



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4112-005-01/2014

S/14/011

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/14/011 – Realizacja przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego zadań z zakresu geodezji i kartografii
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Ewa Kruszyńska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92886 z dnia 5 grudnia 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, al. Niepodległości 18, 61-713 Poznań (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego (dalej: Marszałek)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą<sup>2</sup>, sposób organizacji wykonywania kompetencji Marszałka Województwa, jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, był niezgodny z zasadami wynikającymi z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>3</sup>.

Kompetencje Marszałka, wskazane w art. 7c ust. 1 ww. ustawy, na podstawie uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 5 lipca 2010 r., były realizowane przez wojewódzką jednostkę budżetową: Wielkopolski Zarząd Geodezji, Kartografii i Administrowania Mieniem w Poznaniu<sup>4</sup>. Pomimo reorganizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, dokonanej z dniem 1 lipca 2013 r.<sup>5</sup>, część z zadań zleconych Marszałkowi (określonych w art. 7c ust. 1 pkt 4 i 5 ww. ustawy), nadal pozostała w zakresie działania tej jednostki budżetowej.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Wykonywanie przez Marszałka zadań z zakresu geodezji i kartografii

#### Opis stanu faktycznego

1.1. Sejmik Województwa Wielkopolskiego (dalej: Sejmik) podjął 5 lipca 2010 r.<sup>6</sup> uchwałę nr XLIX/756/10 w sprawie utworzenia od 1 stycznia 2011 r. jednostki budżetowej pn. Wielkopolski Zarząd Geodezji, Kartografii i Administrowania Mieniem w Poznaniu (dalej: WZGKiAM). W § 2 uchwały zapisano, że WZGKiAM, z dniem

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienia.

<sup>2</sup> lata 2011-2014 (I. półrocze)

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 j.t.

<sup>4</sup> W związku z niniejszym tematem kontroli, osobne wystąpienie pokontrolne zostało skierowane do dyrektora WZGKiAM.

<sup>5</sup> Po kontroli Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Poznaniu.

<sup>6</sup> Radni nie wnieśli żadnych uwag przy podejmowaniu ww. uchwały.

utworzenia, przejmuje mienie od zlikwidowanej jednostki budżetowej pn. Wielkopolskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Poznaniu oraz mienie pochodzące od zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego pn. Wojewódzki Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu. Jak wynika z uzasadnienia uchwały, jednostka została utworzona ze względu na konieczność realizacji zadań ustawowo przypisanych Marszałkowi oraz wynikających z przepisów wewnętrznych Urzędu, które to zadania dotychczas były wykonywane przez zlikwidowane jednostki. Propozycja ta, przedłożona przez Skarbnika Województwa Wielkopolskiego<sup>7</sup>, została zaakceptowana przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego (dalej: Zarząd) na posiedzeniu w dniu 20 maja 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-9, 15, 298-309)

Spośród zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących geodezji i kartografii, określonych w art. 7c ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego i zleconych do realizacji Marszałkowi, jako organowi administracji geodezyjnej i kartograficznej, przekazane zostały do WZGKiAM z dniem 1 stycznia 2011 r. następujące zadania:

- prowadzenie wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym: udostępnianie map topograficznych i tematycznych z terenu województwa; prowadzenie, udostępnianie, tworzenie, przetwarzanie i aktualizacja wojewódzkich baz danych; kontrola opracowań przyjmowanych do wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego; prowadzenie państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju, w części dotyczącej obszaru województwa,
- analiza zmian w strukturze agrarnej oraz programowanie zmian i koordynacja prac urządzeniowo-rolnych,
- monitorowanie zmian w sposobie użytkowania gruntów oraz ich bonitacji.

