



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.012.01.2019

Stefan Skonieczny
Starosta
Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim
ul. Wojska Polskiego 16
83-000 Pruszcz Gdański

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/032

Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim ¹ ul. Wojska Polskiego 16, 83-000 Pruszcz Gdański
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Skonieczny, Starosta Gdański, od dnia 22.12.2014 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Cezary Czesław Bieniasz-Krzywiec, od dnia 22.11.2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, jej modernizacji, aktualizacji i przygotowania baz danych do zasilenia centralnego repozytorium, w ramach Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach ³ , w tym: – prowadzenie ewidencji gruntów i budynków⁴, jej kompletność i aktualność oraz sposób udostępniania danych; – podejmowanie działań na rzecz modernizacji EGiB; – wywiązywanie się starostów, uczestniczących w projektach ZSIN oraz Operacyjnych Programach Regionalnych, z podpisanych porozumień i umów; – działania starostów w zakresie budowy własnych systemów informacji o nieruchomościach; – przekazywanie kopii danych EGiB do centralnego repozytorium, po modernizacji i w wyniku bieżącej aktualizacji EGiB.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2019 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku 1. Andrzej Os, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/108/2019 z 26.07.2019 r. 2. Piotr Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/98/2019 z 09.07.2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Dalej: „ZSIN”.

⁴ Dalej: „EGiB”.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęta w Starostwie organizacja pracy zapewniała poprawną realizację zadań w zakresie prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁷, w szczególności weryfikację wyników prac geodezyjnych i ich przyjmowanie do zasobu.

Powiatowe bazy zasobu geodezyjnego (w tym bazy EGiB) były w pełni z informatyzowane i na bieżąco aktualizowane poprawnymi danymi.

Zgodność danych ewidencyjnych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji była weryfikowana, a zidentyfikowane niezgodności usuwane na podstawie dokumentów archiwalnych i bieżących. Błędy krytyczne, uniemożliwiające zasilenie centralnego repozytorium ZSIN bazą EGiB w październiku 2019 r., dotyczyły danych ujawnionych w ewidencji geodezyjnej przed 2010 r.

Starosta nie zaplanował i nie przeprowadził okresowej weryfikacji danych bazy EGiB w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie, co w ocenie NIK mogło utrudnić identyfikowanie niezgodności w danych ewidencyjnych.

Pełna modernizacja bazy EGiB dotyczyła jedynie 11% powierzchni Powiatu. Pomimo starań podejmowanych przez Starostę, z przyczyn niezależnych od Starosty, środków na ten cel nie pozyskano z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020⁸.

Starostwo uczestniczyło w projekcie budowa ZSIN – Faza I, jednakże próba zasilenia danymi centralnego repozytorium nie powiodła się z powodu błędów krytycznych w bazie EGiB Starostwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Stan posiadania zasobu ewidencji gruntów i budynków

1.1 Organizacja administracji geodezyjnej i kartograficznej

Opis stanu faktycznego

Zadania państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej należące do Starosty realizowały trzy referaty w ramach Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru¹⁰ tj.:

- 1) Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej¹¹, który:
 - prowadził powiatowy zasób geodezyjny, udzielał informacji o posiadanym zasobie geodezyjnym, sposobach jego wykorzystania i udostępniania,
 - tworzył standardowe opracowania kartograficzne (mapa zasadnicza),
 - zakładał i prowadził bazę danych obiektów topograficznych oraz udostępniał ją i aktualizował,
 - tworzył i prowadził bazę danych ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz udostępniał ją i aktualizował,

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „zasób geodezyjny”.

⁸ Dalej: „RPO”.

⁹ 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.

¹⁰ Uchwała nr XXIX/192/2013 Rady Powiatu Gdańskiego z dnia 20.03.2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa (ze zmianami); poprzednio, tj. do 19.03.2013 r., obowiązywał Regulamin Organizacyjny z 2008 r. (ze zmianami).

¹¹ Dalej: „Ośrodek”.

- prowadził sprawy w zakresie ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych,
- prowadził sprawy z zakresu zakładania i aktualizacji szczegółowych osnów geodezyjnych poziomych i wysokościowych;

2) Referat Ewidencji Gruntów i Budynków, który prowadził w systemie teleinformatycznym ewidencję gruntów, budynków i lokali;

3) Referat Uzgadniania Dokumentacji Projektowej, który koordynował sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu, aktualizował numeryczną bazę danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu i udostępniał dane z tej bazy w związku z projektowanymi obiektami sieciowymi.

(akta kontroli str. 22-25)

Na koniec czerwca 2019 r. w referatach zajmujących się zadaniami z zakresu geodezji i kartografii zatrudnionych było 37 osób (23 na początku 2010 r.), w tym prowadzeniem zasobu geodezyjnego zajmowało się 34 pracowników (19 na początku 2010 r.).

Operaty geodezyjne, na koniec czerwca 2019 r., weryfikowały¹² cztery osoby (dwie¹³ osoby przeprowadzały kontrolę techniczną operatów geodezyjnych na początku 2010 r.), z których wszystkie posiadały uprawnienia w zakresie geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych, a jedna dodatkowo w zakresie rozgraniczania i podziału nieruchomości (gruntów) oraz sporządzania dokumentacji do celów prawnych.

Operaty geodezyjne były również doraźnie weryfikowane przez Kierownika Ośrodka i Geodetę Powiatowego.

(akta kontroli str. 11-21, 540-554)

W latach 2010-2019 (I półrocze) na funkcjonowanie powiatowego zasobu geodezyjnego wydatkowano 22.947,3 tys. zł, z czego:

- 21.081,0 tys. zł stanowiły środki własne Powiatu (91,9%), 1.826,4 tys. zł dotacja celowa budżetu państwa i 39,9 tys. zł dotacja celowa z budżetu Gminy Pruszcz Gdański;
- 15.035,2 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia (65,5%), 247,6 tys. zł na dotacje dla Powiatu Wejherowskiego na realizację programu Sprawna Administracja Geodezyjna i Kartograficzna Województwa Pomorskiego, 7.210,4 tys. zł na pozostałe wydatki bieżące i 454,2 tys. zł na wydatki majątkowe;
- 2.321,9 tys. zł (10,1%) przeznaczono na zakładanie i aktualizację bazy EGiB, w tym mapy ewidencyjnej, z tego 2.119,3 tys. zł ze środków własnych i 202,7 tys. zł z dotacji celowej budżetu państwa¹⁴;

¹² Do 2014 r. kontroli dokonywały osoby posiadające uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii, o których mowa w art. 43 ustawy pgik, w zakresach odpowiadających zakresom kontrolowanych opracowań, upoważnione przez organy, o których mowa w art. 40 ust. 3. Od 12.07.2014 r. weryfikacji dokonywały również osoby nie posiadające uprawnień zawodowych

¹³ Obie posiadały uprawnienia w zakresie geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych, a jedna dodatkowo w zakresie rozgraniczania i podziału nieruchomości (gruntów) oraz sporządzania dokumentacji do celów prawnych, a także geodezyjnego urządzania terenów rolnych i leśnych.

¹⁴ W podanej kwocie nie uwzględniono m. in. wynagrodzeń, materiałów i wyposażenia oraz mediów. Dane zostały częściowo odtworzone na podstawie opisów w dokumentach finansowych z uwagi na archiwizację dokumentów źródłowych.

- 135,3 tys. zł (0,6%) przeznaczono na modernizację bazy EGiB, z tego 23,4 tys. zł ze środków własnych, 89,9 tys. zł z dotacji celowej z budżetu państwa i 22,0 tys. zł z dotacji celowej z budżetu gminy¹⁵.

(akta kontroli str. 69-75)

Z tytułu udostępnienia dokumentów geodezyjnych, w latach 2010-2019 (do 30.06) Starostwo uzyskało dochody w łącznej kwocie 13.174,2 tys. zł (§ 0690 – wpływy z różnych opłat), co stanowi 57,4% wydatków na funkcjonowanie powiatowego zasobu geodezyjnego.

(akta kontroli str. 49-54)

Starosta wnioskował do Wojewody Pomorskiego o dotacje na modernizację bazy EGiB r. odpowiednio w wysokości: 1.200,0 tys. zł (na 2013 r.), 1.200,0 tys. zł (na 2014 r.), 2.000,0 tys. zł (na 2015 r.), 500,0 tys. zł (na 2016 r.), 200,0 tys. zł (na 2017 r.), 240,0 tys. zł na 2018 r. i 260,0 tys. zł na 2019 r.¹⁶

(akta kontroli str. 55-68, 1314)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że:

- Wojewoda Pomorski przyznawał dotację w rozdziałach klasyfikacji budżetowej nie wskazując ich szczegółowego przeznaczenia;
- pomimo dofinansowania zadań ze środków własnych ponad dochody uzyskane z tytułu opłat za udostępnianie materiałów z powiatowego zasobu geodezyjnego, kwota przeznaczona w budżecie Starosty nie umożliwiała w pełni finansowania wszystkich zadań starosty określonych w art. 7d ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁷;
- potrzeby wskazane we wnioskach do Wojewody Pomorskiego o dotacje celowe na zadania rządowe związane z funkcjonowaniem zasobu geodezyjnego określono na podstawie szacunkowych przybliżeń.

(akta kontroli str. 49-54, 540-554, 1311-1317)

Starosta udzielał informacji dotyczących funkcjonowania powiatowej służby geodezyjnej i kartograficznej¹⁸:

- Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego¹⁹ – ośmiokrotnie (jednokrotnie w 2016 r.²⁰, po dwa razy w 2017²¹ i 2018²² r. oraz trzy razy w 2019²³ r.);
- Głównemu Geodecie Kraju²⁴ – trzykrotnie (jednokrotnie w 2016²⁵, 2017²⁶ i 2019²⁷ r.).

(akta kontroli str. 540-554, 565-599, 1311-1317)

¹⁵ W podanej kwocie nie uwzględniono m. in. wynagrodzeń, materiałów i wyposażenia oraz mediów. Dane zostały częściowo odtworzone na podstawie opisów w dokumentach finansowych z uwagi na archiwizację dokumentów źródłowych.

¹⁶ Starosta nie dysponował danymi dotyczącymi wniosków o dotacje na lata 2010-2012.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 725, ze zm., dalej: „ustawa pgik”.

¹⁸ Potwierdzenia wysłania informacji sprzed 2016 r. nie zachowały się.

¹⁹ Dalej: „PWINGiK”.

²⁰ Dotyczące powierzchni, dla jakiej była prowadzona mapa zasadnicza.

²¹ Dotyczące uwierzytelniania dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych i ilości zgłoszeń.

²² Dotyczące m. in. mapy zasadniczej, bazy sieci uzbrojenia terenu i szczegółowej osnowy geodezyjnej oraz ilości zmian wprowadzanych do bazy EGiB.

²³ Dotyczące m. in. mapy zasadniczej, bazy sieci uzbrojenia terenu i szczegółowej osnowy geodezyjnej oraz ilości zmian wprowadzanych do bazy EGiB.

²⁴ Dalej: „GGK”.

²⁵ Dotyczące stanu realizacji zadań dotyczących ZSIN.

²⁶ Dotyczące wysokości wpływów z opłat za udostępnianie danych i materiałów z zasobu geodezyjnego oraz za wydawanie wyrysów i wypisów z EGiB.

²⁷ Dotyczące zaawansowania prac związanych z osnową wysokościową i wprowadzenia układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH.

1.2 Aktualność i kompletność ewidencji gruntów i budynków

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. W latach 2010-2019 (do 30.06) Starosta gromadził powiatową część państwowego zasobu geodezyjnego²⁸, m. in. poprzez:

- wprowadzanie do systemu EWID 2007 informacji o punktach osnowy geodezyjnej (od 2010 r.);
- budowę numerycznej mapy zasadniczej²⁹ (od 2008 do 2013 r.);
- przekonwertowanie baz składających się na mapę zasadniczą z układu współrzędnych „1965” do układu współrzędnych PUWG2000 (w 2012 r.);
- skanowanie (do 2013 r.) wybranych dokumentów operatów geodezyjnych (głównie szkice i wykazy współrzędnych z operatów geodezyjnych dotyczących granic), w tym w 2013 wszystkich wykazów zmian danych ewidencyjnych, a od 2014 r. również innych dokumentów z operatów geodezyjnych (przede wszystkim operatów dotyczących granic) i materiałów przyjętych do zasobu geodezyjnego przed 2014 r.;
- przekonwertowanie³⁰ obiektów mapy zasadniczej do bazy danych obiektów topograficznych i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (od 2014 r.);
- pozyskanie z wojewódzkiego zasobu geodezyjnego archiwalnych danych szczegółowej osnowy wysokościowej (w 2014 r.);
- ujmowanie w rejestrze cen i wartości nieruchomości szacunkowych wartości nieruchomości (do 2016 r.);
- pozyskanie z centralnego zasobu geodezyjnego danych osnowy podstawowej do wykonania projektu założenia i modernizacji osnowy szczegółowej (w 2016 r.);
- przekonwertowanie³¹ obiektów mapy zasadniczej do nowego modelu pojęciowego (od 2016 r.);
- sporządzenie projektu modernizacji osnowy szczegółowej (w 2017 r.);
- stabilizację i sporządzanie opisów topograficznych punktów szczegółowej osnowy geodezyjnej (od 2017 r.);
- pomiar szczegółowej osnowy geodezyjnej (od 2018 r.).

(akta kontroli str. 653-667, 961-968)

1.2.2. Od 2009 r. powiatowa część zasobu geodezyjnego (w tym baza EGiB) prowadzona była w informatycznym systemie EWID 2007, który zapewniał pozyskiwanie, ewidencjonowanie, przechowywanie, udostępnianie oraz zabezpieczanie materiałów zasobu geodezyjnego³².

System składał się z dwóch programów TurboEWID i WebEWID i umożliwiał.:

- przyjmowanie i ewidencjonowanie zgłoszeń prac geodezyjnych i prac kartograficznych;
- prowadzenie poszczególnych baz danych zasobu geodezyjnego;

²⁸ Powiatowa część zasobu geodezyjnego obejmowała elementy wymienione w § 5 rozporządzenia 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) – dalej: „rozporządzenie o zasobie geodezyjnym”.

²⁹ Budowę rozpoczęto w 2008 r.

³⁰ W związku z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 383), które zostało uchylone z dniem 13.01.2015 r.).

³¹ W związku z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2028) oraz rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 października 2015 r. w sprawie powiatowej bazy GESUT i krajowej bazy GESUT (Dz. U. z 2015 r. poz. 1938).

³² Zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia o zasobie geodezyjnym.

- wizualizację danych w formie wypisów z rejestrów, kartotek i wykazów oraz mapy ewidencyjnej;
- udostępnianie materiałów i informacji z zasobu geodezyjnego;
- naliczanie opłat za udostępnienie danych z zasobu geodezyjnego;
- zabezpieczenie danych.

Dane zasobu geodezyjnego były przechowywane w pomieszczeniach zapewniających jego bezpieczeństwo (zabezpieczonych m. in. alarmem włamaniowym i pożarowym).

Do prowadzenia zasobu geodezyjnego wykorzystywano m. in. cztery serwery (bazodanowy, www, plików i kopii) znajdujące się w klimatyzowanej serwerowni, trzy urządzenia wielkoformatowe (ploter; zestaw ploter i skaner oraz skaner wielkoformatowy) oraz 20 innych urządzeń wielofunkcyjnych lub drukujących.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że:

- dostęp do systemu EWID 2007 z sieci publicznej był zabezpieczony poprzez zaporę sieciową, filtry antyspamowe i oprogramowanie antywirusowe;
- codziennie wykonywano kopię zapasową baz danych zasobu geodezyjnego (kopię baz danych przekazywano również do PWINGiK³³);
- urządzenia informatyczne wyposażono w awaryjne zasilanie.

(akta kontroli str. 76-98, 1093-1095)

1.2.3. Powiatowa baza EGiB była prowadzona w okresie objętym kontrolą z zachowaniem przepisów §§ 19-28 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³⁴ i obejmowała dla całego powiatu:

- część opisową (rejestry gruntów, rejestry budynków, rejestry lokali, kartoteki budynków i kartoteki lokali);
- część graficzną – wektorową mapę ewidencyjną.

Dane ewidencyjne gromadzone i udostępniane w tym systemie były zgodne z modelem danych zawartym w załączniku nr 1a do rozporządzenia w sprawie EGiB.

(akta kontroli str. 164, 165, 1093-1095)

1.2.4. Starosta utrzymywał bazę EGiB w stanie aktualności (zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi) oraz zachowywał zmienione dane ewidencyjne.

Papierowe dokumenty źródłowe baz EGiB były przechowywane od połowy XX wieku, zaś w systemie zgromadzono dane od około 1990 r.³⁵. Dane sprzed założenia baz elektronicznych odtwarzane były na podstawie pisemnych rejestrów i dowodów źródłowych (np. aktów notarialnych i decyzji administracyjnych).

Dane ewidencyjne były aktualizowane na bieżąco, m. in. w oparciu o:

- operaty geodezyjne przyjęte do zasobu geodezyjnego;
- dane zawarte w innych ewidencjach i rejestrach prowadzonych przez sądy (księgi wieczyste), organy administracji publicznej oraz inne państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne;

³³ W związku z realizacją obowiązku określonego w art. 7d ust.1 pkt 2 ustawy pgik.

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 393, dalej: „rozporządzenie w sprawie EGiB”.

³⁵ Wówczas przeniesiono opisową część rejestru gruntów do baz elektronicznych. Do 2009 r. elektronicznie prowadzono część opisową bazy EGiB oraz mapę ewidencyjną dla 23% powierzchni powiatu.

- dokumenty udostępnione przez zainteresowanych³⁶;
- dokumentację architektoniczno-budowlaną (od 2014 r. przekazywane były m.in. pozwolenia na budowę i zgłoszenia robót budowlanych);
- materiały i informacje zgromadzone w zasobie geodezyjnym.

W systemie EWID 2007 przechowywano skany dokumentów z operatów geodezyjnych oraz bazy pozyskane z centralnej i wojewódzkiej części zasobu geodezyjnego. Do 29.08.2019 r. do zasobu geodezyjnego przyjęto 88.571 operatów geodezyjnych, z czego 41.988 zeskanowano częściowo np. szkice i współrzędne, a 19.582 w całości w zakresie określonym § 15 ust. 4 rozporządzenia o zasobie geodezyjnym.

Operaty zarejestrowane w systemie od 2014 r. posiadały identyfikator nadany zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia o zasobie geodezyjnym.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że:

- operaty geodezyjne przyjęte do zasobu geodezyjnego przed wejściem w życie obecnego rozporządzenia o zasobie geodezyjnym zostały skatalogowane w rejestrze operatów geodezyjnych w systemie EWID 2007 z zachowaniem nadanych wcześniej numerów ewidencyjnych;
- mapy zasadnicze analogowe przetworzone do postaci elektronicznej zostały zapisane w systemie EWID 2007 z tym samym oznaczeniem co ich oryginały³⁷.

Dane do bazy EGiB wprowadzali, zmieniali i wydawali pracownicy Starostwa posiadających uprawnienia nadane przez administratora systemu. System umożliwiał raportowanie historii udostępniania danych osobowych.

Średni czas weryfikacji operatów geodezyjnych wynosił³⁸ 26 dni roboczych.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że na terminowość realizacji zadań w latach 2010-2019 (do 30.06) miały wpływ:

- zbyt mała liczba pracowników zatrudnionych do 2011 r. W 2012 r. zatrudniono 12 osób posiadających wykształcenie geodezyjne;
- duża rotacja pracowników w latach 2014-2019;
- niewystarczająca liczba chętnych do pracy w służbie geodezyjnej i kartograficznej powiatu.

Na podstawie badania próby 15 operatów geodezyjnych objętych kontrolą NIK stwierdzono, że do zasobu geodezyjnego przyjmowano operaty geodezyjne w terminie czterech dni³⁹ od pozytywnej weryfikacji.

(akta kontroli str. 11-21, 76-82, 99-163, 174, 175, 295-301, 335-379, 540-554, 653-667, 1320)

1.2.5. W Starostwie przeprowadzono modernizację bazy EGiB w zakresie i terminach określonych w § 80 rozporządzenia w sprawie EGiB:

- od lat 90-tych XX wieku prowadzono elektronicznie rejestr gruntów⁴⁰;

³⁶ Np. do wniosku o założenie kartotek lokali załączano zaświadczenie o samodzielności lokali wraz załączonym projektem wydzielania.

³⁷ Zgodnie z § 15 ust.3 rozporządzenia o zasobie geodezyjnym.

³⁸ Wg stanu na 18.09.2019 r.

³⁹ Zgodnie z § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB aktualizacji bazy EGiB dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych.

⁴⁰ Zgodnie z § 80 ust. 1 pkt 1 - zastąpienie rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi miało nastąpić w terminie do 31.12.2001 r.

- w 2009 r. dla całego obszaru powiatu utworzono elektroniczną bazę EGiB (system EWID 2007) zawierającą dane, o których mowa w rozdziale 4, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 rozporządzenia w sprawie EGiB, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej⁴¹.

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że elektroniczny system do prowadzenia EGiB w Powiecie Gdańskim, wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r., pozwalał na prowadzenie rejestrów i kartotek w formie elektronicznej, wektorowej mapy ewidencyjnej i na tworzenie raportów i wydawanie wypisów i wyrysów, zaś historia zmian w operacie ewidencyjnym zawierała pełny zakres danych ewidencyjnych sprzed 2009 r.

(akta kontroli str. 177-193, 612-621)

1.2.6. Od 2014 r. wykorzystywany w Starostwie system EWID 2007 umożliwiał wykonywanie operacji, o których mowa w art. 24b ust. 1 pkt 1, 3 i 5 ustawy pgik, w szczególności:

- tworzenie i przekazywanie drogą elektroniczną plików zawierających dane o obiektach bazy EGiB, które były przedmiotem zmian, do centralnego repozytorium kopii zbiorów danych bazy EGiB;
- generowanie zawiadomień o zmianach danych bazy EGiB 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;
- 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 uwidoczniionych w bazie EGiB, przekazywanych przez PESEL, oraz wykorzystywanie tych zawiadomień w procesie aktualizacji bazy EGiB;
- wyszukiwanie, przeglądanie i pobieranie danych zawartych w innych rejestrach włączonych do ZSIN (np. centralnej bazy danych ksiąg wieczystych i REGON).

(akta kontroli str. 194, 693-701)

1.2.7. Instalacja oprogramowania ZSIN zgodnie z projektem techniczno-implementacyjnym nastąpiła w 2016 r.⁴² po poinformowaniu Starostwa o takiej możliwości przez G GK.

W szkoleniach w zakresie funkcjonowania ZSIN uczestniczyło w 2015 r. czterech, a w 2016 r. dwóch pracowników Starostwa.

Do dnia zakończenia kontroli nie utworzono⁴³ w centralnym repozytorium⁴⁴ inicjalnej bazy danych EGiB Powiatu Gdańskiego.

W trakcie walidacji powiatowej bazy EGiB przeprowadzonej przez G GK w czerwcu 2019 r. stwierdzono osiem błędów krytycznych uniemożliwiających zacytowanie inicjalnej bazy do ZSIN. Dotyczyły one 25 obiektów ewidencyjnych (arkusza mapy

⁴¹ Zgodnie z § 80 ust. 1 pkt 3 utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych miało nastąpić dla obszarów miast w terminie do 31.12.2014 r., a dla terenów wiejskich w terminie do 31.12.2016 r.

⁴² W załączniku nr 6 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz. U. poz. 249) – dalej: „rozporządzenie w sprawie ZSIN” G GK działającemu we współpracy m. in. ze starostami wyznaczono termin do marca 2015 r.

⁴³ W załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN termin określono na marzec 2016 r.

⁴⁴ Centralne repozytorium kopii zbiorów danych EGiB, o którym mowa w art. 24b ust. 1 pkt 1 ustawy pgik.

ewidencyjnej, działek ewidencyjnych, bloków budynków i budynków stanowiących przedmiot odrębnej własności). Po usunięciu części błędów krytycznych w trakcie walidacji przeprowadzonej w październiku 2019 r. stwierdzono cztery błędy krytyczne dotyczące 11 działek ewidencyjnych położonych w czterech gminach (w tym jedna, w której przeprowadzono modernizację):

- pięciu działek oznaczonych na mapie ewidencyjnej nie ujęto w rejestrze gruntów;
- cztery działki ujęte w rejestrze gruntów nie były oznaczone na mapie;
- dwie działki figurowały pod wspólnym numerem w rejestrze gruntów (działka wpisana do rejestru gruntów oznaczona była na mapie ewidencyjnej jako dwie oddzielne działki).

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że

- Starostwo od 2016 r. podejmowało próby przekazania do ZSIN bazy EGiB, ale nie została ona wczytana do ZSIN z powodu błędów krytycznych bazy powiatowej;
- do usunięcia błędów krytycznych występujących wg stanu bazy na październik 2019 r. konieczne byłoby w przypadku jednej działki uzgodnienie treści księgi wieczystej ze stanem rzeczywistym, a w przypadku dziesięciu działek – sporządzenie operatu geodezyjnego dotyczącego przebiegu granic.

Wicestarosta z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że nie podejmowano prób zasilenia centralnego repozytorium plikami GML dla poszczególnych gmin Powiatu Gdańskiego, gdyż do października 2019 r. błędy krytyczne dotyczyły bazy dla wszystkich gmin. Od października 2019 r. możliwe było zasilenie ZSIN plikami czterech gmin, jednakże wymagało to zmiany uprawnień w ZSIN. W czasie trwania niniejszej kontroli NIK w Starostwie przygotowano wnioski o zmianę uprawnień w celu zasilenia częściowego dla gmin, których pliki nie zawierają błędów krytycznych.

(akta kontroli str. 195, 200, 208, 693-706, 1091-1095, 1126-1130)

1.2.8. Odnośnie weryfikacji danych bazy EGiB w zakresie zgodności danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do bazy⁴⁵ Wicestarosta z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że:

- w latach 2010-2011 zewnętrzne podmioty usuwały niezgodności pomiędzy mapą ewidencyjną w formie numerycznej z mapą analogową i częścią opisową bazy EGiB (w związku z tworzeniem mapy zasadniczej) poprzez uzgodnienie danych bazy EGiB z operatami geodezyjnymi stanowiącymi podstawę wpisu do ewidencji;
- od 2012 r. pracownicy Starostwa na bieżąco identyfikowali niezgodności w danych bazy EGiB i je usuwali na podstawie dokumentów archiwalnych i bieżących.

(akta kontroli str. 1100-1103)

1.2.9. Od 2009 r. bazy danych EGiB, a od początku 2014 r. również wektorowa mapa zasadnicza na obszarze całego powiatu prowadzone były w programie TurboEWID, za wyjątkiem danych opisowych – numerów dróg publicznych.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że system do prowadzenia EGiB posiadał możliwość wprowadzania informacji o numerze dróg publicznych i umiejscowienia jej na mapie ewidencyjnej, jednak Starostwo nie otrzymywało wykazu działek wchodzących w pasy drogowe dróg publicznych z numerami tych dróg.

(akta kontroli str. 76-82, 198, 612-621, 1093-1095)

⁴⁵ Zgodnie z § 54 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie EGiB.

1.2.10. W okresie objętym kontrolą na terenie Powiatu Gdańskiego było osiem gmin (siedem wiejskich i jedna miejska) podzielonych na 118 obrębów ewidencyjnych (96 dla obszarów wiejskich i 22 dla miasta) obejmujących 82.280 działek ewidencyjnych o powierzchni 79.239 ha⁴⁶.

W latach 2014-2015⁴⁷ zmodernizowano w pełni EGiB dotyczącą ośmiu obrębów ewidencyjnych położonych w gminie Suchy Dąb obejmujących 8.451 ha (11% powierzchni powiatu). Pomimo modernizacji nie usunięto błędu krytycznego, który uniemożliwiał zasilenie bazy ZSIN.

W latach 2014-2016 w Starostwie opracowano projekty modernizacji i przeprowadzono częściową modernizację⁴⁸ bazy EGiB (założenie kartotek budynków i lokali oraz aktualizacji użytków terenów nierolniczych) na obszarze czterech obrębów ewidencyjnych⁴⁹ położonych w gminie wiejskiej Pruszcz Gdański obejmujących 2.478 ha (3% powierzchni powiatu).

(akta kontroli str. 44-48, 199, 1100-1125, 1311-1317)

Wicestarosta z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że:

- błąd krytyczny w ewidencji dot. gminy Suchy Dąb powstał przed rozpoczęciem prowadzenia zasobu geodezyjnego w systemie EWID 2007;
- wykonawca przeprowadzając prace modernizacji ewidencji gruntów gminy Suchy Dąb mógł usunąć błąd krytyczny poprzez np. ustalenie granic (zgodnie z § 37-39 rozporządzenia w sprawie EGiB);
- Starostwo nie zweryfikowało wyników modernizacji, gdyż zgodnie z art. 12b ust. 2 ustawy pgik do weryfikacji wyników modernizacji został wyłoniony weryfikator,
- nie wie dlaczego weryfikator (wyłoniony przez GKG) nie wskazał tej usterki.

(akta kontroli str. 1126-1130)

Geodeta Powiatowa wyjaśniła, że:

- rozbieżności pomiędzy księgami wieczystymi a danymi zasobu geodezyjnego były wyjaśniane w trakcie bieżącej aktualizacji zasobu geodezyjnego i obsługi wniosków o udostępnienie danych;
- w latach 2010-2019 usunięto ok. 2,0 tys. rozbieżności w zapisach EGiB;
- w przypadku niezgodności z zapisami działu I księgi wieczystej sporządzano wykaz synchronizacyjny⁵⁰, a działu II – zmieniano dane w rejestrze gruntów na podstawie kopii dokumentów znajdujących się w aktach KW;
- przy typowaniu terenu do przeprowadzenia modernizacji w ramach projektu ZSIN faza I wzięto pod uwagę obszar gminy Suchy Dąb, na którym najczęściej występowały rozbieżności;
- na modernizację bazy EGiB w zakresie danych gminy Suchy Dąb⁵¹, którą w ramach realizacji ZSIN-Faza I sfinansował GKG, wydatkowano ok. 250,0 tys. zł (w 2014 r.);

⁴⁶ Powierzchnia geodezyjna powiatu wynosiła 79.375 ha.

⁴⁷ 25.07.2014 r. – 30.11.2015 r.

⁴⁸ Zgodnie z § 57 rozporządzenia w sprawie EGiB modernizacja bazy 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, o których mowa w ust. 1, określa się w projekcie modernizacji bazy EGiB.

⁴⁹ Łęgowo (14.10.-30.11.2014 r.), Roszkowo (22.10.-30.11.2014 r.), Ciepłowo (27.10.- 30.11.2016 r.) i Żukczyn (27.10.- 30.11.2016 r.).

⁵⁰ Wykaz różnic pomiędzy zapisami działu I księgi wieczystej z danymi podmiotowymi w bazie EGiB przekazywany do sądu wieczystoksięgowego.

⁵¹ Najmniejsza gmina w powiecie o charakterze rolniczym słabo zurbanizowana.

- Starosta występował bezskutecznie do Wojewody Pomorskiego o dotacje celowe na modernizację bazy EGiB, zaś modernizację przeprowadzono odpowiednio do dostępnych na ten cel środków finansowych;
- koszt przeprowadzenia modernizacji pozostałej części⁵² Starostwo szacuje na 5.600,0 tys. zł (około 800,0 tys. zł za gminę)⁵³.

(akta kontroli str. 612-621)

1.2.11. EGiB była aktualizowana na bieżąco, a próby zasilenia centralnego repozytorium ZSIN bazą EGiB podejmowano od 2016 r. W latach 2018-2019 (do 30.06) bazę EGiB przekazano czterokrotnie. Pomimo przekazywania bazy EGiB nie zasilono nią centralnego repozytorium ZSIN (na skutek błędów krytycznych).

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że w Starostwie nie zachowały się informacje dotyczące liczby przekazanych do ZSIN kopii bazy EGiB przed 2018 r.

(akta kontroli str. 208, 693)

1.2.12. W zmodernizowanej bazie EGiB dot. ośmiu obrębów (11% powierzchni powiatu) powierzchnia działek była ujawniona w metrach, a w pozostałej części – w metrach lub arach.

Kierownik Referatu Ewidencji Gruntów i Budynków wyjaśniła, że zmiana powierzchni działek z arów na metry była wprowadzana do bazy EGiB gdy do zasobu geodezyjnego przyjmowano operat geodezyjny lub na podstawie dokumentów historycznych gdy przy wydawaniu wypisów z rejestru gruntów stwierdzono rozbieżność z zapisami księgi wieczyste.

(akta kontroli str. 200, 1093-1095)

1.2.13. Starosta przekazywał Marszałkowi Województwa Pomorskiego zbiorcze zestawienia⁵⁴ sporządzane na podstawie wykazów gruntów, budynków i lokali w terminie⁵⁵.

(akta kontroli str. 209-265)

1.2.14. Starostwo zapewniło w terminie⁵⁶ (w 2009 r.) dostęp do zbiorów danych przestrzennych oraz odpowiadających im usług⁵⁷.

Do świadczenia przez Starostwo usług związanych z korzystaniem z danych zasobu geodezyjnego wykorzystywano program WebEWID, w tym m. in.:

- udostępniano zainteresowanym dane zasobu geodezyjnego w zakresie granic i numerów działek i budynków poprzez Portal Mapowy (od 2009 r.);
- udostępniano wybranym podmiotom wizualizację mapy zasadniczej (w tym gminom Powiatu Gdańskiego) poprzez Portal Intraewid⁵⁸ (od 2011 r.);
- przyjmowano zgłoszenia prac geodezyjnych, wydawano materiały z zasobu geodezyjnego, przyjmowano i weryfikowano operat geodezyjny poprzez Portal Geodety (od 2012 r.);
- przyjmowano i realizowano wnioski o udostępnienie kopii mapy zasadniczej poprzez Portal Interesanta i realizowano elektroniczne narady koordynacyjne poprzez portal Narada Koordynacyjna (od 2017 r.).

⁵² W pozostałych gminach była większa liczba działek, były silnie zurbanizowane i miały większą liczbę budynków nieujawnionych.

⁵³ Do wyliczenia Starostwo wykorzystało informację o kosztach przeprowadzonej modernizacji w gminie Michałowice (<http://www.acta.media.pl/pl/action/getfull.php?id=4819>).

⁵⁴ Na podstawie § 75 i § 76 rozporządzenia w sprawie EGiB.

⁵⁵ Do 15 lutego każdego roku.

⁵⁶ W terminie określonym w art. 30 pkt 2 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1472, ze zm.).

⁵⁷ Usługi, o których mowa w art. 9 ust. 1 ww. ustawy.

⁵⁸ Wcześniej Portal Gminny.

(akta kontroli str. 268, 653-667, 961-965)

1.2.15. W latach 2010-2019 dane powiatowej części zasobu geodezyjnego były udostępniane w postaci analogowej w tym m. in. kopie mapy zasadniczej (do celów informacyjnych), kopie dokumentów z operatów geodezyjnych, wypisy z rejestrów i kartotek, wyrisy z mapy ewidencyjnej, kopie dokumentów i wydruki z mapy ewidencyjnej.

Dane elektroniczne (opisowe i graficzne) były udostępniane jako pliki SWDE i (od lipca 2017 r.) w formacie GML. W latach 2010-2019 udostępniano materiały z zasobu geodezyjnego również w formatach dxf, kcd, pdf i jpg.

Na koniec czerwca 2019 r. certyfikowane podpisy elektroniczne dla potrzeb udostępniania materiałów zasobu geodezyjnego w wersji elektronicznej miało 10 pracowników powiatowej służby geodezyjnej i kartograficznej.

Dane z EGiB przekazywano odbiorcy osobiście (w tym elektroniczne dane na płycie CD), udostępniano w sieci przez WebEWID, wysyłało pocztą i przekazywano na adres skrzynki EPUAP (w przypadku zamówień zawierających dane osobowe), e-mail (bez danych osobowych np. mapę ewidencyjną lub wyciągi z rejestru cen i wartości nieruchomości) lub serwer odbiorcy.

(akta kontroli str. 268, 653-667)

1.2.16. System EWID 2007 umożliwiał od 2014 r. wymianę danych w formacie GML⁵⁹ zgodnie ze schematem aplikacyjnym opisanym w załączniku nr 4a do rozporządzenia w sprawie EGiB (wg stanu bieżącego, historycznego lub bieżącego z historią zmian).

(akta kontroli str. 79, 268, 269, 1093-1095)

1.2.17. Starostwo korzystało z zasobów ZSIN od 2016 r. w zakresie dostępu do treści ksiąg wieczystych ujawnianych w operacie ewidencyjnym (działy I i II) oraz bazy PESEL.

(akta kontroli str. 270, 271, 653-667)

1.2.18. Kierownik Referatu Ewidencji Gruntów i Budynków wyjaśniła, że do usprawnienia realizacji zadań Starosty przydatna byłaby możliwość szybkiego pobierania danych z bazy PESEL (w art. 23 ust. 3 pkt 3 ustawy pgik nałożono obowiązek przekazywania zawiadomień o zmianach danych w zbiorze PESEL dotyczących właścicieli i władających nieruchomościami ujawnionych w bazie EGiB).

(akta kontroli str. 272)

1.3 Prawdliwość wykorzystania wyników wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych

Opis stanu faktycznego

1.3.1. Do zasobu geodezyjnego przyjmowano operaty geodezyjne, w których ustalono przebieg granic działek ewidencyjnych w trybie przepisów § 37-39 rozporządzenia w sprawie EGiB.

(akta kontroli str. 1152-1167)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że:

- Starostwo nie dysponuje danymi o liczbie operatów geodezyjnych, w których ustalono przebieg granic działek ewidencyjnych w ww. trybie, gdyż czynności ustalania przebiegu były wykonywane również w opracowaniach, dla których wskazano inny cel np. opracowanie mapy z projektem podziału;
- prace geodezyjne polegające na ustaleniu granic poszczególnych działek ewidencyjnych nie były planowane do realizacji przez Starostwo w ww. trybie;

⁵⁹ Do 2013 r. w formacie SWDL.

- w Starostwie prowadzono trzy postępowania,⁶⁰ w których ustalano granice w ww. trybie obejmujące trzy obręby: Trzepowo, Mokry Dwór i Krępiec (Gminy Pruszcz Gdański).

(akta kontroli str. 288-292, 961-968)

1.3.2. Na podstawie próby 15 zgłoszeń prac geodezyjnych, w wyniku których sporządzono operaty geodezyjne objęte badaniem NIK stwierdzono, że rejestr zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych obejmował dane wymienione w § 8 rozporządzenia o zasobie geodezyjnym.

Zgłoszenia prac geodezyjnych i zawiadomienia o ich zakończeniu (zgodne ze wzorem⁶¹) przyjmowano na piśmie lub elektronicznie. Do zawiadomienia wykonawcy dołączali operaty geodezyjne. Zgłoszeniom⁶² i operatom geodezyjnym przyjętym do zasobu identyfikatory nadawał system EWID 2007.

Od 2014 r. Starostwo udostępniało wykonawcom dane z zasobu geodezyjnego po uiszczeniu opłaty⁶³.

(akta kontroli str. 288-292, 295-301, 335-379, 961-968, 1320)

1.3.3. W latach 2010-2019 (do 30.06) przyjęto do zasobu geodezyjnego 39.438 operatów geodezyjnych obejmujących rocznie od 2.812⁶⁴ do 9.474⁶⁵ działek ewidencyjnych⁶⁶ o powierzchni od 4.745⁶⁷ do 21.440⁶⁸ ha⁶⁹.

(akta kontroli str. 293, 294, 968)

1.3.4. Na podstawie zbadanej przez NIK próby 15 operatów stwierdzono, że wszystkie przyjęte do zasobu geodezyjnego operaty zawierały komplet wymaganych dokumentów wymienionych w § 71 ust. 2 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 kartograficznego⁷⁰.

W 12 przypadkach operaty nie zawierały zapisanych na nośniku informatycznym plików wygenerowanych z roboczej bazy danych (10⁷¹ przesłano przez system EWID 2007 i dwa⁷² – mailem).

(akta kontroli str. 335-379, 1320)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że zgodnie z art. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁷³ informatyczny nośnik danych to materiał lub urządzenie służące do zapisywania,

⁶⁰ Prace finansowane z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach realizacji projektów scaleń i wymiany gruntów wykonywanych przez Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych.

⁶¹ Zawarty w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dn. 8.07.2014 w sprawie formularzy dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych i prac kartograficznych, zawiadomienia o wykonaniu tych prac oraz przekazywania ich wyników do zasobu geodezyjnego (Dz. U. poz. 924).

⁶² Identyfikatory zgłoszeń składały się z kolejnego numeru wpływu w roku i (od 2014 r.) symbolu klasyfikacyjnego jednolitego rzeczowego wykazu akt.

⁶³ Zgodnie z art. 40d, 40e ustawy pgik.

⁶⁴ W 2011 r.

⁶⁵ W 2014 r.

⁶⁶ Odpowiednio: 4.269 (bez scaleń), 2.812, 2.823, 4.689, 9.474, 6.482, 7.107, 5.343, 5.768 i 1.906.

⁶⁷ W 2018 r.

⁶⁸ W 2014 r.

⁶⁹ Odpowiednio: 7.447 ha, 5.509 ha, 4.922 ha, 6.834 ha, 21.440 ha, 7.179 ha, 7.339 ha, 5.255 ha, 4.745 ha i 1.408 ha.

⁷⁰ Dz. U. Nr 263, poz. 1572., dalej: „rozporządzenie w sprawie standardów technicznych”.

⁷¹ P.2204.2015.1803, P.2204.2015.2819, P.2204.2015.3853, P.2204.2017.4020, P.2204.2017.812, P.2204.2018.3447, P.2204.2018.2977, P.2204.2018.3203, P.2204.2019.2160 i P.2204.2019.2188.

⁷² P.2204.2015.2966 i P.2204.2017.839.

⁷³ Dz. U. z 2019 r. poz. 700, ze zm.

przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej, a system teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne. Zgodnie zaś z § 7 ust 2 pkt 4 rozporządzenia o zasobie geodezyjnym system zapewnia m.in. wsparcie i monitorowanie procesów przyjmowania w tym kontroli materiałów i zbiorów danych do zasobu. W związku z powyższym uznano, że przekazanie plików przez system informatyczny lub mailem nie narusza wymogów rozporządzenia w sprawie standardów technicznych.

(akta kontroli str. 380-384)

1.3.5. W latach 2010-2019 (do 30.06) do Starostwa wpłynęło 45.353⁷⁴ zgłoszeń prac geodezyjnych. Stwierdzono, że:

- negatywne protokoły weryfikacji wyników prac geodezyjnych dotyczyły nie mniej⁷⁵ niż 4.509⁷⁶ zgłoszeń;
- do zasobu geodezyjnego nie przyjęto wyników prac geodezyjnych (na skutek błędów lub braków) objętych 216⁷⁷ zgłoszeniami.

Z weryfikacji zawiadomień sporządzano protokół zgodny ze wzorem⁷⁸.

Na podstawie zbadanej przez NIK próby 15 operatów stwierdzono, że pomimo przeprowadzonej weryfikacji wszystkie przyjęte do zasobu geodezyjnego operaty były dotknięte brakami formalnymi.

(akta kontroli str. 293, 294, 335-379, 283-287, 1320)

1.3.6. Na podstawie badania 15 operatów geodezyjnych nie stwierdzono, że zakres informacyjny operatów geodezyjnych przyjętych do zasobu geodezyjnego w zakresie atrybutów opisujących nieruchomości nie pozwalał na przygotowanie kopii danych do zasilenia centralnego repozytorium bazy ZSIN.

(akta kontroli str. 283-287, 335-379, 1093-1095, 1320)

1.3.7. W celu zapewnienia, aby wyniki bieżących prac geodezyjnych były zbieżne ze standardem zakresu informacji (danych/attributów) niezbędnych do zasilania centralnego repozytorium lub jego cyklicznej aktualizacji w Starostwie wdrożono zasadę, że wprowadzano do systemu dane z operatu geodezyjnego w trakcie jego weryfikacji i weryfikowano je⁷⁹ również z wykorzystaniem funkcjonalności systemu informatycznego.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że dzięki takiemu rozwiązaniu przyjęte do zasobu geodezyjnego operaty zasilają bazę poprawnymi danymi.

(akta kontroli str. 283-287, 1093-1095)

⁷⁴ 4.584 zgłoszonych w 2010 r., 4.649 w 2011 r., 4.481 w 2012 r., 4.144 w 2013 r., 4.554 w 2014 r., 4.712 w 2015 r., 5.190 w 2016 r., 4.968 w 2017 r., 5.267 w 2018 r. i 2.804 w 2019 r. (do 30.06).

⁷⁵ Brak danych o liczbie prac geodezyjnych zweryfikowanych negatywnie zgłoszonych w latach 2010-2013.

⁷⁶ 472 z związku ze zgłoszeniami z 2014 r., 614 z 2015 r., 946 z 2016 r., 1107 z 2017 r., 1118 z 2018 r. i 252 z 2019 r.

⁷⁷ Pięć prac zgłoszonych w 2010 r., osiem w 2013 r., 18 w 2014 r., 28 w 2015 r., 44 w 2016, 34 w 2017, 74 w 2018 i pięć w 2019 r.

⁷⁸ Określonym w zał. nr 4 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie formularzy dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych i prac kartograficznych, zawiadomienia o wykonaniu tych prac oraz przekazywania ich wyników do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. poz. 924).

⁷⁹ Poprzez walidację danych wprowadzanych do bazy system identyfikował błędy w strukturze danych wynikające z ustalonego modelu pojęciowego danych poszczególnych baz.

1.3.8. Wszystkie błędy krytyczne stwierdzone podczas walidacji przeprowadzonej w październiku 2019 r.⁸⁰ dotyczyły danych wprowadzonych do bazy EGiB przed 2009 r.

Na podstawie badania 15 operatorów geodezyjnych nie stwierdzono przypadku przyjęcia do EGiB operatu nie zawierającego wszystkich atrybutów.

(akta kontroli str. 1091-1095)

1.3.9. Pomimo przekazywania bazy EGiB nie utworzono w centralnym repozytorium ZSIN (na skutek błędów krytycznych) inicjalnej bazy danych EGiB Powiatu Gdańskiego.

Starostwo przekazywało⁸¹ Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸² bazę EGiB. Dane te publikowano na stronie internetowej www.geoportal.gov.pl.

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że niemożliwe było przekazanie bazy EGiB przez ZSIN, gdyż błędy krytyczne nie pozwoliły na zasilenie centralnego repozytorium.

(akta kontroli str. 1126-1130, 1311-1317)

1.4 Kontrole z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2019 (do 12 sierpnia) Starostwo objęte zostało kontrolami z zakresu wykonywania przez Starostę zadań określonych w art. 7d ustawy pgik oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy. Po cztery kontrole przeprowadził PWINGiK i Wojewoda Pomorski odpowiednio w zakresie:

- 1) przyjmowania oraz rejestrowania zgłoszeń prac geodezyjnych oraz sposobu włączania dokumentacji technicznej do zasobu geodezyjnego (kontrola w 2011 r.);
- 2) wybranych zagadnień dotyczących prawidłowości prowadzenia Ośrodka (kontrola w 2012 r.);
- 3) realizacji zadań związanych z prowadzeniem zasobu geodezyjnego (kontrola w 2013 r.);
- 4) realizacji zadań z zakresu geodezji i kartografii związanych z prowadzeniem bazy danych szczegółowych osnów geodezyjnych (kontrola w 2014 r.);
- 5) prowadzenia części powiatowej państwowego zasobu geodezyjnego (kontrola w 2015 r.);
- 6) realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych w wyniku kontroli przeprowadzonej przez PWINGiK w 2015 r. (kontrola w 2017 r.);
- 7) poprawności i terminowości realizacji obowiązków nałożonych w art. 12b ustawy pgik oraz sprawdzenia zasadności skarg i wniosków wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych oraz rodzaju i skuteczności działań podjętych w celu usprawnienia czynności weryfikacji uregulowanej w art. 12b ustawy pgik (kontrola w 2018 r.);
- 8) modernizacji bazy EGiB pod względem zgodności z art. 24a ustawy pgik i wywiązywania się z obowiązku przekazywania zbiorów do ZSIN, procesu bieżącej cyfryzacji dokumentów przekazywanych przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych do państwowego zasobu geodezyjnego, stan utworzenia baz danych, o których mowa w art. 4 ustawy pgik pod względem

⁸⁰ Cztery błędy krytyczne dotyczące 11 działek ewidencyjnych.

⁸¹ 15.02.2010 r., 03.02.2011 r., 02.01.2013 r., 29.01.2014 r., 23.12.2014 r., 31.12.2015 r., 13.01.2017 r., 10.01.2018 r., 10.01.2019 r. Starostwo nie dysponowało informacjami o przekazaniu bazy w 2012 r.

⁸² Na podstawie art. 9a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2017 r. poz. 1853, ze zm.).

kompletności i pokrycia obszarowego oraz zgodności z przekazywaną sprawozdawczością (kontrola w 2018 r.).

W wyniku powyższych kontroli zalecono:

- wprowadzenie nadzoru w celu skrócenia czasu trwania weryfikacji operatów geodezyjnych, aby ten proces nie trwał średnio dłużej niż 10 dni roboczych;
- prowadzenie bazy EGiB, obiektów topograficznych i sieci uzbrojenia terenu zgodnie z modelem pojęciowym danych ewidencyjnych;
- pozyskanie danych ewidencyjnych oraz założenie rejestrów i kartotek budynkowych i lokalowych;
- zastosowanie obowiązującego układu wysokościowego odniesień przestrzennych do prowadzenia zasobu geodezyjnego, w tym aby dostosowano bazę szczegółowej osnowy geodezyjnej do wymogów określonych w przepisach prawa;
- wprowadzenie zmiany do zasobu geodezyjnego na podstawie przyjętej dokumentacji technicznej.

(akta kontroli str. 389-539)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że:

- weryfikacja operatów geodezyjnych powinna nastąpić niezwłocznie, dlatego w Starostwie były podejmowane działania, żeby skrócić czas weryfikacji, który w 2019 r. wynosił średnio 26 dni roboczych;
- bieżąca aktualizacja baz EGiB, obiektów topograficznych i sieci uzbrojenia terenu odbywała się z zachowaniem obowiązujących wymagań. W 2016 r. został przeprowadzona konwersja części obiektów wprowadzonych do bazy obiektów topograficznych i sieci uzbrojenia terenu zgodnie z wcześniejszym modelem pojęciowym. Pozostałe obiekty były sukcesywnie dostosowywane do nowego modelu;
- zakładanie kartotek budynków i lokali odbywało się w ramach bieżącej aktualizacji. Ujawnienie pozostałych budynków i lokali wymagało przeprowadzenia modernizacji;
- od 2018 r. wykonywano pomiar i wyrównanie założonej osnowy geodezyjnej i pozyskiwano wysokości punktów w obowiązującym układzie wysokościowym (PL-EVRF2007-NH);
- spójność niektórych danych (np. współrzędnych) można zweryfikować tylko poprzez porównanie z danymi bazy, dlatego przed przyjęciem operatu geodezyjnego do zasobu geodezyjnego, wprowadzano dane do bazy i weryfikowano je również z wykorzystaniem funkcjonalności systemu. W ten sposób zapobiegano przyjęciu do zasobu geodezyjnego dokumentacji geodezyjnej, która nie pozwalała uzupełnić odpowiednich baz danych.

(akta kontroli str. 540-554)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie planował i nie zapewnił w ostatnich 15 latach okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie, czym naruszył § 54 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 4 i 7 rozporządzenia w sprawie EGiB.
Zgodnie z tymi przepisami starosta zapewnia przeprowadzenie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie, którą przeprowadza się w każdym obrębie, co najmniej raz na 15 lat, obejmując nią cały obszar obrębu. Okresową weryfikację przeprowadza się w sposób planowy.

(akta kontroli str. 197)

Wicestarosta z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że w Starostwie nie opracowano planów weryfikacji ze względu na brak środków – ponieważ modernizację należy przeprowadzić w sposób planowy, obejmując nią w pierwszej kolejności obręby, co do których istnieją uzasadnione przesłanki wskazujące występowanie istotnych nieprawidłowości w treści danych ewidencyjnych również weryfikację należałoby wykonać dla całego powiatu. W przypadku dysponowania ewentualnymi środkami finansowymi, które można przeznaczyć na EGiB właściwym było wykorzystanie tych środków na modernizację z pominięciem weryfikacji. W opinii Starosty przeznaczenie niewielkich kwot uzyskanych na funkcjonowanie EGiB na weryfikację, która nie skutkuje uzupełnieniem bazy EGiB właściwymi danymi, może stanowić nieracjonalne wykorzystanie środków finansowych.

(akta kontroli str. 1150-1151)

Wicestarosta z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że nie przeprowadzono weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie, gdyż:

- w wyniku weryfikacji uzyskuje się informacje, które Starosta już posiada, np. na podstawie informacji z gmin o terenach gdzie była zabudowa sprzed wejścia w życie rozporządzenia w sprawie EGiB i z porównania mapy ewidencyjnej z ortofotomapą. Ponadto z bazy numerycznej ewidencji gruntów i budynków można pozyskać informacje, które obręby należy poddać modernizacji ewidencji gruntów w zakresie punktów granicznych, w celu poprawienia ich dokładności położenia względem osnowy,
- niezgodności stwierdzone w wyniku weryfikacji podlegają usunięciu w drodze modernizacji baz EGiB,
- przeprowadzenie weryfikacji w tym zakresie wiąże się z wydatkowaniem środków. Biorąc pod uwagę brak środków na modernizację, niezasadnym było wydatkowanie pozyskanych środków na przeprowadzenie weryfikacji w wyniku, której pozyskane zostaną informacje, które podlegają usunięciu w drodze modernizacji.

(akta kontroli str. 1100-1103)

Zdaniem NIK okoliczności wskazane w wyjaśnieniach nie uzasadniają braku planowania i przeprowadzenia weryfikacji bazy EGiB. Zgodnie z powyższymi przepisami weryfikacja powinna w sposób planowy objąć wszystkie dane bazy EGiB w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie. Nie oznacza to jednak, ani obowiązku przeprowadzenia modernizacji całej bazy EGiB, ani jednoczesnej modernizacji danych bazy EGiB w zakresie całego powiatu.

Celem weryfikacji było stwierdzenie niezgodności nieznanymi na podstawie posiadanych dokumentów, które nie musiało prowadzić do modernizacji. Modernizacja nie była jedynym sposobem usunięcia niezgodności – można je było usunąć również w drodze 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 państwowego zasobu geodezyjnego (z § 54 ust. 6 rozporządzenia w sprawie EGiB). Ponadto modernizacja ewidencji mogła być wykonywana etapami dostosowanymi do wysokości dostępnych na ten cel środków finansowych oraz priorytetów wynikających m. in. z potrzeb państwa i jednostek samorządu terytorialnego (§ 57 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB).

O ile zatem weryfikacja była obowiązkiem Starosty i powinna była ujawnić skalę

braków bazy EGiB to zasadność prowadzenia modernizacji zależała od wyników poprzedzającej ją weryfikacji. Harmonogram (etapy) modernizacji zależałyby zaś od skali niezgodności, ale również celów, które chciałoby osiągnąć państwo (np. budowę ZSiN) i gminy (np. dofinansowanie przez gminę Pruszcz Gdański modernizacji bazy EGiB dotyczącej obszaru Roszkowo) oraz ich gotowości do finansowania modernizacji służącej tym celom.

2. Na podstawie zbadanej przez NIK próby 15 operatów stwierdzono, że pomimo przeprowadzonej weryfikacji do zasobu geodezyjnego przyjęto operaty, które nie zawierały wymaganych danych, określonych w § 71 ust. 2 pkt 7, ust. 3 pkt 3, ust. 4 pkt 1 i 2 i ust. 7 pkt 2, 5 i 8 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych, czym naruszono art. 12b ust. 4 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy pgik:
 - piętnaście operatów⁸³ z plikami zawierającymi dokumenty elektroniczne nie oznaczone skróconą nazwą bazy danych zasobu geodezyjnego, do którego odnoszą się zawarte w pliku dane, co było niezgodne z § 71 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych;
 - trzynaście operatów⁸⁴, w których spis dokumentów nie zawierał oznaczenia pliku z dokumentami elektronicznymi, co było niezgodne z § 71 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych;
 - sześć operatów⁸⁵, w których sprawozdanie techniczne nie zawierało informacji dotyczącej przekazywanej bazy roboczej, co było niezgodne z § 71 ust. 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych;
 - dwa operaty⁸⁶ z plikami zawierającymi dokumenty elektroniczne operatu geodezyjnego nie oznaczone numerem kancelaryjnym zgłoszenia pracy geodezyjnej albo numerem zamówienia publicznego, w ramach którego wykonywana była praca geodezyjna, co było niezgodne z § 71 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych;
 - jeden operat⁸⁷ z wykazem zmian danych ewidencyjnych zawierającym błędne oznaczenie stanu historycznego, o którym mowa w § 71 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych;
 - jeden operat⁸⁸ ze sprawozdaniem technicznym, które nie zawierało okresu, w jakim wykonywane były prace geodezyjne, co było niezgodne z § 71 ust. 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych;
 - jeden operat⁸⁹ ze sprawozdaniem technicznym nie zawierającym oznaczenia kancelaryjnego zgłoszenia pracy geodezyjnej, co było niezgodne z § 71 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych.

Podstawę przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego stanowi pozytywny wynik weryfikacji operatu (art. 12b ust. 4 ustawy pgik), która dotyczy zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii, w szczególności dotyczącymi kompletności

⁸³ P.2204.2015.1803, P.2204.2015.2966, P.2204.2015.2819, P.2204.2016.3380, P.2204.2016.3107, P.2204.2016.3853, P.2204.2017.839, P.2204.2017.4020, P.2204.2017.812, P.2204.2018.3447, P.2204.2018.2977, P.2204.2018.3203, P.2204.2019.2160, P.2204.2019.2118 i P.2204.2019.2188.

⁸⁴ P.2204.2015.1803, P.2204.2015.2966, P.2204.2015.2819, P.2204.2016.3380, P.2204.2016.3107, P.2204.2016.3853, P.2204.2017.839, P.2204.2017.4020, P.2204.2017.812, P.2204.2018.3447, P.2204.2018.3203, P.2204.2019.2118 i P.2204.2019.2188.

⁸⁵ P.2204.2017.839, P.2204.2017.812, P.2204.2018.3447, P.2204.2018.2977, P.2204.2018.3203 i P.2204.2019.2188.

⁸⁶ P.2204.2015.2819 i P.2204.2017.812.

⁸⁷ P.2204.2015.1803

⁸⁸ P.2204.2015.2966.

⁸⁹ P.2204.2015.2819.

przekazywanych wyników wykonanych prac geodezyjnych lub prac kartograficznych (art. 12b ust. 1 pkt 2 ustawy pgik).

(akta kontroli str. 335-379, 1320)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że:

- brak w nazwie pliku nazwy bazy nie miał wpływu na jakość i aktualność wprowadzanych danych (obiektom przyjmowanym zasobu geodezyjnego poprawne identyfikatory nadawał system EWID 2007);
- odstąpienie od wskazywania w protokole weryfikacji braku w spisie dokumentów oznaczenia pliku z dokumentami elektronicznymi miało na celu uniknięcie przedłużenia weryfikacji;
- pomimo, że wykonawcy w sprawozdaniach nie umieścili informacji o przekazywanej bazie roboczej to pliki te były przekazywane do Starostwa i stanowiły część operatu;
- pomimo, że plik nie zawierał oznaczenia zgodnego z jednolitym rzeczowym wykazem akt (6640) to brak ten nie wpływał na przypisanie pliku do odpowiedniej sprawy;
- wykonawca prawidłowo wskazał nowy stan danych ewidencyjnych, a błędnie podane dane historyczne nie wpłynęły na poprawność wprowadzonych zmian;
- brak dat rozpoczęcia i zakończenia prac geodezyjnych nie dyskwalifikował operatu, gdyż operat zawierał kopię zgłoszenia pracy, zaś pracownik Starostwo znając daty wynikające z innych dokumentów wiedział, że geodeta nie rozpoczął pracy przed jej zgłoszeniem;
- brak w sprawozdaniu technicznym oznaczenia kancelaryjnego zgłoszenia pracy geodezyjnej nie dyskwalifikował operatu, gdyż wszystkie informacje zawarte w sprawozdaniu jednoznacznie identyfikowały dokument jako część operatu.

(akta kontroli str. 380-388)

W ocenie NIK, choć ww. braki nie wpływają na jakość i kompletność danych przyjmowanych do zasobu geodezyjnego to stanowią one przesłanki negatywnej weryfikacji wyników prac geodezyjnych.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęta w Starostwie organizacja pracy zapewniała poprawną realizację zadań w zakresie prowadzenia zasobu geodezyjnego, w szczególności weryfikację wyników prac geodezyjnych i ich przyjmowanie do zasobu.

Powiatowe bazy zasobu geodezyjnego (w tym baza EGiB) były w pełni z informatyzowane i na bieżąco aktualizowane danymi na podstawie dokumentów przyjmowanych do zasobu w okresie objętym kontrolą.

Stwierdzone w trakcie kontroli braki operatów geodezyjnych przyjętych do zasobu (w zakresie danych wymaganych przepisami rozporządzenia w sprawie standardów technicznych) nie wpływały na jakość i kompletność danych bazy EGiB, zaś błędy krytyczne uniemożliwiające zasilenie centralnego repozytorium ZSIN wynikały z danych przyjętych do zasoby przed okresem objętym kontrolą.

Zgodność danych ewidencyjnych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji była weryfikowana przez podmioty zewnętrzne i pracowników Starostwa, którzy identyfikowali niezgodności w danych bazy EGiB i je usuwali na podstawie dokumentów archiwalnych i bieżących.

Starosta nie zaplanował i nie przeprowadził okresowej weryfikacji danych bazy EGiB w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie, co w ocenie NIK mogło utrudnić identyfikowanie niezgodności w danych ewidencyjnych.

OBSZAR

2. Modernizacja i aktualizacja EGiB w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

Opis stanu faktycznego

Starostwo, pomimo podejmowanych w tym zakresie działań, nie korzystało z dofinansowania w ramach RPO na przeprowadzenie modernizacji bazy EGiB.

Starania o pozyskanie środków finansowych na realizację priorytetowych zadań powiatowej służby geodezyjnej i kartograficznej prowadzono w ramach porozumienia o zawiązaniu partnerstwa powiatów woj. pomorskiego. W imieniu sygnatariuszy porozumienia występował Lider – Partner Wiodący, którego funkcję sprawował prezydent Miasta Gdyni.

W kwietniu 2013 r. starostowie powiatów woj. pomorskiego wystąpili do Marszałka Województwa Pomorskiego z wnioskiem o uwzględnienie w RPO modernizacji bazy EGiB, tworzenie ZSIN, budowy baz sieci uzbrojenia terenu i bazy danych obiektów topograficznych. Koszt realizacji zadań oszacowano na 255.000,0 tys. zł.

W czerwcu 2013 r. Zarząd Województwa Pomorskiego poinformował Lidera porozumienia o wystąpieniu do Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji z prośbą o umożliwienie finansowania tych zadań w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020.

W dniu 04 lipca 2013 r. starostowie oraz prezydenci miast i gmin na prawach powiatu województwa pomorskiego zawarli porozumienie dotyczące partnerstwa, którego przedmiotem były wspólne działania⁹⁰, rzecz modernizacji Powiatowych Zasobów Geodezyjnych i Kartograficznych mając na uwadze konieczność modernizacji danych ewidencji gruntów i budynków pod kątem tworzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN) oraz budowy bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT) i obiektów topograficznych (BDOT500),.

(akta kontroli str. 1322-1326, 1468-1481)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że w 2015 r. Prezydent Miasta Gdyni zwrócił się do Marszałka Województwa Pomorskiego z prośbą o zabezpieczenie środków z RPO niezbędnych do pozyskania dofinansowania w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. W odpowiedzi Urząd Marszałkowski poinformował, że nie ma możliwości dofinansowania modernizacji zasobu geodezyjnego w ramach środków z RPO.

W sierpniu 2016 r. Prezydent Miasta Gdyni przekazał do GGK ankiety zawierające informacje na temat zapotrzebowania powiatów na działania związane z projektami ZSIN-II, GESUT. Informacji zwrotnej nie otrzymano.

(akta kontroli str. 1311-1317,)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta podejmował działania w celu pozyskania środków z Regionalnego Programu Operacyjnego na prace związane z modernizacją ewidencji gruntów i budynków w Powiecie Gdańskim. Brak efektu podejmowanych działań, w postaci

⁹⁰ poprzez pozyskanie środków finansowych z różnych źródeł, a w szczególności w ramach krajowych programów operacyjnych dotyczących rozwoju cyfrowego, regionalnego programu operacyjnego oraz środków finansowych będących w dyspozycji GGKna

pozyskanych środków, nie był spowodowany przyczynami leżącymi po stronie Starosty.

OBSZAR

3. Uczestniczenie Starostwa w realizacji projektu budowa ZSIN – Faza I lub Faza II

Opis stanu faktycznego

W dniu 07 stycznia 2014 r. zawarto porozumienie w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymywaniu ZSIN oraz wspólnego przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne⁹¹. Stronami porozumienia byli Starosta oraz G GK.

Strony porozumienia zobowiązały się do współpracy w zakresie realizacji zadania określonego w projekcie Budowa ZSIN – Faza I, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007- 2013 Priorytet 7. Społeczeństwo Informacyjne- Budowa elektronicznej administracji).

Realizacja wymienionego wyżej zadania miała nastąpić poprzez:

- 1) modernizację bazy EGiB w wybranych jednostkach ewidencyjnych i obrębach ewidencyjnych zgodnie z załącznikiem do Porozumienia;
- 2) dostosowanie istniejącego w Starostwie Powiatowym systemu teleinformatycznego do obowiązujących pojęciowych modeli danych EGiB, sieci uzbrojenia terenu, bazy danych obiektów topograficznych oraz do wymagań określonych w:
 - rozporządzeniu w sprawie ZSIN oraz w wytycznych technicznych G GK,
 - rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁹²;
- 3) dostosowanie istniejących danych EGiB zapisanych w bazie danych systemu teleinformatycznego funkcjonującego w Starostwie, dotyczących jednostek ewidencyjnych i obrębów ewidencyjnych, które nie będą objęte modernizacją EGiB tych wybranych obrębów, oraz zapisanie tych danych w bazie danych systemu teleinformatycznego.

Zgodnie z Porozumieniem Geodeta Kraju zobowiązał się zapewnić:

- 1) koordynację realizacji zadań objętych Porozumieniem;
- 2) sfinansowanie realizacji zadań, o których mowa w §2 ust. 1 pkt 1 i 3 do kwoty 630,0 tys. zł ze środków przeznaczonych na realizację ZSIN - Faza I;
- 3) kontrolę ilościową i jakościową rezultatów prac geodezyjnych wykonanych w związku z realizacją tych zadań- przy pomocy wykonawcy wyłonionego w drodze odrębnego zamówienia publicznego.

Starosta zobowiązał się zapewnić:

- 1) współpracę Geodety Powiatowego z G GK oraz wykonawcami zamówień publicznych realizowanych w ramach Porozumienia;
- 2) nieodpłatnego udostępnienia wykonawcom zadania:
 - kompletu danych i materiałów państwowego zasobu geodezyjnego niezbędnego do wykonania zadań objętych porozumieniem,
 - co najmniej funkcji kontroli i ładowania danych do systemu teleinformatycznego, o których mowa w Porozumieniu;

⁹¹ Dalej: „Porozumienie”.

⁹² Dz. U. z 2012 r. poz. 526 (z dnia podpisania porozumienia).

3) dostosowanie istniejącego systemu teleinformatycznego, a w szczególności zapewnienie w terminie do 30 czerwca 2014 r. możliwości wydania z tego systemu danych w formacie GML celem zasilania nimi centralnego repozytorium kopii zbiorów danych EGiB.

W Porozumieniu odwołano się do listu intencyjnego podpisanego w dniu 20.05.2013 r. pomiędzy GGK a Wojewodą Pomorskim oraz prezydentami miast na prawach powiatu i starostami powiatów z terenu woj. pomorskiego.

W § 1 ww. listu intencyjnego starostowie i prezydenci miast zobowiązali się do opracowania dla swoich powiatów programów modernizacji bazy EGiB w celu utworzenia lub dostosowania istniejącej bazy danych do specyfikacji modelu pojęciowego zawartego w zmienionym rozporządzeniu w sprawie EGiB. Programy powinny były zakładać siedmioletnią perspektywę realizacji modernizacji, odpowiadającą perspektywie finansowej na lata 2014 – 2020. Tereny objęte programami oraz warunki techniczne modernizacji miały zostać zaopiniowane przez PWINGiK i uwzględnione przez GGK, po opracowaniu programu przez starostów.

Porozumienie obowiązywało do dnia 31 grudnia 2016 r.

Do dnia zakończenia kontroli Starostwo nie przedłożyło dokumentów świadczących o opracowaniu programu modernizacji bazy EGiB, o którym mowa w §1 ww. listu intencyjnego.

W dniu 7.01.2014 r. zawarto aneks nr 1 do Porozumienia, w którym Starosta upoważnił GGK⁹³ do przeprowadzenia w jego imieniu i na jego rzecz postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, mającego na celu wyłonienie Wykonawcy zadań wymienionych w treści Porozumienia⁹⁴, zawarcia w jego imieniu umowy w sprawie wyżej wskazanego zamówienia i powoływania komisji odbioru poszczególnych etapów tego zamówienia.

W dniu 25.07.2014 r. GGK reprezentując⁹⁵ powiaty Gdański, Malborski i Nowodworski zawarł umowę⁹⁶ na Dostosowanie baz EGiB do wymagań ZSIN oraz utworzenie dla wybranych jednostek ewidencyjnych bazy danych obiektów topograficznych i inicjalnych baz danych GESUT – Etap II⁹⁷.

W ramach realizacji umowy na ZSIN - Faza I:

- dostarczono do Starostwa urządzenia i oprogramowanie, o którym mowa w rozdziale III ust.9 Opisie Przedmiotu Zamówienia⁹⁸;
- wykonano prace (geodezyjne pomiary oraz obliczenia) związane z modernizacją EGiB w Powiecie Gdańskim dotyczącą ośmiu obrębów ewidencyjnych położonych w gminie Suchy Dąb obejmujących 8.451 ha (11% powierzchni powiatu), w tym czynności związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów, opracowano projekty rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami, opracowano operaty geodezyjne z wykonanych prac oraz utworzono projekt operatu

⁹³ Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.)

⁹⁴ w §2 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2,

⁹⁵ zgodnie z zawartym Porozumieniem

⁹⁶ Dalej: umowa na ZSIN – Faza I.

⁹⁷ W zakresie Powiatu Gdańskiego przedmiot zamówienia w ujęciu ogólnym obejmował usługi dotyczące realizacji zadania projektowego ZSIN – Faza I, w zakresie dostosowania bazy EGiB całego powiatu do wymagań ZSIN, w tym wykonanie modernizacji EGiB wybranych jednostek ewidencyjnych i obrębów ewidencyjnych tego powiatu.

⁹⁸ W ramach Porozumienia przekazano drukarkę kodów kreskowych oraz czytnik kodów kreskowych ze stacją dokującą.

opisowo-kartograficznego, o którym mowa w art. 24a ustawy pgik, dla obszarów objętych modernizacją⁹⁹;

- wykonawca uczestniczył w czynnościach związanych z wyłożeniem projektu operatu opisowo – kartograficznego, o którym mowa w art. 24a ust. 7 ustawy pgik i zasileniu systemu teleinformatycznego funkcjonującego w Starostwie powiatowym w Gdańsku danymi EGiB z obszarów ewidencyjnych objętych modernizacją;
- w ramach zadania 1.4 zaplanowano również zasilenie systemu teleinformatycznego funkcjonującego w Starostwie Powiatowym w Gdańsku danymi z obszaru całego powiatu z wyłączeniem obszarów ewidencyjnych objętych modernizacją, przekształconymi do modelu pojęciowego określonego w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29.11.2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie EGiB¹⁰⁰, szacując wartość prac w ramach tego etapu na kwotę 250,6 tys. zł. Aneksem nr 6 z dnia 21 grudnia 2015 r. podzielono etap 1.4 na etap 1.4a, z terminem realizacji do dnia 31.07.2015r., obejmujący konwersję danych EGiB do modelu pojęciowego określonego w rozporządzeniu w sprawie EGiB z wyłączeniem obszarów ewidencyjnych objętych modernizacją (wartość prac w ramach tego etapu określono na kwotę 250,6 tys. zł.) oraz etap 1.4b, z terminem realizacji do dnia 29.01.2016 r., obejmujący zasilenie systemu teleinformatycznego funkcjonującego w Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim danymi EGiB, o których mowa w etapie 1.4a, z obszaru całego powiatu, z wyłączeniem obszarów ewidencyjnych objętych modernizacją (wartość prac w ramach tego etapu określono na kwotę 0 zł.).

Umowę na ZSIN - Faza I aneksowano sześciokrotnie w zakresie wydłużenia terminu realizacji poszczególnych etapów umowy. Aneksy nr 3, 4 i 6 dotyczyły zadań bezpośrednio związanych z EGiB Powiatu Gdańskiego. Zmiany terminów realizacji ww. zadań wynikały z:

- zmiany sposobu wykonania przedmiotu umowy polegającej na dostosowaniu rozwiązań technicznych i organizacyjnych, związanych ze zmianą postanowień przepisów art. 22 oraz art. 23 ust. 3 pkt 3 ustawy pgik - aneks nr 3;
- opóźnienia w dostosowaniu systemu teleinformatycznego funkcjonującego w starostwach powiatowych w Pruszczu Gdańskim, Malborku i Nowym Dworze Gdańskim – aneks nr 4;
- opóźnienia w dostosowaniu systemu teleinformatycznego funkcjonującego w Starostwie – aneks nr 6.

(akta kontroli str. 1327-1365, 1370-1468, 1482-1582, 1592-1698)

Wicestarosta z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że

- system EWID 2007 był na bieżąco dostosowywany do obowiązujących przepisów prawa. W celu terminowego dostosowania systemu podpisywano co roku umowę w sprawie asysty technicznej i konserwacji oprogramowania systemu teleinformatycznego EWID;
- Starostwo nie wniosło zastrzeżeń do zapisu aneksów nr 4 i 6 do umowy dotyczącej realizacji zamówienia publicznego na dostosowanie bazy danych EGiB do wymagań ZSIN, pomimo, że:

⁹⁹ Modernizacją objęto obszary ewidencyjne Grabiny Zameczek, Koźliny, Krzywe Koło, Osice, Ostrowite, Steblewo, Suchy Dąb, Wróblewo w jednostce ewidencyjnej Suchy Dąb w Powiecie Gdańskim.

¹⁰⁰ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (od 31 grudnia 2013 r.) Dz. U. z 2013 r. poz. 1551.

- system EWID 2007 był z końcem 2014 r. dostosowany do zmienionego rozporządzenia w sprawie EGiB, a w 2015 r. umożliwiał import i eksport plików danych z powiatowej bazy w formacie zgodnym z obowiązującym schematem,
 - do zawarcia aneksu nr 4 wykonawca nie wystąpił o dane niezbędne do realizacji. Zgłoszenie do Ośrodka nastąpiło dopiero 24.08.2015 r.;
 - finansowe warunki realizacji umowy uzgadniał GGK, który powinien wiedzieć, czy zmiana przepisów zwiększyła koszty realizacji umowy.
- (akta kontroli str. 1126-1130)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że:

- wyboru obrębów przedstawionych do modernizacji gruntów w ramach ZSIN – Faza I, dokonali pracownicy Starostwa. Ponieważ nie przeprowadzono wcześniej modernizacji dla żadnego obrębu do modernizacji wybrano wszystkie obręby jednej gminy. W ewidencji dotyczącej tej gminy były duże rozbieżności pomiędzy stanem ujawnionym w ewidencji i stanem faktycznym w zakresie obiektów bazy EGiB, dlatego nie analizowano zasadności modernizacji innych obrębów, co zaakceptował GGK;
 - weryfikację modernizacji przeprowadzonej w ramach budowy ZSIN – faza I przeprowadził weryfikator wyłoniony przez GGK w drodze przetargu publicznego;
 - odbioru prac w ramach etapów 1.1, 1.2 1,3 i 1.4a dokonała Komisja Odbioru powołana przez Dyrektora Departamentu Informacji o Nieruchomościach GGK. Komisja Odbioru składała się z pracowników GGK i pracowników Starostwa. Pracownicy Starostwa w ramach odbioru potwierdzili, że:
 - etap 1.1 – dostarczono urządzenia przewidziane w umowie,
 - etapy 1.2 i 1.3 – przekazano dokumentację z przeprowadzonej modernizacji EGiB i zasilono system teleinformatyczny Starostwa danymi z modernizacji EGiB,
 - etap.1.4a przekazano operat z danymi konwersji EGiB Powiatu Gdańskiego (z wyłączeniem obrębów podlegających modernizacji) do modelu pojęciowego określonego w rozporządzeniu w sprawie EGiB;
 - odbioru prac w ramach etapu 1.4b nie przeprowadzono przez Komisję Odbioru (wykonawca zasilili system teleinformatyczny funkcjonujący w Starostwie danymi z konwersji);
 - centralne repozytorium nie zostało zasilone zmodernizowaną częścią bazy stanowiącą obszar gminy Suchy Dąb, gdyż występowały błędy krytyczne.
- (akta kontroli str. 1311-1317)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta, uczestnicząc w realizacji projektu budowa ZSIN- Faza I wywiązał się z postanowień wynikających z zawartego w celu jego realizacji zobowiązań porozumienia, jednakże z powodów błędów krytycznych w bazie EGiB przedsięwzięcia nie zakończono zasileniem danymi Powiatu Gdańskiego centralnego repozytorium ZSIN. Błędy krytyczne uniemożliwiające zasilenie centralnego repozytorium ZSIN bazą EGiB Powiatu Gdańskiego nie były efektem nieprawidłowego działania służb geodezyjnych Starosty.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Wnioski
1. Podjęcie działań w celu przeprowadzenia okresowej weryfikacji danych bazy EGIB w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie;
 2. Podjęcie działań organizacyjnych w celu przyjmowania do zasobu geodezyjnego wyników prac geodezyjnych spełniających wymagania rozporządzenia w sprawie standardów technicznych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Delegatury NIK w Gdańsku. 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

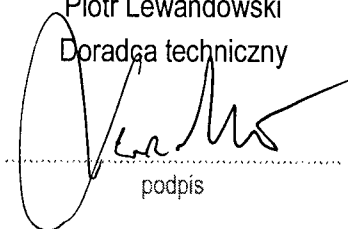
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Gdańsk, 28.11.2019 r.

Kontrolerzy

Piotr Lewandowski
Doradca techniczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

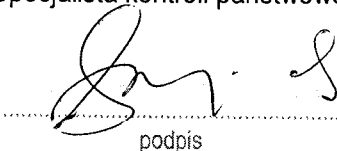
Ewa Jasiurska-Kluczek



podpis

Andrzej Os

Specjalista kontroli państwowej



podpis