



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.005.01.2020

Pan Piotr Bąk
Starosta Powiatu Tatrzańskiego
34-500 Zakopane
ul. Chramcówki 15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/20/003/KIN Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków w wybranych powiatach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zakopanem (dalej: starostwo) 34-500 Zakopane, ul. Chramcówki 15
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Bąk – Starosta Powiatu Tatrzańskiego (dalej: Starosta). (akta kontroli str. 311-312)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Stan cyfryzacji zasobu; 2. Organizacja procesu zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w systemie teleinformatycznym.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2020
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	1. Witold Olczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/71/2020 z 27 października 2020 r.; 2. Maciej Mierzejewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/77/2020 z 30 listopada 2020 r.; 3. Adam Owsianik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/78/2020 z 1 grudnia 2020 r.; (akta kontroli str.1, 320-321)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta Powiatu Tatrzańskiego w wymaganych terminach nie dokonał pełnej cyfryzacji i modernizacji zasobu ewidencji gruntów i budynków³ (dalej: EGiB) Powiatu Tatrzańskiego. Starosta nie sporządził także projektu realizacji modernizacji EGiB, ograniczając się do oszacowania kosztów modernizacji obrębów wiejskich, co do których nigdy nie były prowadzone żadne działania modernizacyjne.

W przypadku 15 z 24 obrębów wiejskich powiatu Starosta nie wypełnił obowiązku utworzenia do 31 grudnia 2016 r. bazy danych EGiB⁴.

Ponadto koncentrując swoje działania na aktualizacji danych cyfrowych związanych z realizacją bieżących spraw klientów, nie wykonywał obowiązku weryfikacji posiadanego zasobu EGiB, wynikającego z przepisów § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia w sprawie EGiB. Starosta spodziewając się zmiany regulacji prawnych dotyczących państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: pzgiK), nie prowadził działań dostosowujących do obowiązujących norm bazy danych EGiB obrębów zmodernizowanych do 2016 r.

W efekcie nieprawidłowo przygotowanego przez Starostę i nieskutecznie realizowanego procesu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB, w okresie objętym kontrolą dane tylko jednego, spośród 123 obrębów geodezyjnych powiatu, były zgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB.

Starosta działając nierzetelnie, przekazał w 2019 r. i w 2020 r. do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: WINGiK) sprawozdania, które zawierały nieaktualne dane o stanie modernizacji obrębów w powiecie.

Starosta będąc zobowiązanym od 2014 r.⁵ do udostępniania Zintegrowanemu Systemowi Informacji o Nieruchomościach (dalej: ZSiN) danych z EGiB w postaci elektronicznej, w formacie GML, nie zapewnił w okresie objętym kontrolą, aby opracowania geodezyjne były przekazywane przez wykonawców świadczących usługi na rzecz starostwa, wyłącznie w formacie GML. W efekcie w starostwie niezbędne było przeprowadzanie konwersji otrzymanych opracowań na format GML, co skutkowało wzrostem ryzyka powstania błędów krytycznych uniemożliwiających skuteczne zasilenie ZSiN danymi z EGiB starostwa.

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

³ Na podstawie przepisu art. 7d pkt 1) lit. a, tiret pierwszy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U.2020.2052), dalej: uPGiK, do zadań starosty należy w szczególności prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków, w tym bazy danych EGiB – założonej i prowadzonej w systemie teleinformatycznym obejmującej zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej.

⁴ Co stanowiło naruszenie przepisu § 80 ust. 1 pkt. 3 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. 2019 r. poz. 393) zwanego dalej: rozporządzenie w sprawie EGiB.

⁵ Na podstawie przepisu § 51 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EGiB.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Stan cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków.

Do zadań starosty związanych z prowadzeniem EGiB, określonych w § 44 rozporządzenia w sprawie EGiB, należało w szczególności utrzymywanie systemu teleinformatycznego, zapewniającego odpowiednio zabezpieczone przechowywanie danych i ich aktualizację, udostępnianie oraz wspólne korzystanie z danych na zasadach określonych w przepisach o infrastrukturze informacji przestrzennej, 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, utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dokumentami i materiałami źródłowymi oraz okresowa weryfikacja danych ewidencyjnych, lub modernizacja ewidencji.

Powiat Tatrzański został podzielony na 123 obręby geodezyjne, w tym 99 obrębów miejskich (miasto Zakopane) i 24 obręby wiejskie. Powierzchnia geodezyjna wynosiła 47 165 ha, w tym w obszarze miejskim 8 426 ha i w obszarze wiejskim 38 739 ha. Liczba działek ewidencyjnych wg stanu na 31 grudnia 2019 r. wynosiła 211 109, w tym 29 848 działek w obszarze miejskim i 181 261 działek w obszarze wiejskim⁷.

Starosta nie sporządził projektu przeprowadzenia pełnej modernizacji wszystkich obrębów w Powiecie Tatrzańskim. Oszacował jedynie koszt wykonania modernizacji EGiB w niezmodernizowanych obrębach, który przy założeniu cen rynkowych wg stanu na 24 listopada 2020 r., oszacowano na 10 929 tys. zł.

