



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Kozłowski

KIN.410.5.2.2024

Krzysztof Paszyk
Minister Rozwoju i Technologii
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Paszyk, Minister Rozwoju i Technologii ² , od 13.05.2024 r. do chwili obecnej
	<p>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki, właściwego w sprawach geodezji i kartografii, poprzednio pełnili:</p> <p>Krzysztof Hetman - Minister Rozwoju i Technologii od 13.12.2023 r. do 13.05.2024 r.</p> <p>Marlena Małąg - Minister Rozwoju i Technologii od 27.11.2023 r. do 13.12.2023 r.</p> <p>Waldemar Buda - Minister Rozwoju i Technologii od 8.04.2022 r. do 27.11.2023 r.</p> <p>Piotr Nowak – Minister Rozwoju i Technologii od 26.10.2021 r. do 7.04.2022 r.</p> <p>Mateusz Morawiecki – Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii od 12.08.2021 r. do 25.10.2021 r.</p> <p>Jarosław Gowin – Minister Rozwoju, Pracy i Technologii od 6.10.2020 r. do 11.08.2021 r.</p> <p>Jadwiga Emilewicz – Minister Rozwoju od 15.11.2019 r. do 06.10.2020 r.</p> <p>Jerzy Kwieciński – Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20.09.2019 r. do 15.11.2019 r., Minister Inwestycji i Rozwoju od 9.01.2018 r. do 20.09.2019 r.</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Współdziałanie Ministra Rozwoju i Technologii właściwego w sprawach EGiB ³ z innymi organami państwa przy sprawowaniu nadzoru nad realizacją zadań w obszarze tej ewidencji
Okres objęty kontrolą	2019-2024 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Agnieszka Sej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/50/2024 z 15.07.2024 r.

(akta kontroli str. 1-2, 201-205, 210-212)

¹ Urząd obsługujący ministra właściwego w sprawach geodezji i kartografii, dalej: Ministerstwo.

² Minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa kieruje działem, który obejmuje również sprawy geodezji i kartografii, dalej: Minister.

³ Ewidencja gruntów i budynków.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Minister kierując działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo i będąc właściwym również w sprawach geodezji i kartografii – ograniczył swoją rolę do pełnienia funkcji nadzorującego Głównego Geodetę Kraju⁶. Pomiął natomiast realizację obowiązków określonych w przepisach art. 7 ust. 2-4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁷ oraz w art. 34 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸ - dotyczących wykonywania polityki Rady Ministrów⁹ w zakresie cyfryzacji zasobów i danych znajdujących się w posiadaniu administracji, tj. ewidencji gruntów i budynków pomimo wymiaru jej znaczenia dla gospodarki i społeczeństwa¹⁰. Nie koordynował także wykonania tej polityki przez organ nadzorowany – GGK oraz nie współdziałał przy tym z innymi ministrami i wojewodami.

Minister sprawując nadzór nad GGK wobec nieokreślenia w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹¹ narzędzi tego nadzoru, stosował wobec tego organu jedynie niewładcze narzędzia nadzoru, co w konsekwencji sprawiło, że realizacja jego zadań w tym zakresie była nieskuteczna, a wręcz iluzoryczna. W zakresie nadzoru nad procesami cyfryzacji EGiB - Minister nie współdziałał z ministrem właściwym ds. administracji publicznej oraz wojewodami - organami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, którzy wykonywali swoje zadania przy pomocy wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego¹² wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej w województwie.

Minister pomimo posiadanych informacji o niedostatecznym finansowaniu realizacji zadań w obszarze EGiB nie występował w okresie 2019-2023 do ministra właściwego ds. finansów publicznych z inicjatywą zwiększenia środków na realizację zadań zleconych przez administrację rządową w tym obszarze. Minister w okresie objętym kontrolą nie wykorzystywał dostępnych narzędzi umożliwiających sprawowanie rzetelnego nadzoru nad GGK. Ponadto nie przeprowadził żadnej kontroli w urzędzie obsługującym ten organ, obejmującej swym zakresem obszar EGiB. Nieprowadzenie przez Ministra bieżącego monitoringu spowodowało, że nie posiadał on aktualnych informacji nt. postępu w cyfryzacji i modernizacji EGiB, które stanowiłyby podstawę inicjowania przez Ministra koniecznych działań w tym obszarze. Dopiero na początku 2024 r., Minister zobowiązał GGK do objęcia przez niego szczególnym nadzorem procesu

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

⁶ Dalej: GGK.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 ze zm. – dalej: uoRM

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm. – dalej: uoDar

⁹ . W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – dalej: SOR – przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. wyszczególniono m.in. cel szczegółowy dotyczący - skutecznego państwa i instytucji służących wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu, w tym w obszarze E-państwo.

W obszarze tym zdiagnozowano brak spójnej strategii, niejasne i nie zawsze właściwie rozumiane przepisy, złe praktyki oraz braki kompetencyjne opóźniają wdrażanie polskich projektów cyfryzacyjnych. Wskutek tego administracja nie może wykorzystać wystandaryzowanych danych w wewnętrznych i strategicznych procesach. Dodatkowo instytucje nie wymieniają się informacjami, które posiadają, a obywatele i przedsiębiorcy mają utrudniony dostęp do cyfrowych usług państwa i informacji sektora publicznego.

W Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa z 2019 r. przyjętym przez Radę Ministrów 24 września 2019 r. wskazano, iż jest to strategiczny dokument określający działania Rady Ministrów w latach 2019-2022 zmierzające do rozwoju polskiej administracji publicznej przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii cyfrowych.

W załączniku do tego programu - Mapie realizacji wskazano, że systemy i rejestry publiczne nadal nie są w pełni interoperacyjne, co uniemożliwia sprawną współpracę instytucji w realizacji złożonych procesów administracyjnych i wymianę informacji. Ponadto wskazano, że realizowane będą działania w zakresie integracji danych Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz zapewnienia dostępności oraz wykorzystania przez obywateli i przedsiębiorców innowacyjnych usług i danych infrastruktury informacji przestrzennej.

¹⁰ Zgodnie z art. 21 ust. 1 uPgik podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm. – dalej: uPgik.

¹² Dalej: WINGiK

cyfryzacji i tworzenia powiatowych baz danych (w tym EGiB) oraz do przekazywania kwartalnych raportów o postępie tworzenia baz danych oraz o planowanych i podjętych działaniach przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii¹³.

Minister akceptował brak wykonywania lub przewlekłość w opracowywaniu przez GGK istotnych dokumentów i analiz (np. zleconej GGK w 2020 r. analizy kosztów realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej m.in. w zakresie EGiB). Ponadto pracownicy Ministerstwa nie mieli w sposób jednoznaczny przypisanych zadań związanych z realizacją nadzoru merytorycznego nad GGK w obszarze geodezji i kartografii.

NIK zwraca również uwagę na ryzyko działania jakim było nadanie przez Ministra upoważnień dla GGK do procedowania projektu rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁴. Minister upoważniając GGK do działania w swoim imieniu i na swój rachunek nie oddziaływał skutecznie na ten organ, w szczególności w zakresie, realizacji przez GGK działań związanych z opracowaniem, prowadzeniem procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowaniem projektu powyższego rozporządzenia. Wprowadzone przepisy spowodowały nieprzewidziane w Ocenie Skutków Regulacji¹⁵ skutki finansowe dla jednostek sektora finansów publicznych, a kolejne ich nowelizacje przywracały w części stan prawny obowiązujący przed wejściem w życie przedmiotowego rozporządzenia.

III.Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Współdziałanie Ministra Rozwoju i Technologii właściwego w sprawach EGiB z innymi organami państwa przy sprawowaniu nadzoru nad realizacją zadań w obszarze tej ewidencji

Opis stanu faktycznego

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

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

¹³ Dalej: GUGiK.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 219 – dalej rozporządzenie w sprawie EGiB

¹⁵ Dalej: OSR

¹⁶ 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.

Na podstawie art. 6 ust. 2 uPgik Minister sprawował nadzór nad GGK - centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii. GGK natomiast na podstawie przepisów uPgik był odpowiedzialny m.in. za nadzorowanie realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii, koordynowanie działań organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych (m.in. EGiB) oraz za opracowanie i przedkładanie Radzie Ministrów, za pośrednictwem Ministra, projektów rządowych programów realizacji zadań z dziedziny geodezji i kartografii, a w szczególności w zakresie modernizacji EGiB (katastru nieruchomości)¹⁷.

GGK był również organem nadzoru geodezyjnego i kartograficznego Służby Geodezyjnej i Kartograficznej¹⁸. Służbę tę zgodnie z przepisem art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. b) uPGiK stanowili wojewodowie wykonujący zadania przy pomocy WINGiK. W szczególności zobowiązani byli oni do kontrolowania przestrzegania i stosowania przepisów uPGiK oraz kontrolowania działania administracji geodezyjnej i kartograficznej, m.in. działania starostów w zakresie EGiB.

(akta kontroli str. 3-4, 10-31, 206-209)

Podstawę ogólnego systemu nadzoru Ministra w obszarze geodezji i kartografii, jednakże bez ustawowego określenia narzędzi tego nadzoru, stanowiły w szczególności przepisy art. 7 ust. 2-4 oraz art. 34 ust. 2 i art. 34a uoRM, art. 34 ust. 1 uoDar oraz przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁹. Wnioski i rekomendacje dotyczące usprawnienia nadzoru ministrów nad jednostkami i organami nadzorowanymi wskazane zostały w dokumencie opracowanym przez Departament Kontroli i Nadzoru w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pt.: „Nadzór w administracji rządowej”²⁰. Dokument ten wskazywał na możliwość wykorzystywania niewładczych form nadzoru w administracji rządowej.

Zgodnie z zarządzeniem nr 5 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 4 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia Polityki nadzorczej Ministra Rozwoju i Technologii²¹, nadzór nad GGK sprawowany miał być w zakresie merytorycznym, organizacyjno-personalnym i ekonomiczno-finansowym. Za nadzór merytoryczny odpowiedzialny był Departament Architektury, Budownictwa i Geodezji²², za organizacyjno-personalny Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych, a w zakresie ekonomiczno-finansowym Departament Budżetu i Finansów. Za prowadzenie kontroli organów i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych odpowiedzialny był Departament Kontroli i Audytu²³.

(akta kontroli str. 3-4, 10-98, 493-495, 634-680)

Zadania dotyczące spraw geodezji i kartografii, realizowane były w DAB przez następujące wydziały²⁴:

¹⁷ Art. 7a ust. 1 pkt 1, 13 i 17 uPgik.

¹⁸ Dalej: SGiK

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

²⁰ Dokument opracowany 2 lipca 2014 r.

²¹ Dz. Urz. Min. Roz. i Tech. poz. 5, z późn. zm. Dalej: Polityka nadzorcza Ministra.

Wcześniej obowiązywało Zarządzenie nr 17 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Polityki nadzorczej Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. Urz. Min. Roz. Prac. i Tech. poz. 19), w którym również było analogiczne przypisanie nadzoru w obszarze merytorycznym, organizacyjno-personalnym oraz ekonomiczno-finansowym.

²² Dalej: DAB.

²³ Dalej: DKT.

