



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.012.02.2019

Jarosław Białk
Starosta Pucki
Starostwo Powiatowe w Pucku
84-100 Puck, ul. E. Orzeszkowej 5

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/032

Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Pucku, ul. E. Orzeszkowej 5, 84-100 Puck (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Białk, Starosta Pucki, od 4 grudnia 2014 r. (dalej: Starosta) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Wojciech Dettlaff, od 22 czerwca 2009 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 (dalej: ZSIN), w tym: – prowadzenie ewidencji gruntów i budynków (dalej: EGiB), jej kompletność i aktualność oraz sposób udostępniania danych, – podejmowanie działań na rzecz modernizacji ewidencji gruntów i budynków, – 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/100/2019 z 10 lipca 2019 r. 2. Piotr Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/150/2019 z 10 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-12)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta podjął skuteczne działania, w celu z informatyzowania ewidencji gruntów i budynków oraz dostosowania struktury zgromadzonych w nich danych do wymagań ZSIN. Funkcjonujący w Starostwie system teleinformatyczny spełniał warunki określone w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy pgik³ oraz umożliwiał wykonywanie operacji, o których mowa w § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ZSIN⁴.

Starosta prawidłowo realizował zadania w zakresie modernizacji gruntów i budynków, przeprowadzając w okresie objętym kontrolą osiem modernizacji, obejmujących łącznie 54 obręby ewidencyjne, jednakże nie przeprowadzał okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, w zakresie, terminach i na zasadach określonych w § 54 rozporządzenia w sprawie EGİB⁵.

Powiatowe bazy zasobu geodezyjnego były aktualizowane w oparciu o dokumenty po uprzedniej ich weryfikacji. Pracownicy Starostwa, identyfikowali niezgodności w danych bazy EGİB i usuwali je na podstawie dokumentów archiwalnych oraz bieżących.

Z powodu błędów krytycznych w bazie EGİB, pomimo działań podejmowanych przez Starostę w celu ich wyeliminowania, nie powiodło się zasilenie centralnego repozytorium ZSIN danymi ewidencyjnymi Powiatu Puckiego (dalej: Powiat).

Starosta, podejmował starania w celu pozyskania środków z Regionalnego Programu Operacyjnego na prace związane z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, jednak ostatecznie – z przyczyn od niego niezależnych – działania te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Stan posiadania zasobu ewidencji gruntów i budynków

1.1 Organizacja administracji geodezyjnej i kartograficznej

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym⁷, w ramach struktury Starostwa funkcjonował Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru (dalej: Wydział GKK), który pod kierunkiem Geodety powiatowego, będącego jednocześnie Naczelnikiem Wydziału GKK, realizował zadania państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej należące do Starosty, określone w ustawie pgik.

W skład Wydziału GKK wchodziły:

- 1) Referat Ewidencji Gruntów i Budynków, do którego należało prowadzenie dla obszaru Powiatu w systemie teleinformatycznym:

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

³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2019 poz. 725, ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz. U. poz. 249).

⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393).

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

⁷ Uchwała nr 389 Zarządu Powiatu Puckiego z dnia 14 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Pucku” (ze zm. z 14 lutego 2019 r.); poprzednio, tj. do 25 maja 2018 r. obowiązywał Regulamin Organizacyjny z 2002 r. (ze zm.).

- bazy danych ewidencji gruntów i budynków oraz udostępnianie z niej danych,
 - rejestru cen i wartości nieruchomości,
 - gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- 2) Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: PODGiK), do którego należało:
- prowadzenie dla obszaru Powiatu w systemie teleinformatycznym bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, zwanej „powiatową bazą GESUT”,
 - tworzenie, prowadzenie, udostępnianie baz danych: obiektów topograficznych o szczególności zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000 (BDOT500), szczegółowych osnów geodezyjnych,
 - tworzenie i udostępnianie standardowych opracowań kartograficznych (mapa ewidencyjna i mapa zasadnicza) w skalach: 1:500, 1:1000, 1:2000 i 1:5000,
 - zakładanie osnów geodezyjnych szczegółowych,
 - ochrona znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych;
- 3) Referat Koordynacji Uzgadniania Usytuowania Projektowanych Sieci Uzbrojenia Terenu, do którego należała koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, w celu uniknięcia kolizji z istniejącymi w terenie i uzgodnionymi wcześniej projektowanymi sieciami uzbrojenia terenu, poprzez organizowanie i prowadzenie narad koordynacyjnych z udziałem przedstawicieli gestorów istniejących na obszarze Powiatu sieci uzbrojenia terenu.

(akta kontroli str. 13-25)

1.1.2. Stan zatrudnienia w Wydziale GKK na 30 czerwca 2019 r. wynosił 26 osób, w tym trzy na stanowiskach obsługi (na 1 stycznia 2010 r. – 21 osób, w tym trzy na stanowiskach obsługi). Wykształcenie geodezyjne posiadało 20 osób. Obsługą powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zajmowało się dziewięć pracowników, w tym pięciu⁸ upoważnionych było do kontroli technicznej oraz weryfikacji opracowań geodezyjnych i kartograficznych przyjmowanych do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Osoby te posiadały uprawnienia w zakresie: geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne, w tym trzy osoby posiadały również uprawnienia w zakresie: rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych.

Średni czas obsługi operatu⁹ w latach 2015 – 2019 wynosił od 8,2 do 16,5 dnia w 2015 r., 10,0 - 13,8 w 2016 r., 8,8 - 12,7 w 2017 r., 8,4 - 11,6 w 2018 r. oraz 7,2 - 13,7 w 2019 r.¹⁰

Jak wyjaśnił Geodeta powiatowy, stan zatrudnienia jest odpowiedni (minimalny) do prawidłowej realizacji wszystkich zadań, jednak każda dłuższa absencja pracownika wymusza zatrudnienie kolejnych osób w zastępstwie lub podział obowiązków osoby nieobecnej na innych pracowników, aby nie dopuścić do opóźnień.

(akta kontroli str. 33-41, 265, 269, 481-485)

1.1.3. W latach 2011¹¹-2019 (I półrocze) na funkcjonowanie powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej Starostwo wydatkowało kwotę w łącznej wysokości 14 848,5 tys. zł (13 341,5 tys. zł ze środków Powiatu i 1 507,0 tys. zł ze środków dotacji), z tego: 9 769,3 tys. zł na wynagrodzenia oraz 4 745,6 tys. zł na wydatki

⁸ Z uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii.

⁹ Liczba dni od wpływu operatu do przyjęcia go do zasobu.

¹⁰ W 2019 r. uwzględniono miesiące od stycznia do czerwca włącznie.

¹¹ Brak danych dotyczących roku 2010.

bieżące i 333,6 tys. zł na wydatki majątkowe, głównie na informatyzację państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, opiekę autorską nad zintegrowanym systemem teleinformatycznym EWID 2007 (dalej: system EWID 2007), wyłączanie z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dokumentacji niearchiwalnej podlegającej brakowaniu, zakup wyposażenia i sprzętu.

Z tytułu udostępniania materiałów zasobu geodezyjnego i kartograficznego, Starostwo uzyskało w ww. okresie dochody w łącznej kwocie 9 931,8 tys. zł (§ 0690 – *wpływy z różnych opłat*).

(akta kontroli str. 59-88)

1.2 Aktualność i kompletność ewidencji gruntów i budynków

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. W latach 2010-2019 (I półrocze) Starosta podejmował działania w celu gromadzenia powiatowej części państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym m.in.:

- a) przeprowadzono modernizację ewidencji gruntów i budynków z założeniem rejestru lokali (uzupełniono bazę danych ewidencji gruntów i budynków w zakresie lokali stanowiących odrębne nieruchomości), skontrolowano i zaktualizowano budynki na podstawie map zasadniczych dla 25 obrębów ewidencyjnych w Gminie Puck, a także wykonano modernizację mapy zasadniczej polegającą na sporządzeniu numerycznego opracowania mapy zasadniczej wraz z nakładką ZUD_dla sekcji map w skali 1:10 000: 305.334, 315.113, 305.313, 304.422, 305.311, 305.331, 305.333.04, 305.333.05 (w latach 2010-2014);
- b) przeprowadzono modernizację ewidencji gruntów i budynków z założeniem rejestru lokali (uzupełniono bazę danych ewidencji gruntów i budynków w zakresie budynków oraz lokali stanowiących odrębne nieruchomości) na obszarze 11 obrębów ewidencyjnych w Gminie Krokowa (w 2016 r.);
- c) przeprowadzono modernizację ewidencji gruntów i budynków, w zakresie budynków i lokali na obszarze siedmiu obrębów ewidencyjnych w Gminie Władysławowo – obszar wiejski (w 2018 r.), w wyniku przeprowadzonej w 2017 r. okresowej weryfikacji ewidencji gruntów i budynków;
- d) założono bazę danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500 – 1:5000 (BDOT500) oraz utworzono inicjalną bazę danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT) na podstawie analogowej mapy zasadniczej, obejmującej sekcje mapy w skali 1:10 000: 304.444, 305.333 (za wyjątkiem sekcji map 305.333.04 i 305.333.05 wykonanych już wcześniej), 314.222, 315.111, 304.424 (część), 304.442 (część);
- e) utworzono numeryczną bazę obiektów projektowanych sieci uzbrojenia terenu uzgodnionych przez Zespół Uzgadniania Dokumentacji Projektowej (ZUDP);
- f) uzupełniono i zaktualizowano komputerową bazę danych Powiatu prowadzoną w systemie EWID 2007 danymi geometrycznymi, opisowymi i rastrowymi zebranymi w wyniku wykonania ww. zadań w punktach od a) do e) oraz dokonano ich harmonizacji;
- g) przeprowadzono pełną modernizację ewidencji gruntów i budynków 11 obrębów ewidencyjnych w Gminie Krokowa oraz utworzono dla całej jednostki ewidencyjnej Krokowa bazy danych obiektów topograficznych BDOT500 i inicjalną bazę danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu GESUT, łącznie z importem tych baz do systemu EWID 2007 (w latach 2014-2015, na podstawie Porozumienia i Umowy, opisanych w pkt 3.1. wystąpienia);
- h) dokonano konwersji baz danych Powiatu prowadzonej w systemie EWID 2007 z układu współrzędnych płaskich prostokątnych „1965” na „2000”;

