



KIN.430.011.2021

Nr ewid. 195/2021/P/21/032/KIN

Informacja o wynikach kontroli

CYFRYZACJA EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW NA SZCZEBŁU POWIATOWYM

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym

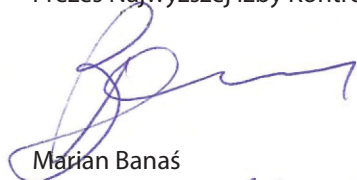
p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Marek Maj

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 12.04.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI.....	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie Ewidencji gruntów i budynków przez starostę w sposób zapewniający przeprowadzenie cyfryzacji i modernizacji EGiB	21
5.1.1. Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w starostwach	21
5.1.2. Sposób prowadzenia EGiB przez starostę	23
5.1.3. Zewnętrzny i wewnętrzny nadzór nad prowadzeniem EGiB w starostwie	26
5.2. Zgodność stanu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa.....	27
5.2.1. Stan modernizacji i cyfryzacji EGiB.....	27
5.2.2. Organizacja funkcjonalności zasobów IT wykorzystywanych w procesach cyfryzacji, modernizacji i aktualizacji EGiB	29
5.2.3. Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB.....	31
5.3. Wykonywanie przez Głównego Geodetę Kraju zadań w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań związanych z tworzeniem, rozwijaniem i rozbudową EGiB oraz utrzymywania systemów teleinformatycznych w celu przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji całego zasobu EGiB.....	35
6. ZAŁĄCZNIKI	43
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	43
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	51
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	62
6.4. Raport z analizy wyników badania kwestionariuszowego dotyczącego modernizacji i cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków (EGiB) na szczeblu powiatowym	64
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	90
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	91
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	96

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Aktualizacja EGiB	Bieżące wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych EGiB.
Aktualizacja mapy	Proces mający na celu doprowadzenie treści mapy do zgodności ze stanem aktualnym.
CODGiK	Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.
Cyfryzacja EGiB	Zmiana formy danych z analogowej (papierowej) na cyfrową lub aktualizacja tych danych; procesy te powinny uwzględniać wymaganą specyfikację pojęciową cyfrowego modelu i schematów aplikacyjnych danych EGiB celem utworzenia komputerowej bazy danych EGiB (w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej) zawierającej dane zgodne z zakresem określonym w przepisach rozporządzenia w sprawie EGiB, umożliwiającej tworzenie podstawowych raportów obrazujących te dane.
Dane ewidencyjne	Reprezentacja informacji dotyczących ewidencji gruntów i budynków, są to dane pozyskiwane, rejestrowane, weryfikowane aktualizowane i udostępniane w ewidencji.
EGiB	Ewidencja gruntów i budynków.
FGZGiK	Fundusz Gospodarowania Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym; środki tego funduszu w dyspozycji GKG mogą być przeznaczane m.in. na finansowanie działań starostów z zakresu EGiB.
Geoportal	Portal internetowy zgodny z Dyrektywą INSPIRE, pełniący rolę brokera, udostępniającego użytkownikom dane i usługi geoprzestrzenne poprzez wyszukiwanie żądanych informacji. Stworzony w ramach realizacji Projektu GEO-PORTAL.GOV.PL.
GKG	Główny Geodeta Kraju.
GML	Język znaczników geograficznych, oparty na formacie XML, przeznaczony do zapisu danych przestrzennych w celu ich wymiany między systemami informatycznymi. Schemat GML zawiera znaczniki, pozwalające w sposób standaryzowany dostarczyć informacji o obiekcie przestrzennym, którą mogą czytać programy to obsługujące – obowiązuje od 2013 r. w wyniku nowelizacji rozporządzenia w sprawie EGiB (§ 51 ust. 3 i 3a).
GUGiK	Główny Urząd Geodezji i Kartografii.
Mapa ewidencyjna	Mapa wielkoskalowa, której treść stanowią przestrzenne dane ewidencyjne; występowała w tradycyjnej postaci analogowej (papierowej), a zgodnie z przepisem § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie EGiB, od 2017 r. powinna mieć postać numeryczną (cyfrową) i umożliwiać tworzenie podstawowych raportów obrazujących dane ewidencyjne.
Minister	Minister właściwy w sprawach z zakresu geodezji i kartografii oraz infrastruktury informacji przestrzennej.
Modernizacja EGiB	Zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia o ewidencji gruntów i budynków, modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań rozporządzenia o ewidencji gruntów i budynków oraz poprawy funkcjonowania informatycznego systemu obsługującego bazę danych ewidencyjnych; jest podstawowym działaniem determinującym zakończenie cyfryzacji, poprawę jakości i zupełności danych zawartych w EGiB; w wyniku modernizacji uzupełniane są brakujące dane w całych obrębach ewidencyjnych (np. o atrybuty obiektów ewidencyjnych), poprawiana jest dokładność pomiaru punktów granicznych lub jakość pozostałych danych tej ewidencji.

PODGiK	Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.
POPC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020
PZGiK	Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny tj. zbiory danych prowadzone przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, utworzone na podstawie tych zbiorów danych opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia, dokumentacja zawierająca wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrazowania lotnicze i satelitarne.
RPO	Regionalne Programy Operacyjne – dokumenty planistyczne o charakterze operacyjnym, określające obszary lub szczegółowe działania, jakie organy samorządu województwa podejmują lub mają zamiar podjąć na rzecz wspierania rozwoju województwa lub regionu; określa obszary wsparcia, tj. zakres potencjalnych działań objętych dofinansowaniem.
Rozporządzenie w sprawie EGİB	Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393) – uznane za uchylone z dniem 31 lipca 2021 r. Sprawy EGİB regulują od 31 lipca 2021 r. przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390).
SGiK	Służba Geodezyjna i Kartograficzna, której organizację i zadania określają przepisy ustawy Pgik, odpowiedzialna za realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii oraz za PZGiK (jego tworzenie, ewidencjonowanie, utrzymywanie oraz aktualizację i udostępnianie danych).
Starosta	Organ administracji państwa wykonujący na podstawie przepisów ustawy Pgik zadania z zakresu prowadzenia EGİB na obszarze powiatu; na potrzeby niniejszej informacji przez starostę należy również rozumieć prezydenta miasta na prawach powiatu wykonującego przedmiotowe zadania.
Ustawa Pgik	Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.).
WINGiK	Wojewódzcy Inspektorzy Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, których zadania określają przepisy ustawy Pgik, działający pod zwierzchnictwem wojewodów, w szczególności kontrolujący przestrzeganie i stosowanie przepisów ustawy Pgik.
Wojewoda	Organ nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w ramach SGiK, wykonujący zadania przy pomocy WINGiK.
ZSIN	Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach – zespół rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych, który ma zapewnić szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach gromadzonych w ewidencjach i rejestrach publicznych.
ZSIN Faza II	Projekt „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”, współfinansowany ze środków UE w ramach POPC.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym jest przygotowana i realizowana właściwie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy starosta zorganizował utworzenie i prowadzenie EGiB w sposób zapewniający przeprowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB?
2. Czy stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. był zgodny z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa?
3. Czy Główny Geodeta Kraju właściwie wykonywał zadania w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań związanych z tworzeniem, rozwijaniem i rozbudową EGiB oraz utrzymywaniem systemów teleinformatycznych w celu przeprowadzenia pełnej modernizacji i cyfryzacji całego zasobu EGiB?

Jednostki kontrolowane

Główny Urząd Geodezji i Kartografii,
18 starostw powiatowych

Jednostki objęte badaniem

kwestionariuszowym
346 starostw powiatowych

Okres objęty kontrolą

2017–2021 (I połowa)

Ewidencja gruntów i budynków to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie w sposób jednolity dla obszaru całego kraju¹ informacji o gruntach, budynkach, lokalach i ich właścicielach. EGiB należy do podstawowych rejestrów publicznych tworzących krajową infrastrukturę informacji przestrzennej, zawierając dane z terenu całego kraju.

Dane zgromadzone w EGiB mają zatem kluczowe znaczenie do zapewnienia szybkiego i rzetelnego wykonywania własnych lub zleconych zadań przez podmioty z obszaru całego kraju. Ponadto dane te umożliwiają dostęp do szerokiego zakresu informacji, które są niezbędne do realizacji pełnego spektrum działań państwa.

W szczególności kompletna i aktualna baza EGiB powinna służyć do prowadzenia polityki rozwoju kraju, rozumianej, jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Aktualność i zupełność danych EGiB ma niewątpliwie znaczenie przy opracowywaniu projektów strategii rozwoju, projektów polityki publicznej, projektów programu rozwoju lub projektów programów służących realizacji umowy partnerstwa. Właściwe podmioty bowiem, przygotowują diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, m.in. na podstawie danych z publicznych rejestrów i ewidencji.

Beneficjentami danych EGiB o nieruchomościach są także obywatele i przedsiębiorcy potrzebujący aktualnych, kompletnych i wiarygodnych danych z EGiB do realizacji inwestycji o charakterze gospodarczym, rozwoju rynku, lokowania kapitału lub zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Beneficjentami przedmiotowych danych mogą być również jednostki administracji publicznej, samorządu terytorialnego lub wymiaru sprawiedliwości, które potrzebują wiarygodnych danych do realizacji własnych zadań. Dane zawarte w EGiB stanowią w obszarze ich działania, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, ewidencji gospodarstw rolnych i gospodarki nieruchomościami.

Ewidencja ta jest prowadzona na podstawie ustawy PgiK i rozporządzenia w sprawie EGiB, które precyzuje określony w ustawie sposób oraz zakres gromadzonych w niej informacji. Prowadzenie EGiB dla obszaru powiatu, w tym bazy danych w systemie teleinformatycznym obejmującej zbiory danych infrastruktury informacji przestrzennej – jest zadaniem starostów.

EGiB jest obecnie w fazie cyfryzacji związanej z realizacją w Polsce Dyrektywy INSPIRE2. Prowadzenie i cyfryzacja EGiB wymagają zapewnienia odpowiednich środków finansowych, stosownej infrastruktury informacyjnej i oprogramowania. Należy podkreślić, iż podstawowym działaniem

¹ EGiB obejmuje terytorium RP z wyjątkiem morza terytorialnego.

² Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (Dz. U. UE L 108 z 25.04. 2007, s. 1, ze zm.)

niem determinującym zakończenie cyfryzacji, poprawę jakości i zupełności danych zawartych w EGiB jest modernizacja tej ewidencji, która powinna być przeprowadzona w sposób planowy na obszarach miast do końca 2014 r., a na terenach wiejskich do końca 2016 r. Dokończenie cyfryzacji i modernizacji EGiB uzależnione jest również od zasobu kadrowego. Istotne są zarówno posiadane kwalifikacje przez pracowników administracji geodezyjnej i kartograficznej, jak i stan liczbowy tej kadry.

EGiB w strukturze krajowej infrastruktury informacji przestrzennej funkcjonuje, jako rejestr rozproszony, który składa się z tylu baz danych, ile jest powiatów, a integracja danych tych baz na poziomie centralnym realizowana jest przez GUGIK – urząd obsługujący Głównego Geodetę Kraju.

GGK jako centralny organ administracji rządowej jest odpowiedzialny za nadzorowanie realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii oraz za koordynowanie działań organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych EGiB. Ustawowe zadanie GGK to również utrzymywanie i rozbudowywanie infrastruktury i systemów teleinformatycznych umożliwiających dostęp do danych przestrzennych CZGiK oraz usług związanych z tymi danymi. GGK ponadto odpowiadała za utworzenie i zorganizowanie systemu szkoleń i wymiany doświadczeń dla pracowników SGiK, co miało przyczynić się do wykonania zadań realizowanych przez starostów.

W skład Służby Geodezyjnej i Kartograficznej wchodzi GGK, jako organ nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Do SGiK należy również wojewoda wykonujący zadania przy pomocy WINGiK, wchodzącego w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Do SGiK należą również marszałkowie województw (wykonujący zadania przy pomocy geodetów wojewódzkich) i starostowie (wykonujący zadania przy pomocy geodetów powiatowych), jako organy administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Już wyniki kontroli planowej NIK nr P/19/032 pt. *Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach*, przeprowadzonej w 2019 r., a obejmującej kontrolą okres od 2010 r., wykazały problemy starostów w dostosowywaniu danych EGiB do norm i standardów określonych przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB.

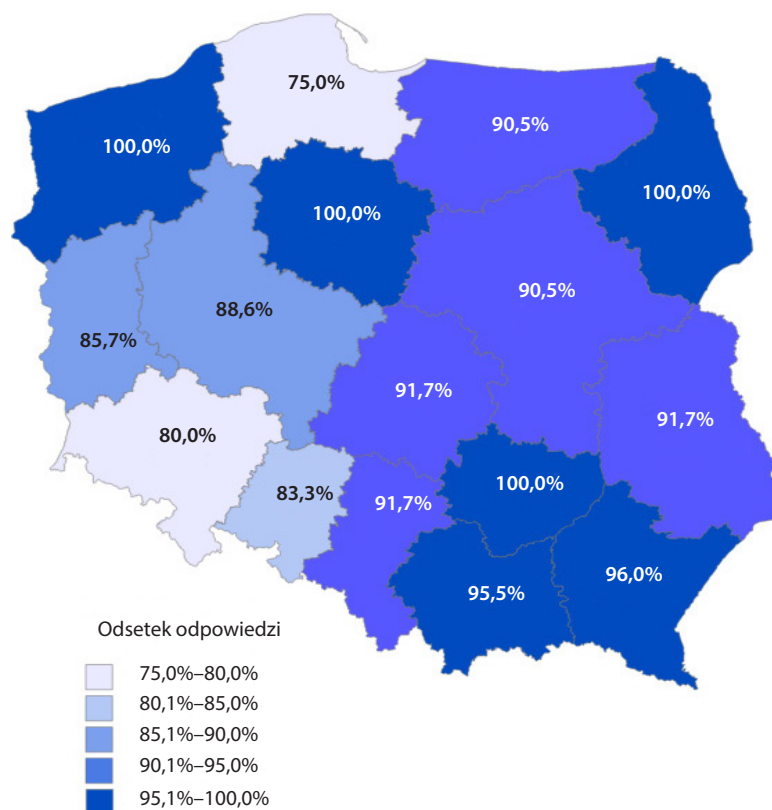
Reasumując, pewność obrotu gospodarczego wymaga, żeby jak najszybciej zasób EGiB został w pełni scyfryzowany, spełniał standardy określone w obowiązujących przepisach prawa i zapewniał aktualność na obszarze całego kraju. Zasób ten powinien zapewniać zainteresowanym podmiotom dostęp do kompletnych i zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa danych ewidencji gruntów i budynków.

WPROWADZENIE

W celu poznania i wykazania wpływu barier na stan cyfryzacji i modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym, przeprowadzono w ramach przedmiotowej kontroli badanie kwestionariuszowe. Raport z badania stanowi załącznik nr 6.4.

Mapa nr 1

Odsetek urzędów objętych badaniem kwestionariuszowym



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie i realizację cyfryzacji i modernizacji ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym.

Do niezakończenia realizacji przedmiotowego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej przyczyniło się zarówno niezapewnienie środków finansowych niezbędnych do jego przeprowadzenia, jak również niezorganizowanie skutecznego systemu nadzoru i koordynacji realizacji zadania na szczeblu powiatowym.

Działania podejmowane przez starostów na rzecz cyfryzacji, modernizacji i aktualizacji EGiB były niewystarczające do zapewnienia kompletności i zgodności danych tej ewidencji z obowiązującymi normami, standardami i specyfikacją modelu pojęciowego. Systemowe uwarunkowanie podejmowania przez starostów działań w zakresie modernizacji EGiB od dostępności środków finansowych oraz realizacji określonych priorytetów skutkowało niezakończeniem cyfryzacji i modernizacji EGiB w terminach określonych obowiązującymi przepisami prawa, a nawet do dnia zakończenia kontroli.

Starostwie zapewnili infrastrukturę informatyczną i oprogramowanie niezbędne do prowadzenia EGiB. Nie zapewnili jednakże zasobu kadrowego administracji geodezyjnej i kartograficznej w starostwach, pozwalającego na skuteczną realizację określonych w ustawie PgiK zadań z zakresu EGiB. Posiadane przez pracowników administracji geodezyjnej i kartograficznej kwalifikacje i ich stan liczbowy, w większości przypadków, były wystarczające jedynie do bieżącego prowadzenia tej ewidencji. Ponadto w ok. 40% skontrolowanych powiatów (7 z 18) aktualizowano EGiB z przekroczeniem wyznaczonego terminu.

Przekazywanie przez starostów nierzetelnych informacji o stanie EGiB – co stwierdzono w ok. 78% skontrolowanych starostw (14 z 18) – powodowało, że faktyczny stan cyfryzacji i modernizacji EGiB nie miał odzwierciedlenia w prowadzonej sprawozdawczości w tym zakresie.

Zarówno w terminach określonych obowiązującymi przepisami prawa, jak również do dnia zakończenia kontroli, stan danych EGiB we wszystkich kontrolowanych jednostkach nie był zgodny z wymaganymi normami, standardami i modelem danych. Według stanu na 1 stycznia 2017 r. EGiB była zmodernizowana z uwzględnieniem obowiązujących norm i standardów w zaledwie 7,2% obrębów ewidencyjnych. Do 30 czerwca 2021 r. nastąpiła tylko nieznaczna poprawa w tym zakresie i EGiB 78,5% obrębów ewidencyjnych nadal wymagała modernizacji. Nadto w niektórych powiatach EGiB była prowadzona częściowo w postaci analogowej.

Proces cyfryzacji EGiB nie był przedmiotem kontroli wewnętrznych w kontrolowanych starostwach. Starostowie przypisując niski priorytet zadaniom z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB nie przeprowadzali kontroli w tym zakresie.

GGK wykonując zadania w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań dotyczących tworzenia, rozwijania i rozbudowy EGiB nie miał, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, bezpośredniego wpływu na ukończenie przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym. GGK skoncentrował tym samym swoje działania na rozbudowie systemów teleinformatycznych, umożliwiającym innym organom i instytucjom dostęp do danych dotychczas zgromadzonych przez starostów w EGiB, niezależnie od uprzednio zaprojektowanego ZSIN. Systemy te jednakże nie umożliwiały weryfikacji jakości i kompletności danych EGiB.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie funkcjonujący system nadzoru realizacji przez starostów zadań, dotyczących cyfryzacji i modernizacji EGiB, który nie zapewnia przekazywania ministrowi przez GGK rzetelnych danych

Negatywna ocena cyfryzacji i modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym.

o faktycznym stanie EGiB i jej modernizacji. GGK do opracowania ocen realizacji przez starostów zadań zleconych wykorzystywał jedynie zagregowane dane z formularzy GUGiK 3.0, podczas gdy sam podawał w wątpliwość rzetelność tych danych.

GGK nie wykorzystał możliwości pozyskania wiedzy o rzeczywistym stanie EGiB na szczeblu powiatowym bowiem, odstąpił od kompleksowej i merytorycznej analizy wyników kontroli WINGiK, mimo że sam wnioskował o ich przeprowadzenie. Następnie GGK w ograniczonym zakresie wykorzystał posiadaną od 2020 r. możliwość wyjaśnienia wątpliwości, co do stanu EGiB i jej modernizacji, weryfikując tylko różnicę pomiędzy powierzchniami geodezyjną i ewidencyjną kraju.

W sytuacji niezapewnienia przez Radę Ministrów środków finansowych na przeprowadzenie przez starostów zadania zleconego z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB – GGK w zakresie swoich możliwości podjął działania na rzecz zapewnienia finansowania części tych zadań. GGK w ramach największego w okresie objętym kontrolą przedsięwzięcia realizowanego w tym zakresie – projektu ZSIN Faza II, zaplanował finansowanie działań w 102 starostwach. Podjęte przez GGK działania dotyczące finansowania prowadzonych modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym okazały się jednak nie w pełni skuteczne. W przypadku aż 50 starostw, które przystąpiły do udziału w projekcie, modernizacje EGiB nie zostały przeprowadzone.

Dotychczasowe nieprzeprowadzenie na szczeblu powiatowym cyfryzacji i modernizacji EGiB w sposób zgodny z normami i wymaganiami określonymi w obowiązujących przepisach prawa skutkuje w dalszym ciągu niezgodnością danych EGiB ze stanem faktycznym. W skali całego kraju konieczne jest nadal przeprowadzenie procedury ustalenia granic 1 869 081 działek ewidencyjnych na obszarach miejskich, co stanowi 22,8% wszystkich działek na tych obszarach, a na terenach wiejskich 14 841 994 działek, co stanowi 49,9% wszystkich działek na terenach wiejskich.

Współpraca GGK i wojewodów przy sprawowaniu nadzoru nad realizacją polityki państwa w zakresie EGiB, w praktyce polegała tylko na zlecaniu przez GGK priorytetowych tematów kontroli WINGiK, którzy działali pod zwierzchnictwem wojewody. Jednakże po przeprowadzeniu przez WINGiK tych kontroli, GGK nie dokonywał merytorycznych i kompleksowych analiz ich wyników.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dane pozyskane w ramach przeprowadzonych kontroli jednostkowych, wykazały, że do dnia zakończenia kontroli NIK w żadnym z powiatów nie przeprowadzono we wszystkich obrębach ewidencyjnych cyfryzacji i modernizacji EGiB, zgodnych z normami, standardami i modelem danych określonych w rozporządzeniu w sprawie EGiB.

Nieprzeprowadzenie przez starostów cyfryzacji i modernizacji EGiB zgodnie z przepisami prawa

Tymczasem przepisy rozporządzenia w sprawie EGiB wymagały przeprowadzenia modernizacji EGiB w sposób planowy na obszarach miast do końca 2014 r., a na obszarach wiejskich do końca 2016 r. Dochowanie tych terminów uwarunkowano dostępnością środków finansowych na ten cel oraz priorytetyzacją, wynikającą z potrzeb państwa, jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i obywateli.

Według stanu na 1 stycznia 2017 r. modernizację EGiB zgodną z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa, przeprowadzono jedynie w 164 obrębach ewidencyjnych, co stanowi 7,2% łącznej liczby obrębów w skontrolowanych jednostkach (2 277).

Niezgodność stanu EGiB na 1 stycznia 2017 r. ze stanem docelowym

Badanie kwestionariuszowe³ przeprowadzone na danych pozyskanych z 346 powiatów potwierdza, że stan EGiB na szczeblu powiatowym, odbiega od stanu docelowego, wymaganego przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB. Wg danych z ww. badania tylko w 125 powiatach (36,1%) dane EGiB wszystkich obrębów ewidencyjnych, które są przetwarzane w systemie informatycznym, były zgodne z normami obowiązującymi w okresie objętym kontrolą. Dane EGiB, zgodne z ww. normami, w ogóle nie były przetwarzane w 71 powiatach (20,5%), zaś w 105 powiatach (30,3%) pełne dane były przetwarzane w EGiB mniej niż połowy obrębów ewidencyjnych.

Według stanów na początek i koniec okresu objętego kontrolą stan EGiB, w zakresie zupełności i zgodności danych z normami, standardami i modelem pojęciowym określonymi w rozporządzeniu w sprawie EGiB, uległ tylko niewielkiej poprawie, mimo wydatkowania środków finansowych w znacznej wysokości. Na cele modernizacji EGiB w latach 2017–2020 starostowie wydatkowali ok. 397 mln zł w skali kraju, co stanowi ok. 7,5% kwoty oszacowanej przez starostów, jako niezbędnej do pokrycia kosztów przeprowadzenia modernizacji EGiB na terenie całego kraju. Żadna z gmin w kontrolowanych jednostkach nie współfinansowała przeprowadzania cyfryzacji i modernizacji EGiB, mimo iż gminy są jednymi z głównych beneficjentów aktualnych i pełnych danych tej ewidencji.

Nieznaczna poprawa stanu EGiB w okresie objętym kontrolą

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. na 2277 ogólnej liczby obrębów ewidencyjnych w skontrolowanych jednostkach, tylko 492 (21,6%) było zmodernizowanych zgodnie z wymogami i normami obowiązującego rozporządzenia w sprawie EGiB. [str. 25, 27–29]

Niezgodność stanu EGiB na 30 czerwca 2021 r. ze stanem docelowym

Niezgodność EGiB z ww. normami i standardami wg stanu na 30 czerwca 2021 r. potwierdzają wyniki badania kwestionariuszowego bowiem, tylko w 35 powiatach (10,7% z 327 udzielonych odpowiedzi) posiadano EGiB wszystkich obrębów zmodernizowane zgodnie z wymogami i standardami rozporządzenia w sprawie EGiB.

³ Raport z badania kwestionariuszowego stanowi załącznik nr 6.4 niniejszej informacji.

Zapewnienie przez starostów infrastruktury IT do prowadzenia EGiB

Starostowie zapewnili infrastrukturę informatyczną umożliwiającą prowadzenie i wykorzystywanie wprowadzonych danych do bazy EGiB, a oprogramowanie do prowadzenia EGiB umożliwiało bieżące aktualizowanie danych tej bazy, zgodnie z modelem i normami określonymi w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. [str. 25–28]

Niewystarczające przydzielanie środków finansowych na przeprowadzenie modernizacji EGiB wg zmieniających norm i standardów

Nowelizacje przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB, bez zmiany przepisów ustawowych, powodowały rozszerzenie wymaganego zakresu danych tej ewidencji, co skutkowało koniecznością wydatkowania przez starostów kolejnych środków finansowych na cele cyfryzacji i modernizacji EGiB. Określanie w rozporządzeniu w sprawie EGiB, mimo braku zmiany przepisów ustawy Pgik, rozszerzenia zakresu danych tej ewidencji, nie wiązało się z przydzielaniem środków finansowych, niezbędnych do pokrycia wydatków na przeprowadzenie modernizacji EGiB w wymaganym zakresie. Środki finansowe w dyspozycji kontrolowanych starostw natomiast, były niewystarczające do przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji danych EGiB lub dostosowania tych danych do nowych, rozszerzonych norm i standardów, w wymaganych terminach. [str. 23–24, 30–34]

Problemy w zapewnieniu właściwego zasobu kadrowego do prowadzenia EGiB

W związku z niezapewnieniem przez wszystkich starostów zasobów kadrowych do właściwej obsługi EGiB, a w szczególności do prowadzenia cyfryzacji i modernizacji EGiB przyjęto, że prace związane z cyfryzacją i modernizacją lub nadzorem nad tymi pracami, będą zlecane do wykonania podmiotom zewnętrznym. Przyczyniło się to zarówno do opóźnień w bieżącym aktualizowaniu baz danych EGiB, jak i możliwości realizacji innych zadań, poza bieżącą obsługą EGiB. Stwierdzono też problemy w zatrudnieniu nowych, wykwalifikowanych kierunkowo pracowników, bądź w miejsce pracowników kończących zatrudnienie, bądź w celu zwiększenia liczby pracowników, w związku z potrzebą realizacji zadań z zakresu prowadzenia EGiB.

Odnotowanie tendencji pogarszania się stanu kadry SGiK

W okresie objętym kontrolą odnotowano tendencję pogarszania się kwalifikacji i merytorycznego przygotowania pracowników powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2017 r. zatrudnionych było o 18,7% mniej pracowników posiadających uprawnienia geodezyjne nr 1 i 2 oraz zatrudnionych było o 17,5% więcej pracowników bez jakichkolwiek uprawnień geodezyjnych. W okresie objętym kontrolą o 24,6% zwiększyło się zatrudnienie pracowników bez wykształcenia kierunkowego (wyższego lub średniego geodezyjnego). Powyższe negatywne zmiany w zasobie kadrowym powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej miały miejsce, mimo ogólnego wzrostu zatrudnienia w tej administracji w kontrolowanych jednostkach o 5,4%. [str. 21–23, 30–32]

Ustalenia te potwierdzają wyniki badania kwestionariuszowego. Co prawda średnio odnotowano wzrost zatrudnienia o 1,7% w 345 starostwach (mediana 0,0%), ale jednocześnie zauważalne było zmniejszenie liczby pracowników posiadających uprawnienia zawodowe z zakresu geodezji i kartografii w 2021 r. (I półrocze) w porównaniu do 2017 r. o średnio 14,5% (mediana 9,3%). Dodatkowo negatywne zmiany w strukturze zatrudnienia w powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej uwidacznia zmiana procentowa liczby pracowników posiadających uprawnienia zawodowe w stosunku do pracowników ogółem zatrudnionych w tej administracji – średnia zmian z 29,3% w 2017 r. do 24,7% w 2021 r. (I półrocze), przy medianie zmian z 30,1% w 2017 r. do 25% w 2021 r. (I półrocze).

Nieutworzenie przez starostów do końca 2016 r., w części kontrolowanych jednostek, komputerowych baz ewidencyjnych zawierających dane umożliwiające tworzenie raportów obrazujących te dane oraz mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej, potwierdza niezgodność stanu EGiB na 1 stycznia 2017 r. w porównaniu ze stanem docelowym na 31 grudnia 2016 r. określonym w rozporządzeniu w sprawie EGiB. [str. 27–30]

Odnótowanie braków i błędów w bazach danych EGiB prowadzonych przez starostów

Wyniki badania kwestionariuszowego wskazują, że w trzech starostwach mapy ewidencyjne były prowadzone w postaci analogowej (papierowej) dla całej powierzchni powiatu (0,9% z 346 urzędów udzielających odpowiedzi). W 18 starostwach mapy w postaci analogowej były prowadzone w więcej niż połowie obrębów ewidencyjnych (5,2% udzielonych odpowiedzi). W przypadku 27 starostw mapa ewidencyjna w postaci analogowej była prowadzona dla mniej niż połowy obrębów ewidencyjnych (7,8% udzielonych odpowiedzi).

Oznacza to, że obowiązek opracowania mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej do końca 2014 r. dla terenów miejskich i do końca 2016 r. dla obszarów wiejskich, nie został wykonany w przypadku 13,9% z 346 organów administracji samorządowej udzielających odpowiedzi w ramach badania kwestionariuszowego.

Jedną z konsekwencji problemów kadrowych było aktualizowanie danych EGiB z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego przepisami prawa. Negatywny aspekt problemu stanowią skala i wielkość opóźnień. W siedmiu z 18 (39%) skontrolowanych jednostek wystąpiły opóźnienia w aktualizowaniu operatu ewidencyjnego, powyżej 30-dniowego terminu, wynoszące od kilku dni do ponad półtora roku.

Nieterminowe aktualizowanie danych EGiB

W dwóch jednostkach odnotowano znaczne nawarstwienie się opóźnień liczone w tysiącach przypadków. Opóźnienia dotyczyły w jednej jednostce 1736 na 6395 przypadków aktualizacji (27,1%), a w drugiej 5700 na 12 300 przypadków aktualizacji (46,3%) wskazując, że zasoby kadrowe administracji geodezyjnej i kartograficznej w tych powiatach nie są w stanie zapewnić wykonywania jednego z podstawowych zadań z zakresu prowadzenia EGiB, jakim jest bieżąca aktualizacja tej ewidencji. [str. 25–26]

Badanie kwestionariuszowe również wykazało przekraczanie 30 dniowego terminu na aktualizację zasobów na podstawie dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. Opóźnienie w rozpatrywaniu od 101 do 500 wniosków odnotowano w kolejnym roku z okresu 2017–2020 – odpowiednio w przypadku od 47 do 61 jednostek, a w 2021 r. (I półrocze) w 57 jednostkach (na 346). Opóźnienie w rozpatrywaniu od 501 do 1000 wniosków miało miejsce w odpowiednio od 25 do 36 jednostek, a w 2021 r. (I półrocze) w 18 jednostkach. Największa liczba opóźnień w rozpatrywaniu wniosków (powyżej 1000 wniosków) miała miejsce w latach 2017–2020 w przypadku odpowiednio od 33 do 46 jednostek, a w 2021 r. (I półrocze) w przypadku 21 jednostek.

