



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWI

LWR.410.20.1.2024

**Pan
Maciej Awizeń
Wojewoda Dolnośląski**

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
pl. Powstańców Warszawy 1
50-153 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu ¹ , pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Awizeń, Wojewoda Dolnośląski, od 22 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Jarosław Obremski, Wojewoda Dolnośląski, od 5 grudnia 2019 r. do 21 grudnia 2023 r.,– Jarosław Kresa, Wicewojewoda Dolnośląski, od 12 listopada 2019 r. do 4 grudnia 2019 r.,– Paweł Hreniak, Wojewoda Dolnośląski, od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja nadzoru wojewody nad realizacją zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGİB².2. Skuteczność nadzoru wojewodów nad wykonywaniem przez starostów zadania zleconego z zakresu EGİB.
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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Radosław Kujawiński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWR/107/2024 z 18 lipca 2024 r. Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/118/2024 z 19 sierpnia 2024 r. Marta Okrasa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/119/2024 z 22 sierpnia 2024 r. Rafał Wojtko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/125/2024 z 2 września 2024 r. Karolina Pawlun, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/126/2024 z 2 września 2024 r.

(akta kontroli: str. 1-5, 15)

¹ Dalej: DUW lub Urząd.

² Ewidencja gruntów i budynków.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2024 (I półrocze) Wojewoda Dolnośląski⁵ nie wykonywał samodzielnie nadzoru nad realizacją zleconego powiatom zadania z zakresu administracji rządowej – prowadzenia ewidencji gruntów i budynków⁶.

Wojewoda nie korzystał ze swych uprawnień kontrolnych, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷, nie planując i nie przeprowadzając kontroli wykonywania przez starostów ww. zadania. Nie przeprowadzono także, w oparciu o art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii, w ramach których mieściło się prowadzenie EGIB. Tymczasem, w latach 2019-2024 (I półrocze) łączna kwota środków publicznych pochodzących z budżetu państwa i przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii wyniosła 47 355,7 tys. zł.

Funkcje nadzorcze Wojewody związane z prowadzeniem EGIB były realizowane poprzez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego⁹, nieposiadającego własnego aparatu pomocniczego. Do obsługi jego zadań w strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonowała odrębna komórka organizacyjna – Wojewódzka Inspekcja Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego¹⁰, co było zgodne z art. 53 ust. 3 ustawy o wojewodzie. DWINGiK, jako kierownik inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, realizował przynależną mu kontrolę działań administracji geodezyjnej i kartograficznej, wykonując w tym zakresie kompetencje własne, wynikające z przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹¹. W Urzędzie dopuszczono przy tym do praktyki podpisywania dokumentów pokontrolnych z kontroli WIGiK przez Wojewodę lub Wicewojewodę, a nie przez DWINGiK, co było działaniem niezgodnym z art. 7b ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. a uPgik.

W związku ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością starostów w obszarze EGIB oraz prowadzeniem kontroli realizacji przez starostów zadania zleconego z zakresu geodezji i kartografii, w tym kontroli DWINGiK, Wojewoda nie zagwarantował funkcjonowania w Urzędzie w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co było niezgodne z art. 68 ust. 1 ufp. Oprócz ww. okoliczności związanych z nieprzeprowadzaniem kontroli wykorzystania dotacji oraz przyjętą, niezgodną z przepisami uPgik, praktyką podpisywania wystąpień pokontrolnych, świadczą o tym w szczególności: **[1]** dopuszczenie do niekontrolowania przez DWINGiK przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne; **[2]** niezapewnienie kompleksowego uregulowania działalności WIGiK w formie wewnętrznego aktu normatywnego; **[3]** niewprowadzenie aktem normatywnym stosowanych w Inspekcji rozwiązań służących redystrybucji środków publicznych na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Ponadto, funkcjonujące wewnętrzne mechanizmy nadzorcze Wojewody nad podlegającą mu WIGiK sprowadzały się do pozyskiwania raportów kwartalnych oraz ankiet samooceny sporządzanych przez

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną kontrolowanej działalności w formie opisowej.

⁵ Dalej: Wojewoda.

⁶ Dalej: EGIB.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 190, dalej: ustawa o wojewodzie.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ufp.

⁹ Dalej: DWINGiK lub Inspektor.

¹⁰ Dalej: WIGiK lub Inspekcja.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, dalej: uPgik.

WIGiK i DWINGiK. NIK dostrzega przy tym, że stan ten utrzymywał się bez zmian w latach 2019-2023. Izba z aprobatą przyjmuje odnoszące się do działalności WIGiK ustalenia i wnioski wynikające z prac powołanego przez Wojewodę Zespołu do spraw dotacji, które zostały przedstawione w raporcie z 30 kwietnia 2024 r., niemniej ocenia, że nie zostały one jeszcze w pełni wdrożone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu geodezji i kartografii, wynikające z art. 7 uPgik, Wojewoda wykonywał za pomocą DWINGiK, jako kierownika Wojewódzkiej Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie dolnośląskim. Do obsługi zadań DWINGiK, będącego organem nieposiadającym własnego aparatu pomocniczego, utworzono w DUW wydzieloną komórkę organizacyjną – WIGiK. W kontrolowanym okresie funkcjonowała ona jako komórka organizacyjna podlegająca bezpośrednio Wojewodzie. Wszyscy pracownicy WIGiK wykonujący zadania Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej byli zatrudnieni w Urzędzie i posiadali stosowne zakresy obowiązków.

(akta kontroli: str. 551-607 (dokumenty umieszczone na płycie DVD, nr: 213-214), 610-614 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 1-53))

Działalność WIGiK nie została uregulowana w odrębnym akcie normatywnym (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Szczegółowy zakres jej zadań wynikał z Regulaminu Organizacyjnego DUW¹³. Znalazła się wśród nich kontrola wykonywania przez starostę zadań m.in. w obszarze EGİB. Zakres zadań i organizacja WIGiK nie uległa zmianom w okresie objętym kontrolą, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W ramach WIGiK zatrudnionych było w latach 2019-2022 16 osób, razem z DWINGiK, natomiast w latach 2023-2024 (I półrocze) zatrudnienie to wynosiło 15 osób. Czynności kontrolne i nadzorcze w zakresie zadania zleconego starostom wykonywało w latach 2019-2022 – 15 osób, natomiast w latach 2023-2024 (I półrocze) – 13 osób.