Ponadto, do zadań WZGKiAM należało m.in. prowadzenie obsługi finansowo-księgowej wpływów ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobu wojewódzkiego, będących dochodami własnymi budżetu samorządu województwa, a od 24 stycznia 2011 r., także prowadzenie obsługi finansowo-księgowej wydatków budżetu związanych z dochodami pochodzącymi ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobu wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 3-9, 30-33)

**1.2.** Analizie poddano obowiązujące w okresie objętym kontrolą zapisy regulaminów organizacyjnych Urzędu i statutów WZGKiAM, pod kątem powierzenia zadań Marszałka z zakresu geodezji i kartografii, określonych w art. 7c ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. W wyniku tej analizy stwierdzono następujące okoliczności:

**1.2.1.** W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r., prowadzenie wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 7c ust. 1 pkt 1 ww. ustawy), powierzone było do wykonywania WZGKiAM, natomiast do Departamentu Geodezji, Kartografii i Gospodarki Mieniem (dalej: DG) należało sprawowanie nadzoru nad realizacją tego zadania. Z dniem 1 lipca 2013 r., w związku z wydzieleniem ze struktury organizacyjnej WZGKiAM Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: WODGiK) i włączeniem go do struktury DG, wykonywanie ww. zadania zostało przypisane DG.

(dowód: akta kontroli str. 3-9, 18-77)

---

<sup>7</sup> Pismo nr DF.IV-0170-2/10 z 19 maja 2010 r.

**1.2.2.** Zlecenie wykonania i udostępniania map topograficznych i tematycznych dla obszaru województwa wielkopolskiego (art. 7c ust. 1 pkt 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego) było podzielone pomiędzy DG i WZGKiAM w ten sposób, że:

- zlecenie wykonania ww. map należało do DG w okresie od 15 lipca 2010 r. do 8 stycznia 2015 r. (dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostce),
- udostępnianie ww. map należało do WZGKiAM w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. i do DG w okresie od 10 listopada 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK.

(dowód: akta kontroli str. 3-9, 18-77)

W wyjaśnieniach, odnośnie powierzenia w okresie od 10 listopada 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. tego samego zadania, tj. udostępniania ww. map, zarówno DG, jak i WZGKiAM, Marszałek podał, iż zadanie to realizowane było tylko przez WZGKiAM, a w § 20 regulaminu organizacyjnego Urzędu zbędnie wprowadzono słowo „udostępnianie”.

(dowód: akta kontroli str. 298-302)

**1.2.3.** W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r., do zadań WZGKiAM należało tworzenie, w uzgodnieniu z Głównym Geodetą Kraju, oraz prowadzenie i udostępnianie bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 8 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, tj. bazy danych prowadzonej w systemie teleinformatycznym, obejmującej zbiór danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, dotyczącej obiektów topograficznych o szczególności zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:10 000 - 1:100 000, w tym kartograficznych opracowań numerycznych modelu rzeźby terenu), oraz standardowych opracowań kartograficznych w skali 1:10 000, o których mowa w art. 4 ust. 1e pkt 3 (tj. map topograficznych) – art. 7c ust. 1 pkt 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Z zapisów regulaminu organizacyjnego Urzędu wynika, że zadanie powyższe zostało również powierzone DG od 10 listopada 2011 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK. W okresie od 10 listopada 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. było ono przypisane do właściwości zarówno DG, jak i WZGKiAM.

(dowód: akta kontroli str. 3-9, 18-77)

Jak wyjaśnił Marszałek, ww. zadanie, w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r., wykonywane było w zakresie merytorycznym przez WODGiK, funkcjonujący w WZGKiAM, natomiast DG obsługiwał to zadanie w zakresie formalno-administracyjnym, współdziałając m.in. z Głównym Geodetą Kraju.

