



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.005.02.2020

Pan
Witold Darlak
Starosta Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego
ul. Konopnickiej 5
39-100 Ropczyce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ropczycach (dalej: starostwo) 39-100 Ropczyce, ul. Konopnickiej 5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Darlak – Starosta Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego (dalej: Starosta). (akta kontroli str.2-3)
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	Maria Rainczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/11/2020 z dnia 19 stycznia 2021 r. (akta kontroli str.1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego (dalej: Powiatu) w wymaganych terminach nie dokonał pełnej cyfryzacji i modernizacji ewidencji gruntów i budynków³ (dalej: EGiB) Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego. Starosta nie sporządził także projektu realizacji modernizacji EGiB, a ze środków własnych sfinansował wkład własny w wysokości 15% wartości projektu dotyczącego modernizacji i cyfryzacji EGiB Powiatu, realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego (dalej: RPO WP).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W przypadku 8 z 44 obrębów wiejskich powiatu Starosta nie wypełnił obowiązku utworzenia do 31 grudnia 2016 r. bazy danych EGiB⁴. Starosta ponadto koncentrował swoje działania na aktualizacji danych cyfrowych związanych z realizacją bieżących spraw klientów i nie wykonywał obowiązku weryfikacji posiadanego zasobu EGiB, wynikającego z przepisów § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia w sprawie EGiB.

W efekcie nieprawidłowo przygotowanego przez Starostę i nieskutecznie realizowanego procesu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB, w okresie od stycznia 2017 r. do sierpnia 2019 r. EGiB tylko jednego obrębu spełniała normy określone przepisami obowiązującego rozporządzenia w sprawie EGiB. Od sierpnia 2019 r., w efekcie zmodernizowania EGiB w 8 kolejnych obrębach powiatu, dane EGiB tylko 9 z 49 obrębów spełniały normy określone obowiązującymi przepisami ww. rozporządzenia.

Starosta działając nierzetelnie, przekazał do Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: WINGiK) sprawozdania za poszczególne lata z okresu 2017 - 2019, które zawierały nierzetelne dane o stanie modernizacji obrębów w powiecie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Stan cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Powiat Ropczycko-Sędziszowski był podzielony do 31 grudnia 2018 r. na 49 obrębów ewidencyjnych, tj. 5 obrębów miejskich (jednostka ewidencyjna Ropczyce obszar miejski i jednostka ewidencyjna Sędziszów Małopolski obszar miejski) i 44 obręby wiejskie. W związku ze zmianą administracyjną granic miasta Sędziszów Małopolski, która nastąpiła 1 stycznia 2019 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie *ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta*⁶, 4 obręby wiejskie⁷ zostały włączone do miasta

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 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.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1456.

⁷ Borek Wielki, Wolica Piaskowa (zmodernizowane w roku 2010 r.), Kawęczyn Sędziszowski, Wolica Ługowa (zmodernizowane w 2011 r.).

Sędziszów Małopolski. Tym samym Powiat Ropczycko-Sędziszowski od 2019 r. był podzielony na 9 obrębów miejskich i 40 obrębów wiejskich.

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. powierzchnia ewidencyjna powiatu wynosiła 54 834 ha, w tym w obszarze miejskim 8 408 ha i w obszarze wiejskim 46 426 ha. Liczba działek ewidencyjnych wynosiła 137 051, w tym 31 936 działek w obszarze miejskim i 105 115 działek w obszarze wiejskim⁸.

(akta kontroli str. 13-48,78-79)

Starostwo Powiatowe do prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym baz danych, wykorzystywało programy jednego dostawcy oprogramowania - Firmy GEOBID tj.: EWMAPA, EWOPIS, RCiWN, MIENIE, UW, DOKUMENT, BANK OSNÓW, OŚRODEK. Były to odrębne aplikacje zintegrowane za pomocą wspólnego interfejsu⁹. Programy działały w oparciu o system zarządzania baz danych SQL Firebird 3.0. Dla każdej aplikacji prowadzone były odrębne bazy danych, współpracujące ze sobą. Bazy danych EGiB, GESUT i BDOT500 prowadzone były odrębnie dla każdej jednostki ewidencyjnej Powiatu. Część graficzna mapy zasadniczej (GESUT, BDOT500 i EGiB) prowadzona była w programie EWMAPA natomiast część opisowa EGiB w programie EWOPIS.

(akta kontroli str. 13-48, 113, 122-124)

Przed wejściem w życie w 2016 r. rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁰ (dalej: rozporządzenie zmieniające), na obszarze Powiatu baza EGiB (część opisowa i graficzna) została z informatyzowana dla 41 obrębów ewidencyjnych. W pozostałych 8 obrębach wiejskich do czasu sporządzenia modernizacji EGiB, tj. do 2019 r., część opisową bazy EGiB prowadzono w formie z informatyzowanej, natomiast część graficzną prowadzono w formie hybrydowej (rastrowo- wektorowej). Forma hybrydowa mapy ewidencji nie spełniała wymogów § 80 ust.1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Proces cyfryzacji zasobu EGiB w zakresie mapy zasadniczej i ewidencyjnej zakończono w 2019 r.

Wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, w starostwie zeskanowane były wszystkie operaty w zakresie danych z bazy EGiB, GESUT i BDOT500, w tym arkusze analogowej mapy zasadniczej i ewidencji gruntów.

(akta kontroli str. 13, 18, 21, 27-28, 42-43, 261, 265-268)

W latach 2003-2005 Starostwo Powiatowe w Ropczycach z wykorzystaniem środków własnych przeprowadziło modernizację ewidencji gruntów i budynków dla 5 ówczesnych obrębów miejskich¹¹ z zachowaniem terminu wynikającego z § 80 rozporządzenia w sprawie EGiB, tj. do 31 grudnia 2014 r.

W latach 2003-2016 Starosta z wykorzystaniem środków własnych przeprowadził modernizację ewidencji gruntów i budynków 28 obrębów wiejskich, natomiast w ramach programu Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach¹²

⁸ Dane na podstawie corocznego Sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego moderacji GUGiK-3.00 za 2020 r.

⁹ Oprogramowanie do prowadzenia bazy EGiB było aktualizowane z wykorzystaniem kolejnych wersji programu w formie upgrade autorstwa firmy GEOBID.

¹⁰ Dz.U. poz. 2109.

¹¹ Miasto Sędziszów Małopolski (rok 2003), miasto Ropczyce (rok 2004), obręb Ropczyce-Chechły (rok 2004), obręb Ropczyce-Pietrzejowa (rok 2004), obręb Ropczyce-Witkowice (rok 2005).

¹² W dniu 14 maja 2014 r. zawarto trójstronną umowę nr KN.5041.44.2014 z 14.05.2014 r. między Głównym Geodetą Kraju, starostami Strzyżowskim, Jasielskim i Ropczycko-Sędziszowskim i wykonawcą zadania pn. „Dostosowanie baz danych ewidencyjnych gruntów i budynków (EGiB) do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN). Całość zadania wyniosła 1371,0 tys. zł, w tym wkład własny to kwota 122,8 tys. zł, pozostała kwota w wysokości 1248,2 tys. zł pozyskana została ze środków Unii Europejskiej.

(ZSIN) Faza I (na zlecenie Głównego Geodety Kraju¹³) 8 obrębów wiejskich. Wobec powyższego modernizacja ewidencji 36 obrębów wiejskich została przeprowadzona w terminie określonym w § 80 rozporządzenia EGiB, tj. do 31 grudnia 2016 r. W przypadku pozostałych 8 obrębów wiejskich¹⁴ termin wynikający z ww. rozporządzenia nie został dotrzymany. Ich modernizacja została przeprowadzona w 2019 r. w ramach projektu Podkarpacki System Informacji Przestrzennej¹⁵. Projekt był finansowany w 85% z dotacji RPO WP w ramach 2 osi priorytetowej „Cyfrowe Podkarpackie”, a w 15% ze środków własnych Powiatu, wartość projektu wynosiła 9 632,1 tys. zł, w tym wkład własny 1 444,8 tys. zł.

Starostwo wykorzystując projekt PSIP, w 2019 r. dokończyło prace związane z utworzeniem cyfrowych baz danych EGiB, GESUT i BDOT500, które stanowią treść mapy zasadniczej obejmującą całą powierzchnię powiatu (tereny miejskie i wiejskie).

Prowadzona¹⁶ przez Starostę baza EGiB 9 obrębów wiejskich (z wszystkich 49-ciu obrębów powiatu) o powierzchni ewidencyjnej 14 185 ha (co stanowi 26% całej powierzchni powiatu) spełnia wymóg zgodności z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie EGiB.

Zdaniem Starosty pełna modernizacja bazy EGiB z uwzględnieniem norm określonych obowiązującymi przepisami prawa wymagałoby przeprowadzenia następujących działań:

- w przypadku 4 obrębów¹⁷ wprowadzenia atrybutów opisowych punktów granicznych. Szacowany procentowy udział punktów granicznych przeznaczonych do uzupełnienia/aktualizacji wynosi 12% w skali wszystkich punktów granicznych w powiecie;
- w przypadku 36 obrębów¹⁸ zaktualizowania wartości dwóch atrybutów opisowych punktów granicznych (w zakresie wartości atrybutów BPP - błąd położenia punktu i ZRD - źródło danych o punkcie). Szacowany procentowy udział punktów granicznych przeznaczonych do aktualizacji w zakresie atrybutów BPP i ZRD wynosi około 24% w skali wszystkich punktów granicznych w powiecie.

