



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.011.01.2019

Pani
Maria Gubała
Starosta Powiatu Gorlickiego
ul. Biecka 3
38-300 Gorlice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/032 Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Gorlicach, ul. Biecka 3, 38-300 ¹ ,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Gubała, Starosta Powiatu Gorlickiego ² , od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie prowadzenia Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB), jej modernizacji, aktualizacji i przygotowania baz danych do zasilenia Centralnego Repozytorium (CR), w ramach Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN), w tym: – prowadzenie EGiB, jej kompletność i aktualność oraz sposób udostępniania danych; – podejmowanie działań na rzecz modernizacji EGiB; – wywiązywanie się Starosty, uczestniczącego w projekcie ZSIN oraz Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Małopolskiego (RPO), z podpisanych porozumień i umów; – działania Starosty w zakresie budowy własnego systemu informacji o nieruchomościach; – przekazywanie kopii danych EGiB do CR po modernizacji i w wyniku bieżącej aktualizacji EGiB.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2019 (I półrocze) ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/123/2019 z 9 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1 do 2)

¹ Dalej: *Urząd* lub *Starostwo*.

² Dalej: *Starosta*; poprzednio: Karol Górski (2010-2018); Mirosław Wędrychowicz (2006-2010).

³ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty oceną.

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 489 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania w zakresie modernizacji i aktualizacji EGiB, podejmowane przez Starostę w latach 2010-2019 (I półrocze), były niewystarczające dla zapewnienia stanu posiadania kompletnej, aktualnej i z informatyzowanej EGiB. Dane z ewidencji dostosowano do wymagań ZSIN jedynie w przypadku 18 zmodernizowanych obrębów⁶ z 83 istniejących w powiecie gorlickim (21,7%), w tym zasilono CR danymi tylko z pięciu jednostek ewidencyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stan ewidencji nie pozwalał na przygotowanie kompletnych danych do przekazania do CR funkcjonującego w ramach ZSIN. Do CR przekazano dane 5 z 12 jednostek ewidencyjnych, przy czym dane z 4 jednostek przekazano i zaakceptowano 1 października 2019 r. Jednostka ewidencyjna przekazana do CR wcześniej (Gorlice) nie posiada przyjętej do zasobu geodezyjnego cyfrowej mapy ewidencyjnej (prowadzona jest ona równolegle z przyjętą do zasobu mapą analogową).

W związku z powyższym niemożliwe było utworzenie dla powiatu – w terminie wymaganym harmonogramem stanowiącym załącznik nr 6 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach⁷ (zadanie 2.2)⁸ – bazy danych zawartych w CR (podlegającej aktualizacji, o której mowa w § 6 tego rozporządzenia).

Opóźnienie zasilenia CR wynikało ze sposobu prowadzenia bazy danych EGiB, którą w systemie teleinformatycznym prowadzono w jednym pliku. Wymuszało to konieczność przekazania do CR całej bazy z danymi ze wszystkich obrębów (w tym danymi z obrębów niezmodernizowanych, w których stwierdzono błędy krytyczne), co z kolei uniemożliwiało zasilenie CR.

Starosta nie zapewnił przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, przynajmniej odnośnie do dwóch obrębów, zgodnie z wymogami § 54 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁹.

Ponadto Starostwo nie zapewniło prowadzenia rejestrów publicznych, zawierających kompletne dla całego powiatu zbiory związane z EGiB, w sposób umożliwiający utworzenie sieci usług wymienionych w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej¹⁰.

W zakresie zcyfrowanych zbiorów (44 obręby z 83) Starostwo zapewniło dostęp do zbiorów danych przestrzennych oraz odpowiadających im usług w terminach wynikających z art. 30 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

Z ustaleń kontroli wynika również, że Urząd nie dołożył należytej staranności w celu zabezpieczenia cyfrowych danych zgodnie z wymogami § 20 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 rozporządzenia 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 teleinformatycznych¹¹, co mogło spowodować ich utratę.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

⁶ W tym jednego, zmodernizowanego w ramach prac scaleniowych gruntów.

⁷ Dz. U. poz. 249, dalej: *rozporządzenie RM w sprawie ZSIN*.

⁸ To jest do 9 lipca 2016 r.

⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 393, dalej: *rozporządzenie MRRiB w sprawie EGiB*.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 1472 ze zm., dalej: *ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej*.

¹¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2247, dalej: *rozporządzenie RM w sprawie KRI*.

Większość stwierdzonych niedociągnięć wynikała z niewystarczających środków finansowych otrzymanych przez powiat z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii. Starosta podejmował działania zmierzające do uzyskania środków na modernizację zasobu powiatu m.in.:

- regularnie informował Wojewodę Małopolskiego, że środki przyznawane w ramach dotacji państwa na kompleksową modernizację EGIB są niewystarczające, i występował o dodatkowe środki;
- podpisał umowę z Zarządem Województwa Małopolskiego o dofinansowanie projektu *E-usługi w informacji przestrzennej powiatu gorlickiego* – w ramach RPO;
- podpisał porozumienie z Głównym Geodetą Kraju (GGK) dotyczące współpracy i dofinansowania modernizacji EGIB, w tym realizacji projektu *ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I*¹², oraz wystąpił do GGK o uwzględnienie powiatu w realizacji projektu stanowiącego tzw. drugą fazę budowy ZSIN¹³.

Działania te były skuteczne częściowo, ponieważ nie doprowadziły do zmodernizowania wszystkich 12 jednostek ewidencyjnych. Powiat uczestniczył w projekcie ZSIN Faza I (zmodernizowano 11 obrębów)¹⁴, oraz uczestniczy w realizacji projektu w ramach RPO (planowana modernizacja 18 obrębów, modernizowane jest sześć obrębów). Starostwo wywiązało się z zobowiązań określonych w ww. umowie i porozumieniu.

Pracownicy realizujący zadania z zakresu geodezji i kartografii posiadali odpowiednie wykształcenie oraz upoważnienia Starosty do działania w jego imieniu. Prowadzone w systemie teleinformatycznym rejestry były zgodne z obowiązującymi przepisami, a materiały przyjmowane do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (PZGiK) podlegały terminowej i rzetelnej weryfikacji.

¹² Dalej: *projekt ZSIN Faza I*.

¹³ Dalej: *projekt ZSIN Faza II*.

¹⁴ Nie został zakwalifikowany do realizacji projektu ZSIN Faza II.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Stan posiadania zasobu EGiB

1.1. Organizacja administracji geodezyjnej i kartograficznej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą do obsługi zadań Starosty w zakresie administracji geodezyjnej i kartograficznej utworzono – zgodnie ze statutem i regulaminem organizacyjnym Starostwa – wydzieloną komórkę organizacyjną pod nazwą Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru¹⁶. W jej strukturach funkcjonował Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej¹⁷. Według regulaminu organizacyjnego Wydział GE miał realizować wszystkie zadania i obowiązki z zakresu administracji geodezyjnej i kartograficznej przypisane Staroście przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁸.

Geodeta Powiatowy był równocześnie dyrektorem Wydziału GE. Wydział GE (wraz z Ośrodkiem Dokumentacji) nadzorowany był przez sekretarza Urzędu, a Geodeta Powiatowy podlegał bezpośrednio Staroście. W latach objętych kontrolą, w Wydziale GE (wraz z Ośrodkiem Dokumentacji) zatrudnionych było 29 osób (19 etatów). Dodatkowo, w latach 2018-2019, do digitalizacji PZGiK zatrudnione zostały dwie osoby w ramach projektu *E-usługi w informacji przestrzennej powiatu gorlickiego*. W kontrolowanym okresie, w Wydziale GE pracowało 29 osób, przy czym 20 z nich posiadało wykształcenie wyższe (w tym 18 w zakresie geodezji), a dziewięć – wykształcenie średnie geodezyjne. Na 30 czerwca 2019 r. z 19 zatrudnionych osób 6 posiadało wykształcenie średnie geodezyjne, a 13 – wykształcenie wyższe (w tym 11 – wyższe geodezyjne). Staż pracy tych osób wynosił od 3 do 46 lat.