(akta kontroli: str. 610-614 (dokument umieszczony na płycie CD, nr 1))

DWINGiK jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie podlegał kontroli Wojewody na podstawie art. 28 w związku z art. 51 ustawy o wojewodzie. W Regulaminie DUW przewidziano komórkę organizacyjną do przeprowadzania kontroli wewnętrznych w Urzędzie, w tym w WIGiK. Ponadto Regulamin DUW wskazał jako jednostkę uprawnioną do przeprowadzania w DUW audytu wewnętrznego Zespół Audytu Wewnętrznego. W okresie objętym kontrolą Zespół Audytu Wewnętrznego nie przeprowadzał w WIGiK audytów wewnętrznych. Powodem nieobjęcia WIGiK audytem wewnętrznym było niestwierdzenie wystąpienia w latach 2019-2023 ryzyk uzasadniających ujęcie WIGiK w rocznym planie audytu.

¹² 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.

¹³ Dalej: Regulamin DUW.

W 2024 r. powołano w DUW zespół, którego zadaniem było przeprowadzenie „Audytu otwarcia w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim”¹⁴ oraz Zespół do spraw dotacji, którego efektem pracy był raport z 30 kwietnia 2024 r.¹⁵ W raporcie z „Audytu otwarcia” wskazano na zbyt małą liczebność pracowników Zespołu Audytu Wewnętrznego oraz małą liczbę kontroli przeprowadzonych w latach 2020, 2021 oraz 2023. Na przestrzeni lat 2019-2023 Zespół Audytu Wewnętrznego przeprowadził łącznie 11 kontroli komórek organizacyjnych DUW. W raporcie z „Audytu otwarcia” nie ujęto w żadnej kwestii dotyczącej bezpośrednio WIGiK.

Działalność WIGiK była przedmiotem działań zrealizowanych przez Zespół do spraw dotacji. W raporcie tego Zespołu wskazano m.in. na brak przeprowadzania przez WIGiK kontroli wykorzystania udzielanych dotacji. W zaleceniach raport wskazywał na konieczność podjęcia decyzji o umiejscowieniu zadania związanego z kontrolą instytucjonalną realizowaną zgodnie z dyspozycją art. 175 ufp, ze względu na rozproszoną i niejednoznaczną organizację procesu kontroli.

W 2024 r. nastąpiła zmiana Regulaminu DUW¹⁶, której efektem było m.in. powołanie nowej komórki organizacyjnej – Wydziału Kontroli. Wśród zadań nowego wydziału wskazano m.in. prowadzenie kontroli finansowych w jednostkach podległych Wojewodzie, w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego oraz w innych podmiotach wykorzystujących środki publiczne. Jednocześnie w zakresie funkcjonującego w WIGiK Samodzielnego Stanowiska do Spraw Planowania Budżetu i Finansów oraz Nadzoru i Kontroli Wykorzystania Dotacji pozostawiono prowadzenie kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

WIGiK, jako jednostka organizacyjna DUW, podlegała kontroli zarządczej uregulowanej w załączniku nr 1 „Zasady kontroli zarządczej w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu” do zarządzeń Wojewody w sprawie kontroli zarządczej w Urzędzie: Nr 37 z dnia 24 stycznia 2018 r.¹⁷, Nr 261 z dnia 18 września 2018 r.¹⁸ oraz Nr 385 z dnia 10 lipca 2024 r.¹⁹ WIGiK na podstawie § 13 ust. 3 przywołanego załącznika²⁰ sporządzała okresowe informacje dotyczące wyników monitorowania założonych celów. Jednocześnie zgodnie z § 16 załącznika nr 1²¹, DWINGiK, kierownicy oddziałów WIGiK oraz grupa przynajmniej 10% pracowników WIGiK, w latach 2019-2023 corocznie wypełniali ankiety w ramach samooceny systemu kontroli zarządczej. Na podstawie składanych ankiet dokonywana była identyfikacja potencjalnych ryzyk oraz ocena prawdopodobieństwa ich wystąpienia. W okresie objętym kontrolą DWINGiK, zgodnie z § 21 ust. 2 i 3 zarządzenia nr 14 Dyrektora Generalnego DUW z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie systemu wynagradzania i awansu zawodowego w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, składał jako kierownik WIGiK, Dyrektorowi Generalnemu DUW kwartalne raporty zawierające m.in. informacje o kluczowych zadaniach zrealizowanych przez komórkę organizacyjną oraz wyniki kontroli i audytów zewnętrznych i wewnętrznych

¹⁴ Źródło: <https://bip.duw.pl/bip/kontrola-i-audit-wewne/wyniki-kontroli-przepr-1/5329,2024.html> [dostęp: 4 października 2024 r.]; dalej: „Audyty otwarcia”.

¹⁵ Źródło: <https://bip.duw.pl/bip/kontrola-i-audit-wewne/wyniki-kontroli-przepr-1/5329,2024.html> [dostęp: 4 października 2024 r.].

¹⁶ Zarządzenie nr 360 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 lipca 2024 r. (źródło: <https://www.gov.pl/web/dolnoslaski-uw/regulamin-dolnoslaskiego-urzedu-wojewodzkiego>) [dostęp: 4 października 2024 r.].

¹⁷ Źródło: <https://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/2893,2018.html> [dostęp: 4 października 2024 r.].

¹⁸ Źródło: <https://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/2893,2018.html> [dostęp: 4 października 2024 r.].

¹⁹ Źródło: <https://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/5149,2024.html> [dostęp: 4 października 2024 r.].

²⁰ Brzmienie przywołanego paragrafu nie uległo zmianie w latach 2019-2024 (I półrocze).

²¹ Brzmienie przywołanego paragrafu nie uległo zmianie w latach 2019-2024 (I półrocze).

przeprowadzonych w komórce organizacyjnej. Raporty te obejmowały również informacje o czynnościach podjętych w ramach sprawowanego nadzoru nad powiatowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym, w tym np. o gromadzeniu, analizowaniu i monitorowaniu usuwaniu błędów z baz danych EGiB oraz jakości danych zawarty w tej bazie. Przy czym, metodologia raportowania opierała się głównie na podawaniu informacji o wykonywanych zadaniach i danych liczbowych odnoszących się do tego. Szerzej w kontekście raportowania w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego*.

Ponadto, działając na podstawie § 11 ust. 4 zarządzenia Nr 68 Dyrektora Generalnego DUW z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie funkcjonowania w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu centralnego rejestru wyników kontroli zewnętrznej, procedury postępowania komórek organizacyjnych Urzędu w związku z wszczętymi kontrolami zewnętrznymi oraz publikacji wyników kontroli na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, WIGiK przekazywała dokumenty pokontrolne, będące wynikiem kontroli zewnętrznej przeprowadzonej w WIGiK, Dyrektorowi Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli w terminie miesiąca od dnia wpłynięcia tego dokumentu do komórki organizacyjnej. W okresie objętym kontrolą dokumentami tymi były dwa wystąpienia pokontrolne po kontrolach przeprowadzonych przez Głównego Geodetę Kraju²².