Sposób zakładania i prowadzenia EGiB oraz szczegółowy zakres informacji objętych tą ewidencją określały przepisy wielokrotnie nowelizowanego rozporządzenia w sprawie EGiB. Do stycznia 2016 r.⁸ na obszarze Powiatu Tatrzańskiego baza EGiB w pełnej treści (część opisowa i graficzna) została zinformatywowana w 108 obrębach ewidencyjnych (wszystkie 99 obrębów miejskich – miasto Zakopane i 9 obrębów wiejskich⁹). W pozostałych obrębach wiejskich część opisową bazy EGiB prowadzono w formie zinformatywnej, natomiast część graficzną (mapy ewidencyjne) prowadzono w formie analogowej lub hybrydowej – na rastrach map ewidencyjnych w podziale na arkusze.

Przepisy rozporządzenia zmieniającego, które weszły w życie w styczniu 2016 r., rozszerzyły zakres informacji (danych) objętych EGiB¹⁰. Od stycznia 2016 r. dane w bazie EGiB tylko jednego z dotychczas zmodernizowanych obrębów - Gliczarów Górny w jednostce ewidencyjnej Biały Dunajec, były zgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dane na podstawie corocznego Sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji GUGiK-3.00

⁸ Data wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 2109), dalej: rozporządzenie zmieniające.

⁹ Kościelisko, Butorów 1, Butorów 2, Murzasichle, Małe Ciche, Ząb, Bustryk, Bialka Tatrzańska, Gliczarów Górny. Modernizacja 99 obrębów miejskich została przeprowadzona do końca 1997 r., a modernizację wybranych obrębów w obszarach wiejskich zakończono w latach 2014 – 2016 (2 obręby w 2014 r., 6 obrębów w 2015 r. i jeden w 2016 r.)

¹⁰ W szczególności rozszerzono wymaganą liczbę atrybutów wymaganych w bazie EGiB.

Zdaniem Starosty doprowadzenie stanu bazy EGiB w zmodernizowanych obrębach do obowiązującego stanu prawnego, wymagałoby przeprowadzenia następujących działań:

- 99 obrębów w jednostce ewidencyjnej Zakopane należy uzupełnić o atrybuty opisowe do wszystkich punktów granicznych. Szacowany procentowy udział punktów granicznych przeznaczonych do aktualizacji wynosi 70%;
- w obrębach: Mała Ciche, Murzasichle należy zaktualizować atrybuty opisowe dotyczące budynków – zgodnie z minimalnymi wymaganiami z rozporządzenia w sprawie EGiB (szacowany procentowy udział budynków przeznaczonych do aktualizacji – ok. 90% w odniesieniu do wszystkich budynków ujawnionych w bazie).
- w obrębach: Mała Ciche, Murzasichle, Ząb, Bustryk, Kościelisko, Butorów 1, Butorów 2, Białka Tatrzańska należy zaktualizować wartości atrybutów opisowych punktów granicznych (np. dawne oznaczenie atrybutu ZRD - źródło danych o punkcie, w przypadku punktów granicznych ustalonych w trybie § 39 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EGiB, należy zmienić z wartości = 1 na wartość = 9). Szacowany procentowy udział punktów granicznych przeznaczonych do aktualizacji wynosi 70%.

(akta kontroli str. 43-63, 66-67, 185-188, 461-469)

Starosta stosownie do przepisu § 80 ust. 1 pkt 3, lit. a i b rozporządzenia w sprawie EGiB nie opracował z informatyzowanej mapy zasadniczej o pełnej treści dla całej powierzchni powiatu w terminie do 31 grudnia 2016 r., ale zgodnie z przepisem art. 53b ust. 2 uPGiK¹¹ do 31 grudnia 2023 r. mapa zasadnicza może być prowadzona w formie mapy wektorowej, albo rastrowej uzupełnianej danymi wektorowymi¹². Zdaniem Starosty pełne dostosowanie mapy zasadniczej do wymogów wynikających z obowiązujących przepisów wymagałoby przeprowadzenia analogicznych działań, jak w przypadku modernizacji bazy EGiB. W Powiecie Tatrzańskim dla 108 obrębów (99 miejskich – miasto Zakopane i 9 wiejskich), utworzono *Mapę ewidencyjną obiektową* zgodną z normami rozporządzenia w sprawie EGiB w brzmieniu obowiązującym do stycznia 2016 r. Dla pozostałych 15 obrębów wiejskich, w okresie objętym kontrolą, stosowano mapę rastrową, która powstała z zeskanowania starych map papierowych (w większości jeszcze z czasów zaboru austriackiego), które były sporządzane jedynie w skali 1:2880 i 1:2000.

Wg stanu na 18 grudnia 2020 r. Starosta przeprowadzał modernizację zasobów EGiB dwóch dotychczas niezmodernizowanych obrębów wiejskich (Witów i Suche). Drugi etap prac (z trzech) dotyczący obrębu Witów odebrano 2 listopada 2020 r., a pierwszy etap prac (z trzech) dotyczący obrębu Suche odebrano 3 grudnia 2020 r.¹³

(akta kontroli str. 43-63, 66-70, 185, 322-327, 349, 414-440, 448-449, 461-469)

Oględziny rejestru EGiB, przeprowadzonych dla losowo wybranych dziewięciu działek z obrębów wiejskich (ośmiu z obrębów dotychczas zmodernizowanych i jednej z obrębu niezmodernizowanego) wykazały, że dane umieszczone w EGiB prowadzone były w postaci cyfrowej i były kompletne w zakresie określonym przepisami §§ 10, 11 i 12 rozporządzenia w sprawie EGiB.

(akta kontroli str. 190-310)

¹¹ W brzmieniu obowiązującym od 8 sierpnia 2017 r., wprowadzonym ustawą o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2017.1509).