(akta kontroli str. 189-191)

Oględziny rejestru EGiB, dotyczące losowo wybranych dziesięciu działek i budynków¹⁹ wykazały, że dane umieszczone w EGiB prowadzone były w postaci cyfrowej, były kompletne w rozumieniu obowiązujących przepisów dotyczących EGiB, a w szczególności przepisów §§ 10, 11, 12 rozporządzenia w sprawie EGiB. W jednym przypadku niezachowano terminu dotyczącego aktualizacji operatu ewidencji gruntów i budynków określonego w § 47 ww. rozporządzenia w sprawie EGiB (30 dni od otrzymania przez Starostę dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych). Zmiana została wprowadzona w 35 dniu od

¹³ GGK.

¹⁴ Blizna, Ocieka, Wola Ociecka, Zdźary z gminy Ostrów oraz obrębów Broniszów, Brzeziny, Glinik i Nawisie z gminy Wielopole Skrzyńskie

¹⁵ W dniu 24 lutego 2016r zawarto umowę nr 16/2016 w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy przy realizacji Projektu „Podkarpacki System Informacji Przestrzennej” zaplanowanego do realizacji w ramach 2 osi priorytetowej „Cyfrowe Podkarpackie” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego (RPO WP) na lata 2014-2020.

¹⁶ Wg stanu na 9 lutego 2021 r.

¹⁷ Ropczyce, Ropczyce-Pietrzajowa, Sędziszów Małopolski i Wielopole Skrzyńskie.

¹⁸ Borek Mały, Kozodrza, Ostrów, Skrzyszów, Ropczyce-Chechły, Ropczyce-Witkowice, Brzezówka, Gnojnica, Lubzina, Łączki Kucharskie, Będziemyśl, Boreczek, Borek Wielki, Cierpisz, Czarna Sędziszowska, Góra Ropczycka, Kawęczyn Sędziszowski, Klęczany, Krzywa, Ruda, Szkodna, Wolica Ługowa, Wolica Piaskowa, Zagorzyce, Będzienica, Bystrzyca, Iwierzyce, Nockowa, Olchowa, Olimpów, Sielec, Wiercany, Wiśniowa, Mała, Niedźwiada i Okonin.

¹⁹ Spośród 137151 działek i 46977 budynków w powiecie;

otrzymania dokumentów. Niezachowanie terminu Starosta wyjaśnił, brakami osobowymi w związku z trwającą epidemią Covid-19, pracą rotacyjną urzędu i zwolnieniami chorobowymi pracowników dokonujących aktualizacji danych ewidencyjnych gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 297-458)

Oględziny części graficznej EGiB trzech losowo wybranych działek ewidencyjnych²⁰ z jednostki ewidencyjnej Sędziszów Małopolski – miasto, wykazały, że ww. działki nie zawierały atrybutów punktów granicznych²¹, a w obrębie ewidencyjnym nr 1 Sędziszów Małopolski w przypadku ok. 67% punktów granicznych atrybut opisowy – ZRD nie był uzupełniony.

Oględziny atrybutów opisowych dotyczących budynków²² zlokalizowanych w obrębach wiejskich zmodernizowanych, w zakresie spełnienia wymogów rozporządzenia w sprawie EGiB wykazały, że budynki w bazie opisowej danych EGiB (w systemie EWOPIS) posiadały uzupełnione od 11 do 14 atrybutów spośród wszystkich 27 atrybutów wymaganych zgodnie z paragrafem 63 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Oględziny trzech losowo wybranych działek²³ w zakresie zgodności powierzchni oraz oznaczeń klaso-użytków części opisowej z częścią graficzną wykazały, że były one zgodne.

(akta kontroli str. 459-481)

Starosta Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego podejmował działania w celu ochrony danych ewidencyjnych przed ich utratą, zniszczeniem, niepożądaną modyfikacją oraz nieuprawnionym do nich dostępem i ujawnieniem. Systematycznie wykonywane były kopie bezpieczeństwa baz danych EGiB na serwerze.

Starosta terminowo przekazywał Wojewodzie Podkarpackiemu zestawienia zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków sporządzanych na podstawie §§ 75 i 76 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Zadania określone w §§ 44, 45, 47, 51 i 55-57 rozporządzenia w sprawie EGiB starostwo realizowało z wykorzystaniem oprogramowania EWOPIS w wersji 8.04 do prowadzenia części opisowej oraz z wykorzystaniem zintegrowanego oprogramowania EWMAPA w wersji 13.10 do prowadzenia części graficznej. System umożliwiał prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych i mapy ewidencyjnej w skali 1:500, 1:1000, 1:2000, 1:5000 co odpowiadało skali wynikającej z rozporządzenia w sprawie EGiB. System zapewniał możliwość wymiany danych ewidencyjnych, szczególnie w zakresie wymagań wynikających z ww. przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB. Oprogramowanie EWOPIS i EWMAPA posiadało możliwość eksportu danych graficznych i opisowych w formacie GML.