Starostowie w 94% skontrolowanych jednostek (17 z 18) nie wykonywali obowiązku okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych, czyli obowiązku mającego zapewnić systematyczne badanie stanu EGiB pod kątem zgodności danych EGiB z dokumentami źródłowymi i zgodności mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie. Nieopracowywanie planów weryfikacji danych EGiB wskazuje również na brak zarządzania przez starostów ryzykiem z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB. [str. 25]

Nieprzeprowadzanie przez starostów obowiązkowych, okresowych weryfikacji danych EGiB

Badanie kwestionariuszowe wykazało, że w latach 2017–2021 (I półrocze) na szczeblu powiatowym przeprowadzono weryfikacje EGiB w 56 powiatach na 346 udzielających odpowiedzi. Weryfikacji EGiB poddano w poszczególnych latach od 1,2% do 2,8% obrębów miejskich oraz od 1,4 do 3,1% obrębów wiejskich w powiatach przeprowadzających weryfikację.

Przeprowadzanie weryfikacji EGiB finansowano głównie ze środków własnych, a środkami UE w wysokości od 6,4% do 23,3% w poszczególnych latach, finansowano weryfikacje tylko w obrębach wiejskich.

Nie umieszczanie wymaganych informacji na dokumentach z EGiB

W przypadku czterech z 18 kontrolowanych jednostek (22,2%) starostowie nie wywiązywali się z obowiązku zamieszczania informacji na wydawanych dokumentach zawierających dane EGiB, w przypadku gdy dane te nie spełniały wymagań i standardów technicznych określonych w obowiązujących przepisach prawa. [str. 30]

Nadzór wewnętrzny starostów nad cyfryzacją i modernizacją EGiB

W skontrolowanych starostwach nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych, a poza dwoma przypadkami także audytów wewnętrznych, których zakres dotyczyłby cyfryzacji i modernizacji EGiB. Niedostosowanie EGiB do norm i standardów, w terminach określonych w przepisach prawa, nie było tym samym przedmiotem jednego z działań starostów prowadzonych w ramach kontroli zarządczej. Przypisanie niskiego priorytetu zadaniom z zakresu cyfryzacji i modernizacji, znalazło swoje odzwierciedlenie nie tylko w poziomie cyfryzacji i modernizacji EGiB, ale także w zarządzaniu przez starostów ryzykiem realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – cyfryzacji i modernizacji EGiB.

Efektom braku przypisania zadaniom z zakresu cyfryzacji i modernizacji charakteru zadań kluczowych, było nieposiadanie i nieopracowywanie planów, harmonogramu ani koncepcji przeprowadzenia modernizacji wszystkich obrębów ewidencyjnych w sposób planowy. Plany te opracowywano jedynie w przypadku podjęcia decyzji o modernizacji lub cyfryzacji EGiB określonych obrębów ewidencyjnych. [str. 26–27]

Nadzór zewnętrzny cyfryzacji i modernizacji EGiB na szczeblu wojewódzkim

Działania starostów z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB były kontrolowane przez WINGiK działającego pod zwierzchnictwem wojewody. WINGiK w ponad 4-letnim okresie, przeprowadzili kontrole jednokrotnie w każdej z kontrolowanych jednostek. Kontrole te w większości wypadków kończyły się wystawieniem ocen pozytywnych z nieprawidłowościami, mimo braku przeprowadzenia modernizacji EGiB wszystkich obrębów ewidencyjnych lub braku zgodności danych EGiB wszystkich obrębów ewidencyjnych z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach. Przedmiotowe oceny były wystawiane nawet w przypadku, gdy w kontrolowanym starostwie prowadzono mapy w postaci analogowej lub w przypadku braku komputerowych baz danych umożliwiających tworzenie raportów obrazujących dane poszczególnych ewidencji (gruntów, budynków, lokali, mapy ewidencyjnej). [str. 26]

Nierzetelna sprawozdawczość realizowana przez starostów

W przypadku 14 z 18 skontrolowanych starostw powiatowych (77,7%) odnotowano nierzetelne prowadzenie sprawozdawczości, co świadczy o braku należytej staranności w przekazywaniu przez starostów danych o stanie EGiB danego powiatu, w tym o stanie cyfryzacji i modernizacji EGiB. Przekazywanie przez starostów danych niezgodnych ze stanem

faktycznym przyczyniało się do powstawania, po zagregowaniu danych ze wszystkich powiatów, nieprawdziwego obrazu stanu EGiB na poziomie kraju. Oznacza to, że wskutek nierzetelnej sprawozdawczości części starostów, obraz stanu EGiB nie był zgodny ze stanem faktycznym. [str. 27]

Formularze GUGiK 3.00 zawierały dane, które nie przedstawiały faktycznego zakresu wykonania modernizacji gruntów po 2013 r., co przyczyniło się do nierzetelności danych w Zestawieniach zbiorczych, opracowanych na podstawie formularzy GUGiK 3.00.

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r.⁴ zwiększyło znacznie wymagania dotyczące zawartości informacji (atrybutów) w bazie danych EGiB. Formularze GUGiK 3.00 nie zostały jednak zaktualizowane i nie pozwalały na wykazywanie czy w ramach prac modernizacyjnych EGiB uzupełniono bazę EGiB o dane wymagane do 2013 r., czy po 2013 r. W formularzach tych podawano bowiem, łączne dane z modernizacji EGiB przeprowadzonych zarówno w latach 2003–2013, jak i w latach 2014–2020. Oznacza to, że GKG, jako gestor danych statystycznych prezentowanych za pomocą formularzy GUGiK 3.00, nie posiadał rzetelnej wiedzy z ilu obrębów starostwa dysponowały aktualnymi danymi z modernizacji EGiB, tj. zgodnymi z wymaganiami zmienionego rozporządzenia w sprawie EGiB.

GKG organizując i koordynując realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii skoncentrował się na rozbudowie systemów teleinformatycznych. W GUGiK zapewniono dostęp do danych EGiB (niezależnie od stanu kompletności danych EGiB i ewentualnej konieczności przeprowadzenia ich modernizacji) bezpośrednio z poziomu powiatów, przy wykorzystaniu usług sieciowych.

NIK zauważa, że niezbędne jest zaplanowanie, kontynuowanie i zintensyfikowanie działań zmierzających do objęcia modernizacją EGiB wszystkich obrębów w powiatach w celu uzupełnienia bazy EGiB o wymagane dane, zgodne z modelem i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. Samo wdrożenie narzędzi i systemów informatycznych, jak KIEG i ULDK, umożliwiających dostęp do danych EGiB, nie zapewni bowiem, poprawy jakości i kompletności tych danych. [str. 24–25, 27–31, 34–38, 42]

GKG, jako centralny organ administracji rządowej zgodnie ze swoją właściwością wykonywał zadania w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań dotyczących tworzenia, rozwijania i rozbudowy EGiB oraz utrzymywania systemów teleinformatycznych. Sposób realizacji zadań ustawowych przez GKG nie miał jednakże bezpośredniego wpływu na ukończenie przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji całego zasobu EGiB, w terminach określonych przepisami prawa, jak również do dnia zakończenia kontroli. GKG wiedzę o problemach z prowadzeniem EGiB pozyskał w efekcie prac zespołów eksperckich, a nie w wyniku wykonywanych zadań organizowania, koordynacji i monitoringu działań starostów z zakresu prowadzenia EGiB. Zespół ekspercki powołany 16 marca 2017 r. zasygnalizował GKG, że główną przyczyną niepowodzenia realizacji projektu ZSIN był sposób prowadzenia EGiB, niezgodny z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. Kolejny zespół

Potrzeba zaplanowania i kontynuowania dalszych działań na rzecz jakości i kompletności danych EGiB

Sposób realizacji zadań przez GKG jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach geodezji i kartografii

⁴ Zmieniające rozporządzenie w sprawie EGiB (Dz. U. z 2013 r. poz.1551)

**Działania GKG
w celu pozyskania
wiedzy o stanie EGiB
i o przyczynach niskiego
poziomu cyfryzacji
i modernizacji danych EGiB**

powołany przez GKG 10 lipca 2018 r. zarekomendował konieczność dokonania zmian legislacyjnych dotyczących zarówno liczby i rodzaju danych gromadzonych w EGiB, jak również procedur związanych z prowadzeniem tego rejestru oraz jego schematu aplikacyjnego. [str. 35–37]

W związku z nieosiągnięciem stanu docelowego danych EGiB gromadzonych na szczeblu powiatowym w terminach określonych w rozporządzeniu w sprawie EGiB, GKG podjął działania celem pozyskania wiedzy o stanie EGiB. GKG w 2017 r. zaplanował tematy priorytetowe kontroli WINGiK, których wyniki miały przedstawić rzeczywisty stan cyfryzacji i modernizacji EGiB przeprowadzanych przez starostów. Kontrole miały także wskazać efekty wydatkowania bardzo dużych środków ze źródeł wspólnotowych na sfinansowanie cyfryzacji i modernizacji EGiB.

**Odstąpienie
przez GKG od analizy
wyników kontroli
WINGiK**

Podsumowanie i analiza wyników kontroli WINGiK miały zostać przeprowadzone po zakończeniu tych kontroli, co zaplanowano na 2020 r. GKG odstąpił od kompleksowego i merytorycznego przeanalizowania i podsumowania wyników kontroli WINGiK w tematach priorytetowych, które sam określił. GKG uzasadnił to wykorzystywaniem współczesnych technologii informatycznych, jako skutecznego środka nadzoru. Jednocześnie (w 2017 r. i w 2018 r.) GKG powołał dwa zespoły, których wyniki prac miały ocenić efektywność przeprowadzonego procesu cyfryzacji i modernizacji zasobu geodezyjnego, w tym EGiB, a także zdiagnozować przyczyny przedłużania się ww. procesu i wypracowania ewentualnych zaleceń, co do dalszych działań.

NIK zauważa, że niezbędne jest aktywne wykorzystywanie wyników kontroli przeprowadzanych przez WINGiK, w tym zapewnienie przez GKG merytorycznego i kompleksowego analizowania wyników tych kontroli. Przyczyni się to do pozyskania przez GKG pełnej wiedzy o rzeczywistym stanie EGiB, w szczególności z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB. [str. 38–39]

**Podstawowe źródło
informacji GKG o stanie
EGiB na szczeblu
powiatowym
– sprawozdania GUGiK 3.0**

Podstawowym źródłem informacji w całym okresie objętym kontrolą o stanie EGiB i procesie jej modernizacji były dla GKG sprawozdania GUGiK 3.0, w których starostowie przedstawiali dane dotyczące stanu EGiB i jej modernizacji w poszczególnych powiatach. Agregowaniem tych danych na poziomie województwa zajmowali się wojewodowie przez WINGiK, a dane na poziomie kraju opracowywał GUGiK.

W GUGiK podawano w wątpliwość rzetelność otrzymywanych danych z formularzy GUGiK 3.0. Sam fakt przekazywania tych danych nie bezpośrednio przez starostów tylko przez WINGiK, budził podejrzenie w GUGiK co do ich rzetelności. Ponadto w GUGiK nie posiadano też wiedzy kto i na jakiej podstawie wprowadził zmiany do objaśnień zawartych w wersji elektronicznej formularza obrazującego stan EGiB w 2020 r. [str. 27, 39–41]

**GKG nie zapewnił
przekazywania ministrowi
nadzorującemu
rzetelnych danych
o stanie EGiB**

Nie stanowiło to przeszkody dla GKG do opracowywania, jedynie na podstawie danych z formularzy GUGiK 3.0, ocen realizacji zadań starostów dotyczących cyfryzacji i modernizacji EGiB. Tym samym GKG nie zapewnił przekazywania właściwemu ministrowi nadzorującemu, rzetelnych danych o stanie EGiB i jej modernizacji. GKG nie przekazywał ministrowi innych danych o stanie EGiB, mimo wiedzy, że zakres danych zawartych w ww. formularzach i ich wątpliwa rzetelność nie pozwalały na przedstawienie faktycznego stanu cyfryzacji i modernizacji EGiB. [str. 41]

GGK w okresie objętym kontrolą nie zorganizował szkoleń, które byłyby merytorycznie ze sobą powiązane i realizowałyby jako całość cele szkoleniowe w zakresie przeprowadzania modernizacji EGiB w sposób planowy, zapewniający utworzenie komputerowej bazy danych tej ewidencji, o której mowa w § 80 pkt 3 rozporządzenia w sprawie EGiB. Niezorganizowanie systemu szkoleń, o którym mowa w przepisie § 81 pkt 1 rozporządzenia w sprawie EGiB oznacza, że GGK nie zapewnił w tym zakresie jednego z warunków organizacyjno-technicznych do przeprowadzenia modernizacji EGiB, w sposób i w terminach określonych w tym rozporządzeniu. [str. 41–42]

W GUGiK opracowano i 31 grudnia 2020 r. opublikowano na stronach internetowych dokumenty dotyczące ujednolicenia sposobu przeprowadzania modernizacji EGiB na obszarze całego kraju. [str. 40]

GGK nie dysponował kompetencjami i możliwościami bezpośredniego oddziaływania na organy i podmioty odpowiedzialne za realizację cyfryzacji i modernizacji EGiB. Tym samym wykonywanie zadań z zakresu nadzoru nad realizacją polityki państwa w tym zakresie było iluzoryczne. [str. 38–39]

GGK nie miał uprawnień do bezpośredniej koordynacji działań podejmowanych w ramach administracji samorządowej i do nadzorczego reagowania w przypadkach niewykonywania przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej zadań z zakresu EGiB. Przepisy ustawy Pgik stanowiły, co prawda, że GGK koordynuje ww. działania, jednakże w żaden sposób nie określały, jak ta koordynacja ma przebiegać oraz wg jakich procedur i zasad ma być wykonywana. GGK jedynie współpracował z WINGiK przy opracowywaniu tematów kontroli, które planowano przeprowadzić u starostów. Takie rozwiązanie ustawowe pozbawiało GGK możliwości prowadzenia na szczeblu centralnym faktycznego nadzoru i koordynacji wykonywania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej – prowadzenia EGiB i przeprowadzania jej cyfryzacji i modernizacji. [str. 36–39]

Analizę potrzeb finansowych starostów w zakresie przeprowadzania modernizacji EGiB na obszarze całego kraju GUGiK przeprowadził w maju 2021 r., poprzez zebranie informacji (m.in. finansowych) w formie ankiety. Przeprowadzenie ww. analizy zostało zainicjowane przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, który pismem z 16 kwietnia 2021 r. zwrócił się do GGK o dokonanie szacunkowych kosztów przeprowadzenia modernizacji EGiB na obszarze całego kraju. Dowodzi to, że GGK, jako centralny organ administracji rządowej, w okresie objętym kontrolą nie posiadał informacji o faktycznym zapotrzebowaniu starostów na środki finansowe niezbędne do przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji EGiB zgodnej z obowiązującymi przepisami prawa. [str. 34–35, 40]

Prowadzenie przez GGK działań z zakresu legislacji nie było wspierane przez właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną GUGiK, ponieważ w strukturze organizacyjnej tego urzędu nie uwzględniono departamentu prawnego-legislacyjnego. Nie funkcjonowała tym samym w GUGiK komórka organizacyjna właściwa w sprawach opracowywania projektów, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektów aktów prawnych i ich nowelizacji dotyczących EGiB (w zakresie otrzymanego przez GGK upoważnienia). [str. 42]

GGK nie zrealizował zadania wymaganego przepisami ustawy Pgik w zakresie zorganizowania systemu szkoleń

Wsparcie GGK dla starostów w przygotowaniu procesu modernizacji EGiB
Skuteczność i rzetelność prowadzonego przez GGK nadzoru nad realizacją polityki państwa z zakresu EGiB

Prowadzenie przez GGK koordynacji i monitoringu realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

Przeprowadzenie przez GGK analizy potrzeb finansowych starostów

Działalność GGK w zakresie legislacji

Główne czynniki
determinujące
przeprowadzenie
cyfryzacji i modernizacji
EGiB przez starostów

Do głównych czynników determinujących przeprowadzenie cyfryzacji i modernizacji EGiB przez starostów, poza rzetelnością i efektywnością podejmowanych przez nich działań, należy skuteczność nadzoru i koordynacji nad realizacją przez nich zadań w obszarze EGiB, jako zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zarówno G GK i wojewoda są organami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w S GiK, jednak to wojewoda jest konstytucyjnie umocowany do pełnienia nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego pod względem legalności oraz ustawowo umocowany do kontrolowania pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywania przez te jednostki zadań z zakresu administracji rządowej.

Dokończenie cyfryzacji i modernizacji EGiB zgodnie z normami i standardami wynikającymi z przepisów prawa zależy od sprawnego funkcjonowania organów administracyjnych i nadzorczych S GiK. Zdaniem NIK konieczne jest precyzyjne określenie kompetencji G GK do prowadzenia koordynacji działań starostów z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym oraz określenie zasad i procedur sprawowania nadzoru wojewodów nad wykonywaniem przez starostów tych zadań.

Wprowadzenie zmian w przedmiotowym zakresie jest niezbędne zwłaszcza w kontekście oszacowania przez starostów na obszarze całego kraju, konieczności poniesienia dalszych nakładów w wysokości ok. 5,3 mld zł, na przeprowadzenie modernizacji EGiB w przewidzianym zakresie.

Bez wprowadzenia ww. niezbędnych zmian instytucjonalno-kompetencyjnych, cyfryzacja i modernizacja EGiB na szczeblu powiatowym nie zostanie zakończona w bliskiej perspektywie czasowej. [str. 27–28, 31–32, 38–41]

4. WNIOSKI

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Zapewnienie środków na finansowanie wykonywania przez starostów zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w ramach cyfryzacji i modernizacji EGiB – w przypadku wprowadzenia w życie zmiany przepisów wpływających na zwiększenie zakresu tych zadań – poprzez zwiększanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 167 ust. 4 Konstytucji RP i w art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym⁵, że przekazywanie powiatowi nowych zadań wymaga zapewnienia środków finansowych koniecznych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów. Zasada ta – zdaniem NIK – powinna mieć zastosowanie także w sytuacji, gdy zakres zadań zostaje zmieniony przepisami aktu wykonawczego, a zmiany te powodują konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów na ich realizację.

Prezes Rady Ministrów

- 1) Wystąpienie na podstawie przepisu art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej⁶ z inicjatywą opracowania Rządowego Programu określającego zasady i kierunki działania organów SGiK realizujących politykę państwa w obszarze prowadzenia EGiB. W szczególności określającego etapy i terminy zakończenia realizacji zadań z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym, koszty pozyskania danych EGiB niezbędnych do zapewnienia wymaganej jakości i zupełności bazy EGiB i źródła ich finansowania oraz sposoby i formę sprawozdawczości i ewaluacji zadań wykonywanych w ramach przedmiotowego programu.
- 2) Podjęcie działań mających na celu wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w sprawie określenia szczegółowych kompetencji nadzorczych wojewody zarówno, jako organu SGiK (niezależnie od kompetencji działających pod jego zwierzchnictwem WINGiK), jak również, jako organu administracji rządowej w województwie, do którego kompetencji należy nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, w tym nadzór nad wykonywaniem przez starostów obowiązków ustawowych oraz, do którego kompetencji należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji⁷. W szczególności określenia kompetencji nadzorczych wojewody nad zapewnianiem przez starostów jakości, aktualności i zupełności danych EGiB.
- 3) Podjęcie działań legislacyjnych w celu określenia zasad i procedur udzielania wsparcia merytorycznego przez GGK wojewodom, przy wykonywaniu przez wojewodów nadzoru nad działalnością starostów w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie Pgik.
- 4) Podjęcie działań mających na celu dokonanie zmiany Statutu GUGiK poprzez wprowadzenie do struktury organizacyjnej tego urzędu Departamentu Prawno-Legislacyjnego.

Minister
Rozwoju i Technologii

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. Dz. U. z 2020 r. poz. 920.

⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. Dz. U. z 2021 r. poz. 1893.

⁷ Na podstawie przepisu art. 3 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2022 r. poz. 135.

WNIOSKI

- Główny Geodeta Kraju** Zapewnienie osiągnięcia założonych celów szkoleniowych z zakresu planowego przeprowadzania modernizacji EGiB na szczeblu powiatowym m.in. poprzez zorganizowanie systemu szkoleń dla pracowników organów administracji i nadzoru geodezyjno-kartograficznego oraz wykonawców prac geodezyjnych.
- Starostowie** Zapewnienie pełnej realizacji zadań z zakresu prowadzenia EGiB przez podległych pracowników m.in. poprzez wzmocnienie kadrowe administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz obsadzenie stanowisk geodety powiatowego.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie EGiB przez starostę w sposób zapewniający przeprowadzenie cyfryzacji i modernizacji EGiB

Starostowie nie zorganizowali i nie prowadzili EGiB w sposób zapewniający przeprowadzenie cyfryzacji i modernizacji tej ewidencji zgodnie z normami i wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia w sprawie EGiB.

5.1.1. Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w starostwach

Organy i zadania Służby Geodezyjnej i Kartograficznej określają przepisy rozdziału 2 ustawy Pgik. Na podstawie przepisu art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b) tej ustawy organami administracji geodezyjnej i kartograficznej są m.in. starostowie, którzy wykonują zadania SGiK przy pomocy geodety powiatowego, wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Zgodnie z przepisem art. 6a ust. 3 ustawy Pgik starostwie wykonują zadania SGiK, jako zadania z zakresu administracji rządowej. Jednym z zadań starostów określonych przepisem art. 7d pkt 1 lit. a tiret pierwszy ustawy Pgik, było prowadzenie PZGiK w zakresie ewidencji gruntów i budynków, w tym prowadzenie bazy tej ewidencji w systemie teleinformatycznym. Zgodnie z przepisem § 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁸ w PZGiK są gromadzone bazy danych EGiB oraz mapy ewidencyjne. W kontrolowanych starostwach w większości przypadków PODGiK funkcjonowały w ramach struktur urzędu. Funkcjonowanie PODGiK poza tymi strukturami należało do wyjątków.

Organizacja pracy
służby geodezyjnej
w starostwach

Przykłady

W **starostwie w Międzyrzeczu**, zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym, PODGiK nie został wymieniony, jako jedna z komórek organizacyjnych starostwa. Ze schematu organizacyjnego wynikało, że w strukturze starostwa wyodrębniono podległy wicestarosć wydział gospodarki nieruchomościami – właściwy w sprawach EGiB oraz PODGiK, dla których odrębnie określono etaty.

W **starostwie w Strzyżowie** zadania starosty z zakresu EGiB realizowane były poprzez wydział geodezji i gospodarki nieruchomościami starostwa, natomiast PODGiK funkcjonował poza strukturą starostwa, jako powiatowa jednostka organizacyjna.

W administracji geodezyjnej i kartograficznej skontrolowanych starostw zatrudnionych było wg stanu na 1 stycznia 2017 r. 278 osób, a wg stanu na 30 czerwca 2021 r. 293 osoby.

W okresie objętym kontrolą ww. wzrost zatrudnienia ogółem o 5,4% nie wystąpił we wszystkich powiatach. Wzrost zatrudnienia odnotowano w dziewięciu z 18 jednostek, zaś spadek zatrudnienia odnotowano w sześciu jednostkach. Największy procentowo wzrost zatrudnienia miał miejsce

⁸ Dz. U. 2013 r. poz. 1183, uchylone rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego Dz. U. 2021 r. poz. 820.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w starostwach: Strzyżów (wzrost o 75%), Sulęcín (wzrost o 33,3%), Sandomierz (wzrost o 28,6%). Największy spadek zatrudnienia miał miejsce w Środzie Wielkopolskiej (spadek o 25%), Łęcznej (spadek o 20%) i Kraśniku (spadek o 15,7%).

Kontrola wykazała, że przy ogólnym wzroście zatrudnienia i przy wzroście liczby pracowników posiadających wykształcenie wyższe geodezyjne (wzrost o 14,6%), zmniejszyła się liczba pracowników posiadających wykształcenie średnie geodezyjne (spadek o 32,9%) oraz wzrosła liczba pracowników z wykształceniem (wyższym lub średnim) innym niż kierunkowe (wzrost o 24,6%). Wzrost liczby pracowników z wykształceniem innym niż kierunkowe miał miejsce w siedmiu z 18 jednostek, a największe wzrosty odnotowano w starostwach: Sandomierz o 500%, Kraśnik o 400%, Sulęcín o 100%. W dziewięciu jednostkach liczba pracowników bez wykształcenia kierunkowego nie uległa zmianie.

Zmniejszyła się też liczba pracowników posiadających geodezyjne uprawnień zawodowych (w 10 z 18 jednostek). Największy spadek odnotowano w starostwach: Międzyrzecz o 80% (z 5 do 1 pracownika), Kraśnik o 63,4% (z 11 do 4 pracowników), Śrem, Sulęcín, Żary o 50% (odpowiednio mniej o 2, 1 i 1 pracowników).

Jednocześnie odnotowano wzrost o 17,5% zatrudniania pracowników bez geodezyjnych uprawnień zawodowych. Wzrost liczby pracowników bez uprawnień zawodowych miał miejsce w 11 z 18 jednostek, a największe wzrosty odnotowano w starostwach: Sandomierz i Strzyżów o 100% (odpowiednio z 6 na 12 i z 2 na 4 pracowników), Międzyrzecz o 80% (z 5 na 9 pracowników) oraz Opatów o 57% (z 7 na 11 pracowników bez uprawnień zawodowych).

Przypadki zatrudniania na stanowisku geodety powiatowego osób bez wymaganych uprawnień zawodowych lub brak obsadzenia takiego stanowiska

Osoby pełniące funkcje geodety powiatowego powinny spełniać wymagania określone w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni⁹ oraz załącznika nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁰. Usytuowanie geodetów powiatowych w strukturach urzędów powinno ponadto być zgodne z przepisem art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Pgik¹¹. W okresie objętym kontrolą stwierdzono przypadki, że osoby pełniące funkcje geodety powiatowego nie spełniały wymagań określonych ww. przepisami.

Przykład

W starostwie w Sulęcíníe stanowisko geodety powiatowego nie było obsadzone od kwietnia 2017 r. W starostwie w Międzyrzeczu stanowisko geodety powiatowego od sierpnia 2020 r. oraz kierownika PODGiK w okresie od stycznia 2020 r. do lipca 2020 r. pełniła osoba nie spełniająca ww. wymagań.

⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2498.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 936, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.

W części skontrolowanych jednostek stan zatrudnienia i kwalifikacji pracowników administracji geodezyjnej i kartograficznej był wystarczający jedynie do bieżącej obsługi i aktualizacji EGiB. Wykonywanie innych zadań, np. przygotowania i nadzoru nad procesami cyfryzacji i modernizacji EGiB, wymagałoby dużego nakładu pracy pracowników ww. służby, co kolidowałoby z wykonywanymi przez nich, bieżącymi pracami w ramach prowadzenia EGiB. W trzech starostwach (Opatów, Sulęcín, Międzyrzecz) odnotowano brak odpowiedniej liczby merytorycznie przygotowanych i wykwalifikowanych pracowników do realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii oraz problemy w pozyskaniu z rynku fachowych kadr.

Przykłady

W **starostwie w Jarosławiu** odnotowano, że pracownicy realizujący zadania z zakresu EGiB posiadali odpowiednie kwalifikacje, ale zmniejszona w okresie objętym kontrolą liczba tych pracowników, pozwalała na zapewnienie jedynie realizacji bieżących zadań i mogła mieć wpływ na niezrealizowanie wszystkich wymaganych zadań z zakresu EGiB.

W **starostwie w Sulęcínie**, w którym od kwietnia 2017 r. stanowisko geodety powiatowego pozostawało nieobsadzone, przeprowadzono 60 postępowań konkursowych, które nie zakończyły się wyborem kandydata.

W **starostwie w Międzyrzeczu** w okresie objętym kontrolą, ogłoszono 10 naborów na różne stanowiska w wydziale właściwym ds. spraw z zakresu modernizacji i cyfryzacji EGiB. W ramach 3 z ww. 10 naborów nikt nie aplikował, a w ramach pozostałych naborów, w których kryterium było posiadanie wykształcenia geodezyjnego, zatrudniono dwie osoby, z których jedna wypowiedziała już stosunek pracy.

Poszczególni starostwie (Ryki, Środa Wlkp., Międzyrzecz) wskazywali na problemy z wyłonieniem wykonawców prac z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB oraz na pozytywne efekty przeprowadzenia modernizacji dla stanu EGiB. Zastrzeżono jednak, że czynności te powinny być przeprowadzane przez doświadczonych wykonawców prac geodezyjnych, dysponujących odpowiednimi zasobami, do rzetelnego wykonania swojego zobowiązania.

Podstawę prawną do pozyskiwania przez WINGiK informacji dotyczących funkcjonowania administracji geodezyjnej i kartograficznej stanowiły przepisy art. 7b ust. 1 pkt 1 lit. b) oraz pkt 2 ustawy PGiK. W okresie objętym kontrolą geodeci powiatowi informowali WINGiK o sposobie funkcjonowania tej administracji w powiatach w formie sprawozdań rocznych oraz informacji okresowych przekazywanych na wnioski WINGiK.

5.1.2. Sposób prowadzenia EGiB przez starostę

Na podstawie przepisów ustawy Pgik i rozporządzenia w sprawie EGiB odpowiedzialnymi za prawidłowe prowadzenie EGiB, w tym za zapewnienie kompletności i aktualności danych tej ewidencji byli starostowie. EGiB powinna zostać zmodernizowana w sposób planowy, zapewniający m.in. utworzenie komputerowych baz danych ewidencyjnych zawierających dane wymagane obowiązującymi przepisami prawa, w zakresie niezbędnym do tworzenia podstawowych raportów z tych danych, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej:

- a) dla obszarów miast w terminie do dnia 31 grudnia 2014 r.,
- b) dla terenów wiejskich w terminie do dnia 31 grudnia 2016 r.

Stan zasobu kadrowego administracji geodezyjnej i kartograficznej w skontrolowanych starostwach

Problemy z wykonawcami opracowań geodezyjnych

WINGiK byli informowani o stanie administracji geodezyjnej i kartograficznej w powiatach i sposobie jej funkcjonowania

Brak planów i założeń przeprowadzenia pełnej cyfryzacji i modernizacji wszystkich obrębów ewidencyjnych w powiatach

Starostowie na podstawie przepisów ww. aktów prawnych byli ponadto zobowiązani do prowadzenia innych niż modernizacja działań, zapewniających m.in. zgodność danych ewidencyjnych z treścią dokumentów źródłowych, stanem faktycznym w terenie. Starostowie byli zobowiązani też do terminowego i niezwłocznego aktualizowania operatów ewidencyjnych.

W okresie objętym kontrolą starostowie nie posiadali i nie opracowywali planów, harmonogramu ani koncepcji przeprowadzenia modernizacji dla wszystkich obrębów ewidencyjnych starostw. Plany modernizacji były opracowywane jedynie w przypadku podjęcia decyzji o modernizacji określonych obrębów ewidencyjnych. Starostowie nie opracowywali też planów, strategii lub koncepcji określających proces pełnej cyfryzacji EGiB. Powyższe tłumaczono brakiem środków finansowych lub brakiem wymagań formalnych w zakresie dokumentowania planów, strategii lub koncepcji określających proces pełnej cyfryzacji i modernizacji EGiB.