¹² W przypadku w przypadku nieutworzenia baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2, 3, 10 i 12 uPGiK.

¹³ Zakończenie modernizacji obrębu Witów zaplanowano do 22 grudnia 2020 r., a obrębu Suche do 5 października 2021 r.

Oględziny rejestru EGiB obrębu Zakopane wykazały, że opisu atrybutu ZRD¹⁴ nie zawierało 90% punktów granicznych tego obrębu. Szczegółowe badanie rejestru EGiB losowo wybranych czterech działek ewidencyjnych obrębu Zakopane wykazało, że atrybuty ZRD, BPP i STB¹⁵ nie były uzupełnione w trzech przypadkach, a w jednym uzupełnione. Oględziny rejestru EGiB losowo wybranych 9 budynków na 9 działkach zmodernizowanych obrębów wiejskich wykazały, że atrybuty opisowe badanych budynków uwzględniały od 12 do 17 cech spośród 71 cech, możliwych do wprowadzenia w systemie TurboEWID w wersji 9.2¹⁶. Oględziny atrybutów opisowych punktów granicznych wykazały, że wartości atrybutu ZDR prezentowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB, natomiast wartości atrybutu BPP były zapisywane w dwojaki sposób¹⁷ (albo jako błąd położenia punktu granicznego względem dowolnej osnowy, albo jako błąd położenia punktu granicznego względem osnowy geodezyjnej 1 klasy). W zakresie danych dotyczących klaso-użytków w obrębie 002 Zakopane (dz. ewid. nr 79/5) stwierdzono rozbieżności dotyczące oznaczenia klaso-użytku. W części opisowej występował on jako grunty rolne zabudowane, a w części graficznej jako tereny mieszkaniowe.

Oględziny części graficznej 15 niezmodernizowanych obrębów wiejskich potwierdziły prowadzenie mapy w formie cyfrowej. Mapa cyfrowa została utworzona w latach 2015-2016 w drodze skanowania analogowych map ewidencyjnych, prowadzonych w skali 1:2880 (12 obrębów) i w skali 1:2000 (3 obręby). Powyższe mapy (tzw. LPIS – System identyfikacji działek rolnych) mogą być wykorzystywane tylko do przybliżonej identyfikacji i lokalizacji przestrzennej nieruchomości oraz oszacowania jej powierzchni. Dane te nie były jednak danymi EGiB w rozumieniu obowiązujących w okresie kontroli, przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB.

(akta kontroli str. 70, 322-327)

Starosta nie finansował modernizacji EGiB ze środków własnych powiatu i zakładał finansowanie tych zadań wyłącznie ze środków unijnych i dotacji z budżetu państwa (ze środków Wojewody Małopolskiego i Głównego Geodety Kraju). Jedynie w nieznacznym zakresie Starosta przewidywał finansowanie ze środków własnych wymaganego wkładu własnego w przypadku projektów objętych Regionalnymi Programami Operacyjnymi na lata 2014-2020 (dalej: RPO). Ponadto prowadzone były rozmowy Starosty z przedstawicielami lokalnych samorządów gminnymi na temat pozyskania części środków finansowych od tych ostatnich. Powiat Tatrzański uczestniczył w projekcie Regionalnego Programu Operacyjnego. W ramach realizacji tego projektu prowadzono modernizację EGiB obrębu Witów w jednostce ewidencyjnej Kościelisko oraz obrębu Suche w jednostce ewidencyjnej Poronin. Przewidywany termin zakończenia modernizacji obrębu Witów to koniec marca 2021 r., a obrębu Suche to październik 2021 r. Koszt modernizacji ww. obrębów to 1 992,6 tys. zł brutto (w tym Witów – 1 414,5 tys. zł i Suche - 578,1 tys. zł), a źródłem finansowania były środki pochodzące z funduszy unijnych¹⁸ oraz wkład własny powiatu na poziomie 10%. Środki na wkład własny Starosta pozyskał z dotacji rozdysponowanej przez Wojewodę Małopolskiego na 2021 r. Ponadto w październiku 2020 r. Starosta Tatrzański otrzymał od Wojewody Małopolskiego dotację celową w wysokości 100 tys. zł z przeznaczeniem na dalsze modernizacje

¹⁴ ZRD – źródło danych o położeniu

¹⁵ BPP – błąd położenia punktu granicznego; STB – kod stabilizacyjny.

¹⁶ System informatyczny wykorzystywany w starostwie do prowadzenia baz danych ewidencji gruntów i budynków, w formie aplikacji desktopowej działającej w technologii klient-serwer, opartej o system zarządzania bazą danych firmy Oracle.

¹⁷ Przy wykorzystaniu różnych definicji tego atrybutu obowiązujących wg stanu prawnego przed i po 2014 r.

¹⁸ Os 2 – Cyfrowa Małopolska, Działanie 2.1 E-administracja i otwarte zasoby w Poddziałaniu 2.1.4 E-usługi w informacji przestrzennej w Powiecie Tatrzańskim

EGiB. Środki te były przeznaczone na częściową modernizację (dostosowanie danych dotyczących budynków do obecnie obowiązujących przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB). Prace były w trakcie realizacji.