(dowód: akta kontroli str. 298-302)

**1.2.4.** Zadania wymienione w art. 7c ust. 1 pkt 4 i 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, tj. analiza zmian w strukturze agrarnej oraz programowanie i koordynacja prac urządzeniowo-rolnych (pkt 4) i monitorowanie zmian w sposobie użytkowania gruntów oraz ich bonitacji (pkt 5) powierzone zostały WZGKiAM z dniem 1 stycznia 2011 r. oraz DG w okresie od 15 lipca 2010 r. do 9 listopada 2011 r. Od 10 listopada 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, do DG należało sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 3-9, 18-77)

W wyjaśnieniach odnośnie powierzenia w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 9 listopada 2011 r. tych samych, wskazanych wyżej zadań, zarówno DG, jak

i WZGKiAM, Marszałek podał, iż zadania te realizowane były tylko przez WZGKiAM. Natomiast do DG należało sprawowanie nadzoru nad ich realizacją, co zostało skorygowane dopiero 10 listopada 2011 r. przez dodanie słowa „nadzoruje”.

(dowód: akta kontroli str. 298-302)

**1.2.5.** Współdziałanie z Głównym Geodetą Kraju w prowadzeniu państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju, w tym prowadzeniu bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 4 Prawa geodezyjnego i kartograficznego (tj. bazy danych w systemie teleinformatycznym obejmującej zbiór danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, dotyczącej państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju), w części dotyczącej obszaru województwa<sup>8</sup>, było powierzone wyłącznie DG.

(dowód: akta kontroli str. 3-9, 18-77)

**1.3.** Koordynowanie oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad działalnością i funkcjonowaniem WZGKiAM należało od 10 listopada 2011 r. do DG<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 34-36, 57, 73)

W ramach realizacji ww. zadania, pracownicy DG przeprowadzili w WZGKiAM kontrolę w zakresie realizacji planu finansowego i powierzonych zadań za rok 2011 i stwierdzili, w wystąpieniu pokontrolnym z 11 października 2012 r., następujące nieprawidłowości:

- w Pracowni Terenowej w Koninie nie przechowywano kserokopii dokumentacji aktualnie realizowanych oraz zakończonych robót, wniosków przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dla zakończonych obiektów, potwierdzeń zgłoszenia prac w WODGiK oraz kosztorysów dla kontrolowanych zadań, co uniemożliwiało ustalenie przebiegu poszczególnych etapów realizowanych zadań zapisanych w planie rzeczowo-finansowym,
- w zakresie wydatkowania przez WZGKiAM środków dotacji celowej przekazanych z budżetu państwa jednostce brak było przejrzystych kryteriów określających sposób naliczania wynagrodzeń dla pracowników zajmujących się prowadzeniem wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a finansowanych z ww. środków,
- ze środków finansowych z tytułu wpływów ze sprzedaży map oraz innych informacji z wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także z opłat za czynności związane z jego prowadzeniem, sfinansowano niezgodnie z art. 41b ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego wydatki w kwocie 30.204,62 zł na realizację zadań niezwiązanych z funkcjonowaniem zasobu. Z ww. zasobu wydatkowano w sposób niegospodarny kwotę 16.000,00 zł,
- brak podziału finansowania wydatków ze środków ww. zasobu i ze środków własnych WZGKiAM oraz brak w opisie na fakturach informacji o źródle finansowania poszczególnych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 246-253)

WZGKiAM złożył do Urzędu sprawozdania z realizacji planu rzeczowo-finansowego za poszczególne lata 2011-2013, w których wyszczególnione zostały wykonane zadania, w tym również z zakresu geodezji i kartografii, m.in.: związane z geodezyjną obsługą nieruchomości stanowiących własność województwa

<sup>8</sup> tj. zadanie zapisane w art. 7c ust. 1 pkt 6 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>9</sup> Na podstawie regulaminu organizacyjnego Urzędu stanowiącego załącznik do uchwały Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr 1293/2011 z 10 listopada 2011 r. zmienionej uchwałą 3421/2013 z 24 maja 2013 r.

wielkopolskiego, a wykupionych w związku z inwestycją „Zbiornik Wielowieś Klasztorna na rzece Prośnie”, związane z opracowywaniem bazy danych ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów na terenie powiatów czarnkowsko-trzcianeckiego, kolskiego, gostyńskiego i wolsztyńskiego, a także związane z udostępnianiem materiałów z wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

(dowód: akta kontroli str. 267-297)

**1.4.** Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Poznaniu przeprowadził w Urzędzie, w 2012 r., kontrolę realizacji zadań Marszałka określonych w art. 7c ust. 1 pkt 1, 2 i 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, za okres od 1 stycznia 2011 r. do 25 kwietnia 2012 r.

W wyniku ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości w organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej polegające na braku wyszczególnienia w strukturze organizacyjnej Urzędu stanowiska Geodety Województwa. Stanowisko to od 9 lipca 2007 r. powierzone było Dyrektorowi DG, a od dnia 20 lipca 2011 r. Kierownikowi Oddziału Geodezji i Kartografii (wchodzącemu w skład struktury DG)<sup>10</sup>. W związku z powyższym, zalecono m.in. podjęcie działań skutkujących prawidłową organizacją Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, tj. zgodną z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa geodezyjnego i kartograficznego, polegających na wyodrębnieniu w strukturze Urzędu stanowiska Geodety Województwa, podlegającego bezpośrednio Marszałkowi.

(dowód: akta kontroli str. 151-240)

Realizując zalecenia pokontrolne<sup>11</sup>, dokonano zmian w organizacji Urzędu polegających na tym, że WODGiK został z dniem 1 lipca 2013 r. wydzielony ze struktury organizacyjnej WZGKiAM i włączony do struktury DG. Jednocześnie, zadania z zakresu geodezji i kartografii, określone w art. 7c ust. 1 pkt 1-3 ww. ustawy zostały również powierzone do wykonywania DG. W wyniku dokonanych zmian, Geodeta Województwa, od 1 lipca 2013 r. do 10 grudnia 2014 r., zgodnie ze schematem organizacyjnym Urzędu, bezpośrednio podlegał Członkowi Zarządu, a od 11 grudnia 2014 r. - Wicemarszałkowi. Jednak, według obowiązującego (do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK) regulaminu organizacyjnego DG, Dyrektor DG nadal sprawuje bezpośredni nadzór nad Geodetą Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 46-77, 123-150)

## **2. Sposób finansowania zadań z zakresu geodezji i kartografii**

*Opis stanu faktycznego*

**2.1.** Na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii, zleconych Marszałkowi, jako zadania administracji rządowej, w planie dotacji celowych samorządu województwa wielkopolskiego<sup>12</sup> ujęte zostały kwoty w wysokości: 528 tys. zł w 2011 r., 548 tys. zł w 2012 r., 548 tys. zł w 2013 r. i w 2014 r. 529 tys. zł<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 356-358, 370, 371, 384-386, 397-400)

<sup>10</sup> Bezpośredni nadzór nad Geodetą Województwa sprawował wówczas Dyrektor DG, który podlegał nadzorowi Członka Zarządu

<sup>11</sup> pismo nr GK-IV.431.9.2012.8 z 21 grudnia 2012 r.

<sup>12</sup> w rozdziale 71013 – Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne) § 2210 - Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez samorząd województwa.

<sup>13</sup> Wojewoda Wielkopolski, informując o wysokości kwot przyjętych do planów dotacji celowych, zaznaczył, że w latach 2012-2014 dotacja winna być przeznaczona na realizację zadań wymienionych w art. 7c Prawa geodezyjnego i kartograficznego z wyłączeniem pkt 4 i 5.

Po otrzymaniu informacji o przyjętych w projekcie ustawy budżetowej kwotach dotacji celowych na poszczególne lata 2011-2014 (kwoty w wyżej podanej wysokości), Marszałek poinformował Wojewodę Wielkopolskiego, że środki te są niewystarczające na realizację zadań i wnioskował o zwiększenie ich o kwotę: 142 tys. zł na 2011 r., 137 tys. zł na 2012 r., 147 tys. zł na 2013 r. i 166 tys. zł na 2014 r. Uzasadnieniem ww. wniosków rocznic był stały wzrost kosztów utrzymania, rosnące ceny usług, artykułów wyposażenia pomieszczeń oraz podstawowych mediów.

Dodatkowo, we wniosku na 2011 r. Marszałek poinformował, że w kwocie dotacji celowej nie uwzględniono środków finansowych na realizację zadania pn. „Zebranie i zorganizowanie w odpowiednie struktury danych w ramach opracowania Bazy Danych Obiektów Topograficznych (TBP)” dla nieopracowanej dotychczas warstwy TBP z obszaru województwa wielkopolskiego.

Ww. wnioski, w zakresie dotacji celowej na realizację zadań geodezji i kartografii, pozostały bez odpowiedzi ze strony Wojewody Wielkopolskiego.

Plan dotacji celowej w 2013 r. uległ zmniejszeniu o kwotę 19 tys. zł do kwoty 529 tys. zł. W pozostałych latach objętych kontrolą plan ten nie uległ zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 343, 346-355, 362-369, 375-383, 387, 390-400)

Marszałek przekazał środki pochodzące z dotacji celowej do WZGKiAM w następujących kwotach: w 2011 r. 528 tys. zł (100% dotacji), w 2012 r. 548 tys. zł (100%) i w 2013 r. 269,82 tys. zł (51%). DG wykorzystało kwotę dotacji celowej w 2013 r. w wysokości 259,17 tys. zł (49%), a w I połowie 2014 r. w wysokości 264 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 343)

Marszałek przekazał do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego informacje o wykorzystaniu dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących geodezji i kartografii za poszczególne lata 2011-2013. Według ww. informacji, środki z dotacji celowych zostały wykorzystane na zadania związane z prowadzeniem wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w następujący sposób:

- na wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń pracowników: w 2011 r. - 528 tys. zł, w 2012 r. - 533,21 tys. zł, w 2013 r. - 470,91 tys. zł i w I półroczu 2014 r. - 263,79 tys. zł,
- na wydatki rzeczowe: w 2012 r. - 14,79 tys. zł, w 2013 r. - 58,09 tys. zł i w I półroczu 2014 r. - 0,21 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 401-423)

Wojewoda Wielkopolski nie kontrolował w latach 2011-2014 (I półrocze) wykorzystania środków z dotacji celowych przekazanych na realizację zadań przez Marszałka z zakresu geodezji i kartografii, ani nie weryfikował wysokości kwot przeznaczonych przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego na realizację tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 241, 242)

Likwidacja Pracowni Terenowych WZGKiAM w Kaliszu i Koninie nie wpłynęła na zmniejszenie wysokości przyznanej dotacji celowej.

(dowód: akta kontroli str. 343)

2.2. Z budżetu Samorządu Województwa Wielkopolskiego, na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących geodezji i kartografii wykorzystane zostały środki w wysokości: 419,49 tys. zł w 2011 r. (przez WZGKiAM), 170,08 tys. zł w 2012 r. (przez WZGKiAM), 81,36 tys. zł w 2013 r. (z czego 32,32 tys. zł przez WZGKiAM i 49,05 tys. zł przez DG) i 8,83 tys. zł w I półroczu 2014 r. (przez DG).

(dowód: akta kontroli str. 343)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. Sposób organizacji wykonywania kompetencji Marszałka Województwa, jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, polegający na bezpośrednim wykonywaniu, w okresie objętym kontrolą, zadań tego organu przez jednostkę budżetową (WZGKiAM), a nie przez Urząd, był niezgodny z zasadami wynikającymi z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Ustawa ta wskazuje, w art. 7c ust. 1, zadania marszałka województwa, które ten winien wykonywać, jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej, przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego, stosownie do art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>14</sup>.

