



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.011.02.2019

Pan
Krzysztof Faber
Starosta Powiatu Nowotarskiego
ul. Bolesława Wstydliwego 14
34-400 Nowy Targ

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/032 Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nowym Targu, ul. Bolesława Wstydlivego 14, 34-400 Nowy Targ ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Faber – Starosta Powiatu Nowotarskiego ² od 2006 r. (akta kontroli str. 3-6)
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 własnych systemów 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	Rafał Rossowski - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/126/2019 z 10 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: *Starostwo* lub *Urząd*.

² Dalej: *Starosta*.

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 20 zmodernizowanych obrębów z 99 istniejących w powiecie nowotarskim (20,2%), w tym zasilono CR danymi tylko z 17 obrębów.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

Stan ewidencji nie pozwalał na przygotowanie kompletnych danych do przekazania do CR funkcjonującego w ramach ZSIN. Na 99 obrębów do CR przekazano dane dot. 17. Dla 81% powierzchni powiatu mapa zasadnicza była w postaci analogowej. 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 nieruchomościach⁶ (zadanie 2.2)⁷ – bazy danych zawartych w CR (podlegającej aktualizacji, o której mowa w § 6 tego rozporządzenia).

Starostwo zmodernizowało 8 obrębów położonych na terenie 3 miast, natomiast nie utworzyło jeszcze komputerowych baz danych ewidencyjnych dla wszystkich obrębów położonych na terenach wiejskich (modernizacją objęło 12 z 91 takich obrębów). Starosta nie zapewnił przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, przynajmniej odnośnie do jednego obrębu, zgodnie z wymogami § 54 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁸.

W zakresie zcyfrowanych zbiorów (45 obrębów z 99) Starostwo zapewniło dostęp do zbiorów danych przestrzennych oraz odpowiadających im usług, w terminach wynikających z art. 30 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej⁹.

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 w powiecie nowotarskim* – 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*¹⁰ oraz wystąpił do GGK o uwzględnienie powiatu w realizacji projektu stanowiącego tzw. drugą fazę budowy ZSIN¹¹.

Działania te były skuteczne częściowo, ponieważ nie doprowadziły do zmodernizowania wszystkich 14 jednostek ewidencyjnych. Powiat uczestniczył

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

⁶ Dz. U. poz. 249, dalej: *rozporządzenie RM w sprawie ZSIN*.

⁷ Tj. do 9 lipca 2016 r.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 393, dalej: *rozporządzenie MRiB w sprawie EGiB*.

⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1472 ze zm., dalej: *ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej*.

¹⁰ Dalej: projekt ZSIN Faza I.

¹¹ Dalej: projekt ZSIN Faza II.

w projekcie ZSIN Faza I (zmodernizowano 3 obręby)¹², oraz uczestniczy w realizacji projektu w ramach RPO (planowana jest modernizacja 6 obrębów, zmodernizowane zostały 2 obręby).

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Stan posiadania zasobu EGIB

1.1 Organizacja administracji geodezyjnej i kartograficznej

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Zarządu Powiatu Nowotarskiego nr 414/X/2015 z 27 października 2015 r. w sprawie: uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nowym Targu utworzono m.in. Pion Infrastruktury, będący bezpośrednio pod nadzorem Starosty. W skład Pionu Infrastruktury wchodził m.in. Wydział Geodezji, Katastru i Kartografii¹⁴. Zgodnie ze schematem organizacyjnym Starostwa, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 113/2017 Starosty z 24 października 2017 r. w sprawie ustalenia schematu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nowym Targu, Naczelnik WGKiK pełnił jednocześnie funkcję Geodety Powiatowego i podlegał bezpośrednio Staroście. Geodeta Powiatowy wpisana została do *Centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii*, udostępnionego na stronie internetowej Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (GUGiK), co potwierdza spełnianie wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni¹⁵.

(akta kontroli str. 6-32, 33-77)

Starosta zarządzeniem nr 8/2016 z 20 stycznia 2016 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Nowym Targu określił zadania WGKiK, m.in.:

- 1) prowadzenie PZGiK;
- 2) obsługiwanie zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych;
- 3) prowadzenie ewidencji zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych;
- 4) weryfikowanie wykonanych prac geodezyjnych i kartograficznych;
- 5) przyjmowanie do PZGiK prac geodezyjnych i kartograficznych;
- 6) tworzenie i aktualizowanie PZGiK, rejestru cen i wartości nieruchomości oraz baz danych EGIB, BDOT500¹⁶, GESUT¹⁷;
- 7) prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów;

¹² Nie został zakwalifikowany do realizacji projektu ZSIN Faza II.

¹³ 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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano oceny częściowe w formie opisowej.

¹⁴ Dalej: *Wydział* lub *WGKiK*.

¹⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2498.

¹⁶ Baza danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000.

¹⁷ Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrowienia Terenu.

- 8) ochrona i prowadzenie rejestru osnów szczegółowych;
 - 9) udostępnianie materiałów z PZGiK;
 - 10) wydawanie materiałów z PZGiK;
 - 11) wydawanie licencji określającej możliwości wykorzystania udostępnionych materiałów;
 - 12) naliczanie opłat za udostępnianie materiałów z PZGiK;
 - 13) prowadzenie postępowań w zakresie EGiB (w tym w sprawach aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów) oraz spraw z zakresu scalania i wymiany gruntów oraz z zakresu ustalania linii brzegowej;
 - 14) koordynowanie usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu.
- Wyznaczone do realizacji zadania Wydziału odzwierciedlały zadania Starosty określone w art. 7d ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁸.

(akta kontroli str. 60)

Na dzień uchylenia rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz¹⁹ (tj. 12 lipca 2014 r.) w WGKiK zatrudnione były łącznie 32 osoby. Rozporządzenie to w § 9 ust. 3 nakładało obowiązek posiadania uprawnień geodezyjnych przez osoby dokonujące kontroli dokumentacji przekazywanej do PZGiK. 11 z 32 osób posiadało uprawnienia geodezyjne w zakresie określonym w art. 43 pkt 1 i pkt 2 ustawy pgik²⁰. Po zmianie ustawy pgik (dokonanej ustawą z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹, która uchyliła ww. rozporządzenie²²), według stanu na 25 lipca 2019 r. w WGKiK zatrudnionych było łącznie 38 osób, z czego 12 posiadało uprawnienia określone w art. 43 pkt 1 i pkt 2 ustawy pgik, w tym jedna – wyłącznie w zakresie określonym w punkcie 2.

(akta kontroli str. 78-83)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że z uwagi na ilość spraw załatwianych w Wydziale, która corocznie wzrasta²³, oraz realizację dodatkowych zadań, na które pozyskiwano środki zewnętrzne, stan zatrudnienia nie był wystarczający do terminowej realizacji niektórych zadań określonych w harmonogramie stanowiącym załącznik nr 6 do rozporządzenia RM w sprawie ZSIN. Niejednokrotnie przeprowadzane były rozmowy z Zarządem Powiatu Nowotarskiego na temat zwiększenia zatrudnienia, efektem czego w kontrolowanym okresie liczba etatów w Wydziale została powiększona o trzy etaty – jeden etat w 2017 r. i dwa etaty w 2019 r.