Starosta Tatrzański zwracał się do Małopolskiego WINGiK o przyznanie dotacji celowej w kwocie 300 tys. zł na 2021 r. na aktualizację EGiB w obrębach Bukowina Tatrzańska, Biały Dunajec i Dzianisz. Decyzją Wojewody przydzielono dotację celową w wysokości 120 tys. zł. Przy założeniu dofinansowania tych zadań przez samorządy gminne, Starosta założył, że uda się przeprowadzić fragmentaryczną aktualizację EGiB, co jednak będzie skutkowało poprawą jakości EGiB i przybliży cel realizacji modernizacji na obszarze całych ww. obrębów. Starosta prowadził także rozmowy z wójtami gmin leżących w obszarze Powiatu Tatrzańskiego dotyczące współfinansowania części działań związanych z aktualizacją EGiB.

Uzyskiwane wpływy z udostępniania danych z pzgik nie pokrywały w pełni potrzeb finansowych Starosty związanych z kosztami utrzymania aktualności danych¹⁹ w EGiB, a także były niewystarczające na finansowanie ze środków powiatu działań w zakresie modernizacji dalszych obrębów. Budowa systemu informatycznego i modernizacja danych EGiB oparta była wyłącznie o środki z RPO i z dotacji.

(akta kontroli str. 43-63, 176-177, 185-189, 453-459)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dla 15 z 24 obrębów wiejskich Starosta do 31 grudnia 2016 r. nie utworzył bazy danych EGiB dotyczącej terenów wiejskich do czego był zobowiązany przepisami § 80 ust. 1 pkt. 3 lit. b rozporządzenia w sprawie EGiB.

Starosta wyjaśnił m.in., że na przeszkodzie w zmodernizowaniu wszystkich obrębów stoją przede wszystkim braki środków finansowych oraz, że nie przewiduje finansowania z budżetu powiatu modernizacji EGiB, które należą do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Finansowanie tych zadań, zdaniem Starosty, winno wynikać z dotacji celowych z budżetu państwa. Dochody Powiatu Tatrzańskiego pochodzące z udostępniania danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie pokrywają kosztów prowadzenia i aktualizacji bazy danych EGiB.

NIK nie podziela argumentów Starosty mając na względzie obowiązujące w okresie kontroli przepisy art. 7d pkt 1 lit. a) uPGiK i §§ 44 pkt 8 i 55 pkt 1 rozporządzenia w sprawie EGiB ustanawiające starostę odpowiedzialnym za prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków oraz utworzenie bazy danych EGiB zgodnie z przepisami tego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 68-70, 185-188, 448-449)

2. Starosta do stycznia 2016 r. zmodernizował zasoby EGiB 108 obrębów. Po wejściu w życie przepisów rozporządzenia zmieniającego (od stycznia 2016 r.) zasoby EGiB tylko jednego obrębu w starostwie były zgodne z obowiązującymi przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB. Starosta w okresie objętym kontrolą nie podjął działań (w zakresie planowania i realizacji), o których stanowi przepis § 55 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie EGiB, celem dostosowania zawartości wymaganych atrybutów w bazie EGiB, w zmodernizowanych obrębach. W efekcie nie została przeprowadzona, zgodna z obowiązującymi normami, modernizacja zasobów EGiB 99 obrębów miejskich i 8 obrębów wiejskich (zmodernizowanych do 2016 r.).

¹⁹ W szczególności: kosztów pracowniczych, kosztów obsługi informatycznej (utrzymania systemu TurboEwid), kosztów materiałowych (papier, korespondencja).

Starosta wyjaśnił m.in., że *głównym celem jest zmodernizowanie pozostałych, niezmodernizowanych dotychczas, 13 obrębów wiejskich i w pierwszej kolejności przeznacza oraz planuje przeznaczać środki finansowe na modernizację tych obrębów. Dopiero następnie będą podejmowane dalsze działania mające na celu dostosowanie zmodernizowanych obrębów ewidencyjnych do zgodności z obowiązującymi przepisami.* Wyjaśnił ponadto, że *przygotowywana jest nowelizacja przepisów rozporządzenia, mająca wejść w życie w 2021 r. wprowadzająca istotne zmiany w zakresie rodzaju informacji gromadzonych w bazie EGiB. W związku z brakiem projektu rozporządzenia, nie można przewidzieć zakresu zmian legislacyjnych w aktach prawnych i trudno oszacować koszty jakie należałoby ponieść, aby dostosować obecny stan ewidencji do zgodności z mającymi obowiązywać od 2021 r. przepisami.* Starosta wyjaśnił ponadto, że *z punktu widzenia właścicieli działek, organów podatkowych, architektów, urbanistów i innych użytkowników rejestru ewidencji gruntów, wartości opisowe punktów granicznych, które najczęściej powodują brak zgodności z przepisami prawa, nie stanowią przeszkody do pełnego korzystania z danych ewidencyjnych, w celu załatwienia indywidualnych spraw administracyjnych, sądowych lub dotyczących umów cywilnoprawnych. Doprowadzenie obrębów zmodernizowanych w przeszłości do pełnej zgodności z obowiązującymi przepisami, jest również ważne, jednakże traktowane w obecnej chwili drugorzędnie.*

NIK zauważa, że zmiana przepisów w sprawie zawartości bazy EGiB nastąpiła w 2016 r., a do zadań Starosty związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków należy podejmowanie działań w celu realizowania zadań wynikających z obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 350-351, 460)

3. Starosta w okresie objętym kontrolą nie sporządził projektu modernizacji EGiB, o którym stanowi przepis § 57 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Starosta wyjaśnił m.in., że *nie sporządził dokumentu przedstawiającego plan przeprowadzenia pełnej modernizacji wszystkich obrębów, co nie oznacza, że planowanie przyszłych modernizacji nie jest tematem analiz i planów.*

Zdaniem NIK nieopracowanie projektu modernizacji oznacza niewypełnienie przez Starostę obowiązku wynikającego z ww. przepisu rozporządzenia w sprawie EGiB. Zestawienie tabelaryczne szacunkowych kosztów przeprowadzenia modernizacji w wybranych obrębach, wg cen z 24 listopada 2020 r., sporządzone jako załącznik do wyjaśnień złożonych w toku kontroli, nie stanowi projektu modernizacji EGiB, który Starosta powinien opracować dla wszystkich albo dla części obrębów.