²⁴ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym DAB z 27 czerwca 2023 r. We wcześniejszych regulaminach wewnętrznych DAB obowiązujących w okresie objętym kontrolą (2019-2024 (I półrocze)) zakres odpowiedzialności wskazanych wydziałów był analogiczny, z wyłączeniem Wydziału Geodezji i Kartografii, który regulaminem z dnia 23.03.2022 r. został zlikwidowany (zadania przeniesione do innych komórek departamentu), a następnie regulaminem z dnia 6.06.2022 r. ponownie przywrócony. Efektem zmian organizacyjnych

- 1) Wydział Geodezji i Kartografii, który odpowiedzialny był m.in. za: - prowadzenie spraw geodezji i kartografii, w szczególności przygotowanie i wdrażanie rozwiązań systemowych w tym zakresie - wykonywania zadań Ministra wynikających z przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz innych regulacji prawnych, w szczególności dotyczących: rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie, organizacji i zadań SGiK, wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych, organizacji i funkcjonowania państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- 2) Wydział Koordynacji i Nadzoru, który odpowiedzialny był m.in. za: realizację zadań wynikających z regulacji określających obowiązki administracji rządowej oraz z niektórych ustalonych w Ministerstwie zasad i procedur współdziałania, wymienionych w Regulaminie organizacyjnym Ministerstwa, w szczególności za koordynację zadań Departamentu związanych z kontrolą zarządczą, w tym opracowywanie propozycji do planu działalności Ministra oraz materiałów i informacji niezbędnych do sporządzania sprawozdania z jego wykonania; prowadzenie spraw wynikających z nadzoru merytorycznego Ministra, zgodnie z zasadami określonymi w polityce nadzorczej Ministra, nad GGK (z wyłączeniem spraw zastrzeżonych dla Wydziału Skarg i Wniosków);
- 3) Wydział Skarg i Wniosków, który odpowiedzialny był m.in. za prowadzenie spraw wynikających z nadzoru merytorycznego, zgodnie z zasadami określonymi w polityce nadzorczej Ministra, nad GGK – w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków dotyczących geodezji.

(akta kontroli str. 3-4, 10-18, 201-203, 213-250, 450-451)

W opisach stanowisk pracowników DAB²⁵ nie określono zadań odnoszących się bezpośrednio do obszaru ewidencji gruntów i budynków. W opisach stanowisk określono zadania odnoszące się głównie do prowadzenia obsługi procesu legislacyjnego m.in. opracowywanie projektów aktów prawnych i/lub założeń do projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych powszechnie obowiązujących inicjowanych przez Ministerstwo, opiniowanie projektów aktów prawnych, uzgadnianie i konsultowanie projektów aktów prawnych i/lub założeń do projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych inicjowanych przez Ministerstwo oraz inicjowanych poza Ministerstwem, z właściwymi komórkami Ministerstwa, organami i instytucjami.

W opisach stanowisk pracowników Wydziału Koordynacji i Nadzoru wskazano zadania związane z monitoringiem prowadzenia przez GGK spraw w obszarze geodezji i kartografii, takich jak: zatwierdzanie planów działania, ich zmian oraz sprawozdań z działania jednostek, monitorowanie, analiza mierników efektywności działania jednostki, ich wartości bazowych oraz zrealizowanych, zawartych w planach działalności jednostek i sprawozdaniach z ich realizacji, ocena realizacji zadań przez jednostkę, w tym sygnalizowanie Kierownictwu Ministerstwa zagrożeń w ich realizacji. Zagadnienie szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 251-256, 489-491, 784-791)

Dokumentem wykonawczym Polityki nadzorczej Ministra wobec GGK był „Program działań nadzorczych Ministra Rozwoju i Technologii wobec Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii kierowanego przez Głównego Geodetę Kraju” -

była zmiana liczebności Wydziału Geodezji i Kartografii z 7 osób na 4 osoby, przy jednoczesnym pozostawieniu bez zmian zakresu zadań Wydziału.

²⁵ Wydziału Geodezji i Kartografii oraz Wydziału Koordynacji i Nadzoru.

podpisany 25 lutego 2022 r.²⁶, który stanowił rozwinięcie i uszczegółowienie Polityki nadzorczej Ministra i obejmował swoim zakresem najistotniejsze aspekty i zagadnienia dotyczące funkcjonowania jednostki.

W Programie działań nadzorczych Ministra (w charakterystyce założeń sprawowanego nadzoru nad GGK) wskazano m.in., że warunkiem prawidłowej realizacji funkcji nadzorczej było zapewnienie szybkiej i sprawnej wymiany informacji pomiędzy resortem a GUGiK. Szeroki dostęp do aktualnych informacji na temat funkcjonowania GUGiK (w szczególności potencjalnych i realnych ryzyk z nim związanych) miał stanowić jeden z głównych elementów skutecznego oraz efektywnego nadzoru. Miało to umożliwiać podjęcie stosownych działań zaradczych lub wspomagających, stwarzać możliwość bieżącej oceny sposobu realizacji zadań przez GGK m.in. wsparcia informatyzacji krajowych, wojewódzkich i powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych. W ramach działań nadzorczych wskazano na konieczność przeprowadzania kontroli wybranych obszarów funkcjonowania GUGiK. Zakładano, że kontrole przeprowadzane w GUGiK będą miały charakter cykliczny dostarczając wszechstronnej i obiektywnej wiedzy na temat jego działalności. Identyfikacja wspomnianych obszarów miała być ważnym elementem bieżącego monitoringu sposobu realizacji zadań przez GUGiK.

(akta kontroli str. 3-4, 10-17, 32-98, 493-495, 634-680)

DAB w okresie objętym kontrolą sporadycznie występował do GGK o przekazanie informacji dotyczących stopnia utworzenia baz danych EGiB lub innych danych wymaganych obowiązującymi w okresie objętym kontrolą przepisami rozporządzeń w sprawie EGiB. DAB pozyskiwał dane głównie na potrzeby prowadzonych prac legislacyjnych, tj. - informacji nt. stopnia realizacji przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej szczebla powiatowego obowiązku utworzenia baz danych EGiB²⁷, informacji w zakresie identyfikatorów obiektów EGiB wymagających dostosowania (oraz informacji dla ilu powiatów, obrębów ewidencyjnych oraz działek ewidencyjnych stosowany był w dalszym ciągu inny niż obowiązujący sposób oznaczania nowych działek ewidencyjnych powstałych w wyniku podziału)²⁸, informacji nt. stanu dostosowania organów administracji geodezyjnej i kartograficznej w zakresie budynków (w związku ze zmianą zakresu obiektów ujawnianych w ewidencji) oraz w zakresie definicji jednostki rejestrowej gruntów²⁹. Zagadnienie szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 354-356, 359-361, 426-430, 473-488)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie dopiero od stycznia 2024 r. zobowiązał GGK³⁰ do objęcia przez niego szczególnym nadzorem procesu cyfryzacji i tworzenia powiatowych baz danych - ze względu na niedostateczny poziom dotychczasowego tworzenia baz danych EGiB, również obejmowanych przez mapę zasadniczą oraz kolejne już wydłużanie okresu przejściowego określonego w art. 53b uPgik³¹.

Z początkiem 2024 r. Minister rozpoczął również systematyczny monitoring postępów w tworzeniu baz danych składających się na mapę zasadniczą, w tym

²⁶ Zaktualizowany 4 sierpnia 2023 r.

²⁷ Pismo z 9 maja 2023 r.

²⁸ Pismo z 26 stycznia 2024 r.

²⁹ Prośba przekazana na spotkaniu w dniu 12 lutego 2024 r. GGK pismem z 12 czerwca 2024 r. przekazała dane o, które wnioskował Minister.

³⁰ Pismem z 16 stycznia 2024 r.

³¹ Art. 53b uPgik dopuszczał możliwość prowadzenia przez starostów mapy zasadniczej w postaci wektorowej lub w postaci rastrowej uzupełnianej systematycznie danymi wektorowymi, na zasadach stosowanych przed 1 stycznia 2014 r. Ten tzw. „okres przejściowy” na przekształcenie mapy zasadniczej do postaci cyfrowej i utworzenie baz danych był wydłużany kilkakrotnie w ostatnich latach do 31 grudnia 2016 r., następnie do 31 grudnia 2023 r., potem do 31 grudnia 2024 r.

EGiB, zobowiązując GGK³² do przekazywania kwartalnych (począwszy od 31 marca 2024 r.) informacji o planowanych i podjętych przez GUGiK działaniach wspierających i nadzorujących realizację ww. zadania, wraz z raportem na temat postępów w tworzeniu powiatowych baz danych (w tym EGiB). W okresie objętym kontrolą GGK przekazał Ministrowi sprawozdania za I i II kwartał 2024 r.

Po otrzymaniu od GGK sprawozdania za pierwszy kwartał 2024 r., w którym GGK wskazał na zagrożenie niedotrzymania ustawowego terminu zakończenia prac nad utworzeniem baz danych stanowiących mapę zasadniczą, Minister występował do GGK pismami³³ o wskazanie terminu, do kiedy realnie możliwe będzie utworzenie przez starostów baz danych tworzących mapę zasadniczą oraz pytaniem czy prowadzony przez GUGiK projekt pn. „Integracja danych i usług państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” pozwoli na przekształcenie map ewidencyjnych i zasadniczych do postaci cyfrowej i utworzenie odpowiednich baz danych. Odpowiedź na pytanie o wskazanie terminu utworzenia przez starostów baz danych uzyskano od GGK w czerwcu 2024 r. (Sekretarz Stanu w Ministerstwie prosił wcześniej o dodatkowe informacje w celu rzetelnego określenia tego terminu).

(akta kontroli str. 354-368, 397-425, 473-488)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie otrzymywało z GUGiK ani z Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdań GUGiK 3.0 (tj. wojewódzkich zestawień zbiorczych o ewidencji gruntów i budynków oraz jej modernizacji z danych powiatowych GUGiK 3.00)³⁴. W przypadku zgłoszonego w styczniu 2024 r. do Ministerstwa sygnału dotyczącego możliwości wystąpienia nieprawidłowości w sprawozdaniach GUGiK 3.0 za 2022 r., Sekretarz Stanu w Ministerstwie wystąpił do GGK o przeanalizowanie zgłoszonych błędów³⁵ oraz przekazanie stanowiska w tej sprawie. GGK poinformowała³⁶ Ministerstwo o podjętych działaniach w celu wyeliminowania błędów. Skorygowane sprawozdanie za 2022 r. zostało zamieszczone na stronie GUGiK 3 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 354-356, 362-363, 483, 492)

Dokument pn. „Zasady i procedury udzielania wsparcia merytorycznego przez Głównego Geodetę Kraju – wojewodom, przy wykonywaniu przez nich nadzoru nad działalnością starostów w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne”, który przygotowano w GUGiK po konsultacjach z WINGiK, został przekazany przez p.o. GGK do Ministerstwa 13 marca 2023 r.³⁷

Dokument ten zawierał m.in. opis systemu i programu szkoleń w dziedzinie geodezji i kartografii przeznaczonych dla całej SGiK³⁸, opis działań wspierających wojewodów np. coroczne uzgadnianie przez GGK okresowych planów kontroli WINGiK, przed ich zatwierdzeniem przez wojewodów (art. 9 ust. 6 uPgik), organizowanie cyklicznych spotkań całej SGiK oraz spotkań GGK tylko z WINGiK, w celu omawiania bieżących problemów w geodezji na wszystkich szczeblach (art. 7a ust. 1 pkt. 2 uPgik), bieżące opiniowanie projektów modernizacji EGiB,

³² Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie z 16 stycznia 2024 r.

³³ Pisma z 25 kwietnia oraz 7 i 21 czerwca 2024 r. (pisma Sekretarza Stanu w Ministerstwie lub DAB).

³⁴ Sprawozdanie wg stanu na 31.12.2022 r. zostało opublikowane na stronie GUGiK w 2023 r. Zgodnie z informacją posiadaną przez DAB, GUGiK nie publikował wcześniej wyników przeprowadzonych badań statystycznych.

³⁵ Pismo z 17 stycznia 2024 r.

³⁶ Pismo z 31 stycznia 2024 r.

³⁷ Po piśmie monitorującym Ministra z 22 lutego 2023 r.

³⁸ SGiK tworzą organy wymienione w art. 6a ust. 1 uPgik.

kwartalny monitoring terminów weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych (art. 12b ust. 1a uPgik).

DAB nie zgłaszał uwag do GUGiK w zakresie ww. Zasad i procedur wsparcia merytorycznego przez GGK – wojewodom. W ocenie Dyrektor DAB powyższe zasady i procedury są w obecnym stanie prawnym optymalnym rozwiązaniem możliwym do podjęcia przez GGK w przedmiotowym zakresie. W okresie objętym kontrolą DAB nie monitorował w jaki sposób GGK realizuje ww. działania wspierające wojewodów.