Koncepcja przeprowadzania modernizacji i jej nadzorowania przez podmioty zewnętrzne

W kontrolowanych starostwach przyjęto założenie, że prace geodezyjne w ramach cyfryzacji i modernizacji EGiB, a także nadzory nad ich realizacjami, będą wykonywane przez podmioty zewnętrzne. Powiatowa administracja geodezyjna we wszystkich jednostkach kontrolowanych przede wszystkim prowadziła bieżącą obsługę i aktualizację danych EGiB, np. na podstawie wniosków właścicieli nieruchomości.

Rzeczowe efekty realizacji projektu ZSIN – faza II

Starostwie pięciu z 18 powiatów (27,7%) zawarli porozumienia z G GK i przystąpili do projektu ZSIN Faza II, w ramach którego G GK zobowiązał się do sfinansowania i realizacji modernizacji EGiB w obrębach ewidencyjnych wytypowanych przez starostów¹².

Starostowie typując obręby do modernizacji EGiB przyjmowali następujące kryteria: słabą jakość materiałów geodezyjnych dla przedmiotowych obrębów (wybierano najbardziej „problematiczne” obręby geodezyjne); liczbę nieruchomości lokalowych i budynkowych znajdujących się w danym obrębie (kierowano się największą liczbą lokali oraz budynków dla danego obrębu); liczbę działek w obrębie (priorytetowo traktowano obręby z dużą liczbą działek); kwota za którą tut. organ mógł wykonać jak największą liczbę modernizacji EGiB dla obrębów na terenie powiatu, przy jednoczesnym uwzględnieniu wyżej wskazanych kryteriów.

W przypadku wszystkich pięciu powiatów, G GK poinformował starostów o zmniejszeniu zakresu rzeczowego projektu i nieprzeprowadzaniu działań, do których zobowiązał się w zawartych porozumieniach.

Przykłady

W **powiecie średzkim** w wyniku zawartego porozumienia pomiędzy starostą a G GK zaplanowano przeprowadzenie modernizacji EGiB w 46 obrębach ewidencyjnych (co stanowi 43,8% wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu). G GK odstąpił od umowy z wykonawcą wskutek nieterminowej realizacji przedmiotu umowy. EGiB w żadnym z 46 obrębów nie została zmodernizowana w wyniku przedmiotowego projektu.

¹² Finansowe efekty realizacji projektu ZSIN Faza II zostały opisane w pkt 5.2.3 na str. 28 informacji.

W **powiecie śremskim** w wyniku realizacji projektu ZSIN Faza II miała zostać zmodernizowana, bez udziału środków własnych powiatu, EGiB 35 obrębów ewidencyjnych (44,3% wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu). Modernizacja EGiB tych obrębów w gminach Dolsk i Książ Wielkopolski nie została zakończona z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

Na potrzeby realizacji ww. zadania w **starostwie kieleckim** opracowano 16 projektów modernizacji EGiB, które następnie uzgodniono ze świętokrzyskim WINGiK. GgK poinformował starostę, że z przyczyn związanych z nasyceciem rynku zadaniami związanymi z opracowaniem danych przestrzennych poziomu powiatowego oraz obserwowanym niskim poziomem jakości danych przekazywanych przez wykonawców, zakres ww. projektu został zmniejszony m.in. poprzez wyłączenie z niego zadań odnoszących się do dostosowania baz danych EGiB do wymagań ZSIN dla obszaru powiatu kieleckiego

W ramach przedsięwzięcia opracowano w **starostwie opatowskim** cztery projekty modernizacji EGiB, które zostały następnie uzgodnione z właściwym WINGiK. Działania modernizacyjne miały obejmować czynności mające na celu m.in.: utworzenie cyfrowych zbiorów punktów granicznych, obrębów ewidencyjnych oraz działek ewidencyjnych wraz z atrybutem Geometria; utworzenie cyfrowych zbiorów danych dotyczących konturów użytków gruntowych i konturów klasyfikacyjnych; utworzenie cyfrowych zbiorów danych dotyczących budynków – geometrycznych i opisowych; uzupełnienie istniejących zbiorów danych dotyczących działek i budynków brakującymi atrybutami; weryfikację danych ewidencyjnych dotyczących praw do nieruchomości gruntowych i budynkowych z danymi elektronicznymi ksiąg wieczystych i wyeliminowanie stwierdzonych niezgodności. Wybierając obręby do modernizacji w ramach projektu kierowano się brakiem operatów z założenia ewidencji gruntów w latach 60-tych ubiegłego wieku oraz informacjami uzyskanymi od geodetów uprawnionych dotyczących błędnych opracowań związanych z założeniem ewidencji gruntów (zła jakość danych z założenia ewidencji gruntów). Z uwagi na niewywiązanie się z warunków umowy, głównie w zakresie terminowości oraz z tego powodu, że przedkładana przez wykonawcę dokumentacja była niekompletna i zawierała wady, a także wykonana była bez zachowania należytej staranności, GgK odstąpił od umowy zawartej z konsorcjum firm realizujących projekt na terenie powiatu opatowskiego.

Starostowie w żadnej z jednostek nie zawierali porozumień z gminami z obszaru powiatów w zakresie przeprowadzania cyfryzacji i modernizacji EGiB na terenie odpowiednich jednostek ewidencyjnych.

Brak współpracy z gminami z terenu danego powiatu

Jednym z działań służących pozyskaniu wiedzy o zgodności danych EGiB z wymogami i normami określonymi w obowiązujących przepisach prawa, była okresowa weryfikacja danych EGiB. Starostowie w 17 z 18 jednostek (94%) nie przeprowadzali okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, mimo takiego obowiązku, określonego przepisem § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB. Nie opracowali też planu okresowych weryfikacji EGiB.

Brak okresowej weryfikacji EGiB

W siedmiu starostwach nieterminowo dokonywano aktualizacji operatu ewidencyjnego, powyżej terminu 30 dni określonego przepisem §47 rozporządzenia w sprawie EGiB. W czterech starostwach (Malbork, Ryki, Żary, Myślenice) na 43 skontrolowane aktualizacje w 14 przypadkach aktualizacji danych EGiB dokonano z przekroczeniem ww. terminu od pięciu do 20 miesięcy. W Opatowie na 10 skontrolowanych aktualizacji, w przypadku dwóch odnotowano opóźnienie w aktualizowaniu bazy danych części geometrycznej. W jednym przypadku aktualizacji dokonano w 39 dni od dnia zgłoszenia, a w drugim aktualizacji danych części geometrycznej EGiB nie dokonano od 2019 r.

Nieterminowa aktualizacja operatu ewidencyjnego

W starostwach w Sulęcinie i Międzyrzeczu odnotowano najwięcej przypadków w okresie objętym kontrolą, opóźnienia terminowego aktualizowania bazy danych EGİB, odpowiednio 1736 na 6395 (27,1%) przypadków oraz 5700 na 12 300 (46,3%) przypadków. W Sulęcinie odnotowano tendencję wzrostową odsetka spraw załatwianych po terminie, tj. 13% w 2019 r., 42% w 2020 r. i 78% w I połowie 2021 r. Geodeta powiatowy w starostwie w Międzyrzeczu za przyczyny ww. opóźnień podał: zmieniające się przepisy prawa powodujące zwiększenie się liczby procesów przy dokonywaniu zmian w EGİB, zwiększenie liczby wprowadzanych zmian w związku z koniecznością tworzenia zawiadomień dla ksiąg wieczystych o zmianie adresu nieruchomości, stale zwiększającą się liczbę prac geodezyjnych i aktów notarialnych w sprawach sprzedaży działek, budynków i lokali, a także braki kadrowe spowodowane zwolnieniami lekarskimi, urlopem macierzyńskim, przyuczaniem do pracy nowo przyjętych pracowników, rezygnacją z pracy urzędników i pracą rotacyjną i przebywaniem na kwarantannie w związku z pandemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2.

5.1.3. Zewnętrzny i wewnętrzny nadzór nad prowadzeniem EGİB w starostwie

Niewystarczający
zakres kontroli
WINGiK cyfryzacji
i modernizacji EGİB

W okresie objętym kontrolą pracownicy Wojewódzkich Inspekcji Geodezyjnych i Kartograficznych przeprowadzili 30 kontroli w starostwach objętych kontrolą. W jednym starostwie (Jarosław) przeprowadzono sześć kontroli, w dwóch starostwach (Malbork i Sulęcín) przeprowadzono po trzy kontrole, w czterech starostwach (Kielce, Żary, Międzyrzecz, Chrzanów) przeprowadzono po dwie kontrole, a w pozostałych dziesięciu starostwach przeprowadzono po jednej kontroli zewnętrznej. Kontrole te dotyczyły zagadnień związanych z modernizacją i cyfryzacją EGİB. W Strzyżowie jedyna z przeprowadzonych kontroli, była kontrolą sprawdzającą realizację zaleceń pokontrolnych sformułowanych po uprzednio przeprowadzonej kontroli w 2016 r. W starostwie w Szamotułach nie przeprowadzono w ww. okresie żadnej zewnętrznej kontroli, która dotyczyłaby modernizacji lub cyfryzacji EGİB.

WINGiK najczęściej oceniali badane obszary kontrolne pozytywnie z nieprawidłowościami oraz przekazywali starostom zalecenia pokontrolne. Ocena negatywna została sformułowana po kontroli sprawdzającej przeprowadzonej w starostwie w Żarach w czerwcu 2021 r., weryfikującej realizację dziesięciu zaleceń pokontrolnych sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2019 r. Ocenę negatywną uzasadniał stan realizacji zaleceń pokontrolnych w mniej niż 50% w pięciu przypadkach, a co najmniej w 50% w trzech przypadkach.

Po kontrolach WINGiK starostwie realizowali zalecenia pokontrolne, albo deklarowali ich realizację. Jedynie w przypadku kontroli przeprowadzonej przez WINGiK w Sulęcinie, starosta tego powiatu nie skorzystał z uprawnienia do przedstawienia swojego stanowiska do wyników kontroli sprawdzającej przeprowadzonej przez WINGiK w 2019 r.

Wewnętrzny nadzór
nad cyfryzacją
i modernizacją EGİB

W latach 2017–2021 (I połowa) w starostwach nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych procesu modernizacji i cyfryzacji EGİB, a audyt wewnętrzny zagadnień z tego zakresu przeprowadzono jedynie w dwóch jednostkach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(Łęczna i Chrzanów). Kontrole wewnętrzne i audyty wewnętrzne nie były przeprowadzane, mimo braku utworzenia lub modyfikacji danych w bazach EGiB (dla całości lub części obrębów ewidencyjnych), zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB.

Ze stanu EGiB oraz jej modernizacji starostwie składali sprawozdania z wykorzystaniem formularzy statystycznych GUGiK 3.00 *Sprawozdanie o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji*. Starostowie w tych formularzach wykazywali dane dotyczące m.in.: przeprowadzonych modernizacji EGiB, stanu części opisowej i części geometrycznej EGiB, stanu mapy ewidencyjnej, systemu informatycznego wykorzystywanego w starostwie do prowadzenia EGiB oraz nakładów finansowych poniesionych na modernizację EGiB. Gestorem tych danych był G GK, który otrzymywał je po uprzednio przeprowadzonych agregacjach tych danych na szczeblu wojewódzkim oraz był zobowiązany do dokonywania corocznie oceny realizacji zadań starostów z zakresu przeprowadzania modernizacji EGiB i przekazywania tej oceny właściwemu ministrowi nadzorującemu.

W 14 starostwach (77,7% skontrolowanych) stwierdzono nierzetelne sprawozdawanie się przez starostów, ze stanu danych EGiB, w tym ich modernizacji.

Nierzetelna
sprawozdawczość
realizowana
przez starostów

Przykłady

W czterech starostwach (Malbork, Kościerzyna, Łęczna, Śrem) dane za 2020 r. w zakresie mapy wektorowej o pełnej treści zostały podane niezgodnie z objaśnieniami do formularza GUGiK 3.00. W siedmiu starostwach (Łęczna, Jarosław, Sandomierz, Opatów, Kielce, Szamotuły, Żary) w sprawozdaniach nierzetelnie podawano dane zawyżając liczbę lub powierzchnię obrębów ewidencyjnych, w których zmodernizowano EGiB, nie wykazywano obrębów, których EGiB została poddana modernizacji, lub przekazywano nieaktualne dane dla stanu na koniec danego roku sprawozdawczego. W sześciu starostwach (Kraśnik, Kielce, Środa Wlkp., Żary, Sulęcín, Międzyrzecz) podawano dane błędnie obrazujące stan posiadanej mapy wektorowej o pełnej treści, tj. albo wykazywano, że taka mapa jest opracowana dla całej powierzchni powiatu, podczas gdy została opracowana tylko dla jej części, albo posiadaną mapę o niepełnej treści wykazywano, jako mapę o pełnej treści. W pojedynczych przypadkach w sprawozdaniach GUGiK 3.00 błędnie wykazywano posiadanie jednego systemu informatycznego opartego na jednej bazie danych, podczas gdy części EGiB opisowa i geometryczna były prowadzone w dwóch różnych systemach i bazach danych (Sandomierz), albo zawyżano lub zaniżano dane w zakresie nakładów finansowych przeznaczonych na modernizację EGiB (Żary).

5.2. Zgodność stanu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa

Starostowie nie przeprowadzili cyfryzacji i modernizacji EGiB według norm i standardów określonych w obowiązujących przepisach prawa.

5.2.1. Stan modernizacji i cyfryzacji EGiB

Według stanu na 1 stycznia 2017 r. w żadnym z kontrolowanych starostw nie zapewniono zgodności EGiB wszystkich obrębów ewidencyjnych z wymaganiami, normami i warunkami technicznymi określonymi w obowią-

Stan EGiB
na 1 stycznia 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zujących przepisach rozporządzenia w sprawie EGiB. Na 2 277 wszystkich obrębów ewidencyjnych w skontrolowanych starostwach EGiB była zgodna z normami i wymogami obowiązującego rozporządzenia w sprawie EGiB w 164 obrębach (7,2% wszystkich obrębów). EGiB zawierała dane w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których stanowił § 22 rozporządzenia w sprawie EGiB w przypadku 571 obrębów (25% wszystkich).

Modernizacje w okresie objętym kontrolą

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono modernizację¹³ danych EGiB 434 obrębów ewidencyjnych (19% wszystkich obrębów).

Badanie kwestionariuszowe wykazało, że w latach 2017–2021 (I półrocze) zgodnie z zawartymi umowami na dofinansowanie tych działań ze środków UE, zaplanowano do modernizacji EGiB w 144 starostwach na 321 udzielających odpowiedzi. W 15 zaplanowano modernizację EGiB wszystkich obrębów ewidencyjnych, a w przypadku 35 zaplanowano modernizację połowy i więcej obrębów ewidencyjnych w danym powiecie.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. przeprowadzono modernizację w 66,7% starostw, które planowały takie działanie, tj. w 96 ze 144. Zmodernizowano EGiB we wszystkich obrębach ewidencyjnych w przypadku siedmiu starostw (z 15, które planowały takie działanie), a EGiB połowy i więcej obrębów ewidencyjnych zmodernizowano w przypadku 17 starostw (z 35, które planowały takie działanie).

Stan EGiB na 30 czerwca 2021 r.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. EGiB w skontrolowanych starostwach była dostosowana do norm i wymogów określonych w obowiązujących przepisach w 492 z 2277 obrębów ewidencyjnych (21,6%), co stanowi wzrost w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2017 r. o 200%. Dalszych modernizacji, dostosowania lub konwersji danych wymagała EGiB w przypadku 1787 obrębów ewidencyjnych (78,5% obrębów łącznie).

Stan mapy ewidencyjnej

Mapa ewidencyjna to wielkoskalowa mapa utworzona na podstawie danych EGiB. Zgodnie z przepisem § 28 ust. 1 pkt 1–8 rozporządzenia w sprawie EGiB treść mapy ewidencyjnej informuje m.in. o granicach państwa, jednostek, obrębów i działek ewidencyjnych. Powinna też zawierać dane o oznaczeniach punktów granicznych z wyróżnieniem tych, których położenie określono w wymaganym trybie i z wymaganą dokładnością, dane o użytkach gruntowych, klasach bonitacyjnych, budynkach, numerach działek ewidencyjnych i danych opisowo-informacyjnych. Mapa ewidencyjna dla obszaru całego kraju, o treści zgodnej z ww. przepisem, powinna być utworzona w postaci numerycznej do końca 2016 r.

Według stanu na 1 stycznia 2017 r. mapa ewidencyjna w postaci numerycznej nie była prowadzona dla całej powierzchni powiatów w przypadku czterech z 18 starostw. W Myślenicach mapa w postaci analogowej była prowadzona dla 64 z 77 (83%) obrębów, a wg stanu na 30 czerwca 2021 r. dla 21 z 77 obrębów (27%). W Rykach mapa analogowa była prowadzona na 1 stycznia 2017 r. w odniesieniu do 67,3% powierzchni powiatu, a na 30 czerwca 2021 r. w odniesieniu do 33,4% powierzchni. W Strzyżowie mapa analogowa była prowadzona na 1 stycznia 2017 r. w odniesieniu do 51% powierzchni.

¹³ Starostowie poza modernizacjami przeprowadzali też dostosowania lub konwersje danych EGiB, nie zdefiniowane w przepisach rozporządzenia w sprawie EGiB.

Przykład

W **Kraśniku** wg stanu na 1 stycznia 2017 r. mapa ewidencyjna żadnego z 187 obrębów ewidencyjnych nie spełniała wymogów określonych w przepisie § 28 rozporządzenia w sprawie EGiB, a tworzenie raportów dotyczących mapy ewidencyjnej, o których mowa w przepisie § 22 rozporządzenia w sprawie EGiB, było możliwe w odniesieniu do 24 obrębów ewidencyjnych, tj. 12,8% wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu.

Baza danych EGiB wraz z mapą ewidencyjną w postaci numerycznej, zgodnie z przepisem § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie EGiB, powinna zostać utworzona dla obszarów miast do końca 2014 r., a dla terenów wiejskich do końca 2016 r. W przypadku czterech z 18 powiatów (Myślenice, Jarosław, Strzyżów, Ryki) wg stanu na 1 stycznia 2017 r. nie prowadzono baz danych EGiB w formie komputerowych baz danych dla całej powierzchni powiatu. W przypadku powiatu ryckiego wg stanu na 1 stycznia 2017 r. dane EGiB 80 ze 113 obrębów ewidencyjnych (71%) nie były prowadzone w postaci komputerowej bazy danych, zaś w powiecie strzyżowskim dane EGiB nie były w ten sposób prowadzone w przypadku 32 z 63 obrębów (51%).

Brak prowadzenia pełnych danych EGiB w formie komputerowych baz danych

5.2.2. Organizacja funkcjonalności zasobów IT wykorzystywanych w procesach cyfryzacji, modernizacji i aktualizacji EGiB

Starostowie wszystkich kontrolowanych powiatów zapewnili zasoby IT, w szczególności sprzęt komputerowy i oprogramowanie adekwatne do prowadzenia EGiB w formie cyfrowej oraz prowadzenia cyfryzacji i modernizacji EGiB.

Zapewnienie przez starostów zasobów IT

Kontrolowane starostwa posiadały infrastrukturę informatyczną zapewniającą prowadzenie i wykorzystywanie bazy danych EGiB. W przypadku dziewięciu starostw wykorzystywano jeden system informatyczny do obsługi części opisowej i geometrycznej bazy EGiB albo dwa systemy informatyczne, odrębnie dla części opisowej i części geometrycznej, również w dziewięciu przypadkach.

Przykłady

Systemy informatyczne funkcjonujące odrębnie dla części opisowej i geometrycznej były zintegrowane ze sobą za pomocą wspólnego interfejsu w przypadku ośmiu **starostw (Łęczna, Międzyrzecz, Żary, Sulęcín, Kielce, Sandomierz, Opatów i Strzyżów)**. W starostwie w Rykach korzystano z dwóch niezintegrowanych ze sobą systemów informatycznych, oddzielnie dla części opisowej i dla części geometrycznej. Integracja baz danych części opisowej i geometrycznej w starostwie w Rykach jest planowana do przeprowadzenia po zakończeniu pełnej modernizacji EGiB na obszarach tych powiatów.

Oprogramowanie do prowadzenia EGiB umożliwiało bieżące aktualizowanie bazy danych zgodnych z modelem danych i normami określonymi w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Wymiana danych (eksport i import z bazy EGiB) odbywał się najczęściej z wykorzystaniem formatów plików obsługiwanych przez zainstalowany system informatyczny, ale eksport danych w formacie GML nie zawsze był możliwy dla wszystkich danych EGiB.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dane z EGiB udostępniane były interesariuszom w formie plików wygenerowanych z systemów informatycznych, w których prowadzono EGiB, a które mogą zawierać dane w formatach natywnych oraz w formatach GML i SWDE – w zależności od zapotrzebowania interesariuszy. Ponadto dostęp do powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych oraz usług związanych z danymi przestrzennymi zapewniał Geoportal.

Systemy informatyczne w ramach bezterminowych licencji na ich korzystanie wymagały odpłatnego nabywania kolejnych wersji programów na zasadzie upgrade oraz umożliwiały nieodpłatne aktualizacje w ramach wersji objętych umowami.

Możliwość eksportu danych w formacie GML

Udostępnianie danych ewidencji innym systemom informatycznym w formacie GML, wg stanu na 1 stycznia 2017 r., było możliwe w 16 z 18 jednostek (88,9%). Brak takiej możliwości odnotowano w starostwach: Kościerzyna i Malbork. W 10 z 18 jednostek możliwy był eksport pełnych danych EGiB ze wszystkich obrębów ewidencyjnych. W przypadku dwóch starostw możliwy był eksport danych EGiB w formacie GML tylko z części obrębów (Ryki 33 z 113 obrębów, a Strzyżów 31 z 63).

Przykłady

W przypadku **starostw w Sandomierzu, Opatowie i Kielcach** możliwy był eksport danych w formacie GML tylko z bazy fdb EGiB, natomiast eksport danych z bazy plikowej, w której prowadzono dane geometryczne EGiB części obrębów ewidencyjnych nie był możliwy.

Nie umieszczanie przez starostów informacji na wydawanych dokumentach z EGiB o niespełnianiu danych EGiB obowiązujących standardów

Na podstawie przepisu § 86 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB starostowie byli zobowiązani do zamieszczania odpowiedniej informacji na wydawanych dokumentach zawierających dane EGiB, w przypadku gdy dane te nie spełniały wymagań i standardów technicznych określonych w obowiązujących przepisach prawa.

W czterech starostwach (Malbork, Kielce, Opatów, Ryki) starostowie nie zamieszczali odpowiedniej informacji na wydawanych dokumentach zawierających dane EGiB o niespełnieniu przez te dane wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie EGiB oraz obowiązujących standardów technicznych. Brak wypełniania powyższego obowiązku wyjaśniano niezwróceniem uwagi na konieczność zamieszczania tej informacji, brakiem możliwości ustalenia przyczyny niestosowania się do wymogów określonych w ww. przepisie, albo koniecznością sprawdzenia czy istnieją w PODGiK opracowania dotyczące poszczególnych działek i czy dane w nich zawarte spełniają obowiązujące wymagania i standardy techniczne (operaty techniczne wykonywane były w różnych latach i według różnych przepisów).

Przykład

Starosta malborski wyjaśnił brak wypełniania przedmiotowego obowiązku następująco: *Próby wydawania dokumentów z tą adnotacją wywoływały zapytania ze strony banków oraz notariuszy i wiązały się z trudnościami w załatwieniu planowanej transakcji notarialnej, czy uzyskaniem kredytu w banku. Celem zapobieżenia powyższym sytuacjom podjęto decyzje o nie umieszczaniu przedmiotowych informacji na dokumentach wydawanych przez tutejszy organ.*

5.2.3. Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB

Starostwie kontrolowanych powiatów w 14 przypadkach na 18 (77,8%) wskazali nowelizację przepisów prawa, jako jedną z barier w cyfryzacji i modernizacji EGiB. W 12 przypadkach z 18 (66,7%) starostowie wskazali, jako bariery w cyfryzacji i modernizacji EGiB brak środków finansowych, w sześciu przypadkach (33,3%) problemy dotyczące kadry, pracowników powiatowej SGiK, a w trzech przypadkach (16,7%) problemy z wykonawcami opracowań geodezyjnych.

Zidentyfikowane bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB

Zgodnie z wynikami badania kwestionariuszowego (opracowanymi na podstawie udzielonych odpowiedzi z 292 starostw) główne przyczyny niezmodernizowania EGiB to:

- niedostateczna wielkość środków, w tym środków własnych urzędu, zaplanowanych do wykorzystania na modernizację i cyfryzację EGiB (261 wskazań – co stanowi 75,4% udzielonych odpowiedzi);
- niezbędny do wykonania modernizacji i cyfryzacji EGiB duży nakład pracy pracowników służby geodezyjnej i kartograficznej kolidujący z prowadzeniem bieżących prac w ramach zasobu EGiB (186 – 53,8%);
- częsta zmiana regulacji prawnych w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB (157 – 45,4%);
- problemy z wyłonieniem wykonawców opracowań geodezyjnych/problemy ze zleceniem wykonania opracowań geodezyjnych (57 – 16,5%);
- brak merytorycznego i organizacyjnego wsparcia ze strony podmiotów odpowiedzialnych za określenie i realizację polityki państwa oraz koordynowanie działań z tego zakresu przy zakładaniu i prowadzeniu zasobów EGiB (44 – 12,7%);
- nadanie w urzędzie niskiego priorytetu działaniom w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB (20 – 5,8%);
- inne (56 – 16,2%).

NIK zwraca uwagę, że starostowie w kontrolowanych powiatach wskazywali, jako najważniejszą barierę w cyfryzacji i modernizacji EGiB częste nowelizacje przepisów prawa. Zdaniem NIK jednakże osiągnięcie stabilności prawnej oczekiwanej przez starostów wymaga zapewnienia należytego poziomu jakości i adekwatności przepisów prawa, na co wskazywały wyniki prac zespołów eksperckich powołanych przez GgK.

NIK odnosząc się do kolejnej bariery wskazanej przez starostów (braku środków finansowych) zwraca uwagę, że niezbędne jest rzetelne wyliczenie realnego kosztu zakończenia procesu cyfryzacji i modernizacji EGiB. Starostowie w maju 2021 r. udzielając odpowiedzi na zapytanie GgK wskazali, iż szacowany koszt modernizacji EGiB oraz ustalenia granic działek ewidencyjnych wynosi ok. 5,3 mld zł. Zdaniem NIK tak duża skala potrzeb finansowych wymaga dołożenia należytej staranności przy weryfikacji faktycznego zapotrzebowania na środki finansowe oraz rzetelnego określenia źródeł i narzędzi finansowania realizacji zadań przez starostów w powyższym obszarze.

NIK zauważyła, że wyniki szczegółowych badań kontrolnych, przeprowadzone w obszarze organizacji pracy administracji geodezyjnej i kartograficznej w tych starostwach¹⁴, potwierdzają wskazania starostów kontrolowanych powiatów, że kolejnymi z podstawowych barier w procesie cyfryzacji i modernizacji EGiB są pogarszający się stan zasobu kadrowego administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz problemy we współpracy z wykonawcami opracowań geodezyjnych.

Nowelizacje przepisów wykonawczych z zakresu EGiB jako najważniejsza bariera cyfryzacji i modernizacji EGiB wg starostów

Wskazywano, że nowelizacje przepisów w obszarze EGiB powodowały przyrost wymogów, który w bezpośredni sposób wpływał na aktualność, zupełność i zgodność danych EGiB z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. Nowelizacje przepisów, mimo uprzednio przeprowadzonych modernizacji, przyczyniały się do dekomplektacji danych EGiB oraz wpływały na niezgodność dotychczasowych danych EGiB z nowo wprowadzonymi normami i modelem danych EGiB. Oznaczało to konieczność kolejnego aktualizowania lub modernizowania danych ewidencyjnych i ponoszenia kosztów finansowych kolejnego dostosowywania danych do nowych standardów i modeli pojęciowych¹⁵.

W jednym tylko przypadku (Sandomierz) starosta przedstawił stanowisko, że nowelizacje przepisów z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB nie miały wpływu na aktualność prowadzonej przez niego bazy danych, ponieważ przed ostatnią nowelizacją przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB (w 2015 r.) zmodernizowano EGiB tylko dwóch z 185 obrębów ewidencyjnych, a w okresie objętym kontrolą zmodernizowano EGiB tylko jednego obrębu.

Starostwie wskazywali na niewystarczające środki finansowe do przeprowadzania cyfryzacji i modernizacji EGiB

Starostowie wskazywali, że środki finansowe w ich dyspozycji (w jednostkach objętych kontrolą) były niewystarczające do przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji zasobów EGiB w wymaganych terminach i w zakresie określonym w przepisach prawa. Wskazywano, że z określaniem przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB nowego zakresu danych i konieczności ich dostosowania do nowych norm i standardów nie wiązało się przydzielanie środków finansowych, w zakresie niezbędnym do pokrycia wydatków związanych z ich przeprowadzeniem.

NIK zauważyła, że przedstawiane przez starostów stanowisko w zakresie potrzeb finansowych na przeprowadzenie cyfryzacji i modernizacji EGiB potwierdza istniejącą niespójność w konstrukcji prawnej definiującej przedmiot, sposób prowadzenia modernizacji EGiB, jej finansowania i terminów jej zakończenia. Starostowie co prawda zostali zobligowani do przeprowadzenia modernizacji tej ewidencji w sposób planowy w terminach określonych w § 80 ust. 1 pkt 1–3 rozporządzenia w sprawie EGiB, jednakże przepis § 57 ust. 1 tego rozporządzenia stanowił, że modernizacja EGiB mogła być wykonywana etapami dostosowanymi do wysokości dostępnych na ten cel środków finansowych. Zdaniem NIK ww. uwarunkowanie skutkowało odłożeniem w czasie przez starostów podjęcia działań w celu zakończenia cyfryzacji i modernizacji EGiB we wskazanych terminach.

¹⁴ Opis: pkt 5.1.1 informacji.

¹⁵ Szczegółowy opis zmian stanu prawnego zawarty jest w analizie stanu prawnego, stanowiącej załącznik nr 6.2 informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wydatki na cyfryzację EGiB w kontrolowanych starostwach w 2017 r. wyniosły łącznie 6037,45 tys. zł, przy czym w pięciu z 18 starostw w 2017 r. nie poniesiono żadnych wydatków na cyfryzację EGiB (Kościerzyna, Opatów, Środa Wlkp., Strzyżów, Sulęcín).

Wydatki na modernizację EGiB w 2017 r. wyniosły łącznie 1887,57 tys. zł, przy czym nie poniesiono ich w 10 z 18 starostw (Kościerzyna, Malbork, Sandomierz, Opatów, Myślenice, Kraśnik, Łęczna, Środa Wlkp., Strzyżów, Sulęcín).

Wydatki na cyfryzację EGiB w I połowie 2021 r. w 11 z 18 starostw, wyniosły łącznie 4612,9 tys. zł. W pozostałych siedmiu starostwach (Kościerzyna, Opatów, Środa Wlkp., Śrem, Szamotuły, Żary, Sulęcín) nie poniesiono wydatków w tym zakresie.

Wydatki na modernizację EGiB w I połowie 2021 r. w siedmiu z 18 starostw (Kielce, Myślenice, Ryki, Kraśnik, Jarosław, Strzyżów, Międzyrzecz) wyniosły łącznie 3177,85 tys. zł.

Statystyka wydatków poniesionych na modernizację EGiB w 344 jednostkach (na podstawie badania kwestionariuszowego) wskazuje, że w okresie objętym kontrolą średnia tych wydatków wyniosła 3107 tys. zł, przy medianie wydatków 1361 tys. zł. Miasta na prawach powiatu wydatkowały na ten cel średnio więcej środków: 4769 tys. zł (mediana wydatków: 3344 tys. zł), a w pozostałych powiatach wydatki na modernizację wyniosły średnio 2848 tys. zł (mediana wydatków: 1360 tys. zł).