Wymiana danych między bazami danych EGiB prowadzonymi przez Starostę oraz udostępnianie danych z tej ewidencji innym systemom informatycznym lub teleinformatycznym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej odbywały się w postaci elektronicznej w formatach SWDE i GML, zgodnie z modelem pojęciowym wynikającym z rozporządzenia w sprawie EGiB. Starosta wyjaśnił, że dominującym formatem wymiany danych EGiB do innych baz danych był format GML

²⁰ działki nr 191 obręb 1 punkt 3556, działki 1401/5 obręb 1 punkt 12938, działki nr 888 obręb 1 punkt 9631, spośród 137 051 działek w powiecie;

²¹ STB - , ZRD - , BPP - , RZG -)

²² z obrębu Wielopole Skrzyńskie (obrub 5) budynki nr 147 i 148 na działce 1566, z obrębu Nawsie (obrub 4) budynki nr 860 i 861 na działce nr 2917, z obrębu Glinik (obrub 3) budynki nr 1036 i 1037 na działce nr 34;

²³ z obrębu nr 2 Ropczyce – Chechły, działka nr 2278, z obrębu nr 8 Ropczyce – Witkowice działka 979, z obrębu nr 5 Wielopole Skrzyńskie działka nr 3353, spośród 137 051 działek w powiecie;

(ok. 80% wykorzystania tego rodzaju formatu), natomiast format SWDE wykorzystywany był w ok. 20%.

(akta kontroli str.13-48)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Termin wynikający z § 80 ust. 1 pkt. 3 lit. b rozporządzenia w sprawie EGiB, tj. do 31 grudnia 2016 r., nie został dotrzymany w zakresie przeprowadzenia modernizacji 8²⁴ z 44 obrębów wiejskich oraz w zakresie przekształcenia mapy zasadniczej z postaci analogowej do postaci cyfrowej.

Starosta wyjaśnił, że *na przeszkodzie w zmodernizowaniu wszystkich obrębów wiejskich stoi przede wszystkim brak środków finansowych. Do zmodernizowania pozostały najtrudniejsze obręby o znacznym rozdrobieniu nieruchomości, w terenach górzystych, dla których stosowało się jeszcze mapy geodezyjne po katastrze austriackim, w skali 1:2880. (Broniszów, Glinik, Nawsie i Brzeziny z gminy Wielopole Skrzyńskie). Z gminy Ostrów pozostały cztery obręby Blizna, Ocieka, Wola Ociecka i Zdźary. Mapy dla ww. czterech obrębów były prowadzone w skali 1:2000. Teren tych obrębów jest płaski, ale w znacznej części zalesiony, zakrzaczony i nieużytkowany rolniczo, zaś wąskie i długie działki czyniły obręby niełatwymi do wykonania modernizacji.*

Ponadto Starosta wyjaśnił, że dla ośmiu²⁵ obrębów wiejskich do czasu sporządzenia modernizacji EGiB, tj. do 2019 r., część opisową bazy EGiB prowadzono w formie z informatyzowanej, a część graficzną, tj. mapę ewidencyjną prowadzono w formie hybrydowej (rastrowo-wektorowej). Mapa ta została utworzona przed 31 grudnia 2016 r. w wyniku przekształcenia analogowej mapy ewidencji gruntów prowadzonej w lokalnym układzie geodezyjnym do postaci rastrowej. Stało się to możliwe poprzez zeskanowanie map analogowych w kroju sekcyjnym, a następnie cyfrowe wpasowanie do obowiązującego układu geodezyjnego PL 2000 na podstawie transformacji współrzędnych. Opracowana w ten sposób mapa (raster) stała się cyfrowym podkładem do aktualizacji mapy ewidencji gruntów. Mapa uzupełniana była na bieżąco elementami wektorowymi działek, konturów użytków gruntowych i budynków na podstawie przyjmowanej do zasobu dokumentacji geodezyjnych tworząc podwaliny do numerycznej mapy ewidencji gruntów i budynków, o której mowa w § 80 ust.1 pkt. 3. Pozostałe elementy mapy zasadniczej dotyczące uzbrojenia terenu oraz elementy dot. usytuowania obiektów topograficznych prowadzone były już w 2013 r. w systemie informatycznym EWMAPA w postaci wektorowej.

(akta kontroli str. 13, 18-20, 29-31, 192-194)

2 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 do norm określonych w obowiązujących przepisach ww. rozporządzenia, w obrębach zmodernizowanych do 2016 r. Po wejściu w życie przepisów rozporządzenia zmieniającego (od stycznia 2016 r.) z 49 obrębów powiatu zmodernizowanych do 2019 r. 40 nie spełnia norm określonych obecnie obowiązującymi przepisami dotyczącymi utworzenia i prowadzenia bazy EGiB.

Starosta wyjaśnił, że *przyczyną był brak wystarczających zasobów finansowych oraz częste zmiany regulacji prawnych dotyczących państwowego zasobu*

²⁴ Z gminy Ostrów: Blizna, Ocieka, Wola Ociecka, Zdźary oraz z gminy Wielopole Skrzyńskie: Broniszów, Brzeziny, Glinik i Nawsie.

²⁵ Blizna, Ocieka, Wola Ociecka, Zdźary z gminy Ostrów i Broniszów, Brzeziny, Glinik i Nawsie z gminy Wielopole Skrzyńskie.

geodezyjnego i kartograficznego. W związku z tymi częstymi zmianami, dane w aktualnym modelu danych EGiB, są bardzo trudne do uzyskania przez powiat. Model danych EGiB jest zbyt szeroki i niemożliwy do utrzymania w stanie aktualności. Ponadto Starosta wyjaśnił, że 40 obrębów wymaga dalszej modernizacji jedynie w zakresie poprawy jakości punktów granicznych, a także dostosowania i konwersji do modelu danych EGiB.

(akta kontroli str. 189-191)

3. Starosta Ropczycko-Sędziszowski w okresie objętym kontrolą przekazał do Podkarpackiego WINGiK sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji²⁶ wg stanu na 31 grudnia 2017 r., 31 grudnia 2018 r., 31 grudnia 2019 r., które zawierały błędne dane w zakresie zmodernizowanych obrębów. W okresach objętych powyższymi sprawozdaniami Starosta wykazywał, że zmodernizowanych było w 2017 r. i w 2018 r. - 41 obrębów (pełna modernizacja), w tym 5 ówczesnych obrębów miejskich i 36 ówczesnych obrębów wiejskich, w 2019 r. - 49 obrębów, w tym 2 obręby miejskie (pełna modernizacja), 7 obrębów miejskich (niepełna modernizacja) oraz 21 obrębów wiejskich (pełna modernizacja) i 19 obrębów wiejskich (niepełna modernizacja), gdy w okresie objętym kontrolą EGiB tylko 9 obrębów było zmodernizowanych zgodnie z normami określonymi obowiązującymi przepisami (jeden obręb w okresie od stycznia 2017 r. do sierpnia 2019 r. i dziewięć obrębów w okresie od sierpnia 2019 r.).

Starosta wyjaśnił, że błędnie zostały zinterpretowane pytania zawarte w tabeli GUGiK 3.00. Pytania te podczas wypełniania nie były szczegółowo analizowane z objaśnieniami dot. sposobu wypełnienia tabeli. Objaśnienia do tabel przesyłane były przez WINGiK w odrębnym pliku (pdf) do tego formularza w formacie xls. Objaśnienia do tabeli GUGiK 3.00 od tego roku stanowią integralną część wypełnianych tabel co stanowi duże ułatwienie podczas wypełniania.

(akta kontroli str. 195-204)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie sporządził planu realizacji modernizacji EGiB, nie zrealizował pełnej modernizacji i cyfryzacji bazy EGiB wszystkich obrębów powiatu w terminach określonych przepisem § 80 ust. 1 pkt 3 lit. b rozporządzenia w sprawie EGiB, a modernizację EGiB 8 obrębów powiatu przeprowadził z trzyletnim opóźnieniem w stosunku do terminów określonych przepisami ww. rozporządzenia. W efekcie nierzetelnych działań Starosty, wg stanu na 9 lutego 2021 r., baza EGiB w przypadku 40 z 49 obrębów powiatu nie spełniała norm określonych obowiązującymi przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB. Starosta, w okresie objętym kontrolą, działając nierzetelnie przekazał Podkarpackiemu WINGiK sprawozdania roczne za lata 2017 – 2019 zawierające dane niezgodne ze stanem faktycznym.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Starosta Ropczycko-Sędziszowski nie sporządził planu przeprowadzenia pełnej modernizacji EGiB wszystkich obrębów powiatu.

Planowanie wydatków na zadania z zakresu m.in. modernizacji i cyfryzacji w Starostwie odbywało się na początku III kwartału każdego roku i dotyczyło roku następnego. Projekty planów finansowo – rzeczowych przesyłane były do Wojewody Podkarpackiego za pośrednictwem Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora

²⁶ GUGiK 3.00 – sprawozdanie z danych powiatowych o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji.

Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Po uchwaleniu ustawy budżetowej na dany rok Wojewoda Podkarpacki przysyłał Staroście informację o kwocie przyznanej dotacji. Przy uchwalaniu budżetu powiatu uwzględniane były kwoty przychodów wynikające z wpływów za udostępnianie materiałów powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego²⁷, a także wydatki na cele związane z obsługą zadań z zakresu geodezji i kartografii.

Starosta w okresie objętym kontrolą zakładał finansowanie tych zadań wyłącznie ze środków unijnych oraz dotacji z budżetu państwa (środki Wojewody Podkarpackiego i GUGiK). Jedynie w nieznacznym zakresie przewidywano finansowanie ze środków własnych wymaganego wkładu własnego w przypadku projektów objętych RPO WP.

Charakterystyka zasobu EGiB na przestrzeni lat objętych kontrolą wskazywała na stabilny poziom zgłaszanych prac geodezyjnych i wprowadzanych zmian w bazie danych EGiB. Uzyskiwane wpływy z udostępniania danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: pzgiK) nie pokrywały w pełni potrzeb finansowych na bieżące utrzymanie aktualności danych w EGiB. W okresie objętym kontrolą budowa systemu informatycznego i modernizacja danych EGiB oparta była o środki z RPO WP i z dotacji. Na zadania związane z cyfryzacją i modernizacją EGiB wydatkowano w latach 2017 – 2020 kwotę 6435 tys. zł²⁸, w tym w poszczególnych latach : w 2017 r. – 252 tys. zł, 2018 r. – 2834 tys. zł, 2019 r. – 3210 tys. zł i w 2020 r. – 139 tys. zł. Natomiast na budowę systemu informatycznego wydano w 2020 r. – 1756 tys. zł. W okresie od 2017 r do 2019 r nie ponoszono wydatków w powyższym zakresie (na budowę systemu informatycznego). Na stałym poziomie w starostwie utrzymywał się poziom zatrudnienia w służbie geodezyjnej powiatu.

(akta kontroli str. 113-114, 127-134, 136-143, 205-253)

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 objętym kontrolą przeprowadzono trzy kontrole zewnętrzne, dwie kontrole sprawdzające - w 2018 r. i w 2019 r. oraz jedną kontrolę problemową w 2020 r. Kontrolę problemową w I kwartale 2020 r. przeprowadził Wojewoda Podkarpacki przy pomocy PWINGiK. Przedmiotem kontroli było sprawdzenie prawidłowości stosowania procedur przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków, sprawdzenie procedur cyfryzacji zbiorów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, sprawdzenie poprawności procesu weryfikacji na podstawie operatów technicznych przyjętych do pzgiK oraz sprawdzenie rzetelności, prawidłowości i celowości wydatkowania środków pochodzących z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii²⁹. Kontrole sprawdzające dotyczyły wykonywania przez Starostę zadań określonych w art. 7d uPGiK oraz przepisach wykonawczych do tej ustawy.

(akta kontroli str. 2, 4, 9-12, 144, 147-152)

Wykonawcy w okresie objętym kontrolą zgłaszali wykonywanie prac geodezyjnych oraz przekazywali wyniki zrealizowanych prac geodezyjnych w wersji elektronicznej, za pośrednictwem geoportalu powiatowego albo w wersji papierowej. Operat w wersji papierowej przekazywany był do referatu Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Operat w wersji elektronicznej,

²⁷ W 2017 r. - 706 tys., w 2018 r. - 762 tys., w 2019 r. - 806 tys. i w 2020 r. - 862 tys. zł.

²⁸ Kwoty te nie zawierają kosztów osobowych i wynagrodzeń pracowników.

²⁹ Pozytywnie z uchybieniami oceniono sposób przeprowadzenia w trybie art. 24a ustawy PgiK modernizacji gruntów i budynków obrębów Glinik i Ocieka. Jako uchybienie wskazano niezachowanie ustawowego terminu ujawnienia nowych danych w bazie ewidencji gruntów i budynków, określonego w art. 24a ust. 8 ustawy PGIK. Starosta sprawę tą przedstawił na naradzie roboczej z kierownikiem PODGiK oraz pracownikami w celu dołożenia starań i zlikwidowania takich braków i usterek w przyszłości.

w postaci pliku do aktualizacji baz danych, w formacie aplikacyjnym EWMAPY lub formacie GML, był przekazywany przez Wykonawców za pośrednictwem geoportalu.

Z wyjaśnień Geodety Powiatowego wynika, że blisko 100% zgłoszeń prac geodezyjnych odbywało się drogą elektroniczną, a zgłoszenia w wersji papierowej przekazywane są sporadycznie przez jednostki zgłaszające prace po raz pierwszy na terenie powiatu ropczycko-sędziszowskiego.

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

Operaty techniczne przyjmowane do zasobu w postaci nieelektronicznej, w tym dokumenty wchodzące w skład operatów technicznych sporządzonych przez wykonawców prac geodezyjnych były na bieżąco przetwarzane przez pracowników starostwa do postaci dokumentów elektronicznych. W starostwie weryfikowano zgodność operatów technicznych z obowiązującymi przepisami prawa z zakresu geodezji i kartografii oraz pod względem spójności przekazanych zbiorów danych. Pozytywny wynik weryfikacji stanowił podstawę do aktualizacji bazy EGiB w zakresie danych dotyczących geometrii budynków oraz obiektów im towarzyszących, jak również danych dotyczących współrzędnych i atrybutów opisowych punktów: działek ewidencyjnych, konturów klasyfikacyjnych i użytków gruntowych.