(akta kontroli str. 185-188)

4. Starosta w okresie objętym kontrolą przekazywał corocznie do Małopolskiego WINGiK sprawozdania GUGiK 3.00²⁰ wg stanu na 31 grudnia 2018 r i na 31 grudnia 2019 r., które zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym o liczbie zmodernizowanych obrębów. W okresach objętych powyższymi sprawozdaniami na obszarze Starostwa Tatrzańskiego, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB, w pełni zmodernizowany był tylko jeden obręb – Gliczarów Górny o powierzchni 386 ha. Starosta natomiast wykazywał, że zmodernizowanych było 99 obrębów miejskich o powierzchni 8 426 ha i 9 obrębów wiejskich o powierzchni 12 875 ha.

Starosta wyjaśnił, że *„w tabeli GUGiK-3.00 dotyczącej sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji dane zamieszczone w wierszach 62-71 odnoszą się do Modernizacji ewidencji gruntów i budynków przeprowadzonej*

²⁰ Dotyczące Ewidencji Gruntów i Budynków oraz jej modernizacji.

w okresie od 1996 r. do 31 grudnia roku sprawozdawczego. Modernizacja jednostek ewidencyjnych Zakopane była przeprowadzona w latach 1996-1997 w zakresie pozyskania informacji o gruntach oraz w latach 2007-2008 w zakresie pozyskania informacji o budynkach i lokalach. Z kolei obręby wiejskie były modernizowane w latach 2012-2013. Zatem informacje, które zostały przekazane do WINGiK w w/w arkuszu GUGiK-3.00 są w ocenie Starosty Tatrzańskiego poprawne”.

Zdaniem NIK sprawozdanie GUGiK-3.00 sporządzane na koniec danego roku powinno zawierać aktualne dane w zakresie modernizacji bazy EGiB na dzień sporządzenia sprawozdania.

(akta kontroli str. 43-63, 185-188, 444, 460)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie zrealizował pełnej modernizacji bazy EGiB dla wszystkich obrębów powiatu w wymaganych terminach. Niezrealizowanie, a nawet niezaplanowanie tego procesu i ograniczenie się jedynie do sporządzenia szacunkowych kosztów modernizacji części obrębów wiejskich, świadczy o braku rzetelności Starosty w realizowaniu celu, jakim jest pełna cyfryzacja i modernizacja zasobu EGiB. Osiągnięciu tego celu nie sprzyjało przyjęte przez Starostę założenie, dotyczące zaprzestania prowadzenia czynności modernizacyjnych wobec obrębów zmodernizowanych do 2016 r., bierne oczekiwanie na zmianę przepisów prawa, a także finansowanie zadań z zakresu cyfryzacji zasobów EGiB jedynie środkami pochodzącymi z uzyskanych dotacji i dofinansowania UE. Ponadto Starosta działając w sposób nierzetelny, przekazywał Małopolskiemu WINGiK sprawozdania zawierające dane niezgodne ze stanem faktycznym.

OBSZAR

2. Organizacja procesu zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w systemie teleinformatycznym.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Starosta nie sporządził planu przeprowadzenia pełnej modernizacji wszystkich obrębów Powiatu Tatrzańskiego. Prowadził analizy kosztów modernizacji obrębów ewidencyjnych, nie objętych modernizacją do 2016 r. Prowadzone analizy nie dotyczyły konieczności przeprowadzenia aktualizacji uprzednio zmodernizowanych 107 obrębów (99 obrębów w Zakopanem i 8 obrębów wiejskich).

W starostwie nie podejmowano działań dotyczących zawierania porozumień z innymi jednostkami administracji publicznej dotyczących zasobów EGiB, nie powstała też koncepcja wymiany danych z organami prowadzącymi rejestry publiczne w zakresie elektronicznej wymiany danych i aktualizacji danych EGiB.

(akta kontroli str. 43-65, 185-188, 313-314, 448-449, 461-466)

Starosta oszacował²¹ koszt modernizacji dotychczas niemodernizowanych obrębów Powiatu Tatrzańskiego na kwotę 10 929 tys. zł, nie określając czasu niezbędnego do realizacji ich pełnej modernizacji.

(akta kontroli str. 176-177, 185-188, 453-459)

Liczba zgłaszanych prac geodezyjnych i wprowadzanych zmian w bazie danych EGiB utrzymywała się w poszczególnych latach objętych kontrolą na podobnym poziomie. Na stałym poziomie utrzymywał się także poziom zatrudnienia²² w służbie geodezyjnej powiatu. Na zadania związane z cyfryzacją i modernizacją EGiB w latach 2017 – 2020 (III kwartały) wydano kwotę 904 tys. zł²³ (w poszczególnych

²¹ Oszacowanie według cen z rozszereżenia rynkowego z listopada 2020 r.