(akta kontroli str. 18-31, 431-451)

W latach 2019-2020 Ministerstwo prowadziło proces legislacyjny ustawy o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw³⁹, w przyjętych regulacjach zaproponowano rozwiązania mające wpływ na EGiB np. ustawowy obowiązek przeznaczania przez powiaty wpływów ze sprzedaży map i innych materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego na finansowanie realizacji zadań organów SGiK. Przed wejściem w życie przepisów ww. ustawy powiat mógł w dowolny sposób wykorzystywać środki uzyskane z wpływów i przeznaczać je na realizację wybranych zadań powiatu, które były w opinii organów powiatu bardziej istotne i niekoniecznie stanowiły zadania z zakresu geodezji i kartografii.

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

W trakcie przedmiotowego procesu legislacyjnego Minister pismem z 26 lutego 2020 r. zlecił GGK przygotowanie w skali całego kraju analizy kosztów realizacji zadań (w oparciu o ich czasochłonność) zleconych z zakresu administracji rządowej w dziedzinie geodezji i kartografii należących do kompetencji starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, w związku z sygnałami o niedostatecznym finansowaniu realizacji zadań geodezyjnych i kartograficznych na szczeblu powiatowym. Analiza taka nie została przekazana przez GGK do Ministerstwa. DAB nie podejmował działań mających na celu wyegzekwowanie od GGK przekazania ww. analizy, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 257-279, 431-462, 798-812)

Sposób zakładania i prowadzenia EGiB oraz szczegółowy zakres informacji objętych EGiB, a także szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych określał minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa⁴⁰ w rozporządzeniu dotyczącym tej ewidencji. W czasie przeprowadzania kontroli NIK obowiązującą regulacją było rozporządzenie w sprawie EGiB⁴¹. GGK⁴² został upoważniony do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych

³⁹ Dz. U. poz. 782.

⁴⁰ Art. 26 ust. 2 uPgik. W porozumieniu z ministrem właściwym ds. rozwoju wsi.

⁴¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 219. Zastępujące Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 393).

⁴² Upoważnienie dla Głównego Geodety Kraju p. Waldemara Izdebskiego wydane przez Ministra Rozwoju p. Jadwigę Emilewicz z dnia 8 kwietnia 2020 r. nr MR/98 – UM/20. W związku z rekonstrukcją rządu przeprowadzoną w III kwartale 2020 r. z dniem 6 października 2020 r. nastąpiło przekształcenie Ministerstwa Rozwoju w Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii i upoważnienie GGK straciło moc. Zostało wydane kolejne upoważnienie dla ww. GGK – przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii p. Jarosława Gowina z dnia 20 listopada 2020 r. nr MRPiT/220 – UM/20.

i opiniowania w imieniu Ministra projektu tego aktu prawnego, który wszedł w życie 31 lipca 2021 r.

Ponadto w OSR sporządzonej przez GGK do powyższego rozporządzenia przyjętego w 2021 r. wskazano, że wejście w życie projektowanych przepisów nie spowoduje skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, a projekt nie będzie nakładał na przedsiębiorców nowych obowiązków i wymagań, które nie zostały przewidziane w uPgik. Projekt rozporządzenia został 21 czerwca 2021 r. pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu oraz Samorządu Terytorialnego⁴³.

Celem wprowadzonego aktu prawnego zawierającego regulacje w powyższym zakresie⁴⁴ było m.in. usunięcie szeregu informacji gromadzonych w EGiB („które znajdują się już w innych rejestrach publicznych, prowadzonych przez właściwe merytorycznie organy administracji”), ograniczenie liczby dokumentów, które organy administracji publicznej przekazywały właściwemu staroście („co istotnie miało zmniejszyć zakres danych ewidencyjnych dotyczących budynku, poprzez znaczne ograniczenie jego atrybutów”), oraz dostosowanie ewidencji („do rzeczywistych potrzeb w zakresie gromadzonych informacji oraz postępu technologicznego w dziedzinie geodezji i kartografii, a także doprecyzowanie przepisów, ich treści i czytelności w stosunku do przepisów obecnie obowiązujących”).

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

W lipcu 2023 r. w Ministerstwie rozpoczęto prace nad kolejną nowelizacją rozporządzenia w sprawie EGiB w celu dostosowania jego przepisów do regulacji wynikającej z ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu⁴⁵. W toku opiniowania i konsultacji publicznych projektu rozporządzenia zostały zgłoszone uwagi, które wskazały, że regulacje przyjęte 27 lipca 2021 r. w rozporządzeniu w sprawie EGiB wywołały jednak istotne skutki finansowe dla organów prowadzących EGiB. Uwagi te dotyczyły w szczególności przywrócenia dopuszczalności stosowania oznaczeń arkuszy w identyfikatorach działek ewidencyjnych. Również Centralne Biuro Antykorupcyjne przekazało do Ministerstwa „informację sygnałną”, z której również wynikało, że wprowadzone w 2021 r. regulacje dotyczące eliminacji oznaczeń arkuszy z identyfikatorów działek powodowały negatywne skutki dla starostów, miast na prawach powiatów oraz sądów wieczysto-księgowych. W związku z ujawnieniem powyższych informacji o nieprzewidzianych w OSR skutkach finansowych, Ministerstwo oraz GUGiK prowadziły działania mające na celu oszacowanie kosztów jakie spowodowało wejście w życie rozporządzenia z 27 lipca 2021 r.

⁴³ GGK (po zakończeniu procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania) przekazał do Ministerstwa projekt rozporządzenia do dalszego procedowania dopiero 5 lipca 2021 r. z prośbą o potraktowanie sprawy priorytetowo. Ze względu na niedostateczny stan zaawansowania prac nad projektem rozporządzenia, p. Minister Anna Kornecka już wcześniej tj. 30 czerwca 2021 r. zdecydowała o pominięciu etapu rozpatrzenia projektu przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji.

⁴⁴ Na podstawie uzasadnienia do rozporządzenia, którego projekt opracował GGK.

⁴⁵ Dz. U. poz. 1597.

Zgodnie z informacjami przekazanymi do Ministerstwa przez GGK szacowane koszty dostosowania do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB wyniosły w zakresie: bazy danych ewidencji gruntów i budynków - 102,6 mln zł, identyfikatorów działek ewidencyjnych - 52,5 mln zł, identyfikatorów budynków i lokali - 28,2 mln zł. Zebrane przez GGK informacje o ww. kosztach bazowały na deklaracjach i szacunkach starostów, a nie na faktycznych kosztach poniesionych na realizację przedmiotowych zadań.

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

- rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴⁶, które miało na celu wyeliminowanie z porządku prawnego regulacji zawartej w załączniku nr 1 do rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r. nakazującej zaliczanie jako nieużytków N – wydzielonych części terenu zamkniętego przeznaczonych do szkolenia wojsk, w szczególności strzelnic, czołgowisk, rejonów upadku pocisków, pasów ćwiczeń taktycznych, pól roboczych poligonu wojskowego oraz placów ćwiczeń.

W związku z sygnalizowanymi negatywnymi skutkami finansowymi dla jednostek samorządu terytorialnego wynikającymi z utraty dochodów z podatku od nieruchomości, jakie w przyszłości spowodowałyby obowiązująca od dnia 31 lipca 2021 r. zmiana zasad zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych, w ocenie Ministerstwa zachodziła konieczność niezwłocznego przywrócenia rozwiązań obowiązujących w tym zakresie w poprzednim stanie prawnym⁴⁷. Wszczęcie prac nad zmianą rozporządzenia nastąpiło z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów.

- rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 marca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴⁸ które dotyczyło m.in.: - uchylenia przepisu czasowo ograniczającego możliwość wykazywania w EGiB granicy działek ewidencyjnych stanowiących ciek naturalne, jeziora oraz inne naturalne zbiorniki wodne, na podstawie wyników geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych oraz precyzyjnego określenia zawartości wypisów, wyrysów i wykazów z EGiB przy uwzględnieniu funkcjonalności tych dokumentów w ramach postępowań administracyjnych, sądowych i czynności cywilnoprawnych, a także zmiany zasad grupowania budynków w jednostki rejestrowe.⁴⁹

Sekretarz Stanu w Ministerstwie odnosząc się⁵⁰ do szeregu wnioskowanych przez p.o. GGK zmian rozporządzenia z 27 lipca 2021 r. już w 2022 r. wskazał, że w większości sprowadzają się one do przywrócenia stanu prawnego sprzed wejścia w życie rozporządzenia (tj. 31 lipca 2021 r.) i zanegowania rozwiązań wprowadzonych tym rozporządzeniem i poprosił p.o. GGK o dodatkowe

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1781.

⁴⁷ Uchylenie pkt 5 w ust. 1 lp. 9 załącznika nr 1 do rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków). Dokument OSR dla przedmiotowego projektu rozporządzenia zakładał, że wejście w życie projektowanych przepisów nie spowoduje bezpośrednich skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych.

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 745.

⁴⁹ Dokument OSR dla przedmiotowego projektu rozporządzenia zakładał, że zmiany nie spowodują skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych.

⁵⁰ Pismo p.o. GGK z 21 lipca 2022 r., odpowiedź Sekretarza Stanu z 3 sierpnia 2022 r.

wyjaśnienia. W niektórych przypadkach nie upłynęły nawet okresy przejściowe wyznaczone organom na dostosowanie danych i zbiorów do nowych przepisów. Wskazywał ponadto, że brak stabilności prawa jest zjawiskiem niekorzystnym z punktu widzenia norm prawnych i regulacje te mogą zostać uwzględnione jedynie jeżeli w ocenie p.o. GGK ich dalsze funkcjonowanie stanowi poważne utrudnienie dla realizacji zadań w obszarze geodezji i kartografii. W konsekwencji zakres zmian ujętych w projekcie rozporządzenia został uzgodniony z Sekretarzem Stanu w Ministerstwie i nie uwzględniał wszystkich postulatów zgłoszonych przez p.o. GGK⁵¹.

Zagadnienia dotyczące procedowania projektu rozporządzenia w sprawie EGIB z 2021 r. oraz kolejnych zmian tego rozporządzenia szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 257-279, 354-368, 431-462, 473-488, 792-797, 813-814)

Minister na podstawie art. 7a ust. 1 pkt 17 uPgik został upoważniony do przedłożenia Radzie Ministrów opracowanego przez GGK projektu rządowego Programu realizacji zadań z dziedziny geodezji⁵², w szczególności w zakresie modernizacji EGIB. Projekt takiego programu miał na celu: wyznaczenie priorytetów działań, zapewnienie środków na dostosowanie EGIB do obowiązujących przepisów prawa oraz zwiększenie jakości i wiarygodności danych zgromadzonych w tym rejestrze, a więc osiągnięcie podstawowych funkcjonalności tego systemu. Program jednak nie został⁵³ przedłożony Radzie Ministrów (trwały uzgodnienia wewnątrzresortowe).

Prace nad projektem powyższego Programu określającego zasady i kierunki działania organów SGiK w obszarze cyfryzacji i modernizacji EGIB, p.o. GGK rozpoczął w sierpniu 2022 r. Minister po otrzymaniu informacji o wynikach kontroli NIK⁵⁴, wystąpił 3 sierpnia 2022 r. do p.o. GGK z prośbą o opracowanie i przedłożenie projektu Programu oraz o przeprowadzenie analizy ewentualnych potrzeb w zakresie określenia zasad i procedur udzielania wsparcia merytorycznego przez GGK wojewodom, przy wykonywaniu przez wojewodów nadzoru nad działalnością starostów w zakresie realizacji obowiązków określonych w uPgik. GGK⁵⁵ poinformowała Sekretarza Stanu w Ministerstwie, że projekt oraz analiza zostanie przekazany do końca 2022 r.