- i) zrealizowano projekt techniczny dwufunkcyjnej szczegółowej osnowy geodezyjnej dla ośmiu lokalizacji na obszarze Powiatu;
- j) przetworzono dane i dostosowano bazy danych powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego do przepisów rozporządzenia w sprawie zasobu¹² oraz zaimplementowano mapy glebowo-rolnicze do bazy danych systemu EWID 2007, w oprogramowaniu aplikacyjnym TurboEWID (w ramach prac m.in. zweryfikowano i uzupełniono zakresy obszarowe dla operatorów prawnych mających podpętą dokumentację cyfrową - 3500 operatorów, utworzono dla każdego operatu, który miał podpęte cyfrowe skany, odpowiednich wpisów w Rejestrze Dokumentów Składowych Operatorów (RDSO) wraz z przepisaniem zakresu obszarowego z operatu, dokonano przełączenia plików graficznych od operatorów do nowoutworzonych rekordów RDSO, zaimplementowano do przestrzeni BLOB bazy danych systemu EWID 2007 skanów skalibrowanych map zasadniczych, łącznie z uzupełnieniem skanów i kalibracją brakujących arkuszy mapy zasadniczej);
- k) wykonano konwersję istniejącej wektorowej mapy zasadniczej (mapy numerycznej) do modelu pojęciowego BDOT500, GESUT i EGİB dla całego Powiatu (dostosowano do nowych przepisów prawa);
- l) wyłączono z zasobu i przekazano do zniszczenia dokumentację niearchiwalną wytworzoną latach 2000-2009 (łącznie: 70 mb, 5951 poz.) oraz wyłączono z zasobu materiały kartograficzne, łącznie 4823 szt. map formatu A1, które utraciły przydatność użytkową (pierworysy mapy zasadniczej na folii i planszach aluminiowych, stanowiące materiały archiwalne kategorii „A”) i przekazano do Archiwum Państwowego w Gdańsku (Oddział w Gdyni);
- m) zaktualizowano istniejące numery ksiąg wieczystych znajdujących się w bazie danych ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym¹³;
- n) wykonano informatyzację materiałów części powiatowej państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, łącznie: 2609 operatorów technicznych i prawnych z obszaru całej Gminy Władysławowo i 1139 z obszaru całej Gminy: Jastarnia i Hel, przyjętych do zasobu do 31 grudnia 2016 r. (w latach 2017-2018);
- a) wykonano inwentaryzację geodezyjnej osnowy wysokościowej oraz opracowano projekt techniczny modernizacji osnowy wysokościowej na obszarze Powiatu (w 2018 r.).

(akta kontroli str. 49-56)

1.2.2. Wydział GKK, realizując zadanie starosty określone w art. 7d pkt 1 ustawy pgik, prowadził część powiatową państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego za pomocą systemu EWID 2007 (wersja 9.2). Celem zapewnienia zgodności oprogramowania aplikacji serwerowych komponentów i modułów systemu EWID 2007 z aktualnymi przepisami prawa w dziedzinie geodezji i kartografii (ustawą pgik i rozporządzeniami wykonawczymi do tej ustawy) oraz zapewnienia bezpieczeństwa obsługi technicznej oprogramowania, Starostwo posiadało, ważną do 31 grudnia 2020 r. umowę w sprawie asysty technicznej i konserwacji systemu informatycznego EWID 2007.

System EWID 2007 został wdrożony 30 maja 2007 r., poprzednio funkcjonowały dwa programy do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków: „EGBV” – do części

¹² Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. poz. 1183).

¹³ Dz. U. poz. 312, ze zm.

opisowej i „Terrabit” – do części graficznej (mapy ewidencyjne). Aktualnie system EWID 2007 składa się z:

- komponentu hurtowni danych GEOMATICUS, czyli tablic, procedur, indeksów, wyzwalaczy, widoków i innych obiektów strukturalnych bazy danych w standardzie Oracle, zwanych dalej Hurtownią danych,
- komponentu oprogramowania aplikacyjnego interfejsu bazy danych TurboEWID działającego w architekturze klient-serwer, czyli skompilowanych plików wykonywalnych i bibliotek dynamicznych, umożliwiającego zarządzanie danymi bazy w zakresie udzielonych licencji,
- komponentu serwera usług internetowych WebEWID oraz działających na platformie tego komponentu aplikacji serwerowych WWW modułów e-usług publicznych,
- portali: Geodety, Gminy, Komornika i Rzecznawcy, utworzonych w architekturze trójwarstwowej, będących interfejsami zdalnego użytkownika, umożliwiającymi zainteresowanym stronom dostęp do danych opisowych i geometrycznych zawartych w strukturach bazy danych za pomocą standardowej przeglądarki internetowej, włącznie z naliczaniem stosownych opłat za udostępnione dane i informacje, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy pgik.

System EWID 2007 spełnia warunki określone w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy pgik, tj. zapewniał: odpowiednio zabezpieczone przechowywanie danych i ich aktualizację, udostępnianie oraz wspólne korzystanie z danych na zasadach określonych w przepisach o infrastrukturze informacji przestrzennej, wizualizację danych w formie rejestrów, kartotek i wykazów oraz mapy ewidencyjnej, udostępnianie zainteresowanym wypisów z tych rejestrów, kartotek i wykazów oraz rysów z mapy ewidencyjnej.

(akta kontroli str. 27-28, 49, 56, 89-98, 342, 347, 514-515)

Z wyjaśnień Geodety powiatowego wynika, że używany w Wydziale GKK sprzęt oraz oprogramowanie (system EWID 2007) są wystarczające do pełnej realizacji zadań Starosty w zakresie prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym w części dotyczącej EGiB. Sprzęt komputerowy jest wymieniany sukcesywnie, co 5-6 lat (4-5 komputerów rocznie), a jedynym, potrzebnym jeszcze sprzętem jest skaner formatu A3 do skanowania aktów notarialnych w celu ich informatyzacji i tworzenia bazy danych dla rzeczoznawców majątkowych.

(akta kontroli str. 109, 111)

1.2.3. Powiatowa baza EGiB była prowadzona w okresie objętym kontrolą z zachowaniem przepisów §§ 19-28 rozporządzenia w sprawie EGiB 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. 362-375, 501-513)

1.2.4. Starosta utrzymywał operat ewidencyjny w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi, w oparciu o art. 24 ust. 2a i 2b ustawy pgik, sukcesywnie przez cały rok, na podstawie dostarczanych dokumentów. Rocznie do Wydziału GKK wpływało ok. 9-10 tys. dokumentów generujących zmiany w ewidencji gruntów i budynków.

Archiwizacja danych ewidencyjnych w systemie EWID 2007 była zapisywana automatycznie w historii, jako kolejna zmiana, z chwilą zaktualizowania dotychczasowych danych ewidencyjnych, a dokumenty analogowe dotyczące wycofanych danych ewidencyjnych były przechowywane w dalszym ciągu razem z innymi dowodami zmian.

Udostępnianie danych ewidencyjnych odbywało się na podstawie wniosku o udostępnianie materiałów z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wniosku o wydanie wypisu lub wyrys z ewidencji gruntów i budynków. Dla ułatwienia na tablicy ogłoszeń w korytarzu Wydziału GKK były wywieszone wzory wypełnionych wniosków.

Starosta zapewnił wystarczające środki bezpieczeństwa w zakresie ochrony danych ewidencyjnych przed ich utratą, zniszczeniem, niepożądaną modyfikacją, nieuprawnionym do nich dostępem i ujawnieniem.

(akta kontroli str. 267, 274, 306-310, 342-360)

1.2.5. W Starostwie przeprowadzono modernizację ewidencji gruntów i budynków, o której mowa w § 80 rozporządzenia w sprawie EGiB, z zachowaniem terminów:

- do 31 grudnia 2001 r. zastąpiono wszystkie rejestry gruntów w Powiecie prowadzone na papierze odpowiednimi zbiorami komputerowymi;
- do 31 grudnia 2003 r. uruchomiono informatyczny system (EGiB) umożliwiający prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych dla całego Powiatu;
- do 31 grudnia 2014 r. dla wszystkich miast i do 31 grudnia 2016 r. dla wszystkich terenów wiejskich w Powiecie utworzono komputerowe bazy danych ewidencyjnych, zawierające dane, o których mowa w rozdziale 4, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 rozporządzenia w sprawie EGiB (zadanie ukończono w 2007 r.), w tym mapy ewidencyjne w postaci numerycznej (zadanie ukończono w 2003 r.).

(akta kontroli str. 26-27)

1.2.6. System EWID 2007 funkcjonujący w Starostwie umożliwiał wykonywanie operacji, o których mowa w § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ZSIN, od grudnia 2014 r.

Wicestarosta wyjaśnił, że:

- tworzenie plików zawierających dane o obiektach tej ewidencji, które były przedmiotem zmian danych ewidencji gruntów i budynków jest możliwe bez komunikacji ze ZSIN, natomiast przekazywanie ww. plików do centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków nie jest możliwe bez komunikacji ze ZSIN;
- generowanie zawiadomień o zmianach danych ewidencji gruntów i budynków jest możliwe bez komunikacji ze ZSIN, lecz przekazywanie tych zawiadomień w postaci dokumentów elektronicznych do sądów prowadzących księgi wieczyste, organów podatkowych podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego oraz do ARiMR nie jest możliwe bez komunikacji ze ZSIN;
- wykorzystywanie zawiadomień o nowych wpisach w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych oraz bazie PESEL w procesie aktualizacji bazy ewidencji gruntów i budynków jest możliwe bez komunikacji ze ZSIN, natomiast odbiór tych zawiadomień nie jest możliwy bez komunikacji ze ZSIN;
- wyszukiwanie, przeglądanie i pobieranie danych zawartych w innych rejestrach włączonych do ZSIN, w szczególności w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych, REGON, TERYT oraz KSEP nie jest możliwe bez komunikacji ze ZSIN.

Wicestarosta wyjaśnił ponadto, że ww. komunikację uniemożliwia brak „interfejsów”, o których mowa w § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ZSIN oraz w art. 24b ust. 2 ustawy pgik, które powinien był udostępnić Główny Geodeta Kraju, zgodnie z zapisami zadania 1.1 załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN.

(akta kontroli str. 27, 342, 346)

1.2.7. Zgodnie z § 15 rozporządzenia w sprawie ZSIN, Starosta był zobowiązany do podjęcia działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, w zakresie i terminie określonym w załączniku nr 6 do ww. rozporządzenia, tj.:

- zadanie 1.3 (Wprowadzenie w systemach teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków rozwiązań technicznych umożliwiających realizację funkcjonalności określonych w § 8 ust. 5 rozporządzenia), termin wykonania: do 9 marca 2015 r.;
- zadanie 2.1 (Utworzenie dla poszczególnych powiatów inicjalnej bazy danych zawartych w centralnym repozytorium, przeprowadzenie testów jej aktualizacji oraz dokonanie niezbędnych zmian w oprogramowaniu ZSIN lub systemie teleinformatycznym stosowanym do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków), termin wykonania: do 9 marca 2016 r.;
- zadanie 2.2 (Utworzenie dla poszczególnych powiatów bazy danych zawartych w centralnym repozytorium podlegającej aktualizacji, o której mowa w § 6 rozporządzenia), termin wykonania: do 9 lipca 2016 r.

Zadanie 1.3 Starosta wykonał w całości, z zachowaniem terminu określonego w rozporządzeniu w sprawie ZSIN, zaś zadania 2.1 i 2.2 – nie zostały zakończone.

Wicestarosta wyjaśnił m.in., że w marcu 2016 r. Główny Urząd Geodezji i Kartografii udostępnił aplikację do walidacji plików GML¹⁴, i XML. Aplikacja ta umożliwia sprawdzenie poprawności syntaktycznej i semantycznej plików w formatach GML i XML, bez konieczności komunikacji z usługą ZSIN. Niestety, po weryfikacji plików GML bazy danych EGiB Powiatu przez ww. walidator otrzymano raport zawierający informację o tysiącach błędów. Po szczegółowej analizie raportu stwierdzono, że większość wykazanych błędów polegała na braku atrybutów obiektów EGiB. Rozpoczęto żmudną analizę wykazanych braków atrybutów i stwierdzono, że większość z nich dotyczy danych wprowadzonych do bazy EGiB przed rokiem 2013, zwanych dalej „danymi historycznymi”. Zweryfikowano, że braków tych nie da się uzupełnić na podstawie dokumentów dostarczonych i przechowywanych w archiwach Starostwa, ponieważ nie zawierają większości brakujących danych, a to z powodu braku wymagania tych danych przez rokiem 2013. Zatem usunięto tylko te nieliczne braki danych, które udało się odnaleźć w dokumentach historycznych.

Starosta dodał, że w związku z powyższym, nie było sensu podjęcia próby zasilenia centralnego repozytorium ZSIN. Dopiero po usunięciu znacznej liczby błędów, które miały charakter systemowy, w listopadzie 2017 r. podjęto próbę inicjalnego zasilenia repozytorium ZSIN.

Pierwszą próbę inicjalnego zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi EGiB z całego Powiatu podjęto¹⁵ 9 listopada 2017 r. Zbiór został odrzucony¹⁶ z powodu wystąpienia dwóch błędów krytycznych¹⁷ w danych (w 20 punktach raportu weryfikacji bazy).

¹⁴ Geography Markup Language (GML) - jeden z typów plików XML używany do przechowywania informacji geograficznej.

¹⁵ Za pomocą udostępnionej przez Głównego Geodetę Kraju aplikacji „Klient Brokera ZSIN”.

¹⁶ Zawiadomienie Nr 1000000835.

¹⁷ Błąd krytyczny to klasa błędów w danych składających się na zbiór EGiB, mogąca powielać się w wielu lokalizacjach.

Z wyjaśnień Wicestarosty wynika, że po analizie tych błędów przystąpiono sukcesywnie do ich naprawy.

Do 30 czerwca 2019 r. Starosta nie podejmował kolejnych prób zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi EGiB z uwagi – jak wyjaśnił – na występujące ciągle dwa błędy krytyczne¹⁸ w dwóch obrębach ewidencyjnych.

W trakcie walidacji przeprowadzonej w listopadzie 2019 r. stwierdzono trzy rodzaje błędów krytycznych (w 13 punktach raportu weryfikacji w bazie) dotyczące dwóch obrębów (Władysławowo_10 i Polczyno). Starosta wyjaśnił, że ich usunięcie powinno nastąpić w grudniu 2019 r. (Władysławowo_10) oraz w czerwcu 2020 r. (Polczyno).

Z wyjaśnień Starosty wynika, że w okresie objętym kontrolą nie podejmował działań w celu częściowego zasilenia centralnego repozytorium ZSIN, ponieważ nie posiadał wiedzy o takiej możliwości. Wprost przeciwnie, informacje (ustne) płynące z Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii mówiły o zasileniu tego repozytorium danymi EGiB całego Powiatu. Nie było mowy o możliwości zasilenia częściowego danymi z obrębów niezawierających błędów krytycznych. O takiej możliwości Starosta dowiedział się dopiero w trakcie kontroli NIK, w rezultacie czego w dniach 29 i 31 października oraz 12 listopada 2019 r. podjęto próby zasilenia centralnego repozytorium ZSIN zwalidowanymi pozytywnie plikami GML bazy danych EGiB Powiatu, z wyłączeniem dwóch obrębów ewidencyjnych. Próba zakończyła się niepowodzeniem z przyczyn nieleżących po stronie Starostwa.

(akta kontroli str. 266-267, 272-274, 283-305, 377-427, 519, 535, 541, 542)

1.2.8. W okresie objętym kontrolą Starosta nie przeprowadził, w każdym obrębie, okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, w zakresie, terminach i na zasadach określonych w § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Zgodnie z § 88 rozporządzenia w sprawie EGiB, weryfikacje, o których mowa w § 54 ww. rozporządzenia, powinny być przeprowadzone po raz pierwszy w 2011 r.

Jedynie w 2017 r. Starosta przeprowadził okresową weryfikację danych ewidencyjnych w Gminie Władysławowo (miejsko-wiejskiej), w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie (§ 54 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia). Na jej podstawie, jak wyjaśnił Geodeta powiatowy, w 2018 r. przeprowadzono modernizację ewidencji gruntów i budynków, w zakresie budynków i lokali, na obszarze wiejskim Gminy Władysławowo (7 obrębów), zaś modernizacja na obszarze miejskim Gminy Władysławowo (10 obrębów) jest aktualnie przeprowadzana (w II połowie 2019 r.).

(akta kontroli str. 27, 267-274, 327-340)

1.2.9. Przekształcenie mapy zasadniczej z postaci analogowej do wektorowej mapy cyfrowej na obszarze całego Powiatu wykonywano sukcesywnie w latach 2008-2014. Do 31 grudnia 2013 r. stopień przekształcenia wynosił 77,24%. Geodeta powiatowy wyjaśnił m.in., że proces ten nie został zakończony do końca 2013 r. w 100% z uwagi na brak środków finansowych na zadania centralne (bardzo niskie dotacje). Zakończenie tego procesu było możliwe w 2014 r., w wyniku podpisanego 7 stycznia 2014 r. „Porozumienia w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymaniu zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz wspólnego przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne” oraz późniejszej umowy z wykonawcą prac geodezyjnych. Starostwo prowadziło więc na obszarze Gminy Krokowa w 2014 r. mapę zasadniczą w postaci analogowej, do czasu jej przetworzenia. Proces przetwarzania poszczególnych arkuszy mapy analogowej

¹⁸ Łącznie w 12 punktach raportu weryfikacji bazy EGiB.

następował etapami i był sukcesywnie importowany do systemu EWID 2007, dlatego nie było sensu prowadzenia przez kilka miesięcy tej mapy w formie rastrowej.

(akta kontroli str. 29, 109, 112, 414-418)

1.2.10. Według stanu na 29 lipca 2019 r. teren Powiatu obejmował dziewięć jednostek ewidencyjnych, podzielonych na 85 obrębów ewidencyjnych (21 dla terenów miast i 64 dla obszarów wiejskich), obejmujących łącznie 88 811 działek ewidencyjnych. Powierzchnia ewidencyjna Powiatu wynosiła 58 091 ha¹⁹, a powierzchnia geodezyjna 58 118 ha. Do tego dnia przeprowadzono modernizację gruntów i budynków na obszarze 75 obrębów ewidencyjnych (modernizację przeprowadzano w latach 2007-2018). Modernizację pozostałych 10 obrębów ewidencyjnych rozpoczęto w II półroczu 2019 r.

(akta kontroli str. 26-32, 361)

W okresie objętym kontrolą Starosta, na podstawie art. 24a ustawy pgik, zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków na obszarze 54 obrębów ewidencyjnych (łącznie osiem modernizacji):

1. modernizacja ewidencji gruntów i budynków w zakresie budynków i lokali, wykonana w 2010 r., Gmina Puck, trzy obręby: Błądzikowo, Moście Błota, Osłonino (koszt modernizacji: 16,1 tys. zł, w całości pokryty ze środków budżetu państwa);
2. modernizacja ewidencji gruntów i budynków w zakresie budynków i lokali, wykonana w 2011 r., Gmina Puck, trzy obręby: Łebcz, Strzelno, Swarzewo (koszt modernizacji: 60,0 tys. zł, w całości pokryty ze środków budżetu państwa);
3. modernizacja ewidencji gruntów i budynków w zakresie budynków i lokali, wykonana w 2012 r., Gmina Puck, pięć obrębów: Gnieźdźewo, Mieroszyno, Polczyno, Werblinia, Zdrada (koszt modernizacji: 91,7 tys. zł, w całości pokryty ze środków budżetu państwa);
4. modernizacja ewidencji gruntów i budynków w zakresie budynków i lokali, wykonana w 2013 r., Gmina Puck, 11 obrębów: Brudzewo, Darżlubie, Domatowo, Domatówko, Leśniewo, Mrzezino, Polchowo, Rekowo Górne, Sławutowo, Smolno, Żelistrzewo (koszt modernizacji: 160,2 tys. zł, częściowo pokryty ze środków budżetu państwa – 48,0 tys. zł i częściowo ze środków własnych Powiatu – 112,2 tys. zł);
5. modernizacja ewidencji gruntów i budynków w zakresie budynków i lokali, wykonana w 2014 r., Gmina Puck, trzy obręby: Mechowo, Starzyno, Starzyński Dwór (koszt modernizacji: 50,3 tys. zł, w całości pokryty ze środków budżetu państwa);
6. modernizacja wykonana w 2015 r. w ramach ZSIN – Faza I (na zlecenie Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii), Gmina Krokowa, 11 obrębów: Białogóra, Brzyno, Karlikowo, Kartoszyno, Lubkowo, Lubocino, Słuchowo, Sobieńczyce, Tyłowo, Wierzchucino, Żarnowiec (koszt modernizacji: 653,2 tys. zł, w całości pokryty z innych środków, tj. przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii w ramach projektu ZSIN – Faza I);
7. modernizacja ewidencji gruntów i budynków w zakresie budynków i lokali, wykonana w 2016 r., Gmina Krokowa, 11 obrębów: Goszczyno, Jeldzino, Karwieńskie Błota, Krokowa, Minkowice, Odargowo, Parszkowo-Kłanino, Polchówko, Sławoszyń, Sulicice, Świecino (koszt modernizacji: 138,0 tys. zł, w całości pokryty ze środków własnych Powiatu);

¹⁹ Wg stanu na 31 grudnia 2010 r. teren Powiatu obejmował siedem jednostek ewidencyjnych, podzielonych na 84 obręby ewidencyjne, obejmujące łącznie 79 830 działek o powierzchni 57 183 ha.

8. modernizacja ewidencji gruntów i budynków w zakresie budynków i lokali, wykonana w 2018 r., Gmina Władysławowo (obszar wiejski), siedem obrębów: Karwia, Ostrowo, Jastrzębia Góra, Rozewie, Tupadły, Chłapowo, Chałupy (koszt modernizacji: 146,5 tys. zł, w całości pokryty ze środków własnych Powiatu).

Nakłady finansowe poniesione na modernizację ewidencji gruntów i budynków w okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie 1 316,0 tys. zł, z tego:

- 266,1 tys. zł pochodziło ze środków budżetu państwa,
- 396,7 tys. zł pochodziło ze środków własnych Powiatu,
- 653,2 tys. zł pochodziło z innych środków.

(akta kontroli str. 99-108, 311-317)

1.2.11. Dane dotyczące EGiB aktualizowane były na bieżąco, na podstawie dokumentów przyjmowanych do zasobu ewidencji geodezyjnej Starostwa oraz działań podejmowanych w celu usunięcia błędów w bazie EGiB na podstawie dokumentów archiwalnych. Podejmowane próby zasilenia centralnego zasobu ZSIN danymi Powiatu nie powiodły się z powodów błędów krytycznych w bazie oraz trudności technicznych nie wynikających z działań Starostwa.

(akta kontroli str. 272, 377-379, 428- 463, 492-500, 532-533)

1.2.12. Z wyjaśnień Wicestarosty wynika m.in., że we wszystkich obrębach w powiecie puckim powierzchnia działek jest określana w arach (z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku – 0,01 ha) oraz w metrach kwadratowych, czyli hektarach z precyzją zapisu do 0,0001 ha. Nie można wyróżnić obrębów, w których powierzchnia wszystkich działek jest określana tylko w arach lub tylko w metrach kwadratowych. Zapis powierzchni działki w arach świadczy o tym, że od czasu założenia ewidencji gruntów (a była zakładana w latach 1962-1964), do chwili obecnej, działka ta nie była przedmiotem żadnej pracy geodezyjnej, związanej z ustalaniem jej granic, czy podziału. Trwa systematyczna aktualizacja operatu ewidencyjnego poprzez ujawnianie powierzchni działek objętych pracami geodezyjnymi z dokładnością do 0,0001 ha, jednak proces ten jest długotrwały.

(akta kontroli str. 341, 344-345)

1.2.13. W okresie objętym kontrolą Starosta sporządzał zgodnie z § 75 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB, powiatowe zestawienia zbiorcze danych objętych ewidencją gruntów i budynków, na podstawie wykazów gruntów, budynków i lokali na dzień 1 stycznia każdego roku. Sprawozdania te przekazano Marszałkowi Województwa Pomorskiego w terminie określonym w § 76 ust. 1 ww. rozporządzenia, tj. do 15 lutego każdego roku.

(akta kontroli str. 114-119, 265, 270-271, 279-281)

1.2.14. Starostwo w celu świadczenia usług związanych z korzystaniem z danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego korzystało z aplikacji internetowej WebEWID, będącej komponentem systemu EWID 2007.

(akta kontroli str. 89-98)

1.2.15. Dane z EGiB były udostępniane interesariuszom postaci nieelektronicznej (w formie wypisów, wrysów, wyciągów i kopii dokumentów, na tradycyjnych nośnikach danych, jak papier, kalka, folia), lub w postaci elektronicznej (w formie plików komputerowych w formacie SWDE²⁰, GML, na płytach DVD, CD lub przesyłanych drogą elektroniczną).

(akta kontroli str. 28)

²⁰ Standard Wymiany Danych Ewidencyjnych wprowadzony do stosowania w 2001 r. jako załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie EGiB.

1.2.16. System EWID 2007, w związku z nowelizacją w listopadzie 2013 r. rozporządzenia w sprawie EGiB (§ 51 ust. 3)²¹, umożliwił wymianę danych ewidencyjnych w formacie GML, zgodnie ze schematem aplikacyjnym GML danych EGiB, opisanym w załączniku nr 4a do rozporządzenia w sprawie EGiB.

Z wyjaśnień Wicestarosty wynika, że było to możliwe już od 14 grudnia 2012 r. (informacja od producenta), wpuszczono wówczas pierwszą produkcyjną wersję EWID 2007 z funkcjami do wymiany danych EGiB w formacie GML, zgodnie ze schematem aplikacyjnym opisanym w projekcie ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 265, 269-270)

1.2.17. Jedyną formą korzystania od lipca 2019 r. z zasobów ZSIN jest możliwość bezpośredniego wglądu, przez pracowników Starostwa, do elektronicznych ksiąg wieczystych, w celu weryfikacji danych zawartych w EGiB.

(akta kontroli str. 28-29)

1.2.18. Geodeta powiatowy wskazał, że realizację zadań w Starostwie najbardziej usprawniłaby wzajemna wymiana – drogą elektroniczną – zawiadomień pomiędzy sądami wieczystoksięgowymi, a ewidencją gruntów i budynków, prowadzoną przez Starostę. Zdaniem Geodety powiatowego system EWID 2007 jest do tego przygotowany, ale system teleinformatyczny w sądach – niestety nie.

(akta kontroli str. 29)

1.3 Prawidłowość wykorzystania wyników wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych

Opis stanu
faktycznego

1.3.1. Z wyjaśnień Wicestarosty wynika, że w każdym przypadku braku w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do wykonania prac lub jeżeli dane w niej zawarte są niewiarygodne i nie pozwalają na jednoznaczne określenie przebiegu granic i położenia punktów granicznych nieruchomości oraz w przypadku podziału lub wydzielenia nieruchomości, to Wykonawcy tych prac są zobowiązani do ustalenia przebiegu granic działek w trybie określonym w §§ 37-39 rozporządzenia w sprawie EGiB. Ustalenie liczby takich przypadków jest niemożliwe, Starostwo nie ma obowiązku prowadzenia statystyk w tym zakresie, również nie planuje się z urzędu ustalania przebiegu granic działek w ww. trybie. Wykonawca pracy geodezyjnej, którą wykonuje na zlecenie określonego podmiotu (najczęściej właściciela nieruchomości), po analizie otrzymanych materiałów z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego podejmuje decyzję, w jakim trybie będzie ustalał granice działek stanowiących przedmiot zgłoszonej pracy geodezyjnej.

(akta kontroli str. 341, 345)

1.3.2. Na podstawie próby 15 losowo²² dobranych zgłoszeń prac geodezyjnych, w wyniku których sporządzono operaty geodezyjne objęte badaniem NIK stwierdzono, że rejestr zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych obejmował dane wymienione § 8 rozporządzenia w sprawie zasobu.

Zgłoszenia prac geodezyjnych i zawiadomienia o ich zakończeniu (zgodne ze wzorem²³), przyjmowano na piśmie lub elektronicznie. Zgłoszeniom²⁴

²¹ § 51 ust. 3 dodany przez § 1 pkt 30 lit. b rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (od 31 grudnia 2013 r.), Dz. U. z 2013 r. poz. 1551.

²² Do badania wybrano po trzy zgłoszenia z lat 2015 – 2019.

²³ Zawartym w rozporządzeniu 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).

i zawiadomieniom identyfikatory nadawał system informatyczny. Do zawiadomienia wykonawcy dołączali operaty geodezyjne.

Starostwo udostępniało wykonawcom dane z zasobu geodezyjnego po uiszczeniu opłaty²⁵.

(akta kontroli str. 428-463, 492-500, 520-529)

1.3.3. W latach 2015-2019 (do 30 czerwca) przyjęto do zasobu 15 610 operatów technicznych dotyczących 35 882 działek ewidencyjnych o powierzchni 33 310 ha.

(akta kontroli str. 376)

1.3.4. Na podstawie zbadanej przez NIK próby 15 operatów stwierdzono, że wszystkie przyjęte do zasobu geodezyjnego operaty zawierały komplet dokumentów wymienionych w § 71 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych²⁶, z wyłączeniem braków wskazanych w treści wystąpienia poświęconej nieprawidłowościom.

Trzydzieście operatów nie zawierało natomiast plików danych wygenerowanych z roboczej bazy danych, o której mowa w § 63 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych, zapisane na nośniku informatycznym zgodnie ze schematami GML określonymi w przepisach wydanych odpowiednio na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 6, 7, 9, 10 oraz art. 26 ust. 2 ustawy pgik lub zapisane w innym formacie uzgodnionym między wykonawcą a organem prowadzącym PZGiK.

Geodeta powiatowy wyjaśnił, że na podstawie § 71 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych pliki danych wygenerowane z roboczej bazy danych w Starostwie są zapisywane w formacie danych z rozszerzeniem „.kcd” i „.txt”, uzgodnionym z wykonawcami prac, ponieważ do obsługi PZGiK jest wykorzystywany zintegrowany system teleinformatyczny EWID 2007. Dotychczas do PZGiK w Pucku nie została złożona żadna praca geodezyjna z plikami GML. Proces wymiany plików danych pomiędzy PZGiK a wykonawcą pracy geodezyjnej wygląda następująco: pliki mapy zasadniczej, czyli roboczej bazy danych wygenerowane z systemu TurboEWID są wysyłane drogą mailową do wykonawcy prac geodezyjnych w celu ich modyfikacji i aktualizacji przez uzupełnienie przetworzonymi danymi obserwacyjnymi uzyskanymi w wyniku pomiarów. Każdy plik z mapą w formacie .kcd otrzymuje indywidualny numer. Po aktualizacji tej roboczej bazy danych wykonawca przesyła tak opracowaną mapę w formacie .kcd i plik .txt, ze współrzędnymi punktów na maila: punkty@starostwo.puck.pl lub za pośrednictwem portalu internetowego WebEWID, służącego do obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych przez Internet. Taki sposób przekazywania opracowanych map i plików został uzgodniony pomiędzy PODGiK a Wykonawcami prac geodezyjnych i jest dopuszczalny na podstawie „Katalogu wytycznych GUGiK – 7.2.1. Sposób przekazania dokumentacji do pzgik” uznawanym za „dobre praktyki”. Czasem powyższe pliki są przekazywane na płytach DVD lub CD, dołączonych do operatów technicznych.

(akta kontroli str. 428-480)

²⁴ Identyfikatory zgłoszeń składały się z kolejnego numeru wpływu w roku i (od 2014 r.) symbolu klasyfikacyjnego jednolitego rzeczowego wykazu akt.

²⁵ Zgodnie z art. 40d i 40e ustawy pgik.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. Nr 263, poz. 1572).

1.3.5. W latach 2015-2019 (do 30 czerwca) do Starostwa wpłynęło 19 634 zgłoszeń prac geodezyjnych i prac kartograficznych. W ww. okresie dla 2 520 zgłoszeń sporządzono negatywne protokoły weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Stwierdzone w ww. protokołach braki i nieprawidłowości zostały usunięte. W tym okresie nie wydano żadnej decyzji o odmowie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych lub innych materiałów sporządzonych przez wykonawcę, tj. o której mowa w art. 12b ust. 8 ustawy pgik.

(akta kontroli str. 376)

Na podstawie zbadanej przez NIK próby 15 operatów stwierdzono, że pomimo przeprowadzonej weryfikacji przyjęte do zasobu geodezyjnego operaty nie zawierały kompletu danych wymienionych w § 71 ust. 2 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych.

(akta kontroli str. 463, 492-500, 520-529)

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. 463, 492-500, 520-529)

1.3.7. Wdrożono zasady, aby wyniki bieżących prac geodezyjnych były zbieżne ze standardem zakresu informacji niezbędnych do zasilenia centralnego repozytorium. W wyniku podpisanego z Głównym Geodetą Kraju porozumienia zasilono bazą danych EGiB system Geoportal, który, jak wyjaśnił Geodeta powiatowy, posiada strukturę zbieżną z centralnym repozytorium ZSIN. Pismem z 18 października 2019 r. (nr KN-EGB.4040.152.2019.ML), Główny Geodeta Kraju poinformował wszystkich Starostów i Prezydentów Miast, że od 10 października 2019 r. wszystkie jednostki samorządowe prowadzące ewidencję gruntów i budynków (EGiB) udostępniają już w ZSIN podstawowe informacje o działkach i budynkach.

(akta kontroli str. 530-534)

1.3.8. Na podstawie badania 15 operatów geodezyjnych nie stwierdzono przypadku przyjęcia do EGiB operatu nie zawierającego wszystkich danych (atrybutów).

(akta kontroli str. 463, 492-500, 520-529)

1.3.9. Pomimo przekazywania bazy EGiB do ZSIN nie utworzono w centralnym repozytorium inicjalnej bazy danych EGiB Powiatu. Wyniki wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego są na bieżąco wprowadzane do bazy danych EGiB. Kopia tej bazy danych, przekazywana jest do systemu Geoportal i za jego pośrednictwem do ZSIN. Zgodnie z porozumieniem dotyczącym zasilania danymi EGiB systemu Geoportal, dane EGiB bazy powiatowej przekazywane są raz w tygodniu, natomiast baza danych GESUT aktualizowana jest codziennie.

(akta kontroli str. 516-518, 532-534, 536-538, 541)

1.4 Kontrole z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2019 (do 30 czerwca) Starostwo objęte zostało pięcioma kontrolami z zakresu wykonywania przez Starostę zadań określonych w art. 7d ustawy pgik oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy. Kontrole przeprowadził Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, w zakresie:

- 1) prowadzenia powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, zakładania i prowadzenia baz

osnów szczegółowych oraz ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych (kontrola w 2013 r.);

- 2) prowadzenia części powiatowej państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym wypełnianie przez organ obowiązków, o których mowa w art. 12, 12a, 12b ustawy pgik (kontrola w 2015 r.);
- 3) prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, w szczególności: wypełnianie przez organ obowiązków wynikających z § 44 rozporządzenia w sprawie EGİB, wydawanie decyzji, przestrzegania terminów i stosowania procedur (kontrola w 2016 r.);
- 4) prawidłowości realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych do organu administracji geodezyjnej i kartograficznej w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w 2015 r.²⁷ (kontrola w 2017 r.);
- 5) prawidłowości realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych do organu administracji geodezyjnej i kartograficznej w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w 2016 r.²⁸ (kontrola w 2018 r.).

Kontrole zakończyły się wydaniem łącznie 12 zaleceń (po trzy do każdej kontroli, z wyjątkiem ostatniej, w wyniku której nie sformułowano zaleceń), m.in., aby:

- kontrola techniczna dokumentacji przekazywanej do zasobu uwzględniała prawidłowość wykonywania pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowania ich wyników, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie standardów technicznych;
- wymagać od wykonawców prac geodezyjnych załączania do operatów technicznych wniosków o przyjęcie dokumentacji do zasobu;
- założyć Geodezyjną Ewidencję Sieci Uzbrojenia Terenu (GESUT);
- sporządzać protokoły weryfikacji zarówno w przypadku negatywnego, jak i pozytywnego wyniku weryfikacji;
- prowadzić rejestr zgłoszeń prac geodezyjnych i prac kartograficznych zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie zasobu,
- przestrzegać 30-dniowego terminu na wprowadzanie zmian do bazy danych ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGİB;
- zwrócić uwagę, aby wnioski o udostępnienie danych ewidencyjnych były wypełniane zgodnie z wymogami zawartymi w treści formularzy będących załącznikami do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wydawania licencji oraz wzoru Dokumentu Obliczenia Opłaty²⁹;
- wyeliminować przypadki niekompletnie wypełnionych druków zgłoszeń prac geodezyjnych i prac kartograficznych poprzez zwrócenie uwagi wykonawcom prac geodezyjnych, aby wypełniali je zgodnie z rozporządzeniem 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.

²⁷ Przekazanych w wystąpieniu pokontrolnym WIGK-II.431.3.2015 z 22 maja 2015 r.

²⁸ Przekazanych w wystąpieniu pokontrolnym WIGK-II.431.9.2016.HW z 24 października 2016 r.

²⁹ Dz. U. poz. 917 (z dnia przeprowadzenia kontroli).

Starosta zrealizował ww. zalecenia pokontrolne³⁰, o czym poinformował Wojewodę Pomorskiego w pismach o sposobie wykonania zaleceń oraz podjętych działaniach.
(akta kontroli str. 42-48)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Starosta nie przeprowadził, w każdym obrębie, okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, w zakresie, terminach i na zasadach określonych w § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia w sprawie EGiB.

W 2017 r. Starosta przeprowadził okresową weryfikację danych ewidencyjnych jedynie w Gminie miejsko-wiejskiej Władysławowo (w 17 obrębach z 85, tj. 20%) i tylko w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie, a zgodnie z § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia w sprawie EGiB, starosta zapewnia przeprowadzenie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie:

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

Weryfikację, o której mowa w pkt 1, przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 10 lat (obejmując nią co najmniej 10% dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę dokonanych zmian w operacie ewidencyjnym), a weryfikację, o której mowa w pkt 2, co najmniej raz na 15 lat. Prace te, w myśl § 88 rozporządzenia w sprawie EGiB, powinny zostać przeprowadzone po raz pierwszy w 2011 r.

Z wyjaśnień Wicestarosty wynika m.in., że celem nadrzędnym do 31 grudnia 2016 r. było przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków na terenach wiejskich, w celu zakończenia zakładania kartotek budynków i lokali, zgodnie z terminem określonym w § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie EGiB. Cel ten był realizowany sukcesywnie, co roku, w miarę posiadanych środków finansowych i zakończony w terminie. Kolejną okresową weryfikację danych ewidencyjnych planuje się przeprowadzić w 2020 r. na obszarze Gminy Miejskiej Hel.

Zdaniem NIK Starosta powinien zintensyfikować działania w zakresie przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w pozostałych obrębach Powiatu.

(akta kontroli str. 27, 267, 274, 327-340)

2. W wyniku badania 15 operatów geodezyjnych stwierdzono, że do zasobu geodezyjnego przyjęto operaty, które nie zawierały wymaganych danych wymienionych w § 71 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych, w tym:

- w operatach technicznych:
 - dokumentów zawierających wyniki pomiaru, w tym kopii map do celów prawnych, kopii map do celów projektowych oraz opisów topograficznych punktów osnowy pomiarowej – jeden operat (ust. 2 pkt 5), plików danych wygenerowanych z roboczej bazy danych, o której mowa w § 63 ust. 1 pkt 2, i zapisanych na nośniku informatycznym zgodnie ze schematami GML określonymi w przepisach wydanych odpowiednio na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 6, 7, 9, 10 oraz art. 26 ust. 2 ustawy lub zapisanych w innym formacie uzgodnionym między wykonawcą a organem prowadzącym PZGiK – wszystkie badane operaty (ust. 2 pkt 6);

³⁰ Przy czym założenie sieci GESUT miało być realizowane wspólnie z innymi powiatami w latach 2014-2020.

- w spisach treści dokumentów operatu technicznego:
 - nazwy wykonawcy – sześć operatów (ust. 3 pkt 1), liczby porządkowej bądź nazwy dokumentu – dwa operaty (ust. 3 pkt 2), imienia i nazwiska osoby sporządzającej spis dokumentów operatu technicznego – jeden operat (ust. 3 pkt 4), daty sporządzenia spisu dokumentów operatu technicznego – jeden operat (ust. 3 pkt 5);
- w treści szkicu polowego:
 - rysunku i oznaczenia osnowy pomiarowej oraz szczegółów terenowych objętych pomiarem oraz kierunku północnego – dwa operaty (ust. 5 pkt 1), adresu obiektu objętego pomiarem – trzy operaty (ust. 5 pkt 3 lit. a);
- w dzienniku pomiarowym:
 - oznaczenia punktów osnowy pomiarowej i szczegółów terenowych – jeden operat (ust. 6 pkt 1), wyników pomiarów kątowych i liniowych niewykazanych na szkicu polowym – jeden operat (ust. 6 pkt 2), adresu obiektu objętego pomiarem – trzy operaty, daty wykonania pomiaru – siedem operatów, informacji o wykonawcy oraz osobie, która wykonała pomiar – siedem operatów, (ust. 6 pkt 3), podpisu osoby, która sporządziła dziennik pomiarowy – jeden operat (ust. 6 pkt 4);
- w sprawozdaniach technicznych:
 - określenia celu oraz zakresu rzeczowego i terytorialnego wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych – osiem operatów (ust. 7 pkt 1), oznaczenia kancelaryjnego zgłoszenia pracy geodezyjnej lub kartograficznej – jeden operat (ust. 7 pkt 2), imienia i nazwiska lub nazwy podmiotu, który wykonał prace geodezyjne lub kartograficzne – dwa operaty (ust. 7 pkt 3), imion i nazwisk oraz numerów świadectw nadania i zakresów uprawnień zawodowych osób, które wykonywały samodzielne funkcje przy realizacji prac geodezyjnych lub kartograficznych – siedem operatów (ust. 7 pkt 4), okresu, w jakim wykonywane były prace geodezyjne lub kartograficzne – trzy operaty (ust. 7 pkt 5), opisu przebiegu i rezultatów wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych, zawierający w szczególności: zakres wykorzystania materiałów PZGiK i zastosowane technologie i metody pomiarowe – trzy operaty (ust. 7 pkt 6), informacji o rezultacie porównania opracowanej mapy z treścią ortofotomapy, o którym mowa w § 63 ust. 2 – 12 operatów (ust. 7 pkt 7), informacji dotyczącej przekazywanej bazy roboczej – 11 operatów (ust. 7 pkt 8);
- oznaczenia plików zawierających dokumenty elektroniczne operatu technicznego – wszystkie badane operaty (ust. 4 pkt 1 i 2),

czyż naruszono art. 12b ust. 4 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy pgik oraz § 71 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych, w wyżej wymienionym zakresie.

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

Starosta oraz Geodeta powiatowy wyjaśnili m.in., że:

- generalnie stosowana jest zasada, że kopie ww. dokumentów są dołączane do operatu technicznego. Pierwsza uwaga dotyczy operatu wykonanego przez tego samego wykonawcę, który wcześniej wykonał na tym samym obiekcie pomiar powykonawczy. W tym przypadku wykonawca zakupił szkice z poprzedniego operatu, dla zapewnienia spójności prac, bez powielania

pozostałej dokumentacji z pierwotnego operatu. Wykonawca w sprawozdaniu technicznym powołał się na operat pierwotny;

- po aktualizacji roboczej bazy danych wykonawca przesyła opracowaną mapę w formacie .kcd i plik .txt. ze współrzędnymi punktów na maila: punkty@starostwo.puck.pl lub za pośrednictwem portalu internetowego WebEWID, służącego do obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych przez Internet. Taki sposób przekazywania opracowanych map i plików został uzgodniony pomiędzy PODGiK a Wykonawcami prac geodezyjnych i jest dopuszczalny na podstawie „Katalogu wytycznych GUGiK – 7.2.1. Sposób przekazania dokumentacji do pzgiK” uznawanym za „dobre praktyki”. Czasem powyższe pliki są przekazywane na płytach DVD lub CD, dołączonych do operatów technicznych;
- braki w spisie dokumentów operatu technicznego mogą się zdarzyć. Mogą pozostać niezauważone przez 3 osoby weryfikujące w PODGiK, ponieważ mają do weryfikacji średnio ok. 1200 operatów na osobę, czyli ok. 100 operatów miesięcznie. Łącznie w PODGiK do zasobu jest przyjmowanych, po pozytywnej weryfikacji, średnio rocznie ok. 3600 operatów technicznych. Wykazane braki nie mają wpływu na pozytywną weryfikację badanych operatów technicznych;
- brak oznaczenia plików zawierających dokumenty elektroniczne operatu technicznego, wynika z tego, że w PODGiK jeszcze żaden wykonawca prac geodezyjnych nie złożył operatu technicznego w wersji elektronicznej;
- brak rysunku i oznaczenia osnowy pomiarowej oraz kierunku północy na szkicu polowym jest niewątpliwie uchybieniem, ale nieistotnym dla pozytywnej weryfikacji danej pracy geodezyjnej (operatu technicznego). Brak adresu obiektu objętego pomiarem na szkicu polowym nie zawsze musi wynikać z niedopatrzenia wykonawcy pracy geodezyjnej. Nie wszystkie nieruchomości, szczególnie na wsiach, mają określony na mapach adres (nazwa ulicy z numerem adresowym). Dlatego geodeci – wykonawcy prac geodezyjnych posługują się, w celu określenia położenia obiektu objętego pomiarem nazwą jednostki ewidencyjnej, nazwą obrębu ewidencyjnego i numerem działki. Jest to najpewniejsze oznaczenie obiektu;
- z uwagi na to, że dziennik pomiarowy stanowi jedną ze składowych operatu technicznego, to wymienione braki w zawartości dziennika pomiarowego nie są bardzo istotne dla pozytywnej weryfikacji tego konkretnego operatu technicznego, z uwagi na to, że występują również w innych dokumentach tego operatu (np. zgłoszenie pracy geodezyjnej, sprawozdanie techniczne, szkic polowy, okładka operatu);
- z wymienionych wyżej 6 braków stwierdzonych w sprawozdaniach technicznych badanych operatów technicznych, najistotniejszymi dla jakości wykonanej pracy geodezyjnej lub kartograficznej są pierwsza i ostatnia, które niewątpliwie powinny być w każdym sprawozdaniu technicznym. Imiona i nazwiska wykonawców oraz numery świadectw nadania uprawnień zawodowych na pewno znajdują się na pieczętkach w innym miejscu operatu technicznego (np. zgłoszenie pracy, szkic polowy, itp.). Zakres uprawnień można sprawdzić na stronie internetowej GUGiK. Brak informacji w sprawozdaniu technicznym o rezultacie porównania opracowanej mapy z treścią ortofotomapy, nie może być uznany za błąd lub usterkę, mającą wpływ na pozytywną weryfikację złożonego do zasobu operatu technicznego. Wydział GKK nie jest w posiadaniu aktualnej ortofotomapy dla obszaru Powiatu i dlatego jej nie udostępnia wykonawcom prac geodezyjnych. Informacja w sprawozdaniu technicznym dotycząca przekazywanej bazy roboczej jest

istotną informacją dla wykonanej pracy geodezyjnej. W związku z tym jej brak jest uchybieniem.

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

(akta kontroli str. 463-480, 492-500, 520-529)

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja służby geodezyjnej i kartograficznej w Starostwie umożliwiała realizację zadań Starosty wynikających z ustawy pgik. Starosta podejmował działania w celu z informatyzowania i bieżącego aktualizowania ewidencji gruntów i budynków oraz dostosowania zgromadzonych w niej danych do wymagań ZSIN. Powiatowe bazy zasobu geodezyjnego były aktualizowane w oparciu o dokumenty przyjmowane do zasobu geodezyjnego po uprzedniej ich weryfikacji. Pracownicy Starostwa, identyfikowali niezgodności w danych bazy EGiB i usuwali je na podstawie dokumentów archiwalnych oraz bieżących. Starosta prawidłowo realizował zadania w zakresie modernizacji gruntów i budynków, przeprowadzając modernizację w 54 obrębach ewidencyjnych. Nie przeprowadzał natomiast okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, w zakresie, terminach i na zasadach określonych w § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB.

OBSZAR

2. Modernizacja i aktualizacja EGiB w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Powiat nie otrzymał dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego (dalej: RPO WP) na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Starosta podejmował działania mające na celu ujęcie modernizacji ewidencji gruntów i budynków w RPO WP na lata 2014-2020. W 2012 r. zwrócił się do Wojewody Pomorskiego (dalej: Wojewoda) z prośbą o zorganizowanie spotkania inicjującego współpracę jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego Województwa Pomorskiego z Wojewodą oraz GGK w ramach porozumienia partnerskiego, w celu realizacji zadań związanych m.in. z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, poprzez pozyskanie środków unijnych. W kwietniu 2013 r., na spotkaniu z Wojewodą, wybrano Gminę Miasto Gdynia na lidera reprezentującego powiaty Województwa Pomorskiego przed GGK, Wojewodą i Marszałkiem Województwa Pomorskiego we wspólnych projektach mających na celu realizację zadań priorytetowych służby geodezyjnej i kartograficznej. Lider podjął działania w celu pozyskania wsparcia finansowego zarówno w ramach krajowego programu operacyjnego dotyczącego rozwoju cyfrowego 2014-2020 (kierując 25 kwietnia 2013 r. pisma do Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji), jak i regionalnego programu, kierując pismo do Marszałka Województwa Pomorskiego, z prośbą o ujęcie w tym programie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, tworzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz budowę baz danych GESUT i danych obiektów topograficznych (BDOT500). Koszt realizacji ww. zadań oszacowano na 255 mln zł.

W dniu 4 lipca 2013 r. prezydenci czterech miast na prawach powiatu i starostowie 15 powiatów Województwa Pomorskiego podpisali Porozumienie Partnerskie, którego przedmiotem były wspólne działania na rzecz modernizacji Powiatowych Zasobów Geodezyjnych i Kartograficznych (modernizacja dotyczyła głównie tworzenia baz danych EGiB, GESUT, BDOT500 oraz modernizacji gruntów i budynków), poprzez pozyskiwanie środków finansowych z różnych źródeł, w szczególności w ramach regionalnego programu operacyjnego.

Z wyjaśnień Wicestarosty wynika m.in., że z nieznanych przyczyn, w zatwierdzonym budżecie RPO WP na lata 2014-2020 nie znalazły się żadne środki przeznaczone na realizację zadań geodezyjnych. Pomimo tego, 23 listopada 2015 r. Prezydent Miasta Gdyni (jako lider Porozumienia Partnerskiego), zwrócił się do Marszałka Województwa Pomorskiego z prośbą o ponowne przeanalizowanie potrzeby zabezpieczenia środków w RPO WP 2014-2020 dedykowanych na rzecz modernizacji Powiatowych Zasobów Geodezyjnych i Kartograficznych. W odpowiedzi, uzyskano informację, że „w ramach dedykowanego beneficjentom z terenu OMT³¹ Poddziałania 2.4.2. *Wsparcie Instytucji Otoczenia Biznesu na terenie OMT – mechanizm ZIT*, nie przewidziano puli środków na wsparcie ww. typu projektu”.

(akta kontroli str. 120-159, 266, 271-278, 282)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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 puckim. Brak efektu podejmowanych działań, w postaci pozyskanych środków, nie był spowodowany przyczynami leżącymi po stronie Starosty.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Starostwo uczestniczyło w realizacji projektu ZSIN – Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach – Faza I (dalej: projekt ZSIN – Faza I)³².

W dniu 7 stycznia 2014 r. zostało podpisane „Porozumienie w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymaniu *zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach* oraz wspólnego przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne” (dalej: Porozumienie), pomiędzy Głównym Geodetą Kraju a Starostą Puckim. Porozumienie weszło w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą do 31 grudnia 2016 r. Strony zobowiązały się do współpracy w działaniach dotyczących:

- 1) realizacji zadania, określonego w projekcie ZSIN– Faza I, mającego na celu dostosowanie bazy danych ewidencji gruntów i budynków prowadzonej dla Powiatu, do wymagań ZSIN;
- 2) utworzenia inicjalnej bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT) oraz bazy danych obiektów topograficznych o szczególności zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000 (BDOT500), o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 3 oraz ust. 1b ustawy pgik.

Realizacja zadania określonego w ww. pkt 1 miała nastąpić w drodze:

- modernizacji ewidencji gruntów i budynków w wybranych jednostkach ewidencyjnych i obrębach ewidencyjnych, wyszczególnionych w załączniku nr 1 do Porozumienia, tj. w 11 obrębach ewidencyjnych w jednostce ewidencyjnej Krokowa w powiecie puckim (§ 2 ust. 1 pkt 1 Porozumienia);
- dostosowania istniejącego w Starostwie systemu teleinformatycznego do obowiązujących pojęciowych modeli danych EGiB, GESUT i BDOT500 oraz do

³¹ Obszar Metropolitalny Trójmiasta.

³² Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 Priorytet 7. Społeczeństwo Informacyjne – Budowa elektronicznej administracji.

wymagań określonych: w rozporządzeniu w sprawie ZSIN oraz wytycznych technicznych Głównego Geodety Kraju (poz. 1.2. załącznika nr 6 do ww. rozporządzenia) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych³³ (§ 2 ust. 1 pkt 2 Porozumienia)³⁴;

- dostosowania istniejących danych EGiB zapisanych w bazie danych systemu teleinformatycznego funkcjonującego w Starostwie dotyczących jednostek ewidencyjnych i obrębów ewidencyjnych, które nie będą objęte ww. modernizacją EGiB, do zgodności z obowiązującym modelem pojęciowym danych EGiB oraz zapisanie tych danych w bazie danych ww. systemu teleinformatycznego (§ 2 ust. 1 pkt 3 Porozumienia).

Realizacja zadania określonego w ww. pkt 2 miała nastąpić poprzez utworzenie inicjalnej bazy danych GESUT oraz BDOT500, na podstawie danych i informacji zgromadzonych w pzgik zgodnie z przepisami rozporządzenia 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 zasadniczej³⁵ dla całego obszaru jednostek ewidencyjnych, które w całości lub w części objęte będą modernizacją EGiB (§ 2 ust. 2 Porozumienia).

Sfinansowanie zadań, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 3 (do kwoty 1 789,5 tys. zł), zobowiązał się zapewnić Główny Geodeta Kraju, ze środków przeznaczonych na realizację projektu ZSIN – Faza I, a Starosta – do sfinansowania zadania, o którym mowa w § 2 ust. 2, tj. utworzenie inicjalnej bazy danych GESUT i BDOT500, do kwoty 99,0 tys. zł.

Koordinację zadań objętych Porozumieniem oraz kontrolę ilościową i jakościową rezultatów prac geodezyjnych, wykonanych w związku z realizacją zadań, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2, zobowiązał się zapewnić Główny Geodeta Kraju, przy pomocy wykonawcy wyłonionego w drodze odrębnego zamówienia publicznego.

Zgodnie z Aneksem nr 1 do Porozumienia z 26 września 2014 r., Starosta upoważnił Głównego Geodetę Kraju do przeprowadzenia w jego imieniu i na jego rzecz postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, mającego na celu wyłonienie Wykonawcy zadań, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2 oraz do zawarcia w jego imieniu umowy.

(akta kontroli str. 160-168)

3.2. Umowa, pomiędzy Skarbem Państwa – Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii oraz Powiatem Puckim, Powiatem Słupskim, Powiatem Lęborskim (Zamawiający), a Wykonawcą wyłonionym w przetargu nieograniczonym, została zawarta 25 lipca 2014 r.³⁶ (dalej: Umowa). Przedmiotem Umowy było: *„Dostosowanie baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz utworzenie dla*

³³ Dz. U. z 2012 r. poz. 526 (z dnia podpisania porozumienia).

³⁴ Do zapewnienia wykonania tego zadania został zobowiązany Starosta. Zadanie to zrealizowano w ramach umowy asysty technicznej i konserwacji systemu informatycznego EWID 2007.

³⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 383, rozporządzenie zostało uchylone z dniem 13 stycznia 2015 r. Od 18 grudnia 2015 r. obowiązywało rozporządzenie 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).

³⁶ Do Umowy podpisano sześć aneksów (nr 1 – 10.10.2014 r., nr 2 – 14.10.2014 r., nr 3 – 25.03.2015 r., nr 4 – 04.05.2015 r., nr 5 – 20.06.2015 r. i nr 6 – 24.07.2015 r.).

wybranych jednostek ewidencyjnych BDOT500 i inicjalnych baz danych GESUT – Etap II”.

W ramach ww. Umowy:

- dostarczono do Starostwa urządzenia i oprogramowanie, o których mowa w rozdziale III ust. 9 Opisu Przedmiotu Zamówienia, tj. drukarkę kodów kreskowych, czytnik kodów kreskowych, stację dokującą (etap 1.1);
- wykonano prace (geodezyjne pomiary oraz obliczenia) związane z modernizacją EGiB w powiecie puckim, w tym czynności związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów, opracowano projekty rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami, opracowano operaty techniczne z wykonanych prac oraz utworzono projekt operatu opisowo-kartograficznego, o którym mowa w art. 24a ustawy pgik, dla 11 obrębów objętych modernizacją: Białogóra, Brzyno, Karlikowo, Kartoszyno, Lubkowo, Lubocino, Słuchowo, Sobieńczyce, Tyłowo, Wierzchucino i Żarnowiec w jednostce ewidencyjnej Krokowa (o powierzchni 11 211 ha), w oparciu o uzgodniony w styczniu 2014 r. z Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego *Projekt modernizacji ewidencji gruntów i budynków* (etap 1.2);
- uczestniczono w czynnościach związanych z wyłożeniem projektu operatu opisowo-kartograficznego, o którym mowa w art. 24a ust. 7 ustawy pgik i zasilono system teleinformatyczny funkcjonujący w Starostwie danymi EGiB z obrębów ewidencyjnych objętych modernizacją (etap 1.3);
- zasilono system teleinformatyczny funkcjonujący w Starostwie danymi EGiB z obszaru całego Powiatu, z wyłączeniem obrębów ewidencyjnych objętych modernizacją, przekonwertowanymi do modelu pojęciowego określonego w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie EGiB (etap 1.4).

Płatnikiem transzy 1 (za wykonanie etapów: 1.1, 1.2, 1.3 oraz 1.4), zgodnie z § 4 ust. 4 i 6 Umowy, był Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Wysokość należnego wynagrodzenia za etapy: 1.1-1.3 określono w kwocie 653,2 tys. zł oraz w tej samej kwocie (653,2 tys. zł) za etap 1.4. Z protokołów odbioru wynikało, że naliczono kary umowne, odpowiednio: 34,3 tys. zł i 10,0 tys. zł za opóźnienia w niedotrzymaniu terminu usunięcia stwierdzonych wad (79 i 23 dni).

(akta kontroli str. 169-252)

W wyniku ww. prac³⁷ wykonano pełną modernizację ewidencji gruntów i budynków w 11 obrębach ewidencyjnych w Gminie Krokowa. Starostwo nie przesłało kopii danych, dotyczących ww. obrębów, do centralnego repozytorium ZSIN.

Wicestarosta wyjaśnił, że przy odbiorze ostatniego etapu 1.4. Umowy, „który odbył się w dniu 27 listopada 2015 r., nie istniało jeszcze narzędzie do walidacji plików GML i XML (...), a także nie były jeszcze upoważnione żadne osoby do przetwarzania danych osobowych i zasilania centralnego repozytorium ZSIN. Dla zgłoszonych 6 pracowników Starostwa Powiatowego w Pucku konta w systemie ZSIN założono 13 lipca 2016 r. Ponieważ w bazie danych EGiB jednostki ewidencyjnej Krokowa wykryto w wyniku walidacji jeszcze błędy krytyczne i inne niekrytyczne, które należało poprawić, to nie można było przesłać kopii bazy danych EGiB 11 modernizowanych obrębów do centralnego repozytorium ZSIN. Zresztą życzeniem osób odpowiedzialnych za prowadzenie repozytorium ZSIN było przekazanie całej bazy powiatowej, a nie części jednostki ewidencyjnej”.

(akta kontroli str. 267, 274)

³⁷ W ramach projektu ZSIN Faza – I.

Ponadto, w ramach ww. Umowy, utworzono dla całej jednostki ewidencyjnej Krokowa (22 obręby ewidencyjne) bazę danych obiektów topograficznych BDOT500 i inicjalną bazę danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu GESUT, łącznie z importem tych baz do systemu EWID 2007 funkcjonującego w Starostwie (etapy: 4.1, 4.2³⁸ oraz 5.1 i 5.2³⁹).

Płatnikiem transzy 4 (za wykonanie etapów: 4.1. i 4.2. oraz 5.1. i 5.2.) było Starostwo. Wysokość należnego wynagrodzenia określono w kwocie 72,3 tys. zł (odpowiednio 35,8 tys. zł i 36,5 tys. zł). Starostwo zapłaciło Wykonawcy wynagrodzenie (łącznie 38,0 tys. zł) za wykonanie etapów: 4.1 i 4.2 w wysokości 28,9 tys. zł (wynagrodzenie pomniejszono o karę umowną w wysokości 6,9 tys. zł za 16-dniowe opóźnienie w niedotrzymaniu terminu usunięcia wad stwierdzonych podczas kontroli) oraz 5.1 i 5.2 w wysokości 9,1 tys. zł (pomniejszono o karę umowną w wysokości 27,3 tys. zł za 63-dniowe opóźnienie w niedotrzymaniu terminu usunięcia wad stwierdzonych podczas kontroli).

(akta kontroli str. 176-244, 253-264)

3.3. Z wyjaśnień Wicestarosty wynika, że zmiany w części opisowej bazy danych EGiB, spowodowane wydaniem rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 2109), zostały wprowadzone przez autorów systemu EWID 2007, w ramach zawartej umowy asysty technicznej. Z kolei konwersację istniejącej wektorowej mapy zasadniczej do obowiązującego modelu pojęciowego BDOT500, GESUT i EGiB dla całego Powiatu wykonała w 2016 r. firma zewnętrzna, na podstawie zawartej umowy (koszt 139,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 265, 271)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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 nałożonych na niego obowiązków określonych w Porozumieniu i Umowie. Jednak, pomimo przygotowania baz danych do zasilenia centralnego repozytorium ZSIN, nie dokonano inicjalnego zasilenia danymi ewidencji gruntów i budynków całego Powiatu z powodu wystąpienia błędów krytycznych w bazie. Starosta podejmował działania zmierzające do zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi ewidencyjnymi Powiatu.

IV. Uwagi i wnioski

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

³⁸ Etap 4.1 – Przekazanie Zamawiającemu operatu technicznego zawierającego rezultaty wykonanych prac geodezyjnych, w tym pliki danych BDOT500 oraz inicjalnej bazy danych GESUT w formacie GML, zapisane na zewnętrznym informatycznym nośniku danych, dot. obrębów ewidencyjnych: Goszczyno, Jeldzino, Karwieńskie Błota, Krokowa, Minkowice, Odargowo, Parszkowo-Klanino, Polchówko, Sławoszyno, Sulicice i Świecino w powiecie puckim; etap 4.2 – Import zbiorów danych BDOT500 oraz inicjalnej bazy danych GESUT, dot. obrębów ewidencyjnych: Goszczyno, Jeldzino, Karwieńskie Błota, Krokowa, Minkowice, Odargowo, Parszkowo-Klanino, Polchówko, Sławoszyno, Sulicice i Świecino do systemu teleinformatycznego funkcjonującego w Starostwie Powiatowym w Pucku.

³⁹ Etap 5.1 – Przekazanie Zamawiającemu operatu technicznego zawierającego rezultaty wykonanych prac geodezyjnych, w tym pliki danych BDOT500 oraz inicjalnej bazy danych GESUT w formacie GML, zapisane na zewnętrznym informatycznym nośniku danych, dot. obrębów ewidencyjnych: Białogóra, Brzyno, Karlikowo, Kartoszyń, Lubkowo, Lubocino, Sluchowo, Sobieńczyce, Tyłowo, Wierzchucino i Żarnowiec w powiecie puckim; zadanie to zostało przeniesione do etapu 5.2 – Import zbiorów danych BDOT500 oraz inicjalnej bazy danych GESUT dotyczące obrębów ewidencyjnych: Białogóra, Brzyno, Karlikowo, Kartoszyń, Lubkowo, Lubocino, Sluchowo, Sobieńczyce, Tyłowo, Wierzchucino i Żarnowiec do systemu teleinformatycznego funkcjonującego w Starostwie Powiatowym w Pucku.

Wnioski	1. Przeprowadzanie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie, terminach i na zasadach określonych w § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB. 2. Podjęcie działań mających na celu egzekwowanie przestrzegania przez wykonawców przepisów rozporządzenia w sprawie standardów technicznych dotyczących wyników prac geodezyjnych.
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
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, listopada 2019 r.

Kontrolerzy
Piotr Lewandowski
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
Ewa Jasiurska-Kluczek

.....
podpis

.....
podpis

Hanna Rybczyńska
główny specjalista k.p.

.....
podpis