Marszałek wyjaśnił, że powodem przyjęcia rozwiązania organizacyjnego polegającego na przekazaniu jednostce budżetowej do wykonywania zadań zleconych Marszałkowi, była konieczność likwidacji gospodarstwa pomocniczego pn. Wojewódzki Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu<sup>15</sup> i likwidacja Wielkopolskiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Poznaniu. Ponieważ jednostki te do końca 2010 r. wykonywały zadania zlecone Marszałkowi z zakresu geodezji i kartografii, w celu kontynuacji realizacji zadań ustawowych powołano z dniem 1 stycznia 2011 r. jednostkę budżetową WZGKiAM. Ponadto, Marszałek podał, że „zlecone zadania nie były realizowane w Urzędzie, ponieważ podjęte decyzje dotyczące rozwiązań organizacyjnych podyktowane były utworzeniem tylko jednej jednostki, która przejęła zadania realizowane dotychczas przez dwie zlikwidowane jednostki organizacyjne”.

(dowód: akta kontroli str. 298-302)

NIK wskazuje, że w sytuacji, gdy zgodnie z ww. przepisami, geodeta województwa musi funkcjonować w strukturze urzędu marszałkowskiego, zadania, które marszałek wykonuje korzystając z pomocy tego wyspecjalizowanego podmiotu także muszą być obsługiwane przez jednostkę budżetową, w której ten podmiot działa. Realizacja przedmiotowych zadań została powierzona WZGKiAM uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 5 lipca 2010 r., przy uprzedniej akceptacji tego rozwiązania przez zarząd województwa (por. pkt 1.1 wystąpienia). Prawo Sejmiku zarówno do tworzenia wojewódzkich jednostek budżetowych, jak i do nadawania im statutów wynika, co prawda, z art. 18 pkt 19 lit. f ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim oraz z art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>16</sup>, nie oznacza to jednak, że organ ten może w sposób swobodny kształtować zadania takiej jednostki. Przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego nie przewidują bowiem żadnych kompetencji

<sup>14</sup> Po zmianach dokonanych w lipcu 2013 r. WZGKiAM realizuje w dalszym ciągu zadania wskazane w art. 7c ust. 1 pkt 4 i 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego

<sup>15</sup> w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

<sup>16</sup> przyjmując uchwałę nr XLIX/756/10 z 5 lipca 2010 r., Sejmik powołał taką podstawę prawną

w zakresie objętym tą ustawą, które byłyby realizowane przez organy jednostki samorządu terytorialnego<sup>17</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 3-9)

2. Przejawami niewłaściwej organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w Urzędzie były nieprawidłowe i niespójne regulacje wewnętrzne dotyczące umiejscowienia stanowiska Geodety Województwa w strukturach organizacyjnych Urzędu i określenia jego podległości służbowej.

Realizacja zalecenia pokontrolnego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Poznaniu<sup>18</sup>, miała doprowadzić do prawidłowej organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, poprzez wyodrębnienie w strukturze Urzędu, stanowiska geodety województwa, podlegającego bezpośrednio Marszałkowi. W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że w schemacie organizacyjnym Urzędu<sup>19</sup> wyszczególnione zostało z dniem 1 lipca 2013 r. stanowisko Geodety Województwa, które do 10 grudnia 2014 r. podlegało bezpośredniemu nadzorowi Krzysztofa Grabowskiego Członka Zarządu Województwa Wielkopolskiego (ZW-IV), a od 11 grudnia 2014 r. bezpośredniemu nadzorowi Krzysztofa Grabowskiego Wicemarszałka Województwa Wielkopolskiego (ZW-III). Analogiczną podległość, wg ww. schematu organizacyjnego, posiadał DG.