Pierwszy projekt dokumentu (Strategia Cyfryzacji i Modernizacji Ewidencji Gruntów i Budynków) został przekazany przez GGK do Ministerstwa 30 grudnia 2022 r.

Generalna uwaga DAB do przekazanego dokumentu dotyczyła jego formy tzn. że jest to strategia, a nie program wieloletni, który powinien zawierać określone elementy. W czerwcu 2023 r. GGK przekazała dokument pn. „Projekt rządowego Programu Cyfryzacji i Modernizacji EGIB”. Ze strony DAB do współpracy z GUGiK nad projektem programu zostały wyznaczone dwie osoby⁵⁶.

Przez 2023 r. oraz I połowę 2024 r. trwały uzgodnienia robocze treści projektu programu między DAB a GUGiK oraz wewnątrzresortowe w Ministerstwie. DAB zgłaszał wielokrotnie uwagi do dokumentu m.in. w odniesieniu do sposobu realizacji Programu, szacowania kosztów jego realizacji, priorytetów, harmonogramu, sposobu monitorowania i oceny realizacji celów.

⁵¹ MRiT wszczął proces legislacyjny i wpisał w dniu 19 września 2022 r. projekt rozporządzenia o zmianie rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków do wykazu prac legislacyjnych MRiT pod nr 66 - rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 marca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2023 r. poz. 745).

⁵² Dalej: Program

⁵³ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

⁵⁴ Kontrola NIK nr P/21/032 pn. „Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków na szczeblu powiatowym”.

⁵⁵ Pismem z 22 sierpnia 2022 r.

⁵⁶ Pismo z 3 lutego 2023 r.

Na dzień 24 lipca 2024 r. w Ministerstwie nadal trwały uzgodnienia wewnętrzzesortowe opracowanego przez GGK projektu uchwały w sprawie ustanowienia rządowego programu wieloletniego „Cyfryzacja i modernizacja ewidencji gruntów i budynków” na lata 2025–2034. Uwagi do projektu uchwały, OSR i Programu stanowiącego załącznik do uchwały, zgłosiły komórki organizacyjne Ministerstwa⁵⁷. W projekcie uchwały⁵⁸ wskazano, że Program będzie finansowany z budżetu państwa, a ogólna kwota środków w całym okresie realizacji programu (lata 2025-2034) wyniesie 669 578 tys. zł, jako wykonawcę programu wskazano GGK.

Według stanu na 26 sierpnia 2024 r. DAB nie dokonał uzgodnień z Ministerstwem Finansów kosztów realizacji zadań zawartych w programie „Cyfryzacji i modernizacji ewidencji gruntów i budynków”.

Dyrektor DAB wyjaśniała, m.in. że: biorąc pod uwagę trwające uzgodnienia wewnętrzzesortowe projektu Programu, konieczność jego akceptacji przez członka kierownictwa Ministerstwa odpowiedzialnego za sprawy geodezji i kartografii, możliwe wystąpienie trudności w uzgodnieniach kwestii finansowania programu z Ministerstwem Finansów (ze względu na znaczne koszty realizacji zadań zawartych w programie), którego stanowisko jest kluczowe w tym zakresie, w ocenie DAB istnieje zagrożenie, że Program może nie zostać wdrożony do końca 2024 r.

(akta kontroli str. 3-4,10-31, 99-200, 431-462)

Minister zgodnie z art. 7 ust. 3 i 4 uoRM oraz z art. 38 ust. 1 uoDar w celu realizacji swoich zadań powinien współdziałać z innymi członkami Rady Ministrów, w szczególności w zakresie:

- zapewnienia finansowania realizacji zadań zleconych z zakresu EGiB – z ministrem właściwym ds. finansów publicznych i wojewodami,
- prowadzenia nadzoru i kontroli sposobu realizacji powyższych zadań – z ministrem właściwym ds. administracji publicznej i wojewodami.

W 2021 r.⁵⁹ (w wykonaniu wniosków pokontrolnych NIK)⁶⁰ Podsekretarz Stanu w Ministerstwie wystąpiła do GGK o dokonanie analizy szacunkowych kosztów przeprowadzenia modernizacji EGiB dla całego kraju, z rozbiciem na poszczególne powiaty. GGK przekazał⁶¹, że szacowany koszt modernizacji EGiB wyniesie 5 292 816 tys. zł⁶².

Również Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w 2021 r.⁶³ - na skutek otrzymywanych pism dotyczących niedoszacowania wysokości dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego - wystąpił⁶⁴ do

⁵⁷ Departament Prawny, Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, Departament Budżetu i Finansów, Departament Planowania Przestrzennego oraz DAB.

⁵⁸ Z 30 kwietnia 2024 r.

⁵⁹ Pismem z 16 kwietnia 2021 r.

⁶⁰ Kontrola NIK nr P/19/032/KIN „Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach”.

⁶¹ Pismem z 25 czerwca 2021 r.

⁶² Przekazane przez GGK oszacowane koszty modernizacji ewidencji gruntów i budynków zostały uzyskane z ankiet przesłanych przez powiaty, a nie z analiz i obliczeń GUGiK. DAB miało wątpliwości co do rzetelności przedstawionych przez GGK danych, ponieważ opracowane we wcześniejszym okresie przez GUGiK analizy przedstawiały kwoty realizacji przedmiotowego zadania w wysokości 2 040 000 tys. zł (Raport końcowy Zespołu roboczego GGK do spraw oceny efektywności procesu cyfryzacji i modernizacji ewidencji gruntów i budynków z czerwca 2017 r. oraz wyniki ekspertyzy firmy Softtutor Consulting Spółka z o.o. Sp. K dla GUGiK z 6 lutego 2015 r.). Analizy te opracowane były na potrzeby prac nad zintegrowanym systemem informacji o nieruchomościach.

⁶³ Pismem z 25 czerwca 2021 r., dalej: MF.

⁶⁴ Z załączonych do przedmiotowego pisma dokumentów wynikało, że GUGiK prowadził z Wojewodą Łódzkim korespondencje dotyczącą podjęcia działań w zakresie optymalizacji finansowania zadań Służby Geodezycznej i Kartograficznej w woj. łódzkim. DAB pismem z 20 października 2021 r. wystąpił do GGK z prośbą o przekazanie kopii odpowiedzi udzielonej Wojewodzie Łódzkiemu oraz przekazanie kopii ewentualnej innej korespondencji dotyczącej niedostatecznego finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zakresie geodezji i kartografii na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, jeżeli taka wpływała do GUGiK w latach 2020-2021. Pismem z 22 października 2021 r. GGK poinformował dyrektora DAB o korespondencji z innych źródeł jaką

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie o dokonanie dogłębnej analizy, standaryzacji kosztów realizacji zadań oraz wprowadzenie jednolitych w skali kraju zasad finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii⁶⁵.

Ponownie w 2022 r.⁶⁶ (w wykonaniu wniosków pokontrolnych NIK)⁶⁷ Minister właściwy ds. finansów publicznych zwrócił się do Ministra z wnioskiem o pilne podjęcie prac analitycznych, we współpracy z WINGiK w celu standaryzacji kosztów realizacji zadań zleconych starostom z zakresu geodezji i kartografii oraz wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad finansowania. GGK poinformowała 6 lipca 2022 r. Ministra o przygotowaniach do przeprowadzenia szczegółowej oceny stanu zaawansowania realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie EGiB oraz przekazania wyników szczegółowej analizy, w tym wysokości nakładów finansowych niezbędnych do realizacji zadania (po uzyskaniu danych z poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego). Działania te nie zostały przeprowadzone przez GUGiK. DAB na spotkaniu 19 stycznia 2023 r. z przedstawicielami GUGiK, poruszył kwestię sporządzenia przez ten organ standaryzacji kosztów realizacji zadań, do czego GUGiK zobowiązał się w piśmie z 6 lipca 2022 r. Przedstawiciel GUGiK na spotkaniu wskazał, że dotąd nie rozpoczęto prac w powyższym zakresie i jednocześnie zobowiązał się do ich przeprowadzenia.

20 czerwca 2023 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie zwrócił się do GGK o przedstawienie wyników standaryzacji kosztów realizacji zadań geodezyjnych i kartograficznych oraz wniosków w zakresie wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad ich finansowania⁶⁸. Ostatecznie po prawie 3 latach, 12 kwietnia 2024 r., GGK przekazał do ministra właściwego ds. finansów publicznych wyniki przedmiotowej analizy⁶⁹.

Ponadto na wniosek ministra właściwego ds. finansów publicznych⁷⁰, 3 czerwca 2024 r. Minister przekazał do MF wyniki dokonanego przeglądu zadań zleconych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego⁷¹ m.in. z zakresu geodezji i kartografii, gdzie wskazał na konieczność zwiększenia finansowania w tym obszarze⁷².

Zagadnienia dotyczące wystąpień Ministra do GGK o przeprowadzenie powyższych analiz opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Było to jedyne pismo, w okresie objętym kontrolą, w którym Minister zwrócił się do ministra właściwego ds. finansów publicznych z wnioskiem o zwiększenie

otrzymał w sprawie niedostatecznego finansowania zadań zleconych w zakresie geodezji i kartografii. DAB pismem z 27 października 2021 r. wystąpił do GGK o przekazanie dodatkowej dokumentacji. GGK pismem z 29 października 2021 r. poprosił Ministra o spotkanie w celu wyjaśnienia intencji DAB dotyczących zbierania tak obszernych informacji, poinformował, że podjął możliwe działania, aby środki finansowe dla województwa łódzkiego na zadania z zakresu geodezji i kartografii zostały zwiększone, ponieważ jest to województwo od lat najbardziej niedofinansowane, wskazał również, że jeżeli intencją DAB jest skuteczne współdziałanie na rzecz zwiększenia środków na finansowanie geodezji i kartografii, to przyjmie wszelką pomoc w tym zakresie. DAB nie prowadził dalszej korespondencji z GGK w powyższej sprawie.

⁶⁵ W dniu 4 listopada 2021 r. odbyło się robocze spotkanie przedstawicieli DAB oraz MF, na którym omówiono oczekiwane przez MF działania w ramach wystandaryzowania kosztów realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii.

⁶⁶ Pismem z 30 czerwca 2022 r.

⁶⁷ Kontrola NIK nr P/21/032 „Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym”.

⁶⁸ Z terminem do 26 czerwca 2023 r. W swojej odpowiedzi z 23 czerwca 2023 r. p.o. GGK poinformowała, że opracowanie, wyniki i wnioski zostaną przekazane do 31 lipca 2023 r.

⁶⁹ Ponadto pismem z dnia 26.07.2023 r. GGK poinformowała ministra właściwego w sprawach geodezji i kartografii, że projekty katalogów i zestawienie zebranych próbnych danych, zostały przedstawione i omówione w dniu 19.07.2023 r. na spotkaniu zespołu z przedstawicielami MF i Ministerstwa, równoległe w dniu 12.07.2023 r. GGK wystąpiła do MF o wskazanie składników do przyjęcia stawki roboczogodziny dla zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, trwał proces zbierania danych w skali całego kraju. Pismem z 29.08.2023 r. GGK przekazała do MF wstępny projekt katalogu czasochłonności zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii na szczeblu powiatowym z prośbą o dokonanie jego oceny oraz wyrażania opinii.

⁷⁰ W odpowiedzi na pismo MF z 12 kwietnia 2024 r.

⁷¹ Dalej: jst

⁷² Ponadto MF 3 lipca 2024 r. zwróciło się do MRIT z prośbą o zbadanie i przedstawienie aktualnych średnich wynagrodzeń pracowników samorządu powiatowego realizujących zadania zlecone z zakresu geodezji i kartografii. Dane takie zostały przekazane przez MRIT do MF 30 lipca 2024 r. Na dzień 26 sierpnia 2024 r. do MRIT nie wpłynęła formalna akceptacja MF przekazanych wyników standaryzacji przedmiotowych zadań.

budżetu powiatów o środki niezbędne do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na podstawie przepisów uPgik.