Miasta na prawach powiatu wydatkowały na potrzeby modernizacji EGiB w większości środki własne, od 65,7% ogółu wydatków w 2019 r., do 93,5% ogółu wydatków w 2017 r. W pozostałych powiatach w latach 2018–2021 (I półrocze) największy odsetek wydatków na modernizację EGiB stanowiły środki UE (od 48,7% w 2018 r. do 58,7% w I połowie 2021 r.), przy czym w 2017 r. większość wydatków na ten cel została pokryta ze środków własnych powiatów (49,1%), a środki z UE stanowiły 22,5% ogółu wydatków.

Według informacji zawartych w formularzach GUGIK 3.0 modernizację EGiB finansowane były ze środków budżetu państwa, ze środków własnych powiatów oraz innych środków, w tym środków gminnych i środków Unii Europejskiej.

Ogółem wydatki poniesione na zadania związane z modernizacją EGiB w latach 2017–2020 wyniosły 396 741,8 tys. zł, w tym w 2017 r. – 34 266,2 tys. zł, w 2018 r. – 114 600,8 tys. zł, w 2019 r. – 127 543,2 tys. zł, w 2020 r. – 120 331,7 tys. zł.

Modernizację EGiB finansowano w większości ze środków pozyskanych z Unii Europejskiej, wydatkując w latach 2017–2020 na ten cel, środki UE w łącznej wysokości 246 528,3 tys. zł, co stanowi 62,1% wydatków ogółem. Ze środków budżetu państwa wydatkowano 84 043 tys. zł, co stanowi 21,2% wydatków ogółem, a ze środków własnych powiatów wydatkowano 66 170,5 tys. zł, co stanowi 16,7% ogółu wydatków na ww. cel.

Otrzymywane przez starostów środki finansowe w formie dotacji na zadania z zakresu geodezji i kartografii w większości były przeznaczone na fundusz płac i nie pokrywały planowanego na dany rok zapotrzebowania lub

Wydatki na cyfryzację
i modernizację EGiB

Źródła finansowania
wydatków
na modernizację EGiB

Wykorzystanie
przez starostów
środków finansowych
pochodzących z dotacji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

poniesionych już kosztów wykonywanych modernizacji. Środki finansowe w dyspozycji starostów były też niewystarczające do opracowania map ewidencyjnych w postaci numerycznej, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach.

Finansowe wsparcie
w ramach projektu ZSIN
Faza II realizowanego
w GUGIK

GGK zawarł porozumienie z Centrum Projektów Polska Cyfrowa na dofinansowanie ZSIN Faza II w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020. W wyniku ww. projektu realizowanego w latach 2015–2018 GGK na zadania w zakresie modernizacji EGiB przeznaczył 51 108,9 tys. zł tj. 73% budżetu projektu. Projekt ZSIN Faza II zakładał dofinansowanie w 102 powiatach modernizacji EGiB celem wsparcia tych powiatów w przygotowaniu danych EGiB do zasilenia ZSIN. Zadania z zakresu modernizacji lub konwersji danych EGiB zrealizowano jedynie w przypadku 52 powiatów (49%). Przyczynami nieprzeprowadzenia zaplanowanych modernizacji EGiB lub konwersji danych tej ewidencji były brak podpisania umów z wykonawcami na dostosowanie EGiB, nieodebranie wyników pracy od wykonawcy modernizacji EGiB ze względu na niespełnienie norm i wymogów rozporządzenia w sprawie EGiB lub nieprzekazanie wyników prac przez wykonawcę.

Przykład

Główny Geodeta Kraju zobowiązał się do sfinansowania i realizacji modernizacji EGiB w 20 obrębach ewidencyjnych powiatu kieleckiego. Koszt wykonania tej modernizacji oszacowano na 1,6 mln zł.

W ramach ww. projektu GGK zobowiązał się do sfinansowania i realizacji modernizacji EGiB w 14 obrębach ewidencyjnych powiatu opatowskiego.

Finansowe
podsumowania
przez GGK w ramach
projektu ZSIN Faza II

Podkreślenia wymaga, że nieskuteczne okazało się wsparcie starostów przez GGK w ramach największego w okresie objętym kontrolą przedsięwzięcia realizowanego w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB – projektu ZSIN Faza II. W przypadku pięciu starostw (z 18 poddanych kontroli), które wytypowały do modernizacji EGiB obręby ewidencyjne, żadne z działań podejmowanych w ramach tego projektu nie zakończyło się sukcesem, a GGK w każdym przypadku odstępował od jego realizacji.

GGK w 2021 r.
na podstawie ankiety
dokonał analizy
potrzeb finansowych
do przeprowadzenia
modernizacji EGiB
na szczeblu powiatowym

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, za wyjątkiem powiatu gorlickiego i piaseczyńskiego, organy administracji geodezyjnej nie występowały z wnioskiem o dofinansowanie ze środków FGZGiK na realizację zadań z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB. Do dnia zakończenia kontroli prowadzona była korespondencja pomiędzy GGK, a starostami tych powiatów. GGK, w toku tej korespondencji wskazał m.in., że: dotacje finansowe pochodzące ze środków FGZGiK są przyznawane organom służby geodezyjnej, które podnoszą nie tylko jakość danych gromadzonych w EGiB, lecz także jakość świadczonych usług zarówno dla mieszkańców jak i dla przedsiębiorców. W opinii GGK tworzenie kolejnych tomów dokumentacji papierowej w sytuacji gdy zasoby powiatowe są przekształcane w wersję cyfrową, mijało się z celem zakładanym do osiągnięcia poprzez przeprowadzenie modernizacji EGiB. Ponadto GGK wskazywał, że dofinansowanie ze środków FGZGiK nie mogło zostać przyznane w sytuacji gdy dany powiat nie dysponował własnymi środkami pieniężnymi na realizację zadania. GGK argumentował,

że celem dofinansowania ze środków FGZGiK było zredukowanie barier ekonomicznych w wykonywaniu zadań, jakie napotykał właściwy organ, a nie zdjęcie z niego całości ciężaru ekonomicznego ich realizacji.

Wobec powyższego G GK okresie od 2017 do końca I półrocza 2021 r. nie wydatkował środków z FGZGiK na cyfryzację i modernizację EGiB.

Problem braku środków do sfinansowania modernizacji EGiB przez starostów był przedmiotem zainteresowania Komitetu Rady Ministrów ds. cyfryzacji. W toku kontroli ustalono, że Komitet ten rozpatrywał kwestię zasad finansowania modernizacji EGiB od 9 lutego 2018 r. i wskazał Ministrowi Inwestycji i Rozwoju konieczność opracowania we współpracy z GUGiK programu przedstawiającego plan faktycznego pozyskania brakujących danych geodezyjno-kartograficznych. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii zwrócił się do G GK o dokonanie analizy potrzeb finansowych powiatów w zakresie przeprowadzania modernizacji EGiB na obszarze całego kraju. W GUGiK w maju 2021 r. zebrano informacje m.in. finansowe w formie ankiety. Wyniki ankiet w zakresie modernizacji EGiB wykazały, że koszt ustalenia granic działek ewidencyjnych na obszarze całego kraju został oszacowany na 5 292 816 011 zł, w tym 637 112 872 zł dla obszarów miejskich i 4 655 703 139 zł dla obszarów wiejskich.

Brak środków finansowych na modernizację EGiB przedmiotem zainteresowania organów rządowych

Wyniki badania kwestionariuszowego wskazują, że 14 starostw szacuje koszt niezbędnego zakończenia cyfryzacji i modernizacji EGiB na 50 mln zł i więcej (tj. 4,8% z 292 udzielających odpowiedzi), koszt od 5 do 50 mln zł szacowano w przypadku 198 starostw (tj. 67,8% udzielających odpowiedzi), zaś koszt poniżej 5 mln zł wskazało 69 starostw, tj. 23,6% udzielających odpowiedzi.

W 256 przypadkach (87,7% udzielonych odpowiedzi) wskazano planowany termin zakończenia cyfryzacji i modernizacji EGiB na 2025 r. i później.

We wszystkich kontrolowanych starostwach w 2017 r. i w I połowie 2021 r. uzyskano wpływy z tytułu udostępniania danych z PZGiK. W 2017 r. wpływy z tego tytułu wyniosły łącznie 11 283,42 tys. zł, a w I połowie 2021 r. wyniosły łącznie 9252,47 tys. zł. W 2017 r. wpływy z tego tytułu w 10 z 18 starostw były niższe niż 600 tys. zł, a w przypadku trzech starostw były wyższe niż 1 mln zł. W I połowie 2021 r. wpływy z tego tytułu niższe niż 400 tys. zł uzyskano w 10 z 18 starostw, natomiast wpływy wyższe niż 700 tys. zł uzyskano w czterech starostwach.

Wpływy z tytułu udostępniania danych EGiB

5.3. Wykonywanie przez Głównego Geodetę Kraju zadań w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań związanych z tworzeniem, rozwijaniem i rozbudową EGiB oraz utrzymywania systemów teleinformatycznych w celu przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji całego zasobu EGiB.

Sposób realizacji zadań przez G GK w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań z tworzeniem, rozwijaniem i rozbudową EGiB oraz utrzymywaniem systemów teleinformatycznych, nie zagwarantował zakończenia realizacji procesu cyfryzacji i modernizacji EGiB w terminach określonych przepisami prawa, a nawet do dnia zakończenia kontroli.

Powołanie Zespołu roboczego ds. oceny efektywności procesu cyfryzacji i modernizacji EGiB

GGK 16 marca 2017 r. powołał Zespół roboczy do spraw oceny efektywności procesu cyfryzacji i modernizacji zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: Zespół roboczy GGK). Raport końcowy, wypracowany przez ten zespół, został przekazany Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa przez GGK 22 czerwca 2017 r. W raporcie tym Zespół roboczy GGK odniósł się również do prawnych podstaw i znaczenia EGiB, podkreślając, że aktualność, jakość i dostępność danych EGiB ma kluczowe znaczenie dla realizacji zadań przez organy państwa i samorządu terytorialnego. Działający w ramach Zespołu roboczego GGK podzespół ds. EGiB w październiku 2017 r. przedstawił postulaty dotyczące zmian przepisów w aktach prawnych. Postulaty te podzielono na dwie grupy: porządkujące, możliwe do wprowadzenia przy niewielkich zmianach przepisów prawa oraz takie, które wymagają istotnych zmian w powszechnie obowiązujących przepisach. Podzespół ds. EGiB postulował m.in. stworzenie mechanizmów umożliwiających ocenę jakości danych ewidencyjnych, uszczegółowienie zasad przeprowadzania modernizacji EGiB w celu hierarchizacji pod względem istotności wykonywanych prac, ograniczenie liczby atrybutów obiektów w bazach EGiB, uproszczenie i ujednolicenie przepisów obowiązujących w geodezji, w tym związanych z EGiB oraz podejmowania działań dotyczących objęcia danych o granicach działek ewidencyjnych rękojmią wiarygodności.

Powołanie Zespołu ds. oceny regulacji prawnych

GGK w związku z przedłużającym się procesem cyfryzacji zasobów EGiB, w celu zdiagnozowania przyczyn takiego stanu rzeczy i wypracowania ewentualnych zaleceń co do dalszych działań, w wyniku których proces informatyzacji zostanie skutecznie zakończony, powołał 10 lipca 2018 r. Zespół do oceny regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem Ewidencji Gruntów i Budynków (dalej: Zespół). Zespół wypracował stanowisko, w którym jednoznacznie stwierdził potrzebę pilnej i dogłębnej zmiany rozporządzenia w sprawie EGiB. Wskazał także konieczność uzgodnień przyjętych rozwiązań w innych ustawach i rozporządzeniach bezpośrednio kształtujących rejestr publiczny, jakim jest EGiB. Zaproponowane przez Zespół zmiany obejmowały zarówno liczbę i rodzaj danych gromadzonych w EGiB, jak również procedury związane z prowadzeniem rejestru oraz schematu aplikacyjnego określającego strukturę rejestru. Zespół ten, w związku z zakończeniem prac i wykorzystaniem ich wyników w działaniach legislacyjnych prowadzonych w GUGIK, został rozwiązany 11 maja 2021 r.

Monitoring jakości modernizacji EGiB w ramach projektów ZSIN

Jeszcze przed zakończeniem projektu ZSIN w 2018 r., do powiatów uczestniczących w tym projekcie przekazano upoważnienia do zgłaszania uwag wykonawcom prac modernizacyjnych, z jednoczesną prośbą o przekazywanie uwag również do wiadomości GUGIK. Na podstawie zgłoszonych uwag, wprowadzono także monitoring jakości prac modernizacyjnych realizowanych w ramach działań dofinansowywanych ze środków Unii Europejskiej. Opracowano zgromadzone informacje z ponad 1700 zgłoszeń uwag do przeprowadzonych modernizacji.

Ustalenia w ramach Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji

Na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (dalej: KRMC) 9 lutego 2018 r. wskazano Ministrowi Inwestycji i Rozwoju na konieczność opracowania, we współpracy z GUGIK programu, w którym przedstawiony zostanie plan faktycznego pozyskania wszystkich brakujących danych geodezyjno-kartograficznych.

Na posiedzeniu KRMC 5 kwietnia 2019 r., przyjęto ustalenia, zgodnie z którymi G GK został zobowiązany do przygotowania informacji na temat możliwości wykorzystania usług udostępnianych przez GUGIK. 28 czerwca 2019 r. G GK przekazał członkom KRMC wersję 1.02 (z 10 czerwca 2019 r.) dokumentu Podstawowe usługi danych przestrzennych dedykowane do wykorzystania w systemach informatycznych państwa, z jednoczesną informacją o planowanych aktualizacjach tego dokumentu i lokalizacji najnowszych jego wersji – do końca I półrocza 2021 roku powstało osiem wersji. Dokument ten był również przekazany członkom Rady Architektury IT (Zespół zadaniowy KRMC) przez przedstawiciela GUGIK wchodzącego w skład tego zespołu, jak również omawiany 17 czerwca 2020 r. przez G GK na posiedzeniu Rady Architektury IT. Działania te spowodowały uwzględnienie usług GUGIK w Architekturze Informatycznej Państwa.

W drugiej połowie 2018 r. GUGIK podjął działania zmierzające do publikacji danych EG iB, bezpośrednio z zasobów powiatowych. W przedsięwzięciu chodziło o zapewnienie powszechnie dostępnych usług sieciowych, które umożliwią wykorzystanie danych EG iB w systemach informatycznych państwa oraz systemach tworzonych przez firmy komercyjne.

W GUGIK przygotowano i przekazano 3 kwietnia 2019 r. do Ministerstwa Cyfryzacji fiskę projektu pozakonkursowego o nazwie Integracja danych i usług PZGiK. Celem strategicznym tego projektu było zapewnienie integracji danych i usług PZGiK na poziomie krajowym w zakresie baz prowadzonych na poziomie powiatowym w tym danych EG iB. Istotą projektu było utworzenie jednolitych i zintegrowanych narzędzi, które umożliwiłyby udostępnianie obywatelom i przedsiębiorcom zaawansowanych usług bazujących na rozporoszonej informacji przestrzennej, gromadzonej w powiatach. Całkowitą kwotę przewidywaną na realizację projektu oszacowano na 210 mln zł. Fiszka uzyskała pozytywną opinię, natomiast ze względu na brak środków (naborów) na projekty pozakonkursowe realizowane w ramach POPC, przedmiotowy projekt nie uzyskał dofinansowania.

W celu zapewnienia dostępu do danych przestrzennych centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w GUGIK utrzymywana i rozbudowywana była infrastruktura techniczna umożliwiająca działanie systemów i usług udostępniających dane z centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W GUGIK zapewniono dostęp do danych EG iB (niezależnie od stanu kompletności danych EG iB i ewentualnej konieczności przeprowadzenia ich modernizacji), bezpośrednio z poziomu powiatów, przy wykorzystaniu usług sieciowych. Przedmiotowe usługi to: KIEG – (Krajowa Integracja Ewidencji Gruntów), usługa WMS zapewniająca możliwość wygenerowania mapy ewidencji gruntów i budynków dla dowolnego obszaru kraju, a jej istotą jest możliwość pobierania informacji z jednego z 380 serwerów powiatowych oraz ULDK – (Usługa Lokalizacji Działek Katastralnych) usługa do lokalizacji działek ewidencyjnych, która umożliwia lokalizację przestrzenną wskazanej działki na podstawie jej identyfikatora, nazwy obrębu i numeru działki lub na podstawie współrzędnych punktów położonych na obszarze działki.

Działania G GK
zapewnienia dostępu
do danych EG iB
niezależnie od ZSIN

Zapewnienie dostępu
do danych EG iB
bez weryfikacji
jakości tych danych
i ewentualnej potrzeby
ich modernizacji

GGK skutecznie skoordynował wdrażanie usług sieciowych we wszystkich powiatach

GUGiK opublikował dane EGİB z wykorzystaniem usług sieciowych wszystkich 380 powiatów (usługa KİEG i ULĐK). Dane EGİB były prezentowane i możliwe do wyszukiwania zarówno w serwisie www.geoportal.gov.pl, w portalu ZSIN lub w innym oprogramowaniu. W rezultacie działań rozwojowych i popularyzacyjnych podjętych przez GUGiK, usługi KİEG i ULĐK stały się usługami kluczowymi w zakresie dostępu do danych EGİB, prowadzonych przez jednostki szczebla powiatowego.

Podniesienie skuteczności nadzorowania realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii przez GGK od II połowy 2018 r., poprzez zmianę sposobu prowadzenia nadzoru przy zastosowaniu teleinformatycznych usług integrujących informacje przestrzenne dostarczane bezpośrednio z powiatów, został wyróżniony na tle innych państw europejskich przyznaniem GUGiK 20 października 2021 r. prestiżowej nagrody „Geospatial World Innovation Award 2021”.

Jakość i zupełność danych udostępnianych poprzez usługi KİEG i ULĐK

Dane EGİB do wykorzystania za pośrednictwem usług KİEG i ULĐK nie są weryfikowane w GUGiK pod kątem ich zgodności, aktualności i zupełności z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa, za co odpowiadają starostwie. W GUGiK, jako priorytet uznano zapewnienie dostępu do tych danych bez oczekiwania na zgromadzenie wszystkich danych z terenu całego kraju. W sytuacjach gdy starosta nie posiadał wszystkich danych wyłącznie w formie wektorowej (a przykładowo w postaci analogowej), to w usługach KİEG i ULĐK informacje w tym zakresie zostały uzupełnione przez GUGiK z opracowania służącego do utworzenia systemu LPIS¹⁶.

Brak przepisów prawa umożliwiających prowadzenie przez GGK koordynacji zadań wykonywanych przez starostów z obszaru EGİB

W okresie objętym kontrolą nie obowiązywały przepisy umożliwiające prowadzenie przez GGK koordynacji działań starostów, w szczególności z zakresu aktualności, okresowej weryfikacji oraz modernizacji EGİB.

Zdaniem GGK był on zobowiązany do koordynacji działań organów administracji publicznej, realizujących zadania publiczne, które w ustawie Pgik były wprost wymienione jako zadania GGK, nie zaś do koordynacji realizacji zadań, które w tej ustawie były przypisane innym organom (np. starostom). W GUGiK zauważono, że koordynacja powinna dotyczyć wszelkich organów służby geodezyjnej i kartograficznej, ale brak było przepisów prawa określających, w jaki sposób ma ona być prowadzona. W przepisach prawa bowiem, brak było regulacji koordynacji rozumianej, jako podejmowanie wszelkich działań umożliwiających sprawne prowadzenie EGİB.

Kontrole WINGiK z zakresu EGİB, w tym stanu ewidencji i procesów jej modernizacji

W okresie objętym kontrolą corocznie zlecano wojewódzkim inspektorom nadzoru geodezyjnego i kartograficznego przeprowadzanie kontroli działań starostów w obszarach istotnych z punktu widzenia realizacji polityki państwa (koordynacja nadzoru realizowanego przez WINGiK). Szczególną uwagę skierowano na stan cyfryzacji PZGiK, w tym EGİB, a także informatyzację procesów związanych z funkcjonowaniem tego zasobu. Kontrole w powyższym zakresie były zaplanowane po raz pierwszy w 2017 r.

¹⁶ LPIS – System Identyfikacji Działek Rolnych, którego gestorem jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

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, działający pod zwierzchnictwem wojewody.

Tym samym nadzór, sprawowany przez organy nadzoru SGiK, nad realizacją polityki państwa – wykonywania przez starostów zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, był iluzoryczny.

GGK zadeklarował dokonanie po 2020 r. kompleksowego podsumowania i przeanalizowania dla obszaru całego kraju uzyskanych przez WINGiK wyników z kontroli przeprowadzonych w ramach tematów priorytetowych, w tym tematu Przeprowadzanie oraz proces modernizacji EGiB.

GGK nie dokonał, kompleksowego podsumowania i przeanalizowania dla obszaru całego kraju uzyskanych przez WINGiK wyników z kontroli przeprowadzonych w ramach priorytetu Przeprowadzanie oraz proces modernizacji EGiB, pomimo zapowiedzi wykonania tego zadania już w 2017 r.

Według GGK podtrzymywanie tematów kontroli, które uznane zostały za priorytetowe w 2017 r. wraz z upływem czasu utraciło sens merytoryczny, priorytety te podlegają ciągłej modyfikacji, a współczesne technologie informatyczne, umożliwiły zastosowanie innych skutecznych narzędzi nadzoru, niż tylko kontrole w tematach priorytetowych, zalecane do przeprowadzenia przez WINGiK

W GUGiK, w celu dokonania oceny działalności kontrolnej WINGiK dokonano analizy informacji zebranych ankietowo od WINGiK za 2019 r. Wyniki tej analizy wykazały, że zmiany wymaga podejście WINGiK do zadań związanych z informatyzacją PZGiK i usług. W analizie tej wskazano m.in., że „w niektórych przypadkach, choć cyfryzacja materiałów PZGiK nie dawała wyniku 100%, wręcz była bardzo niska (30–35%) kontrolerzy nie określali wymaganego Metodą kontroli 2019–2020 prawdopodobnego terminu osiągnięcia wyniku docelowego i wystawiali notę cząstkową jako pozytywną”.

Analiza informacji za 2020 r. trwała w GUGiK nadal (nie zakończyła się przed zakończeniem czynności kontrolnych przez NIK w październiku 2021 r.), z uwagi na nieścisłości w przekazanych przez WINGiK ankietach i związaną z tym koniecznością wyjaśnienia treści merytorycznej przekazanego materiału.

Sprawowanie przez GGK nadzoru nad cyfryzacją i modernizacją EGiB przeprowadzaną przez starostów

Deklaracja GGK podsumowania i analizy wyników kontroli WINGiK

Analiza informacji zebranych od WINGiK

Wsparcie przez GGK działań z zakresu przygotowywania modernizacji EGiB podejmowanych na szczeblu powiatowym

Cztery lata po upływie terminów na przeprowadzenie przez starostów cyfryzacji i modernizacji EGiB, w GUGiK opracowano i opublikowano na stronach internetowych dokumenty dotyczące ujednolicenia sposobu przeprowadzania modernizacji EGiB na obszarze całego kraju. W opracowaniach tych, mających stanowić ułatwienie dla organów sektora samorządowego w realizacji ustawowych obowiązków, zwrócono szczególną uwagę na tak istotne kwestie, jak staranne przygotowanie projektu modernizacji, jakość materiałów źródłowych i zakres prac do zrealizowania przez wykonawców prac.

W GUGiK, przygotowane zostały i opublikowane na stronach internetowych tego urzędu (na przełomie 2020 i 2021 r.) dokumenty, dotyczące ujednolicenia sposobu przeprowadzania modernizacji EGiB na obszarze całego kraju: *Wytyczne do przygotowania projektu modernizacji ewidencji gruntów i budynków i jej wykonania*, a także *Przykładowy projekt modernizacji*, co miało na celu ujednolicenie i ułatwienie przeprowadzania modernizacji EGiB na obszarze całego kraju.

W opracowaniach tych zwrócono uwagę na istotne elementy potrzebne do sprawnego przeprowadzenia modernizacji EGiB. Szczególnie dotyczyło to starannego przygotowania projektu, który miał uwzględniać szczegółowe informacje o dotychczasowym sposobie prowadzenia EGiB, jakości materiałów źródłowych, a także o zakresie prac do wykonania. W opracowaniu zwrócono również uwagę na potrzebę zaangażowania w prace modernizacyjne powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej, szczególnie w zakresie ustalenia zasad współpracy z wykonawcą modernizacji, działań informacyjnych skierowanych do właścicieli nieruchomości oraz zaangażowania w proces przygotowania projektu modernizacji i bieżącej kontroli wykonywanych prac.

GGK zauważył w 2021 r. różnice w pomiędzy powierzchnią ewidencyjną a geodezyjną kraju

W sprawozdaniach GUGiK 3.0 za rok 2020 zwrócono uwagę, że w porównaniu do zestawień z 2019 r. wystąpiły różnice pomiędzy powierzchniami ewidencyjnymi jednostek podziału terytorialnego, co było wynikiem przeprowadzonej przez GUGiK kampanii wyjaśniającej rozbieżności w poszczególnych powiatach w danych wykazywanych w sprawozdaniu GUGiK 3.0 z danymi wykazywanymi w powiatowych zestawieniach zbiorczych przygotowywanych na podstawie § 75 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB. Wystosowano 197 pism do powiatów wskazując jednostki ewidencyjne, w których wystąpiły największe rozbieżności w powierzchniach ewidencyjnych, z prośbą o podjęcie pilnych działań naprawczych i wyeliminowanie występujących błędów. W powiatach niezwłocznie przystąpiono do wyeliminowania występujących rozbieżności powierzchni, co zostało potwierdzone w pisemnych odpowiedziach. Po korektach obliczono, że (wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.) łączna powierzchnia ewidencyjna gruntów objętych EGiB wynosi 312 516 km² – wobec 312 419 km² (wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.).

GGK w 2021 r. uzyskał informacje o zapotrzebowaniu starostów na środki finansowe

Główny Geodeta Kraju w maju 2021 r. podjął się analizy potrzeb finansowych starostów w zakresie przeprowadzania modernizacji EGiB na obszarze całego kraju. Wyniki ankiet wykazały, że szacowany koszt modernizacji EGiB oraz ustalenia granic działek ewidencyjnych na szczeblu powiatowym wyniósł ok. 5,3 mld zł.

Główny Geodeta Kraju w okresie objętym kontrolą nie zapewnił przekazywania corocznie ministrowi nadzorującemu GGK, w Ocenach realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków rzetelnych danych na temat stanu modernizacji i cyfryzacji EGiB na szczeblu powiatowym. Dokumenty przekazywane ministrowi w powyższym zakresie zawierały dane agregowane wyłącznie na podstawie sprawozdań GUGIK 3.0., w których starostowie wykazywali niezgodnie ze stanem faktycznym m.in. liczbę zmodernizowanych EGiB obrębów ewidencyjnych, posiadanie mapy ewidencyjnej o pełnej treści dla całego obszaru powiatu, techniki prowadzonego katastru lub nakładów finansowych na modernizację w roku sprawozdawczym. Zakres danych zawartych w formularzach GUGIK 3.0 nie pozwalał na przedstawienie faktycznego stanu modernizacji EGiB, a wyjaśnienie rozbieżności w danych wykazywanych w sprawozdaniu GUGIK 3.0 rozpoczęto dopiero w 2021 r.

GGK nie zapewnił przekazywania ministrowi nadzorującemu rzetelnych danych o stanie EGiB

Według Głównego Geodety Kraju objaśnienia do formularza GUGIK 3.0 były przygotowywane najprawdopodobniej ok. 2009 r. W trakcie kontroli w GUGIK nie pracowały już osoby, które mogły mieć wiedzę w zakresie opracowania objaśnień do tego formularza. W GUGIK zauważono, że dane przekazywane w sprawozdaniu GUGIK 3.0 nie powinny być zbierane w takiej postaci, ponieważ ich zakres nie pozwalał na rzetelne przedstawienie faktycznego stanu EGiB. Niezależnie od wiedzy GUGiK w ww. zakresie, dane przekazywane ministrowi w zakresie modernizacji EGiB były opracowywane wyłącznie na podstawie przedmiotowych sprawozdań GUGIK 3.0.

W GUGIK nie zatrudniano osób mogących mieć wiedzę o treści objaśnień do formularza GUGiK 3.0

GGK w okresie objętym kontrolą, jako zobowiązany do zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych do dokonania modernizacji poprzez zorganizowanie systemu szkoleń i wymiany doświadczeń dla pracowników służby geodezyjnej i kartograficznej oraz wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, nie zorganizował systemu szkoleń do dokonania modernizacji EGiB, o którym mowa w art. 7a pkt 18 ustawy Pgik oraz w § 81 rozporządzenia EGiB. GGK nie zorganizował przedmiotowego systemu szkoleń mimo, że audyt wewnętrzny ocenił, że brak organizacji całego systemu i utworzenia programu szkoleń generuje po stronie GGK ryzyko prawne niezrealizowania ustawowego zadania w sposób określony literalnym brzmieniem ww. przepisu ustawy Pgik.

Niezorganizowanie przez GGK systemu szkoleń, o którym mowa w ustawie Pgik i w rozporządzeniu w sprawie EGiB

Na podstawie zebranych doświadczeń podczas szkoleń, a także spotkań seminaryjno-szkoleniowych, GGK organizował cyklicznie lub doraźnie szkolenia adekwatnie do pojawiających się potrzeb, w szczególności następujące formy szkoleń: szkolenia stacjonarne, szkolenia zdalne na platformie e-learningowej i spotkania seminaryjno-szkoleniowe w formie wideokonferencji. Szkoleniami objęto zarówno pracowników administracji geodezyjnej i kartograficznej, jak i pracowników ministerstw: infrastruktury, rozwoju, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji.

Przykładowo w 2020 r. w ramach szkoleń dla pracowników administracji centralnej z obsługi i wykorzystania serwisu Geoportal przeszkolono 578 osób (20 szkoleń stacjonarnych dla 177 osób i 29 szkoleń zdalnych dla 401 osób). Spotkania seminaryjno-szkoleniowe 19 razy odbyły się w 2020 r., a w 2021 r. (do końca sierpnia) 12 razy. W wideokonferencjach uczest-

Przykłady szkoleń wspierających SGiK w prowadzeniu modernizacji EGiB, które realizował GGK

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

niczyło w zależności od tematyki od 40 do ponad 2000 osób. Od 2020 r. z powodu epidemii większość szkoleń odbywała się zdalnie z wykorzystaniem łączności elektronicznych.

W ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020 (POWER), realizowano projekty szkoleniowe: Podnoszenie kompetencji cyfrowych e-administracji – programy szkoleniowe i publikacje dla użytkowników infrastruktury informacji przestrzennej – etap I (w latach 2016–2017 przeprowadzono szkolenia dla około 1600 osób), Podnoszenie kompetencji cyfrowych e-administracji – działania edukacyjno-szkoleniowe dla użytkowników infrastruktury informacji przestrzennej – etap II (do końca sierpnia 2021 r. przeszkolono ponad 1000 pracowników administracji publicznej).