²² Średni stan zatrudnienia w służbie geodezyjnej powiatu, w etatach wynosił w latach 2017 – 2020 (trzy kwartały) odpowiednio: 21,7, 20,33, 19,8 i 19,7.

²³ Koszty te nie zawierały kosztów osobowych i wynagrodzeń pracowników.

latach: w 2017 r. – 218 tys. zł, 2018 r. – 257 tys. zł, 2019 r. – 127 tys. zł i w 2020 r. (III kwartały) – 304 tys. zł). Natomiast na budowę systemu informatycznego wydano w 2017 r. – 922 tys. zł, w 2018 r. – 1 428 tys. zł, w 2019 r. – 30 tys. zł. W 2020 r. nie ponoszono wydatków w powyższym zakresie. Z udostępniania danych z pzgik uzyskano wpływy w wysokości 1 041 tys. zł w 2017 r. oraz 844 tys. zł w 2020 r. (III kwartały).

(akta kontroli str. 64-65, 176-178, 185-189)

W zakresie modernizacji EGiB wszystkie prace były zlecane podmiotom zewnętrznym, tj. firmom wykonawstwa geodezyjnego mogącym świadczyć takie usługi zgodnie z przepisami uPGiK.

Spośród 123 obrębów modernizacji poddano jedynie 108 obrębów, a 15 obrębów nie zostało zmodernizowanych. Starosta Tatrzański w okresie objętym kontrolą nie dokonywał okresowych weryfikacji zgromadzonych danych w bazie EGiB w zakresie ich zgodności z treścią dokumentów źródłowych i zgodności ze stanem faktycznym.

Do realizacji zadań określonych w § 44 rozporządzenia w sprawie EGiB w starostwie wykorzystywano system TurboEWID w wersji 9.2., który od 2018 r. funkcjonował w oparciu o zintegrowaną bazę danych w zakresie EGiB obsługującą część opisową ewidencji oraz część geometryczną. System ten umożliwiał prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych oraz umożliwiał prowadzenie mapy ewidencyjnej w skali²⁴: 1:500, 1:1000, 1:2000, 1:5000. Do 2018 r. sprawy w starostwie z zakresu EGiB realizowano z wykorzystaniem oprogramowania EwOpis i RejCen zintegrowanym z oprogramowaniem EwMapa. Wykorzystywane w okresie objętym kontrolą NIK systemy posiadały możliwość eksportu danych graficznych i opisowych w formacie GML²⁵ i umożliwiały wymianę danych ewidencyjnych, szczególnie w zakresie wymagań wynikających z §§ 44, 45, 47, 51 i 54-57 rozporządzenia w sprawie EGiB.

W Starostwie Tatrzańskim wymiana danych między bazami danych oraz udostępnianie danych z ewidencji systemom trzecim²⁶ odbywały się drogą elektroniczną w formacie GML, zgodnie ze schematem wynikającym z rozporządzenia w sprawie EGiB. Wykonawcy prac geodezyjnych natomiast, przy opracowywaniu dla starostwa danych geodezyjnych, wykorzystywali najczęściej format KCD. Format GML był wykorzystywany przez wykonawców sporadycznie. W formacie GML było przekazanych do zasobu geodezyjnego przez wykonawców w 2020 r. jedynie 1,5% plików (36 spośród około 2600). System, w którym prowadzony był zasób geodezyjny²⁷ pozwalał na aktualizację baz danych za pomocą plików w formacie GML.

(akta kontroli str. 68-69, 175, 322-327, 349-350, 356)

Wykonawcy przygotowywali pliki zasilające bazę danych EGiB tylko w zakresie konturów budynków i ich atrybutów opisowych. Aktualizacji pozostałych elementów baz danych EGiB, takich jak: punkty graniczne i ich atrybuty opisowe, przebieg granicy działek, powierzchnię działek uzupełniali pracownicy starostwa. Według Geodety Powiatowego rozwiązanie takie pozwalało na pełną kontrolę wprowadzanych zmian do istotnej części operatu ewidencji gruntów i budynków. Przykładowo liczba wprowadzonych zmian w operacie ewidencyjnym (wprowadzenie zarówno zmian przedmiotowych, podmiotowych, jak i przedmiotowo-przedmiotowych, włącznie z aktualizacją Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości),

²⁴ Odpowiadającej skali wynikającej z rozporządzenia EGiB.

²⁵ Format wymagany przez GUGiK przy zasilaniu ZSIN.

²⁶ Innym systemom informatycznym lub teleinformatycznym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

²⁷ EWID 2007 firmy GEOMATYKA-KRAKÓW s.c. z desktopowym interfejsem aplikacyjnym TurboEwid (wersja 9.2) oraz sieciowym interfejsem aplikacyjnym WebEwid.

w 2019 r. wyniosła 8072. W starostwie wprowadzaniem zmian w EGiB zajmowało się 5 osób, zatrudnionych w przeliczeniu na 3,8 etatu.

Badanie Rejestru zmian²⁸ w EGiB dziewięciu losowo wybranych działek wykazało, że zmiany aktualizujące zasoby EGiB tych działek, zgłaszane w okresie objętym kontrolą przez wykonawców prac geodezyjnych, były wprowadzane terminowo.