(akta kontroli str. 257-353, 431-462, 798-812)

Jak ustalono w trakcie kontroli Minister nie uczestniczył zarówno w ustalaniu jak i podziale dotacji celowych na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii, nie był również informowany o wysokości dotacji przyznawanych na dany rok starostom.⁷³ Zarówno wojewodowie jak i minister właściwy ds. finansów publicznych nie występowali do Ministerstwa o pozyskanie aktualnych danych o stanie EGİB i zapotrzebowaniu na środki celem finansowania realizacji zadań w obrębie tej ewidencji. Z-ca Dyrektora DAB wyjaśnił, m.in. że *w zakresie kompetencji DAB nie leży opracowanie i wdrażanie procedury pozyskiwania aktualnych danych o stanie EGİB i określenie zapotrzebowania na środki celem finansowania realizacji zadań w obrębie tej ewidencji.*

Minister nie dysponował danymi i informacjami o potrzebach starostów oraz nie przekazywał innym ministrom, w szczególności ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych, danych umożliwiających szacowanie, planowanie i przekazywanie środków wojewodom i starostom na potrzeby realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGİB. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo posiadało informacje o niedostatecznym finansowaniu realizacji zadań geodezyjnych i kartograficznych⁷⁴, również w obszarze EGİB.

(akta kontroli str. 257-276)

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

Zagadnienia dotyczące współdziałania Ministra przy realizacji zadań opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 257-260, 270-272)

Sposób wykonywania kontroli zarządczej w Ministerstwie został określony Zarządzeniem nr 48 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 grudnia 2022 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Rozwoju i Technologii⁷⁵.

⁷³ Ustalenie dotacji ogółem w budżecie danego dysponenta części budżetowej na zadania w zakresie geodezji i kartografii, jak i podział na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego było zadaniem poszczególnych wojewodów w ramach limitu wydatków na dany rok budżetowy. Zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 149 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego są finansowane według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Przy czym należy mieć na uwadze, iż co do zasady z budżetu państwa finansowana była realizacja zadań a nie poszczególne koszty rodzajowe, w tym wynagrodzenia.

⁷⁴ Np. pismo Przewodniczącego Konwentu Powiatów Województwa Łódzkiego z 13.06.2019 r. dotyczące konieczności zwiększania dotacji ze środków z budżetu państwa na zadania z zakresu geodezji i kartografii, pismo Wójta Gminy Czarny Dunajec z 21.10.2020 r. (który wystąpił do ówczesnego Ministra Rozwoju Pracy i Technologii ws. wsparcia finansowego przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków na terenie gminy Czarny Dunajec), wyniki kontroli NIK nr P/19/032/KIN pn.: „Budowa Zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach” i m.in. wniosek o „rozważenie możliwości udzielenia dodatkowej pomocy finansowej dla starostw na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków”.

Ww. pismo z 13.06.2019 r. zostało przekazane przez Ministra 19.07.2019 r. do GGK m.in. z prośbą o przedstawienie ewentualnych planowanych lub podjętych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii działań, których celem byłoby zbadanie adekwatności wysokości dotacji budżetowych przeznaczonych dla poszczególnych starostów na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii. GGK w swojej odpowiedzi z 20.08.2019 r. wskazał, iż nie jest właściwy do zajmowania stanowiska w sprawie dotacji ze środków budżetu państwa udzielanych powiatom na realizację zadań z zakresu administracji rządowej przez wojewodów. Wyjaśnił również, że wyniki ankiety, na które powołuje się Konwent Powiatów Województwa Łódzkiego nie są miarodajne w skali kraju. GGK wskazał również, że nie posiada bardziej aktualnych danych dotyczących oszacowania realnych kosztów ponoszonych przez organy samorządu powiatowego w związku z realizacją zadań z zakresu geodezji i kartografii niż pochodzące z 2015 r. Pismo Przewodniczącego Konwentu Powiatów Województwa Łódzkiego zostało 20 października 2021 r. przekazane przez Przewodniczącego również bezpośrednio do Ministra Finansów. Minister Inwestycji i Rozwoju nie podejmował innych działań celem przekazania Ministrowi Finansów dalszych informacji o zgłaszanych problemach w finansowaniu realizacji zadania zleconego z zakresu EGİB..

⁷⁵ Dz. U. Min. Roz. i Tech. poz. 51. Wcześniej dla działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo obowiązywało zarządzenie nr 8 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie kontroli zarządczej w MRPIIT (Dz. Urz. Min. Roz. Prac. i Tech. poz. 10), zarządzenie nr 23 Ministra Rozwoju z dnia 28 września 2020 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Rozwoju (Dz. Urz. Min. Roz. poz. 28)

Szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej - budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo zostały określone w komunikacie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 grudnia 2022 r.⁷⁶ Komunikat precyzował kwestie odpowiedzialności kierownika jednostki w dziale (w tym również GGK) za funkcjonowanie kontroli zarządczej w kierowanej jednostce oraz uszczegóławiał kwestie stosowania standardów kontroli zarządczej. Kierownik jednostki w dziale był odpowiedzialny m.in. za: uzgadnianie planów działalności jednostki, monitorowanie realizacji celów i zadań ujętych w planie działalności, przekazywanie kwartalnych informacji o poziomie realizacji celów i zadań ujętych w planie działalności, sporządzanie sprawozdań z wykonania planu działalności, wdrażanie i monitorowanie systemu zarządzania ryzykiem.

W planach działalności Ministra na lata 2019-2024 nie zostały ujęte zadania z obszaru EGiB. DAB nie zgłaszała do planów działalności Ministra zadań z zakresu EGiB, w tym działań nadzorczych. Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora DAB *Ministerstwo nie sprawuje nadzoru nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań dotyczących prowadzenia EGiB, a jedynie zgodnie z art. 6 ust. 2 uPgik, nadzoruje GGK, który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii, dlatego mając również na względzie sprawowany zakres nadzoru merytorycznego określony w Polityce nadzorczej Ministra, nie zgłaszała do planu działalności resortu zadań z zakresu EGiB, w tym działań nadzorczych.*

(akta kontroli str. 257-260, 272, 277-279, 493-555, 784-791)

Zasady zarządzania ryzykiem w Ministerstwie zostały określone w zarządzeniu nr 29 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii z 5 grudnia 2022 r.⁷⁷ Zgodnie z załącznikiem do ww. zarządzenia poprzez „ryzyko” należało rozumieć potencjalną sytuację wystąpienia zdarzenia niekorzystnego, w której określone zagrożenie wykorzysta podatność wpływając negatywnie na realizację celów i zadań (kontekst operacyjny i korupcyjny).

W zestawieniach ryzyk, rejestrach ryzyk kluczowych nie zostały wskazane przez DAB ryzyka związane z obszarem EGiB, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W ocenie Dyrektor DAB *zadania w obszarze cyfryzacji i modernizacji EGiB nie stanowią zadań i celów przepisanych DAB w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym komórki, w związku z czym DAB zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie regulacjami nie dokonuje oceny ryzyk przedmiotowego zadania. Prowadzenie EGiB, zgodnie z art. 7d pkt 1 lit. a uPgik jest zadaniem starosty i organ ten jako właściciel ryzyka powinien identyfikować w tym obszarze ryzyka i nimi zarządzać. DAB nie sprawuje nadzoru nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu EGiB, a jedynie sprawuje nadzór merytoryczny, zgodnie z zasadami określonymi w Polityce nadzorczej Ministra, nad GGK.*

Ryzyka określone przez DAB w zakresie geodezji i kartografii dotyczyły szerszej tematyki np. w planach na 2024 r. DAB zidentyfikował m.in. następujące ryzyka:

- zadanie: przygotowywanie i wdrażanie rozwiązań systemowych w zakresie geodezji i kartografii; ryzyko operacyjne: opóźnienie/niepodjęcie prac w terminie skutkujące niezrealizowaniem zadania w 2024 r.; wdrożone zabezpieczenia organizacyjne:

⁷⁶ Dz. Urz. Min. Roz. i Tech. poz. 52. Wcześniej dla działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo obowiązywał komunikat Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 stycznia 2021 r. (Dz. Urz. Min. Roz. Prac. i Tech. poz. 9), komunikat Ministra Rozwoju z 5 października 2020 r. (Dz. Urz. Min. Roz. poz. 36), komunikat Ministra Rozwoju z 28 września 2020 r. (Dz. Urz. Min. Roz. poz. 29).

⁷⁷ Załącznikiem do zarządzenia nr 29 były „Zasady zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Rozwoju i Technologii”- „Zasady postępowania z ryzykiem w kontekście operacyjnym, korupcyjnym, bezpieczeństwa informacji oraz bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych”. Wcześniej obowiązywały Wytyczne Dyrektora Generalnego w zakresie zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Rozwoju i Technologii z 25 lutego 2022 r.

monitorowanie etapów realizacji zadania przez pracowników i przełożonych;

- zadanie: prowadzenie spraw dotyczących geodezji i kartografii; ryzyko operacyjne: opóźnienia wynikające z obiegu dokumentów, nieobecności pracowników lub zmiany koncepcji załatwienia sprawy skutkujące brakiem realizacji zadania; wdrożone zabezpieczenia operacyjne: monitorowanie etapów realizacji zadania przez pracowników i przełożonych.

(akta kontroli str. 369-396, 431-435, 449-450, 556-633)

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

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo przeprowadziło w GUGiK dwie kontrole, tj. w 2019 r. w zakresie realizowanych przez GUGiK projektów informatycznych (K-GESUT, projekt ZSIN II, projekt CAPAP)⁷⁸ oraz w 2022 r. w zakresie funkcjonowania Uniwersalnego Modułu Mapowego.

(akta kontroli str. 3-9, 463-468, 681-783, 789)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

- przeprowadzenia analizy kosztów⁷⁹ realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w dziedzinie geodezji i kartografii należących do kompetencji starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, w związku z sygnałami o niedostatecznym finansowaniu realizacji zadań geodezyjnych i kartograficznych na szczeblu powiatowym – zadanie zlecone przez Ministra w 2020 r. - analiza nie została opracowana przez GGK;
- dopuścił do kilkuletniej zwłoki w przeprowadzeniu przez GGK analizy wystandaryzowania kosztów realizacji zadań oraz wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii, w tym EGiB – zadanie zainicjowane przez ministra właściwego ds. finansów publicznych w 2021 r. dokument został opracowany przez GGK dopiero w 2024 r.;

Skutkiem nieopracowania analizy zleconej w 2020 r., jak również przyczyną długoletniego opracowywania analizy zleconej w 2021 r. był brak podstaw aż do 2024 r. do rzetelnego oszacowania kosztów realizacji zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii i zapewnienie właściwego poziomu finansowania tych zadań.

Dyrektor DAB wyjaśniła (w odniesieniu do braku przekazania analizy zleconej w 2020 r.) m.in., że *należy wyjaśnić jakie panowały relacje pomiędzy ówczesnym GGK a departamentem sprawującym nad nim w imieniu Ministra nadzór*

⁷⁸ K-GESUT krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, Projekt ZSIN II - głównym celem projektu było zwiększenie efektywności pracy urzędów w zakresie rejestrów związanych z nieruchomościami oraz podniesienie poziomu obsługi obywateli i przedsiębiorców związanych z pozyskiwaniem informacji o nieruchomościach, Projekt CAPAP - zgodnie z założeniami CAPAP miał być wspólnym dla administracji publicznej środowiskiem kompetencyjno-analitycznym, które umożliwi udostępnienie zaawansowanych usług związanych z informacją przestrzenną.

⁷⁹ Opracowanie tej analizy zlecono w czasie prowadzenia procesu legislacyjnego dotyczącego zmiany uPgiK.

merytoryczny. GGK m.in. kwestionował dopuszczalność domagania się od niego wykonania zobowiązań nałożonych przez Ministra nadzorującego, które odbierał jako próbę ingerencji w jego kompetencje jako kierownika urzędu centralnego. Swoje niezadowolenie z działań podejmowanych przez DAB wyrażał w korespondencji mailowej kierowanej bezpośrednio do Ministra lub Wiceministrów.