Funkcjonujące w starostwie systemy EWOPIS i EWMAPA do tworzenia i aktualizacji baz danych EGiB, GESUT i BDOT500 umożliwiały eksportowanie i importowanie danych w formacie GML, zgodnie z § 35 ust. 4 rozporządzenia 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*³⁰. W okresie objętym kontrolą dominującym formatem wymiany danych cyfrowych przekazywanych przez wykonawców prac geodezyjnych w starostwie nie był format GML, lecz format aplikacyjny EWMAPY (ASCII) z rozszerzeniem „.emu” lub „.eob”. Dane do aktualizacji punktów granicznych w bazie danych EGiB wykonawcy (geodeci) przekazywali w plikach tekstowych z rozszerzeniem „.ept” i „.acs”, które były również formatami aplikacyjnymi programu EWMAPA.

Stosowanie ww. formatów jest wynikiem uzgodnień między wykonawcą prac geodezyjnych a Starostą, dokonywanych na podstawie obowiązujących w okresie objętym kontrolą: przepisu § 71 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia 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 kartograficznego³¹ i przepisu § 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych.

Dane z pzgik udostępniane były na podstawie wniosków złożonych w formie papierowej, drogą elektroniczną poprzez platformę ePUAP oraz za pomocą e-usług poprzez geoportal powiatowy. Po uiszczeniu wpłaty przez wnioskodawcę zamawiane materiały wraz z licencją wydawane były wnioskodawcy w uzgodnionej formie (np. wysyłane w wersji papierowej pocztą/kurierem lub przekazywane w wersji elektronicznej bezpośrednio za pośrednictwem geoportalu).

Zbiory danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego utworzone z materiałów kartograficznych posiadają określone metadane w zakresie

³⁰ Dz.U. z 2020 poz. 1429, dalej: rozporządzenia w sprawie standardów technicznych

³¹ Dz.U. z 2011 r., Nr 263 poz.1572

podstawowym. Powiat ropczycko-sędziszowski posiadał swój własny portal wykorzystujący dane dotyczące materiałów geodezyjnych i kartograficznych - <http://spropczvce.geoportal2.pl>.

Zbiory danych EGiB, GESUT i BDOT500 zostały zgłoszone przez Starostę do ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej wraz z adresami URL usług przeglądania danych przestrzennych.

(akta kontroli str. 261-268)

W okresie objętym kontrolą Starosta na bieżąco aktualizował bazy danych EGiB na podstawie operatów otrzymywanych od wykonawców prac geodezyjnych³².

System teleinformatyczny wykorzystywany w starostwie do tworzenia i aktualizacji bazy danych EGiB umożliwiał realizację funkcjonalności określonych przepisem § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach³³. Narzędzia programowe umożliwiały przygotowanie inicjalnego pliku XML/GML oraz różnicowego pliku XML/GML (do późniejszego zasilenia ZSiN poszczególnymi zmianami). Inicjalnego zasilenia centralnego repozytorium ZSiN dokonano w 2016 r. przekazując 7 przygotowanych plików inicjalnych w formacie GML z danymi EGiB, które następnie zostały poddane walidacji - programem udostępnionym przez GUGiK - pod kątem sprawdzenia ich zgodności z rozporządzeniem w sprawie EGiB. Wykazane przez walidator błędy krytyczne zostały usunięte.

W połowie 2018 r. starostwo³⁴ przeprowadziło kolejne zasilenie centralnego repozytorium ZSiN danymi EGiB za pomocą przygotowanych plików GML, które podczas procesu walidacji nie wykazały istnienia błędów krytycznych. W okresie objętym kontrolą ostatniego zasilenia centralnego repozytorium ZSiN danymi EGiB dokonano na przełomie lat 2019 – 2020. Przygotowane wówczas do zasilenia pliki GML zawierały kompletne dane graficzne i opisowe EGiB z obszaru całego powiatu w tym dotyczące danych EGiB zmodernizowanych w 2019 r.

(akta kontroli str.13, 31-37)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Starosta nie realizował obowiązku weryfikowania bazy danych EGiB, który nakładały na niego przepisy § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Starosta wyjaśnił, że *dysponując ograniczonymi środkami finansowymi, które może przeznaczyć na weryfikację lub modernizację ewidencji gruntów i budynków, świadomie dążył do tego, aby w pierwszej kolejności zmodernizować wszystkie obręby ewidencyjne i utworzyć numeryczną mapę ewidencji gruntów i budynków.*

³² Aktualizacje były przeprowadzane była pod unikalnym numerem tzw. aktywnego operatu w trybie zmiany (zmiana nie zatwierdzona). Wprowadzenie danych związanych z aktywnym operatem do części opisowej za pomocą oprogramowania EWOPIS związane było z koniecznością jednoczesnego zatwierdzenia zmian w części graficznej w programie EWMAPA.