(akta kontroli: str. 447-448, 551-607 (dokument umieszczony na płycie DVD, nr 211), 610-614 (dokument umieszczony na płycie CD, nr 1))

Działalność DWINGiK i WIGiK kontrolowana była przez GGK w latach 2019 oraz 2023. Kontrola z 2019 r. zakończyła się pozytywną oceną działalności DWINGiK, natomiast kontrola z 2023 r. zakończyła się oceną pozytywną z uchybieniami. Wskazane w 2023 r. uchybienia nie miały jednak charakteru merytorycznego, związanego z wykonywaniem przez DWINGiK jego zadań ustawowych.

(akta kontroli: str. 616)

W DUW nie opracowano pisemnych procedur określających sposób i zasady wykonywania ustawowych uprawnień Wojewody w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością starostów w obszarze EGiB lub kontroli nad realizacją przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w tym obszarze.

W dniu 20 lutego 2019 r. Wojewoda wydał Inspektorowi, na czas pełnienia funkcji, upoważnienie do prowadzenia zadań kontrolnych z zakresu geodezji i kartografii, w tym m.in. do udzielania pracownikom WIGiK upoważnień do przeprowadzenia kontroli, podpisywania projektów wystąpień pokontrolnych i podpisywania wystąpień pokontrolnych.

(akta kontroli: str. 514, 534-541)

Wojewoda w latach 2019- 2024 (I półrocze), działając na podstawie art. 9 ust. 6 uPgik, zatwierdzał okresowe plany kontroli, opracowane przez DWINGiK i uzgodnione wcześniej przez GGK.

(akta kontroli: str. 551-607 (dokumenty umieszczone na płycie DVD, nr: 78-107))

W latach 2019-2024 (I półrocze) Wojewoda nie planował, na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie, kontroli wykonywania przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – prowadzenia EGiB.

Wojewoda wyjaśnił, że zadania zlecone z zakresu geodezji i kartografii wykonywane były, m.in. przez starostów w zakresie EGiB, na podstawie ustawy uPgik. Wykonywanie tych zadań kontrolował DWINGiK, działający w imieniu Wojewody, stosownie do art. 6a ust. 2, art. 7b ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 2 uPgik.

(akta kontroli: str. 501-550)

²² Dalej: GGK.

W okresie objętym kontrolą skargi na działania jednostek samorządu terytorialnego w obszarze EGiB rozpatrywał DWINGiK. Wojewoda przekazywał DWINGiK wszystkie skargi w sprawach związanych z geodezją i kartografią adresowane na Wojewodę. DWINGiK w kontrolowanym okresie przekazał 22 skargi do rozpatrzenia zgodnie z właściwością do innych organów, najczęściej właściwym starostom.

W latach 2019-2024 (I półrocze) wpłynęła do Wojewody jedna skarga (w 2022 r.) na działania pracownika WIGiK. Dwie skargi (po jednej w 2022 r. i 2023 r.), na DWINGiK wpłynęły bezpośrednio do GGK i po ich rozpatrzeniu uznane zostały za bezzasadne. Skargę na pracownika WIGiK Wojewoda przekazał do rozpatrzenia Inspektorowi, który rozpatrywał ją jako kierownik jednostki organizacyjnej DUW, będący przełożonym pracownika. Skarga uznana została za bezzasadną. Przywołane powyżej trzy skargi nie dotyczyły swoim zakresem przeprowadzania kontroli i sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie, z powodu uznania skarg za bezzasadne, nie były one brane pod uwagę przy tworzeniu rocznych planów audytów wewnętrznych w DUW.

(akta kontroli: str. 483-494, 522-523)

Podziału środków przydzielanych poszczególnym starostom na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przeprowadzano w podziale na utrzymanie stanowisk pracy oraz na realizację zadań merytorycznych²³.

Podziału środków przydzielanych na utrzymanie stanowisk pracy dokonywano w oparciu o zebrane z poszczególnych starostw powiatowych dane, które pozyskiwano na podstawie przyjętych i stosowanych w DUW ankiet. Jak wynikało z wyjaśnień pracownika zajmującego w okresie objętym kontrolą samodzielne stanowisko do spraw planowania budżetu, finansów oraz kontroli WIGiK, ankiety zostały opracowane około 2012 r. przez WIGiK, zespołowo przez pracowników tej komórki. W kolejnych latach system sprawozdawczości oparty o ankiety był rozwijany. W ankietach, starostowie przedkładali informacje o liczbie poszczególnych zadań, o czasie poświęconym na ich realizację. Na podstawie danych przekazywanych przez starostów, opracowywany był dokument zbiorczy uwzględniający procentowy wskaźnik udziału danego starostwa powiatowego we wszystkich zadaniach z zakresu geodezji i kartografii realizowanych w województwie. Wskaźnik ten odnoszony był do kwoty dotacji wynikającej z ustawy budżetowej i w ten sposób, w oparciu o reguły matematyczne, obliczana była wysokość dotacji dla poszczególnych starostw powiatowych na utrzymanie stanowisk pracy. O wysokości kwot dotacji starostowie informowani byli pisemnie przez Wojewodę, w pismach wskazano kwotę dotacji na utrzymanie stanowisk pracy oraz na zaplanowane do zrealizowania zadania merytoryczne, o które starostowie wnioskowali przed rozpoczęciem roku budżetowego.

W 2019 r. na utrzymanie stanowisk pracy przekazano²⁴ starostwom powiatowym dotacje w łącznej wysokości 5 372,5 tys. zł, w 2020 r. – 6 264,9 tys. zł, w 2021 r. – 6 743,9 tys. zł, w 2022 r. – 6 869,4 tys. zł, w 2023 r. – 7 627,5 tys. zł, a w 2024 r. – 9 118,1 tys. zł.

Z kolei podział środków na realizację zadań merytorycznych z zakresu geodezji i kartografii, dokonywany był w oparciu o ocenę wniosków składanych przez starostów, według kolejności ich składania oraz w oparciu o ocenę wnioskowanego zakresu prac i wpisywania się tego zakresu w zdefiniowane przez GGK priorytety²⁵.

²³ Według nazewnictwa przyjętego przez DUW. Obejmowało to takie zadania jak np. informatyzacja, cyfryzacja, tworzenie i modernizacja baz danych.

²⁴ Pierwotny plan wydatków na dany rok budżetowy przydzielony przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej.

²⁵ Priorytety definiowane pisemnie, podczas narad lub wynikające ze zmian w przepisach.

