



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.11.1.2024

Pan
Marek Cebula
Wojewoda Lubuski
ul. Jagiellończyka 8
66-400 Gorzów Wielkopolski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli Nr KPK-KPO.441.217.2024 z dnia 11 grudnia 2024 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim – Wojewoda Lubuski, ul. Jagiellończyka 8, 66-400 Gorzów Wielkopolski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Cebula – Wojewoda Lubuski od 22 grudnia 2023 r. W okresie od 9 grudnia 2015 do 11 listopada 2019 roku oraz od 15 stycznia 2020 roku do 21 grudnia 2023 roku Wojewodą Lubuskim był Władysław Dajczak. W okresie od 12 listopada 2019 roku do 14 stycznia 2020 roku zadania Wojewody Lubuskiego wykonywał Wicewojewoda Wojciech Perczak.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja i funkcjonowanie Wojewódzkich Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. 2. Działalność merytoryczna (kontrolna) Wojewódzkich Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 (I półrocze).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Krzysztof Hofman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LZG/59/2024 z 8 lipca 2024 r. 2. Tomasz Przybysz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LZG/60/2024 z 8 lipca 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda Lubuski zorganizował system kontroli i nadzoru nad realizacją przez starostów zadania zleconego w obszarze Ewidencji Gruntów i Budynków (dalej: *EGiB*), jednak z uwagi na problemy z zapewnieniem pełnej obsady Wojewódzkiej Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: *WINGiK*) niewłaściwy przepływ informacji oraz brak działań w celu zwiększenia poziomu finansowania ww. zadań w latach 2019-2023 system ten nie był w pełni skuteczny.

Wojewoda – poza nieuzasadnioną akceptacją braku prowadzenia przez Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: *LWINGiK*) kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne – zapewnił rzetelne prowadzenie kontroli, dokonywanie ocen stanu realizacji przez starostów zadań w obszarze EGiB oraz w zakresie stanu realizacji wniosków pokontrolnych, jednak nie zidentyfikował kluczowych barier i problemów w realizacji tych zadań przez powiaty (dwa z lubuskich powiatów w dalszym ciągu nie ukończyło zadań w obszarze utworzenia EGiB, a pozostałe mają zaległości w zakresie modernizacji lub aktualizacji tej bazy).

Mimo posiadanych informacji o niewystarczającym poziomie przekazywanych w ramach dotacji celowych środków finansowych na realizację tych zadań – Wojewoda w latach 2019-2023 nie występował o zwiększenie planu finansowego na te zadania, przez co nie zapewnił m.in. adekwatnego do potrzeb powiatów poziomu finansowania tych zadań.

Także działania podejmowane przez Wojewodę Lubuskiego w ramach systemu kontroli zarządczej związane z nadzorem nad działaniami *LWINGiK* oraz Inspekcji – realizującymi w imieniu Wojewody zadania w zakresie nadzoru nad realizacją zadań w obszarze EGiB przez lubuskie powiaty – nie były w pełni skuteczne i efektywne.

Pozytywnie należy ocenić wystąpienie Wojewody w 2024 roku do Ministra Finansów o zwiększenie zaplanowanych środków na realizację ww. zadań w 2025 roku, a także zadeklarowane w toku kontroli NIK podjęcie działań mających na celu wzmocnienie kontroli zarządczej w ww. obszarze.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja nadzoru Wojewody nad realizacją zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGİB.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 3) statutu Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: LUW)⁴, w strukturze Urzędu Wojewódzkiego funkcjonuje wydzielona komórka organizacyjna - Wojewódzka Inspekcja Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, a zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 2) ww. statutu w Urzędzie działa podlegający bezpośredniemu zwierzchnictwu Wojewody – Lubuski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Według § 24 statutu LUW do zakresu działania WINGiK przypisano realizację zadań Wojewody objętych działami administracji rządowej:

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

(akta kontroli str. 12-19)

W Regulaminie Organizacyjnym LUW⁵ określono m.in., że:

- w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Wojewódzkiego, wydzielono stanowisko i komórki organizacyjne podległe bezpośredniemu zwierzchnictwu Wojewody Lubuskiego, tj. LWINGiK kierującego WINGiK (§ 49 ust.1 pkt 4);
- pracownicy realizujący zadania z zakresu geodezji i kartografii, wchodzący w skład WINGiK, podlegają merytorycznie LWINGiK (§ 68 ust. 6);
- w ramach Delegatury LUW w Zielonej Górze przewidziano samodzielne stanowisko pracy w zakresie geodezji i kartografii (§ 68 ust. 2 pkt 6).

Zgodnie z § 49 ust. 1 pkt 4 ww. Regulaminu w skład WINGiK wchodziły w kontrolowanym okresie następujące komórki i stanowiska:

- LWINGiK;
- wieloosobowe stanowisko ds. kontroli i nadzoru geodezyjnego i kartograficznego;
- stanowisko ds. klasyfikacji i kartografii gleb oraz scalania i wymiany gruntów;
- stanowisko ds. obsługi biurowo-administracyjnej Inspekcji;
- stanowisko ds. planowania i realizacji budżetu spraw organizacyjnych, sprawozdawczości i analiz;
- wieloosobowe stanowisko ds. kontroli i nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w Zielonej Górze;

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Statut nadany zarządzeniem Wojewody Lubuskiego z 26 lutego 2016 roku w sprawie nadania statutu Lubuskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Gorzowie Wlkp.

⁵ Regulamin Organizacyjny LUW wprowadzony Zarządzeniem Wojewody Lubuskiego z dnia 11 maja 2016 r.

- Rzecznik Dyscyplinarny w postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii⁶;
- Wojewódzka Komisja Dyscyplinarna dla osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii⁷.

Ponadto w ww. Regulaminie określono, że w celu zapewnienia koordynacji i współpracy z Inspekcją w strukturze Urzędu wiodący jest Wydział Gospodarki Nieruchomościami.