(akta kontroli str. 8 do 13, 14 do 18, 25 do 49)

Starosta wyjaśniła, że starała się dostosowywać zatrudnienie do aktualnych zadań realizowanych przez Wydział GE poprzez wsparcie dodatkowym zatrudnieniem w ramach projektu RPO (dwie osoby do digitalizacji zasobu), dodatkowym etatem od listopada 2019 r. i utrzymaniem znikomo finansowanych przez budżet państwa 19 etatów w Wydziale GE. *Starostwo finansowało pracę tych osób kosztem realizacji zadań ustawowych. Co roku zmuszone było przekazywać coraz wyższe kwoty (od ok. 50 tys. zł w 2013 r. do ok. 500 tys. zł w 2018 r.), które mogłoby przeznaczyć na realizację bieżących zadań związanych z utrzymaniem zasobu lub dofinansowaniem jego modernizacji.*

(akta kontroli str. 683 do 688)

Posiadanie uprawnień zawodowych wymagane było na siedmiu stanowiskach pracy, w tym Geodety Powiatowego i Kierownika Ośrodka Dokumentacji (w okresie objętym kontrolą nie było zmian na tych stanowiskach). Osoby zatrudnione na ww. stanowiskach posiadały wykształcenie wyższe geodezyjne, uprawnienia zawodowe w zakresach określonych w art. 43 pkt 1 i pkt 2 ustawy pgik, oraz co najmniej trzyletni staż pracy w urzędach administracji rządowej lub w organach jednostek samorządu terytorialnego. Dysponowały również

¹⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Dalej: Wydział GE.

¹⁷ Do 10 września 2010 r. Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: Ośrodek Dokumentacji) funkcjonował jako gospodarstwo pomocnicze Starostwa i realizował zadania Starostwa związane z prowadzeniem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 725 ze zm.), dalej: *ustawa pgik*.

stosownymi upoważnieniami Starosty do wykonywania w jego imieniu zadań z zakresu geodezji i kartografii.

(akta kontroli str. 14 do 18, 266 do 298)

W okresie objętym kontrolą Geodeta Powiatowy realizował z upoważnienia Starosty zadania z zakresu administracji geodezyjnej i kartograficznej określone w art. 7d ustawy pgik, tj. prowadził PZGiK i koordynował usytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu, natomiast nie zakładał szczegółowych osnów, a działania polegające na ochronie znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych podjął tylko w jednym przypadku, kiedy otrzymał zgłoszenie o uszkodzeniu znaku.

(akta kontroli str. 14 do 18, 25 do 34)

Starosta wyjaśniła, że liczbę i zakres zadań dostosowano do posiadanych środków własnych zabezpieczonych w budżecie powiatu oraz pozyskiwanych z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, od GKG oraz ze środków unijnych. Priorytetem Urzędu była modernizacja. Nierealizowanie w pełni zadań (prowadzenie PZGiK, w tym bazy geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu¹⁹, gleboznawczej klasyfikacji gruntów; tworzenie, prowadzenie i udostępnianie baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 7 i pkt 10 oraz ust. 1b ustawy pgik - zadanie zrealizowane częściowo, tj. w zakresie 18 obrębów, które zostały zmodernizowane do 2015 r.; tworzenie i udostępnianie standardowych opracowań kartograficznych w skalach: 1:500, 1:1000, 1:2000, 1:5000, o których mowa w art. 4 ust. 1e pkt 1 i pkt 2 ustawy pgik) wymagało zakończenia modernizacji zasobu, która realizowana była w częściowym zakresie z uwagi na ograniczone źródła finansowania, a tym samym ograniczone środki finansowe. Koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu prowadzona była dla wszystkich 83 obrębów. Nie realizowano zakładania osnów szczegółowych z uwagi na zbyt małe środki, przy czym istniejące na terenie powiatu osnowy geodezyjne pozwalały na wykonywanie bieżących opracowań geodezyjnych. Ponadto podała, że przeprowadzanie powszechnej taksacji nieruchomości oraz opracowywanie i prowadzenie map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości wymaga wprowadzenia stosownej ustawy, do której delegację daje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁰. Ochronę znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych realizowano w przypadku sygnału o uszkodzeniu znaku (podjęto działania zapobiegawcze), natomiast Starostwo nie miało możliwości (kadrowych i finansowych) przeprowadzania inwentaryzacji, czy przeglądów istniejących znaków. Priorytetem była bieżąca praca w zakresie obsługi geodezyjnej mieszkańców i wykonawców prac geodezyjnych oraz modernizacja zasobu.

(akta kontroli str. 628 do 631, 683 do 688)

W latach 2010-2019 (I półrocze) na funkcjonowanie powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej Starostwo wydało łącznie 12 353 424,72 zł, z tego:

- w 2010 r. – 1 023 061,54 zł (w tym ze środków dotacji celowej 120 186,00 zł);
- w 2011 r. – 1 261 322,00 zł (w tym ze środków dotacji celowej 130 405,60 zł);
- w 2012 r. – 1 594 096,21 zł (w tym ze środków dotacji celowej 444 271,00 zł);
- w 2013 r. – 1 236 020,64 zł (w tym ze środków dotacji celowej 264 552,00 zł);
- w 2014 r. – 1 290 440,96 zł (w tym ze środków dotacji celowej 322 599,00 zł);
- w 2015 r. – 1 329 403,12 zł (w tym ze środków dotacji celowej 294 827,00 zł);
- w 2016 r. – 1 295 150,29 zł (w tym ze środków dotacji celowej 241 952,00 zł);
- w 2017 r. – 1 252 094,97 zł (w tym ze środków dotacji celowej 99 502,00 zł);

¹⁹ Dalej: baza GESUT.

²⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.

- w 2018 r. – 1 380 085,20 zł (w tym ze środków dotacji celowej 83 200 zł);
- w I połowie 2019 r. – 691 749,79 zł (w tym ze środków dotacji celowej 42 770,00 zł).

W 2010 roku część wydatków (650 482,00 zł) poniesiono z Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (PFGZGiK).

W analogicznym okresie wpływy Starostwa z opłat za udostępnianie materiałów geodezyjnych wyniosły łącznie 7 422 009,97 zł, z tego:

- w 2010 r. – 714 829,00 zł (69,9% wydatków);
- w 2011 r. – 720 895,68 zł (57,2% wydatków);
- w 2012 r. – 580 307,64 zł (36,4% wydatków);
- w 2013 r. – 921 392,92 zł (74,5% wydatków);
- w 2014 r. – 776 926,66 zł (60,2% wydatków);
- w 2015 r. – 838 701,87 zł (63,1% wydatków);
- w 2016 r. – 833 573,60 zł (64,4% wydatków);
- w 2017 r. – 805 477,59 zł (64,3% wydatków);
- w 2018 r. – 796 967,92 zł (57,7% wydatków);
- w I połowie 2019 r. – 432 937,09 zł (62,6% wydatków).

Przychody PFGZGiK w 2010 r. wyniosły 714 829,00 zł (wpłata środków PFGZGiK na rachunek budżetu powiatu – 422 330,29 zł).

W latach 2010-2019 (I półrocze) w Urzędzie poniesiono wydatki na aktualizację, modyfikacje oraz utrzymanie systemu teleinformatycznego w wysokości 357 358,00 zł, a na modernizację sprzętu komputerowego – 608 319,00 zł.

