zmierzające do zapewnienia finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii, obejmujące obszar EGiB, miały ograniczony charakter, prowadzone były na podstawie przepisów właściwych dla planowania i wykonywania budżetu. Pomimo prowadzonych działań, związanych ustaleniem nowych zasad finansowania (standaryzacja), nie przyniosły one wymiernych efektów. W trakcie kontroli NIK, po raz kolejny, we współpracy z GGK prowadzono działania, zmierzające do ustalenia nowych zasad finansowania tego zadania.

³³ Wydatki klasyfikowano w dziale 750 rozdziale 75011 oraz w dziale 710 rozdziale 71012 klasyfikacji budżetowej.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Kontrola zadania zleconego z zakresu administracji rządowej była realizowana, w imieniu Wojewody, przez LWINGiK. Corocznie przeprowadzano analizę ryzyka w celu wskazania jednostek do kontroli, której elementami były: ustalenia kontroli zewnętrznych, sygnały o nieprawidłowościach, w szczególności ilość zasadnych skarg, wyniki własnych kontroli, badań i analiz, termin ostatniej kontroli, wysokość wydatkowanych środków oraz priorytet kierownictwa. Do kontroli typowano podmioty, w stosunku do których wartość ryzyka została określona na poziomie wysokim i średnim. W przypadkach, w których negatywnie oceniono skontrolowane jednostki, przeprowadzono kontrole sprawdzające realizację zaleceń pokontrolnych³⁴, w tym pozytywnie oceniono ich wykonanie przez SP w Chełmie. W wyniku kontroli przeprowadzonych w pozostałych starostwach podjęte działania oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, formułując kolejne zalecenia z zakresu uregulowań formalno-organizacyjnych i terminowości weryfikacji operatów technicznych przyjmowanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (SP w Biłgoraju i SP Lublinie) oraz prowadzenia modernizacji EGiB pod względem zgodności z art. 24 a uPgik stopnia cyfryzacji dokumentów archiwalnych (SP w Świdniku).

Wojewoda nie udzielił odpowiedzi na pytanie, dlaczego w LUW nie przeprowadzano innych kontroli w zakresie EGiB poza kontrolami w tematach priorytetowych określonych przez GGK oraz czy działalność LWINGiK w zakresie sprawowanego nadzoru nad ww. zadaniem zleconym była dla Wojewody wystarczająca. Poinformował, że na podstawie przepisów uPgik oraz Regulaminu LUW jedynym kompetentnym organem nadzorczym i kontrolnym nad prowadzoną EGiB jest LWINGiK. W związku z tym nie prowadzono nadzoru i kontroli ww. zadania w powiatach i miastach na prawach powiatu przez inne wydziały Urzędu.

Wyjaśniając, czy pozyskiwał informacje o realizacji zadania zleconego z innych źródeł lub innymi sposobami niż działania podejmowane przez Inspekcję, Wojewoda stwierdził, że w zakresie kompetencji i zadań realizowanych przez poszczególne wydziały posiada wpływ na kształt danych EGiB wykonując również inne zadania, niewynikające z uPgik. Należą do nich m.in. nadzór instancyjnych nad starostami wynikający z ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (zadanie realizuje Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa), nadzór nad finansowaniem prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego (zadanie realizowane przez WIGiK we współpracy z WFiB), wydawanie decyzji dotyczących lokalizacji infrastruktury celu publicznego (zadania realizowane przez Wydział Infrastruktury, a dokumentacja podziałowa w tym zakresie jest opiniowana przez WIGiK)

(akta kontroli tom I str. 200-334, tom III str. 15-29, 59-75)

2.2. W Urzędzie nie prowadzono udokumentowanych analiz wyników przeprowadzonych kontroli w zakresie prowadzenia EGiB. W celu sprawowania nadzoru nad zadaniami starostów w tym obszarze, LWINGiK prowadził zbiór danych pozwalający na analizę przebiegu procesu modernizacji ewidencji na terenie województwa lubelskiego oraz dostosowania baz do aktualnych przepisów prawa. W ramach powyższego zbioru gromadzono i aktualizowano dane dotyczące realizacji projektów modernizacji, ich zaawansowania oraz wpływu zrealizowanych projektów na stan EGiB. Powyższy zbiór był porównywany ze źródłami danych przedstawianymi przez starostów (np. brak PESEL, REGON, dane do projektów modernizacji), GGK i Statystykę publiczną (np. identyfikatory, TERYT).

³⁴ SP w Świdniku w 2021 r., SP w Chełmie, SP Biłgoraju i SP Lublinie w 2023 r.