(akta kontroli str. 20-76)

Wojewoda Lubuski upoważnił LWINGiK⁸ do załatwiania spraw w imieniu Wojewody m.in. w następującym zakresie:

1. zawiadamiania kierownika jednostki kontrolowanej lub przedsiębiorcy wykonującego prace geodezyjne lub prace kartograficzne o planowanych kontrolach w trybie zwykłym wykonywanych zgodnie z planem kontroli, a także kontrolach doraźnych w trybie uproszczonym;
2. udzielania i przedłużania upoważnień do przeprowadzania kontroli zgodnie z planem kontroli, a także do kontroli doraźnych;
3. występowania do organów, jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców o udostępnienie dokumentów, które są niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli;
4. występowania do kierownika jednostki kontrolowanej lub przedsiębiorcy wykonującego prace geodezyjne lub prace kartograficzne, o udostępnienie dokumentów, materiałów i informacji dotyczących ich działalności;
5. podpisywania i przekazywania kierownikowi jednostki kontrolowanej projektu wystąpienia pokontrolnego wraz z pouczeniem o prawie do zgłaszania umotywowanych zastrzeżeń oraz przekazywania przedsiębiorcy protokołu kontroli podpisanego przez kierownika jednostki kontrolującej;
6. rozpatrywania sprzeciwu przedsiębiorcy na podjęcie i wykonywanie czynności kontrolnych oraz wydawanie postanowienia w tym zakresie;
7. podpisywania sprawozdań z kontroli i przekazywania ich kierownikowi jednostki kontrolowanej;
8. przedłużania na czas oznaczony, na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej, terminu zgłaszania zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego;
9. dokonywania sprostowań błędów pisarskich i innych oczywistych omyłek w projekcie wystąpienia pokontrolnego lub w protokole kontroli;
10. decydowania o załączeniu oświadczenia byłego kierownika jednostki kontrolowanej do wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1367-1369)

Według – ustalonego przez Dyrektora Generalnego LUW – Regulaminu wewnętrznego WINGiK⁹ całokształtem WINGiK kieruje LWINGiK, natomiast w ramach właściwości rzeczowej WINGiK i ustalonego przez Wojewodę oraz Dyrektora Generalnego LUW upoważnienia, LWINGiK odpowiada przed Wojewodą

⁶ Stanowisko wprowadzone Zarządzeniem Wojewody Lubuskiego z dnia 22 maja 2019 roku.

⁷ Komórka utworzona Zarządzeniem Wojewody Lubuskiego z dnia 22 maja 2019 roku i wykreślona ze struktury WINGiK zarządzeniem Wojewody Lubuskiego z dnia 13 stycznia 2020 roku. Komisja figuruje w strukturze LUW jako komórka podległa bezpośrednio Wojewodzie Lubuskiemu.

⁸ Upoważnienie Wojewody Lubuskiego z dnia 11 maja 2017 roku.

⁹ Regulamin wewnętrzny WINGiK ustalony Zarządzeniem Dyrektora Generalnego LUW Nr 30 z 19 listopada 2018 roku.

i Dyrektorem Generalnym LUW za należyte wykonywanie zadań i sprawną organizację pracy WINGiK. Zgodnie z § 7 ust. 5 ww. Regulaminu LWINGiK odpowiadał za zorganizowanie prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli oraz nadzór nad skutecznością jego działania. Ponadto w okresie objętym kontrolą w Inspekcji stosowano metodykę kontroli przekazywaną corocznie przez w Głównego Geodetę Kraju (dalej GGK).

W czasie nieobecności LWINGiK wszystkie czynności jemu przypisane wykonuje w ramach zastępstwa wskazany przez niego pracownik WINGiK¹⁰, a zakres zastępstwa ustala w formie pisemnej LWINGiK.

LWINGiK w kontrolowanym okresie nie przekazywał swoich uprawnień w zakresie kontroli i nadzoru innym pracownikom LUW.

(akta kontroli str. 68-110, 918-942)

Każdemu z pracowników WINGiK Dyktor Generalny LUW zatwierdził opis stanowiska pracy opracowany i podpisany przez LWINGiK.

(akta kontroli str. 111-194)

W latach 2019-I półrocze 2024 r. w WINGiK zatrudnionych było sześciu pracowników włącznie z LWINGiK (pięciu w oparciu o umowę o pracę, a LWINGiK w oparciu o powołanie Wojewody Lubuskiego), co stanowiło dwie trzecie stanu etatowego Inspekcji ogółem.

Wyższe wykształcenie geodezyjne posiadało pięciu pracowników WINGiK (w tym LWINGiK), a czterech z nich posiadało także uprawnienia zawodowe w zakresie geodezji i kartografii¹¹ (w tym LWINGiK).

Trzech pracowników realizowało czynności w ramach komórki ds. kontroli i nadzoru zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Jeden z pracowników zatrudniony był na stanowisku ds. planowania i realizacji budżetu, spraw organizacyjnych, sprawozdawczości i analiz, a jeden na stanowisku ds. obsługi biurowo-administracyjnej WINGiK.

Trzy nieobsadzone stanowiska dotyczyły komórki ds. kontroli i nadzoru zasobu geodezyjnego i kartograficznego, przy czym w kontrolowanym okresie LWINGiK sześciokrotnie podejmował próby przeprowadzenia naboru na stanowisko ds. kontroli i nadzoru zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹². W żadnym z przeprowadzonych naborów nie wpłynęła ani jedna oferta.

(akta kontroli str. 111-232)

W latach 2019-2023 informacje dotyczące stanu zatrudnienia w Inspekcji, LWINGiK przekazywał do Wydziału Kontroli i Nadzoru LUW w formie rocznych sprawozdań, gdzie wykazywano m.in. liczbę wykorzystanych etatów.

Ponadto 31 stycznia 2024 roku LWINGiK w zestawieniu danych i informacji o pracy i stanie kadrowym WINGiK poinformował Wojewodę Lubuskiego, że aktualna obsada kadrowa Inspekcji wynosi 60% stanu wymaganego dla prawidłowej realizacji zadań¹³, a poziom środków finansowych na realizację zadań, szczególnie powiatowej administracji geodezyjnej, jest niewystarczający.

(akta kontroli str. 943-954, 1354-1357)

¹⁰ W badanym okresie był to pracownik posiadający wykształcenie wyższe geodezyjne oraz wymagane uprawnienia zawodowe.

¹¹ Trzech pracowników WINGiK posiadało uprawnienia geodezyjne w zakresie 1 i 2 w rozumieniu art. 43 Pgik, a LWINGiK posiadał uprawnienia zawodowe w zakresach 1, 2 i 4.

¹² Nabory ogłaszano: 3 lipca, 11 sierpnia oraz 21 sierpnia 2020 roku (trzy nabory), 8 lipca 2021 roku (jeden nabór), 2 września i 18 października 2023 roku (dwa nabory).

¹³ LWINGiK oszacował, że stan osobowy WINGiK powinien wynosić co najmniej dziesięciu pracowników.

Wojewoda Lubuski wyjaśnił, że *Stanowiska w WINGiK, na których istnieją obecnie wakaty są stanowiskami, na których niezbędne jest posiadanie wykształcenia magisterskiego geodezyjnego, specjalistycznych uprawnień zawodowych do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii oraz minimum 4-letniego doświadczenia zawodowego, w tym 3 lat w wykonawstwie geodezyjnym. Wobec tak specjalistycznych wymogów, stanowiska te zostały w 2023 r. objęte podwyżką wynagrodzeń w ramach podziału środków z rezerwy przeznaczonych na zwiększenie wynagrodzeń dla kluczowych merytorycznie specjalistów.*

(akta kontroli str. 1426-1436)

Pomimo ww. działań podjętych przez Wojewodę Lubuskiego¹⁴, również w żadnym z dwóch naborów przeprowadzonych we wrześniu i październiku 2023 roku nie wpłynęła żadna oferta.

(akta kontroli str. 198-207, 1092, 1100, 1426-1436)

Kontrole na podstawie upoważnienia Wojewody realizował w kontrolowanym okresie LWINGiK. Były one realizowane przez pracowników WINGiK dających należyta rękojmię wykonywania czynności kontrolnych z racji posiadanej wiedzy oraz doświadczenia w dziedzinie geodezji i kartografii. Wystąpienia pokontrolne z kontroli problemowych były podpisywane przez Wojewodę Lubuskiego, natomiast sprawozdania z kontroli uproszczonych dotyczących badania stanu realizacji wniosków pokontrolnych po kontrolach problemowych podpisywał LWINGiK z upoważnienia Wojewody Lubuskiego¹⁵.

(akta kontroli str. 111-112, 235-763)

Wojewoda Lubuski w kontrolowanym okresie zatwierdzał przygotowane przez LWINGiK i uzgodnione z GGK roczne plany kontroli w obszarze nadzoru nad realizacją przez starostów zadań z zakresu geodezji i kartografii, w tym dotyczących EGiB. Plany te obejmowały wyłącznie tematy priorytetowe wskazywane przez GGK.

W planach kontroli ujęte były kontrole problemowe obejmujące m.in. problematykę EGiB oraz realizowane w trybie uproszczonym kontrole sprawdzające wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych po kontrolach problemowych zrealizowanych w latach wcześniejszych¹⁶. Zatwierdzane przez Wojewodę Lubuskiego roczne plany kontroli obejmowały jedynie kontrole organów administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzących EGiB, natomiast nie uwzględniały kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne, do czego zobowiązywał art. 9 ust. 2 i 3 ustawy *Prawo Geodezyjne i Kartograficzne*¹⁷ (dalej: *Pgik*). W konsekwencji w okresie objętym kontrolą LWINGiK nie przeprowadzał kontroli ww. podmiotów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” obszaru drugiego.

Na lata 2019-2024 zaplanowano do przeprowadzenia w organach administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzących EGiB oraz pozostałych (Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego) łącznie 36 kontroli (24 problemowych, 12 sprawdzających)¹⁸.

¹⁴ Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników WINGiK wzrosło z poziomu 7.518 zł w 2022 roku do poziomu 9.533 zł na koniec 2023 roku.

¹⁵ Zgodnie z pismem Głównego Geodety Kraju z 1 września 2015 r. znak NG-NiK.920.12.2015.JP jako kierownika jednostki kontrolującej uznawano Wojewodę Lubuskiego.

¹⁶ Z kontroli sprawdzających wykonanie zaleceń pokontrolnych sporządzane były sprawozdania podpisywane przez LWINGiK z upoważnienia Wojewody Lubuskiego.

¹⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U z 2024 r. poz. 1151, ze zm.).

¹⁸ Na rok: 2019 – 5 w trybie zwykłym, 2 w trybie uproszczonym, 2020 – 4 zwykle i 3 uproszczone, 2021 – 2 zwykle, 2 uproszczone, 2022 – 4 zwykle, 3 uproszczone, 2023 – 5 zwykłych, 2 uproszczone, 2024 – 4 zwykle, 2 uproszczone.

Do 30 czerwca 2024 r. przeprowadzono łącznie 34 planowe kontrole¹⁹ (dwie kontrole zaplanowano na II poł. 2024 r.) oraz dwie kontrole doraźne nieuwjęte w planach kontroli²⁰ (co szerzej opisano w obszarze drugim niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 769-917, 1214-1220)

Dobór jednostek samorządu terytorialnego (dalej: *jsf*). do kontroli wynikał m.in. ze skarg, które wpływały do Wojewody Lubuskiego lub LWINGiK, a także oceny stanu opóźnień w realizacji zadań nałożonych na powiaty. Stan realizacji przez powiaty zadań, w tym jakość prowadzonych baz danych, znajdował odzwierciedlenie w składanych przez starostów corocznych sprawozdaniach statystycznych – „Sprawozdania o powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym”.

LWINGiK dokonywał w badanym okresie przeglądu wyników wszystkich kontroli, co pozwalało na typowanie jednostek wymagających zwiększenia działań nadzorczych i kontrolnych. Wyniki kontroli LWINGiK były publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej LUW.

(akta kontroli str. 815-917, 967-969, 1073-1111, 1358-1366, 1370-1396)

Wojewoda Lubuski wyjaśnił, że zgodnie z art. 6a ust. 2 *Pgik LWINGiK wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje służby geodezyjnej i kartograficznej określone w ww. ustawie i przepisach odrębnych*. Dodał, że przy doborze jednostek do kontroli istotne było, żeby wszystkie powiaty były skontrolowane w danej tematyce kontroli, dlatego w poszczególnych latach zmieniano kontrolowane powiaty.