(akta kontroli str. 68-69, 178, 190-310, 461-469)

Niezmodernizowanie wszystkich obrębów, brak weryfikacji danych w zmodernizowanych obrębach, nieaktualizowanie bazy danych w obrębach już zmodernizowanych, a także dopuszczanie do stosowania przez Wykonawców formatu KCD zamiast GML, spowodowały istotne utrudnienia w zasilaniu bazy ZSIN na poziomie GUGiK. Przekazywane przez Starostę pliki zawierały błędy, które powodowały, że w procesie walidacji danych pliki te były odrzucane. Powodowało to konieczność zasilania bazy ZSIN, po uzgodnieniu z przedstawicielem GUGiK, w formacie SWDE (zamiast GML). Takich zasileń dokonano w okresie objętym kontrolą czterokrotnie (30 kwietnia i 7 maja 2018 r. oraz 29 kwietnia i 21 lipca 2020 r.). Ponadto dokonana przez kontrolera NIK walidacja²⁹ przekazanego pliku w formacie GML, dotyczącego jednostki ewidencyjnej Zakopane, wykazała błędy (10 błędów krytycznych i 69 błędów niekrytycznych). W Starostwie usunięto wykazane w procesie walidacji błędy i po uzgodnieniu z pracownikiem GUGiK zadeklarowano kontrolującą dokonanie ponownego zasilenia ZSIN w styczniu 2021 r. Starosta m.in. wyjaśnił, że „*duża część błędów mogła nastąpić w wyniku błędnego zapisu w bazie obiektów przez poprzednie programy, w których ta ewidencja była prowadzona, bowiem, baza danych EGiB na przestrzeni lat była prowadzona w czterech różnych programach: MSEG, VEGA, EWOPIS/EWMAPA i obecnie w TurboEWID. Do połowy 2018 r. część graficzna i opisowa EGiB jednostki ewidencyjnej Zakopane były prowadzone jako odrębne bazy danych, w wyniku czego, zmiany (np. podział działki ewidencyjnej, wprowadzenie budynku) należało niezależnie wprowadzić w części opisowej i w części graficznej (mapa). Obecnie w TurboEWID jest prowadzona jedna baza, w wyniku czego po wprowadzeniu zmiany na mapie np. wkartowaniu budynku, program wymusza uzupełnienia w bazie również atrybutów opisowych budynku*”.

(akta kontroli str. 12-40, 71-172, 178, 361-362, 448, 461-469)

W Starostwie Tatrzańskim udostępnianie materiałów pzgik, w tym wydawanie wypisów z rejestru gruntów oraz kopii map ewidencyjnych odbywało się przede wszystkim w sposób tradycyjny, tzn. poprzez złożenie wniosku o udostępnienie materiałów pzgik na odpowiednim formularzu. W zależności od zaznaczonej formy odbioru, dokumenty przesyłano pocztą lub po poinformowaniu o możliwości odbioru osobiście, przekazywano wnioskodawcy. Istniała również możliwość złożenia wniosku przez Portal Interesanta na stronie <http://geoportal.tatry.pl> z wykorzystaniem podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego wnioskodawcy. Wnioski składane w ten sposób były realizowane elektronicznie, a komunikacja z wnioskodawcą odbywała się za pomocą poczty mailowej lub telefonicznie.

(akta kontroli str. 317, 365-413, 349-350)

Badaniem względem terminowego załatwiania wniosków (np. właścicieli działek) i wprowadzania zmian w EGiB objęto 21 losowo wybranych spraw³⁰ zawartych w Rejestrze zmian. W sześciu przypadkach stwierdzono opóźnienia od 26 do 765 dni we wprowadzaniu zmian w EGiB. Dwa przypadki największego opóźnienia

²⁸ Będącego częścią systemu TurboEwid.

²⁹ Za pomocą aplikacji do walidacji plików XML GML, wersja 3.0.145.0

³⁰ 2 z 21 wylosowanych spraw wpłynęły do starostwa przed okresem objętym kontrolą, a pozostałych 19 spraw wpłynęło w okresie objętym kontrolą.

(o 343 i 765 dni) dotyczyły spraw, które wpłynęły do starostwa odpowiednio w grudniu 2016 r. i w październiku 2014 r. Starosta wyjaśnił m.in., że wg szacunkowych obliczeń wykonanych pod koniec 2014 r., w bazie EGiB nie ujawniono 22 000 dokumentów. W związku z powyższym od 2015 r. Starosta Tatrzański podjął wzmożone działania mające na celu likwidację zaległości we wprowadzaniu zmian w EGiB. Uruchomione dodatkowe środki pochodzące z budżetu Powiatu w celu finansowania zlecenia pracownikom Wydziału Geodezji dodatkowych prac, polegających na wprowadzeniu zaległych zmian. Pod koniec 2018 r. likwidacja zaległych zmian została zakończona, a wprowadzanie bieżących zmian było na bieżąco monitorowane pod względem terminów (30 dni), wynikających z § 47 rozporządzenia w sprawie EGiB.

W badanych losowo sprawach, które wpłynęły do starostwa w 2020 r. nie stwierdzono opóźnień we wprowadzaniu zmian w EGiB.