(akta kontroli str. 654-657)

W latach 2010-2019 na funkcjonowanie powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej w budżecie starosty zaplanowano łącznie 26 402,6 tys. zł (plan po zmianach 31 123,6 tys. zł). Wykonanie planu finansowego w latach 2010–2019 (I półrocze) wyniosło 26 674,8 tys. zł. W okresie objętym kontrolą Wojewoda

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

¹⁹ Dz. U. Nr 78, poz. 837 ze zm.

²⁰ Wszystkie 11 osób posiadało uprawnienia określone w pkt 1, tj. w zakresie geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych, a dziesięć z nich – w zakresie rozgraniczania i podziałów nieruchomości (gruntów) oraz sporządzania dokumentacji do celów prawnych.

²¹ Dz. U. poz. 897.

²² Wprowadzony art. 12b mówi o weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wynik prac geodezyjnych i przekazywanych do zasobu, nie wskazując konieczności posiadania uprawnień geodezyjnych przez osoby dokonujące takiej weryfikacji.

²³ W 2015 r. – 39 190 spraw, w 2016 r. – 40 776 spraw, w 2017 r. – 42 479 spraw, w 2018 r. – 42 732 sprawy.

Małopolski na modernizację obrębów przekazał środki w łącznej wysokości 3 674,3 tys. zł, które posłużyły do zmodernizowania 13 obrębów. Dochody uzyskiwane przez Wydział z tytułu wpłat dotyczących usług geodezyjnych (klasyfikowanych w § 0690) w latach 2014-2018 wyniosły łącznie 9 428,3 tys. zł²⁴.
(akta kontroli str. 84-90, 101-113, 639-653, 661)

Jak wyjaśnił Starosta, powiat nowotarski obejmuje 99 obrębów położonych na obszarze ok. 148 tys. ha, w których znajduje się ponad 800 tys. działek. Specyfika układu działek ewidencyjnych na terenie Podhala – duże rozdrobnienie, wąskie działki o wydłużonym kształcie – oraz fakt, że znaczna ilość obrębów ewidencyjnych posiada mapę analogową, w tym mapę w skali 1:2880 powstałą na bazie mapy katastralnej, sprawia, że potrzeby finansowe na realizację zadań zapisanych w art. 7d ustawy pgik są ogromne i niemożliwym jest, aby powiat mógł przeznaczyć kwotę zapewniającą możliwość sfinansowania realizacji wszystkich zadań. Starosta wyjaśnił również, że wysokość środków finansowych planowanych na realizację zadań powiatowej służby geodezyjnej i kartograficznej planowana była adekwatnie do wysokości budżetu całego powiatu. Dużą uwagę zawsze były objęte potrzeby Wydziału oraz ilości zadań do zrealizowania, niestety koniecznym było dostosowanie liczby zadań do wysokości posiadanych środków finansowych, również tych otrzymywanych od Wojewody w ramach dotacji celowych.

(akta kontroli str. 91-94)

W okresie objętym kontrolą ani Starosta ani Geodeta Powiatowy nie informowali Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (MWINGiK) lub GGK o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej w powiecie, ponieważ jak wyjaśnił Starosta WINGiK systematycznie, co dwa lata, przeprowadza kontrolę w Wydziale zgodnie z planem kontroli uzgodnionym z GGK.

(akta kontroli str. 84-90)

1.2 Aktualność i kompletność EGiB

Zgodnie z EGiB prowadzoną przez Starostę wg stanu na 18 listopada 2019 r. powiat nowotarski podzielony był na 99 obrębów ewidencyjnych (14 jednostek ewidencyjnych dla 14 gmin), w skład którego wchodziło 810 581 działek o łącznej powierzchni ewidencyjnej 1 475 165 116 m² (powierzchnia geodezyjna wynosiła 1 475 822 239 m²)²⁵. Z 99 obrębów 91 to obręby obszarów wiejskich i 8 – terenów miejskich.

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że różnica pomiędzy powierzchniami (ewidencyjną a geodezyjną) wynika z tego, że znaczna część powiatu posiada obowiązującą mapę ewidencji gruntów w postaci analogowej. Powierzchnie działek ujawnione w rejestrze gruntów, dla obrębów gdzie obowiązuje mapa analogowa, zostały obliczone metodą graficzną za pomocą planimetru nitkowego – błąd takiego pomiaru jest bardzo wysoki, a niejednokrotnie przy takich obliczeniach występował czynnik ludzki (pomyłki), najczęściej przy działkach o dużej powierzchni np. lasach lub rzekach.

(akta kontroli str. 95-100, 101-103, 654-657)

W Starostwie prowadzono m.in. bazy danych dotyczące EGiB, GESUT, rejestru cen i wartości nieruchomości, szczegółowych osnów geodezyjnych, obiektów topograficznych, oraz gromadzono mapy ewidencyjne, mapy zasadnicze, operaty techniczne, a także przeprowadzano digitalizację map analogowych, co było zgodne

²⁴ W tym. w 2014 r. - 1 678,5 tys. zł, w 2015 r. - 1 720,4 tys. zł, w 2016 r. - 1 914,9 tys. zł, w 2017 r. - 2 057,3 tys. zł i w 2018 r. - 2 057,2 tys. zł.

²⁵ Różnica ok. 65,7 ha.

z § 5 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego²⁶.

(akta kontroli str. 95-100, 659-660)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że gromadzenie powiatowej części zasobu odbywa się w sposób ciągły i systematyczny. Operaty techniczne powstałe w wyniku prac geodezyjnych wpływają do Urzędu nieustannie, są weryfikowane, włączane do zasobu, oraz stanowią podstawę do tworzenia i aktualizacji baz. W 2010 r. została założona baza szczegółowych osnów geodezyjnych, która jest cały czas aktualizowana, m.in. umieszczane są w niej informacje przekazywane przez jednostki wykonawstwa geodezyjnego dotyczące uszkodzeń lub zniszczeń punktów. W 2011 r. przeprowadzono inwentaryzację istniejącej osnowy wysokościowej III i IV klasy. Systematycznie, w miarę posiadanych środków oraz możliwości organizacyjnych Wydziału, jest wykonywana modernizacja EGiB podnosząca dokładność: posiadanych danych oraz dostosowująca bazę do istniejących przepisów, GESUT, czy bazy danych obiektów topograficznych.

(akta kontroli str. 95-100)

W celu świadczenia usług związanych z prowadzeniem powiatowej części PZGiK w Starostwie wykorzystywano oprogramowanie służące do: prowadzenia mapy zasadniczej i ewidencyjnej, baz BDOT500 i GESUT (*EWMAPA*), prowadzenia części opisowej EGiB (*EWOPIS*), gromadzenia i udostępniania zasobu geodezyjnego i kartograficznego (*Ośrodek*), prowadzenia bazy osnów szczegółowych (*Bank Osnów*), prowadzenia rejestru cen i wartości nieruchomości (*REJCEN*); natomiast do udostępniania zasobu geodezyjnego i kartograficznego on-line wykorzystywano *Geoportal*.

(akta kontroli str. 95-100, 101-115, 118-119, 659-660)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że w 2018 r. z funduszy europejskich uzyskanych w projekcie realizowanym w ramach RPO został zakupiony nowy sprzęt komputerowy, serwery z macierzami dysków i obecnie jest on wystarczający do prowadzenia EGiB.

(akta kontroli str. 95-100)

Wyniki oględzin pomieszczenia serwerowni jak i pomieszczeń do przechowania i udostępniania map w formie papierowej wykazały, że przechowywanie baz danych na serwerach oraz map było odpowiednio zabezpieczone przed zniszczeniem.

(akta kontroli str. 116-119)

Starosta realizował wszystkie zadania związane z zakładaniem EGiB określone w §§ 19-26 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGiB. Kompletność atrybutów w programie *EWMAPA* nie budziła zastrzeżeń, co sprawdzono na wybranej próbie. Natomiast w zakresie prowadzenia EGiB oraz stosowania szczegółowych zasad wymiany danych ewidencyjnych, szczególnie w zakresie wymagań wynikających z §§ 44, 45, 47, 51 i 54-57 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGiB, Starosta nie zapewnił okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, przynajmniej odnośnie do jednego obrębu, do czego był zobowiązany § 54 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGiB (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Odnośnie do sporządzania przez Starostę projektu modernizacji ewidencji określonego w § 57 ust. 3 rozporządzenia MRRIb w sprawie EGiB, to projekt ten nie był sporządzany dla całej jednostki ewidencyjnej, tj. gminy, tylko dla poszczególnych obrębów.

(akta kontroli str. 134-139, 555-565)

²⁶ Dz. U. poz. 1183, dalej: rozporządzenie MAiC w sprawie PZGiK.

Zgodnie z § 80 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB Starostwo dla wszystkich 99 obrębów do 31 grudnia 2001 r. zastąpiło rejestry gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej zbiorami komputerowymi i do 31 grudnia 2003 r. uruchomiło informatyczny system umożliwiający prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych.

Starostwo utworzyło komputerową bazę danych ewidencyjnych zawierającą dane, o których mowa w rozdziale 4 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 tego rozporządzenia, w tym mapy ewidencyjne w postaci numerycznej: do 31 grudnia 2014 r. dla obszarów miast – dla 1 z 8 obrębów²⁷, tj. dla Miasta Nowy Targ (2006 r.); natomiast do 31 grudnia 2016 r. dla terenów wiejskich – dla 9 z 91 obrębów, tj. Ludźmierz (2012 r.), Zaskale, Pyzówka (2013 r.), Krościenko, Krośnic, Bańska Niżna (2015 r.), Bór, Maruszyna i Skrzypne (2016 r.). Po wskazanym wyżej terminie zrealizowano obręby: Szaflary i Ochotnica Dolna (2018 r.) oraz Rdzawka (2019 r.)

(akta kontroli str. 101-115)

Baza EGiB w części opisowej prowadzona była za pomocą oprogramowania *EWOPIS*, a w części geometrycznej za pomocą oprogramowania *EWMAPA*. System umożliwiał wykonanie operacji wymienionych w przepisach § 8 ust. 5 pkt 1-4 rozporządzenia RM w sprawie ZSIN, jednakże – jak wyjaśniła Geodeta Powiatowy – nie było możliwości skorzystania z funkcjonalności systemu w pełnym zakresie, ponieważ GGK do 2017 r. nie udostępnił interfejsów, o których mowa w § 8 rozporządzenia RM w sprawie ZSIN.

(akta kontroli str. 101-113, 118-119)

Działania określone w poz.: 1.3, 1.8 i 2.1 załącznika nr 6 do rozporządzenia RM w sprawie ZSIN zostały zrealizowane. W ramach umowy producent wykorzystywanego oprogramowania wprowadził rozwiązania pozwalające na tworzenie i przekazywanie drogą elektroniczną plików zawierających dane EGiB do CR. Do końca czerwca 2019 r. Starosta nie zrealizował zadania z poz. 2.2 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 załącznika do 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 nowotarskiego* – 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.

(akta kontroli str. 370-415, 497-536, 670-675, 687-694, 695-768)

W ramach projektu ZSIN Faza I powstała inicjalna baza EGiB, która została przekazana przez wykonawcę do zamawiającego, czyli GUGiK. Zmodernizowane zostały 3 obręby i one miały pełne dane, a pozostałe obręby były obciążone błędami – nie posiadały pełnych danych i nie spełniały wymaganych dokładności, a zdarzały

²⁷ Na terenie Starostwa położone są 3 miasta stanowiące jednocześnie 3 jednostki ewidencyjne: Nowy Targ – 1 obręb, Szczawnica – 4 obręby (realizacja w 2015 r.) oraz Rabka Zdrój – 3 obręby (realizacja w 2017 r. i w 2019 r.). Jedynie w przypadku ostatniej z ww. jednostek ewidencyjnych zasilono CR danymi z wszystkich obrębów wchodzących w skład jednostki.

się przypadki niezgodności pomiędzy częścią opisową a graficzną bazy, ze względu na to, że dla większości obrębów prowadzone były mapy analogowe w skali 1:2880. Jak oświadczyła Geodeta Powiatowy, *Starostwo wgrywało bazy z danymi z całego powiatu w „chmurę GUGiK”, pomimo że były one niepełne – nawet z obrębów, które nie były zmodernizowane i miały analogowe mapy.*

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono modernizację 19 obrębów o łącznej powierzchni 23 117 ha (121 349 działek)²⁸. Według stanu na 30 czerwca 2019 r. z 99 obrębów ewidencyjnych o powierzchni 147 499 ha zmodernizowano 20, co stanowiło 19,2% powierzchni powiatu.

(akta kontroli str. 101-113, 659-660)

Zgodnie z opisanym przez Starostę stanem realizacji zadań wynikających z załącznika nr 6 do rozporządzenia RM w sprawie ZSIN zakończenie realizacji działań określonych w poz. 2.2 i 3 przewidziano na 30 listopada 2021 r. Wskazano również, że ze względu na ograniczone środki finansowe, nie jest możliwe dokładne określenie daty utworzenia całej bazy w systemie teleinformatycznym. W uzasadnieniu wskazano na konieczność dużych nakładów finansowych na modernizację EGiB, aby móc utworzyć bazę w systemie teleinformatycznym, ponieważ dla 85% powierzchni powiatu mapa ewidencji gruntów prowadzona jest analogowo (w większości w skali 1:2 880).

(akta kontroli str. 671-673, 681-682)

Starosta wyjaśnił również, że do 31 grudnia 2013 r. nie przekształcono mapy zasadniczej z postaci analogowej do postaci cyfrowej, m.in. wskazując na specyfikę układu działek ewidencyjnych na terenie Podhala – duże rozdrobnienie (99 obrębów ewidencyjnych, ponad 800 tys. działek położonych na ok. 148 tys. ha). Utworzenie EGiB dla wszystkich obrębów w powiecie wymaga ogromnych nakładów finansowych oraz kadrowych (uczestnictwo pracowników w procesie modernizacji EGiB, rozpatrzenie uwag i zarzutów).

(akta kontroli str. 91-94)

W Starostwie EGiB aktualizowano na podstawie dokumentów wpływających do Urzędu, tj. aktów notarialnych, decyzji administracyjnych, postanowień sądowych, wniosków stron itp. w zakresie takim, jakiego dotyczą dokumenty. Zaktualizowane bazy przesyłano raz w roku przy użyciu technologii chmury²⁹.

(akta kontroli str. 550-554, 118-119)

Do ewidencji gruntów Starostwo używało programu *EWOPIS*, w którym powierzchnię działek określano w m².

(akta kontroli str. 555-565, 118-119)

Zgodnie z dyspozycją § 76 ust. 1 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB, w latach 2010-2019 Starosta przysyłał zbiorcze zestawienia danych objętych EGiB dla powiatu nowotarskiego do Marszałka Województwa Małopolskiego. Zestawienia te wysyłane były w terminie do 15 lutego, z wyjątkiem 2017 r., w którym zestawienie wysłano 20 lutego.

(akta kontroli str. 120-132)

Starosta wyjaśnił, że w 2017 r. zbiorcze zestawienie danych objętych EGiB dla powiatu nowotarskiego zostało wysłane Marszałkowi Województwa Małopolskiego po terminie wskazanym w rozporządzeniu MRRiB w sprawie EGiB z uwagi na dużą ilość sprawozdań i zestawień przekazywanych innym instytucjom (m.in.

²⁸ Jeden obręb zmodernizowano w 2006 r.

²⁹ Chmura obliczeniowa, przetwarzanie w chmurze (ang. *cloud computing*) – model przetwarzania danych oparty na użytkowaniu usług dostarczonych przez usługodawcę zewnętrznego bądź wewnętrzny dział IT. Zasada działania polega na przeniesieniu usług obliczeniowych, przetwarzania i składowania danych na serwery zdalne i umożliwienie stałego dostępu poprzez sieć.

Małopolskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu) oraz obowiązujący obieg dokumentów (18 i 19 lutego 2017 r. były dniami wolnymi od pracy). Powyższa sytuacja nie wpłynęła jednak na termin przekazania wojewódzkiego zestawienia zbiorczego GGK (15 marca każdego roku).

(akta kontroli str. 120-132)

W celu świadczenia usług związanych z korzystaniem z PZGiK Starostwo korzystało z oprogramowania składającego się z programów: *EWMAPA*³⁰, *EWOPIS*³¹, *Ośrodek*³², *Bank Osnów*³³, *REJCEN*³⁴ oraz *Geoportal*.

(akta kontroli str. 95-100, 118-119)

Udostępnianie danych z PZGiK odbywało się na wniosek interesariuszy w formie, o jaką wnioskowali, tj. papierowej lub elektronicznej (w formatach: SWDE³⁵, GML³⁶, DXF). Na stronie Urzędu w zakładce *Geoportal Powiatowy*³⁷ istniała możliwość uruchomienia *Geoportalu* (tryb publiczny), a po zalogowaniu – możliwość zamawiania materiałów z PZGiK. W trybie dostępu chronionego istniała możliwość korzystania z *Geoportalu* (tryb chroniony), przeglądania zgłoszonych prac, dostępu do danych opisowych EGiB, przeglądania zapytań komorniczych oraz danych z Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości.

Geoportal Powiatowy został uruchomiony 1 stycznia 2018 r. i umożliwiał usługi wyszukiwania, przeglądania, pobierania i przekształcania danych przestrzennych za pomocą środków komunikacji elektronicznej, czym spełniono wymóg określony w art. 9 ust. 1 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

(akta kontroli str. 91-94, 118-119)

Wymianę danych między bazami danych ewidencji oraz udostępnianie danych z ewidencji innym systemom informatycznym w postaci elektronicznej w formacie GML, przy jednoczesnej możliwości generowania danych w formacie SWDE, umożliwił dostawca oprogramowania, po nowelizacji rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB w 2013 r.

(akta kontroli str. 95-100, 654-656, 668, 675)

Starostwo od 2016 r. korzystało z zasobów ZSIN w zakresie bazy PESEL w celu bieżącej aktualizacji EGiB i przede wszystkim przy postępowaniach administracyjnych do uzyskiwania informacji, czy strona żyje oraz do ustalenia adresu stron postępowania.

(akta kontroli str. 101-112, 654-656)

Jak wskazała Geodeta Powiatowy, do usprawnienia zadań realizowanych w Starostwie bardzo pomocne byłyby informacje dotyczące daty zgonu, ostatniego adresu zamieszkania osoby zmarłej (ponieważ publikowane są adresy zamieszkania wyłącznie osób żyjących, a bardzo istotną informacją byłby adres ostatniego zamieszkania osoby zmarłej, w przypadku kiedy nie znamy nr PESEL), a także możliwość wyszukiwania numeru księgi wieczystej po numerze działki ewidencyjnej.

(akta kontroli str. 654-656)

³⁰ W wersji 12.28 – służące do prowadzenia mapy zasadniczej i ewidencyjnej, baz BDOT500 i GESUT.

³¹ W wersji 7.10 – służące do prowadzenia części opisowej EGiB.

³² W wersji 8.58 – służące do gromadzenia i udostępniania zasobu gik.

³³ W wersji 3.06 – służące do prowadzenia bazy osnów szczegółowych.

³⁴ W wersji 3.21 – służące do prowadzenia rejestru cen i wartości nieruchomości.

³⁵ Skrót od Standard Wymiany Danych Ewidencyjnych – format służący do wymiany danych pomiędzy bazami ewidencyjnymi.

³⁶ Jeden z typów plików XML używany do przechowywania informacji geograficznej.

³⁷ <http://nowotarski.geoportal2.pl/>.

1.3 Prawdliwość wykorzystania wyników wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych

W latach 2015-2019 (do 30 czerwca), ze względu na brak w PZGiK dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych, wykonano 1 252 ustalenia przebiegu granic w trybie §§ 37-39 rozporządzenia MRiB w sprawie EGiB (liczba zgłoszeń o asortymencie *ustalenie przebiegu granic działek*). Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że przy modernizacji EGiB ustalane są granice w trybie §§ 37-39 ww. rozporządzenia dla działek zabudowanych i zurbanizowanych.

W okresie objętym kontrolą rejestracja i obsługa zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych prowadzona była w programie *Ośrodek*. Z rejestru zgłoszeń wynika, że w latach 2010-2019 (I półrocze) do Starostwa wpłynęły ogółem 52 843 zgłoszenia³⁸. Najwięcej zgłoszeń dotyczyło wykonania map i innych dokumentów, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁹, tj. 30 826 (58,3% wszystkich zgłoszeń) oraz podziałów nieruchomości 7 789 (14,7% wszystkich zgłoszeń).

Zgłoszenie prac geodezyjnych lub kartograficznych mogło być dokonane elektronicznie za pośrednictwem platformy *Geoportal* lub tradycyjnie na drukach papierowych. Wymieniony wyżej program posiadał możliwość wprowadzenia danych określonych w § 8 rozporządzenia MAiC w sprawie PZGiK. Analiza danych zawartych w 15 zgłoszeniach prac geodezyjnych wykazała, że 10 zostało złożonych w formie papierowej natomiast 4 za pośrednictwem *Geoportalu*. Analizowane zgłoszenia zawierały wszystkie elementy wskazane w § 8 ww. rozporządzenia. Dane ujawnione w rejestrze, dotyczące analizowanych 15 spraw wynikały z treści zgłoszeń złożonych przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 665-666)

W latach 2010-2019 (I półrocze) do PZGiK przyjęto ogółem 47 213 operatów technicznych. Analiza 15 z nich⁴⁰, wykazała, że zawierały – adekwatnie do zakresu wykonanych prac – dokumenty określone w § 71 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 PZGiK⁴¹. W operatach znajdowały się np. sprawozdania techniczne⁴², wykazy ewentualnych zmian danych ewidencyjnych, protokoły (m.in. wyznaczenia punktów granicznych, przyjęcia granic), dzienniki pomiarowe, szkice oraz obliczenia: współrzędnych punktów, powierzchni użytków, powierzchni działek. Pliki z danymi, o których mowa w § 71 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia MSWiA w sprawie standardów technicznych przesyłano drogą elektroniczną lub dostarczano na zewnętrznych nośnikach, a od 1 stycznia 2018 r. – również przez *Geoportal*.

(akta kontroli str. 97-114, 627-638)

³⁸ W latach 2010-2019 (do 7 listopada) do Starostwa zgłoszono odpowiednio: 4 958, 5 185, 4 881, 4 841, 4 905, 5 333, 5 644, 6 161, 6 648 i 4 287 zgłoszeń.

³⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.

⁴⁰ Wytypowano 15 operatów technicznych z lat 2015-2019 (po 3 operaty z każdego roku), które zostały przyjęte do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W trzech przypadkach celem prac była geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów budowlanych, w sześciu przypadkach – mapa do celów projektowych, a w pozostałych sześciu przypadkach – inwentaryzacja powykonawcza, ustalenie linii brzegowej, ustalenie przebiegu granic, mapa dla celów prawnych, inwentaryzacja zagospodarowania działki, aktualizacja gruntów.

⁴¹ Dz. U. Nr 263, poz. 1572; dalej: *rozporządzenie MSWiA w sprawie standardów technicznych*.

⁴² W sprawozdaniach technicznych wskazywano m.in.: określenie celu i zakresu rzeczowego i terytorialnego prac, sygnaturę zgłoszenia prac, podmiot oraz osoby wykonujące prace wraz z numerami i zakresami uprawnień, okres, w jakim wykonywane były prace, zakres wykorzystania materiałów otrzymanych z zasobu oraz zastosowane technologie i metody pomiarowe.

Wszystkie analizowane operaty, zgodnie z art. 12b ust. 1 i 3 ustawy pgik, zostały przez pracowników Wydziału objęte weryfikacją, której wyniki utrwalono w protokołach weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do PZGiK. Weryfikacja operatów technicznych dokonywana była pod względem: kompletności przekazywanych prac geodezyjnych oraz ich zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii, a w szczególności dotyczącymi wykonywania pomiarów i opracowywania wyników tych pomiarów.

(akta kontroli str. 665-666)

W Starostwie nie wdrożono oddzielnych zasad w celu zapewnienia zgodności wyników prac geodezyjnych ze standardem zakresu informacji (danych/atrybutów) niezbędnych do zasilania CR lub cyklicznej aktualizacji. Geodeta Powiatowy oświadczyła, że operaty techniczne przyjmowane do powiatowej części zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zgodnie z art. 12b ustawy pgik, były weryfikowane pod względem zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii. Wynik weryfikacji utrwalany był w protokole, a pozytywny protokół stanowił podstawę przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do zasobu. W zawiązku z powyższym w Urzędzie nie zostały wdrożone odrębne procedury dotyczące zasad przekazywania informacji niezbędnych do uzupełnienia i aktualizacji danych EGiB.

(akta kontroli str. 658)

Operaty techniczne w formie papierowej przechowywane były w pomieszczeniach, do których dostęp był po pobraniu kluczy w sekretariacie Wydziału oraz w miejscu, gdzie dostęp jest możliwy po odczytaniu karty personalnej.

(akta kontroli str. 118-119)

Analiza trzech operatów technicznych, dotyczących inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych, oraz jednego, dotyczącego inwentaryzacji budynku wraz z załącznikami i informacjami zawartych w arkuszu danych ewidencyjnych budynku⁴³ wykazała, że system *EWOPIS* części opisowej EGiB zawiera wszystkie atrybuty opisujące nieruchomości, które wskazano w dokumentacji.

(akta kontroli str. 665-666)

Wszystkie analizowane operaty techniczne zostały przyjęte do PZGiK. Weryfikacja dokumentacji następowała średnio po upływie 7,5 dnia od złożenia wniosku. Po średnio 3 dniach od dnia weryfikacji następowało przyjęcie operatu do zasobu.

(akta kontroli str. 665)

1.4 Kontrole z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych

W Starostwie, w okresie objętym kontrolą, Wojewoda Małopolski przy pomocy MWINGiK przeprowadził pięć kontroli, w tym jedną kontrolę sprawdzającą stan realizacji wniosków pokontrolnych.

Kontrole te dotyczyły m. in.:

- sprawdzenia wydatkowania dotacji z części budżetu Wojewody Małopolskiego przeznaczonej na wykonanie zadania *Modernizacja ewidencji gruntów i budynków obrębu Ludźmierz w zakresie utworzenia bazy danych EGiB*;
- prowadzenia powiatowej części PZGiK, ze szczególnym uwzględnieniem wypełniania obowiązków wynikających z art. 12, 12a i 12b ustawy pgik;
- prowadzenia EGiB, ze szczególnym uwzględnieniem wypełniania obowiązków wynikających z art. 24 ust. 2a, 2b, 2c ustawy pgik;
- wypełniania obowiązków wynikających z § 9 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 oraz § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie

⁴³ Łącznie dziewięć budynków.

państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju⁴⁴;

- realizacji procesu modernizacji EGiB w zakresie kontroli prawidłowości procedury przeprowadzania modernizacji EGiB;
- wywiązywania się z obowiązku przekazania zbiorów do ZSiN;
- realizacji procesu bieżącej cyfryzacji dokumentów przekazywanych przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych do PZGiK;
- stanu utworzenia baz danych, o których mowa w art. 4 ustawy pgik, pod względem kompletności i pokrycia obszarowego oraz zgodności z przekazywaną sprawozdawczością.

Kontrola sprawdzająca z 2012 r. potwierdziła realizację 3 wniosków pokontrolnych wystosowanych po kontroli z 2011 r. W wyniku kontroli z 2013 r. nie kierowano wniosków do realizacji.

W wyniku pozostałych 2 kontroli w latach 2016 i 2018 kontrolujący sformułowali łącznie 11 wniosków pokontrolnych, w których zalecono:

- nadawanie identyfikatora zgłoszenia prac geodezyjnych lub prac kartograficznych w systemie *REJAKT* według wzoru zgodnego z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia MAiC w sprawie PZGiK;
- zintegrowanie modułu *REJAKT*⁴⁵ z programem *SmartDoc* zgodnie z § 7 ust. 3 ww. rozporządzenia;
- nadawanie identyfikatora zmiany w EGiB spełniającego warunki określone w rozporządzeniu MRRiB w sprawie EGiB;
- nadawanie identyfikatora sprawy w teczkach JRWA 6620 i 6621 prowadzonych odpowiednio: w związku z aktualizacją bazy EGiB oraz w związku z wnioskami o wydanie informacji, wypisów oraz wyrysów z operatu ewidencyjnego spełniającego wymogi określone w załączniku nr 1a do rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB;
- zapewnienie terminowej aktualizacji EGiB zgodnie z § 47 ust. 1 ww. rozporządzenia oraz wyeliminowania przypadków niespójności danych działek, stanowiących naruszenie § 44 pkt 2 tego rozporządzenia poprzez ujawnianie w bazie danych ewidencji gruntów i budynków wszystkich danych spełniających wymagania wymienione w § 61 i § 62 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB;
- opracowanie harmonogramu weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresach wskazanych w § 54 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB;
- przekazywanie danych aktualizujących przebieg granic jednostek ewidencyjnych i obrębów ewidencyjnych GGK, w związku z § 13 ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie państwowego rejestru granic i powierzchni;
- podjęcie przedsięwzięć organizacyjnych zapewniających spełnienie wymagania zawartego w art. 23 ust. 7 ustawy pgik;
- dostosowanie danych w bazie szczegółowych osnów geodezyjnych do obowiązującego modelu pojęciowego bazy danych, to jest realizację obowiązku, który nakłada na starostę § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie osnów geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych⁴⁶;
- zapewnienie kompletności danych o materiałach PZGiK wpisywanych do ewidencji zgodnie z § 9 rozporządzenia MAiC w sprawie PZGiK;

⁴⁴ Dz. U. poz. 199, dalej: *rozporządzenie RM w sprawie państwowego rejestru granic i powierzchni*.

⁴⁵ Będący częścią systemu teleinformatycznego wykorzystywanego do realizacji zadań związanych z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z systemem *Smartdoc*.

⁴⁶ Dz. U. poz. 352.

- zgłaszanie do ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych zbiorów danych RCiWN, GESUT, BDOT500 i SOG w myśl art. 13 ust. 3 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

(akta kontroli str. 140-145, 146-198, 571-572)

W przypadku realizacji wniosku dotyczącego zintegrowania modułu *REJAKT* z programem *SmartDoc* producent wskazał, że brak jest możliwości kompilacji tych programów. Pozostałe wnioski pokontrolne, w zakresie możliwym do realizacji przez Starostwo, zostały wykonane, a termin realizacji wniosku dotyczącego zakładania baz BDOT500 i GESUT upływa 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 140-145, 571-572)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

(akta kontroli str. 134-139)

Jak wyjaśnił Starosta okresowa weryfikacja danych ewidencyjnych nie była wykonywana ze względu na brak środków finansowych oraz ze względu na fakt, że na 99 obrębów w powiecie nowotarskim na chwilę obecną 45 z nich posiada analogowe mapy ewidencji gruntów w skali 1:2880, czyli takie, które nie spełniają wymogów dokładnościowych oraz zapisów zawartych w przepisach prawnych. 20 obrębów miało przeprowadzoną modernizację, z czego tylko 7⁴⁷ na podstawie obowiązujących obecnie przepisów prawnych, tj. zmodernizowanych po 2015 r.

(akta kontroli str. 95-100, 101-115, 550-554)

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Starostę działania w zakresie modernizacji EGİB były niewystarczające dla zapewnienia stanu posiadania kompletnej, aktualnej i z informatyzowanej EGİB, 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 17 obrębów, a dla 81% powierzchni powiatu mapa zasadnicza miała postać analogową. 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).

Starosta nie zapewnił, przynajmniej odnośnie do jednego obrębu, 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 EGİB.

⁴⁷ Maruszyna (2016 r.), Rabka-Słone (2017 r.), Szaflary, Ochotnica Dolna (2018 r.), Rdzawka, Rabka-Zdrój i Rabka (2019 r.), tj. ok. 28,3 tys. ha, co stanowi 19% powierzchni całego powiatu.

Prowadzony przez Starostę rejestr gruntów, budynków i lokali, mapa ewidencyjna, raport danych ewidencyjnych budynku i kartoteka lokali zawierały informacje określone w rozporządzeniu MRRiB w sprawie EGiB.

Zbadane zgłoszenia 15 prac geodezyjnych zawierały wszystkie elementy określone w § 8 rozporządzenia MAiC w sprawie PZGiK. Operaty techniczne, przyjęte do PZGiK po uprzedniej weryfikacji, zawierały – adekwatnie do zakresu wykonanych prac – dokumenty wymagane § 71 rozporządzenia MSWiA w sprawie standardów technicznych.

Pracownicy WGKiK posiadali odpowiednie wykształcenie i upoważnienia do realizacji zadań związanych z prowadzeniem PZGiK.

OBSZAR

2. Modernizacja i aktualizacja EGiB w ramach RPO

Powiat 24 kwietnia 2017 r. zawarł z Zarządem Województwa Małopolskiego umowę o dofinansowanie projektu w ramach Osi Priorytetowej 2. Cyfrowa Małopolska Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020⁴⁸. Umowa ta dotyczyła dofinansowania projektu *E-usługi w informacji przestrzennej w powiecie nowotarskim* realizowanego w ramach RPO. W ramach umowy RPO Instytucja Zarządzająca RPO przyznała dofinansowanie w wys. nieprzekraczającej 12 264 308,10 zł, stanowiące 90% kosztów kwalifikowanych, z czego 5 031 400,00 zł – na przeprowadzenie modernizacji EGiB. W ramach umowy przewidziano m.in. zakup sprzętu komputerowego oraz modernizację 6 z 99 obrębów powiatu. Łączna powierzchnia obrębów przewidzianych do modernizacji wynosiła 19 442 ha (13,2% ogólnej powierzchni ewidencyjnej powiatu), na której znajdowało się 75 293 działek.

(akta kontroli str. 106-110, 370-415, 416-496)

Geodeta Powiatowy wskazała, że w opisie przedmiotu zamówienia sporządzonym do realizacji prac zapisano, że modernizacja ma być przeprowadzona w trybie art. 24a ustawy pgik oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, czyli w sposób umożliwiający przygotowanie danych do zasilenia CR. Dodatkowo Starosta wyjaśnił, że warunki techniczne do modernizacji operatu ewidencyjnego zawierają zapisy dotyczące, m.in. przeprowadzenia modernizacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa⁴⁹ oraz w rozdziale VI pkt. 3.27, że poprawność EGiB na zakończenie prac będzie sprawdzana m.in. poprzez eksport danych do formatu GML (formatu wymiany danych z ZSIN) oraz ich weryfikację.

(akta kontroli str. 106-110, 370-415, 550-554)

Starostwo zaplanowało modernizację 6 obrębów finansowaną ze środków z RPO po 2 z realizacją do 15 grudnia 2018 r., 15 grudnia 2019 r. i 30 czerwca 2021 r. W ramach realizacji projektu, na podstawie zawartych z wykonawcami umów, zmodernizowano 2 obręby, tj. Szaflary⁵⁰ za 579 945 zł oraz Ochotnicę Dolną⁵¹ za 1 092 240 zł. Na podstawie umów zawartych 4 czerwca 2018 r. modernizowane są 2 obręby, tj. Spytkowice⁵² i Bańska Wyżna⁵³ z terminem wykonania do 15 grudnia 2019 r., a na podstawie umów zawartych 17 i 22 stycznia 2019 r. obręby: Ochotnica Górna⁵⁴ i Tylmanowa⁵⁵.

(akta kontroli str. 106-110, 199-236, 237-273, 274-307, 308-341, 342-360, 361-369, 370-415, 416-496)

⁴⁸ Umowa nr RPMP.02.01.04-12-0078/16-00-XVII/13/FE/17; dalej: *umowa RPO*.

⁴⁹ Między innymi z rozporządzeniem RM w sprawie ZSIN (rozdz. I pkt. 4.2 ppkt. 15 warunków technicznych).

⁵⁰ Umowa nr ZA.272.6.2017.2 z 4 września 2017 r.

⁵¹ Umowa nr ZA.272.6.2017.1 z 4 września 2017 r.

⁵² Umowa nr ZA.272.6.2018.2 na 892 980 zł.

⁵³ Umowa nr ZA.272.6.2018.1 na 246 000 zł.

⁵⁴ Umowa nr ZA.272.36.2018.1 na 799 000 zł.

⁵⁵ Umowa nr ZA.272.36.2018.2 na 873 300 zł.

Powiat z własnych środków (571 213,34 zł) współfinansował modernizację 11 obrębów (z 20 zmodernizowanych i 99 wszystkich znajdujących się na terenie powiatu), tj. 10 obrębów⁵⁶ na 511 213,34 zł oraz jeden na 60 000 zł⁵⁷.

(akta kontroli str. 106-110)

Starostwo do modernizacji, jak wskazał Starosta, wybierało w pierwszej kolejności obręby posiadające mapy w skali 1:2880, posiadające obowiązujące mapy w złym stanie technicznym, a następnie obręby, na których planowana była duża ilość inwestycji i obręby, odnośnie do których właściciele zgłaszali dużą liczbę problemów z granicami działek.

(akta kontroli str. 550-554)

Bazy EGiB, jak wyjaśnił Starosta, aktualizowane były stale, na podstawie dokumentów wpływających do Urzędu, tj. aktów notarialnych, decyzji administracyjnych, postanowień sądowych, wniosków stron itp. Bazy po przeprowadzonej modernizacji, która dostosowywała je do obowiązujących przepisów prawnych, również były aktualizowane na bieżąco.

(akta kontroli str. 550-554)

W ramach RPO Starostwo zawarło z wykonawcami prac geodezyjnych łącznie 6 umów na modernizowanie operatu EGiB, w których nie zawarto zapisów zobowiązujących ich do pełnego przestrzegania rozporządzenia RM w sprawie ZSIN w zakresie niezbędnej liczby atrybutów koniecznych do prawidłowego przygotowania kopii danych w celu zasilenia nimi CR.

Jak wyjaśnił Starosta zobowiązanie wykonawcy do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym m.in. rozporządzeniem RM w sprawie ZSIN zawarto w warunkach technicznych⁵⁸.

(akta kontroli str. 199-236, 237-273, 274-307, 308-341, 342-360, 361-369, 550-554)

W warunkach technicznych wskazano, że celem i zakresem opracowania jest modernizacja operatu EGiB w trybie art. 24a ustawy pgik, a prace modernizacyjne mają za zadanie dostosowanie istniejących danych ewidencyjnych do wymogów określonych w rozporządzeniu MRRiB w sprawie EGiB oraz uzupełnienie bazy danych ewidencyjnych i utworzenie pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 566-572)

Bazy EGiB były w pełni przystosowane do świadczenia usług sieciowych służących do publikacji i udostępniania danych po przeprowadzonej po 2016 r. modernizacji⁵⁹. Dotyczyło to łącznie 7⁶⁰ (z 20 zmodernizowanych⁶¹) obrębów w tym 2⁶² zmodernizowanych w ramach RPO.

(akta kontroli str. 101-115)

Bazy danych EGiB, które nadal mają obowiązującą mapę ewidencji gruntów w postaci analogowej, mają dostosowaną część opisową operatu, a baza graficzna, która jest publikowana, ma charakter wyłącznie poglądowy – wykonana została w 2006 r. na potrzeby ARiMR i częściowo jest aktualizowana, ale dlatego, że dokładność sporządzenia tych baz była bardzo niska, często aktualizacja nie jest

⁵⁶ Jeden zgodnie z umową z 2012 r., dwa – z 2013 r., dwa – z 2015 r., dwa – z 2016 r. i trzy – z 2018 r.

⁵⁷ Obręb Waksmund, umowa nr ZA.272.6.2019 z 11 kwietnia 2019 r., termin realizacji 30 czerwca 2020 r.

⁵⁸ Rozdz. I pkt. 4.2 ppkt. 15.

⁵⁹ Według stanu na 30 czerwca 2019 r.

⁶⁰ Co stanowiło 46,9% powierzchni zmodernizowanej i 41,9% liczby zmodernizowanych działek, stanowiąc jednocześnie odpowiednio 9,0% i 7,6% powierzchni (147 499 ha) i liczby działek całego powiatu (wg. stanu na 30 czerwca 2019 r. - 842 100).

⁶¹ Co stanowiło 19,2% powierzchni i 18,0% liczby zmodernizowanych działek całego powiatu.

⁶² Co stanowiło 24,1% powierzchni zmodernizowanej i 19,8% liczby zmodernizowanych działek, stanowiąc jednocześnie odpowiednio 4,6% i 3,6% powierzchni i liczby działek całego powiatu.

możliwa.

(akta kontroli str. 550-554)

Starostwo przeprowadzając modernizację wykonywało ją w sposób pełny, tzn. dotyczącą działek, konturów klasyfikacyjnych oraz użytków gruntowych. Pełną modernizację przeprowadzono dla wszystkich zmodernizowanych 20 obrębów w tym 2⁶³ finansowanych z RPO. W trakcie realizacji była modernizacja 5 obrębów⁶⁴ w tym 4 finansowanych z RPO.

(akta kontroli str. 101-115)

Z obu wskazanych obrębów, które zmodernizowano w ramach RPO w 2018 r., dane przygotowano w sposób umożliwiający przesłania ich do CR.

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że od 2017 r., jeden raz w roku, dane z EGiB przekazywane są w wymaganym formacie GML, jednak jedynie bazy modernizowane w ostatnich latach (tj. w 2016 i 2017) spełniają wymagania umożliwiające zasilenie CR.

(akta kontroli str. 101-115, 550-554)

Na terenie Starostwa modernizację przeprowadzali wykonawcy na podstawie zawartych umów, których jednym z zadań było przesłanie danych modernizowanej EGiB do CR. W związku z tym Starostwo nie posiadało informacji by wystąpiły jakieś problemy z zasileniem CR.

(akta kontroli str. 101-115, 770)

Wydanie rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁶⁵ nie miało wpływu na realizację prac modernizacyjnych przeprowadzanych w ramach RPO na podstawie umów zawartych z wykonawcami (pierwsze podpisano 4 września 2017 r.), do których wcześniej przygotowano warunki techniczne. Nie spowodowało to także zwiększenia kosztów prac modernizacyjnych.

(akta kontroli str. 199-236, 237-273, 550-554)

Według umowy RPO 6 obrębów ma być zmodernizowanych, a zakończenie realizacji projektu przewidziano na 30 czerwca 2021 r. Dwie modernizacje, tj. Szaflary i Ochotnica Dolna zostały zakończone, prace odebrane, a wykonawcy wystawili faktury. Starostwo uregulowało należności odpowiednio 20 i 21 grudnia 2018 r.⁶⁶

(akta kontroli str. 234-236, 271-273, 597-626)

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 2 obrębów i uzyskano bazy danych, które zostały w pełni z informatyzowane do postaci umożliwiającej świadczenie stosownych usług sieciowych służących do publikacji i udostępniania danych. Umożliwiło to przekazanie tych danych do CR. Modernizacja 4 obrębów była w trakcie realizacji.

⁶³ Obręb Szaflary i Ochotnica Dolna.

⁶⁴ Dwie do 2019 r., jedna do 2020 r. i dwie do 2021 r.

⁶⁵ Dz. U. poz. 2109, dalej: *rozporządzenie MAiC zmieniające rozporządzenie w sprawie EGiB*.

⁶⁶ Starostwo złożyło wniosek o refundację kosztów związanych z realizacją projektu, w tym za zrealizowanie modernizacji obrębu Ochotnica Dolna i Szaflary.

3. Uczestniczenie starostwa w realizacji projektu budowa ZSIN Faza I

Starostwo uczestniczyło w realizacji projektu ZSIN Faza I na podstawie porozumienia w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymywaniu ZSIN oraz wspólnego przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne zawartego 30 października 2013 r. z GGK. Na sfinalizowanie zadań objętych porozumieniem GGK zobowiązał się do sfinansowania realizacji projektu ZSIN Faza I do 2 mln zł⁶⁷, a Starosta zobowiązał się przeznaczyć na niego 300 tys. zł⁶⁸. Głównym celem projektu ZSIN Faza I było usprawnienie procesów postępowania administracyjnych prowadzonych przez administrację publiczną w zakresie rejestracji nieruchomości oraz zapewnienia obywatelom i przedsiębiorcom dostępu do wiarygodnych i aktualnych informacji o nieruchomościach gromadzonych w rejestrach publicznych. W związku z zawartym porozumieniem 18 czerwca 2014 r. zawarto umowę⁶⁹ pomiędzy Skarbem Państwa – Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, Powiatem Myślenickim, Nowotarskim i Suskim a wykonawcą na dostosowanie baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji i inicjalnych baz danych GESUT.

(akta kontroli str. 101-113, 497-536)

Wykonawca w ramach zawartej umowy⁷⁰ miał wykonać m.in. geodezyjne pomiary oraz obliczenia, związane z modernizacją EGiB w powiecie nowotarskim (dla obrębów Krościenko n/D, Krośnica i Bańska Niżna), utworzyć projekt operatu opisowo-kartograficznego⁷¹, uczestniczyć w czynnościach związanych z wyłożeniem projektu operatu opisowo-kartograficznego i zasilić system teleinformatyczny funkcjonujący w Starostwie danymi z EGiB, z obrębów ewidencyjnych objętych modernizacją⁷², oraz zasilić system danymi z całego powiatu z wyłączeniem danych z obrębów objętych modernizacją⁷³. Ponadto miał dostarczyć operat techniczny zawierający rezultaty wykonanych prac geodezyjnych wraz z plikami BDOT500 oraz inicjalną bazą GESUT w formacie GML⁷⁴ (wraz z importem tych danych do systemu funkcjonującego w Starostwie⁷⁵).

(akta kontroli str. 502-536)

Wyżej wskazane prace zostały wykonane zgodnie z umową, co potwierdzono odpowiednimi protokołami odbioru przedmiotu umowy (poszczególnych etapów). Poszczególne etapy wykonano z następującymi opóźnieniami, za które naliczono kary umowne. I tak:

- etap 2.2 – opóźnienie 61 dni – kara w wys. 109 800 zł oraz opóźnienie w stosunku do wyznaczonego terminu usunięcia wad 39 dni – kara w wys. 70 200 zł;
- etap 2.3 - opóźnienie 93 dni – kara w wys. 167 400 zł;
- etap 2.4 - opóźnienie 30 dni – kara w wys. 54 000 zł;
- etap 5.1 - opóźnienie 8 dni – kara w wys. 14 400 zł;
- etap 5.2 - opóźnienie 8 dni – kara w wys. 14 400 zł.

⁶⁷ Za realizację Etapów 2.1-2.4.

⁶⁸ Za realizację Etapów 5.1 i 5.2.

⁶⁹ Nr KN.5041.52.2014.

⁷⁰ Realizację umowy podzielono na łącznie 18 etapów, z czego etapy: 2.1-4, 5.1-2 dotyczyły powiatu nowotarskiego.

⁷¹ Etap 2.2., protokół odbioru przedmiotu umowy z 23 listopada 2015 r.

⁷² Etap 2.3., protokół odbioru przedmiotu umowy z 8 grudnia 2015 r.

⁷³ Etap 2.4., protokół odbioru przedmiotu umowy z 22 grudnia 2015 r.

⁷⁴ Etap 5.1., protokół odbioru przedmiotu umowy z 10 marca 2015 r.

⁷⁵ Etap 5.2., protokół odbioru przedmiotu umowy z 10 marca 2015 r.

Realizację etapu 5.1 i 5.2 – na podstawie faktury⁷⁶ na 299 700 zł i wystawionej noty obciążeniowej⁷⁷ (28 800 zł) – Starosta rozliczył z wykonawcą.

(akta kontroli str. 537-540, 593-596)

Modernizacja 3 obrębów realizowanych w ramach projektu ZSIN Faza I została wykonana w sposób pełny, a pliki były odpowiednio przygotowane do przekazania do CR, tj. w formacie GML.

(akta kontroli str. 106-110, 199-236, 237-273, 274-307, 308-341, 342-360, 361-369, 370-415, 416-496)

Przesłanie kopii danych EGIB do CR opisano w punkcie 2 niniejszego wystąpienia.

Zmiana rozporządzenia MRRiB w sprawie EGIB w 2015 r. dla modernizacji wykonywanych w ramach ZSIN nie miała wpływu na ich realizację, ponieważ opis przedmiotu zamówienia do modernizacji EGIB w ramach projektu ZSIN Faza I w punkcie II.3.2 zawierał zapis dotyczący uwzględnienia tej zmiany podczas przeprowadzania prac modernizacyjnych w przypadku kiedy zmiany w przepisach wejdą w życie nie później jednak niż na 60 dni przed umownym zakończeniem terminu realizacji przedmiotu zamówienia.

Jak wyjaśnił Starostwa wskazany termin w opisie przedmiotu zamówienia był na tyle odległy, że nie miał wpływu na zwiększenie kosztów lub zahamowanie prac. Wykonawca mógł to uwzględnić podczas składania oferty przetargowej.

(akta kontroli str. 550-554, 573-592)

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 3 obrębów do zasilenia CR. Ze względu na brak środków finansowych nie przeprowadzono modernizacji wszystkich obrębów wchodzących w skład powiatu.

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 następujący wniosek:

Wniosek

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

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.

⁷⁶ Nr 01/3/3/2015 z 10 marca 2015 r.

⁷⁷ Nr 2/2015 z 7 kwietnia 2015 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, stycznia 2020 r.

Kontroler
Rafał Rossowski
specjalista kontroli państwowej