(akta kontroli str. 67 do 79, 639 do 646, 648 do 682)

Starosta wyjaśniła, że potrzeby Starostwa były szacowane w związku ze zidentyfikowanymi potrzebami w zakresie modernizacji zasobu geodezyjnego. Szacunkowo określono je na 20 mln zł (kwota ta była podawana w każdym z lat 2010-2014). Szacunki te obejmowały zadania modernizacji dla 82 obrębów (1 obręb był już zmodernizowany przed 2010 r.). Otrzymane środki z różnych źródeł (na zadanie rządowe) w niewielkiej części zabezpieczały realizację zadań zleconych, tj. prowadzenia PZGiK i jego modernizację. Starosta podejmował działania przygotowując materiały i zgłaszając się do każdego projektu (Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym; porozumienia z GGK; ZSIN, PROW²¹; RPO). Ponadto, na wniosek Starosty, Wojewoda Małopolski co roku przekazywał środki na wkład własny do ww. projektów, ale otrzymywane środki były niewystarczające w stosunku do potrzeb. Realizacja usług geodezyjnych w kolejnych projektach modernizacji napotyka na daleko idące trudności wynikające z lawinowo rosnących cen usług geodezyjnych, co nie pozwala na zamknięcie projektów przy braku możliwości finansowania ich z innych źródeł. Wnioski kierowane do GGK o przeznaczenie środków z celowego funduszu (Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym) nie zostały uwzględnione (przykładowe pismo GGK z 8 listopada 2019 r.). Gminy, na rzecz których wykonywana jest modernizacja, nie wyrażają woli współfinansowania z braku możliwości budżetowych.

(akta kontroli str. 628 do 631, 683 do 688)

W sprawie informowania przez Urząd Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (MWINGiK) oraz GGK o funkcjonowaniu służby geodezyjnej i kartograficznej w powiecie w latach 2010-2019 Starosta wyjaśniła, że wielokrotnie i w różnej formie (pisma z prośbą o środki finansowe, sprawozdania, liczne ankiety, harmonogramy prac, odpowiedzi na

²¹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

zapytania ze strony MWINGiK i GGK, spotkania służby geodezyjnej i kartograficznej zarówno u MWINGiK jak i GGK) informowała MWINGiK i GGK o funkcjonowaniu służby geodezyjnej i kartograficznej oraz o stanie PZGiK w powiecie. Jej zdaniem nie otrzymano dostatecznej pomocy finansowej.
(akta kontroli str. 683 do 688)

1.2. Aktualność i kompletność EGiB

Powiat obejmował 83 obręby ewidencyjne (12 jednostek ewidencyjnych dla 10 gmin), z tego 23 obręby dla obszarów miejskich i 60 – dla terenów wiejskich. Na terenie powiatu zlokalizowane były 148 104 działki ewidencyjne, 64 626 budynków i 6 604 nieruchomości lokalowe.

Powierzchnia geodezyjna i ewidencyjna powiatu wykazana w sprawozdaniu Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (GUGiK) o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji wynosiła 96 646 ha (do 2014 r. powierzchnia ewidencyjna wynosiła 96 670 ha), w tym powierzchnia geodezyjna obszarów miejskich – 4 842 ha, a ich powierzchnia ewidencyjna – 4 844 ha, natomiast powierzchnia geodezyjna obszarów wiejskich – 91 804 ha, a ich powierzchnia ewidencyjna – 91 802 ha.

(akta kontroli str. 3 do 7, 50 do 66, 185 do 212, 345 do 393, 400 do 404)

Starosta wyjaśniła, że ww. różnica spowodowana jest tym, że powierzchnia geodezyjna wynika z państwowego rejestru granic i mierzona jest wewnątrz obrysu granic powiatu, natomiast powierzchnia ewidencyjna stanowi sumę powierzchni działek ewidencyjnych odnotowaną w rejestrze. Dopóki powierzchnie wszystkich działek nie zostaną zweryfikowane w procesie modernizacji powierzchnia ewidencyjna jest powierzchnią przybliżoną wynikającą z danych historycznych, m.in. wynikającą ze starych XIX wiecznych map katastralnych.

(akta kontroli str. 683 do 688)

W Starostwie prowadzono jedną bazę danych ewidencyjnych obejmującą wszystkie jednostki ewidencyjne powiatu w module *TurboEWID*. W celu gromadzenia powiatowej części PZGiK Geodeta Powiatowy prowadził dla wszystkich obrębów wchodzących w skład powierzchni Starostwa bazy danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt pkt 2, 3, 7, 8 i 10 ustawy pgik.

(akta kontroli str. 3 do 7, 50 do 59, 60 do 66, 345 do 393, 400 do 404)

PZGiK został zgromadzony w formie dokumentów, map analogowych oraz cyfrowej bazy danych w programie *TurboEWID*. Posiadany przez Starostwo zasób obejmował:

- operaty z prac geodezyjnych (w formie dokumentów papierowych, a od 11 czerwca 2018 r. równocześnie skanowanych w formie plików PDF);
- mapy analogowe (mapy zasadnicze obejmujące 12 jednostek/83 obręby oraz mapy ewidencyjne obejmujące 83 obręby, przy czym dla 44 obrębów tylko w formie archiwalnej, nieaktualizowane z uwagi na posiadanie wersji cyfrowej map ewidencyjnych);
- dowody zmian (w formie papierowej), na podstawie których dokonywano wpisów/zmian w EGiB;
- osnowę geodezyjną (w tym dokumentacja cyfrowa pozyskana jako uzupełnienie z centralnej części PZGiK 13 czerwca 2019 r. – klasa I i II); poprzednio posiadano osnowę geodezyjną klasy I i II w formie cyfrowej wprowadzoną w 2005 r. na podstawie posiadanych zapisów analogowych do systemu *TurboEWID* przez pracowników Wydziału GE (zeskanowanie opisów topograficznych i wpisanie współrzędnych punktów osnowy);

- cyfrowy zasób geodezyjno-kartograficzny obejmujący dane dostępne za pośrednictwem programu *TurboEWID*, a przechowywane na serwerze Starostwa, tj. bazy danych: EGiB, GESUT, BDOT (baza danych obiektów topograficznych), BDSOG (baza danych osnów geodezyjnych) oraz skany operatów geodezyjnych i ortofotomapy.

(akta kontroli str. 3 do 7, 50 do 59, 60 do 66, 148 do 159, 345 do 404)

W Urzędzie od 2001 r. PZGiK prowadzono w systemie informatycznym *EWID2007* (na 30 czerwca 2019 r. wersja 9.2), który zawierał zintegrowane ze sobą dwa moduły: *TurboEWID* i *WebEWID*. Oprogramowanie posiadało licencję. System *TurboEWID* posiadał kompatybilne bazy danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a ustawy pgik. Pozwalał kompleksowo realizować zadania z zakresu geodezji i kartografii przypisane Staroście, w tym prowadzenie PZGiK, a także zarządzał obiegiem dokumentów w Wydziale GE.

Przy pomocy *WebEWID* możliwe było zdalne udostępnianie danych opisowo-kartograficznych. Działający w jej zakresie tzw. *Portal geodety* wykorzystywano do obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych (w tym składanych w formie elektronicznej). Wnioski złożone w formie papierowej były wprowadzane do systemu przez pracowników Wydziału GE.

Od czerwca 2018 r. operaty techniczne przekazywane były przez wykonawców prac geodezyjnych w postaci papierowej, a po przyjęciu do PZGiK przetwarzano je na bieżąco do postaci dokumentów elektronicznych.

(akta kontroli str. 148 do 159, 321 do 344)

Zbiory zasobu zostały zarejestrowane w posiadanym systemie *TurboEWID*. Rejestracja następowała chronologicznie (od 11 czerwca 2018 r.), a posiadane zasoby archiwalne były wprowadzane sukcesywnie. W dniu oględzin do zeskanowania pozostało ok. 50% zasobu. Zgromadzone dokumenty w formie graficznej zostały skatalogowane, natomiast do przetworzenia w formie cyfrowej pozostało ok. 47%, tj. 39 obrębów. Zbiory analogowe przechowywano w zamykanych pomieszczeniach Starostwa, z wyjątkiem map (które zamykano w szafkach). Budynek Starostwa był objęty monitoringiem wizyjnym, a poza godzinami pracy był zamykany i niedostępny dla osób postronnych. Cyfrowe zbiory kopii dokumentów wchodzących w skład operatów opisowo-kartograficznych oraz operatów technicznych przechowywane były na serwerze dedykowanym dla programu *TurboEWID*. Wejście do serwerowni jak i do pomieszczenia działu IT znajdowało się w zasięgu monitoringu wizyjnego Starostwa. Do przechowywania danych PZGiK przeznaczono jeden serwer, który w dniu oględzin był wypełniony w 83% pojemności. Ostatnia zmiana serwera dedykowanego dla danych programu *TurboEWID* miała miejsce w czerwcu 2016 r. (poprzednio w 2006 r., a pierwsza instalacja w 2001 r.). Przyjęte w Urzędzie postępowanie w sprawie posiadanego systemu informatycznego nie spełniało wymogów wskazanych w rozporządzeniu RM w sprawie KRI (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 600 do 620)

W Urzędzie korzystano z systemu teleinformatycznego (program *EWID*) i zgodnie z § 22 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGiB tworzone za jego pomocą raporty obrazujące dane ewidencyjne, tj. rejestry gruntów, budynków i lokali oraz kartoteki budynków i lokali, a także mapę ewidencyjną i bazy danych EGiB (dla 44 obrębów z 83).

(akta kontroli str. 3 do 7, 400 do 404)

Na podstawie losowo wybranej próby 12 kartotek budynków i lokali sprawdzono kompletność danych ewidencyjnych gruntów, budynków oraz lokali, o których

mowa w §§ 23-26 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGIB. Według wypisów wygenerowanych z powyższych rejestrów i kartotek program *EWID* pozwalał na wygenerowanie informacji o niespełnieniu wymogów rozporządzenia MRRIb w sprawie EGIB lub 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 PZGiK²².

Na wypisach z dziewięciu kartotek budynków i lokali widniała informacja o niespełnieniu wymogów § 65 pkt 3 rozporządzenia MSWiA w sprawie standardów technicznych w zakresie informacji o danych ewidencyjnych (m.in. brak pomiaru budynku, nie określono klasy wg PKOB²³ i głównej funkcji budynku (§ 63 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGIB). Na dwóch nie zamieszczono adresu lub położenia (dotyczy wszystkich budynków niemieszkalnych na obszarach wiejskich).

Na wypisach z rejestru lokali, jak i z kartotek lokali, brakowało informacji o numerze kondygnacji, na której znajduje się główne wejście do lokalu, co było niezgodne z § 70 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGIB.

W dziewięciu analizowanych kartotekach budynków nie określono powierzchni użytkowej budynku, w ośmiu nie określono liczby mieszkań (ilości izb), według dokumentacji budowy, co było niezgodne z § 63 ust. 1 pkt 14-15 i pkt 23-24 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGIB, zaś w rejestrze gruntów nie podano m.in. identyfikatora rejonu statystycznego (§ 60 ust. 1 pkt 10 ww. rozporządzenia). Na trzy kartoteki lokali (w jednej kartotece lokalu generowane są dane dotyczące wszystkich lokali w danym budynku) w dwóch nie podano kompletu danych dla wszystkich lokali (brak pow. użytkowej i/lub liczba izb), w dwóch przypadkach nie podano także kondygnacji – program *TurboEWID* identyfikował te braki jako niezgodności, tj. niespełnienie wymagań rozporządzenia MRRIb w sprawie EGIB. Danych tych nie było w dokumentach Urzędu (posiadane dane zostały wpisane do systemu).

Analiza treści mapy ewidencyjnej wykazała, że nie zamieszczono na niej, niezgodnie z § 28 ust. 1 pkt 8 lit. c i lit. d rozporządzenia MRRIb w sprawie EGIB, nazw cieków wodnych i numerów dróg publicznych (w tym dla jednostki Gorlice wprowadzonej do CR i jednostki Łużna – poddanej już modernizacji).

Program *TurboEWID*, w którym prowadzono bazy ewidencyjne, umożliwiał wprowadzenie powyższych informacji.

(akta kontroli str. 299 do 320, 400 do 409)

W okresie objętym kontrolą Starosta realizował zadania związane z prowadzeniem EGIB określone w § 44 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGIB z wyjątkiem okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych odnośnie do przynajmniej dwóch obrębów, do czego zobowiązywał § 54 ww. rozporządzenia (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Posiadany w Urzędzie program *TurboEWID* pozwalał m.in. na prowadzenie rejestru udostępnianych materiałów geodezyjnych i naliczanie opłat oraz umożliwiał archiwizację wycofanych danych ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 50 do 59, 400 do 409, 624)

Na podstawie przeprowadzonej analizy 15 losowo wybranych dowodów zmian zarejestrowanych w dzienniku zgłoszeń w latach 2015-2019 (I połowa) sprawdzono realizację zadania związanego z utrzymaniem operatu ewidencyjnego w stanie aktualności (§ 44 pkt 2 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGIB). Stwierdzono, że aktualizację operatu ewidencyjnego w ww. przypadkach

²² Dz. U. Nr 263, poz. 1572; dalej: *rozporządzenie MSWiA w sprawie standardów technicznych*.

²³ Polska Klasyfikacja Obiektów Budowlanych.

dokonywano niezwłocznie, zgodnie § 47 ust. 1 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB, który stanowi, że aktualizację operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od otrzymania przez starostwo odpowiednich dokumentów określających zmiany danych.

(akta kontroli str. 148 do 159, 262 do 263, 394 do 401)

Do 1 stycznia 2010 r. Starostwo przeprowadziło kompleksową modernizację EGiB dla 2 obrębów o łącznej powierzchni 1 336 ha, co stanowiło 1,4% ogólnej powierzchni ewidencyjnej powiatu (96 667 ha). Do 2014 r. Starostwo przeprowadziło kompleksową modernizację EGiB dla 5 obrębów o łącznej powierzchni 3 272 ha, co stanowiło 3,4% ogólnej powierzchni ewidencyjnej powiatu (96 667 ha). W okresie objętym kontrolą przeprowadzono modernizację 16 obrębów o łącznej powierzchni 15 968 ha (5 do 2014 r. i 11 w 2015 r.). Według stanu na 30 czerwca 2019 r. z 83 obrębów ewidencyjnych o powierzchni 96 646 ha zmodernizowano 18, co stanowiło 17,9% powierzchni powiatu. Prace scaleniowe prowadzono na 2 obrębach, w 6 obrębach prowadzono prace modernizacyjne, natomiast zastąpienie rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi nastąpiło przed 2001 r. dla wszystkich 83 obrębów, tj. w terminach określonych w § 80 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB. Starostwo w 2001 r. uruchomiło informatyczny system umożliwiający prowadzenie danych ewidencyjnych w zakresie danych (aktualnie cyfrowe mapy ewidencyjne prowadzono dla 18 obrębów).

W latach 2015-2019 rozpoczęto modernizację 6 obrębów z uwzględnieniem wymagań rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁴.

(akta kontroli str. 50 do 59, 321 do 326, 405 do 409)

W latach 2015-2019 (I połowa), Starosta podał do publicznej wiadomości informacje w sprawie modernizacji EGiB (łącznie dla 28 obrębów) w ramach realizacji 2 projektów²⁵. W czasie kontroli sprawdzono przebieg modernizacji jednego obrębu. Starosta wywiązał się z obowiązków określonych w art. 24a ust. 1-8 ustawy pgik. Poinformował o rozpoczęciu prac modernizacyjnych, wyłożył do wglądu projekt operatu opisowo-kartograficznego, tj. rejestr gruntów i budynków, kartoteki budynków i mapy ewidencyjne na nośnikach tradycyjnych i elektronicznych, a także pouczył zainteresowanych o możliwości składania uwag. Cały proces modernizacji przebiegał z zachowaniem ustawowych terminów. Informację o modernizacji opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

W okresie objętym kontrolą, w planach budżetowych Wydziału GE nie wykazywano prac związanych z modernizacją EGiB.

(akta kontroli str. 407)

Baza EGiB w części opisowej jak i geometrycznej prowadzona była za pomocą oprogramowania *TurboEWID*. System umożliwiał wykonanie operacji wymienionych w przepisach § 8 ust. 5 pkt 1-4 rozporządzenia RM w sprawie ZSIN.

(akta kontroli str. 405 do 409)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że jedyną dostępną Urzędowi funkcjonalnością systemu ZSIN było pobieranie, w postaci dokumentów elektronicznych, zawiadomień o nowych wpisach w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych lub zmianach dokonanych w tej bazie.

(akta kontroli str. 694)

²⁴ Dz. U. poz. 2109, dalej: *rozporządzenie MAiC zmieniające rozporządzenie w sprawie EGiB*.

²⁵ ZSIN Faza I oraz projektu realizowanego w ramach RPO.

Działania określone w poz.: 1.3, 1.8 i 2.1 załącznika nr 6 do rozporządzenia RM w sprawie ZSIN zostały zrealizowane, program EWID pozwalał na tworzenie i przekazywanie drogą elektroniczną plików zawierających dane EGiB do CR. Dane ewidencyjne (stosowne do załącznika nr 1 a do rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB) otrzymano m.in. w ramach realizacji projektu ZSIN Faza I. Do końca czerwca 2019 r. Starosta nie zrealizował zadania z poz. 2.2 z załącznika nr 6 do rozporządzenia RM w sprawie ZSIN, tj. nie utworzył bazy danych EGiB w CR, a w związku z tym nie zrealizował także zadania określonego w poz. 3 ww. rozporządzenia z powodu niewystarczających środków finansowych pomimo tego, że:

- regularnie informował Wojewodę Małopolskiego, że środki przyznawane w ramach dotacji państwa na kompleksową modernizację EGiB są niewystarczające, i występował o dodatkowe środki;
- podpisał umowę z Zarządem Województwa Małopolskiego o dofinansowanie projektu *E-usługi w informacji przestrzennej powiatu gorlickiego* – w ramach RPO;
- podpisał porozumienie z GGK dotyczące współpracy i dofinansowania modernizacji EGiB, w tym realizacji projektu ZSIN Faza I, oraz wystąpił do GGK o uwzględnienie powiatu w realizacji projektu ZSIN Faza II.

Powiat został podzielony na 12 jednostek ewidencyjnych obejmujących 83 obręb. W Starostwie podejmowano próby zasilania CR, jednakże przekazywano pliki odrębnie dla każdego obrębu. W 2018 r., po podjętych próbach zasilania CR danymi z 11 zmodernizowanych obrębów w ramach projektu ZSIN Faza I (zlokalizowanych w 4 jednostkach ewidencyjnych), pozytywny rezultat uzyskano tylko dla Gorlic. Należy zauważyć, że ta jednostka posiada, jako przyjętą do zasobu, mapę analogową, a mapa cyfrowa prowadzona jest równolegle. Dopiero w czasie kontroli NIK uzgodniono z CR sposób przekazania danych w formie jednego pliku w formacie GML dla kolejnych 4 jednostek ewidencyjnych, dla których posiadano zcyfrowane dane EGiB oraz cyfrową mapę ewidencyjną.

Według stanu na 1 października 2019 r. Starostwo widniało w wykazie powiatów, które dokonały zasilania CR danymi EGiB obejmującymi 5 jednostek ewidencyjnych, w ramach których znajdowało się 11 obrębów z 83 wyróżnionych na terenie powiatu.

Na 30 czerwca 2019 r. obszar powiatu gorlickiego (83 obręby ewidencyjne) objęty mapą zasadniczą w postaci wektorowej wynosił 48,7% powierzchni powiatu (45 obrębów). Dla pozostałej części powiatu mapa zasadnicza prowadzona była w formie analogowej.

Terminy przekształcenia mapy zasadniczej z postaci analogowej do mapy wektorowej w powiecie to:

- 2009 r. - 1 obręb,
- 2010 r. - 4 obręby,
- 2011 r. - 6 obrębów,
- 2012 r. - 3 obręby,
- 2013 r. - 4 obręby,
- 2014 r. - 7 obrębów,
- 2015 r. - 15 obrębów,
- 2016 r. - 5 obrębów.

W latach 2017-2019 (I półrocze) nie przekształcono w żadnym z obrębów mapy zasadniczej z postaci analogowej do mapy wektorowej (wykonanej jako zmiana nośnika z uwzględnieniem danych z operatów). W toku kontroli trwały prace nad

przekształceniem mapy zasadniczej z postaci analogowej do mapy wektorowej dla 24 obrębów, a 14 pozostałych oczekuje na swoją kolej.

(akta kontroli str. 403, 405 do 409, 703 do 709)

W okresie objętym kontrolą Starosta wywiązał się z obowiązków określonych w § 76 ust. 1 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB. W terminie do 15 lutego każdego roku przekazywał Marszałkowi Województwa Małopolskiego powiatowe zbiorcze zestawienia danych objętych ewidencją. Zestawienia sporządzał zgodnie z § 75 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 427 do 432, 632 do 636)

Urząd zapewniał obsługę EGiB poprzez system teleinformacyjny *TurboEWID*.

(akta kontroli str. 401, 405 do 409)

Wnioski o udostępnianie materiałów z zasobu składano w wersji papierowej lub w formie elektronicznej (m.in. w związku ze zgłoszeniem prac geodezyjnych i kartograficznych). Pracownik Wydziału GE weryfikował zasadność wniosku w oparciu o ustawę pgik i ustalał wysokość należnej opłaty przy pomocy modułu systemu *EWID*. Udostępnienie materiałów z zasobu na wniosek odbywało się niezwłocznie po przedstawieniu dowodu wniesienia opłaty. Przy pomocy oprogramowania *WebEWID* możliwe było zdalne udostępnianie danych opisowo-kartograficznych.

(akta kontroli str. 394 do 432)

Od czerwca 2019 r. GUGiK udostępnił funkcjonalność będącą częścią systemu ZSIN, która pozwalała na przeglądanie ksiąg wieczystych bezpośrednio z poziomu systemu informatycznego służącego do prowadzenia EGiB w Urzędzie.

Cztero pracowników Wydziału GE uczestniczyło w trzech szkoleniach/konferencjach z zakresu ZSIN zorganizowanych przez GUGiK oraz Ośrodek Szkolenia Geodetów i Kartografów w Warszawie (w 2015 r. i w 2016 r.). Ponadto, w okresie objętym kontrolą, pracownicy Wydziału GE zostali przeszkoleni przez informatyka Urzędu w zakresie obsługi programu *EWID*.

(akta kontroli str. 19 do 24)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że przydatne byłoby przysyłanie zawiadomień o zmianach w danych ewidencyjnych do wydziału ksiąg wieczystych oraz otrzymywanie zawiadomień z sądu elektronicznie poprzez ZSIN.

(akta kontroli str. 694)

1.3. Prawidłowość wykorzystania wyników wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych

Ustalanie przebiegu granic działek ewidencyjnych w trybie §§ 37-39 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB dokonywano w ramach realizowanych modernizacji oraz prac scaleniowych.

Liczba protokołów zawierających wyniki ustaleń przebiegu granic działek ewidencyjnych (wg wzoru określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB) przedstawiono poniżej:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Uwagi
Baza - Liczba dokumentów - protokół	408	407	488	442	451	894	1083	1034	1151	566	Wszystkie operaty przyjmowane do zasobu były skanowane i odpinane do bazy od 11.06.2018 r. Z wcześniejszego okresu ok. 50% operatów znajduje się w bazie.
Liczba operatów prawnych	582	537	577	562	564	685	729	715	731	444	

W Starostwie nie określono wewnętrznych regulacji w zakresie rodzaju i obiegu dokumentacji dotyczącej obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych lub kartograficznych oraz przekazywania materiałów i informacji powstałych w wyniku tych prac do PZGiK. Korzystano jednak z programu komputerowego *EWID*, który narzucał korzystanie z aktualnych formularzy. Zgłoszenia prac geodezyjnych lub prac kartograficznych można było dokonywać w formie papierowej lub cyfrowej, tryb nadawania przez Urząd identyfikatora zgłoszenia pracy był narzucony w programie *EWID*. Udostępnienie materiałów niezbędnych lub przydatnych do wykonania zgłoszonej pracy następowało w formie analogowej lub/i cyfrowej w zależności od tego, w jakim obrębie były położone działki.

Udostępnianie materiałów z zasobu następowało na wniosek składany pisemnie lub za pośrednictwem *Portalu Geodety* (program *EWID*), i tylko upoważnionym geodetom (posiadającym nadany przez pracownika Urzędu login). Opłaty były naliczane za pomocą programu *EWID* przez 19 upoważnionych pracowników Urzędu. Czterech upoważnionych pracowników Urzędu dokonywało weryfikacji dokumentacji przekazywanej do zasobu/kontroli dokumentacji wykonanych prac geodezyjnych i kartograficznych, przed jej przyjęciem do PZGiK, a także – uwierzytelniania dokumentów opracowanych przez wykonawców prac. Do przetwarzania danych osobowych upoważniono wszystkich 19 pracowników Wydziału GE²⁶.

(akta kontroli str. 266 do 298, 321 do 326)

Na podstawie wybranej próby 15 wniosków ustalono kompletność i poprawność rejestracji danych w prowadzonym rejestrze zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych (w odniesieniu do wymogów określonych w § 8 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego²⁷) oraz zgodność treści operatów technicznych z § 71 rozporządzenia MSWiA w sprawie standardów technicznych, oraz stwierdzono, że poprawnie rejestrowano zgłoszenia wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych.

Na treść rejestru zgłoszeń składały się:

- 1) identyfikator zgłoszenia prac geodezyjnych lub kartograficznych, o których mowa w art. 12 ustawy pgik, zwanego dalej zgłoszeniem prac;
- 2) data, pod którą jest sygnowane zgłoszenie prac;
- 3) data doręczenia zgłoszenia prac właściwemu organowi prowadzącemu zasób;
- 4) imię, nazwisko i numer PESEL albo nazwa i numer identyfikacyjny REGON podmiotu, który zgłosił prace;

²⁶ Wg stanu na 30 czerwca 2019 r.

²⁷ Dz. U. poz. 1183.

- 5) dane kontaktowe podmiotu, który zgłosił prace, w tym jego adres;
- 6) rodzaj oraz cel zgłoszonych prac;
- 7) opis obiektu, do którego odnosi się zgłoszenie prac, oraz położenie tego obiektu;
- 8) identyfikatory materiałów zasobu udostępnionych podmiotowi, który zgłosił prace;
- 9) wysokość opłaty za udostępnienie materiału zasobu;
- 10) data i sygnatura dokumentu określającego wysokość opłaty;
- 11) nazwa i sygnatura dokumentu potwierdzającego dokonanie opłaty;
- 12) data otrzymania wniosku wykonawcy o przyjęcie do zasobu operatu technicznego zawierającego rezultaty zgłoszonych prac;
- 13) data zwrotu dokumentacji wraz z protokołem dokumentującym wynik kontroli, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy pgik;
- 14) data odnotowania pozytywnego wyniku kontroli, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy pgik.

(akta kontroli str. 327 do 344, 598 do 570)

W Starostwie nie ustalono zasady aby wszystkie nowe operaty techniczne zawierały dane zgodne z atrybutami wymaganymi do przekazywania kopii danych EGiB do CR.

(akta kontroli str. 436)

Starosta wyjaśniła, że nie było takiej potrzeby, bo wszystkie dane muszą być zgodne z wymogami prawa geodezyjnego i kartograficznego. Starostwo korzysta z programu komputerowego, który wymusza przedstawienie wymaganych danych.

(akta kontroli str. 683 do 688)

W latach 2015-2019 (I półrocze) zarejestrowano 16 861 operatów dotyczących 38 310 działek oraz dodatkowo 785 operatów, dla których nie wyszczególniano numerów działek, a porzeczano na wskazaniu zakresu obszaru objętego operatem. Zsumowanie wszystkich zakresów operatów z tego okresu dało powierzchnię 316 622 ha.

(akta kontroli str. 50 do 59, 345 do 393)

1.4. Kontrole z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych

W latach 2010-2019 (I połowa) Starostwo zostało objęte 9 kontrolami z zakresu wykonywania przez Starostę zadań określonych w art. 7d ustawy pgik oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy, w szczególności w zakresie aktualności i kompletności EGiB. Kontrole przeprowadził Wojewoda Małopolski przy pomocy MWINGiK. Obejmowały one m.in.:

- zgodność wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie;
- wypełnianie obowiązku zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych oraz przekazywania materiałów i informacji uzyskanych w wyniku tych prac do PZGiK;
- modernizację lub aktualizację EGiB w zakresie wywiązania się z obowiązków wynikających z ustawy pgik, ustawy o infrastrukturze oraz rozporządzenia RM w sprawie ZSiN;
- przygotowanie i przekazanie kopii danych EGiB do CR.

W jednej kontroli (w 2011 r. – pn. *Faktyczne wydatkowanie przyznanego dofinansowania w ramach przelewów redystrybucyjnych z Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 2010 r.*) nie stwierdzono

nieprawidłowości. W wyniku pozostałych 8 kontroli sformułowano 18 wniosków pokontrolnych, z czego 3 nie zostały do czasu kontroli NIK zrealizowane i dotyczyły nieprawidłowości:

- niekompletność bazy danych EGiB założonej dla terenu powiatu gorlickiego;
- niedostosowanie danych w bazie osnowy szczegółowej powiatu gorlickiego do modelu pojęciowego przedstawionego w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie osnów geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych²⁸;
- niepodjęcie działań zmierzających do spełnienia na obszarach miast Biecz i Bobowa oraz gmin: Lipinki, Ropa oraz Uście Gorlickie zaleceń dotyczących zagęszczenia osnowy szczegółowej, zawartych w rozdziale 6 pkt 8 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 160 do 184)

Starosta wyjaśniła, że nie zrealizowano w pełnym zakresie wniosków pokontrolnych z kontroli obejmujących prace geodezyjne i kartograficzne (przeprowadzonych w Starostwie w latach 2010-2019) z powodu niewystarczającej ilości środków przekazywanych na modernizację. *Mieliśmy nadzieję na wyższy poziom finansowania zadań rządowych, co przełożyłoby się na możliwość szybkiego zakończenia modernizacji. Tymczasem w praktyce to nie nastąpiło. W przypadku zalecenia dotyczącego osnów, wykonanie wymaga zlecenia podmiotowi zewnętrznemu na co są niezbędne dodatkowe środki z budżetu państwa (zadanie rządowe).*

(akta kontroli str. 683 do 688)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie nie zapewniono przechowywania cyfrowych danych PZGiK (w tym, w zakresie EGiB) w sposób określony w przepisach rozporządzenia RM w sprawie KRI. W szczególności w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI), w szczególności Polityki Bezpieczeństwa Informacji (PBI), co stanowiło naruszenie § 20 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie KRI. Zamiast ww. dokumentów w Urzędzie wprowadzono dokument pn. *Polityka Ochrony Danych Osobowych w Starostwie Powiatowym w Gorlicach*, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 34 Starosty Gorlickiego z 25 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Ochrony Danych w Starostwie Powiatowym w Gorlicach. W czasie oględzin przeprowadzonych w serwerowni Starostwa stwierdzono, że cyfrowe dane PZGiK nie zostały zabezpieczone w sposób określony w § 20 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia RM w sprawie KRI. Ponadto nie ustalono zasad nadawania i poziomu uprawnień dostępu do programu *EWID*.