(akta kontroli str. 1370-1374)

W odniesieniu do innych niż kontrole działań Wojewody Lubuskiego w obszarze nadzoru nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu EGIB – Wojewoda Lubuski wskazał, że: *LWINGiK co roku podejmował spotkania szkoleniowe z przedstawicielami powiatów (dwa razy w roku). Dodatkowo LWINGiK brał udział w spotkaniach organizowanych przez starostwa, na których udzielał odpowiedzi na zapytania kierowane przez przedstawicieli powiatów*.

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

(akta kontroli str. 1112-1211)

Wojewoda Lubuski w kontrolowanym okresie nie rozpatrywał skarg związanych z obszarem EGIB. Zadanie to przypisano WINGiK. Skargi wpływały do LWINGiK, który rozpatrzył łącznie 21 skarg związanych z obszarem EGIB. W jednej z ww. spraw LWINGiK udzielał odpowiedzi w imieniu Wojewody Lubuskiego. W ww. sprawach LWINGiK kierował pisma do organów, których dotyczyły zaskarżone działania wskazując na potrzebę ich ponownego rozpatrzenia. Informacje te wykorzystywano także przy planowaniu działań kontrolnych. I tak:

- do kontroli w trybie uproszczonym w 2022 r. zakwalifikowano Starostwo Powiatowe w Nowej Soli z uwagi na skargę GK.1410.4.2021;
- do kontroli w trybie zwykłym (problemowa) w planie kontroli na rok 2024, w ślad za skargami na jakość danych geodezyjnych dotyczących prawidłowości

¹⁹ Dwie kontrole ujęte w planie na 2024 r. wg stanu na 31.06.2024 r. nie zostały zakończone – LWINGiK oczekiwał na upływ terminu do wniesienia przez kierownika jednostki kontrolowanej ewentualnych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

²⁰ Kontrola z 2022 r. znak GK.431.2.1.2022 dotycząca sprawdzenia poprawności przyjmowania do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyników zgłoszonych prac geodezyjnych, o którym mowa w art. 12b *Pgik* oraz kontrola z 2024 r. - znak GK.431.2.2024 dotycząca sprawdzenia realizacji zadania dotyczącego wdrożenia układu wysokościowego PL EVRF2007-NH na obszarze miasta Zielona Góra.

prowadzenia baz danych zakwalifikowano Starostwo Powiatowe we Wschowie (skargi: GK.1410.1.2023, GK.1410.4.2023, GK.1410.5.2023) oraz Starostwo Powiatowe w Żarach (skarga GK.1410.7.2023).

(akta kontroli str. 967-969, 1346-1353, 1360-1361)

W zakresie uregulowań wewnętrznych dotyczących nadzoru Wojewody nad działaniami LWINGiK oraz Inspekcji w badanym okresie obowiązywało Zarządzenie Wojewody Lubuskiego z dnia 9 czerwca 2016 r.²¹ oraz § 10 i załącznik Nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego LUW, w którym jako wydział wiodący w zakresie zapewnienia koordynacji współpracy z WINGiK wskazano Wydział Gospodarki Nieruchomościami LUW.

(akta kontroli str. 24, 32, 764-765)

Realizacja działań nadzorczych i kontrolnych Wojewody nad działalnością LWINGiK oraz Inspekcji została szerzej opisana w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

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

(akta kontroli str. 1212, 1438-1439)

Informacje o wysokości środków finansowych niezbędnych dla realizacji przez starostów zadań z zakresu geodezji i kartografii Wojewoda Lubuski uzyskiwał z WINGiK, po uprzednim przekazaniu informacji o przyjętych przez Ministra Finansów limitach wydatków na dany rok budżetowy. W uzasadnieniach do projektu budżetu państwa na dany rok wskazywane były rodzaje zadań jakie miały być sfinansowane w ramach planowanej kwoty wydatków na dotacje celowe dla lubuskich powiatów. Zadania te obejmowały m.in. prowadzenie, aktualizacje i modernizacje EGIB. Na drukach planistycznych podawano łączne kwoty planowanych wydatków bez ich rozbicia na poszczególne zadania. Zawarte w drukach planistycznych kwoty nie odzwierciedlały całkowitych potrzeb lubuskich jst. Wojewoda łącząc funkcję dysponenta środków budżetowych i sprawującego nadzór nad realizacją zadań przez lubuskie jst nie zapewnił adekwatnej do potrzeb samorządów wysokości środków finansowych na te zadania, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1212-1213, 1229-1250, 1444-1498)

Również zasady podziału środków na dotacje celowe dla jst realizujących zadania z zakresu geodezji i kartografii w imieniu Wojewody Lubuskiego wykonywał LWINGiK, który posiadał szczegółowe informacje na temat zakresu realizowanych przez poszczególne samorządy zadań. LWINGiK stosował opracowany przez siebie algorytm podziału środków, który oparty był na danych historycznych z realizacji zadań w minionym roku budżetowym. Algorytm ten nie uwzględniał planowanych przez samorządy zadań w kolejnym roku budżetowym, na który planowany był podział

²¹ Zarządzenie Wojewody Lubuskiego z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie zasad współpracy Wojewody Lubuskiego z organami rządowej administracji zespolonej w województwie – zarządzenie to wydano na podstawie art. 17 i art. 51 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

środków, natomiast „premiował” powiaty realizujące większą liczbę działań w ramach nałożonych na nie zadań. Informacje o wykorzystaniu środków z dotacji przekazanych powiatom na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii LWINGiK przekazywał do Wydziału Budżetu i Finansów LUW w ramach corocznych sprawozdań.

LWINGiK wyjaśnił, że *Kwestie kompletności materiałów zasobu geodezyjnego w poszczególnych powiatach i jego jakość spowodowała że koszty realizacji tego samego zadania były znacznie zróżnicowane. W roku 2017 podjęto próbę zmiany tego algorytmu. Zaproponowano nowy sposób podziału środków, który w większym stopniu dowartościowałby powiaty mające zaległości w realizacji zadań kosztem powiatów mających dotychczas większy udział w środkach. Ocena jakości zasobu determinowała poziom dofinansowania poszczególnych powiatów. Napotkało to na duży opór starostów. Z uwagi na centralnie (przez GUGiK) opracowywany aktualnie katalog czynności i normowania pracy w realizacji zadań przez geodezję na szczeblu powiatowym²², obecnie nie przewiduję zmian w sposobie podziału środków na poszczególne powiaty. Centralne opracowanie pozwoli na jednolite podejście do podziału środków na te zadania. Dostrzegam, że nie rozwiąże to problemów powiatów, które mają duże braki i opóźnienia w tworzeniu baz danych i e-usług, (w tym związanych z EGiB – dopisek kontrolera). Być może szansą dla tych powiatów byłoby wejście w projekty współfinansowane ze środków unijnych np. w ramach projektu FERC.*

(akta kontroli str. 1251-1345, 1499-1503)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Lubuski jako dysponent środków budżetowych na dotacje celowe w rozdziale 71012 (zadania z zakresu geodezji i kartografii) nie zapewnił przekazywania jst dotacji w wysokościach zapewniających realizację tych zadań, co stanowiło naruszenie art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²³.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2019-2023 przekazano odpowiednio: 55,32%²⁴, 51,41%²⁵, 50,29%²⁶, 44,59%²⁷, 32,82%²⁸ kwot oszacowanych przez jst potrzeb w tym zakresie. Brak odpowiednich środków skutkował niepełną realizacją przez lubuskie jst zadań z zakresu geodezji i kartografii, na co wskazują w szczególności wyniki kontroli LWINGiK w lubuskich jst, a także wyniki monitoringu stanu utworzenia baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2, 3, 10 i 12 Pgik (co opisano w obszarze drugim niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli: str. 1213, 1245-1250, 1306-1323, 1504-1506)

Dyrektor Wydziału Budżetu i Finansów LUW z upoważnienia Wojewody Lubuskiego wyjaśniła, że *Kwoty przyjmowane w pierwotnym planie wydatków w rozdziale 71012 kalkulowane były corocznie w ramach limitu przekazanego przez Ministra Finansów oraz ściśle według wytycznych przekazywanych w pismach limitowych przez niego przekazywanych. Zgodnie z zapisami „Procedury określającej sposób opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej w układzie tradycyjnym i zadaniowym, dokonywania zmian w planie wydatków oraz monitoringu realizacji budżetu Wojewody Lubuskiego” (Zarządzenie Wojewody Lubuskiego z dnia*

²² Opracowywany od 2023 roku przez GGK i Podlaski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego katalog czynności w realizacji zadań przez powiaty wraz z miernikami i określoną wartością realizacji czynności.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 356, ze zm.

²⁴ W roku 2019 zapotrzebowanie jst. oszacowano na 8.736 tys. zł, przekazane dotacje wyniosły 4.833 tys. zł.

²⁵ W roku 2020 zapotrzebowanie jst. oszacowano na 9.962 tys. zł, przekazane dotacje wyniosły 5.121 tys. zł.

²⁶ W roku 2021 zapotrzebowanie jst. oszacowano na 10.313 tys. zł, przekazane dotacje wyniosły 5.186 tys. zł.

²⁷ W roku 2022 zapotrzebowanie jst. oszacowano na 11.857 tys. zł, przekazane dotacje wyniosły 5.287 tys. zł.

²⁸ W roku 2023 zapotrzebowanie jst. oszacowano na 16.476 tys. zł, przekazane dotacje wyniosły 5.407 tys. zł.

30 listopada 2021 r.) ostateczny podział kwot dotacji na poszczególne starostwa dokonywany był przez Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora, który ma szczegółową wiedzę o potrzebach powiatów.

(akta kontroli: str. 1504)

Lubuski Inspektor wyjaśnił, że: Corocznie informacja o wykonaniu planu finansowego przekazywana była do Wydziału Budżetu i Finansów LUW i w tych sprawozdaniach w końcowej części wskazywano, że plany wydatków są w pełni realizowane, natomiast środki na realizację zadań samorządowych są niewystarczające. Odrębnych wystąpień o zwiększenie tych środków nie było. Jedynie na roboczych spotkaniach z Wojewodą Lubuskim problem ten był sygnalizowany jednak nie podjęto w tym zakresie działań w kierunku zwiększenia planu finansowego.

(akta kontroli: str. 1499-1502)

Wojewoda Lubuski wyjaśnił, że: W praktyce wojewoda posiada ograniczone możliwości zwiększania planu wydatków. Dysponuje rezerwą, która przeznaczona jest na finansowanie nieprzewidzianych zadań (przykładowo w bieżącym roku dofinansowanie zadań jst, które poniosły koszty w trakcie akcji powodziowej). W bieżącym roku (wzorem lat ubiegłych) wraz z materiałami planistycznymi dotyczącymi budżetu na lata 2025-2028 przekazano zestawienie zadań niezabezpieczonych limitem wydatków na rok 2025. WINGiK zgłosił zadanie pn. Założenie i prowadzenie w systemie teleinformatycznym bazy danych, obejmujące zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2, 3, 10 i 12 Pgik wraz z kwotą w wysokości 2.379 tys. zł. Niestety Ministerstwo Finansów nie uwzględniło tego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025.

(akta kontroli: str. 1426-1436)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda Lubuski zorganizował wprawdzie nadzór nad realizacją przez starostów zadań zleconych z obszaru EGiB – upoważniając LWINGiK do działania w jego imieniu, jednakże nie podejmował do 2024 roku działań w celu zapewnienia adekwatnego do potrzeb powiatów poziomu finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii, w tym w obszarze EGiB. Mimo posiadanych informacji o niewystarczającym poziomie przekazywanych w ramach dotacji celowych środków finansowych na realizację tych zadań – Wojewoda w latach 2019-2023 nie występował o zwiększenie planu finansowego na te zadania. Jako prawidłowe należy ocenić działania podjęte w 2024 r. przez Wojewodę Lubuskiego w celu raportowania i przekazywania do Ministra Finansów informacji o brakach finansowych i niezabezpieczonych zadaniach realizowanych przez jst w ramach zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii (w tym EGiB).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Kontrole realizacji przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – prowadzenia i modernizacji EGiB Wojewoda Lubuski realizował za pośrednictwem pracowników WINGiK. Na podstawie zatwierdzonych przez Wojewodę Lubuskiego rocznych planów kontroli - w latach 2019-2024 (I półrocze) - zrealizowano łącznie 34 kontrole²⁹, w tym 22 problemowe w trybie zwykłym oraz 12 w trybie uproszczonym - sprawdzających wykonanie zaleceń pokontrolnych.

²⁹ Dwie kontrole ujęte w planie kontroli na 2024 rok zaplanowano na II półrocze 2024 roku.

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

(akta kontroli str. 769-814, 1216-1218, 1221-1228)

Analiza wybranych kontroli³⁰ przeprowadzonych przez pracowników Inspekcji wykazała, że:

- kontrole problemowe obejmowały zagadnienia dotyczące m.in. modernizacji EGiB, jej aktualizacji, procesu cyfryzacji Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, procesu wdrożenia układu wysokościowego, stanu e-usług w zakresie udostępniania danych dla obywateli, stanu e-usług obsługi narad koordynacyjnych, stanu cyfryzacji dokumentów archiwalnych oraz bieżącej cyfryzacji operatów otrzymywanych od wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych³¹,
- wystąpienia pokontrolne z przeprowadzonych kontroli problemowych zawierały szczegółowy opis wszystkich stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości i były podpisane przez Wojewodę Lubuskiego³², natomiast sprawozdania z kontroli prowadzonych w trybie uproszczonym, tj. kontroli sprawdzających wykonanie zaleceń pokontrolnych i kontroli doraźnych podpisywane były przez LWINGiK z upoważnienia Wojewody Lubuskiego,
- wyniki badania pięciu kontroli sprawdzających (dotyczące wykonania zaleceń pokontrolnych) w większości przypadków wykazywały brak lub niepełny zakres ich realizacji przez jednostki kontrolowane. W żadnej z objętych badaniem kontroli sprawdzających nie zrealizowano wszystkich zaleceń pokontrolnych. W pełni zrealizowano odpowiednio 2 z 14, 2 z 7, 2 z 10, 3 z 6 i 3 z 16 zaleceń pokontrolnych. Pozostałe zalecenia pokontrolne zostały częściowo zrealizowane³³ lub nie zostały zrealizowane³⁴.
- wyniki badania sześciu kontroli problemowych wykazały m.in. nieprawidłowości w obszarze EGiB dotyczące braku lub opóźnień w przeprowadzaniu modernizacji EGiB w 3 z 6 kontroli objętych badaniem, niezgodności danych EGiB w 3 z 6 kontroli, braku aktualizacji EGiB w 1 z 6 kontroli. W pojedynczych kontrolach stwierdzano ponadto błędy związane m.in. z brakiem publikacji informacji o przeprowadzonej modernizacji EGiB oraz naruszeniem procedury modernizacji EGiB.

Jako główną przyczynę braku realizacji zaleceń sformułowanych po kontrolach problemowych oraz sprawdzających, jednostki kontrolowane wskazywały problemy kadrowe oraz niewystarczający poziom środków finansowych na ich realizację.

- nie odnotowano przypadków zgłoszenia przez jednostki kontrolowane zastrzeżeń do wyników i ocen zawartych w dokumentach pokontrolnych,

³⁰ Próba objęto 6 kontroli problemowych, 5 kontroli sprawdzających wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych po kontrolach problemowych oraz 1 kontrolę doraźną zrealizowaną w 2024 r.

³¹ Kontrole obejmowały również zagadnienia organizacyjno-prawne dotyczące stanu obsady kadrowej komórek realizujących zadania z zakresu geodezji i kartografii, prawidłowość zakresu czynności i wydawanych upoważnień, kwestie dotyczące wykształcenia oraz uprawnień zawodowych osób zatrudnionych w ww. komórkach.

³² Zgodnie z pismem GGK z 1 września 2015 r. znak NG-NiK.920.12.2015.JP, gdzie wskazano, iż kierownikiem jednostki kontrolującej jest Wojewoda Lubuski.

³³ Stopień realizacji zaleceń pokontrolnych wynosił od kilku do kilkudziesięciu procent i dotyczył odpowiednio: 5 z 14, 5 z 7, 4 z 10, 3 z 6, 10 z 16 zaleceń pokontrolnych.

³⁴ W trzech kontrolach nie zrealizowano odpowiednio: 7 z 14, 4 z 10, 3 z 16 zaleceń pokontrolnych.

- po każdej kontroli formułowano lub uzupełniano (w przypadku kontroli sprawdzających) zalecenia pokontrolne. Formułowane oceny wynikały z metodologii opracowanej przez G GK. W przypadku kontroli sprawdzających w dwóch przypadkach wystawiono ocenę negatywną (poniżej 50 % średniej ocen z realizacji zaleceń pokontrolnych), w pozostałych czterech wystawiono ocenę pozytywną z nieprawidłowościami. W przypadku kontroli problemowych w dwóch z sześciu objętych badaniem kontroli wystawiono ocenę negatywną (kontrolowany nie złożył zastrzeżeń), w pozostałych czterech wystawiono ocenę pozytywną z nieprawidłowościami,
- nie wystąpił przypadek nieprzekazania kierownikowi jednostki kontrolowanej zaleceń pokontrolnych.

Ponadto w badanym okresie LWINGiK zbierał i analizował (monitorował) informacje o stanie zaawansowania modernizacji EGiB w poszczególnych lubuskich jst (w latach 2019-2023 w oparciu o informacje roczne, a od 2024 r. w oparciu o informacje kwartalne). Według stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. dwa powiaty nie posiadały w pełni ukończonej bazy EGiB, a pozostałe miały zaległości w zakresie modernizacji lub aktualizacji tej bazy.

(akta kontroli str. 233-763, 769-942, 1375-1410)

Wnioski ze zrealizowanych kontroli były uwzględniane przy formułowaniu planów kontrolnych na kolejne lata. Nie sporządzano natomiast odrębnych analiz pod kątem ustalenia barier i przeszkód w realizacji zadań w obszarze EGiB przez starostów.

Dane sprawozdawcze oraz dane z monitoringu realizacji zadań i wykorzystania dotacji celowych związanych z realizacją zadań w obszarze EGiB analizowane były wyłącznie przez pracowników WINGiK. Wojewoda Lubuski nie sporządzał odrębnych analiz w tym zakresie.

(akta kontroli str. 233-763, 769-942, 1375-1410, 1506)

Poza kontrolami realizowanymi przez pracowników WINGiK oraz działaniami podejmowanymi przez LWINGiK (szkolenia, warsztaty, narady podczas których udzielano odpowiedzi na pytania kierowane przez powiaty), Wojewoda Lubuski nie podejmował odrębnych działań w ramach nadzoru nad realizacją zadań w obszarze EGiB przez starostów.

(akta kontroli str. 1112-1211)

Obszar nadzoru Wojewody Lubuskiego nad realizacją zadań w obszarze EGiB przez starostów lubuskich powiatów nie był w kontrolowanym okresie przedmiotem kontroli wewnętrznych i audytu wewnętrznego LUW.

(akta kontroli str. 1507-1510)

Natomiast na podstawie zarządzeń Dyrektora Generalnego LUW³⁵ w latach 2019-2024 (I półrocze) w WINGiK dwukrotnie przeprowadzono kontrole wewnętrzne. Celem ww. kontroli była ocena właściwej organizacji i funkcjonowania WINGiK, a kontrole obejmowały m.in. kontrolę zakresów czynności pracowników WINGiK, kontrolę terminowości i prawidłowości załatwiania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, kontrolę przestrzegania instrukcji kancelaryjnej, przestrzeganie zasad udzielania zamówień publicznych, prawidłowość ewidencjonowania czasu pracy oraz przestrzeganie zasad ochrony danych. Wyniki ww. kontroli wskazały na zasadniczo prawidłowe funkcjonowanie Inspekcji w skontrolowanych obszarach³⁶.

³⁵ Zarządzenia Dyrektora Generalnego nr 20 z 19 czerwca 2017 r. oraz nr 34 z 30 listopada 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w LUW.

³⁶ Ocena negatywna dotyczyła przestrzegania Instrukcji Kancelaryjnej.

Wojewoda Lubuski w badanym okresie przeprowadził jedną kontrolę, dotyczącą wykonania wybranych zadań wynikających z ustawy Pgik, w zakresie opisanym w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26 stycznia 2023 r. W wyniku przeprowadzonej kontroli Wojewoda uznał, że LWINGiK wykonuje w pełni zadania objęte kontrolą, a kontrolujący nie wnoszą uwag do wypełnienia nałożonych zadań wynikających z ustawy Pgik.

(akta kontroli str. 970-1004, 1370-1374)

Kontrole merytoryczne działalności WINGiK i LWINGiK przeprowadził natomiast dwukrotnie w badanym okresie GGK³⁷. Przedmiotem tych kontroli zostały objęte zadania, należące zgodnie z art. 7b ust. 1 pkt 2 Pgik, do obowiązków LWINGiK, działającego w imieniu Wojewody Lubuskiego. GGK w przypadku pierwszej kontroli³⁸ ocenił kontrolowaną działalność jako pozytywną z nieprawidłowościami i sformułował dwa zalecenia pokontrolne dotyczące zmian w Regulaminie Organizacyjnym LUW oraz w Regulaminie wewnętrznym WINGiK – zalecenia zostały zrealizowane, natomiast w przypadku drugiej kontroli³⁹ ocenił kontrolowaną działalność jako pozytywną z uchybieniami i sformułował dwa wnioski pokontrolne (1. zmiany w statucie LUW poprzez wskazanie, że WINGiK stanowi aparat pomocniczy LWINGiK, 2. objęcie starostów stałym monitoringiem), przy czym Wojewoda Lubuski przyjął do realizacji drugi wniosek, natomiast co do pierwszego wniosku przekazał GGK stanowisko o jego bezzasadności (brak podstaw w obowiązujących przepisach prawa⁴⁰).

(akta kontroli str. 1005-1063)

Ponadto składane do Wydziału Kontroli i Nadzoru LUW sprawozdania z działalności WINGiK opiniowane były przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami LUW (nie formułowano jakichkolwiek uwag)⁴¹. Sprawowana przez Wojewodę Lubuskiego kontrola zarządcza nad LWINGiK i WINGiK – realizującymi w imieniu Wojewody Lubuskiego czynności w ramach nadzoru nad działaniami starostów w obszarze EGİB nie była kompletna i wystarczająca, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 943-966)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo przypisania LWINGiK oraz WINGiK zadań związanych z nadzorem nad realizacją przez starostów zadań w obszarze EGİB – funkcjonujący w kontrolowanym okresie system kontroli zarządczej Wojewody Lubuskiego nad sposobem wykonywania ww. zadań – wbrew art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴² nie był w pełni efektywny i skuteczny, gdyż:

- a) nie zapewnił sprawnego przepływu informacji o faktycznych potrzebach finansowych powiatów na terminową i rzetelną realizację zadań w obszarze EGİB; LWINGiK pomimo dysponowania wszystkimi danymi na temat faktycznych

³⁷ Wystąpienie pokontrolne podpisane przez GGK w dniu 19 stycznia 2019 roku z czynności kontrolnych przeprowadzonych w LUW przez zespół kontrolerów GGK (kontrolowano okres od 1 stycznia 2016 do 31 grudnia 2017 r.) oraz wystąpienie pokontrolne podpisane przez GGK w dniu 9 sierpnia 2022 r. z czynności kontrolnych przeprowadzonych przez zespół kontrolerów GGK (kontrolowano okres od 1 stycznia 2021 r. do 11 maja 2022 r.).

³⁸ Wystąpienie pokontrolne GGK z 19 stycznia 2019 roku.

³⁹ Wystąpienie pokontrolne GGK z 9 sierpnia 2022 r.

⁴⁰ Pismo z 8 września 2022 r., GK.1610.1.2022.ABon.

⁴¹ W Wydziale Gospodarki Nieruchomościami LUW tylko jeden pracownik posiadał średnie wykształcenie geodezyjne, jednak nie uczestniczył on w opiniowaniu sprawozdań WINGiK.