Natomiast w odniesieniu do opóźnienia w przygotowaniu analizy zleconej w 2021 r., wyjaśniła m.in., że od 25 czerwca 2021 r. do momentu przekazania przez GGK wyników standaryzacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zakresie geodezji i kartografii 12 kwietnia 2024 r. nastąpił szereg zmian organizacyjnych w resorcie, które miały wpływ zarówno na działania GUGiK, jak i Ministerstwa sprawującego nadzór nad GGK. Doszło bowiem do przekształcenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii w Ministerstwo Rozwoju i Technologii 27 października 2021 r., kilkakrotnie następowała zmiana osoby piastującej funkcję Ministra resortu (łącznie w tym okresie funkcję tę pełniło sześciu Ministrów) oraz wiceministrów odpowiadających za sprawy geodezji i kartografii (funkcję tę pełniło sześciu wiceministrów). Wszystko to negatywnie wpływało na możliwość podejmowania skutecznych i sprawnych działań nadzorczych nad GGK.

Ponadto wskazała, że na opóźnienie opracowania ww. standaryzacji miało odwołanie 13 maja 2022 r. ówczesnego GGK, co spowodowało konieczność ogłoszenia naboru i powołania nowego GGK, którym 26 czerwca 2023 r., została Pani Alicja Kulka, ponadto w przedmiotowym okresie nastąpiły w Urzędzie duże zmiany kadrowe. Dopiero podjęcie się przedmiotowego działania przez obecną GGK doprowadziło de facto do nadania priorytetu temu zadaniu i powołaniu zespołu do spraw standaryzacji kosztów realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii oraz określenia jednolitych w skali kraju zasad ich finansowania. Wyjaśniła ponadto, że opracowanie standaryzacji mogłoby zakończyć się wcześniej gdyby poprzedni GGK (odwołany 13 maja 2022 r.) podjął się realizacji zleconego mu zadania zgodnie z dyspozycją Ministra. Zarówno faktyczne możliwości sprawowania nadzoru przez DAB jak i skuteczność tych działań, były w tamtym okresie istotnie ograniczone. Organ nadzorowany sam decydował o priorytetach obsługującego go Urzędu, polemizując i kontestując działania nadzorcze podejmowane przez DAB – sprawujący ten nadzór w imieniu Ministra.

(akta kontroli str. 32-98, 431-435)

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają nierzetelne prowadzenie nadzoru Ministra nad GGK. Wskazywanie jako jednej z przyczyn opóźnienia w opracowaniu standaryzacji kosztów realizacji zadań oraz wprowadzenia jednolitych w skali kraju zasad finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii konieczności ogłoszenia naboru i powołania nowego GGK, nie stanowi uzasadnienia dla powyższego postępowania Ministra. Ponadto p. Alicja Kulka pełniła obowiązki GGK już od 14 maja 2022 r. Zdaniem NIK Minister zlecając realizację określonego zadania ma obowiązek żądać od tego organu określonych działań, egzekwować ich wykonanie oraz monitorować i oceniać wyniki tych działań, które są wykonywane w imieniu Ministra i na jego rachunek.

2. Minister udzielając upoważnienia GGK do przygotowania w jego imieniu projektu rozporządzenia w sprawie EGiB sprawował nierzetelny nadzór nad GGK w zakresie realizacji tego zadania.

Wydając rozporządzenie z 2021 r. w sprawie EGiB przyjął bez poddania rzetelnej analizie założenia autorstwa GGK, że projektowane przepisy rozporządzenia nie spowodują skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, a projekt ten nie będzie nakładał na przedsiębiorców nowych obowiązków i wymagań. Natomiast wdrożone przepisy skutkowały koniecznością ponoszenia

przez ww. jednostki nakładów finansowych. Dopiero w trakcie obowiązywania przepisów rozporządzenia z 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB GGK i Minister oszacowali rzeczywiste koszty wejścia w życie tego rozporządzenia.

Ponadto Minister nie rozważył wnikliwie czy w ramach ewaluacji ex-post poprzedniej regulacji w przedmiotowej sprawie, GGK rzetelnie zidentyfikował elementy regulacji wymagające poprawy. Projekt rozporządzenia w sprawie EGiB - opracowany przez GGK, wprowadzał bowiem, nowe koncepcje i założenia merytoryczne dotyczące sposobu prowadzenia tej ewidencji. Przy czym tuż po wejściu w życie tych przepisów zaistniała konieczność kolejnych nowelizacji tego rozporządzenia, w tym poprzez przywrócenie części poprzednio obowiązującego stanu prawnego.

Skutkiem ciągłych zmian przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB był brak stabilności prawa, co było zjawiskiem niekorzystnym z punktu widzenia stosowania tych norm prawnych i stanowiło poważne utrudnienie w wykonywaniu zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, w tym w przeprowadzaniu modernizacji EGiB.

Szacowane przez GGK koszty dostosowania do przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB wyniosły w zakresie: bazy danych ewidencji gruntów i budynków - 102,6 mln zł, identyfikatorów działek ewidencyjnych - 52,5 mln zł, identyfikatorów budynków i lokali - 28,2 mln zł.⁸⁰

Dyrektor DAB wyjaśniła, m.in. że *dostosowywanie działań do postępów prac legislacyjnych GGK (DAB odpowiadała za dalsze procedowanie projektów rozporządzeń, po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji) skutkowało koniecznością nadania priorytetu działalności legislacyjnej. Wywierana w takiej sytuacji na DAB presja czasu rzutowała negatywnie na możliwość rzetelnej oceny opracowywanych przez GGK projektów i materiałów przedstawianych jako finalny efekt prac legislacyjnych.*

(akta kontroli str. 257-276, 354-365, 431-453, 792-794, 813-814)

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają prowadzenie nierzetelnego nadzoru nad GGK i świadczą o złej organizacji pracy jaka panowała w Ministerstwie w obszarze geodezji i kartografii w latach 2020-2021. Ponadto to Ministerstwo posiadało służby legislacyjne i odpowiadało za prowadzenie spraw geodezji i kartografii, w tym przygotowywanie i wdrażanie rozwiązań legislacyjnych lub systemowych w tym zakresie.

3. Wobec nieokreślenia w uPgik narzędzi władczego nadzoru Minister w latach 2019–2023 nie w pełni wykorzystywał nawet niewładcze narzędzia nadzoru wobec GGK wskazane w dokumentach opracowanych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i w Ministerstwie. Nie przeprowadził także żadnej kontroli w GUGiK w zakresie, a także nie monitorował systematycznie postępu tworzenia baz danych tej ewidencji mimo, że stan realizacji tych zadań był niedostateczny. Niewykorzystywanie niewładczych form nadzoru oraz brak kontroli i systematycznego monitoringu pozbawił Ministra rzetelnej i pełnej informacji na temat działalności GGK w zakresie EGiB, w szczególności możliwości podejmowania adekwatnych działań zaradczych oraz możliwości interwencji w przypadku zdiagnozowania ryzyk w tym obszarze.

W szczególności posiadanie przez Ministra aktualnych informacji nt. postępu w cyfryzacji i modernizacji EGiB, mogłyby stanowić podstawę do inicjowania koniecznych działań w tym zakresie. Natomiast brak przeprowadzenia kontroli

⁸⁰ Zebrane przez GGK informacje na temat ww. kosztów bazowały na deklaracjach i szacunkach starostów, a nie na faktycznych kosztach poniesionych na realizację przedmiotowych zadań.

w GUGiK skutkowało również ograniczoną możliwością Ministra do ustalenia, w jakim zakresie GGK dysponuje faktycznymi możliwościami podejmowania skutecznych działań w zakresie cyfryzacji i modernizacji EGiB.

Według wyjaśnień Dyrektor DAB, *to nie Minister a GGK jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach geodezji i kartografii, który ma nadzorować realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii odpowiada za monitorowanie wdrażania przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dyrektor DAB wskazała również, że Minister nie jest organem nadzoru geodezyjnego i kartograficznego i nie posiada narzędzi pozwalających na monitorowanie działań podejmowanych przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej. Ponadto w okresie objętym kontrolą organy prowadzące bazy danych EGiB nie zgłaszały do Ministerstwa problemów z realizacją zadania utworzenia baz danych ani nie występowały z wnioskami o pomoc w jego realizacji. GGK z własnej inicjatywy również nie sygnalizował Ministerstwu tego problemu.*

(akta kontroli str. 32-98, 354-356, 359-361, 426-453, 463-468, 473-488)

W związku z nieprowadzeniem systematycznego nadzoru nad GGK i monitorowania procesu tworzenia baz danych EGiB Minister wyjaśnił m.in., że *w celu uzyskania informacji o stanie tworzenia baz danych stanowiących mapę zasadniczą (w tym bazy danych EGiB) podjęto działania nadzorcze względem GGK z początkiem 2024 r. Mając na względzie krótki czas, o który wydłużony został termin wynikający z art. 53b ust. 2 uPgiK na przekształcenie mapy zasadniczej do postaci cyfrowej i utworzenie odpowiednich baz danych oraz biorąc pod uwagę czas potrzebny na przeprowadzenie ewentualnej procedury nowelizacji przedmiotowego przepisu ustawowego, konieczne było posiadanie bieżącej informacji o stanie zaawansowania prac już poczynszy od stycznia 2024 r.*

Zdaniem NIK nadzorcza rola Ministra (za pośrednictwem DAB, który w jego imieniu sprawował nadzór merytoryczny nad GGK) nie była realizowana w sposób rzetelny i sprowadzała się w większości przypadków do przekazywania do GGK wpływających do Ministerstwa pism z zaleceniem podjęcia działań oraz przekazania informacji o sposobie załatwienia sprawy przez ten organ. Natomiast brak kontroli pozbawił Ministra obiektywnej wiedzy na temat działalności GGK w obszarze EGiB, adekwatności podejmowanych działań oraz możliwości interwencji w przypadku zdiagnozowania ryzyk w tym obszarze. W konsekwencji – według NIK - nadzór sprawowany przez Ministra nad organem centralnym był jedynie iluzoryczny. Również wskazywanie na zmiany organizacyjne w Ministerstwie, problemy we współpracy z poprzednim GGK nie mogą tłumaczyć braku rzetelnego nadzoru merytorycznego Ministra nad realizowaniem ustawowych zadań przez organ nadzorowany - GGK.

4. Minister pomimo posiadanych informacji (od 2019 r.) o niewystarczającym finansowaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zakresie geodezji i kartografii na szczeblu powiatowym, w tym związanych z modernizacją EGiB⁸¹ nie podejmował inicjatyw i nie współdziałał z Ministrem właściwym ds. finansów publicznych i wojewodami w celu zwiększenia finansowania ww. zadań, co miało wpływ na opóźnienia w zakresie modernizacji EGiB. Zgodnie z diagnozą zawartą w projekcie programu rządowego „Cyfryzacja i modernizacja ewidencji gruntów i budynków”

⁸¹ Np. pismo Przewodniczącego Konwentu Powiatów Województwa Łódzkiego z 13.06.2019 r. dotyczące konieczności zwiększania dotacji ze środków z budżetu państwa na zadania z zakresu geodezji i kartografii, pismo Wójta Gminy Czarny Dunajec z 21.10.2020 r. (który wystąpił do ówczesnego Ministra Rozwoju Pracy i Technologii ws. wsparcia finansowego przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków na terenie gminy Czarny Dunajec), wyniki kontroli NIK nr P/19/032/KIN pn.: „Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach” i m.in. wniosek o „rozważenie możliwości udzielenia dodatkowej pomocy finansowej dla starostw na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków”.

z 30 kwietnia 2024 r. m.in. 40 powiatów nadal prowadziło mapę ewidencyjną w postaci analogowej lub hybrydowej, konieczne były prace modernizacyjne EGIB⁸², a oszacowane w projekcie programu konieczne wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa wyniosło 669 578 tys. zł (na lata 2025-2034). Prace nad ww. programem rządowym trwały od połowy 2022 r., na dzień 24 lipca 2024 r. nie zostały zakończone, a kwota wymaganego wsparcia finansowego dla powiatów nie została uzgodniona z MF (w ocenie DAB prawdopodobnie do końca 2024 r. program nie zostanie wdrożony).