³³ T.j. w sposób umożliwiający wykonywanie operacji, o których mowa w art. 24b ust. 1 pkt 1, 3 i 5 ustawy, a w szczególności:

- 1) tworzenie i przekazywanie drogą elektroniczną plików zawierających dane o obiektach tej ewidencji, które były przedmiotem zmian, do centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków;
- 2) generowanie zawiadomień o zmianach danych ewidencji gruntów i budynków i przekazywanie tych zawiadomień w postaci dokumentów elektronicznych do sądów prowadzących księgi wieczyste, organów podatkowych podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego oraz do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- 3) odbiór, w postaci dokumentów elektronicznych, zawiadomień o nowych wpisach w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych lub zmianach dokonanych w tej bazie, a także zawiadomień o zmianach danych dotyczących osób fizycznych uwidocznionych w ewidencji gruntów i budynków, przekazywanych przez PESEL, oraz wykorzystywanie tych zawiadomień w procesie aktualizacji bazy ewidencji gruntów i budynków;
- 4) wyszukiwanie, przeglądanie i pobieranie danych zawartych w innych rejestrach włączonych do ZSiN, w szczególności w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych, REGON, TERYT oraz KSEP.

³⁴ Na wniosek GUGiK.

Starosta wyjaśnił ponadto, że środki finansowe, jakimi dysponował w pierwszej kolejności przeznaczał nie na weryfikację, a na modernizację danych ewidencyjnych obrębów, dla których ewidencję założono pod koniec lat sześćdziesiątych na mapie w skali 1:2880, ponieważ nie przeszłyby one poprawnej weryfikacji. Występuje bowiem duża niezgodność mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym na gruncie oraz w zakresie zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych. Wyjaśnił, że: dane ewidencyjne wymagające aktualizacji i skorygowania do stanu faktycznego obejmujące obszar całego obrębu lub jego dużej części, najlepiej dostosować w drodze modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Tryb przeprowadzenia modernizacji jest szczegółowo opisany w ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne oraz umożliwia udział stron w postępowaniu. Aktualizację przeprowadza się natomiast dla niewielkich obszarów lub fragmentów danych ewidencyjnych. W 2019 r. zostały zakończone prace związane z ostatnimi modernizacjami. W 2020 r. brakło środków finansowych na ten cel, ponieważ zlecona została modernizacja szczegółowej poziomej osnowy geodezyjnej na obszarze całego powiatu, która zostanie zakończona w bieżącym roku.

Przed rozpoczęciem procesu weryfikacji danych EGiB Starosta chciał poprawić jakość szczegółowej osnowy geodezyjnej, dla uzyskania wyższej dokładności pomiarów sytuacyjnych wykonywanych podczas weryfikacji. Starostwo planuje w bieżącym roku rozpocząć weryfikację danych EGiB. Uchwałą Zarządu Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego z 30 grudnia 2020r. nr CXIII/748/2020 w sprawach finansowych przeznaczono na ten cel kwotę 227,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 195, 199)

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja służby geodezyjnej i wdrożone oprogramowanie komputerowe w powiecie pozwalały na bieżące prowadzenie aktualizacji bazy danych EGiB, wynikającej z napływu spraw wnoszonych przez interesantów i wykonawców prac geodezyjnych oraz umożliwiały pełną informatyzację zasobu EGiB. Starosta nie realizował w okresie objętym kontrolą obowiązku weryfikacji już zmodernizowanego zasobu, a także nie planował finansowania modernizacji EGiB ze środków własnych powiatu. Do czasu kontroli NIK Starosta nie zapewnił aby opracowania przekazywane przez wykonawców świadczących usługi na rzecz starostwa, sporządzane były w formacie GML, co skutkowało koniecznością przetwarzania przez pracowników starostwa opracowań przekazywanych przez wykonawców, na format wymagany przy zasileniu bazy ZSiN.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Przeprowadzenie aktualizacji zasobu geodezyjnego 40-tu zmodernizowanych obrębów według obowiązujących w tym zakresie wymagań.
2. Skorygowanie danych w sprawozdaniach GUGiK-3.00 przekazanych do WINGiK za lata 2017, 2018 i 2019 z uwzględnieniem faktycznego stanu modernizacji zasobu wg norm określonych w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa.
3. Przeprowadzanie okresowych weryfikacji zasobu EGiB w zmodernizowanych obrębach Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego.

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, 26 marzec 2021 r.

Kontroler
Maria Rainczuk
Specjalista kp.



podpis

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



podpis