⁴² Dz. U. z 2023 r. 1270, ze zm.

potrzeb powiatów – do projektu budżetu LUW podawał niższe od tych potrzeb kwoty – stosownie do limitów wskazywanych przez Ministra Finansów. W konsekwencji w latach 2019-2023 Wojewoda Lubuski nie występował o zwiększenie planu finansowego na te zadania i część lubuskich powiatów⁴³ m.in. z tego powodu nie zrealizowała wszystkich zadań w obszarze EGiB – co potwierdzały także podpisane przez Wojewodę Lubuskiego lub z jego upoważnienia wystąpienia pokontrolne i sprawozdania z kontroli sprawdzających wykonanie zaleceń pokontrolnych.

- b) wskutek zatwierdzenia rocznych planów kontroli WINGiK nie uwzględniających objęcia kontrolami przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne, nie zapewnił realizacji przez LWINGiK kontroli tych podmiotów, co stanowiło naruszenie art. 9 ust. 2 i 3 ustawy Pgik.

(akta kontroli str. 235-763, 774-814, 943-966, 1064-1111, 1504, 1511)

Wojewoda Lubuski wyjaśnił, że: *nadzór Wojewody Lubuskiego w zakresie działań LWINGiK jest realizowany poprzez przekazywanie Wojewodzie sprawozdań z działalności, które opiniowane są przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami, przeprowadzanie kontroli wewnętrznych oraz analizę ryzyka. W Regulaminie Organizacyjnym LUW wprowadzonym zarządzeniem Wojewody Lubuskiego z dnia 11 maja 2016 roku wskazano Wydział Gospodarki Nieruchomościami jako wiodący, zapewniający koordynację współpracy Wojewody z LWINGiK. Niezależnie od powyższego zgodnie z zapisami § 3 ust. 1 zarządzenia Wojewody Lubuskiego z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie zasad współpracy Wojewody Lubuskiego z organami rządowej administracji zespolonej w województwie, Wojewoda w każdej jednostce zespolonej przeprowadza kontrolę zewnętrzną nie rzadziej niż raz na trzy lata. Ostatnia taka kontrola miała miejsce w 2022 roku. W ww. zarządzeniu określono współpracę LWINGiK na wielu płaszczyznach wskazanych w tym zarządzeniu.*

(akta kontroli str. 1370-1374)

Odnosząc się do nieuwzględniania w planach kontroli obejmowania kontrolami przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne, a w konsekwencji braku kontroli tych podmiotów Wojewoda Lubuski wskazał, m.in. że:

- obowiązujące przepisy prawa nie precyzują, na czym polega zatwierdzenie planu kontroli WINGiK przez wojewodę, czy ma być ono poprzedzone dodatkowymi czynnościami, np. analizą, tym bardziej, że do zatwierdzenia przekazywany jest plan uzgodniony z organem centralnym o charakterze merytorycznym i specjalistycznym, tj. z GGK;
- wpływ na nieobejmowanie kontrolami tych podmiotów miały również braki kadrowe w WINGiK oraz nieostrość zapisów prawa, w tym w zakresie i braku powiązania możliwego zakresu kontroli (art. 9 ust. 8 Pgik) z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców⁴⁴.

Jednocześnie Wojewoda Lubuski w złożonych wyjaśnieniach zadeklarował, że:

- w ramach wzmocnienia kontroli zarządczej nad działalnością WINGiK proponuje wprowadzenie do Regulaminu Organizacyjnego LUW zapisów, na mocy których okresowy plan kontroli WINGiK - przed zatwierdzeniem przez Wojewodę Lubuskiego - zostanie przekazany do wydziału koordynującego współpracę z jednostką rządowej administracji zespolonej w celu uzyskania opinii przed formalnym zatwierdzeniem tego planu przez wojewodę;

⁴³ Powiat Sulęciński i Krośnieński bazą EGiB objęły dotychczas 75% obszaru powiatu.

⁴⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

- w celu doskonalenia rozwiązań kontroli zarządczej zostanie zaktualizowana obowiązująca procedura poprzez wprowadzenie zapisów dotyczących:
 - a) informowania o brakach finansowych przy okazji przedkładania oceny realizacji budżetu za rok poprzedni oraz za dziewięć miesięcy roku budżetowego,
 - b) formularza o niezabezpieczonych zadaniach, sporządzanego wraz z materiałami planistycznymi przedkładanymi Ministrowi Finansów.

(akta kontroli str. 1426-1436)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda Lubuski nie zapewnił w pełni skutecznego nadzoru nad wykonywaniem przez wszystkich starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB. Zapewniono wprowadzenie rzetelne prowadzenie kontroli u nadzorowanych starostów oraz dokonywanie ocen stanu realizacji zadań w obszarze EGiB, jednak nie zidentyfikowano kluczowych barier i problemów w realizacji tych zadań (dwa z lubuskich powiatów w dalszym ciągu nie ukończyło zadań w obszarze EGiB, a pozostałe mają zaległości w zakresie modernizacji lub aktualizacji tej bazy). Ponadto Wojewoda Lubuski nie zapewnił w pełni skutecznej kontroli zarządczej nad działaniami LWINGiK oraz WINGiK, któremu powierzył sprawowanie ww. nadzoru w swoim imieniu, głównie wskutek braku zapewnienia prawidłowego przepływu informacji o faktycznych potrzebach finansowych powiatów realizujących nadzorowane przez Wojewodę zadania, a w zatwierdzanych przez Wojewodę planach kontroli na poszczególne lata nie uwzględniano kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne. Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli Wojewoda zadeklarował podjęcie działań mających na celu wzmocnienie kontroli zarządczej w ww. obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia przekazywania samorządom dotacji celowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej nad sposobem wykonywania przez LWINGiK oraz WINGiK zadań związanych z nadzorem nad realizacją przez starostów zadań w obszarze EGiB.

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 NIK w Zielonej Górze. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Zielona Góra, dnia 18 października 2024 r.

Kontroler:

Krzysztof Hofman
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Wicedyrektor
Mariusz Kniat

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Wicedyrektor
Mariusz Kniat

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/