Zgodnie natomiast z art. 9a ust. 1 pkt 5 uoDar Minister był odpowiedzialny za sprawy geodezji i kartografii, w tym w zakresie EGIB. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 3 i 4 uoRM, art. 34 ust. 1 uoDar oraz w związku z art. 7a ust. 1 pkt 17 uPgik, Minister był obowiązany m.in. do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kierował, a także do przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw, projektów aktów normatywnych lub projektów rządowych programów realizacji zadań z dziedziny geodezji i kartografii, w szczególności w zakresie modernizacji EGIB.

Minister wyjaśnił, m.in. że *należy wskazać, że to minister właściwy ds. finansów publicznych dysponuje informacją na temat zapotrzebowania jednostek samorządu terytorialnego na środki finansowe do realizacji zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii w związku z procedowanymi ustawami budżetowymi. Uzgodnienie wysokości dotacji celowych odbywa się pomiędzy starostą, wojewodą i ministrem właściwym ds. finansów publicznych, z pominięciem ministra właściwego w sprawach geodezji i kartografii. Jedyne zaś sygnałem, jaki posiadała komórka organizacyjna Ministerstwa sprawująca nadzór merytoryczny nad GGK, w okresie między 2019 r. a czerwcem 2021 r.⁸³, dotyczącym możliwego niedofinansowania zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii, które przedstawiało skalę problemu w ujęciu globalnym a nie jedynie lokalnym (nie dotyczyło jednostkowego przypadku), było pismo Przewodniczącego Konwentu Powiatów Województwa Łódzkiego z 13 września 2019 r. Mając jednak na względzie, że wskazane wyżej pismo Przewodniczącego Konwentu Powiatów Województwa Łódzkiego zostało również skierowane do ministra właściwego ds. finansów publicznych, który odpowiada za przyznawanie wysokości środków finansowych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz do Wojewody Łódzkiego, który odpowiada za przekazywanie dotacji celowych jednostkom samorządu terytorialnego – Ministerstwo nie podejmowało wówczas działań w celu sygnalizowania ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych przedmiotowego problemu. (...) W latach 2019-2020 Ministerstwo prowadziło proces legislacyjny ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw⁸⁴, skutkiem którego była zmiana struktury finansowania realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii, m.in. poprzez zmianę przepisu art. 41b ust. 3 uPgik. W konsekwencji powyższa zmiana przyczyniła się do wzrostu środków przeznaczanych na realizację przedmiotowych zadań z zakresu geodezji i kartografii. (...) Z danych zebranych przez GGK za rok 2021 na potrzeby oceny funkcjonowania ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, dotyczących wpływów z opłat za udostępnianie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz danych wykorzystanych do oceny wpływu skutków ww. ustawy wynikało, że nastąpił wzrost wpływów w roku budżetowym 2021 z 278,1 mln zł na 432,3 mln zł, który m.in.*

⁸² Przeprowadzenie procedury ustalenia granic wyłącznie w zakresie tych granic działek ewidencyjnych, które jednocześnie stanowią granice obrębów powiatów, województw, ujawnienie budynków, lokali, aktualizacja użytków gruntowych.

⁸³ Do czasu wystąpienia do Ministra przez Ministerstwo Finansów pismem z dnia 25 czerwca 2021 r.

⁸⁴ Dz.U. poz. 782.

wynikał z przyjęcia regulacji wprowadzonych ww. ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw. (...) Po zmianach wprowadzonych przepisami ww. ustawy dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, która spowodowała wzrost środków finansowych przeznaczanych na realizację zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii, do Ministerstwa nie wpływały sygnały od organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, które by wskazywały, że zwiększenie środków jest niewystarczające. GGK również nie sygnalizował do Ministerstwa tego problemu, a jak już wskazano w trakcie kontroli to przede wszystkim GGK, a nie minister właściwy w sprawach geodezji i kartografii ma za zadanie, zgodnie z art. 7a ust. 1 pkt 13 i 17 uPgik koordynować działania organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a ww. ustawy, a także współdziałać, na podstawie odrębnych porozumień, w zakresie merytorycznym i finansowym w ich realizacji oraz opracowywać i przedkładać Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa projektów rządowych programów realizacji zadań z dziedziny geodezji i kartografii, a w szczególności w zakresie: modernizacji EGiB. (...) Ponieważ GGK, w okresie objętym kontrolą, nie przekazywał (z własnej inicjatywy) do Ministerstwa informacji, które pozwoliłyby na uzyskanie przez Ministerstwo kompleksowej wiedzy na temat stanu finansowania realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii, a pojedyncze sygnały, które wpływały do Ministerstwa, dotyczące braku środków finansowych na realizację niektórych zadań organów, nie dawały wystarczających podstaw do wystąpienia do ministra właściwego ds finansów publicznych o zwiększenie finansowania wszystkich zadań z zakresu geodezji i kartografii w skali całego kraju, to nie było podstaw do wystąpienia do ministra właściwego ds finansów publicznych o zwiększenie finansowania tych zadań. Dopiero zakończenie rozpoczętej przez GGK na przełomie 2023-2024 roku standaryzacji kosztów realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii, do której opracowania organ zobowiązał się pismem z 6 lipca 2022 r. i przekazanie jej wyników do ministra właściwego ds. finansów publicznych⁸⁵, pozwoliło na wystąpienie przez ówczesnego ministra właściwego w sprawach geodezji do ministra właściwego ds. finansów publicznych o zwiększenie finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii, zgodnie z opracowaną standaryzacją⁸⁶.

(akta kontroli str. 99-200, 257-353, 431-462, 798-812)

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają jedynie brak współdziałania kolejnych ministrów odpowiedzialnych za sprawy geodezji i kartografii z ministrem właściwym ds. finansów publicznych i wojewodami oraz podejmowania inicjatyw w zakresie zwiększenia finansowania w obszarze EGiB w okresie 2019-2023. To Minister był odpowiedzialny za sprawy geodezji i kartografii i to po jego stronie była inicjatywa podejmowania działań w zakresie zapewnienia właściwego poziomu finansowania zadań zleconych w obszarze geodezji i kartografii. Przyjęcie regulacji wprowadzonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, które zwiększyły wpływy powiatów nie rozwiązały problemu niedofinansowania realizacji zadań w obszarze EGiB. Już w 2021 r. GGK wskazywał, że szacowane koszty modernizacji EGiB wyniosą 5 292 816 tys. zł, pomimo tego, że DAB miało wątpliwości co do rzetelności przedstawionych przez GGK danych, wskazywały one na skalę problemu. Ponadto zgodnie

⁸⁵ Pismem z 12 kwietnia 2024 r.

⁸⁶ Pismo z 3 czerwca 2024 r.

z szacunkami przedstawionymi przez GGK w opracowanym projekcie programu rządowego „Cyfryzacja i modernizacja ewidencji gruntów i budynków” z 30 kwietnia 2024 r. konieczne wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa wyniosło 669 578 tys. zł na lata 2025-2034. Dopiero w 2024 r. Minister przekazując do MF wyniki dokonanego przeglądu zadań zleconych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego m.in. z zakresu geodezji i kartografii (zleconego z inicjatywy ministra właściwego ds. finansów publicznych), wskazał na konieczność zwiększenia finansowania w tym obszarze. Było to jedyne pismo, w okresie objętym kontrolą, w którym Minister zwrócił się do ministra właściwego ds. finansów publicznych z wnioskiem o zwiększenie budżetu wojewodów na dotacje celowe dla powiatów o środki niezbędne do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na podstawie przepisów uPgik. Prace nad standaryzacją kosztów realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii, nie wykluczały podejmowania przez Ministra inicjatyw w zakresie zwiększenia środków na cyfryzację i modernizację EGiB, tym bardziej, że prace nad standardami trwały blisko 3 lata.

5. W okresie objętym kontrolą działania Ministra w zakresie wykonywania polityki Rady Ministrów w obszarze EGiB, a w szczególności cyfryzacji tego rejestru były nieskuteczne, gdyż nie podjął on współdziałania w niezbędnym zakresie z ministrem właściwym ds. administracji publicznej, celem zapewnienia skutecznej współpracy pomiędzy organami nadzoru w SGiK (GGK i wojewody). Minister właściwy do spraw administracji publicznej bowiem, sprawuje nadzór nad jedynym, konstytucyjnie umocowanym do nadzorowania jednostek samorządu terytorialnego organem nadzoru w SGiK, tj. wojewodą.

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

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

Minister wyjaśnił m.in., że w piśmie do NIK z dnia 5 maja 2022 r. przedstawił swoje stanowisko do wniosku pokontrolnego NIK zawartego w Informacji o wynikach kontroli P/21/032 – „Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków na szczeblu powiatowym” dotyczącego podjęcia działań mających na celu wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w sprawie określenia szczegółowych kompetencji

nadzorczych wojewody zarówno, jako organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, jak również, jako organu administracji rządowej w województwie.

Minister wyjaśnił ponadto, że zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Przedmiotowy przepis znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁸⁷, zgodnie z którym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Przepisami odrębnej ustawy w zakresie działalności starosty są przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Kwestie nadzoru nad działalnością powiatu reguluje rozdział 8 ww. ustawy (art. 76 - 90). Przedmiotowe przepisy ustanawiają instytucję tzw. nadzwyczajnych środków nadzoru ustrojowego, z których można skorzystać w przypadku powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw przez zarząd powiatu.

NIK wskazuje, że GGK został wskazany w uPgik, jako jeden z organów nadzoru SGiK, ale nie dysponował kompetencjami i możliwościami bezpośredniego oddziaływania na organy i podmioty odpowiedzialne za realizację cyfryzacji i modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym, tj. starostów, których zgodnie z obowiązującymi przepisami⁸⁸ miał nadzorować. Konstytucyjnie umocowanym organem do pełnienia przedmiotowego nadzoru jest wojewoda, który pełni nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego pod względem legalności oraz jest ustawowo umocowany do kontrolowania pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywania przez starostów zadania z zakresu administracji rządowej. Przy czym niezależnie od wskazania wojewody w uPgik, jako jednego z organów nadzoru SGiK, kontrole starostów – organów administracji geodezyjnej i kartograficznej – przeprowadzają WINGiK, działający pod zwierzchnictwem wojewody.

Ponadto, zdaniem NIK Minister, jako sprawujący nadzór nad GGK oraz jako minister właściwy w sprawach geodezji i kartografii powinien zainicjować współpracę celem współdziałania przy zapewnieniu skuteczności w sprawowaniu przez GGK nadzoru m.in. nad prowadzeniem, modernizowaniem i tworzeniem baz danych EGiB przez starostów. Minister powinien zainicjować możliwość współdziałania w powyższym zakresie z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, jako sprawującym na podstawie przepisu art. 8 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁸⁹ nadzór nad działalnością wojewody. Co prawda to wojewoda na podstawie przepisu art. 12 uWoj sprawuje nadzór nad działalnością jst, ale zgodnie z przepisami uPgik nadzór taki sprawują zarówno wojewoda (wykonujący zadania przy pomocy WINGiK) jak i GGK.

(akta kontroli str. 257-260, 270-272)

6. Dyrektor DAB nie przypisał w sposób jednoznaczny w opisach stanowisk pracy - pracownikom Wydziału Geodezji i Kartografii - zadań związanych z wykorzystywaniem niewładczych form nadzoru nad GGK. Natomiast część zadań przypisanych pracownikom Wydziału Koordynacji i Nadzoru wskazywała na możliwą realizację zadań w tym zakresie tj. m.in. – prowadzenie spraw wynikających z niewładczych kompetencji nadzorczych Ministra nad GGK m.in. takich jak: zatwierdzanie planów działania, ich zmian oraz sprawozdań

⁸⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

⁸⁸ Art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. a), art. 7a ust. 1 pkt 1 uPgik.