Wojewoda wyjaśnił, że prowadzony przez LWINGiK zbiór danych stanowi narzędzie w procesie tworzenia zestawień, które ułatwiają nadzór nad ewidencją oraz raportowanie błędów. Dane ww. zbioru ułatwiają podejmowanie działań nadzorczych, pozwalają zdiagnozować problemy w prowadzeniu EGiB, a także na określenie przyszłych działań naprawczych. Jednocześnie ww. zbiór jest wykorzystywany do nadzoru nad prawidłowością realizacji przez powiaty wydatków budżetu Wojewody, tj. w szczególności analizie poddawane są wydatki związane z aktualizacją EGiB na obszarach, gdzie była już przeprowadzona modernizacja ewidencji. Dodatkowo do 2023 r. (do zmiany przepisów), LWINGiK prowadził analizy w oparciu przesyłaną z powiatów statystykę publiczną. W szczególności sprawdzeniu (rok do roku lub doraźnie) poddawane były: sposób prowadzenia części geometrycznej bazy EGiB, rozbieżności pomiędzy liczbą budynków w EGiB, a liczbą budynków ujawnionych, postęp modernizacji EGiB, czy rozbieżności pomiędzy powierzchnią ewidencyjną i geodezyjną w jednostce. Ponadto WIGiK kontrolę baz danych realizuje w ramach współdziałania z Wydziałem Infrastruktury przy ocenie dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, kolejowej lub innej. W ramach tych działań jest badany stan dotychczasowy ujawniony w EGiB, monitorowane są wprowadzone zmiany danych ewidencyjnych, jak również badana jest część graficzna ewidencji poprzez analizę danych zamieszczonych w geoportalu. Biorąc pod uwagę skalę inwestycji prowadzonych na obszarze nadzorowanym należy stwierdzić, że zakres obszarowy merytoryczny umożliwia identyfikację błędów w bazach EGiB oraz daje pełen obraz stanu ewidencji na obszarze województwa lubelskiego.

W odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób wyniki przeprowadzonych kontroli prowadzenia EGiB przez starostów lub pozyskane w tym zakresie informacje były wykorzystywane do sprawowania nadzoru nad działalnością starostów w zakresie tej ewidencji, Wojewoda poinformował, że ze zwrotnych informacji pokontrolnych wynika, że kontrolowane jednostki podjęły działania w zakresie usuwania rozbieżności w bazie EGiB. Nie przeprowadzano analizy wyników kontroli, która skutkowałaby zmianą działań nadzorczych w stosunku do LWINGiK.

Wojewoda poinformował, że LWINGiK prowadzi we współpracy z GUGiK lub samodzielnie działania nadzorcze w postaci ankiet lub analizy prowadzonych spraw, skarg, pism, narad roboczych w zakresie sposobu, trybu i zakresu działania organów administracji geodezyjnej odnośnie prowadzenia EGiB. Dodatkowym narzędziem w zakresie nadzoru nad realizacją zadań są narady Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Cykliczne spotkania pozwalają na przekazanie organom informacji o stosowaniu przepisów, nieprawidłowościach ujawnionych w trakcie realizacji zadań przez LWINGiK, a także udzielenie wsparcia merytorycznego. W okresie objętym kontrolą odbyło się siedem takich spotkań.

(akta kontroli tom I str. 340-345, tom III str. 15-29, 59-75)

2.3. Do 2023 r.³⁵ starostwa przekazywały do WIGiK informacje dotyczące działalności w formie formularzy statystycznych *Sprawozdanie o ewidencji gruntów i budynków oraz jej modernizacji*, dotyczące wykonania prac z zakresu: mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, katastru nieruchomości oraz jego modernizacji, szczegółowej osnowy geodezyjnej, bazy danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych. Sprawozdania były analizowane przez Inspekcję w zakresie kompletności i poprawności ich wypełnienia. W przypadku, gdy pozycje formularzy umożliwiały analizę porównawczą (rok do roku), badany był również

³⁵ Badanie realizowane przez GGK 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.).

postęp realizacji cyfryzacji materiałów kartograficznych (map ewidencyjnych) oraz poprawy jakości danych ewidencyjnych.

Od 2020 r. Inspekcja przekazywała do II Wicewojewody miesięczne sprawozdania z wykonywanych zadań, które zawierały informacje dotyczące: ewentualnych zmian w strukturze organizacyjnej, plan oraz liczbę zrealizowanych spraw w podziale na oddziały oraz raport absencji. Od 2024 r. WIGiK przygotowywała również informacje o bieżącej działalności, w tym o głównych problemach napotykanym we współpracy z samorządami. Informacje takie były sporządzane na polecenie Biura Organizacji, Kadr i Budżetu, Dyrektora Generalnego lub też w celu przedstawienia sprawozdania z działalności w trakcie dyrektoriatów czy spotkań z I Wicewojewodą.