Inicjatywa GGK
zmiany statutu
GUGIK i utworzenia
Departamentu
Prawno-Legislacyjnego
w GUGIK

GGK mając na uwadze duże zaangażowanie w prace o charakterze legislacyjnym (opracowania oraz prowadzenia na polecenie ministra procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektów 14 rozporządzeń do ustawy Pgik oraz perspektywę jeszcze większego zaangażowania w tym zakresie) prowadził z kolejnymi, właściwymi ministrami w trybie roboczym rozmowy dotyczące rozważenia zmiany statutu GUGIK, polegającej na utworzeniu w jego strukturze Departamentu Prawno-Legislacyjnego, w którym skupione byłyby działania legislacyjne, jak również odpowiednie uzupełnienie istniejących w tym urzędzie zasobów kadrowych. Pisemne wystąpienie w tej sprawie zostało skierowane 6 lipca 2021 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym jest przygotowana i realizowana właściwie?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

- 1) Czy starosta zorganizował utworzenie i prowadzenie EGiB w sposób zapewniający przeprowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB?
- 2) Czy stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. był zgodny z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa?
- 3) Czy Główny Geodeta Kraju właściwie wykonywał zadania w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań związanych z tworzeniem, rozwijaniem i rozbudową EGiB oraz utrzymywania systemów teleinformatycznych w celu przeprowadzenia pełnej modernizacji i cyfryzacji całego zasobu EGiB?

W GUGIK kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności, a w starostwach na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

2017–2021 (I półrocze)

Okres objęty kontrolą

16 maja 2021 r./9 grudnia 2021 r.

Data rozpoczęcia/ data zakończenia kontroli

W ramach analiz prowadzonych w związku z przeprowadzaną kontrolą, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK uzyskano z organu – Rady Cyfryzacji informacje dotyczące realizacji zadań przez GKG w zakresie udostępnienia danych EGiB.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli w żadnej z form, o których mowa w art. 12 pkt 1, 2 i 3 ustawy o NIK.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Kontrola została przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK.

Dobór jednostek do kontroli miał charakter doboru celowego i wynikał z rozpoznania sytuacji problemowych występujących na danym obszarze. Kontroli poddano 18 starostw powiatowych, przy założeniu, że kontrolami mogły zostać objęte starostwa ziemskie i nie więcej niż jedno starostwo grodzkie – miasto na prawach powiatu, z obszaru właściwości danej delegatury NIK.

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto też GUGIK, obsługujący GKG w zakresie realizacji zadań centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach geodezji i kartografii.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Główny Urząd Geodezji i Kartografii	Waldemar Izdebski
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	Starostwo Powiatowe w Kościerzynie	Alicja Żurawska
3.		Starostwo Powiatowe w Malborku	Mirosław Jan Czapla
4.	Delegatura NIK w Kielcach	Starostwo Powiatowe w Kielcach	Mirosław Gębski
5.		Starostwo Powiatowe w Opatowie	Tomasz Staniek
6.		Starostwo Powiatowe w Sandomierzu	Marcin Piwnik
7.	Delegatura NIK w Krakowie	Starostwo Powiatowe w Myślenicach	Józef Tomal
8.		Starostwo Powiatowe w Chrzanowie	Andrzej Uryga
9.	Delegatura NIK w Lublinie	Starostwo Powiatowe w Łęcznej	Krzysztof Niewiadomski
10.		Starostwo Powiatowe w Rykach	Dariusz Szczygieski
11.		Starostwo Powiatowe w Kraśniku	Andrzej Rolla
12.	Delegatura NIK w Poznaniu	Starostwo Powiatowe w Środzie Wielkopolskiej	Ernest Iwańczuk
13.		Starostwo Powiatowe w Śremie	Zenon Jahns
14.		Starostwo Powiatowe w Szamotułach	Beata Hanyżak
15.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Starostwo Powiatowe w Jarosławiu	Stanisław Kłopot
16.		Starostwo Powiatowe w Strzyżowie	Bogdan Żybura
17.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu	Agnieszka Olender
18.		Starostwo Powiatowe w Sulęcinie	Tomasz Jaskuła
19.		Starostwo Powiatowe w Żarach	Józef Radzion

Zastrzeżenia zgłoszone przez GGK zostały rozpatrzone przez Kolegium NIK

Pismem z 23 grudnia 2021 r. (znak: NG-NiK.0810.5.2021.AA) Główny Geodeta Kraju zgłosił zastrzeżenia do Wystąpienia Pokontrolnego z kontroli przeprowadzonej w GUGiK. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Kolegium NIK na posiedzeniu 23 marca 2022 r. Kolegium NIK w podjętej uchwale uwzględniło w części dwa zastrzeżenia – do stwierdzenia w ocenie ogólnej, że intencją przeprowadzenia kontroli WINGIK było uzyskanie wiedzy o skali zapotrzebowania na środki do sfinansowania modernizacji EGIB (stwierdzenie wykreślono z oceny ogólnej) oraz do redakcji dwóch wniosków pokontrolnych (zmieniono redakcję dwóch wniosków pokontrolnych).

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Z 55 wniosków pokontrolnych zrealizowano 27, w trakcie realizacji pozostają 22 wnioski, a sześć wniosków jest niezrealizowanych (wg stanu na 30 grudnia 2021 r.).

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Główny Urząd Geodezji i Kartografii	w formie opisowej	– GGK skutecznie rozbudował systemy teleinformatycznych zapewniające dostęp do danych EGIB oraz skoordynował wprowadzenie nowych usług informatycznych, we wszystkich starostwach do końca 2020 r.; – pomimo niesprzyjających uwarunkowań organizacyjno-kadrowych GGK wykonał zadania w zakresie legislacji, do których został upoważniony przez właściwych ministrów;	– GGK odstąpił od kompleksowego podsumowania i przeanalizowania wyników kontroli WINGiK przeprowadzonych dla obszaru całego kraju, dla których w 2017 r określił priorytetowe tematy kontroli; – GGK zorganizował szkolenia z zakresu przeprowadzania modernizacji EGIB, które nie były ze sobą powiązane merytorycznie i nie realizowały jako całość celów szkoleniowych, tym samym nie przyczyniły się one do zapewnienia planowej modernizacji EGIB na terenie całego kraju w tym do utworzenia komputerowej bazy EGIB umożliwiającej generowanie podstawowych raportów z kompletnych danych tej ewidencji;
2.	Starostwo Powiatowe w Kościerzynie	w formie opisowej	– zapewnienie infrastruktury technicznej i oprogramowania do prowadzenia EGIB; – opracowanie map ewidencyjnych w postaci wektorowej; – zapewnienie wykonawcom dostępu do baz danych EGIB również w formie elektronicznej;	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; – nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji;
3.	Starostwo Powiatowe w Malborku	w formie opisowej	– zapewnienie infrastruktury technicznej i oprogramowania niezbędnych do przeprowadzenia modernizacji EGIB; – pełna informatyzacja baz zasobu geodezyjnego; – posiadanie odpowiednich kwalifikacji przez pracowników SGiK;	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; – nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji; – nieterminowe dokonywanie aktualizacji operatu ewidencyjnego; – niezamieszczanie informacji na wydawanych dokumentach zawierających dane ewidencyjne o niespełnieniu przez te dane wymogów określonych w obowiązujących przepisach;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Starostwo Powiatowe w Kielcach	w formie opisowej	- wyposażenie starostwa w narzędzia informatyczne umożliwiające prowadzenie EGIB w sposób określony w przepisach prawa; - podjęcie działań z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGIB mimo ograniczonej dostępności środków finansowych na ten cel;	- brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB większości obrębów ewidencyjnych powiatu; - brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; - nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji; - występowanie błędnych danych w bazie EGIB ujawnionych w toku badania NIK w zakresie kompletności i zupełności danych bazy EGIB; - niezamieszczanie informacji na wydawanych dokumentach zawierających dane ewidencyjne o niespełnianiu przez te dane wymogów określonych w obowiązujących przepisach;
5.	Starostwo Powiatowe w Sandomierzu	w formie opisowej	- zapewnienie narzędzi infrastruktury informatycznej; - prowadzenie bieżącej aktualizacji bazy EGIB na podstawie operatów włączanych do PZGiK;	- brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; - brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; - nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji;
6.	Starostwo Powiatowe w Opatowie	w formie opisowej	zapewnienie narzędzi infrastruktury informatycznej umożliwiające prowadzenie EGIB w sposób zapewniający zupełność i zgodność danych EGIB z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa;	- brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu; - brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; - nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji; - występowanie błędnych danych w bazie EGIB ujawnionych w toku badania NIK w zakresie kompletności i zupełności danych bazy EGIB; - niezamieszczanie informacji na wydawanych dokumentach zawierających dane ewidencyjne o niespełnianiu przez te dane wymogów określonych w obowiązujących przepisach; - nieterminowe dokonywanie aktualizacji operatu ewidencyjnego;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Starostwo Powiatowe w Myślenicach	w formie opisowej	– zapewniono infrastrukturę techniczną wraz z oprogramowaniem niezbędne do przeprowadzania cyfryzacji i modernizacji EGIB, pracownicy SGiK posiadali odpowiednie kwalifikacje; – podejmowanie działań skutkujących pozyskaniem środków dofinansowujących realizację projektu z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGIB;	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; – nieterminowe dokonywanie aktualizacji operatu ewidencyjnego; – brak komputerowych baz danych ewidencyjnych dla całej powierzchni powiatu wg stanu na 1 stycznia 2017 r.; – brak mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej dla wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu;
8.	Starostwo Powiatowe w Chrzanowie	w formie opisowej	– zapewniono infrastrukturę techniczną wraz z oprogramowaniem niezbędne do przeprowadzania cyfryzacji i modernizacji EGIB, pracownicy SGiK posiadali odpowiednie kwalifikacje; – podejmowanie działań celem pozyskania środków finansowych na cyfryzację i modernizację EGIB;	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB;
9.	Starostwo Powiatowe w Rykach	w formie opisowej	– zapewniono infrastrukturę techniczną wraz z oprogramowaniem umożliwiające prowadzenie i wykorzystanie danych baz EGIB; – podejmowanie działań celem pozyskania środków finansowych na cyfryzację i modernizację EGIB;	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; – nieterminowe dokonywanie aktualizacji operatu ewidencyjnego; – brak komputerowych baz danych ewidencyjnych dla całej powierzchni powiatu wg stanu na 1 stycznia 2017 r.; – brak mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej dla wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu; – niezamieszczanie informacji na wydawanych dokumentach zawierających dane ewidencyjne o niespełnieniu przez te dane wymogów określonych w obowiązujących przepisach;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Starostwo Powiatowe w Kraśniku	w formie opisowej	– zapewnienie funkcjonowania infrastruktury technicznej niezbędnej do przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji EGIB; – pozyskanie finansowania na pełną modernizację EGIB części obrębów ewidencyjnych;	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; – nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji; – brak mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej dla wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu; – postępujący spadek zatrudnienia w SGiK;
11.	Starostwo Powiatowe w Łęcznej	w formie opisowej	– zapewnienie aktualizacji danych bazy EGIB w wymaganym terminie; – odpowiedni stan infrastruktury technicznej do prowadzenia EGIB;	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; – nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji;
12.	Starostwo Powiatowe w Środzie Wilkp.	w formie opisowej	– terminowa aktualizacja danych bazy EGIB; – zapewnienie infrastruktury technicznej i informatycznej umożliwiającej realizację zadań z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGIB; – posiadanie odpowiednich kwalifikacji przez pracowników SGiK terminowej aktualizacji danych EGIB	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; – nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji;
13.	Starostwo Powiatowe w Śremie	w formie opisowej	– zapewnienie odpowiedniej infrastruktury technicznej wraz z oprogramowaniem do prowadzenia cyfryzacji i modernizacji EGIB; – terminowe wywiązywanie się z realizacji zadań weryfikacji i aktualizacji operatorów ewidencyjnych;	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; – nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Starostwo Powiatowe w Szamotułach	w formie opisowej	– zapewnienie optymalnych narzędzi infrastruktury technicznej i informatycznej do bieżącego prowadzenia EGIB; – terminowa aktualizacja danych bazy EGIB; – odpowiednie kwalifikacje pracowników SGiK do bieżącego prowadzenia EGIB;	– występowanie błędnych danych w bazie EGIB ujawnionych w toku badania NIK w zakresie kompletności i zupełności danych bazy EGIB; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; – nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji;
15.	Starostwo Powiatowe w Jarosławiu	w formie opisowej	– zapewnienie sprzętu i oprogramowania niezbędnego do prowadzenia cyfryzacji i modernizacji EGIB; – odpowiednie kwalifikacje pracowników SGiK wykonywania zadań z zakresu EGIB; – przeprowadzenie weryfikacji danych EGIB i zaplanowanie modernizacji EGIB części obrębów ewidencyjnych;	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; – nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji; – brak komputerowych baz danych ewidencyjnych dla całej powierzchni powiatu wg stanu na 1 stycznia 2017 r.; – zmniejszenie liczebności zasobu kadrowego stanowiące barierę w realizacji wszystkich zadań z zakresu EGIB;
16.	Starostwo Powiatowe w Strzyżowie	w formie opisowej	– zapewnienie zasobu technicznego i informatycznego do bieżącego prowadzenia EGIB; – zapewnienie zasobu kadrowego o kierunkowym, merytorycznym wykształceniu zapewniającym bieżącą obsługę EGIB;	– brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; – brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; – brak komputerowych baz danych ewidencyjnych dla całej powierzchni powiatu wg stanu na 1 stycznia 2017 r.; – brak mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej dla wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
17.	Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu	w formie opisowej	- poprawa stanu zasobów infrastruktury technicznej i informatycznej umożliwiająca prowadzenie EGIB w postaci cyfrowej; - podjęcie działań celem przeprowadzenia modernizacji EGIB części obrębów ewidencyjnych i sprawowanie nadzoru nad tym procesem; - wykonywanie w miarę możliwości finansowych wniosków kontroli zewnętrznych i terminowe załatwianie skarg;	- brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu; - brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; - nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji; - nieterminowe dokonywanie aktualizacji operatu ewidencyjnego; - osoba pełniąca obowiązki geodety powiatowego nie posiadała wymaganych przepisami prawa uprawnień;
18.	Starostwo Powiatowe w Żarach	w formie opisowej	- podjęcie działań celem poprawy stanu zatrudnienia w powiatowej SGiK; - podjęcie działań celem poprawy stanu infrastruktury informatycznej służącej do prowadzenia EGIB;	- brak utworzenia i modyfikacji pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB, dla EGIB części obrębów ewidencyjnych powiatu; - brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; - nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji; - nieterminowe dokonywanie aktualizacji operatu ewidencyjnego;
19.	Starostwo Powiatowe w Sulęcinie	negatywna	zadeklarowanie jeszcze w toku czynności kontrolnych podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości;	- nie zaplanowano i nie przeprowadzono modernizacji EGIB żadnego z obrębów ewidencyjnych powiatu oraz nie utworzono i nie zmodyfikowano pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych wszystkich obrębów ewidencyjnych, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGIB; - brak przeprowadzania okresowych weryfikacji EGIB; - nierzetelne sprawozdawanie się ze stanu EGIB w tym jej modernizacji; - nieterminowe dokonywanie aktualizacji operatu ewidencyjnego; - osoba pełniąca obowiązki geodety powiatowego nie posiadała wymaganych przepisami prawa uprawnień;

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Podstawowym aktem prawnym regulującym sprawy ewidencji gruntów i budynków jest ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zgodnie z przepisami art. 2 pkt 8 tej ustawy ewidencja gruntów i budynków – kataster nieruchomości (dalej: EGiB) to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami.

Ustawa Pgik

Zawartość ewidencji gruntów i budynków określa art. 20 ust. 1 i 2 ustawy Pgik, zgodnie z którym EGiB obejmuje informacje dotyczące:

- 1) gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty;
- 2) budynków – ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych;
- 3) lokali – ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej.

W EGiB wykazuje się także:

- 1) właścicieli nieruchomości, a w przypadku:
 - a) nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości,
 - b) gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli – osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania;
- 2) miejsce pobytu stałego lub adres siedziby podmiotów w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Dane z EGiB stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych (art. 21 ust. 1 ustawy Pgik).

EGiB, według danych zawartych w dokumencie opracowanym przez GKG pt.: *Ocena realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków w roku 2020* obejmuje całe terytorium lądowe Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz część gruntów pod morskimi wodami wewnętrznymi. Obszar ten objęty jest zasadniczym trójstopniowym podziałem terytorialnym kraju. Łączna

powierzchnia ewidencyjna gruntów objętych ewidencją gruntów i budynków wynosi 312 516 km². Dla potrzeb ewidencji gruntów i budynków obszar kraju dzieli się na:

- 3144 jednostek ewidencyjnych,
- 54 005 obrębów ewidencyjnych,
- 37,9 mln działek, w tym w miastach 8,2 mln działek, a na terenach wiejskich 29,7 mln działek.

Baza danych EGiB stanowi jeden ze zbiorów danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej w rozumieniu ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (dalej: ustawa o infrastrukturze). System teleinformatyczny, za pomocą którego prowadzona jest baza danych EGiB, ma w szczególności zapewnić odpowiednio zabezpieczone przechowywanie danych i ich aktualizację, udostępnianie oraz wspólne korzystanie z danych na zasadach określonych w przepisach ww. ustawy oraz wizualizację danych w formie rejestrów, kartotek i wykazów oraz mapy ewidencyjnej, a także udostępnianie zainteresowanym wypisów z tych rejestrów, kartotek i wykazów oraz wyrysów z mapy ewidencyjnej.

Dla zbiorów danych objętych bazą danych EGiB oraz dla związanych z nią usług tworzy się metadane opisujące te zbiory i usługi zgodnie z art. 5 ustawy o infrastrukturze. Bazę danych EGiB, zgodnie z art. 4 ust. 1d ustawy Pgik aktualizuje się i prowadzi w sposób zapewniający interoperacyjność zawartych w nich zbiorów danych i związanych z nimi usług, w rozumieniu ustawy o infrastrukturze.

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 22 ust. 2 ustawy Pgik właściciele nieruchomości, podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego a także osoby lub inne podmioty, które władają gruntami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na zasadach samoistnego posiadania zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych EGiB, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Przy czym obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych EGiB, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Art. 24 ustawy Pgik określa zasady udostępniania informacji z operatu ewidencyjnego, wprowadzając zasadę jawności i aktualności zawartych w nim informacji. Wolą ustawodawcy zostały przy tym zróżnicowane warunki dostępu do informacji o charakterze przedmiotowym i podmiotowym – z uwagi na konieczność zagwarantowania ochrony danych osobowych właściciela oraz osób fizycznych, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części.

Operat ewidencyjny, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy Pgik, jest zbiorem informacji o gruntach, budynkach i lokalach. Składa się on z bazy danych EGiB (katastru nieruchomości), założonej dla obszaru całego kraju i prowadzo-

nej w systemie teleinformatycznym, obejmującej zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej oraz zbioru dokumentów uzasadniających wpisy do tej bazy danych.

Informacje zawarte w operacie ewidencyjnym są jawne, podlegają one aktualizacji z urzędu albo na wniosek właścicieli nieruchomości, a w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego innych podmiotów, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości lub władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania. Udostępnianie informacji zawartych w operacie ewidencyjnym należy do zadań starosty.

Aktualizacja operatu ewidencyjnego, zgodnie z § 45 rozporządzenia w sprawie EGiB, następuje poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych w celu:

**Rozporządzenie
w sprawie EGiB**

- 1) zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym, stanem prawnym lub obowiązującymi standardami technicznymi odpowiednimi danymi zgodnymi ze stanem faktycznym lub prawnym oraz obowiązującymi standardami technicznymi;
- 2) ujawnienia nowych danych ewidencyjnych;
- 3) wyeliminowania danych błędnych.

Przy aktualizacji operatu ewidencyjnego przepisy § 35 i § 36 rozporządzenia w sprawie EGiB stosuje się odpowiednio.

Ponadto przy sporządzaniu dokumentacji określającej przebieg granic działek ewidencyjnych na potrzeby aktualizacji operatu ewidencyjnego przepisy § 37–39 rozporządzenia w sprawie EGiB stosuje się odpowiednio.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z § 51 rozporządzenia w sprawie EGiB wymiana danych między bazami danych EGiB oraz udostępnianie danych z EGiB innym systemom informatycznym lub teleinformatycznym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej odbywa się w postaci elektronicznej w formacie GML zgodnie ze schematem GML, zawartym w załączniku nr 4a do rozporządzenia w sprawie EGiB.

Schemat GML, o którym mowa powyżej, publikuje się w repozytorium interoperacyjności, o określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Udostępnianiu przy użyciu środków komunikacji elektronicznej podlegają zarówno dane obrazujące aktualny stan EGiB, jak i zapisane w bazie danych ewidencyjnych archiwalne wersje tych danych.

Starosta na podstawie przepisów § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB zapewnia przeprowadzenie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie:

- 1) zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do EGiB;
- 2) zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie.

Weryfikację, przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 10 lat, obejmując nią co najmniej 10% dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę dokonanych zmian w operacie ewidencyjnym.

Jeżeli w wyniku weryfikacji, wyjdą na jaw istotne nieprawidłowości w prowadzeniu EGiB starosta zobowiązany jest zarządzić sprawdzenie wszystkich danych ewidencyjnych obrębu.

Weryfikację, zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 15 lat, obejmując nią cały obszar obrębu.

Niezgodności stwierdzone w wyniku weryfikacji zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do EGiB, podlegają usunięciu w drodze modernizacji ewidencji lub jej aktualizacji na podstawie posiadanych przez organ dokumentów, danych zawartych w dostępnych rejestrach publicznych oraz dokumentacji geodezyjnej, sporządzonej na zamówienie zainteresowanych podmiotów lub w drodze zamówienia publicznego, przyjętej do PZGiK).

Starosta przeprowadza okresową weryfikację danych ewidencyjnych w sposób planowy, obejmując nią w pierwszej kolejności obręby, co do których istnieją uzasadnione przesłanki wskazujące w występowanie istotnych nieprawidłowości w treści danych ewidencyjnych, oraz obręby, w których modernizacja ewidencji została przeprowadzona najwcześniej, i zapewnia przeprowadzenie tej weryfikacji w poszczególnych obrębach po raz pierwszy nie później niż 15 lat od daty przeprowadzenia w tych obrębach modernizacji EGiB.

Starosta, niezależnie od bieżącej aktualizacji lub weryfikacji danych ewidencyjnych może zarządzić przeprowadzenie modernizacji EGiB na obszarze poszczególnych obrębów ewidencyjnych.

Od 22 września 2004 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych ustaw . obowiązują przepisy art. 24a ustawy PgiK określające zasady przeprowadzania modernizacji EGiB.

Formalna definicja modernizacji EGiB zawarta jest w § 55 rozporządzenia w sprawie EGiB. Modernizacja EGiB to zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu:

- 1) uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia,
- 2) modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu.

Zgodnie z § 57 rozporządzenia w sprawie EGiB modernizacja EGiB może być wykonywana etapami dostosowanymi do wysokości dostępnych na ten cel środków finansowych oraz priorytetów wynikających z potrzeb państwa, jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz obywateli.

Etapy modernizacji, określa się w projekcie modernizacji EGiB, który sporządza starosta dla całej jednostki ewidencyjnej lub jej części.

Częścią składową projektu modernizacji EGiB jest mapa przeglądowa, sporządzona, w zależności od wielkości obszaru, w skali 1:10 000 lub 1:25 000.

Warunki organizacyjno-techniczne do wykonania modernizacji zapewnia Główny Geodeta Kraju poprzez:

- 1) zorganizowanie systemu szkoleń i wymiany doświadczeń dla pracowników służby geodezyjnej i kartograficznej oraz wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych;
- 2) opracowanie i wdrożenie efektywnych rozwiązań technologicznych wykorzystujących

w szczególności metody informatyczne i fotogrametryczne.

Rozporządzenie w sprawie EGiB określa ponadto sposób zakładania EGiB, sposób prowadzenia EGiB oraz szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych, szczegółowy zakres informacji objętych EGiB oraz zakres informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości, sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych EGiB oraz rodzaje budynków i lokali, których nie wykazuje się w EGiB.

Minister Administracji i Cyfryzacji wydał rozporządzenie z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Nowelizacja ta miała zapewnić harmonizację EGiB z innymi zbiorami Państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W założeniu prawodawców powinna ponadto ujednolicić EGiB prowadzone w różnych powiatowych bazach.

Najważniejsze zmiany w tym akcie to:

- 1) uzupełnienie definicji pojęć, np. granica działki ewidencyjnej, budynek, kondygnacja;
- 2) uzupełnienie lub doprecyzowanie dotychczasowych przepisów określających zasady prowadzenia EGiB, w szczególności w zakresie:
 - modelu pojęciowego danych ewidencyjnych
 - ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych,
 - oznaczania punktów granicznych i dokładności wyznaczania ich położenia,
 - wykazywania pola powierzchni działek ewidencyjnych,
 - systematyki użytków gruntowych oraz zaliczania gruntów do poszczególnych rodzajów użytków gruntowych,
 - treści standardowych raportów tworzonych na podstawie danych ewidencyjnych,
 - procedur administracyjnych dotyczących aktualizacji operatu ewidencyjnego;
- 3) rozszerzenie zakresu informacji o budynkach gromadzonych w ewidencji
 - głównie ze względu na potrzeby statystyki publicznej;

- 4) wprowadzenie GML jako podstawowego formatu wymiany danych ewidencyjnych. Ułatwi to wymianę danych z innymi rejestrami, w tym ze Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomościach;
- 5) rozszerzenie treści zestawień zbiorczych danych ewidencyjnych.

Przepisy przejściowe zakładały jednak, że:

- 1) ujawnione w EGiB przed wejściem w życie rozporządzenia pola powierzchni działek, które obliczone zostały na podstawie innych danych niż współrzędne prostokątne płaskie lub na podstawie współrzędnych prostokątnych płaskich niespełniających kryterium dokładności określonego w § 62 ust. 1 rozporządzenia, oraz które zapisane zostały w tej bazie z precyzją do 0,01 ha, zachowują swoją ważność do czasu pozyskania przez starostę dokumentów upoważniających do wprowadzenia stosownych zmian w tej bazie danych i zawierających pola powierzchni obliczone na podstawie współrzędnych prostokątnych płaskich wyznaczonych z wymaganą dokładnością;
- 2) dostosowanie EGiB oraz związanych z nią systemów teleinformatycznych do znowelizowanych przepisów, a także wdrożenie systemu do prowadzenia rejestru cen i wartości nieruchomości miało nastąpić w ciągu 3 lat od wejścia w życie rozporządzenia, czyli do końca 2016 r.;
- 3) dane ewidencyjne, o których mowa w § 63 ust. 1 pkt 20–26 rozporządzenia, ujawnia się w EGiB w odniesieniu do budynków oddanych do użytkowania po 31 grudnia br. Chodzi tu o:
 - informacje, czy budynek został oddany do użytkowania w całości lub w części,
 - oznaczenie części budynku oddanej do użytkowania,
 - datę oddania do użytkowania budynku lub części budynku,
 - liczbę mieszkań według dokumentacji budowy w budynku mieszkalnym:
 - łączną liczbę izb w budynku mieszkalnym,
 - datę rozbiórki całego lub części budynku,
 - przyczynę rozbiórki budynku lub jego części;
- 4) 31 grudnia 2016 r. miał przestać obowiązywać standard wymiany danych ewidencyjnych (SWDE) określony w rozporządzeniu przed zmianą i został on zastąpiony formatem GML. Do tego czasu stosowanie formatu wymiany danych GML mogło odbywać się za zgodą zainteresowanych stron;
- 5) modernizacja EGiB miała być zakończona do końca 2014 r. dla miast oraz do końca 2016 r. dla terenów wiejskich.

Minister Administracji i Cyfryzacji w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi 5 listopada 2015 r. dokonał kolejnej nowelizacji rozporządzenia w sprawie EGiB. Przedstawione propozycje zmian i uzupełnień miały na celu dostosowanie przepisów do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dodatkowo doprecyzowane zostały niektóre przepisy rozporządzenia w sprawie

EGiB w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości w specyfikacji modelu pojęciowego danych EGiB oraz w schemacie aplikacyjnym GML danych EGiB, zawartych odpowiednio w załącznikach nr 1a oraz 4a do tego aktu.

Prowadzenie dla obszaru powiatu EGiB, w tym bazy danych EGiB jako zbioru danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej należy do zadań starosty. Starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego obok marszałka województwa, jest organem administracji geodezyjnej i kartograficznej, stanowiącej część Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Zadania tych organów wykonywane są jako zadania z zakresu administracji rządowej.

Na podstawie przepisów art. 6a. ust. 4 ustawy Pgik starosta na wniosek gminy może powierzyć wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w drodze porozumienia, prowadzenie spraw należących do zakresu jego zadań i kompetencji, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, po spełnieniu określonych warunków. Szczegółowe warunki organizacyjne, kadrowe i techniczne, jakie powinny zostać spełnione przez gminy wnioskujące o przejęcie określonych w ustawie Pgik zadań i kompetencji, mając na uwadze konieczność zapewnienia przez gminę prawidłowego poziomu merytorycznego i technicznego wykonywania pełnego zakresu zadań określili Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w rozporządzeniu z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych, jakie powinny zostać spełnione przez gminy wnioskujące o przejęcie zadań i kompetencji starosty w zakresie geodezji i kartografii.

Rozporządzenie w sprawie EGiB mocą przepisów art. 19 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw zostało uchylone z dniem 31 lipca 2021 r. Dnia zostało wydane nowe rozporządzenie w sprawie EGiB – rozporządzenie Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Przepisy ww. ustawy mają na celu rozwiązanie problemu nadmiernych ograniczeń, w tym również biurokratycznych, występujących w procesie prowadzenia prac geodezyjnych i kartograficznych związanych m.in. ze zgłaszaniem prac geodezyjnych i kartograficznych, udostępnianiem materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, opłatami za przedmiotowe udostępnianie, przekazywaniem wyników prac geodezyjnych i kartograficznych oraz ich weryfikacją. Ponadto wprowadzono regulacje przyspieszające proces inwestycyjny, przez umożliwienie powszechnego udostępniania dokumentów planistycznych z wykorzystaniem technik geoinformacyjnych.

Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią:

1) organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego:

a) Główny Geodeta Kraju,

b) wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;

Służba Geodezyjna
i Kartograficzna

2) organy administracji geodezyjnej i kartograficznej:

- a) marszałek województwa wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego,
- b) starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

Do zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, określonych w art. 7 uPgik należy w szczególności:

- realizacja polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii;
- organizowanie i finansowanie prac geodezyjnych i kartograficznych, w tym: rejestracji stanów prawnych i faktycznych nieruchomości (kataster);
- prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w tym jego tworzenie, ewidencjonowanie i utrzymywanie oraz aktualizacja i udostępnianie danych;
- współpraca z wyspecjalizowanymi w dziedzinie geodezji i kartografii organizacjami krajowymi, międzynarodowymi i regionalnymi oraz organami i urzędami innych krajów;
- przygotowanie organizacyjno-techniczne i wdrożenie katastru.

Zadania G GK

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii zgodnie z art. 6 ustawy Pgik, jest Główny Geodeta Kraju (dalej G GK). Nadzór nad G GK sprawuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Główny Geodeta Kraju wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (dalej: GUGIK).