(akta kontroli str. 600 do 620)

Starosta wyjaśniła, że zbiory kopii dokumentów, a także kopie baz danych pozyskane z centralnej i wojewódzkiej części zasobu, niezbędne do realizacji zadań Starosty w zakresie geodezji i kartografii (które są częścią systemu *EWiD*), były tworzone na tym samym serwerze co główna baza danych. Kopia wykonywana była na serwerze NAS tymczasowo usytuowanym w serwerowni Starostwa do czasu skonfigurowania nowego serwera. Wdrożona w Urzędzie 25 maja 2018 r. *Polityka Ochrony Danych Osobowych...*, wraz z załącznikami służącymi do przetwarzania danych osobowych, miała na celu dostosowanie regulacji w zakresie ochrony danych osobowych do rozporządzenia o ochronie

²⁸ Dz.U. poz. 352.

danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. i stanowi istotny element systemu bezpieczeństwa informacji. Obecnie trwa opracowywanie systemu bezpieczeństwa informacji uwzględniającego w pełni Krajowe Ramy Interoperacyjności oraz normy Polskiego Komitetu Normalizacyjnego: PN-ISO/IEC 27001, PN-ISO/IEC 27002 i PN-ISO/IEC 27005.

Ponadto Starosta wyjaśniła, że uprawnienia dostępu do systemu *TurboEWID* nadawał informatyk wg zakresu czynności (pracownicy Wydziału GE). Pracownikom innych jednostek administracyjnych nadawał on – na wniosek kierownika jednostki podpisany przez dyrektora Wydziału GE – poziom uprawnień *użytkownik*, natomiast geodetom – dostęp do części *WebEWID* (służący do zgłaszania prac). Login nadawany był (na podstawie wniosku geodety) przez dwóch pracowników Wydziału GE posiadających upoważnienie Starosty. Weryfikowany był status geodety, a wydana licencja określała możliwość wykorzystania udostępnionych materiałów do konkretnej pracy geodezyjnej. W Urzędzie nie prowadzono rejestru wydanych upoważnień na dostęp do systemu *EWID*, jedynie przechowywano chronologicznie wnioski geodetów i pracowników innych urzędów.

(akta kontroli str. 626 do 627, 683 do 688)

2. W latach 2010-2019 (I półrocze) Starosta nie zapewnił przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, przynajmniej odnośnie do 2 obrębów, zgodnie z wymogami § 54 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB. W świetle przepisów ww. paragrafu rozporządzenia Starosta zobowiązany był do zapewnienia (co 10 lat dla każdego obrębu) przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie: zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do EGiB oraz zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie. Niezgodności stwierdzone w wyniku weryfikacji podlegają usunięciu w drodze modernizacji EGiB lub jej aktualizacji.

(akta kontroli str. 683 do 688)

Z upoważnienia Starosty Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że w latach 2010-2019 nie przeprowadzano okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, o których mowa w § 54 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB, bo okresowe weryfikacje danych będzie można przeprowadzać dopiero wtedy, kiedy wszystkie obręby w powiecie zostaną zmodernizowane. Ponadto podała, że w tym czasie Starosta prowadził modernizację EGiB w 18 obrębach (w miarę posiadanych środków), tzn. przeprowadzał weryfikację danych ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 624)

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Starostę działania w zakresie modernizacji EGiB były niewystarczające dla zapewnienia stanu posiadania kompletnej, aktualnej i z informatyzowanej EGiB, co w znacznej mierze spowodowane było ograniczonymi środkami finansowymi, jakie powiat otrzymywał i przeznaczał na funkcjonowanie administracji geodezyjnej i kartograficznej. Starostwo posiadało z informatyzowane bazy danych, które zostały dostosowane do wymagań CR jedynie w przypadku 5 jednostek ewidencyjnych, przy czym 1 z nich (Gorlice) – przyjęta do CR w 2018 r. – utworzyła inicjalną bazę dla ZSIN i posiada, jako przyjętą do zasobu, analogową mapę ewidencyjną prowadzoną równolegle z mapą cyfrową. Dopiero 1 października 2019 r. Starosta przekazał do CR dane ewidencyjne z terenu 4 kolejnych jednostek powiatu. W związku z powyższym niemożliwe było utworzenie dla powiatu – w terminie wymaganym harmonogramem stanowiącym załącznik nr 6 do rozporządzenia RM w sprawie ZSIN (zadanie 2.2) – bazy danych zawartych w CR (podlegającej aktualizacji, o której mowa w § 6 tego rozporządzenia).

W Urzędzie nie zapewniono przechowywania cyfrowych danych PZGiK (w tym, w zakresie EGiB) w sposób określony w przepisach rozporządzenia RM w sprawie KRI. Starosta nie zapewnił także, przynajmniej odnośnie do 2 obrębów, przeprowadzenia okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych oraz zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym, co było niezgodnie z § 54 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGiB.

OBSZAR

2. Modernizacja i aktualizacja EGiB w ramach RPO

Opis stanu
faktycznego

Powiat 30 grudnia 2016 r. zawarł z Zarządem Województwa Małopolskiego umowę o dofinansowanie projektu w ramach Osi Priorytetowej 2. Cyfrowa Małopolska Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020²⁹. Umowa ta dotyczyła dofinansowania projektu *E-usługi w informacji przestrzennej powiatu gorlickiego* realizowanego w ramach RPO. Całkowita wartość projektu wynosiła 8 227 304,56 zł, a w umowie nie ujęto zapisu dotyczącego przeprowadzenia modernizacji EGiB w sposób zapewniający możliwość prawidłowego przygotowania kopii danych w celu zasilenia nimi CR. Termin realizacji projektu ustalono na 30 września 2020 r., a w ramach umowy przewidziano m.in. zakup sprzętu komputerowego oraz modernizację 18 z 83 obrębów powiatu. Łączna powierzchnia obrębów przewidzianych do modernizacji wynosi 16 789 ha (17,4% ogólnej powierzchni ewidencyjnej powiatu). W ramach realizacji projektu wydatkowano dotychczas 3 832 138,15 zł (46%).

(akta kontroli str. 69, 71, 440 do 593)

Starosta wyjaśniła, że w projekcie realizowanym w ramach RPO wnioskowano o zwiększenie procentowego udziału środków przeznaczonych na modernizację w całkowitej kwocie projektu. Wniosek o modernizację 37 obrębów (tj. 37 spośród 39 które posiadały mapę ewidencyjną wyłącznie w postaci analogowej; 2 zaplanowane były do scalenia) nie został uwzględniony. Otrzymywane środki były niewystarczające w stosunku do potrzeb z uwagi na wieloletnie zaległości w porządkowaniu zasobów, w szczególności spowodowane faktem, iż zasób w powiecie opiera się na analogowych mapach ewidencyjnych katastru austriackiego (w skali 1:2880). W Starostwie przyjęto zasadę (z uwagi na szczupłość środków) modernizacji częściowej (obrubami), wg tych obrębów, które są zainwestowane w najwyższym stopniu, a posiadają mapy analogowe.

(akta kontroli str. 683 do 688)

Realizując prace geodezyjne w ramach RPO Starostwo rozpoczęło kompleksową modernizację EGiB dla 6 obrębów o łącznej powierzchni 4 294 ha (4,4% ogólnej powierzchni ewidencyjnej powiatu). Z 19 umów zawartych z wykonawcami zadań w ramach realizacji projektu 9 dotyczyło prac geodezyjnych i nie zobowiązano w nich wykonawców do pełnego przestrzegania rozporządzenia RM w sprawie ZSIN w zakresie niezbędnej liczby atrybutów koniecznych do prawidłowego przygotowania kopii danych w celu zasilenia nimi CR.