(akta kontroli tom III str. 59-75, 97-100, 228-254)

2.4. Na podstawie procedury Zasady i tryb zarządzania ryzykiem w LUW³⁶, dokonywano analizy mającej na celu ocenę realizacji celów i zadań ujętych w Planie Działalności Urzędu. Po przedłożeniu wydziałowych rejestrów ryzyka przez poszczególne komórki organizacyjne, przeprowadzana jest analiza oraz sporządzany zbiorczy rejestr obejmujący zestawienie podzadań określonych w budżecie w układzie zadaniowym wraz z przypisanymi im miernikami wskazującymi stopień realizacji celów oraz ich planowanymi wartościami.

Zgodnie z ww. procedurą Inspekcja przekazywała do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za koordynowanie działań i prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej dwa razy do roku Wydziałowy rejestr ryzyka, zawierający identyfikację ryzyka, ocenę jego istotności oraz określenie rodzaju reakcji na ryzyko i podjętych w tych obszarach działań. WIGiK identyfikowała ryzyka: nieprzestrzeganie prawa przez jednostki administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz jednostki wykonawstwa geodezyjnego, nieprawidłowe przeprowadzenie kontroli, niespójność obowiązujących przepisów prawa, nieprawidłowości w prowadzeniu państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Określano również czynniki wywołujące poszczególne ryzyka, ocenę wpływu, prawdopodobieństwo wystąpienia i poziom istotności oraz reakcję na ryzyko, wskazując planowane i podjęte działania mające na celu ograniczenie skutków jego materializacji.

W podzadaniu 7.3.1. jako miernik realizacji zadań przez WIGiK przyjęto stosunek liczby decyzji administracyjnych uchylonych w trybie nadzoru przez Głównego Geodetę Kraju do liczby decyzji wydanych w I instancji przez LWINGiK. Zakładana wartość docelowa miernika na koniec roku wynosiła 2/15. W działaniu 7.3.1.1. jako miernik przyjęto stosunek liczby decyzji administracyjnych uchylonych w ramach nadzoru LWINGiK do ogólnej liczby decyzji wydanych przez organy I instancji – starostów. Wielkość celowa ww. miernika wynosiła 1% (40/4000). Zgodnie z Procedurą planowania i wykonywania budżetu Wojewody Lubelskiego³⁷ obszary, w których nie są osiąganymi zaplanowane wartości mierników uwzględniające odchylenia +/- 5% oraz odchylenia wykonania wydatków +/- 5% od przeciętnego wskaźnika na półrocze i każdego odchylenia na koniec roku budżetowego, podlegają szczególnej analizie, wraz ze wskazaniem przyczyn tej sytuacji. Inspekcja w tym celu przekazywała do wydziału właściwego ds. budżetu Wojewody załącznik dotyczący wykonania budżetu i mierników w układzie zadaniowym za dany rok budżetowy stanowiący uzasadnienie odchylenia wartości uzyskanego miernika.

Wojewoda wyjaśnił, że z doświadczeń Inspekcji wynika, że największą liczbę decyzji organy wydają w obszarze ewidencji gruntów i budynków, co oznacza, że poziom wspomnianego miernika może odzwierciedlać prawidłowość realizacji zadań przez

³⁶ Załącznik do zarządzenia nr 43 Wojewody Lubelskiego z 3 lutego 2023 r.

³⁷ Załącznik do zarządzenia nr 209 Wojewody Lubelskiego z 20 października 2014 r.

starostów w zakresie EGiB. W ramach rejestru ryzyka nie prowadzi się oceny działalności starostów w formie osiągnięcia odpowiedniego poziomu stosownego miernika, jednakże jest to element opisowy wynikający z czynników ryzyka, tj.: braku wykwalifikowanej kadry w administracji geodezyjnej i kartograficznej, w szczególności brak obsadzenia stanowiska Geodety Powiatowego i Kierownika Powiatowych Ośrodków Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej; braku uczestnictwa pracowników administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych w szkoleniach zewnętrznych; niedostateczna ilość pracowników (wakaty); brak uregulowań prawnych lub niespójność obowiązujących przepisów prawa w zakresie geodezji i kartografii; brak wystarczającej ilości środków finansowych na informatyzację zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz utrzymanie baz danych w aktualności.