Główny Geodeta Kraju wykonuje zadania określone w ustawie Pgik, w tym m.in.:

- nadzoruje realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii;
- prowadzi centralny zasób geodezyjny i kartograficzny oraz dysponuje środkami Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym;
- współpracuje z wyspecjalizowanymi w dziedzinie geodezji i kartografii organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi oraz organami i urzędami innych krajów;
- inicjuje prace naukowe i badawczo-rozwojowe w zakresie standardów organizacyjno-technicznych oraz zastosowania metod informatycznych, fotogrametrycznych i satelitarnych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz w krajowym systemie informacji o terenie;
- koordynuje działania organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych, (w tym bazy danych EGIB), a także współdziała, na podstawie odrębnych porozumień, w zakresie merytorycznym i finansowym w ich realizacji;
- opracowuje i przedkłada Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, projekty rządowych programów realizacji zadań z dziedziny geodezji i kartografii, a w szczególności w zakresie: modernizacji ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości);

- tworzy system i program szkoleń w dziedzinie geodezji i kartografii oraz współdziała z ośrodkami naukowymi, badawczo-rozwojowymi i organizacjami zawodowymi w realizacji tych szkoleń;
- utrzymuje i rozbudowuje infrastrukturę i systemy teleinformatyczne umożliwiające dostęp do danych przestrzennych centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz usług związanych z tymi danymi.

Do zadań starosty, oprócz prowadzenia EGiB, należą również inne zadania z zakresu geodezji i kartografii. Dzięki temu rozwiązaniu zostały zapewnione warunki włączenia EGiB do szerszych systemów gromadzenia i porządkowania informacji, a mianowicie Państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz krajowego systemu informacji o terenie.

Zadania starostów

Zgodnie z przepisami § 44 rozporządzenia w sprawie EGiB do zadań starosty związanych z prowadzeniem EGiB należy:

- 1) utrzymywanie systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy Pgik;
- 2) utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi;
- 3) archiwizacja wycofanych danych ewidencyjnych;
- 4) udostępnianie danych ewidencyjnych;
- 5) ochrona danych ewidencyjnych przed ich utratą, zniszczeniem, niepożądaną modyfikacją, nieuprawnionym do nich dostępem i ujawnieniem;
- 6) okresowa weryfikacja danych ewidencyjnych;
- 7) sporządzanie powiatowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją;
- 8) modernizacja ewidencji.

Według zasad określonych w ustawie Pgik baza danych, obejmująca zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, dotycząca EGiB (katastru nieruchomości), założona i prowadzona w systemie teleinformatycznym dla obszaru całego kraju jest gromadzona w powiatowych zasobach geodezyjnych i kartograficznych. Innymi słowy dane EGiB są częścią PZGiK.

PZGiK, zgodnie z przepisami art. 40 ustawy Pgik służy gospodarce narodowej, obronności państwa, ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli. PZGiK składa się z centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych oraz powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, stanowi własność Skarbu Państwa i jest gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Prowadzenie zgik oraz weryfikacja opracowań przyjmowanych do tego zasobu należy do:

- Głównego Geodety Kraju – w zakresie centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;

- marszałków województw – w zakresie wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych;
- starostów – w zakresie powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych.

Nadzór nad prowadzeniem PZGiK należy do G GK, a w zakresie wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych oraz powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, także do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Główny Geodeta Kraju, we współpracy z innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne, utrzymuje i rozbudowuje system teleinformatyczny umożliwiający dostęp do danych przestrzennych pozwalający w szczególności na:

- 1) udostępnienie interoperacyjnych zbiorów i usług związanych z PZGiK;
- 2) udostępnienie interfejsu komunikacyjnego łączącego infrastrukturę teleinformatyczną PZGiK z systemami teleinformatycznymi podmiotów realizujących zadania publiczne za pomocą interoperacyjnych zbiorów i usług związanych z PZGiK;
- 3) integrację danych i usług PZGiK ze zbiorami i usługami utrzymywanymi przez podmioty, o których mowa powyżej, a także przetwarzanie połączonych i udostępnionych zbiorów danych oraz dokonywanie na nich analiz przestrzennych;
- 4) zapewnienie dostępności i ciągłości działania systemu odpowiedzialnego za udostępnienie danych i usług PZGiK.

Przepisy rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego określają organizację i tryb prowadzenia PZGiK, w tym:

- 1) rodzaje materiałów i zbiorów danych gromadzonych odpowiednio w centralnym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, wojewódzkim zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym;
- 2) sposób i tryb pozyskiwania, ewidencjonowania, przechowywania i zabezpieczania materiałów i zbiorów danych;
- 3) sposób i tryb udostępniania materiałów i zbiorów danych;
- 4) wzory klauzul urzędowych, o których mowa w ust. 3g;
- 5) tryb wymiany danych między centralnym zasobem geodezyjnym i kartograficznym, wojewódzkim zasobem geodezyjnym i kartograficznym i powiatowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz między bazami danych zasobu a wykonawcami prac geodezyjnych lub prac kartograficznych;
- 6) tryb wyłączania materiałów i zbiorów danych z PZGiK oraz sposób ich przekazywania do właściwych archiwów państwowych – mając na uwadze szczególne znaczenie zbiorów danych gromadzonych w PZGiK dla infrastruktury informacji przestrzennej, a także potrzebę sprawnego funkcjonowania ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej i sprawnego udostępniania gromadzonych materiałów i zbiorów danych.

Zgodnie z art. 41b ust. 2 ustawy Pgik wpływy z udostępniania map, danych z EGiB oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu są dochodami własnymi budżetu powiatu. Natomiast według art. 41b ust. 3 ustawy Pgik z budżetu samorządu powiatu, w wysokości nie mniejszej niż uzyskana w roku poprzednim kwota wpływów, o których mowa powyżej są finansowane zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem PZGiK oraz wyłączaniem materiałów z tego zasobu, w szczególności:

- 1) przebudowa i remont lokali przeznaczonych do prowadzenia PZGiK;
- 2) wyposażenie i utrzymanie w należytym stanie technicznym lokali przeznaczonych do prowadzenia PZGiK;
- 3) informatyzacja PZGiK;
- 4) zakładanie, aktualizacja i modernizacja map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, EGiB;
- 5) weryfikacja wyników zgłoszonych prac geodezyjnych przekazywanych do organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej;
- 6) wykonywanie ekspertyz i opracowań dotyczących stanu PZGiK oraz jego potrzeb rozwojowych;
- 7) zakup urządzeń, oprzyrządowania, sprzętu informatycznego, oprogramowania oraz sprzętu poligraficznego, niezbędnych do realizowania ww. wymienionych zadań;
- 8) podnoszenie kwalifikacji pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych w związku z prowadzeniem PZGiK poprzez pokrywanie kosztów szkoleń, narad i konferencji w zakresie udostępniania, aktualizacji, utrzymywania i rozwoju tego zasobu.

Zbiory danych gromadzone w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a i 1b ustawy Pgik, (w tym danych EGiB) stanowią podstawę krajowego systemu informacji o terenie, będącego częścią składową infrastruktury informacji przestrzennej, o której mowa w art. 3 pkt 2 ustawy o infrastrukturze.

Organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej mogą, w drodze porozumień, tworzyć i utrzymywać wspólne elementy infrastruktury technicznej przeznaczonej do przechowywania i udostępniania zbiorów danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a i 1b ustawie Pgik (w tym danych EGiB), mając na względzie minimalizację kosztów budowy i utrzymania tej infrastruktury oraz optymalizację dostępności do danych, ich bezpieczeństwa i jakości. Organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej współdziałają przy tworzeniu i utrzymywaniu krajowego systemu informacji o terenie.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne – Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.
2. Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej – Dz. U. z 2021 r. poz. 214.
3. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – Dz. U. z 2021 r. poz. 1005, ze zm.
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach – Dz. U. poz. 249.
9. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków – Dz. U. z 2019 r. poz. 393 (uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.).
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków – Dz. U. poz. 1390.
11. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – Dz. U. poz. 1183 (uchylone z dniem 7 października 2021 r.).
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – Dz. U. poz. 820.
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – Dz. U. Nr 263, poz. 1572 (uchylone z dniem 22 sierpnia 2020 r.).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – Dz. U. poz. 1429, ze zm.

15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych – Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.
16. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej – Dz. U. poz. 2028, (uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.).
17. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej – Dz. U. poz. 1385.
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych – Dz. U. Nr 279, poz. 1642, ze zm., sprostowanie Dz. U. z 2013 r. poz. 1031, (uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.).
19. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych – Dz. U. 1412.
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni – Dz. U. Nr 249, poz. 2498.
21. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych, jakie powinny zostać spełnione przez gminy wnioskujące o przejęcie zadań i kompetencji starosty w zakresie geodezji i kartografii – Dz. U. z 2000 r. Nr 1, poz. 4.
22. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Geodezji i Kartografii – Dz. U. poz. 2487.
23. Obwieszczenie Ministra Rozwoju z dnia 24 września 2020 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących od dnia 1 stycznia 2021 r. stawek opłat za udostępnianie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – M.P. z 2020 r. poz. 905.
24. Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej – Dz. U. UE L 108 z 25.04.2007, s. 1. ze zm.

6.4. Raport z analizy wyników badania kwestionariuszowego dotyczącego modernizacji i cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków (EGiB) na szczeblu powiatowym

Wyniki z badania kwestionariuszowego dotyczącego modernizacji i cyfryzacji Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB) na szczeblu powiatowym

1. Ogólna charakterystyka badania

W celu pozyskania informacji dotyczących modernizacji i cyfryzacji Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB), Departament Infrastruktury wystosował, korzystając z uprawnień wynikających z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zapytanie do 314 starostw powiatowych i 66 urzędów miast na prawach powiatów, zwanych dalej łącznie urzędami. Wsparcie informatyczne i analiza danych wyników badania były realizowane przez Wydział Wsparcia Informatycznego i Analitycznego w Departamencie Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK.

Zapytanie zostało przygotowane w postaci elektronicznego kwestionariusza i skierowane w systemie badań internetowych PS QUAESTIO PRO. Badanie było prowadzone w dniach od 5 sierpnia do 10 września 2021 r. i obejmowało okres od początku 2017 r. do połowy 2021 r.

Kwestionariusz został wypełniony przez 346 urzędów, tj. 91,1% podmiotów objętych badaniem. Analiza poprawności uzyskanych danych wskazała na występowanie przypadków odpowiedzi logicznie sprzecznych. Takie odpowiedzi zostały oznaczone w raporcie jako „brak danych”.

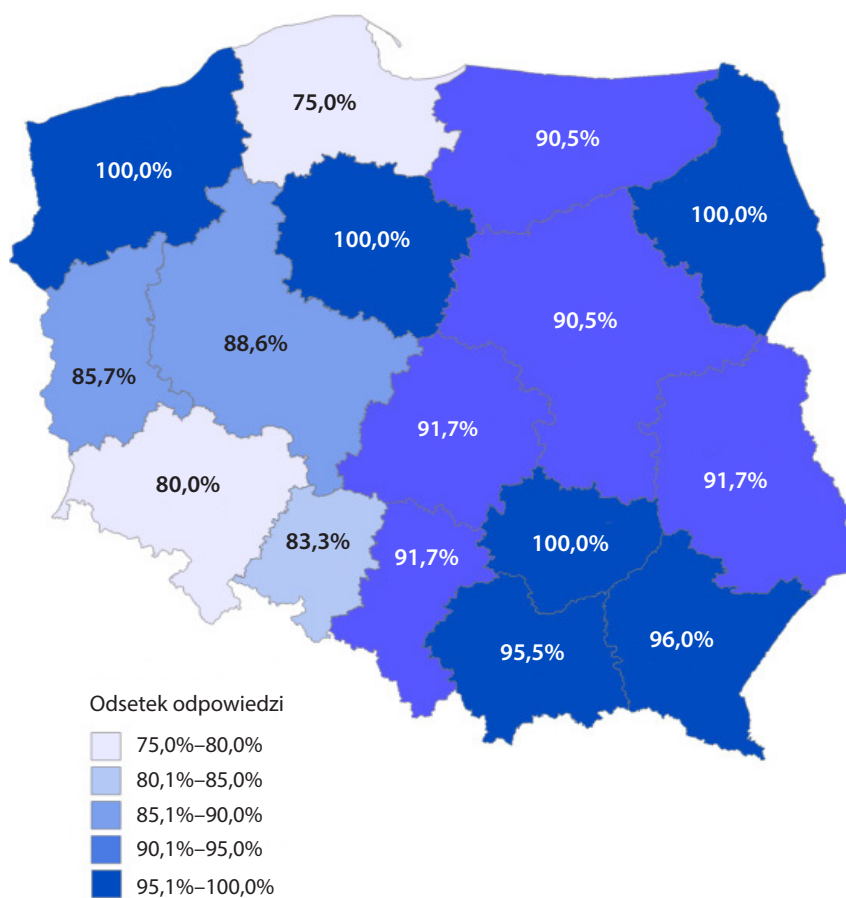
Tabela nr 1

Liczba i odsetek urzędów, które udzieliły odpowiedzi na zapytanie

Województwo	Liczba		Odsetek odpowiedzi		
	wysłanych zapytań	odpowiedzi	miasta npp. (N=61)	powiaty (N=285)	ogółem (N=346)
Ogółem	380	346	92,4%	90,8%	91,1%
dolnośląskie	30	24	100,0%	76,9%	80,0%
kujawsko-pomorskie	23	23	100,0%	100,0%	100,0%
lubelskie	24	22	75,0%	95,0%	91,7%
lubuskie	14	12	100,0%	83,3%	85,7%
łódzkie	24	22	100,0%	90,5%	91,7%
małopolskie	22	21	66,7%	100,0%	95,5%
mazowieckie	42	38	100,0%	89,2%	90,5%
opolskie	12	10	100,0%	81,8%	83,3%
podkarpackie	25	24	75,0%	100,0%	96,0%
podlaskie	17	17	100,0%	100,0%	100,0%
pomorskie	20	15	75,0%	75,0%	75,0%
śląskie	36	33	94,7%	88,2%	91,7%
świętokrzyskie	14	14	100,0%	100,0%	100,0%
warmińsko-mazurskie	21	19	100,0%	89,5%	90,5%
wielkopolskie	35	31	100,0%	87,1%	88,6%
zachodniopomorskie	21	21	100,0%	100,0%	100,0%

Mapa nr 1

Urzędy objęte analizą (odsetek wszystkich urzędów)



Źródło:.....

2. Zestawienie zbiorcze wyników

2.1. Obręby ewidencyjne, których pełne dane EGİB przetwarzane w systemie informatycznym są zgodne z obowiązującymi normami w okresie 2017–2021 (I półrocze)

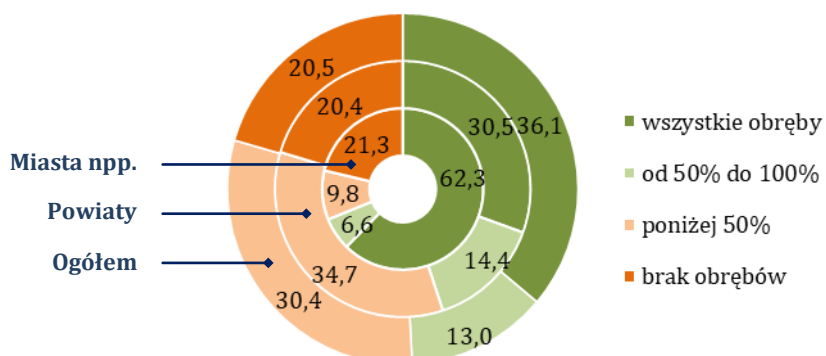
Tabela nr 2

Liczba urzędów w podziale na osiągnięte poziomy przetwarzania obrębów

	Miasta npp.	Powiaty	Ogółem
Ogółem	61	285	346
brak obrębów	13	58	71
poniżej 50%	6	99	105
od 50% do 100%	4	41	45
wszystkie obręby (100%)	38	87	125

Wykres nr 1

Odsetek urzędów wg poziomu przetwarzania obrębów ewidencyjnych



2.2. Opracowania geodezyjne przekazywane w formie elektronicznej do urzędów w latach 2017–2021 (I półrocze) celem zmodernizowania lub zaktualizowania bazy danych EGİB

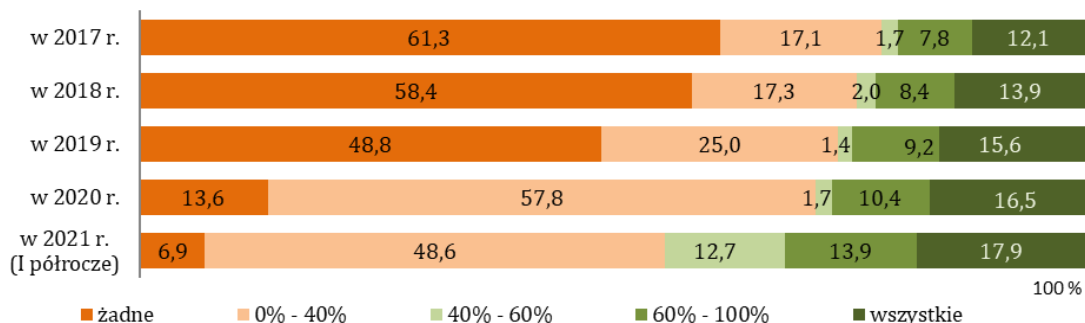
Tabela nr 3

Liczba urzędów w podziale na procent otrzymywanych opracowań geodezyjnych w formie elektronicznej

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)
Miasta npp. /N=61/					
żadne opracowania w tej formie	26	26	21	6	3
0%–20%	14	14	19	23	12
20%–40%	3	1	1	10	9
40%–60%	1	1	1	0	11
60%–80%	0	1	1	2	3
80%–100%	4	3	3	5	7
100% (wszystkie)	13	15	15	15	16
Powiaty /N=285/					
żadne opracowania w tej formie	186	176	148	41	21
0%–20%	36	40	59	143	89
20%–40%	6	5	7	24	58
40%–60%	5	6	4	6	33
60%–80%	5	3	6	5	14
80%–100%	18	22	22	24	24
100% (wszystkie)	29	33	39	42	46
Ogółem /N=346/					
żadne opracowania w tej formie	212	202	169	47	24
0%–20%	50	54	78	166	101
20%–40%	9	6	8	34	67
40%–60%	6	7	5	6	44
60%–80%	5	4	7	7	17
80%–100%	22	25	25	29	31
100% (wszystkie)	42	48	54	57	62

Wykres nr 2

Odsetek urzędów w podziale na udział procentowy otrzymywanych opracowań geodezyjnych w formie elektronicznej w okresie 2017–2021 (I półrocze)



Wykres nr 3

Odsetek urzędów w podziale na udział procentowy otrzymywanych opracowań geodezyjnych w formie elektronicznej w 2021 r. (I półrocze) i rodzaj jednostki

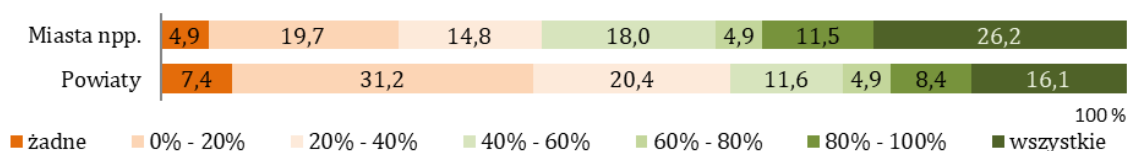


Tabela nr 4

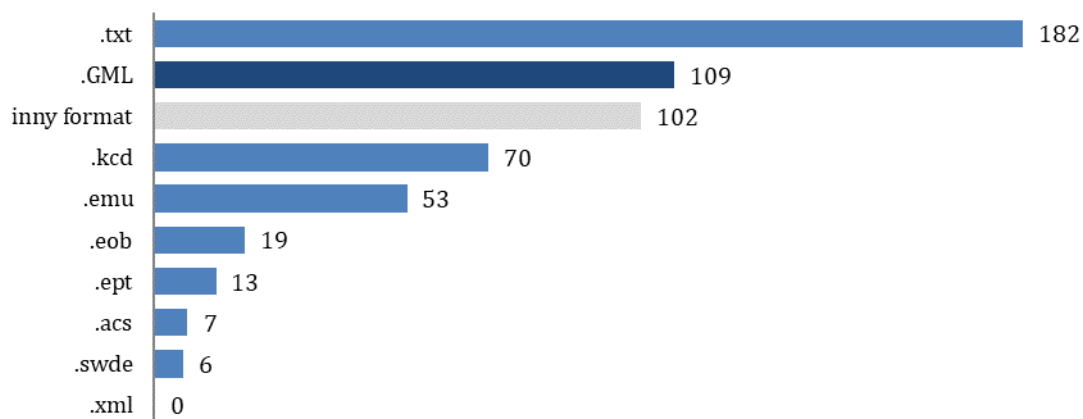
Liczba i odsetek urzędów w podziale na formaty plików, w których wykonawcy najczęściej przekazywali opracowania geodezyjne

	Liczba*/ odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=61)	powiaty (N=285)	ogółem (N=346)
.GML	109	34,4%	30,9%	31,5%
.emu	53	8,2%	16,8%	15,3%
.xml	0	0,0%	0,0%	0,0%
.swde	6	1,6%	1,8%	1,7%
.eob	19	1,6%	6,3%	5,5%
.ept	13	0,0%	4,6%	3,8%
.acs	7	0,0%	2,5%	2,0%
.kcd	70	18,0%	20,7%	20,2%
.txt	182	67,2%	49,5%	52,6%
inny format	102	36,1%	28,1%	29,5%

*/ Respondenci mieli możliwość zaznaczenia dwóch formatów plików

Wykres nr 4

Liczba urzędów (ogółem) w podziale na formaty plików najczęściej przekazywanych przez wykonawców opracowań geodezyjnych



2.3. Umowy zawarte z wykonawcami prac geodezyjnych w latach 2017–2021 (I półrocze)

Tabela nr 5

Liczba urzędów w podziale na rodzaje umów, w których wykonawcy prac zostali bądź nie zostali zobowiązani do przekazywania opracowań geodezyjnych w wersji elektronicznej w formacie GML

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)
Miasta npp. /N=61/					
ogółem	24	28	25	25	14
umowy z zobowiązaniem	4	8	6	9	4
umowy bez zobowiązania	20	20	19	16	10
Powiaty /N=285/					
ogółem	165	168	185	162	130
umowy z zobowiązaniem	34	43	65	51	36
umowy bez zobowiązania	131	125	120	111	94
Ogółem /N=346/					
ogółem	189	196	210	187	144
umowy z zobowiązaniem	38	51	71	60	40
umowy bez zobowiązania	151	145	139	127	104

Wykres nr 5

Odsetek urzędów (ogółem) w podziale na rodzaje umów, w których wykonawcy prac zostali bądź nie zostali zobowiązani do przekazywania opracowań geodezyjnych w wersji elektronicznej w formacie GML zawartych w 2021 r. (I półrocze)

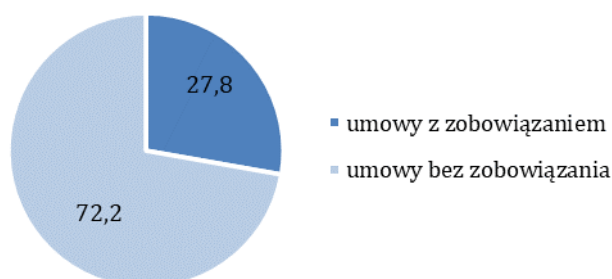


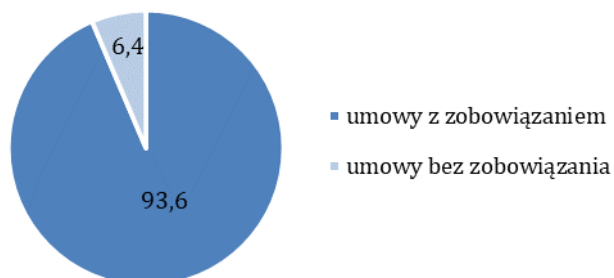
Tabela nr 6

Liczba urzędów w podziale na rodzaje umów, w których wykonawcy prac zostali bądź nie zostali zobowiązani do przekazywania opracowań geodezyjnych z uwzględnieniem norm i wymogów określonych w obowiązujących w ww. okresie przepisach rozporządzenia w sprawie EGİB

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)
Miasta npp. /N=61/					
ogółem	24	28	25	24	13
umowy z zobowiązaniem	23	27	23	22	12
umowy bez zobowiązania	1	1	2	2	1
Powiaty /N=285/					
ogółem	164	165	181	157	127
umowy z zobowiązaniem	155	157	172	149	119
umowy bez zobowiązania	9	8	9	8	8
Ogółem /N=346/					
ogółem	188	193	206	181	140
umowy z zobowiązaniem	178	184	195	171	131
umowy bez zobowiązania	10	9	11	10	9

Wykres nr 6

Odsetek urzędów (ogółem) w podziale na rodzaj umów, w których wykonawcy prac zostali bądź nie zostali zobowiązani do przekazywania opracowań geodezyjnych z uwzględnieniem norm i wymogów określonych w obowiązujących w ww. okresie przepisach rozporządzenia w sprawie EGİB zawartych w 2021 r. (I półrocze)



2.4. Przypadki zasilenia innych baz, danymi z EGİB w formacie innym niż GML w latach 2017–2021 (I półrocze)

Tabela nr 7

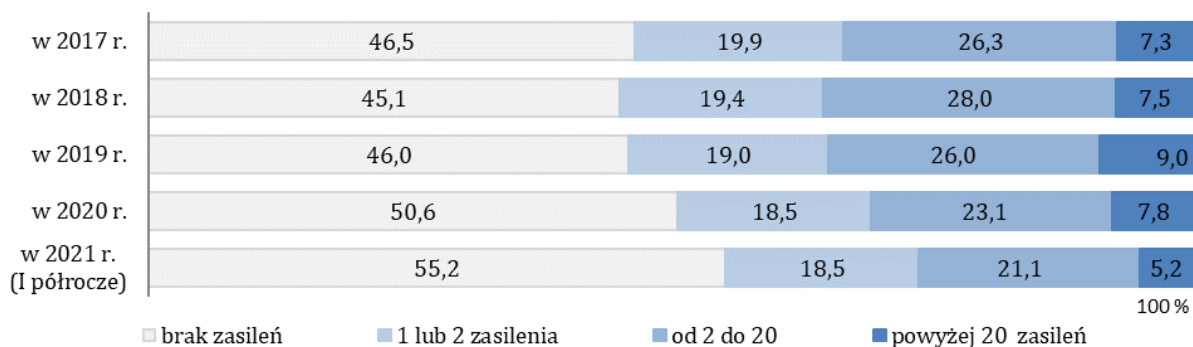
Liczba urzędów w podziale na liczbę zasilenia

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)
Miasta npp. /N=61/					
brak zasilenia	23	21	24	27	29
1 lub 2 zasilenia	15	16	14	13	13
od 2 do 20	18	19	18	13	13
powyżej 20 zasilenia	5	5	5	8	6
Powiaty /N=285/					
brak zasilenia	138	135	135	148	162

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)
1 lub 2 zasilenia	54	51	52	51	51
od 2 do 20	73	78	72	67	60
powyżej 20 zasileń	20	21	26	19	12
Ogółem /N=346/					
brak zasileń	161	156	159	175	191
1 lub 2 zasilenia	69	67	66	64	64
od 2 do 20	91	97	90	80	73
powyżej 20 zasileń	25	26	31	27	18

Wykres nr 7

Odsetek urzędów (ogółem) w podziale na liczbę zasileń



2.5. Obręby geodezyjne, dla których są prowadzone mapy ewidencyjne i wektorowe wg stanu na 30.06.2021 r.

Tabela nr 8

Liczba i odsetek urzędów w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych, dla których mapa ewidencyjna jest prowadzona (co najmniej w części) w formie analogowej

	Liczba odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=61)	powiaty (N=285)	ogółem (N=346)
brak obrębów	298	98,4%	83,4%	86,1%
poniżej 50%	27	0,0%	9,5%	7,8%
od 50% do 100%	18	1,6%	6,0%	5,2%
100% (wszystkie)	3	0,0%	1,1%	0,9%

Wykres nr 8

Odsetek urzędów (ogółem) w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych, dla których mapa ewidencyjna jest prowadzona (co najmniej w części) w formie analogowej

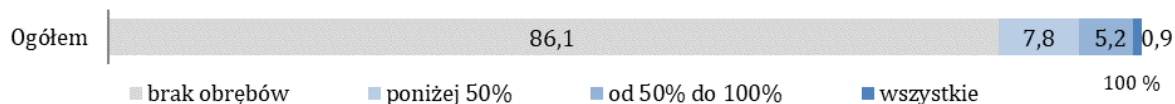


Tabela nr 9

Liczba i odsetek urzędów w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych, dla których mapa wektorowa jest prowadzona (w całości) w formie obiektowej

	Liczba odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=61)	powiaty (N=285)	ogółem (N=346)
brak obrębów	16	4,9%	4,6%	4,6%
poniżej 50%	47	1,7%	16,1%	13,6%
od 50% do 100%	43	4,9%	14,0%	12,4%
100% (wszystkie)	240	88,5%	65,3%	69,4%

Wykres nr 9

Odsetek urzędów (ogółem) w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych, dla których mapa wektorowa jest prowadzona (w całości) w formie obiektowej



2.6. Modernizacja obrębów geodezyjnych wg stanu na koniec 30.06.2021 r., wg norm określonych w obowiązujących w ww. terminie przepisach rozporządzenia w sprawie EGiB

Tabela nr 10

Liczba i odsetek urzędów w podziale na stan zmodernizowania EGiB wszystkich obrębów

	Liczba odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=48)	powiaty (N=279)	ogółem (N=327)
zmodernizowane	35	27,1%	7,9%	10,7%
niezmodernizowane	292	72,9%	92,1%	89,3%
brak danych	19			

Wykres nr 10

Odsetek urzędów w podziale na stan zmodernizowania EGiB wszystkich obrębów

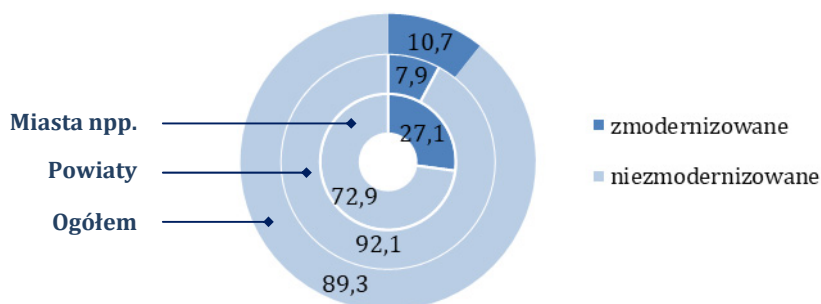


Tabela nr 11

Liczba i odsetek urzędów w podziale na stan opracowania projektu modernizacji EGiB

	Liczba odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=35)	powiaty (N=257)	ogółem (N=292)
opracowany projekt	101	51,4%	32,3%	34,6%
nieopracowany projekt	191	48,6%	67,7%	65,4%

Wykres nr 11

Odsetek urzędów w podziale na stan opracowania projektu modernizacji EGiB

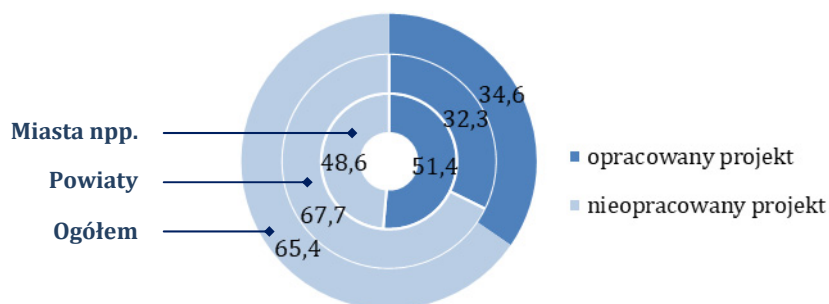


Tabela nr 12

Liczba i odsetek urzędów w podziale na przyczyny niezmodernizowania EGiB wszystkich obrębów