W trakcie roku starostowie składali wnioski o wyższe niż zostały im przydzielone, środki na realizację zadań merytorycznych w zakresie prac geodezyjnych i kartograficznych. W 2019 r. złożonych zostało sześć wniosków o zwiększenie środków na łączną kwotę 559,4 tys. zł, tj. powiaty: jaworski na kwotę 50,0 tys. zł, kamiennogórski – 84,1 tys. zł, wrocławski – 123,0 tys. zł, wałbrzyski – 100,0 tys. zł, kłodzki – 179,3 tys. zł, ząbkowicki – 23,0 tys. zł. W 2020 r. złożone zostały dwa wnioski na łączną kwotę 76,5 tys. zł, tj. powiaty: wałbrzyski na kwotę 75,0 tys. zł i jeleniogórski – 1,5 tys. zł. W 2021 r. złożone zostały dwa wnioski na łączną kwotę 95,0 tys. zł, tj. powiaty: lubiński – 70,0 tys. zł i wrocławski na 25,0 tys. zł. W 2022 r. złożono pięć wniosków na łączną kwotę 845,5 tys. zł, tj. powiaty: polkowicki – 350,0 tys. zł, lubiński – 79,0 tys. zł, polkowicki – 200,0 tys. zł, dzierzoniowski – 96,5 tys. zł, średzki – 120,0 tys. zł. W 2023 r. zostały złożone trzy wnioski na łączną kwotę 73,0 tys. zł, tj. powiaty: dzierzoniowski – 30,0 tys. zł, kamiennogórski – 20,0 tys. zł, wrocławski – 23,0 tys. zł. W I półroczu 2024 r. złożono pięć wniosków na łączną kwotę 565,0 tys. zł, tj. powiaty: dzierzoniowski – 50,0 tys. zł, polkowicki – 70,0 tys. zł, wrocławski – 145,0 tys. zł, miasto Wrocław – 150,0 tys. zł i kamiennogórski – 150,0 tys. zł.

Ostatecznie kwoty dodatkowych środków przyznanych starostom w poszczególnych latach na podstawie decyzji o dokonaniu przeniesień wydatków w budżecie Wojewody wyniosły łącznie 1 725,4 tys. zł (wraz z dotacjami przyznanymi według pierwotnego planu wydatków na dany rok w wysokości 5 359,4 tys. zł), w tym w: [1] 2019 r. – 541,9 tys. zł (kwota ogółem na dotacje na zadania merytoryczne z zakresu EGiB w całym roku wyniosła 846,9 tys. zł), [2] 2020 r. – 76,5 tys. zł (365,5 tys. zł), [3] 2021 r. – 70,0 tys. zł (1 050,0 tys. zł), [4] 2022 r. – 399,0 tys. zł (1 189,0 tys. zł), [5] 2023 r. – 73,0 tys. zł (733,0 tys. zł), [6] w I półroczu 2024 r. – 565,0 tys. zł (1 175,0 tys. zł).

Łączna kwota środków publicznych przeznaczonych na dotacje na utrzymanie stanowisk pracy i zadania merytoryczne z zakresu geodezji i kartografii w latach 2019-2024 (I półrocze) wyniosła 47 355,7 tys. zł.

Jak wynikało z wyjaśnień pracownika zajmującego w okresie objętym kontrolą samodzielne stanowisko do spraw planowania budżetu, finansów oraz kontroli WIGiK, Urząd nie dysponował własną kalkulacją kosztów zadań merytorycznych, gdyż nie realizował takich prac i nie mógł ich wycenić. Ceny za poszczególne prace geodezyjne podyktowane były sytuacją rynkową. Jeżeli zachodziła potrzeba, to w ciągu roku zapotrzebowanie na dodatkowe środki finansowano również z rezerwy w budżecie Wojewody, a w nagłych przypadkach środki mogły być przesuwane z grupy wydatków bieżących. W przypadku kosztowych prac zalecano ich etapowanie, tj. rozłożenie prac na więcej niż jeden rok budżetowy, środki były wtedy uruchamiane sukcesywnie w kolejnych latach.

Nie wystąpiły przypadki przekazywania starostom kolejnych środków w trakcie roku. Wojewoda nie dysponował danymi z budżetu zadaniowego od starostów przy planowaniu podziału środków.

Rozwiązania służące redystrybucji środków publicznych, tj. ankiety oraz oparty o nie algorytm, nie zostały wprowadzone w DUW aktem normatywnym, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W okresie objętym kontrolą Inspektor formalnie nie wnioskował do Wojewody o środki na zadania kontrolne. Ze względu na zespolenie organizacyjne, środki na działalność Inspekcji pochodziły z budżetu Wojewody i były zapewnione w wysokości wystarczającej do prowadzenia działalności Inspekcji.

W okresie objętym kontrolą, DWINGiK dwukrotnie pisemnie wnioskował o zwiększenie pamięci fizycznej RAM na komputerach poszczególnych pracowników oraz zakup dodatkowych monitorów. W 2024 r. Inspektor złożył również zapotrzebowanie na sprzęt komputerowy na potrzeby Inspekcji.

Wojewoda corocznie, po otrzymaniu projektu budżetu, wnioskował do Ministra Finansów o zwiększenie środków w budżecie na wydatki bieżące z przeznaczeniem dla WIGiK²⁶ na dostosowanie prowadzonego przez starostów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego do obowiązujących standardów (m.in. informatyzacja, cyfryzacja, tworzenie i modernizacja baz danych oraz pokrycie kosztów utrzymania stanowisk pracy pracowników samorządowych realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej).

Ostatecznie, na zadania z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB, Wojewoda otrzymał większe środki niż zakładał projekt budżetu w: [1] 2019 r. o 213,0 tys. zł, [2] w 2020 r. o 530,0 tys. zł, [3] w 2021 r. – nie zwiększono budżetu w stosunku do projektu, [4] w 2022 r. o 282,0 tys. zł, [5] w 2023 r. o 638,0 tys. zł, [6] w 2024 r. o 1 053,0 tys. zł.

Ponadto, na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa, w trakcie roku budżetowego, przyznano dodatkowe środki na dofinansowanie realizacji zadań bieżących z zakresu administracji rządowej w rozdz. 71012 § 2110 w wysokości: [1] 240,4 tys. zł, decyzja MF/FS8.4143.3.213.2019.MF.4666 z 15 października 2019 r., [2] 284,8 tys. zł, decyzja MF/FS8.4143.3.175.2022.MF.3523 z 30 września 2022 r., [3] 422,2 tys. zł, decyzja MF/FS8.4143.3.242.2023.MF.5122 z 11 października 2023 r.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie przeprowadzał kontroli wykorzystania ww. dotacji na podstawie art. 175 ufp, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: str. 20-467)