⁸⁹ Dalej: uWoj.

z działania jednostek, monitorowanie oraz analiza mierników efektywności działania jednostki, ich wartości bazowych oraz zrealizowanych, zawartych w planach działalności jednostek i sprawozdaniach z ich realizacji, ocena realizacji zadań przez jednostkę, w tym sygnalizowanie Kierownictwu Ministerstwa zagrożeń w ich realizacji. Skutkiem czego nie można było wskazać osób bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację powyższych zadań, co w konsekwencji miało wpływ również na skuteczność sprawowanego nadzoru.

Z-ca DAB (któremu od 2017 r. podlegał Wydział Geodezji i Kartografii)⁹⁰ wyjaśnił, że *Wydział Geodezji i Kartografii w okresie objętym kontrolą wykonywał istotną część zadań związanych nadzorem nad GGK, z uwagi na ścisły związek z zadaniami realizowanymi przez ten Wydział np. przygotowywanie rozwiązań systemowych w zakresie geodezji i kartografii, prowadzenie prac legislacyjnych. Czynności te polegały głównie na pozyskiwaniu od GGK informacji niezbędnych do procesów legislacyjnych. Rola Wydziału Koordynacji i Nadzoru sprowadzała się jedynie do technicznych czynności przygotowywania stanowisk w oparciu o opinie Wydziału Geodezji i Kartografii.*

Naczelnik Wydziału Koordynacji i Nadzoru wyjaśniła, że *Wydział Koordynacji i Nadzoru, jako komórka organizacyjna do spraw nadzoru w DAB pełniła, zgodnie z Polityką nadzorczą Ministra, wiodącą rolę w koordynacji działań w obszarze nadzoru w DAB. W tym zakresie nadzór nad GGK znajdował się w obowiązkach jednego pracownika Wydziału Koordynacji i Nadzoru, którego zadania dotyczyły również wielu innych obszarów. Natomiast dedykowanym do spraw geodezji i kartografii wydziałem był Wydział Geodezji i Kartografii. Kwestie merytoryczne dotyczące nadzoru nad GGK były realizowane we współpracy przez Wydziały. Nie było możliwe oddzielenie spraw geodezji od współpracy merytorycznej z organem właściwym w sprawach geodezji i kartografii.*

Ponadto Dyrektor DAB wyjaśniła⁹¹ m.in., że *w chwili obecnej trwają prace nad opracowaniem nowego wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DAB i projekt ten zawiera zmiany w zakresie całkowitego przeniesienia zadań nadzoru merytorycznego nad GGK do Wydziału Geodezji i Kartografii. Jeśli taka zmiana zostanie przyjęta zaktualizowane zostaną opisy stanowisk pracowników Wydziałów.*

(akta kontroli str. 32-98, 251-256, 489-491, 634-680, 784-791)

7. Minister mimo nieokreślenia w przepisach uPgik władczych środków nadzoru nad GGK, nie sprawował skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez siebie dziale administracji rządowej, również wobec tego organu nadzorowanego. Naruszył tym samym przepisy art. 69 ust. 1 w zw. z art. 68 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2, 4 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹², gdyż nie identyfikował w okresie objętym kontrolą ryzyk dotyczących stanu cyfryzacji i modernizacji EGiB, nie prowadził skutecznego i efektywnego monitoringu oraz nadzoru realizacji zadań przez GGK w obszarze EGiB. Ponadto nie dokonywał wymiany informacji z organami, z którymi powinien współdziałać, mimo posiadania informacji o niepełnej i niezgodnej z przepisami powszechnie obowiązującego prawa realizacji przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – prowadzenia EGiB oraz posiadając od 2019 r. informacje o niedostatecznym finansowaniu realizacji tego zadania.

W okresie objętym kontrolą, pomimo iż Minister posiadał informacje o niepełnym przekształceniu baz danych tej ewidencji do postaci cyfrowej np.

⁹⁰ Z przerwą od 23.03.2022 r. do 6.06.2022 r. kiedy Wydział Geodezji i Kartografii nie istniał.

⁹¹ W piśmie z 24 września 2024 r.

⁹² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, dalej: uofp.

z wyników kontroli NIK P/21/032 „Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków”, niedostatecznych środkach finansowych po stronie starostów zobowiązanych do realizacji zadań w obszarze EGiB nie uwzględnił następujących Standardów Kontroli Zarządczej:

- standard B.6 (brak monitorowania i oceny realizacji celów i zadań) do 2023 r. poprzez niezapewnienie odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań realizowanych przez jednostkę nadzorowaną – Głównego Geodetę Kraju w obszarze ewidencji gruntów i budynków, a także poprzez nieprzeprowadzenie oceny realizacji celów i zadań realizowanych w powyższym obszarze, w szczególności z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności ich realizacji,
- standard B.7 (brak identyfikacji ryzyk) poprzez niezidentyfikowanie ryzyk w odniesieniu do celów i zadań realizowanych w obszarze ewidencji gruntów i budynków, w szczególności realizowanych przez jednostkę nadzorowaną – GGK oraz poprzez nieprzeprowadzenie analizy ryzyk służącej określeniu prawdopodobieństwa ich wystąpienia i określenia ich możliwych skutków w powyższym obszarze,
- standard B.9 (brak reakcji na ryzyka) poprzez nieprzypisanie do istotnych ryzyk dotyczących stanu modernizacji i cyfryzacji EGiB oraz skuteczności działań w tym zakresie przez jednostkę nadzorowaną – GGK i nieokreślenie rodzaju reakcji i działań Ministra, które należy podjąć w związku z wystąpieniem tych ryzyk, np. w celu jego wyeliminowania lub zmniejszenia do akceptowanego poziomu,
- standard C.11 (brak rzetelnego nadzoru nad wykonaniem zadań) poprzez nieprowadzenie nadzoru nad wykonaniem zadań w zakresie EGiB, w tym przez jednostkę nadzorowaną – GGK – w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji,
- standard D.18 (brak komunikacji zewnętrznej) poprzez niezapewnienie efektywnego systemu wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań przez Ministra w sprawach geodezji i kartografii, w szczególności w zakresie EGiB.

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

Minister wyjaśnił, m.in. że w ramach działań GUGiK, sformułowanych w planach, sprawozdaniach i informacjach GUGiK, nie wyszczególniono konkretnego zadania w obszarze EGiB. Również w kontroli zarządczej Ministerstwa takie konkretne zadanie nie zostało wyszczególnione. W ramach kontroli zarządczej Ministerstwa, działania w obszarze geodezji i kartografii, realizowane są przez Departament Architektury, Budownictwa i Geodezji i odnoszą się do realizacji zadań Ministra wynikających z przepisów prawa, w tym prowadzenia spraw dotyczących geodezji i kartografii, koordynacji działań związanych z tworzeniem, utrzymaniem i rozwijaniem infrastruktury informacji przestrzennej, a także realizacji polityki nadzorczej, czyli prowadzenia nadzoru merytorycznego nad GGK. Zgodnie

z podziałem zadań oraz ich systematyką i racjonalnym zarządzaniem, jako właściwy Minister nadzorują realizację określonych zadań powierzonych jednostce, w ramach działalności tej jednostki. Ustawowe powierzenie zadania wynika z konieczności zapewnienia odpowiednich służb do jego realizacji i konieczności odciążenia w tym zakresie administracji rządowej. Sprawowany nadzór odbywa się w granicach, które nie powodują dublowania zadań, nie tworzą dodatkowego obciążenia administracyjnego, gdyż byłoby to sprzeczne z racjonalnym podziałem zadań i ideą ich delegowania oraz odpowiedzialności. Szczegółowa weryfikacja wszystkich zadań w praktyce wymagałaby tworzenia dodatkowych struktur na poziomie administracji rządowej do sprawdzania działań jednostki, której zadania powierzono. Odnosząc się do kwestii identyfikacji ryzyk dla celów i zadań realizowanych w obszarze EGiB, prowadzenie EGiB, zgodnie z art. 7d pkt 1 lit. a tiret pierwsze uPgik jest zadaniem starosty i organ ten jako właściciel ryzyka powinien identyfikować w tym obszarze ryzyka i nimi zarządzać. Jak dotąd, żadna kontrola, ani audyt nie wskazały na konieczność wzmożenia nadzoru nad GGK, w tym na wymóg rozbudowy kontroli zarządczej Ministerstwa ani GUGiK w zakresie większego uszczegółowienia zadań i przypisania im mierników. Należy zatem wskazać, że skoro zadania z zakresu EGiB nie należą do zadań Ministra oraz skoro jako Minister nie sprawuję nadzoru nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu EGiB, to nie są realizowane działania następcze dotyczącego tego obszaru.

Zdaniem NIK Minister jest ustawowo zobowiązany prowadzić wobec GGK działania nadzorcze i koordynujące w szczególności w zakresie identyfikacji ryzyk, monitorowania i oceny realizacji celów oraz podejmowania działań zaradczych w przypadku zaistnienia ryzyka niezrealizowania określonych celów i zadań przez nadzorowany podmiot. Z powyższego obowiązku Minister nie jest zwolniony przez to, że zadanie z zakresu administracji rządowej w zakresie EGiB wykonują starostowie, ani przez to, że pracownik Ministerstwa musiałby w tym zakresie wykonać określoną pracę. Ponadto, o czym świadczą ustalenia przedmiotowej kontroli, Minister nie przeprowadził w GUGiK żadnej kontroli dotyczącej EGiB. Tym samym wbrew twierdzeniom Ministra - nie posiadał on informacji o tym czy zachodzi konieczność wzmożenia nadzoru nad działalnością GGK, w przedmiotowym obszarze oraz przeglądu funkcjonujących w kierowanym przez Ministra dziale administracji rządowej mechanizmów kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem.

(akta kontroli str. 798-812)

IV. Wnioski

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

- Wnioski
1. Zintensyfikowanie opracowania szczegółowej polityki rządu w zakresie EGiB, w szczególności bezzwłocznego przygotowania projektu rządowego programu dotyczącego cyfryzacji i modernizacji tej ewidencji, celem zapewnienia skuteczności realizacji zadania zleconego w powyższym zakresie przez organy administracji publicznej.
 2. Wykorzystywanie wszystkich możliwych niewładczych narzędzi nadzoru nad GGK, celem zapewnienia większej skuteczności sprawowanego nadzoru.
 3. Współdziałanie z ministrem właściwym ds. finansów publicznych oraz z ministrem właściwym ds. administracji publicznej i wojewodami w celu zapewnienia właściwego poziomu finansowania realizacji zadań w zakresie EGiB opartego na standardach wykonywania zadań i monitorowaniu poziomu ich wykonania - umożliwiające utworzenie w bliskim horyzoncie czasowym baz danych tego rejestru i jego modernizację na obszarze całego kraju.
 4. Współdziałanie z ministrem właściwym ds. administracji publicznej nadzorującym wojewodów w celu wymiany informacji o działalności tych organów, jako organów nadzorczych nad jst także w obszarze geodezji i kartografii.
 5. Doprecyzowanie zasad i procedur sprawowania przez pracowników Ministerstwa nadzoru nad wykonywaniem przez GGK zadań, w szczególności w zakresie realizacji polityki państwa w obszarze geodezji i kartografii.
 6. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej Ministra w zakresie skutecznego i efektywnego monitoringu oraz nadzoru nad realizacją zadań przez GGK w obszarze EGiB, przeprowadzenia analizy ryzyka związanej ze stanem cyfryzacji i modernizacji EGiB oraz wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi w przedmiotowym zakresie.

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 Prezesa NIK. 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 21 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.

Warszawa, listopada 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/