(dowód: akta kontroli str. 226, 46-77)

Zgodnie z § 4 ust. 1 regulaminu organizacyjnego DG<sup>20</sup>, w skład Departamentu wchodzi m.in. Geodeta Województwa, Oddział Geodezji i Kartografii, Oddział WODGiK. Stosownie do zapisów § 5 ust. 1 tego regulaminu, do zakresu działania Dyrektora DG należy m.in. kierowanie całokształtem pracy DG i ponoszenie odpowiedzialności za jego wyniki (pkt 1), kontrolowanie i nadzorowanie postępu prac bieżących (pkt 2) oraz sprawowanie bezpośredniego nadzoru m.in. nad Geodetą Województwa (pkt 14)<sup>21</sup>. Powyższą organizację i bezpośrednią podległość służbową Geodety Województwa potwierdza schemat organizacyjny, stanowiący załącznik do regulaminu organizacyjnego DG. W myśl § 24 regulaminu organizacyjnego DG, jedynie w zakresie spraw nie ujętych w tym regulaminie obowiązują postanowienia regulaminu organizacyjnego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 123-150)

W wyjaśnieniach odnośnie przyczyn umiejscowienia od 1 lipca 2013 r. w schemacie organizacyjnym Urzędu stanowiska geodety województwa, w ten sposób, że nadal podlega on bezpośrednio Dyrektorowi DG, Marszałek podał, że „Stanowisko Geodety Województwa jest organizacyjnie wyodrębnione. Geodeta Województwa wykonuje swoje merytoryczne zadania samodzielnie, zgodnie z przepisami Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Natomiast Marszałek może przy wykonywaniu

<sup>17</sup> W zakresie wykonywania przyznaných im (nie zaś kierowanym przez nich organom kolegialným) zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej marszałkowie województw są samodzielnymi organami administracji publicznej. Co do specyficznej roli marszałka województwa, jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, por. szerzej: Maksymilian Krzyżniński, Jarosław Maćkowiak. Komentarz do art.6(a) ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne. LEX, 2013.

<sup>18</sup> Brzmiało ono następująco: „podjąć działania skutkujące prawidłową organizacją Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, tj. zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa geodezyjnego i kartograficznego wyodrębniając w strukturze Urzędu stanowisko geodety województwa podlegającego bezpośrednio Marszałkowi”

<sup>19</sup> stanowiącym załącznik do regulaminu organizacyjnego wprowadzonego uchwałą Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr 3421/2013 z 24 maja 2013 r.

<sup>20</sup> wprowadzonego do stosowania od 11 lipca 2013 r. zarządzeniem Marszałka nr 25/2013 z 11 lipca 2013 r.

<sup>21</sup> Zgodnie z § 14 ust. 6 regulaminu organizacyjnego DG Geodeta Województwa podpisuje pisma związane z powierzonym mu zakresem działania, ale te nie zastrzeżone do podpisu Marszałka (ewentualnie pisma w sprawach, do załatwienia których został upoważniony przez Marszałka w formie pisemnej). Pisma zastrzeżone do podpisu Marszałka i Członków Zarządu, a więc również te przygotowywane przez Geodetę Województwa, a dotyczące realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii, parafuje Dyrektor DG (stosownie do § 14 ust. 1 regulaminu organizacyjnego DG).

swych zadań w zakresie spraw organizacyjno-pracowniczych korzystać z pomocy wicemarszałka województwa oraz dyrektora departamentu dla odpowiedniej obsługi i prawidłowego funkcjonowania stanowiska geodety. Nie można zatem mówić o podporządkowaniu geodety województwa wicemarszałkowi województwa oraz dyrektorowi departamentu. Wynikająca ze schematu organizacyjnego Departamentu bezpośrednia podległość stanowiska geodety województwa dyrektorowi tego departamentu jest rozumiana jako nadzór w zakresie organizacyjnym, funkcjonalnym, z wyłączeniem nadzoru merytorycznego”.