Prace geodezyjne są w trakcie realizacji, dlatego nie zasilano danymi CR.

(akta kontroli str. 400 do 404, 433 do 593)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że uchwalenie rozporządzenia MAiC zmieniającego rozporządzenie w sprawie EGiB, szczególnie w zakresie zmian § 28 ust. 1 oraz §§ 39, 63, 82a, nie miało wpływu na zahamowanie prac modernizacyjnych lub zwiększenia ich kosztów, ponieważ umowa RPO została przygotowana w 2016 r.

(akta kontroli str. 597)

²⁹ Umowa nr RPMP.02.01.04-12-0071/16-00-XVII/43/FE/16; dalej: *umowa RPO*.

W latach 2016-2019 w ramach umowy RPO wydatkowano ogółem 3 832 138,15 zł (odpowiednio w kolejnych latach: 89 038,03 zł; 565 677,00 zł; 1 096 814,06 zł; 2 080 609,06 zł).

Środki wydatkowano na digitalizację dokumentów analogowych, wykonanie zdjęć lotniczych (fotogrametria/ortofotomapa), zakup sprzętu informatycznego³⁰, modernizacja baz danych EGiB, utworzenie baz danych BDOT500 i GESUT. Starosta realizuje postanowienia umowy, nadzoruje wykonanie zleconych w ramach umowy prac i dokonuje odbiorów wykonanych prac. W dwóch przypadkach nałożono karę umowną za niedotrzymanie terminu realizacji prac, łącznie na 67 079,28 zł.

(akta kontroli str. 433 do 439, 567 do 589)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta wywiązuje się z postanowień umowy RPO. Uczestnicząc w realizacji projektu, zgodnie z przyjętym harmonogramem, doprowadzono do modernizacji 6 obrębów i uzyskano bazy danych, które zostały w pełni zinformatyzerowane do postaci umożliwiającej świadczenie stosownych usług sieciowych służących do publikacji i udostępniania danych. Prace te pozwoliły na przesłanie do CR danych dotyczących 4 jednostek ewidencyjnych, dla których część obrębów (11 z 17) została wcześniej zmodernizowana w ramach projektu ZSIN Faza I.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Starostwo uczestniczyło w realizacji projektu ZSIN Faza I na podstawie zawartego 30 października 2013 r. z GGK porozumienia w sprawie współpracy przy budowie ZSIN Faza I, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 Priorytet 7 Społeczeństwo Informacyjne - Budowa elektronicznej administracji.

Starosta upoważnił GGK m.in. do przeprowadzenia w jego imieniu i na jego rzecz postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia wykonawców oraz do zawarcia umowy na modernizację EGiB dla 11 wybranych przez Starostę obrębów, a także do powołania komisji odbioru poszczególnych etapów zamówienia.

W porozumieniu Starostwo zobowiązało się do współpracy z GGK i wykonawcą prac na każdym etapie realizacji zadania, nieodpłatnego udostępnienia systemu informatycznego, w którym prowadzony jest PZGiK, oraz kompletu danych i materiałów w nim zawartych, a także do zapewnienia wydawania z tego systemu danych w formacie GML, celem zasilenia nimi CR, jak również do przeszkolenia pracowników Starostwa w zakresie ZSIN. Porozumienie obowiązywało do 31 grudnia 2016 r. Na realizację zadań GGK przekazał 2 717 000 zł, a Starosta zgodnie z porozumieniem przekazał 368 000 zł (wartość zrealizowanego projektu wyniosła 3 084 730,27 zł).

W ramach projektu ZSIN Faza I Starostwo uczestniczyło w kompleksowej modernizacji EGiB dla 11 obrębów o łącznej powierzchni 12 695 ha (13,1% ogólnej powierzchni ewidencyjnej powiatu). Starostwo wywiązało się z postanowień porozumienia m.in. w zakresie modernizacji EGiB w wybranych 11 obrębach, wdrożenia systemu teleinformatycznego, stworzenia inicjalnej bazy GESUT oraz BDOT500.

(akta kontroli str. 80 do 132, 133 do 147, 710 do 733)

³⁰ 538 740,00 zł.

Starosta wyjaśniła, że wybrano najbardziej zindustrializowane obręby, dla których prowadzono analogowe mapy ewidencyjne. Wskazała, że modernizacja jednostkami ewidencyjnymi wymagałyby poświęcenia środków na obręby o niskim stopniu industrializacji, co z punktu widzenia potrzeb mieszkańców byłoby działaniem nieefektywnym. Ponadto poinformowała, że dopiero w tym roku otrzymano instrukcje, że przekazanie danych może nastąpić tylko w przypadku pełnych jednostek ewidencyjnych, tymczasem *stanowisko CR wymagające przekazywania danych pełnymi jednostkami ewidencyjnymi stoi w rozbieżności ze stanowiskiem GGK, który wskazał na możliwość dokonywania modernizacji w zakresie obrębów ewidencyjnych (KN-EGB.071.40.2019 z 8 listopada 2019 r.).*
(akta kontroli str. 683 do 688)

Z uwagi na braki i błędy w bazie EGiB uzyskane dane nie były przystosowane do zasilenia CR. Po wykonaniu modernizacji EGiB w ramach projektu ZSIN Faza I nie przesłano danych ewidencyjnych do CR z uwagi na zakończenie projektu w listopadzie 2015 r., a techniczna możliwość przesyłania danych do CR została udostępniona w 2016 r. Na podstawie zawartego przez Starostwo porozumienia z GGK na terenie powiatu dokonano modernizacji 11 obrębów, natomiast nie zasilono CR ponieważ zmodernizowane obręby należały do różnych jednostek ewidencyjnych, z których żadna nie została objęta modernizacją w całości. CR zostało zasilone dopiero, kiedy było możliwe przygotowanie pliku GML dla kompletnych jednostek ewidencyjnych. Przygotowane pliki zasiły CR w sierpniu 2018 r. (1 jednostka ewidencyjna), a pozostałe 4 jednostki ewidencyjne (obejmujące 11 obrębów zmodernizowanych w ramach projektu ZSIN do 2015 r.) przesłano do CR 1 października 2019 r., po wykonaniu modernizacji EGiB dla kolejnych obrębów (projekt realizowany w ramach RPO).
(akta kontroli str. 3 do 7, 61,213 do 261, 400 do 409)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że wszelkie zmiany w ustawie pgik oraz w § 28 ust. 1 i w §§ 39, 63 i 82a rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB nie miały wpływu na aktualizację danych ewidencyjnych w 18 obrębach zmodernizowanych przed 2015 r.

(akta kontroli str. 694)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo uczestnicząc w realizacji projektu ZSIN Faza I w celu modernizacji EGiB i przygotowania kopii baz danych do zasilenia CR wywiązało się z postanowień podpisanego z GGK porozumienia, przygotowując dane EGiB z 11 obrębów do zasilenia CR. Działania Starosty nie doprowadziły w okresie obowiązywania porozumienia do zasilenia CR, ponieważ nie posiadano informacji o tym, że przesłanie danych do CR będzie możliwe tylko po zmodernizowaniu wszystkich obrębów w danej jednostce ewidencyjnej. Ze względu na brak środków finansowych nie przeprowadzono modernizacji wszystkich obrębów wchodzących w skład powiatu (wybrane do modernizacji obręby nie stanowiły kompletnych jednostek ewidencyjnych).

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie przeprowadzania okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami § 54 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB.

2. Opracowanie i wdrożenie SZBI uwzględniającego zalecenia normy PN-EN ISO/IEC 27001 i norm z nią związanych (PN-EN ISO/IEC 27002, PN-EN ISO/IEC 27005, PN-EN ISO/IEC 24762).
3. Wdrożenie rozwiązań zapewniających odpowiednie zabezpieczenie pomieszczenia serwerowni.

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 Krakowie. 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 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Kraków, grudnia 2019 r.

Kontroler

Małgorzata Kram
specjalista k.p.