(akta kontroli str. 365-413, 446-452)

Starosta korzystał z zasobów ZSIN za pośrednictwem portalu <http://zsин.gugik.gov.pl/ZSINPortal> w zakresie m.in. wyszukiwania danych osobowych z bazy danych PESEL, weryfikacji danych osobowych, zapytania o treść Księgi Wieczystej (dalej: kw), zapytań o listę kw, a także za pośrednictwem usług sieciowych w TurboEWID (szukanie numeru kw, pobieranie numeru kw, szukanie osoby w bazie PESEL, weryfikacja danych osobowych w bazie PESEL, wyszukiwanie podmiotów w bazie REGON. W starostwie korzystano z usług portalu ZSIN od 2015 r., a od 2019 r. dostęp do usług sieciowych ZSIN zapewniał system TurboEWID.

(akta kontroli str. 359)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono w Starostwie kontroli wewnętrznych i audytów w obszarze prawidłowości prowadzenia powiatowej części państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W okresie 16 października 2017 r. – 27 października 2017 r. przeprowadzona została zewnętrzna kontrola przez Małopolskiego WINGiK. Celem kontroli było sprawdzenie prawidłowości prowadzenia powiatowej części pzgiK w zakresie wypełniania obowiązków, o których mowa w art. 12, 12a, 12b oraz 40h uPGiK. Starosta zadeklarował i podjął działania dotyczące wskazanych przez WINGiK nieprawidłowości.

Równoległe do niniejszej kontroli NIK, Małopolski WINGiK prowadził kontrolę Starosty Tatrzańskiego w trybie zdalnym od 12 października 2020 r. Tematem kontroli były: 1) Modernizacja ewidencji gruntów i budynków – kontrola prawidłowości stosowania procedur przeprowadzania modernizacji (art. 24a uPGiK) i 2) Proces cyfryzacji zbiorów pzgiK i automatyzacja jego funkcjonowania³¹.

(akta kontroli str. 68, 173,181, 328-348, 441-443)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą Starosta nie realizował obowiązku weryfikowania bazy danych EGiB wynikającego z przepisów § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Starosta wyjaśnił, że przeprowadzając okresową weryfikację danych *powinien objąć weryfikacją około 12 tys. dokumentów, tj. taką samą liczbę dokumentów, którą rejestruje się rocznie w EGiB, jako podstawę aktualizacji. Tym samym weryfikacja zgodności wpisu w systemie EGiB z treścią dokumentu pochłaniałaby niewiele mniej czasu, niż sama jej aktualizacja.* Starosta wyjaśnił ponadto, że realizacja ww. zapisu

³¹ Ustalenia z tej kontroli Małopolski WINGiK zobowiązał się przekazać do NIK do końca I kwartału 2021 r.

rozporządzenia generowałyby dla starosty niewspółmierne koszty do efektów w postaci wykrycia ewentualnych błędów. Odnośnie weryfikowania danych ewidencyjnych w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie, Starosta wyjaśnił, że realizacja ww. przepisu wiązałaby się z ogromnymi kosztami, sięgającymi przynajmniej połowie kosztów związanych z pełną modernizacją poszczególnych obrębów. Starosta podkreślił, że w sytuacji, gdy ponad połowa powierzchni Powiatu Tatrzańskiego nadal nie posiada obiektowej mapy ewidencyjnej, to racjonalniejszym działaniem jest przeznaczenie środków finansowych na modernizację EGiB, niż na jej ewentualną weryfikację.

NIK nie podziela argumentów przedstawionych wyjaśnień. Zdaniem NIK Starosta Tatrzański świadomie dopuszcza się nierzetelności w stosowaniu powszechnie obowiązujących przepisów, poprzez niezrealizowanie przypisanych mu zadań w uPGiK oraz w rozporządzeniu w sprawie EGiB.

(akta kontroli str. 183, 357-358)

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja służby geodezyjnej w powiecie pozwalała na bieżące prowadzenie aktualizacji bazy danych EGiB, wynikającej z napływu spraw wnoszonych przez interesantów i wykonawców prac geodezyjnych, a wdrożony system TurboEwid zapewniał możliwość przeprowadzenia pełnej informatyzacji zasobu. W ocenie NIK Starosta nie podejmował jednak wystarczających działań celem aktualizacji EGiB, w szczególności zaniechał opracowania planów przeprowadzenia pełnej modernizacji oraz okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych dotyczących wszystkich obrębów. Starosta, nierzetelnie wykonując obowiązki z zakresu geodezji i kartografii, nie zapewnił przeprowadzenia weryfikacji danych w 107 zmodernizowanych obrębach oraz weryfikacji zgodności mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym.

NIK zauważa, że niewielkie wykorzystywanie formatu plików - GML w opracowaniach geodezyjnych potwierdza, że ten standard wymiany danych, obowiązujący od stycznia 2023 r., nie został dotychczas spopularyzowany wśród wykonawców prac geodezyjnych świadczących usługi na terenie Powiatu Tatrzańskiego.

Obszar

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zrealizowanie pełnej modernizacji zasobu EGiB w Powiecie Tatrzańskim.
2. Przeprowadzenie modernizacji obrębów zmodernizowanych do 2016 r.
3. Skorygowanie danych w sprawozdaniach GUGiK-3.00 przekazanych do WINGiK za lata 2018 i 2019 z uwzględnieniem faktycznego stanu modernizacji zasobu wg obowiązujących w tym zakresie wymagań.
4. Przeprowadzenie okresowej weryfikacji zasobu EGiB w zmodernizowanych obrębach Powiatu Tatrzańskiego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 3 marca 2021 r.

Kontroler
Witold Olczyk
Główny specjalista kp.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Marek Maj



.....
podpis