(dowód: akta kontroli str. 298-302)

Wskazać należy, że podana przez Pana Marszałka argumentacja nie znajduje potwierdzenia w regulacjach wewnętrznych. Zarówno w regulaminie organizacyjnym Urzędu, jak i w regulaminie organizacyjnym DG, nie ma zapisów potwierdzających przedstawiony w wyjaśnieniach zakres nadzoru Dyrektora DG nad Geodetą Województwa (wyłącznie w aspekcie organizacyjnym i funkcjonalnym, z wyłączeniem spraw merytorycznych). Przeczy temu również karta stanowiska pracy Geodety Województwa (obowiązująca od 2 sierpnia 2013 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK), wg której stanowisko bezpośredniego zwierzchnika nad Geodetą Województwa należy do Dyrektora DG (który zatwierdził kartę 23 lipca 2013 r.). Z karty tej wynika również, że zwierzchnikiem wyższego szczebla nad Geodetą Województwa jest Członek Zarządu (który zatwierdził kartę 31 lipca 2013 r.). Takie wnioski, co do podległości służbowej Geodety Województwa, są konsekwencją zapisów § 24 regulaminu DG<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 46-77, 123-150, 310-314)

Geodeta Województwa realizując, zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa geodezyjnego i kartograficznego, zadania wymienione w art. 7 c ust. 1 ww. ustawy, działa w imieniu i na rachunek Marszałka<sup>23</sup>, w konsekwencji odpowiada więc merytorycznie za ich realizację bezpośrednio przed Marszałkiem. W związku z powyższym, powinien on podlegać w zakresie wykonywanych przez siebie zadań, również bezpośrednio Marszałkowi Województwa, zaś treść dokumentów wewnętrznych regulujących status tego stanowiska powinna jednoznacznie odzwierciedlać tę podległość, co w niniejszej sprawie nie ma miejsca.

W ocenie NIK, sposób organizacyjnego wyodrębnienia w Urzędzie stanowiska Geodety Województwa, jako bezpośrednio podlegającego początkowo Członkowi Zarządu, następnie Wicemarszałkowi, nadal nie odpowiada wymogom wynikającym z dyspozycji art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

Uwzględniając wyjaśnienia Marszałka, przytoczone w części dotyczącej opisu stanu faktycznego w pkt 1.2.2., 1.2.3. i 1.2.4. wystąpienia pokontrolnego i dotyczące powierzenia części zadań z zakresu geodezji i kartografii, określonych w art. 7c ust. 1 pkt 2-5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, zarówno DG (w regulaminie organizacyjnym), jak i WZGKiAM (w statucie), NIK zwraca uwagę, że regulamin organizacyjny Urzędu, winien być opracowywany z zachowaniem należytej staranności, tak aby zawarte w nim uregulowania mogły stanowić podstawę działania poszczególnych komórek organizacyjnych, a nie były tylko zapisami nie mającymi zastosowania w praktyce.

<sup>22</sup> Postanowienia regulaminu organizacyjnego Urzędu, w tym te określające podległość służbową geodety, obowiązywałyby jedynie w sytuacji gdyby sprawa ta nie została ujęta w regulaminie DG.

<sup>23</sup> Por.: M. Krzywiński, J. Maćkowiak „Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz” – Lex, 2013.

## IV. Wnioski

*Wnioski pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>24</sup>, wnosi o doprowadzenie organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej do wymogów wynikających z dyspozycji art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa geodezyjnego i kartograficznego poprzez:

- 1) zapewnienie realizacji wszystkich zadań Marszałka Województwa, jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego;
- 2) jednoznaczne określenie bezpośredniej podległości służbowej Geodety Województwa Marszałkowi Województwa, w zakresie realizacji zadań organu administracji geodezyjnej i kartograficznej.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków*

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

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

Poznań, dnia 16 lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Ewa Kruszyńska  
starszy inspektor kontroli państwowej

z up. Wicedyrektor  
Grzegorz Malesiński

---

<sup>24</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.