Do 10 kwietnia 2024 r. Dyrektor Generalny DUW ogłosił 33 nabory na wolne stanowiska pracy w WIGiK, które nie zakończyły się zatrudnieniem pracownika. Od 21 marca 2024 r. w WIGiK nieobsadzone pozostawało także Samodzielne Stanowiska do Spraw Planowania Budżetu i Finansów oraz Nadzoru i Kontroli Wykorzystania Dotacji. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze II niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: str. 627-633)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór Wojewody nad realizacją zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB był realizowany poprzez DWINGiK, który nie posiadał własnego aparatu pomocniczego. Do obsługi jego zadań w strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonowała odrębna komórka organizacyjna – WIGiK, co było zgodne z art. 53 ust. 3 ustawy o wojewodzie. W Regulaminie DUW określono zadania WIGiK, przy czym nie zapewniono jednocześnie kompleksowego uregulowania jej działalności w formie wewnętrznego aktu normatywnego. Nie wprowadzono również aktem normatywnym stosowanych w Inspekcji rozwiązań służących redystrybucji środków publicznych na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Wojewoda zatwierdzał okresowe plany kontroli stosownie do art. 9 ust. 6 uPgik. Jednocześnie Wojewoda nie planował, na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie, kontroli wykonywania przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – prowadzenia EGiB. Nie przeprowadzał także, w oparciu o art. 175 ufp, kontroli wykorzystania dotacji udzielanych na realizację ww. zadań. Tymczasem w latach

²⁶ Dział 710, rozdział 71012.

2019-2024 (I półrocze) łączna kwota środków publicznych pochodzących z budżetu państwa i przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii wyniosła 47 355,7 tys. zł. Funkcjonujące wewnętrzne mechanizmy nadzorcze Wojewody nad podlegającą mu WIGiK sprowadzały się do pozyskiwania raportów kwartalnych oraz ankiet samooceny sporządzanych przez WIGiK i DWINGiK.

OBSZAR

2. Skuteczność nadzoru wojewodów nad wykonywaniem przez starostów zadania zleconego z zakresu EGiB

Opis stanu faktycznego

W latach 2019-2024 (I półrocze) Wojewoda nie przeprowadzał, na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie, kontroli wykonywania przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – prowadzenia EGiB. Wojewoda wyjaśnił, że zadania zlecone z zakresu geodezji i kartografii wykonywane były, m.in. przez starostów w zakresie EGiB, na podstawie uPgik. Wykonywanie tych zadań kontrolował DWINGiK, działający w imieniu Wojewody, stosownie do art. 6a ust. 2, art. 7b ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 2 uPgik.

(akta kontroli: str. 501-550)

Jednocześnie wystąpienia pokontrolne i sprawozdania z kontroli przeprowadzonych przez Inspektora podpisywał Wojewoda (49 przypadków) lub Wicewojewoda (22 przypadki). Stosowane do końca 2023 r. podejście, dotyczące podpisywania dokumentów pokontrolnych, wynikało z interpretacji przepisów dokonanej w 2015 r. na wniosek GGK przez Departament Nadzoru i Kontroli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁷. W 2015 r. GGK wystosował pismo do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w którym: „*jednocześnie apeluję, do tych z Państwa, którzy wykonują obowiązki związane z działaniami kontrolnymi opartymi o przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej w sposób odmienny niż prezentowany w załączonym, do niniejszego pisma, stanowisku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o przekazanie tego stanowiska Wojewodzie z prośbą o spowodowanie stosownych zmian organizacyjnych i zapewnienie prawidłowego, zgodnego z powszechnie obowiązującym prawem, wykonywania kontroli działalności organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.*” DUW dysponował zarazem własną wewnętrzną opinią prawną, powstałą w 2015 r. przed stanowiskiem KPRM. Zaprezentowano tam pogląd według którego kierownikiem jednostki kontrolującej był wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Od 2024 r. przyjęto w DUW, że dokumenty pokontrolne będą podpisywane przez DWINGiK. Zostało to ustalone podczas spotkania Dyrektora Generalnego DUW z dyrektorami poszczególnych wydziałów, w tym m.in. z DWINGiK. W I kwartale 2024 r. Inspektor podpisał jedno sprawozdanie z kontroli oraz dwa wystąpienia pokontrolne. Natomiast Wicewojewoda, działający na podstawie umocowania znajdującego się w zarządzeniu²⁸ Nr 97 Wojewody z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie powierzenia I Wicewojewodzie Dolnośląskiemu wykonywania funkcji kierownika jednostki kontrolującej w Powiecie Kłodzkim²⁹, podpisał jedno sprawozdanie z kontroli. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 495-549, 551-607 plk 110-189)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda samodzielnie nie analizował i nie ocenił prawidłowości realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – prowadzenie i modernizacja EGiB. DWINGiK gromadził od starostów dane dotyczące prowadzenia EGiB oraz monitorował i nadzorował naprawę zdiagnozowanych

²⁷ Dalej: KPRM.

²⁸ Zarządzenie to zostało wydane w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy o wojewodzie.

²⁹ Dalej: Zarządzenie Nr 97.

błędów, jako organ, przy pomocy którego Wojewoda wykonywał zadania z zakresu geodezji i kartografii. DWINGiK organizował spotkania z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawicielami Służby Geodezyjnej i Kartograficznej województwa dolnośląskiego, w ramach których przeprowadzano analizę danych zebranych z powiatów. Podczas organizowanych spotkań omawiane były także sprawy związane z podniesieniem jakości danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stanem cyfryzacji i informatyzacji zasobu oraz dobre praktyki.

Wojewoda wyjaśnił, że wyniki kontroli w zakresie EGiB nie były przedmiotem analiz ze strony Wojewody. Zadania z zakresu geodezji i kartografii wykonywane były przy pomocy DWINGiK. Nadzór i kontrolę nad wojewódzkimi inspektorami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w tym nad DWINGiK, sprawował GGK. Jednocześnie GGK otrzymywał od DWINGiK sprawozdawczość dotyczącą przeprowadzonych kontroli wraz z tabelarycznym zestawieniem wyników tych kontroli. Wskazał również, że działalność DWINGiK była sprawozdawana Dyrektorowi Generalnemu DUW.

Informacje o stanie EGiB, Inspektor cyklicznie przekazywał do GGK. DWINGiK nie przekazywał Wojewodzie opracowań, zestawień, informacji o stanie EGiB w województwie dolnośląskim, poza dokumentami z przeprowadzonych kontroli, które podpisywał Wojewoda.

(akta kontroli: str. 520-528, 534-541)

Wojewoda nie otrzymywał od starostów sprawozdań dotyczących realizacji zadania zleconego, jakim było prowadzenie EGiB. Sprawozdawczość z tego zakresu składana była do DWINGiK jako realizującego zadania z zakresu geodezji i kartografii w imieniu Wojewody. Jednocześnie Wojewoda nie zwracał się do DWINGiK ani do WIGiK o przekazanie mu sprawozdań bądź informacji zbiorczych w omawianym zakresie. Działania nadzorcze w przypadku nierzetelnego opracowywania sprawozdań przez starostów podejmowane były przez DWINGiK oraz pracowników WIGiK, m.in. w formie spotkań z odpowiedzialnymi za nierzetelne sprawozdania przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli: str. 521-522)

W latach 2019-2024 (I półrocze) DWINGiK nie przeprowadzał kontroli wykonywania przez przedsiębiorców usług w obszarze EGiB, nie realizując tym samym ustawowej kompetencji polegającej na przeprowadzaniu kontroli przedsiębiorców (art. 9 ust. 2 uPgik), stanowiącej zarazem zadanie Inspekcji wynikające z Regulaminu DUW (§ 53 ust. 1). Szerzej o dopuszczeniu przez Wojewodę do takiego stanu rzeczy w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str.627-628)

W związku ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością starostów w obszarze EGiB oraz prowadzeniem kontroli realizacji przez starostów zadania zleconego z zakresu geodezji i kartografii, w tym kontroli prowadzonych przez DWINGiK, Wojewoda nie zapewnił funkcjonowania w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

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

1. W latach 2019-2023 wystąpienia pokontrolne lub sprawozdania z kontroli przeprowadzonej przez DWINGiK podpisywał Wojewoda (49 z 71 przypadków) lub Wicewojewoda (22 z 71 przypadków). W I kwartale 2024 r. Wicewojewoda, działający na podstawie umocowania znajdującego się w Zarządzeniu Nr 97, podpisał jedno sprawozdanie z kontroli przeprowadzonej przez DWINGiK.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Było to działaniem niezgodnym z art. 7b ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. a uPgik, albowiem to w tej ustawie została uregulowana procedura kontrolna w zakresie geodezji i kartografii, a w szczególności organ prowadzący tę kontrolę. Zgodnie z uPgik, wojewoda działa przez inspektora, co stanowi dla niego upoważnienie ustawowe. Nie mogło być ono zmienione przez wojewodę ani inny organ. Przepisy uPgik jednoznacznie wskazują, że inspektor działa jako kierownik Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Nawet jeżeli pod względem organizacyjnym inspektor nie jest samodzielnym organem, to jednak w ramach kontroli posiada on szczególną (samodzielną) pozycję, co wynika wprost z uPgik. Odnośnie do podpisywania wystąpień pokontrolnych lub sprawozdań z kontroli w latach 2019-2023, Wojewoda wyjaśnił, że stosowano stanowisko KPRM, albowiem było to stanowisko prezentowane przez organ centralny, które podzielał również GGK. W 2024 r. odstąpiono od koncepcji podpisywania dokumentów pokontrolnych przez Wojewodę (a w razie jego nieobecności przez Wicewojewodę) i przyjęto założenie, że z uwagi na art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. b uPgik, wystąpienia pokontrolne będzie podpisywał DWINGiK działający w imieniu Wojewody bez potrzeby działania „z upoważnienia”.

Odnośnie do podpisania sprawozdania z kontroli w I półroczu 2024 r. przez Wicewojewodę, Wojewoda wyjaśnił, że Zarządzenie Nr 97 zostało wydane w związku z dostrzeżeniem potencjalnego konfliktu interesów, który mógłby zaistnieć w związku z kontrolami DWINGiK prowadzonymi w zakresie wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez Powiat Kłodzki lub Starostę Kłodzkiego. Wojewoda Dolnośląski przed 22 grudnia 2023 r. był bowiem Starostą Kłodzkim.

NIK wskazuje, że kompetencje kontrolne Inspektora wynikają wprost z uPgik i nie ma prawnych możliwości wyeliminowania ich za pomocą aktu prawa wewnętrznie obowiązującego, jakim jest zarządzenie Wojewody.

(akta kontroli: str. 495-549, 551-607 plk 110-189)

2. W związku ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością starostów w obszarze EGIB oraz prowadzeniem kontroli realizacji przez starostów zadania zleconego z zakresu geodezji i kartografii, w tym kontroli prowadzonych przez WIGiK, Wojewoda nie zagwarantował funkcjonowania w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, gdyż w okresie objętym kontrolą:

- Wojewoda nie przeprowadził, na podstawie art. 175 ufp, żadnej kontroli wykorzystania dotacji na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Tymczasem łączna kwota środków publicznych pochodzących z budżetu państwa i przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii przeznaczonych w okresie objętym kontrolą wynosiła 47 355,7 tys. zł. Biorąc pod uwagę ww. wartość środków publicznych NIK stoi na stanowisku, że niezbędne było czuwanie nad skutecznością i efektywnością działań finansowanych za ich pomocą, jak również zapewnienie ochrony zasobów oraz wiarygodności sprawozdań, tj. realizowanie celów kontroli zarządczej o których mowa w art. 68 ust. 2 pkt 2-4 ufp. Dodatkowo, wykonywanie zadań związanych z kontrolą prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii było konkretnie wyodrębnioną funkcją na Samodzielnym Stanowisku do Spraw Planowania Budżetu i Finansów oraz Nadzoru i Kontroli Wykorzystania Dotacji.

Z wyjaśnień Wojewody wynikało m.in., że w kontrolowanym okresie DWINGiK przeprowadzał analizę i weryfikację przedkładanych w formie elektronicznej przez jednostki nadzorowane dokumentów dotyczących wykonania prac

finansowanych z dotacji budżetowych, m.in. umowy podpisanej w wykonawcą, protokołu odbioru prac i wystawionej faktury. Kontrola taka w każdym przypadku była przeprowadzana w siedzibie WIGiK. W powiatach przekazane dotacje wydatkowane były w oparciu o zamówienia publiczne i umowy z wykonawcami prac. Zatem każda praca była fakturowana i rozliczana odbiorem prac przez komisję odbioru powoływaną przez organy. DWINGiK otrzymywał informacje o odbiorach tych prac drogą mailową. Według Wojewody kontrola prawidłowości wydatkowania dotacji oraz procedur realizacji budżetu dokonywana w siedzibie Inspekcji nie różni się niczym od kontroli wykonywanej w siedzibie jednostki. Jest to praca na tych samych dokumentach zawierających te same dane przekazanych przez ten sam podmiot. Spełnione są zatem przesłanki z art. 175 ust. 2 ufp co do zakresu kontroli. Z uwagi na metodologię kontroli, która w tym okresie naceLOWANA była na podniesienie jakości zasobu, ani DWINGiK ani GGK w zaleceniach metodologii nie wskazywał kontroli w powyższym zakresie, gdyż procedura wydatkowania środków na zadania z zakresu geodezji i kartografii była transparentna i udokumentowana. Wojewoda wyjaśnił również, że w ponad 70% kwota środków publicznych przeznaczona w okresie objętym kontrolą na zadania z zakresu geodezji i kartografii, była przekazywana na utrzymanie stanowisk pracy związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconych przepisami uPgik, których podziału dokonuje się za pomocą opracowanego algorytmu w oparciu o analizę ilości zadań i czasu pracy poświęconego na ich realizację w poszczególnych jednostkach.

NIK wskazuje, że analiza i weryfikacja dokumentacji związanej z rozliczeniem dotacji nie jest tym samym, co kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Co więcej, sam fakt, że większość środków publicznych jest przeznaczana na utrzymanie stanowisk pracy nie przesądza o bezzasadności obejmowania kontrolą sposobu ich wydatkowania.

- dopuszczono do praktyki podpisywania dokumentów pokontrolnych przez Wojewodę lub Wicewojewodę, a nie przez Inspektora, który posiadał ustawowe umocowanie do działania w tym zakresie. Nie korespondowało to ze standardem kontroli zarządczej³⁰ A.3. Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna.

Z wyjaśnień Wojewody wynikało, że praktyka ta była rezultatem przyjęcia do stosowania stanowiska KPRM, przekazano przez GGK. Zarówno Wojewoda, jak i DWINGiK, jako organy nadzorowane nie kwestionowali tego zalecenia.

NIK wskazuje, że kompetencje kontrolne Inspektora wynikają wprost z uPgik. Przepis w tym zakresie jest jasny i nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych.

- nie zapewniono kompleksowego uregulowania działalności WIGiK w formie wewnętrznego aktu normatywnego, np. w regulaminie. Mając na względzie zadania wykonywane w tej komórce organizacyjnej, a w szczególności fakt, że Inspektor pełni funkcję organu administracji rządowej oraz posiada ustawowe kompetencje kontrolne, mimo że Inspekcja pozostaje w strukturze Urzędu, zasady jej działalności powinny zostać uregulowane bardziej szczegółowo niż tylko poprzez syntetyczne wymienienie zadań na szczelbu Regulaminu DUW. W szczególności regulacja taka mogłaby obejmować

³⁰ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84); dalej: standardy kontroli zarządczej.

zasady: [1] kierowania Inspekcją, w tym zasady zastępowania Inspektora, zakres jego kompetencji i odpowiedzialności, [2] przeprowadzania kontroli zewnętrznej, [3] podpisywania pism, [4] rozpatrywania załatwiania skarg i wniosków, [5] planowania i realizacji zadań obronnych wykonywanych w czasie pokoju. Brak kompleksowego uregulowania WIGiK w akcie normatywnym nie korespondował ze standardem kontroli zarządczej A.3. Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna.

Z wyjaśnień Wojewody wynikało, że w DUW rozpoczęto prace nad przygotowaniem projektów regulaminów dla poszczególnych komórek organizacyjnych, a także WIGiK. W regulaminie tym zawarte zostaną szczegółowe uregulowania dotyczące organizacji i funkcjonowania Inspekcji.

- rozwiązań służących³¹ redystrybucji środków publicznych na zadania z zakresu geodezji i kartografii, nie wprowadzono w DUW aktem normatywnym. Stwarzało to ryzyko braku przejrzystości oraz uznaniowości przy przyznawaniu dotacji, które ze względu na wysokość środków publicznych podlegających redystrybucji powinny być skutecznie ograniczone poprzez odpowiednie mechanizmy kontroli. Nie korespondowało to ze standardem kontroli zarządczej C.14. Mechanizmy kontroli – Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych.

Z wyjaśnień Wojewody wynikało m.in., że przyczyną niewprowadzenia aktem normatywnym rozwiązań służących redystrybucji środków publicznych na zadania z zakresu geodezji i kartografii był brak wytycznych od organów nadrzędnych, które określałyby sposób obsługi dotacji oraz coroczna zmiana priorytetów w zakresie realizowanych przez jednostki prac geodezyjnych i kartograficznych. Wojewoda wskazał przy tym, że obecnie trwają prace nad standaryzacją kosztów realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii oraz określeniem jednolitych w skali kraju zasad ich finansowania. Główny Geodeta Kraju przekazał Ministrowi Finansów wyniki swoich prac m.in. ww. zakresie.

NIK wskazuje, że w DUW w praktyce stosowano rozwiązania służące redystrybucji środków publicznych na ww. zadania i nic nie stało przeszkodzie usankcjonowaniu ich za pomocą wewnętrznego aktu normatywnego.

- dopuszczono do niewykonywania przez WIGiK ustawowej kompetencji polegającej na przeprowadzaniu kontroli przedsiębiorców (art. 9 ust. 2 uPgik), stanowiącej zarazem zadanie Inspekcji wynikające z Regulaminu DUW (§ 53 ust. 1). Nie korespondowało to ze standardami kontroli zarządczej A.3. Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna oraz B.6. Cele i zarządzanie ryzykiem – Określanie celów i zadań monitorowanie i ocena ich realizacji.

Z wyjaśnień Wojewody wynikało m.in. że DWINGiK podejmuje różnego rodzaju efektywne działania, aby weryfikować i kontrolować zgodności wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz posiadania uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii. Wojewoda wyjaśnił także, iż w 2019 r. i 2023 r. działalność DWINGiK była kontrolowana przez GGK. Organ ten pozytywnie ocenił sposób prowadzenia postępowań kontrolnych w zakresie właściwości Inspekcji (art. 9 ust. 2 uPgik), w szczególności mających związek z oceną prawidłowości wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych, pod

³¹ Ankiet i opartego o nie algorytmu.

względem wykonywania zaleceń GGK. Zatem nie wystąpiło w okresie kontrolowanym ryzyko nieprawidłowego działania DWINGiK.

NIK wskazuje, że działania podejmowane przez DWINGiK nie były kontrolami przedsiębiorców w rozumieniu art. 9 ust. 2 uPgik. Ponadto według NIK przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców nie było przedmiotem kontroli GGK przeprowadzonych u Wojewody.

- nie zapewniono skutecznego uzupełnienia braków kadrowych Inspekcji, pomimo przeprowadzenia 33 naborów (do 10 kwietnia 2024 r.). Nie korespondowało to ze standardami kontroli zarządczej A.2. Środowisko wewnętrzne – Kompetencje zawodowe i A.3. Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna.

Z wyjaśnień Wojewody wynikało m.in., że wyniki przeprowadzonych do tej pory naborów wykazały, iż brak jest zainteresowania wśród geodetów uprawnionych objęciem tego stanowiska z uwagi na wysokość proponowanego wynagrodzenia.

- funkcjonujące wewnętrzne mechanizmy nadzorcze Wojewody nad podlegającą mu WIGiK sprowadzały się do pozyskiwania raportów kwartalnych oraz ankiet samooceny sporządzanych przez WIGiK i DWINGiK. Nie można tego uznać za wystarczające w świetle wyszczególnionych powyżej mankamentów kontroli zarządczej i braku ograniczania lub eliminowania wynikających z nich ryzyk. Nie korespondowało to ze standardem kontroli zarządczej C.11. Mechanizmy kontroli – Nadzór. NIK wskazuje przy tym, że dotyczyło to w szczególności lat 2019-2023. Sytuacja zaczęła ulegać zmianie w 2024 r., kiedy to działalność Inspekcji stała się przedmiotem zainteresowania Zespołu do spraw dotacji, który ustalenia i wnioski przedstawił w raporcie z 30 kwietnia 2024 r.

Z wyjaśnień Wojewody wynikało, że w DUW trwają prace nad zmianą systemu kontroli zarządczej, w tym wewnętrznymi mechanizmami nadzorczymi Wojewody nad DWINGiK.

- pomimo dokonanych w 2024 r. ustaleń wskazujących na konieczność konsolidacji, realizowanego w oparciu o art. 175 ufp, rozproszonych procesów kontroli wykorzystania środków publicznych pochodzących z dotacji oraz wprowadzania do struktury organizacyjnej Urzędu Wydziału Kontroli, któremu powierzono prowadzenie kontroli finansowych w zakresie przewidzianym przepisami ufp, w WIGiK, w obrębie Samodzielnego Stanowiska do Spraw Planowania Budżetu i Finansów oraz Nadzoru i Kontroli Wykorzystania Dotacji, pozostawiono zadanie polegające na kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Nie korespondowało to ze standardem kontroli zarządczej A.3. Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna.

Z wyjaśnień Wojewody wynikało, że DWINGiK prowadzi prace nad zmianą opisu ww. stanowiska pracy oraz zmianą Regulaminu DUW w tym zakresie.

(akta kontroli: str. 617-626)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda samodzielnie nie przeprowadzał, na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie, kontroli wykonywania przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – prowadzenia EGiB. Działalność kontrolną w granicach wynikających z przepisów uPgik przeprowadzał wyłącznie DWINGiK jako kierownik inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, wykonując w tym zakresie kompetencje własne, wynikające z przepisów uPgik. W Urzędzie dopuszczono przy tym do praktyki podpisywania dokumentów pokontrolnych z kontroli WIGiK przez Wojewodę lub

Wicewojewodę, a nie przez DWINGiK, co było działaniem niezgodnym z art. 7b ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. a uPgik.

W związku ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością starostów w obszarze EGiB oraz prowadzeniem kontroli realizacji przez starostów zadania zleconego z zakresu geodezji i kartografii, w tym kontroli DWINGiK, Wojewoda nie zagwarantował funkcjonowania w Urzędzie w pełni adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co było niezgodne z art. 68 ust. 1 ufp. Oprócz ww. okoliczności związanych z nieprzeprowadzaniem kontroli wykorzystania dotacji oraz przyjętą niezgodną z przepisami uPgik praktyką podpisywania wystąpień pokontrolnych, świadczą o tym w szczególności: **[1]** dopuszczenie do niekontrolowania przez DWINGiK przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne; **[2]** niezapewnienie kompleksowego uregulowania działalności WIGiK w formie wewnętrznego aktu normatywnego; **[3]** niewprowadzenie aktem normatywnym stosowanych w Inspekcji rozwiązań służących redystrybucji środków publicznych na zadania z zakresu geodezji i kartografii. Ponadto, funkcjonujące wewnętrzne mechanizmy nadzorcze Wojewody nad podlegającą mu WIGiK sprowadzały się do pozyskiwania raportów kwartalnych oraz ankiet samooceny sporządzanych przez WIGiK i DWINGiK. NIK dostrzega przy tym, że stan ten utrzymywał się bez zmian w latach 2019-2023. Izba z aprobatą przyjmuje odnoszące się do działalności WIGiK ustalenia i wnioski wynikające z prac powołanego przez Wojewodę Zespołu do spraw dotacji, które zostały przedstawione w raporcie z 30 kwietnia 2024 r., niemniej ocenia, że nie zostały one jeszcze w pełni wdrożone.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że:

1. W kontekście delegowania przez Wojewodę kompetencji do wykonywania funkcji kierownika jednostki kontrolującej na podstawie Zarządzenia Nr 97 należy stwierdzić, że próba rozwiązania potencjalnego konfliktu interesów w przyjęty sposób rodzi wątpliwości co do skuteczności takiego rozwiązania. Wicewojewoda jest bowiem pracownikiem Urzędu i podwładnym Wojewody, wobec czego konflikt interesów, z uwagi na podległość służbową i organizacyjną, nie zostaje w istocie usunięty. Abstrahując od ustawowej kompetencji DWINGiK, niezawodnym instrumentem w tym zakresie byłoby wyłączenie organu kontroli, którego jednak nie przewidują obowiązujące Wojewodę przepisy prawa powszechnie obowiązującego.
2. Charakter i waga opisanych w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wskazuje na potrzebę wdrożenia przez Wojewodę działań wzmacniających w Urzędzie kontrolę zarządczą, w celu urzeczywistnienia, określonych w art. 68 ust. 1 ufp wymogów zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny i oszczędny.

W szczególności wdrożenia wymaga: **[1]** kompleksowe uregulowanie działalności WIGiK w formie wewnętrznego aktu normatywnego; **[2]** usankcjonowanie wewnętrznym aktem normatywnym stosowanych w Inspekcji rozwiązań służących redystrybucji środków publicznych na zadania z zakresu geodezji i kartografii; **[3]** zapewnienie wykonywania przez Inspekcję przynależnego jej zadania polegającego na kontroli przedsiębiorców wykonujących prace geodezyjne.

Ponadto, w świetle ustaleń Zespołu ds. dotacji oraz wprowadzonych w Urzędzie zmian strukturalnych, zachodzi potrzeba przeanalizowania zasadności utrzymywania w WIGiK zadania polegającego na kontroli prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii. W szczególności, że jednoosobowe stanowisko pracy, w obrębie którego znajduje się realizowanie tego zadania, pozostaje nieobsadzone od marca 2024 r.

Wniosek

Podjęcie działań gwarantujących całkowite wyeliminowanie praktyki podpisywania przez Wojewodę lub Wicewojewodę dokumentów pokontrolnych z kontroli przeprowadzonych przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, którego kompetencje wynikają wprost z uPgik.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 18 października 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Marcin Kaliński

/podpisano elektronicznie/

Kontrolerzy

Radosław Kujawiński

Doradca prawny

/podpisano elektronicznie/

Ryszard Puchała

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Marta Okrasa

Starszy inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Karolina Pawlun

Inspektor kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/