W latach 2019-2024 w LUW nie przeprowadzano audytu i kontroli wewnętrznych dotyczących nadzoru nad działalnością starostów w obszarze EGiB oraz realizacji zadań przez WIGiK. Wojewoda poinformował, że Zespół Audytu Wewnętrznego nie przeprowadzał w okresie 2019-2024 zadań audytowych w zakresie prawidłowości wykonywania przez LWIGiK w imieniu Wojewody nadzoru nad zadaniem zleconym. Wyjaśnił, że realizowano zadania audytowe na podstawie sporządzanego corocznie planu audytu, zatwierdzanego przez Kierownika jednostki. Plan sporządza m.in. na podstawie analizy ryzyka, informacji uzyskanych od wydziałów oraz priorytetów kierownictwa Urzędu. Działalność WIGiK była przedmiotem czynności doradczej w 2020 r., ale w zakresie funkcjonowania rzecznika dyscyplinarnego ds. geodezji i kartografii. W latach 2019-2023 planowano przeprowadzenie kontroli wewnętrznych w Urzędzie. Jednakże w okresie 2019-2022 odstąpiono, za zgodą Dyrektora Generalnego, od ich przeprowadzenia. Wpływ na to miała realizacja przez oddział organizacji kontroli, analiz i skarg WPNiK dodatkowych zadań, w tym m.in. zwalczania na terenie woj. lubelskiego stanu epidemii, wprowadzeniem stanu wyjątkowego na granicy Polsko-Białoruskiej, a następnie wprowadzeniem czasowego zakazu przebywania w strefie nadgranicznej przyległej do granicy RP oraz konfliktem zbrojnym na terenie Ukrainy. Powyższe odstępienia były także spowodowane, w okresie epidemii, zachowaniem zasad bezpieczeństwa i ograniczeniami w związku z rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej COVID-19.

(akta kontroli tom III str. 59-92, 101-189)

2.5. WIGiK identyfikowała w ramach podzadania 7.3.1 i działania 7.3.1.1 *Nadzór i kontrola w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii* ryzyko nieprawidłowego przeprowadzenia kontroli. Poziom istotności tego ryzyka określono jako wysoki, tj. wymagający podjęcia działań zmierzających do jego ograniczenia. Działania te polegały m.in. na organizacji oraz udziale w szkoleniach specjalistycznych, konferencjach i seminariach, zatrudnieniu nowych pracowników, przyznawaniu dodatków zadaniowych, zakupie nowych wersji specjalistycznego oprogramowania oraz zestawów komputerowych.

Nie określono natomiast mierników wykazujących stopień osiągnięcia założeń kontrolnych w obszarze EGiB. Wojewoda wyjaśnił, że po przedłożeniu wydziałowych rejestrów ryzyka przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu, w tym WIGiK, przeprowadzana jest analiza oraz sporządzany zbiorczy rejestr obejmujący zestawienie podzadań określonych w budżecie Urzędu w układzie zadaniowym wraz z przypisanymi im miernikami określającymi stopień realizacji celów oraz ich planowanymi wartościami. Nie odniósł się natomiast do przyczyn nieokreślenia mierników w zakresie zadań kontrolnych w obszarze EGiB.

W 2020 r. GGK przeprowadził kontrolę sprawdzającą realizację zaleceń z 2018 r.³⁸, której przedmiotem były zadania Inspekcji³⁹. Pozytywnie oceniono prowadzenie postępowań skargowych, administracyjnych i kontrolnych, stwierdzono uchybienie w zakresie realizacji postępowania wyjaśniającego - znaczny upływ czasu od stwierdzenia nieprawidłowości do wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania.

(akta kontroli tom III str. 30-85)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Wojewody w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Kontrole realizacji zadania zleconego, prowadzone z upoważnienia Wojewody przez LWINGiK, pozwalały na ustalenie jakości wykonywania tego zadania przez starostów. Podmioty typowane do kontroli były wskazywane na podstawie analizy ryzyka, a w przypadkach, w których negatywnie oceniono działalność przeprowadzano kontrole sprawdzające. Zagadnienia związane z nadzorem nad zadaniem zleconym starostom zostały objęte elementami kontroli zarządczej. Inspekcja systematycznie identyfikowała ryzyka w obszarze EGiB, oceniała ich istotność oraz podejmowała działania ograniczające wpływ tych ryzyk na realizację celów LUW. Określone w Urzędzie mierniki pozwalały na ocenę działalności Inspektora oraz starostów w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, w tym dotyczących zagadnień związanych z EGiB.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie. 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.

Lublin, dnia 16 października 2024 r.

Kontrolerzy:

Blanka Wasilewska

Doradca prawny

/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch

/podpisano elektronicznie/

Paweł Szafran

Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

³⁸ Pismo z 6 sierpnia 2018 r.

³⁹ Szczegółowy zakres kontroli dotyczył prowadzenia postępowań: skargowych (art. 7b ust. 1 uPgik); wyjaśniających (art. 7b ust. 1 uPgik); administracyjnych (art. 7b ust. 2 uPgik); kontrolnych (art. 7b ust. 2 uPgik).