	Liczba */ odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=35)	powiaty (N=257)	ogółem (N=292)
nadanie w urzędzie niskiego priorytetu działaniom w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB	20	3,3%	6,3%	5,8%
niedostateczna wielkość środków, w tym środków własnych urzędu, zaplanowanych do wykorzystania na modernizację i cyfryzację EGiB	261	41,0%	82,8%	75,4%
problemy z wyłonieniem wykonawców opracowań geodezyjnych/problemy ze zleceniem wykonania opracowań geodezyjnych	57	19,7%	15,8%	16,5%
częsta zmiana regulacji prawnych w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB	157	26,2%	49,5%	45,4%
brak merytorycznego i organizacyjnego wsparcia ze strony podmiotów odpowiedzialnych za określenie i realizację polityki państwa oraz koordynowanie działań z tego zakresu przy zakładaniu i prowadzeniu zasobów EGiB	44	6,6%	14,0%	12,7%
niezbędny do wykonania modernizacji i cyfryzacji EGiB duży nakład pracy pracowników służby geodezyjnej i kartograficznej kolidujący z prowadzeniem bieżących prac w ramach zasobu EGiB	186	34,4%	57,9%	53,8%
inne	56	18,0%	15,8%	16,2%

*/Respondenci mieli możliwość zaznaczenia do czterech przyczyn

Wykres nr 12

Liczba urzędów (ogółem) w podziale na przyczyny niezmodernizowania EGiB wszystkich obrębów

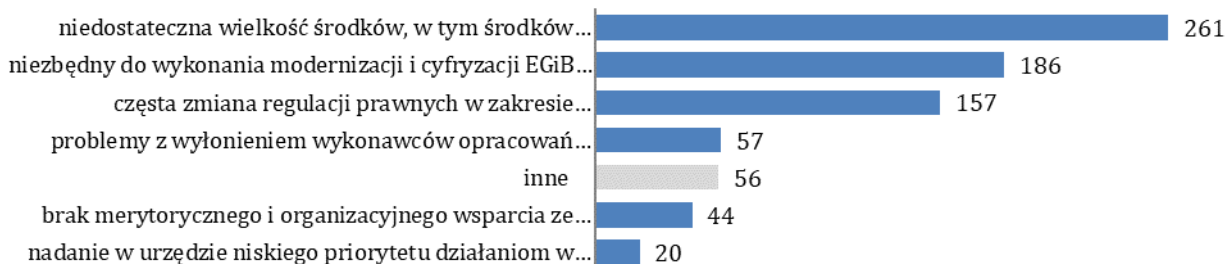


Tabela nr 13

Liczba i odsetek urzędów w podziale na planowany termin zakończenia pełnej modernizacji EGiB w urzędzie

	Liczba odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=35)	powiaty (N=257)	ogółem (N=292)
2021 r.	15	17,1%	3,5%	5,1%
2022 r.	6	8,6%	1,2%	2,1%
2023 r.	8	5,7%	2,3%	2,7%
2024 r.	7	8,6%	1,6%	2,4%
2025 r.	16	11,4%	4,7%	5,5%
po 2025 r.	240	48,6%	86,7%	82,2%

Wykres nr 13

Odsetek urzędów w podziale na rodzaj urzędu i planowany termin zakończenia pełnej modernizacji EGiB

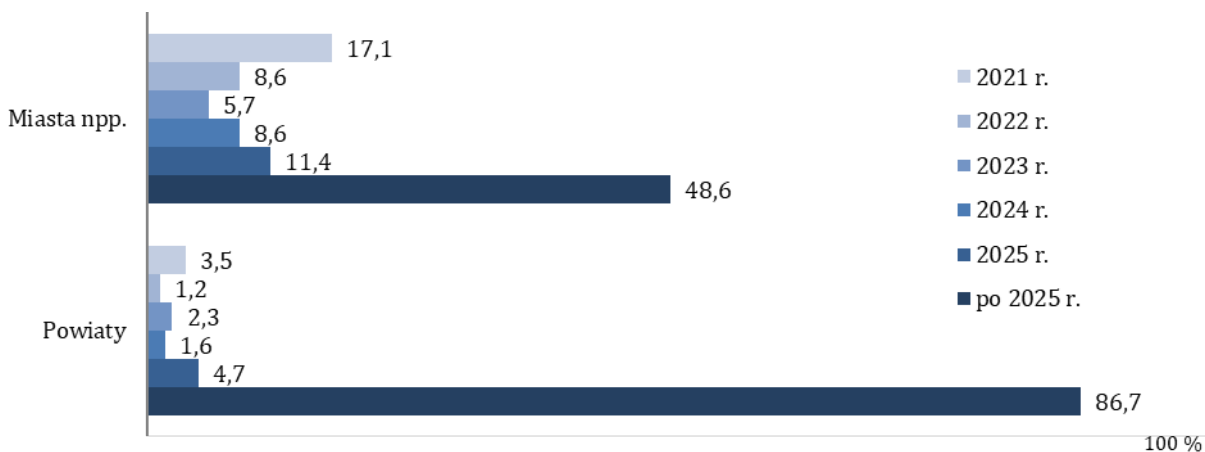


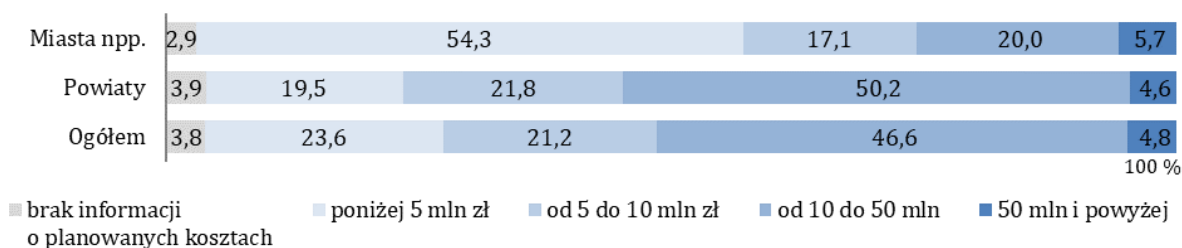
Tabela nr 14

Liczba i odsetek urzędów w podziale na wysokość planowanych/szacowanych kosztów niezbędnych do zakończenia pełnej modernizacji EGiB

	Liczba odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=35)	powiaty (N=257)	ogółem (N=292)
brak informacji o planowanych kosztach	11	2,9%	3,9%	3,8%
poniżej 5 mln zł	69	54,3%	19,5%	23,6%
od 5 mln zł do 10 mln zł	62	17,1%	21,8%	21,2%
od 10 mln zł do 50 mln zł	136	20,0%	50,2%	46,6%
50 mln zł i powyżej	14	5,7%	4,7%	4,8%

Wykres nr 14

Odsetek urzędów w podziale na rodzaj urzędu i wysokość planowanych/szacowanych kosztów niezbędnych do zakończenia pełnej modernizacji EGiB



2.7. Obręby miejskie i wiejskie, których EGiB zmodernizowano w latach 2017–2021 (I półrocze) wg norm określonych w obowiązujących w ww. okresie przepisach rozporządzenia w sprawie EGiB /N=346/

Tabela nr 15

Liczba urzędów, w których EGiB zmodernizowano dla przynajmniej jednego obrębu w podziale na rodzaje obrębów

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)	lata 2017–2021 (I półrocze)
urzędy modernizujące	90	119	116	92	42	209
tylko obręby miejskie	16	13	20	15	3	31
tylko obręby wiejskie	71	94	84	71	34	134
jednocześnie obróby miejskie i wiejskie	3	12	12	6	5	44

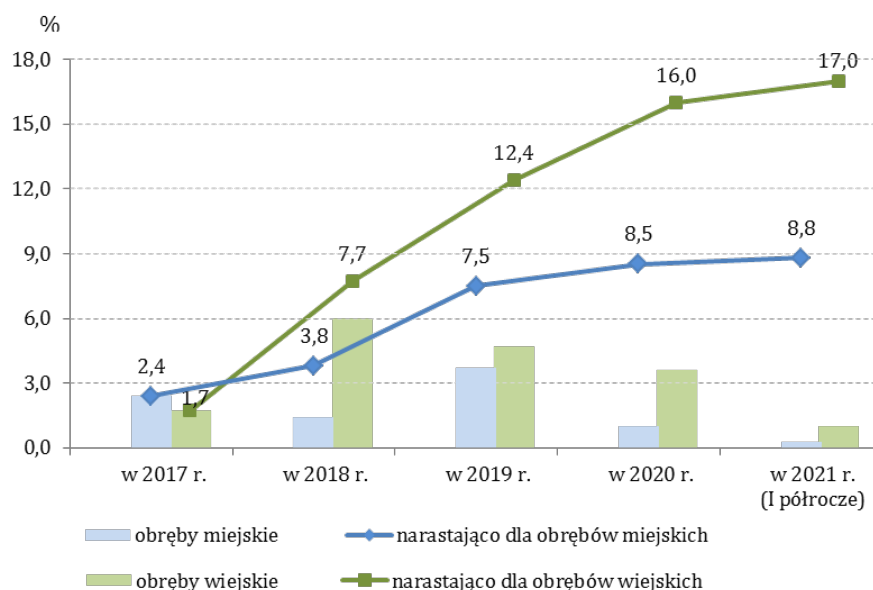
Tabela nr 16

Odsetek obrębów, których EGiB zmodernizowano w podziale na rodzaje obrębów

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)
obróby miejskie	2,4%	1,4%	3,7%	1,0%	0,3%
obróby wiejskie	1,7%	6,0%	4,7%	3,6%	1,0%

Wykres nr 15

Postęp modernizacji obrębów w podziale na rodzaje obrębów



2.8. Wydatki na modernizację EGİB w latach 2017–2021 (I półrocze) (z uwzględnieniem przeprowadzenia prac geodezyjnych, kosztów zatrudnienia pracowników administracji geodezyjnej, utrzymania systemu teleinformatycznego)

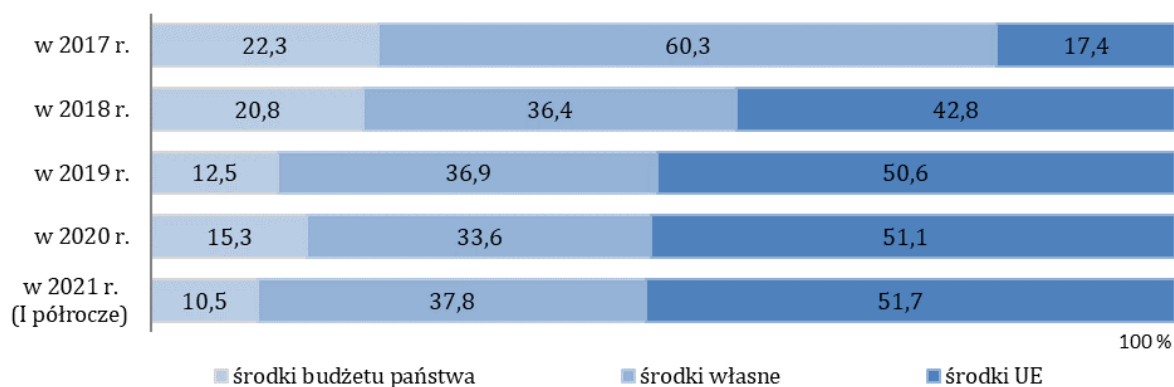
Tabela nr 17

Odsetek wydatków poniesionych przez urzędy w podziale na rodzaj środków finansowych i rodzaj urzędu

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)
Miasta npp. /N=61/					
środki budżetu państwa	4,1%	5,9%	4,3%	3,3%	0,7%
środki własne	93,5%	76,1%	65,7%	79,2%	77,0%
środki UE	2,4%	18,0%	30,0%	17,5%	22,3%
Powiaty /N=283/					
środki budżetu państwa	28,4%	24,4%	15,4%	17,5%	12,8%
środki własne	49,1%	26,9%	26,9%	25,3%	28,5%
środki UE	22,5%	48,7%	57,7%	57,2%	58,7%
Ogółem /N=344/					
środki budżetu państwa	22,3%	20,8%	12,5%	15,3%	10,5%
środki własne	60,3%	36,4%	36,9%	33,6%	37,8%
środki UE	17,4%	42,8%	50,6%	51,1%	51,7%

Wykres nr 16

Odsetek wydatków (ogółem) poniesionych przez urzędy w latach 2017–2021 (I półrocze) w podziale na rodzaje środków finansowych



Wykres nr 17

Odsetek wydatków poniesionych przez urzędy w 2021 (I półrocze) w podziale na rodzaje środków finansowych i rodzaje urzędu

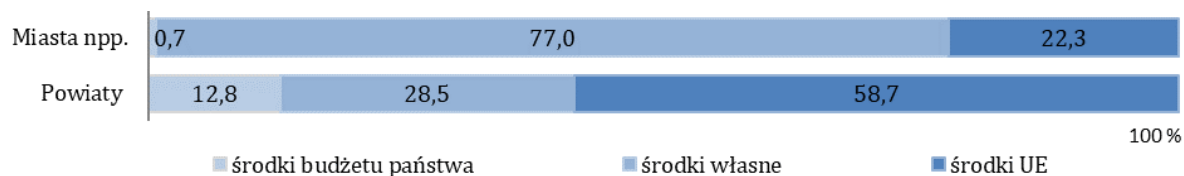


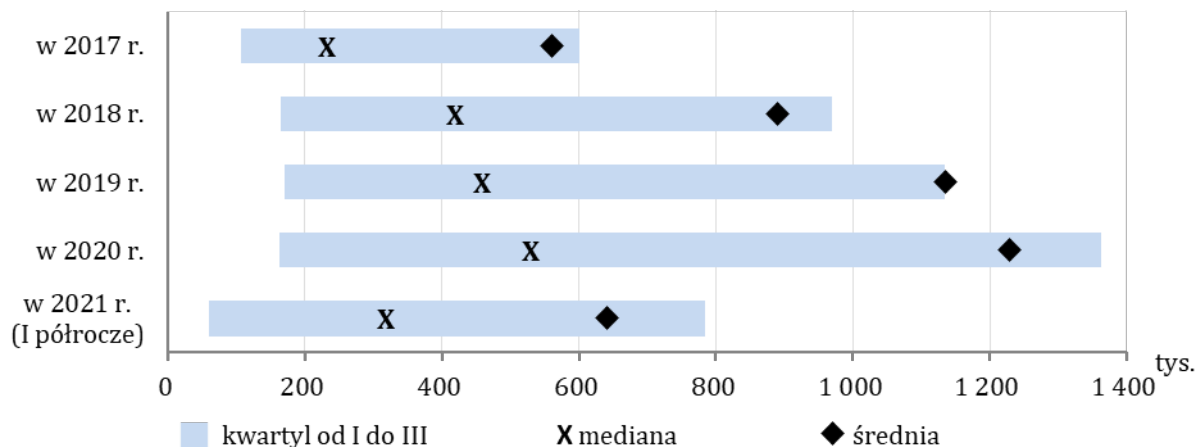
Tabela nr 18

Statystyka dotycząca wydatków (w tys. zł) poniesionych przez urzędy na modernizację EGIB obrębów

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)	lata 2017–2021 (I półrocze)
Miasta npp.						
liczba urzędów	20	21	22	21	17	31
średnia wydatków	1 108	1 426	2 310	1 481	812	4 769
kwartył I wydatków	131	200	211	200	97	637
mediana wydatków	260	602	614	716	400	1 514
kwartył III wydatków	899	955	1 143	1 325	696	3 344
Powiaty						
liczba urzędów	137	154	150	144	95	199
średnia wydatków	482	812	972	1 192	612	2 848
kwartył I wydatków	103	164	165	161	55	601
mediana wydatków	234	408	460	506	317	1 360
kwartył III wydatków	597	976	1 089	1 382	787	3 653
Ogółem						
liczba urzędów	157	175	172	165	112	230
średnia wydatków	561	886	1 143	1 229	642	3 107
kwartył I wydatków	107	164	171	162	59	600
mediana wydatków	234	421	460	531	320	1 361
kwartył III wydatków	601	970	1 135	1 362	784	3 614

Wykres nr 18

Statystyka dotycząca wydatków (w tys. zł) poniesionych przez urzędy (ogółem) na modernizację EGİB obrębów w latach 2017–2021 (I półrocze)



2.9. Obręby, których EGİB zmodernizowano w wyniku realizacji projektów dofinansowanych ze środków UE w okresie 2017–2021 (I półrocze)

Tabela nr 19

Liczba i odsetek urzędów w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych zaplanowanych do zmodernizowania zgodnie z zawartymi umowami

	Liczba odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=57)	powiaty (N=264)	ogółem (N=321)
brak obrębów	177	66,7%	52,7%	55,1%
poniżej 50%	94	7,0%	34,1%	29,3%
od 50% do 100%	35	5,3%	12,1%	10,9%
100% (wszystkie)	15	21,0%	1,1%	4,7%
brak danych	25			

Wykres nr 19

Odsetek urzędów (ogółem) w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych zaplanowanych do zmodernizowania zgodnie z zawartymi umowami



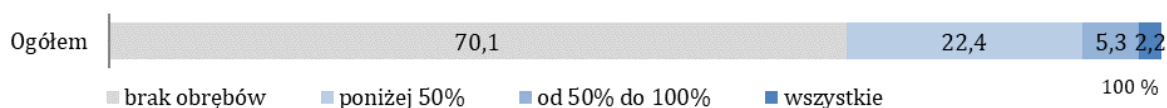
Tabela nr 20

Liczba i odsetek urzędów w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych zmodernizowanych do 30 czerwca 2021 r. zgodnie z zawartymi umowami

	Liczba odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=57)	powiaty (N=264)	ogółem (N=321)
brak obrębów	225	86,0%	66,7%	70,1%
poniżej 50%	72	3,4%	26,4%	22,4%
od 50% do 100%	17	1,8%	6,1%	5,3%
100% (wszystkie)	7	8,8%	0,8%	2,2%
brak danych	25			

Wykres nr 20

Odsetek urzędów (ogółem) w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych zmodernizowanych do 30 czerwca 2021 r. zgodnie z zawartymi umowami



2.10. Obręby miejskie i wiejskie, których EGiB zostały zweryfikowane w latach 2017–2021 (I półrocze) wg norm określonych w obowiązujących w ww. okresie przepisach rozporządzenia w sprawie EGiB /N=346/

Tabela nr 21

Liczba urzędów, w których EGiB zostały zweryfikowane dla przynajmniej jednego obrębu

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)	lata 2017–2021 (I półrocze)
urzędy weryfikujące	19	28	30	23	11	56
tylko obręby miejskie	2	3	4	2	0	7
tylko obręby wiejskie	10	13	18	7	4	23
jednocześnie obręby miejskie i wiejskie	7	12	8	14	7	26

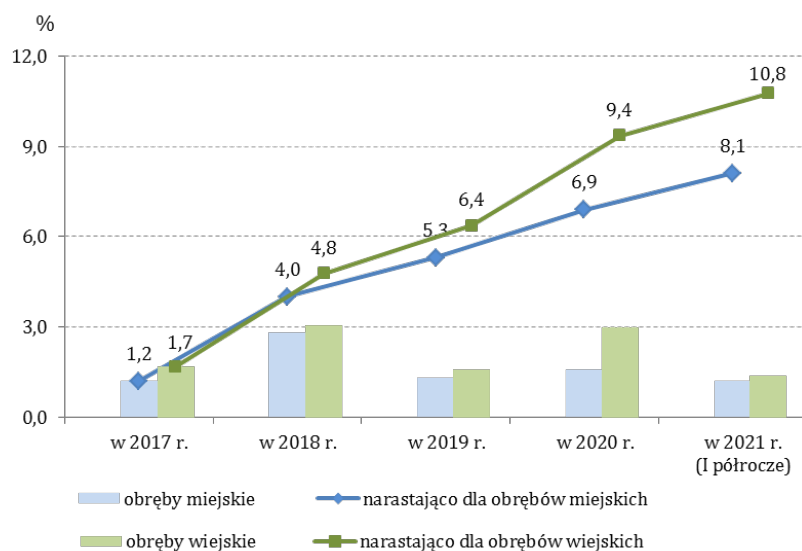
Tabela nr 22

Odsetek obrębów, których EGiB zweryfikowano w podziale na rodzaj obrębów

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)
obróby miejskie	1,2%	2,8%	1,3%	1,6%	1,2%
obróby wiejskie	1,7%	3,1%	1,6%	3,0%	1,4%

Wykres nr 21

Postęp weryfikacji obrębów w latach 2017–2021 (I półrocze) w podziale na rodzaj obrębu



2.11. Wydatki na weryfikację EGiB obrębów w latach 2017–2021 (I półrocze) (z uwzględnieniem przeprowadzenia prac geodezyjnych, kosztów zatrudnienia pracowników administracji geodezyjnej, utrzymania systemu teleinformatycznego)

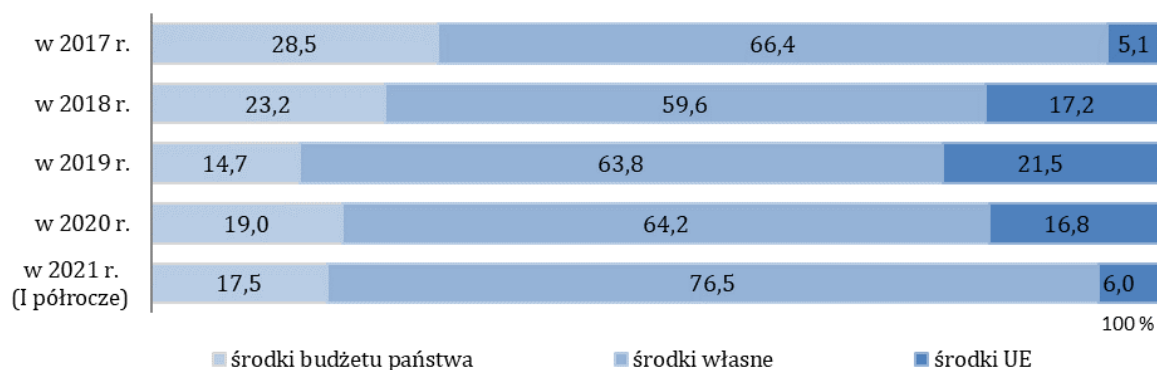
Tabela nr 23

Odsetek wydatków poniesionych przez urzędy w podziale na rodzaj środków finansowych i rodzaj urzędu

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)
Miasta npp. /N=61/					
środki budżetu państwa	19,3%	16,8%	12,6%	16,5%	4,8%
środki własne	80,7%	83,2%	87,4%	83,5%	95,2%
środki UE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Powiaty /N=283/					
środki budżetu państwa	30,9%	24,3%	14,9%	19,2%	18,5%
środki własne	62,7%	55,5%	61,8%	62,5%	75,1%
środki UE	6,4%	20,2%	23,3%	18,3%	6,4%
Ogółem /N=344/					
środki budżetu państwa	28,5%	23,2%	14,7%	19,0%	17,5%
środki własne	66,4%	59,6%	63,8%	64,2%	76,5%
środki UE	5,1%	17,2%	21,5%	16,8%	6,0%

Wykres nr 22

Odsetek wydatków (ogółem) poniesionych przez urzędy w latach 2017–2021 (I półrocze) w podziale na rodzaj środków finansowych



Wykres nr 23

Odsetek wydatków poniesionych przez urzędy w 2021 (I półrocze) w podziale na rodzaj środków finansowych i rodzaj urzędu

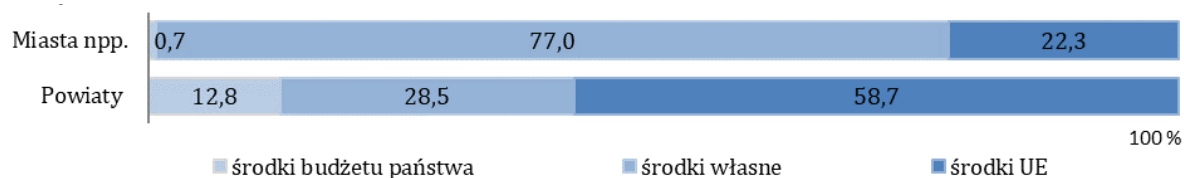


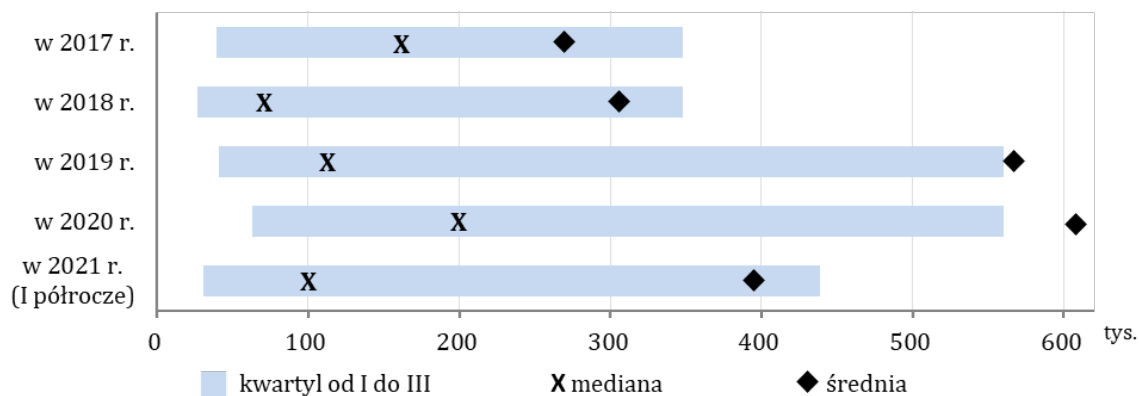
Tabela nr 24

Statystyka dotycząca wydatków (w tys. zł) poniesionych przez Urzędy na weryfikację EGIB obrębów

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)	lata 2017–2021 (I półrocze)
Miasta npp.						
liczba urzędów	7	6	6	5	3	10
średnia wydatków	238	276	273	334	234	734
kwartył I wydatków	43	50	79	109	63	46
mediana wydatków	181	134	112	200	100	178
kwartył III wydatków	206	212	178	267	339	581
Powiaty						
liczba urzędów	23	31	31	28	22	53
średnia wydatków	278	309	632	663	417	1 194
kwartył I wydatków	31	25	40	61	31	55
mediana wydatków	145	71	127	186	124	238
kwartył III wydatków	363	402	562	587	418	965
Ogółem						
liczba urzędów	30	37	37	33	25	63
średnia wydatków	269	304	573	613	395	1 121
kwartył I wydatków	39	27	41	63	31	47
mediana wydatków	162	71	113	200	100	238
kwartył III wydatków	348	348	560	560	439	800

Wykres nr 24

Statystyka dotycząca wydatków (w tys. zł) poniesionych przez urzędy (ogółem) na weryfikację EGiB obrębów w latach 2017–2021 (I półrocze)



2.12. Obręby, których EGiB zweryfikowano w wyniku realizacji projektów dofinansowanych ze środków UE w okresie 2017–2021 (I półrocze)

Tabela nr 25

Liczba i odsetek urzędów w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych zaplanowanych do zweryfikowania zgodnie z zawartymi umowami

	Liczba odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=61)	powiaty (N=281)	ogółem (N=342)
brak obrębów	319	93,3%	93,2%	93,3%
poniżej 50%	12	0,0%	4,3%	3,5%
od 50% do 100%	7	1,6%	2,1%	2,0%
100% (wszystkie)	4	4,9%	0,4%	1,2%
brak danych	4			

Wykres nr 25

Odsetek urzędów (ogółem) w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych zaplanowanych do zweryfikowania zgodnie z zawartymi umowami

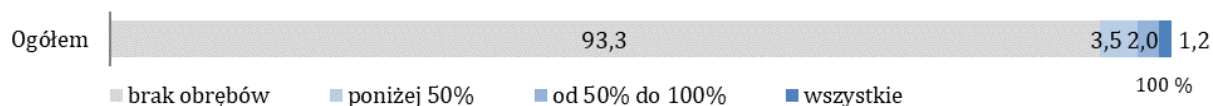


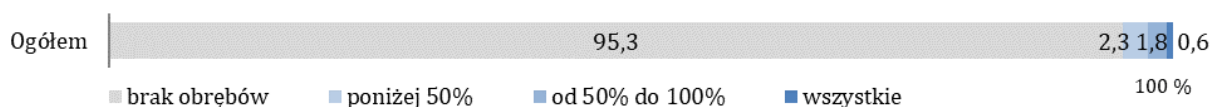
Tabela nr 26

Liczba i odsetek urzędów w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych zweryfikowanych do 30 czerwca 2021 r. zgodnie z zawartymi umowami

	Liczba odpowiedzi	Odsetek		
		miasta npp. (N=61)	powiaty (N=281)	ogółem (N=342)
brak obrębów	326	96,7%	95,0%	95,3%
poniżej 50%	8	0,0%	2,8%	2,3%
od 50% do 100%	6	1,6%	1,8%	1,8%
100% (wszystkie)	2	1,6%	0,4%	0,6%
brak danych	4			

Wykres nr 26

Odsetek urzędów (ogółem) w podziale na udział procentowy obrębów geodezyjnych zweryfikowanych do 30 czerwca 2021 r. zgodnie z zawartymi umowami



2.13. Wpływy uzyskane przez urzędy z tytułu udostępniania danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w latach 2017–2021 (I półrocze)

Tabela nr 27

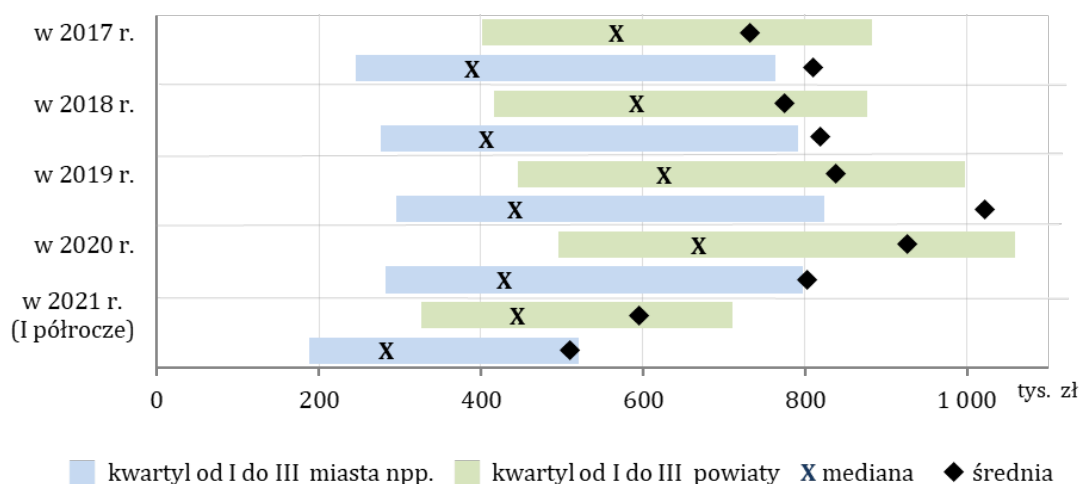
Statystyka dotycząca wpływów (w tys. zł) uzyskanych przez urzędy z tytułu udostępniania danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)	lata 2017–2021 (I półrocze)
Miasta npp.						
liczba urzędów	61	61	61	61	61	61
średnia wpływów	824	827	1 020	812	511	3 993
kwartyl I wpływów	245	276	296	283	188	1 315
mediana wpływów	390	407	443	429	284	1 945
kwartyl III wpływów	763	792	824	797	521	3 593
Powiaty^{*/}						
liczba urzędów	282	283	283	283	283	283
średnia wpływów	733	775	838	927	595	3 865
kwartyl I wpływów	402	416	446	495	326	2 105
mediana wpływów	568	593	627	669	445	2 916
kwartyl III wpływów	882	877	998	1 060	710	4 557
Ogółem						
liczba urzędów	343	344	344	344	344	344
średnia wpływów	749	784	870	907	580	3 888
kwartyl I wpływów	375	390	415	431	284	1 879
mediana wpływów	540	560	600	646	430	2 775
kwartyl III wpływów	882	876	996	1 052	696	4 529

^{*/} Brak danych z dwóch urzędów

Wykres nr 27

Statystyka dotycząca wpływów (w tys. zł) uzyskanych przez urzędy z tytułu udostępniania danych w latach 2017–2021 (I półrocze)



2.14. Zatrudnienie w służbie geodezyjnej urzędu w 2017 r. i w 2021 r. (I półrocze)

Tabela nr 28

Odsetek urzędów w podziale na liczbę pracowników zatrudnionych w służbie geodezyjnej urzędu

	stan na 31.12.2017 r.	stan na 30.06.2021 r.
Miasta npp. /N=60/*/		
od 1 do 10 pracowników	16,7%	21,7%
od 11 do 20	41,7%	36,6%
od 21 do 40	23,3%	20,0%
powyżej 40 pracowników	18,3%	21,7%
Powiaty /N=285/		
od 1 do 10 pracowników	19,3%	17,9%
od 11 do 20	49,8%	47,7%
od 21 do 40	27,7%	30,9%
powyżej 40 pracowników	3,2%	3,5%
Ogółem /N=345/*/		
od 1 do 10 pracowników	18,8%	18,6%
od 11 do 20	48,4%	45,7%
od 21 do 40	27,0%	29,0%
powyżej 40 pracowników	5,8%	6,7%

*/ We wszystkich analizach w punkcie 2.14 nie uwzględniono danych z jednego miasta na prawach powiatu, ponieważ zawierało ono ze starostwem porozumienie na obsługę EGiB i nie zatrudnia pracowników w tym zakresie.

Wykres nr 28

Odsetek urzędów w podziale na liczbę pracowników zatrudnionych w służbie geodezyjnej urzędu

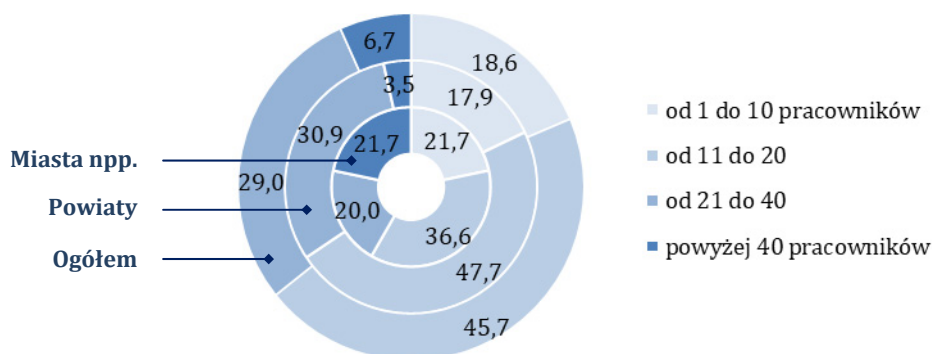


Tabela nr 29

Statystyka dotycząca zmian procentowych liczby pracowników zatrudnionych w służbie geodezyjnej urzędu wg stanu na 30.06.2021 r. w porównaniu do stanu na 31.12.2017 r.

	Miasta npp.	Powiaty	Ogółem
liczba urzędów	60	285	345
średnia	-0,7%	2,6%	1,7%
kwartyl I	-7,7%	-4,2%	-4,8%
mediana	0,0%	0,0%	0,0%
kwartyl III	2,7%	8,8%	7,1%

Wykres nr 29

Statystyka dotycząca zmian procentowych liczby pracowników zatrudnionych w służbie geodezyjnej urzędu wg stanu na 30.06.2021 r. w porównaniu do stanu na 31.12.2017 r.

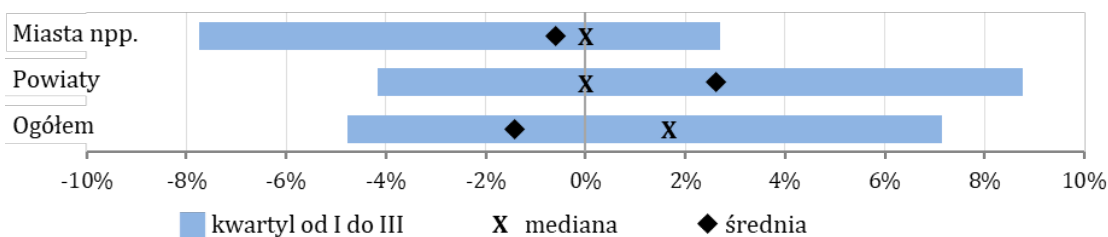


Tabela nr 30

Odsetek urzędów w podziale na liczbę pracowników posiadających uprawnienia zawodowe z zakresu geodezji i kartografii

	stan na 31.12.2017 r.	stan na 30.06.2021 r.
Miasta npp. /N=60/		
1 lub 2 pracowników	6,7%	11,7%
od 3 do 5	40,0%	36,7%
od 6 do 10	28,3%	33,3%
powyżej 10 pracowników	25,0%	18,3%
Powiaty /N=285/		
1 lub 2 pracowników	16,8%	21,8%

ZAŁĄCZNIKI

	stan na 31.12.2017 r.	stan na 30.06.2021 r.
od 3 do 5	39,3%	47,4%
od 6 do 10	35,4%	26,3%
powyżej 10 pracowników	8,5%	4,5%
Ogółem /N=345/		
1 lub 2 pracowników	15,1%	20,0%
od 3 do 5	39,4%	45,5%
od 6 do 10	34,2%	27,5%
powyżej 10 pracowników	11,3%	7,0%

Wykres nr 30

Odsetek urzędów w podziale na liczbę pracowników posiadających uprawnienia zawodowe z zakresu geodezji i kartografii (stan na 30.06.2021 r.)

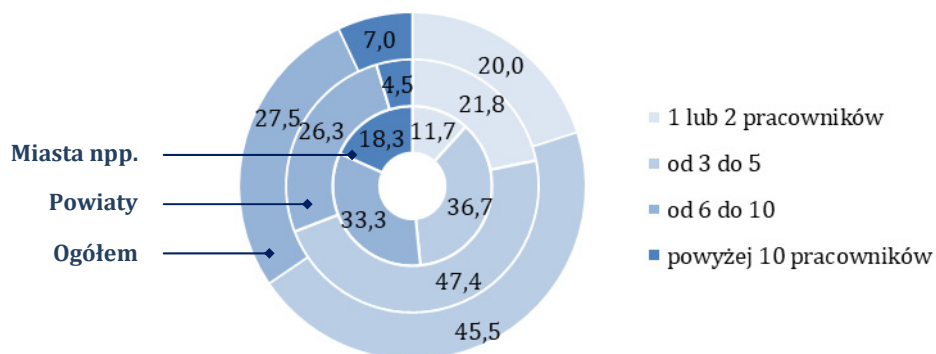


Tabela nr 31

Statystyka dotycząca zmian procentowych liczby pracowników posiadających uprawnienia zawodowe z zakresu geodezji i kartografii wg. stanu na 30.06.2021 r. w porównaniu do stanu na 31.12.2017 r.

	Miasta npp.	Powiaty	Ogółem
liczba urzędów	60	284	344
średnia zmian	-13,1%	-15,0%	-14,5%
kwartyl I zmian	-25,6%	-33,3%	-30,0%
mediana zmian	-3,6%	-11,1%	-9,3%
kwartyl III zmian	0,0%	0,0%	0,0%

Wykres nr 31

Statystyka dotycząca zmian procentowych liczby pracowników posiadających uprawnienia zawodowe z zakresu geodezji i kartografii wg. stanu na 30.06.2021 r. w porównaniu do stanu na 31.12.2017 r.

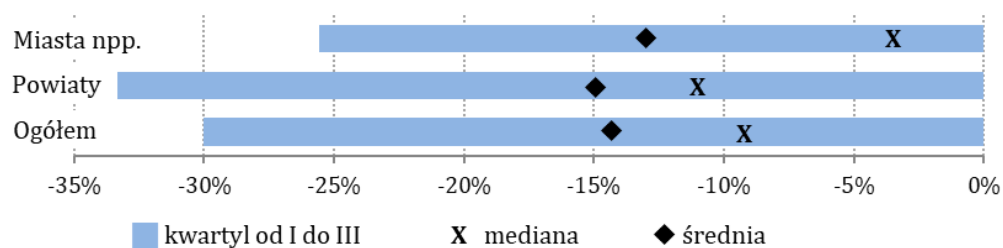


Tabela nr 32

Statystyka dotycząca zmian procentowych liczby pracowników posiadających uprawnienia zawodowe z zakresu geodezji i kartografii do pracowników zatrudnionych w służbie geodezyjnej urzędu wg. stanu na 31.12.2017 r. i stanu na 30.06.2021 r.

	Miasta npp.		Powiaty		Ogółem	
	31.12.2017 r.	30.06.2021 r.	31.12.2017 r.	30.06.2021 r.	31.12.2017 r.	30.06.2021 r.
liczba urzędów	60	60	284	285	344	345
średnia zmian	28,9%	25,3%	29,5%	24,4%	29,3%	24,7%
kwartyl I zmian	24,5%	21,5%	20,0%	16,7%	21,4%	17,9%
mediana zmian	33,3%	28,2%	30,0%	25,0%	30,1%	25,0%
kwartyl III zmian	42,0%	38,9%	40,0%	33,3%	40,0%	33,3%

Wykres nr 32

Statystyka dotycząca zmian procentowych liczby pracowników posiadających uprawnienia zawodowe z zakresu geodezji i kartografii wg stanu na 31.12.2017 r. i stanu na 30.06.2021 r.

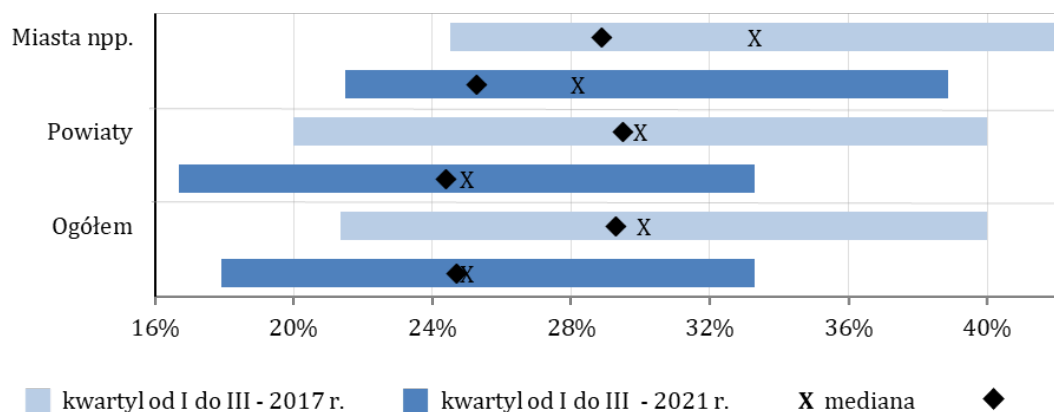


Tabela nr 33

Liczba etatów pracowników zatrudnionych w służbie geodezyjnej urzędu

	stan na 31.12.2017 r.	stan na 30.06.2021 r.
Miasta npp. /N=60/		
poniżej 10 etatów	16,7%	15,0%
od 10 do 20	46,6%	46,7%
od 20 do 40	16,7%	18,3%
40 etatów i powyżej	20,0%	20,0%
Powiaty /N=285/		
poniżej 10 etatów	13,3%	11,9%
od 10 do 20	53,7%	53,0%
od 20 do 40	29,5%	31,9%
40 etatów i powyżej	3,5%	3,2%
Ogółem /N=345/		
poniżej 10 etatów	13,9%	12,5%
od 10 do 20	52,5%	51,8%
od 20 do 40	27,2%	29,6%
40 etatów i powyżej	6,4%	6,1%

Wykres nr 33

Odsetek urzędów w podziale na liczbę etatów pracowników zatrudnionych w służbie geodezyjnej urzędu (stan na 30.06.2021 r.)

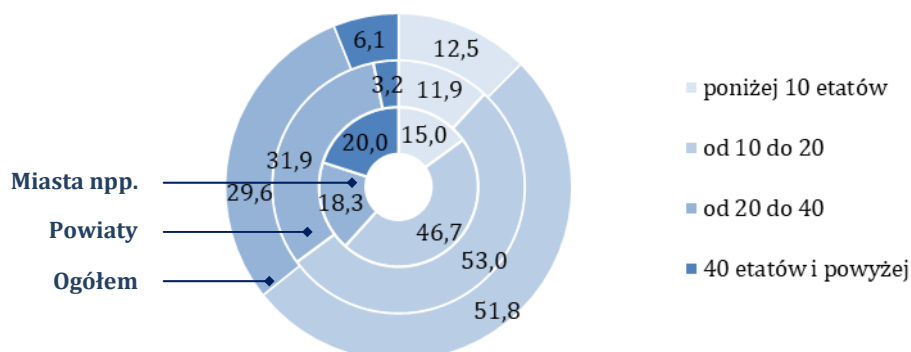


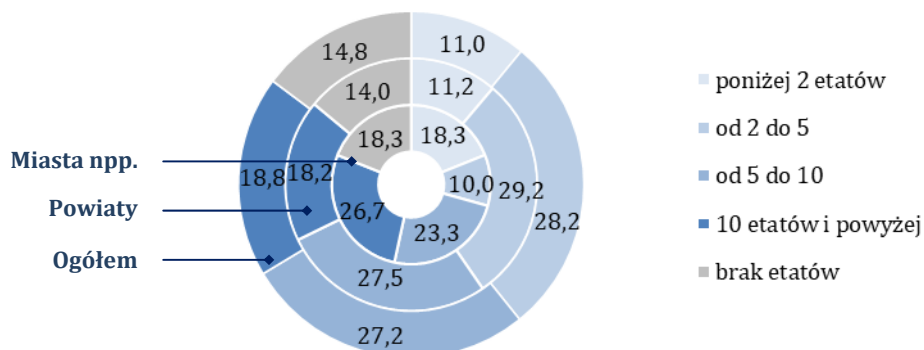
Tabela nr 34

Odsetek urzędów w podziale na liczbę etatów z przypisanym wykonywaniem czynności z zakresu modernizacji lub cyfryzacji EGİB

	stan na 31.12.2017 r.	stan na 30.06.2021 r.
Miasta npp. /N=60/		
brak etatów	18,3%	18,3%
poniżej 2 etatów	10,0%	10,0%
od 2 do 5	25,0%	23,3%
od 5 do 10	25,0%	26,7%
10 etatów i powyżej	21,7%	21,7%
Powiaty /N=285/		
brak etatów	15,8%	14,0%
poniżej 2 etatów	10,2%	11,2%
od 2 do 5	30,5%	29,1%
od 5 do 10	24,9%	27,5%
10 etatów i powyżej	18,6%	18,2%
Ogółem /N=345/		
brak etatów	16,2%	14,8%
poniżej 2 etatów	10,1%	11,0%
od 2 do 5	29,6%	28,2%
od 5 do 10	24,9%	27,2%
10 etatów i powyżej	19,2%	18,8%

Wykres nr 34

Odsetek urzędów w podziale na liczbę etatów z przypisanym wykonywaniem czynności z zakresu modernizacji lub cyfryzacji EGiB (stan na 30.06.2021 r.)



2.15. Rozpatrywanie wniosków z przekroczeniem 30-dniowego terminu wynikającego z przepisu § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB o aktualizację zasobów na podstawie dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych w latach 2017–2021 (I półrocze)

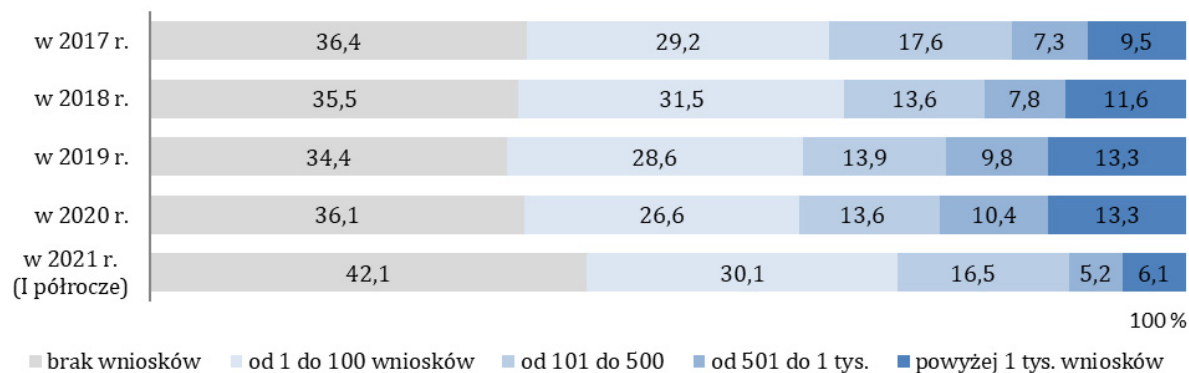
Tabela nr 35

Liczba urzędów w podziale na liczbę przypadków rozpatrzenia wniosków z przekroczeniem 30-dniowego terminu

	w 2017 r.	w 2018 r.	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r. (I półrocze)
Miasta npp. /N=61/					
brak opóźnionych wniosków	29	27	25	26	33
od 1 do 100 wniosków	17	17	18	17	14
od 101 do 500	8	7	6	4	7
od 501 do 1 tys.	3	3	3	5	4
powyżej 1 tys. wniosków	4	7	9	9	3
Powiaty /N=285/					
brak opóźnionych wniosków	97	96	94	99	113
od 1 do 100 wniosków	84	92	81	75	90
od 101 do 500	53	40	42	43	50
od 501 do 1 tys.	22	24	31	31	14
powyżej 1 tys. wniosków	29	33	37	37	18
Ogółem /N=346/					
brak opóźnionych wniosków	126	123	119	125	146
od 1 do 100 wniosków	101	109	99	92	104
od 101 do 500	61	47	48	47	57
od 501 do 1 tys.	25	27	34	36	18
powyżej 1 tys. wniosków	33	40	46	46	21

Wykres nr 32

Odsetek urzędów w podziale na udział procentowy wniosków (ogółem) rozpatrzonych z przekroczeniem 30-dniowego terminu w latach 2017–2021 (I półrocze)



6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
11. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
12. Senacka Komisja Infrastruktury
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Minister Rozwoju i Technologii
15. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
16. Minister Sprawiedliwości
17. Minister Cyfryzacji
18. Minister Finansów
19. Główny Geodeta Kraju
20. Wojewodowie
21. Marszałkowie województw
22. Starostowie powiatów (w wersji elektronicznej)

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister
Rozwoju i Technologii

Data: 05 maja 2022 r.

Znak sprawy: DKT-IV.0814.7.2022

Pan
Marian Banaś

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli P/21/027: „Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków na szczeblu powiatowym”.

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaniem ww. *Informacji o wynikach kontroli*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

Nie negując szczegółowych ustaleń Izby w przedmiocie kontroli, pragnę jednak zwrócić uwagę na następujące kwestie dotyczące sformułowanych w wyniku kontroli wniosków:

- 1. Wniosek o wystąpienie na podstawie przepisu art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej z inicjatywą opracowania Rządowego Programu określającego zasady i kierunki działania organów SGiK realizujących politykę państwa w obszarze prowadzenia EGİB. W szczególności określającego etapy i terminy zakończenia realizacji zadań z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGİB na szczeblu powiatowym, koszty pozyskania danych EGİB niezbędnych do zapewnienia wymaganej jakości i zupełności bazy EGİB i źródła ich finansowania oraz sposoby i formę sprawozdawczości i ewaluacji zadań wykonywanych w ramach przedmiotowego programu.***

W odniesieniu do powyższego zalecenia wskazać należy, że w katalogu zadań przypisanych Głównemu Geodecie Kraju w art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 623

i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990) znajduje się między innymi w pkt 17 zadanie opracowywania i przedkładania 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 ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości)**, tworzenia baz danych obiektów topograficznych i ogólnogeograficznych wraz z numerycznymi modelami rzeźby terenu, opracowań tematycznych i specjalnych, zobrazowań lotniczych i satelitarnych oraz ortofotomapy i numerycznego modelu terenu. Ze względu na specjalistyczny charakter materii oraz zapewniony dostęp do informacji i danych będących w dyspozycji innych organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej niezbędnych chociażby do rzetelnego zdiagnozowania stanu faktycznego i określenia potrzeb finansowych i organizacyjnych, ustawodawca zdecydował o powierzeniu ww. zadania centralnemu organowi administracji rządowej. Niemniej ustawa przewiduje w ramach opisanego powyżej zadania decyzyjną i rozstrzygającą rolę ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, od którego zależy, czy opracowany przez Głównego Geodetę Kraju projekt rządowego programu zostanie przedłożony Radzie Ministrów.

Mając na względzie wyniki przedmiotowej kontroli i zakres ujawnionych nieprawidłowości, Główny Geodeta Kraju zostanie zobowiązany do realizacji niepodjętego dotychczas zadania wynikającego z art. 7a ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

2. ***Wniosek o podjęcie działań mających na celu wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w sprawie określenia szczegółowych kompetencji nadzorczych wojewody zarówno, jako organu SGIK (niezależnie od kompetencji działających pod jego zwierzchnictwem WINGiK), jak również, jako organu administracji rządowej w województwie, do którego kompetencji należy nadzór nad wykonywaniem przez starostów obowiązków ustawowych, oraz do którego kompetencji należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. W szczególności określenia kompetencji nadzorczych wojewody nad zapewnieniem przez starostów jakości, aktualności i zupełności danych EGiB.***

Przedmiotowy wniosek jest oczekiwaniem podjęcia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa poważnych

zmian o charakterze ustrojowym. Należy podkreślić, że zakres wnioskowanych przez NIK zmian wykracza daleko poza kwestie związane z jakością ewidencji gruntów i budynków oraz jej modernizacją. Ewentualna inicjatywa legislacyjna w takim zakresie, jak wskazano we wniosku, oznacza bowiem modyfikację ustalonych dotychczas zasad sprawowania władzy publicznej w państwie poprzez wprowadzenie nowych mechanizmów nadzorczych przysługujących władzy wykonawczej nad organami jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że ewentualne zmiany w takim zakresie będą miały wpływ na nadzór nad realizacją zadań przez samorząd terytorialny we wszystkich innych obszarach, a nie jedynie w odniesieniu do spraw geodezji i kartografii. Oczekiwanie zainicjowania przez Ministra Rozwoju i Technologii tak daleko idących zmian systemowych w ustawach ustrojowych, w kontekście ustaleń kontroli dotyczących stanu cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków, budzi uzasadnione wątpliwości. Zwłaszcza, że próba ingerencji w opisywany obszar funkcjonowania państwa może wywołać zastrzeżenia ze strony ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Mając zatem na uwadze zakres, jak również charakter tego wniosku NIK, jego ewentualnym adresatem powinien być Prezes Rady Ministrów.

3. Wniosek o podjęcie działań legislacyjnych w celu określenia zasad i procedur udzielania wsparcia merytorycznego przez GGK wojewodom, przy wykonywaniu przez wojewodów nadzoru nad działalnością starostów w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie Pgik.

Analiza treści Informacji o wynikach kontroli nie pozwala na ustalenie, co legło u podstaw skonstruowania tego wniosku. Informacja nie zawiera bowiem zastrzeżeń dotyczących niedostatecznego przygotowania merytorycznego osób piastujących stanowiska wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (przy pomocy których wojewoda wykonuje zadania organu służby geodezyjnej i kartograficznej), czy też pracowników inspekcji. W przedmiotowym dokumencie brak jest również uwag odnoszących się do niedostatecznego wsparcia merytorycznego organów szczebla wojewódzkiego ze strony organu centralnego, czy też zupełnego braku takiego wsparcia. W konsekwencji nie wiadomo, czy ewentualne działania faktycznie wymagają interwencji legislacyjnej i w jakim zakresie powinna być ona podjęta.

Powyższe, przy lakonicznie i ogólnikowo sformułowanym wniosku, uniemożliwia w zasadzie odczytanie faktycznej intencji NIK. W związku z powyższym, poddaję pod rozagę doprecyzowanie przez Izbę analizowanego wniosku, gdyż obecnie trudno ustalić cel przyszłej interwencji legislacyjnej, a przez to określić właściwe i adekwatne narzędzia do jego realizacji.

4. Wniosek o podjęcie działań mających na celu dokonanie zmiany Statutu GUGiK poprzez wprowadzenie do struktury organizacyjnej tego urzędu Departamentu Prawno-Legislacyjnego.

Na wstępie należy podkreślić, że wniosek ten pozostaje w zasadzie bez związku z celem głównym i celami szczegółowymi kontroli. Jego ewentualna realizacja nie wpłynie również w żaden sposób na poprawę w obszarze będącym przedmiotem kontroli. Zmiana struktury organizacyjnej urzędu obsługującego organ centralny polegająca na utworzeniu komórki organizacyjnej (Departamentu Prawno-Legislacyjnego) do realizacji zadań o charakterze epizodycznym wydaje się nie mieć racjonalnego uzasadnienia. Zasadą wynikającą z ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2021 r. poz. 178, z późn. zm.) oraz Regulaminu pracy Rady Ministrów jest opracowywanie, prowadzenie procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektów dokumentów rządowych przez członków Rady Ministrów. Przywołane akty prawne dopuszczają możliwość powierzenia realizacji części lub wszystkich tych zadań innym podmiotom na podstawie stosownych upoważnień, jednak są to sytuacje o charakterze epizodycznym i okresowym – nie stanowią zadania ustawowego przypisanego organom centralnym nadzorowanym lub podległym członkom Rady Ministrów.

Decyzja o scedowaniu przez członka Rady Ministrów wycinka swych zadań na podległy lub nadzorowany organ wymaga pewności, że organ ten dysponuje potencjałem dającym gwarancję zrealizowania powierzonych zadań w sposób terminowy i poprawny merytorycznie. Udzielenie upoważnienia Głównemu Godecie Kraju do opracowania projektu rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, przeprowadzenia procesu jego uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych wynikało (tak samo jak w przypadku wszystkich innych upoważnień udzielonych w kontrolowanym okresie) z wyraźnego wniosku tego organu o udzielenie mu takiego upoważnienia oraz zapewnień o posiadaniu odpowiedniego potencjału kadrowego gwarantującego wykonanie zadania w sposób sprawny i w zgodzie z obowiązującymi procedurami.

Potwierdzeniem braku zasadności tworzenia stałej komórki organizacyjnej dedykowanej prowadzeniu procesów legislacyjnych jest odejście obecnie przez Ministra Rozwoju i Technologii od cedowania kompetencji w tym zakresie na organy centralne. Nie wyklucza to oczywiście możliwości udzielenia upoważnienia w przypadku konkretnych projektów aktów prawnych, w sytuacji gdy dany organ centralny będzie dysponował zapleczem umożliwiającym realizację takich zadań. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że sprawną obsługę zadania

o charakterze ekstraordynaryjnym można zapewnić w ramach dostępnej struktury organizacyjnej – stosując efektywne metody zarządzania organizacją.

Kolejną istotną kwestią, którą należy mieć również na względzie w kontekście tworzenia nowych komórek organizacyjnych w strukturach urzędów obsługujących organy centralne jest konieczność zapewnienia obsady kadrowej takich komórek. W tym miejscu warto podkreślić, że do 2017 r. w strukturze GUGiK funkcjonował Departament Prawno-Legislacyjny, który na wniosek ówczesnego Głównego Geodety Kraju (pismo znak PL.0101.25.2017 z dnia 19 października 2017 r.) został zlikwidowany w ramach racjonalizacji organizacji tego urzędu. Zaproponowana wówczas przez Głównego Geodetę Kraju zmodyfikowana struktura organizacyjna przewidywała bowiem utworzenie Biura Dyrektora Generalnego, które przejęło, między innymi, realizację zadań z zakresu legislacji i obsługi prawnej urzędu.

Warto zaznaczyć, że Główny Geodeta Kraju, jak każdy centralny organ administracji rządowej wyspecjalizowany w danej dziedzinie, czynnie uczestniczy w procesach legislacyjnych projektów aktów prawnych dotyczących zagadnień z zakresu jego właściwości. Niemniej od jego uczestnictwa w tych procesach oczekuje się, co do zasady, wsparcia w zakresie merytorycznym na poziomie eksperckim a nie koordynacji prac legislacyjnych.

Mając powyższe na uwadze wskazuję, że decyzje co do struktury organizacyjnej urzędów obsługujących organy podległe i nadzorowane przez ministrów, powinny zostać pozostawione właściwym ministrom.

Z wyrazami szacunku

Waldemar Buda

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KIN.430.011.2021

Warszawa, 25 maja 2022 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli „Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym”.

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii wyrażonego w piśmie z 5 maja 2022 r.

W zajęтым stanowisku Pan Minister przyjął przedstawione przez NIK ustalenia i ocenę prowadzonej na szczeblu powiatowym cyfryzacji i modernizacji ewidencji gruntów i budynków (EGiB).

Jednocześnie Pan Minister stwierdził, że ewentualnym adresatem wniosku o podjęcie działań mających na celu określenie szczegółowych kompetencji nadzorczych wojewody powinien być Prezes Rady Ministrów oraz, że zmiany w zasadach sprawowania nadzoru przez wojewodów będą miały wpływ na wszystkie obszary realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto wniosek dotyczący określenia zasad i procedur udzielania przez Głównego Geodetę Kraju (GGK) wsparcia merytorycznego wojewodom został uznany przez Pana Ministra za nieuzasadniony, lakoniczny i ogólnikowo sformułowany.

Odnosząc się do zaprezentowanego stanowiska zwracam uwagę na fakt, że wnioski zostały celowo skierowane do Ministra Rozwoju i Technologii, jako obowiązującego do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, np. mając na względzie wyniki przedmiotowej kontroli i zakres ujawnionych nieprawidłowości. Ponadto zakres wnioskowanych przez NIK zmian nie wykracza poza kwestie związane z prowadzeniem EGiB, a ewentualne doprecyzowanie w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne² kompetencji nadzorczych wojewody w obszarze prowadzenia EGiB przez starostów, nie oznacza obligatoryjnej zmiany sposobu prowadzenia nadzoru nad realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w pozostałych obszarach ich działalności.

W Informacji wskazano, że to wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, który kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy. Takich uprawnień nie posiada GGK, który nie jest konstytucyjnie umocowany do nadzorowania działalności organów samorządu terytorialnego. Proponowana przez NIK zmiana w systemie nadzoru nad wykonywaniem zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w obszarze EGiB ma na celu zapewnienie właściwego oraz skutecznego nadzoru i koordynacji działań organów samorządowych zobowiązanych do prowadzenia EGiB, w tym do cyfryzacji i modernizacji tej ewidencji.

Należy zauważyć, że wnioski pokontrolne NIK mogą dotyczyć zagadnień związanych z funkcjonowaniem konkretnego skontrolowanego podmiotu, a także mogą mieć charakter szerszy, systemowy, jednak również wtedy nie ulega zmianie ich charakter – nie są one wiążące dla ich adresatów. Decyzję o uwzględnieniu wniosku muszą podjąć właściwe organy. Pan Minister był uprzejmy przeanalizować już zasadność wprowadzenia proponowanych zmian w statucie Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, uznając przy tym, że wsparcie prawno-legislacyjne GGK mogą zapewnić właściwe komórki organizacyjne i zasoby kadrowe ministerstwa, którym kieruje.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623

² Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś