



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.020.02.2021

Pan
Andrzej Rolla
Starosta Kraśnicki
Al. Niepodległości 20
23-210 Kraśnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/21/032 „Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budyneków na szczeblu powiatowym”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kraśniku Al. Niepodległości 20, 23-210 Kraśnik (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Rolla – Starosta Kraśnicki od 27 marca 2019 r. Poprzednio funkcję Starosty pełnili: Andrzej Maj od 28 listopada 2014 r. do 20 listopada 2018 r. i Krzysztof Staruch od 21 listopada 2018 r. do 26 marca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie ewidencji gruntów i budynków¹ przez starostę w sposób zapewniający przeprowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB.2. Zgodność stanu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2021 (I półrocze), z możliwością wykorzystania dokumentów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli byłoby to niezbędne do przeprowadzenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jacek Kaczmarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/122/2021 z 17 sierpnia 2021 r.2. Dariusz Barej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/114/2021 z 19 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-5, 425-426)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Starosty Powiatu Kraśnickiego w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków nie były w pełni skuteczne. Według stanu na 30 czerwca 2021 r., dane w EGiB dotyczące 104 spośród 187 obrębów w powiecie (55,6%) nie spełniały wymagań określonych w obowiązujących przepisach prawa.</p> <p>Stwierdzone nieprawidłowości wynikały głównie z zaległości powstałych przed okresem objętym kontrolą oraz niewystarczających środków finansowych otrzymywanych przez Powiat z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii.</p> <p>Starosta, będąc zobowiązany do przeprowadzenia weryfikacji EGiB, nie wykonał jej dla żadnego obrębu, czym naruszył postanowienia § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia</p>
---------------------	--

¹ Dalej: EGiB.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴.

W celu zapewnienia zupełności i zgodności danych EGİB z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach, Starostwo przystąpiło do projektu unijnego „e-Geodezja cyfrowy zasób geodezyjny województwa lubelskiego” RPO WL 2014-2020. W wyniku realizacji tego projektu, Starosta pozyskał środki na modernizację EGİB w łącznej wysokości 9 887 tys. zł, co pozwoliło m.in. na pełną modernizację – zgodnie z rozporządzeniem egib – 83 obrębów (tj. 44,4%) z 187 obrębów. Samorzady gmin nie partycypowały w modernizacji i cyfryzacji EGİB na terenie Powiatu Kraśnickiego, chociaż były beneficjentami tych działań. Malejąca systematycznie od 2017 r. liczba pracowników w Wydziale Geodezji, w tym z uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii, może doprowadzić do ograniczenia możliwości wykonywania przez Starostę zadań z zakresu administracji rządowej, określonych w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁶

OBSZAR

1. Zasoby starostwa służące założeniu i prowadzeniu EGİB

1.1 Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w Starostwie

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W Starostwie od 2014 r. prowadzono EGİB w systemie informatycznym Ewid2007⁷ (na dzień 30 czerwca 2021 r. była to wersja 9.4). Oprogramowanie posiadało licencję wystawioną przez firmę Geomatyka - Kraków S.C. i pozwalało kompleksowo realizować zadania z zakresu geodezji i kartografii przypisane Staroście (utrzymanie, ochronę, aktualizację, archiwizację i modernizację operatu ewidencyjnego). Oprogramowanie to umożliwiało wymianę danych ewidencyjnych z innymi systemami informatycznymi dzięki formatom: przy eksporcie danych - GML, SWDE, TANGO, SWG, DGN, DXF, XLS; przy imporcie danych - GML, SWDE, TANGO, SWG, DGN, DXF, KCD.

System Ewid2007 (łączy część opisową i graficzną) umożliwiał przyjmowanie zgłoszeń prac geodezyjnych i prac kartograficznych, prowadzenie bazy danych zasobu i rejestru zgłoszeń prac, udostępnianie materiałów i informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego, naliczanie i egzekwowanie opłat. Wnioski mogły być składane w formie papierowej lub poprzez stronę internetową – za pomocą modułu WebEwid, który odpowiadał m.in. za udostępnianie interesantom

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 393 (dalej: rozporządzenie egib), uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm. (dalej: ustawa Pgik).

⁶ 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.

⁷ Zintegrowany system obsługi dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, zarządzany przez Oracle Database 11g Release 11.2.0.4.0 - 64bit, składał się z desktopowego oprogramowania TurboEwid (działającego w architekturze klient-serwer umożliwiający zarządzanie danymi bazy poprzez moduły Geodezja, Gospodarowanie nieruchomości, Ochrona gruntów rolnych), komponentu serwera usług internetowych WebEwid oraz działających na platformie tego komponentu aplikacji serwerowych WWW modułów e-usług publicznych, będących interfejsami zdalnego użytkownika, umożliwiającymi zainteresowanym stronom dostęp do danych opisowych i geometrycznych zawartych w strukturach bazy danych za pomocą standardowej przeglądarki internetowej, w tym przeglądanie, wyszukiwanie, zamawianie i naliczanie należnych opłat za udostępnione dane i informacje zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Pgik oraz odbiór zamówionych materiałów i dokumentów cyfrowych po uiszczeniu opłat.

potrzebnych materiałów⁸. Przy pomocy tego modułu możliwe było zdalne udostępnianie danych opisowo – kartograficznych geodetom (Portal Geodety), komornikom (Portal Komornika), rzeczoznawcom, projektantom, podmiotom realizującym zadania publiczne oraz prowadzenie narad koordynacyjnych.

Usługi asysty technicznej oraz konserwacji komponentów i modułów systemu oprogramowania Ewid2007 regulowały umowy zawarte w latach 2017 – 2021 pomiędzy Starostwem a przedsiębiorstwem Geomatyka Kraków S.C. Obejmowały one: utrzymanie oprogramowania w zgodności z aktualnymi przepisami ustawy Pgik i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy; ochronę przed naruszeniem integralności bazy danych, skasowaniem danych i ich nadmiernym przyrostem, tworzenie kopii zapasowych oraz usuwanie uszkodzeń i bezawaryjną pracę.

System Ewid2007 pracował na pięciu serwerach Dell PowerEdge R 420, w tym modułach: TurboEwid i WebEwid. Sieć komputerowa Starostwa chroniona była przez: urządzenia i oprogramowanie zabezpieczające typu UTM⁹, urządzenia podtrzymujące napięcie w przypadku jego zaniku - UPS-y, oprogramowanie antywirusowe o nazwie „ESET”. Serwerownię wyposażono w dwa klimatyzatory. W Wydziale Geodezji wykorzystywano pięć skanerów Konica Minolta, mapy drukowano na dwóch ploterach Hewlett Packard i Canon. Codziennie w dni robocze sporządzano kopie bezpieczeństwa baz danych Ewid2007.

(akta kontroli str. 6-9, 58-84, 207, 342, 561-563)

Geomatyka Kraków S.C. udostępnia na swojej stronie internetowej oprogramowanie o nazwie TurboMAP przeznaczone dla wykonawców opracowań geodezyjnych do tworzenia, modyfikacji i konwersji mapy numerycznej (niezależnie od TurboEwid), korzystanie z tego programu było możliwe po uprzednim wykupieniu licencji.

(akta kontroli str. 561-563)

Pełniąca obowiązki Zastępcy Kierownika Wydziału Geodezji wyjaśniła, że przyjęte i stosowane w Starostwie rozwiązania organizacyjne, techniczne i informatyczne są wystarczające do pełnej realizacji zadań Starosty w zakresie prowadzenia EGİB w postaci cyfrowej oraz jej modernizacji. Od stycznia 2014 r. operaty techniczne przekazywane przez wykonawców prac geodezyjnych w postaci papierowej, przetwarzano na bieżąco do postaci dokumentów elektronicznych. Korespondencja wpływająca do Wydziału Geodezji stanowiąca podstawę do wprowadzenia zmian w operacie EGİB (między innymi: akty notarialne, decyzje administracyjne, odpisy postanowień sądowych, odpisy z ksiąg wieczystych) była skanowana i przetwarzana do postaci cyfrowej i stanowiła załącznik do zmian operatu technicznego.

(akta kontroli str. 16)

1.1.2. W okresie objętym kontrolą organizację i zasady funkcjonowania Starostwa uregulowano w Statucie Powiatu Kraśnickiego¹⁰ oraz w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Kraśniku¹¹. W strukturze organizacyjnej Starostwa utworzono Wydział Geodezji, w skład którego wchodził: Referat Geodezji i Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: PODGiK).

⁸ Po zalogowaniu się profilem zaufanym, interesant składał wniosek o wydanie wypisu lub wyciągu z operatu ewidencyjnego, po opłaceniu usługi otrzymywał drogą elektroniczną zamawiane materiały. Przedmiot wniosku obejmował: wypis z rejestru gruntów, wyciąg z mapy ewidencyjnej, wypis z kartoteki budynków, kartoteki lokali, rejestru budynków, rejestru lokali, wypis z wykazu działek ewidencyjnych i wypis z wykazu podmiotów.

⁹ Unified Threat Management.

¹⁰ Uchwalonym uchwałą nr IV-16/98 Rady Powiatu w Kraśniku z dnia 30 grudnia 1998 r.

¹¹ Stanowiącym załącznik do uchwały Rady Powiatu w Kraśniku nr IV-34/2015 z dnia 28 stycznia 2015 r. oraz uchwały Zarządu Powiatu w Kraśniku nr 126-379/2020 z dnia 21 września 2020 r. (dalej: Regulamin).

Z Regulaminu organizacyjnego wynikało, że geodeta powiatowy, który kieruje pracą Wydziału Geodezji podlega jednocześnie Wicestaroscie i Sekretarzowi Powiatu¹².

Według art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Pgik starosta wykonuje zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

W wyniku kontroli NIK, Zarząd Powiatu dokonał zmiany zapisów w Regulaminie organizacyjnym związanych z podległością służbową geodety powiatowego w drodze uchwały nr 182-572/2021 Zarządu Powiatu w Kraśniku z dnia 7 września 2021 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w następujący sposób: §20 ust. 1 otrzymał brzmienie: „1. Pracą wydziału kieruje kierownik, który pełni jednocześnie funkcję geodety powiatowego i jest bezpośrednio podległy Staroscie” dodano ust. 1a. „1a. Geodeta powiatowy kieruje pracą wydziału przy pomocy zastępcy kierownika”.

(akta kontroli str. 18-57, 359-379)

Starosta zapewnił wykwalifikowaną kadre, która prawidłowo realizowała zadania związane z aktualizacją i modernizacją EGIB. Modernizację EGIB wykonywały firmy zewnętrzne. Pracownicy Wydziału Geodezji przygotowywali i udostępniali tym firmom cały niezbędny zasób dokumentacji geodezyjnej, w tym m.in. operaty techniczne do tworzenia baz danych. Materiały przekazywano w formie papierowej lub elektronicznej w formatach KCD, GML, SWD w zależności od potrzeb firm wykonujących modernizację.

(akta kontroli str. 18-57, 359-379)

Według § 31 Regulaminu organizacyjnego, do zadań Wydziału Geodezji należało m.in.:

- zakładanie, modernizacja i prowadzenie ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów,
- kontrola przyjmowanych do zasobu opracowań geodezyjnych i kartograficznych pod względem jakości, kompletności oraz zgodności z obowiązującymi instrukcjami i wytycznymi technicznymi GUGiK, instrukcjami branżowymi oraz warunkami określonymi przez ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Zakresy obowiązków pracowników Wydziału obejmowały m.in.

- aktualizację numerycznej mapy zasadniczej, mapy ewidencji gruntów oraz innych baz danych wynikami pomiarów przyjętymi do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- uczestniczenie w opracowywaniu programu prac związanych z modernizacją i aktualizacją ewidencji gruntów i budynków”.

W Wydziale Geodezji wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. zatrudnionych było 21 pracowników, z czego dwie osoby posiadały uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, o których mowa w art. 43 ustawy Pgik, w zakresach 1 i 2¹³.

W latach 2017-2020 w ww. Wydziale zatrudnionych było od 21 do 23 pracowników, w tym:

- na dzień 1 stycznia i 31 grudnia 2017 r. – cztery osoby z uprawnieniami 1 i 2 oraz trzy z uprawnieniami w zakresie 2,

¹² Według § 8 Regulaminu - Wicestarosta nadzoruje działalność wszystkich wydziałów realizujących swoje zadania, natomiast wg § 9 Sekretarz Powiatu w imieniu Starosty sprawuje nadzór nad wykonywaniem bieżących zadań przez wydziały (...).

¹³ Uprawnienia zawodowe w zakresach: 1. geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne, 2. rozgraniczanie i podziały nieruchomości oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych.

- na dzień 31 grudnia 2018 r. – cztery osoby z uprawnieniami 1 i 2 oraz jedna z uprawnieniami w zakresie 2,
- na dzień 31 grudnia 2019 r. i 31 grudnia 2020 r. – trzy osoby z uprawnieniami 1 i 2,

(akta kontroli str. 10-15, 214-219)

Pracownicy (10) Wydziału Geodezji odpowiedzialni za aktualizację operatu ewidencyjnego numerycznej mapy zasadniczej i mapy ewidencji gruntów oraz prac związanych z modernizacją i aktualizacją ewidencji gruntów i budynków posiadali wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. wykształcenie wyższe geodezyjne (70%) lub średnie geodezyjne (30%) oraz uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, o których mowa w art. 43 ustawy PgiK (20%).

W Starostwie wprowadzaniem zmian w EGiB wg stanu na 1 stycznia 2017 r. zajmowało się 14 , a na 30 czerwca 2021 r. - 10 osób.

(akta kontroli str. 10-15, 214-219)

Osoby pełniące funkcję Geodety Powiatowego (do końca 2019 r. i w okresie od 3 lutego 2020 r. do 30 kwietnia 2021 r.) posiadały uprawnienia wskazane w ustawie o PgiK w zakresie 1 i 2 oraz wyższe wykształcenie geodezyjne. Od maja 2021 r. stanowisko Geodety Powiatowego nie jest obsadzone.

Starosta wyjaśnił, że po odejściu Geodety Powiatowego zostały przeprowadzane rozmowy z p.o. z-cy Kierownika Wydziału Geodezji w celu obsadzenia wymienionego stanowiska. W związku z brakiem kandydata w sierpniu 2021 r. ogłoszono konkurs na to stanowisko.

Pracownicy Wydziału Geodezji informowali Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Lublinie (dalej: WINGiK) o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej w Powiecie m.in. poprzez sporządzanie i wysyłanie sprawozdań, ankiet i zestawień: kwartalne zestawienia terminów weryfikacji operatów technicznych, sprawozdania RRW-9 z prac scaleniowych i RRW-8 rozliczających dotacje na finansowanie prac geodezyjnych na potrzeby rolnictwa, roczne rozliczenia dopłat celowych i dotacji celowych z budżetu Wojewody Lubelskiego.

(akta kontroli str. 10-15, 228-229, 380-385)

1.1.3. i 1.1.4. Prace dotyczące modernizacji i cyfryzacji EGiB były zlecane wyłącznie wykonawcom zewnętrznym. Odbiorów robót geodezyjnych, modernizacji ewidencji gruntów, założeń ewidencji budynków i lokali w latach 1996-2013 dokonywały komisje złożone z pracowników Wydziału Geodezji oraz inspektora nadzoru zatrudnionego przez Starostę na podstawie umowy cywilno-prawnej. Modernizacja 83 obrębów została przeprowadzona w latach 2018-2021 przez dwie firmy zewnętrzne, a następnie zweryfikowana przez dwie inne firmy zewnętrzne pełniące funkcję inspektora nadzoru i kontroli. Odbioru końcowego tych prac dokonała w maju i wrześniu 2019 r. oraz w kwietniu 2020 r. komisja złożona z pracowników Wydziału Geodezji i przedstawicieli Podzespołu do nadzoru nad realizacją zamówienia dla powiatu kraśnickiego (wspierających pracowników Powiatu). Przedmiotem odbioru były miesięczne raporty monitorujące postępy prac, protokoły z przeprowadzonych kontroli częściowych i końcowej, raporty i wyniki walidacji plików GML oraz zestawienia wykonanych kontroli dokumentacji technicznej i baz danych EGiB.

(akta kontroli str. 292-316, 380-384, 386-398)

Starosta wyjaśnił, że etapy i procedura modernizacji ewidencji gruntów i budynków została określona w art. 24a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w związku

z § 55 i § 7 rozporządzenia ewidencji gruntów i budynków. Z tego względu wszystkie prace dotyczące modernizacji ewidencji gruntów i budynków zlecane były wykonawcom zewnętrznym, a nie powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej.

(akta kontroli str. 359-363)

1.1.4. Według stanu na 1 stycznia 2017 r. Starostwo wykonało modernizację 28 (11 252 ha) spośród wszystkich 187 obrębów (15%).

Starosta zapewnił wykwalifikowaną kadrę oraz środki finansowe, dzięki którym utworzono w 2014 r. cyfrowe zbiory danych ewidencji gruntów i budynków stanowiących treść mapy ewidencyjnej. W latach 2018-2021 wykonano modernizację 83 obrębów z uwzględnieniem norm rozporządzenia egib. Wszystkie prace dotyczące modernizacji ewidencji gruntów i budynków zlecane były wykonawcom zewnętrznym. W ramach Starostwa nie powoływano struktur projektowych do prowadzenia cyfryzacji i modernizacji EGiB.

(akta kontroli str. 380-385, 399-404)

1.1.5. Starosta we wszystkich dziewięciu zawartych umowach z przedsiębiorstwami zewnętrznymi przeprowadzającymi modernizację EGiB, wprowadził wymóg przekazywania opracowań geodezyjnych w wersji elektronicznej w formacie GML, zgodnie z pojęciowym modelem danych EGiB określonym w załączniku nr 1a do rozporządzenia egib.

(akta kontroli str. 177, 213)

1.2. Sposób prowadzenia EGiB przez starostę

1.2.1. i 1.2.2. Strategia Rozwoju Powiatu Kraśnickiego na lata 2016-2022 z perspektywą do roku 2025 nie zawierała zapisów dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

W Starostwie nie sporządzono planu przeprowadzenia pełnej modernizacji wszystkich 187 ewidencyjnych obrębów Powiatu.

Pełniąca obowiązki Zastępcy Kierownika Wydziału Geodezji wyjaśniła, że nie sporządzano specjalnych planów modernizacji. Gdy pojawiały się możliwości finansowe wykonywano projekty kompletnej modernizacji ewidencji gruntów i budynków w liczbie uzależnionej od możliwości finansowych. Projekty uzgadniano z WINGiK, ogłaszano przetargi a z wyłonionymi wykonawcami zawierano umowy na modernizację EGiB. Prace odbierano komisyjnie protokołami.

(akta kontroli str. 411, 561-563)

1.2.3. Starosta sukcesywnie w miarę pozyskiwanych środków finansowych, prowadził prace modernizacyjne obrębów ewidencyjnych wchodzących w skład Starostwa. Do 1 stycznia 2013 r. wykonana została częściowa cyfryzacja mapy ewidencyjnej Powiatu, w latach 1996-2013 zmodernizowano 28 obrębów (11 252 ha), z czego cztery w 1998 r. częściowo, tj. bez operatów z założenia ewidencji budynków. Starosta skorzystał z możliwości pozyskania środków finansowych z RPO WL na lata 2007-2013 i zbudował lokalny system teleinformatyczny w celu świadczenia usług geodezyjnych. EWID2007 umożliwiał prowadzenie rejestrów publicznych zawierających zbiory związane z EGiB. Starostwo przystąpiło w 2017 r. do realizowanego w ramach programu RPO WL na lata 2014-2020, projektu „e-Geodezja cyfrowy zasób geodezyjny województwa lubelskiego” i w latach 2018-2021 przeprowadzono modernizację 83 obrębów ewidencyjnych (47 737 ha).

Starosta wyjaśnił, że do pełnej modernizacji wszystkich obrębów ewidencyjnych Starostwa potrzebne są środki finansowe w wysokości około 10 000 000 zł.

(akta kontroli str. 380-385)

Modernizację EGiB wykonywały firmy zewnętrzne, jednak pracownicy Wydziału Geodezji przygotowywali i udostępniali tym firmom cały niezbędny zasób dokumentacji geodezyjnej, w tym m.in. operaty techniczne do tworzenia baz danych. Materiały przekazywano w formie papierowej lub elektronicznej w formatach KCD, GML, SWD w zależności od potrzeb firm wykonujących modernizację.

(akta kontroli str. 561-563)

Do modernizacji wybrano obręby ewidencyjne dla których brak jest kompletnej dokumentacji lub dokumentacja jest w złym stanie technicznym (nieczytelna, niekompletna), a także obręby, gdzie występują największe rozbieżności. Celem modernizacji było uzupełnienie bazy danych ewidencyjnych i modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych prawem. Zakresem modernizacji objęto utworzenie, uzupełnienie lub modyfikację istniejących baz danych dotyczących gruntów, budynków i lokali.

(akta kontroli str. 326)

Działania modernizacyjne dotyczące gruntów obejmowały: modyfikację cyfrowych zbiorów danych dotyczących punktów granicznych, granic obrębów ewidencyjnych oraz granic działek ewidencyjnych, konturów użytków gruntowych oraz konturów klasyfikacyjnych; obliczenie pól powierzchni działek ewidencyjnych; klasoużytków w działkach, których pola powierzchni ulegną zmianie lub które obejmują zmienione użytki gruntowe lub klasy bonitacyjne. Działania te polegały również na uzupełnieniu bazy danych EGiB, dotyczących działek, odpowiednimi wartościami brakujących atrybutów, takimi jak: numer elektronicznej KW, numer rejestru zabytków, Id rejonu statystycznego, informacją, czy działka ewidencyjna objęta jest formą ochrony przyrody, informacją o dokładności reprezentacji pola powierzchni działki ewidencyjnej oraz weryfikacją danych EGiB dotyczących praw do gruntów z danymi Elektronicznej KW, wyeliminowaniu stwierdzonych niezgodności oraz ustaleniu władających gruntami. W ramach działań modernizacyjnych dotyczących budynków wykonywano: utworzenie cyfrowych zbiorów danych dotyczących budynków — geometrycznych i opisowych, utworzenie cyfrowych zbiorów danych dotyczących obiektów trwale związanych z budynkami; uzupełnienie istniejących zbiorów danych dotyczących budynków brakującymi danymi geometrycznymi, uzupełnienie istniejących zbiorów danych dotyczących budynków brakującymi atrybutami.

(akta kontroli str. 197-212)

1.2.4. System kontroli zarządczej, w tym zidentyfikowane przez Wydział Geodezji nie obejmowały spraw związanych z modernizacją EGiB. Uwzględniały natomiast terminową aktualizację danych EGiB, terminowe udzielanie informacji i wydawanie wypisów z rejestru gruntów, budynków i lokali.

Zarządzanie ryzykiem w latach 2017-2021 (do 31 maja) prowadzone było przez Geodetę Powiatowego.

Pełniąc obowiązki Zastępcy Kierownika Wydziału Geodezji wyjaśniła, że analizą ryzyka w latach 2017 – 2021 objęto obszary, w których mogły wystąpić nieprawidłowości związane z zadaniami realizowanymi przez Wydział. Prace dotyczące modernizacji ewidencji gruntów i budynków, jak również przeprowadzona w 2014 r. cyfryzacja mapy zasadniczej i mapy ewidencyjnej, zależały od posiadanych przez Starostwo środków finansowych i były zlecane wykonawcom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 317-326)

1.2.5. Starosta przed przeprowadzeniem działań z zakresu modernizacji i cyfryzacji EGiB w związku z rozpoczęciem projektu „e-Geodezja cyfrowy zasób geodezyjny województwa lubelskiego” realizowanego w ramach RPO WL 2014-2020, opracował projekty dla dziewięciu jednostek ewidencyjnych przewidzianych do modernizacji. Uzgodnione przez WINGiK projekty modernizacji obejmowały 161 obrębów w dziewięciu jednostkach ewidencyjnych. Opracowania powstały w okresie od 24 maja 2016 r. do 25 stycznia 2017 r. i pozwoliły Staroście zawierać od stycznia 2018 r. umowy z firmami wykonującymi prace geodezyjne związane z modernizacją EGiB.

(akta kontroli str. 327, 561-563)

1.2.6. Powiat Kraśnicki w okresie objętym kontrolą i wcześniej nie zawierał porozumień z innymi jednostkami administracji publicznej w celu przeprowadzenia modernizacji, aktualizacji, weryfikacji i cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków na terenie Powiatu.

(akta kontroli str. 384)

1.2.7. Badaniem terminowej aktualizacji danych EGiB objęto 10 losowo wybranych spraw zawartych w Rejestrze Zgłoszeń Zmian modułu TurboEwid. We wszystkich przypadkach stwierdzono, że zmiany były wprowadzane na bieżąco, zgodnie z § 47 ust. 1 rozporządzenia egib, tj. od 2 do 11 dni (lub w dniu wpływu dokumentów). Sprawy dotyczyły transakcji kupna-sprzedaży, ustalenia przebiegu granicy działki, zmiany udziałów, nabycia spadku, aktualizacji użytków. Zgodnie z § 36 i 37 rozporządzenia egib, pomiary geodezyjne prowadzone w celu ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych, pozyskano w wyniku geodezyjnych pomiarów terenowych (atrybuty opisowe ZRD, BPP, STB, RZG dla wszystkich 15 punktów granicznych miały wartość odpowiednio: 1 - geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone ustaleniem przebiegu granic); 1 – błąd położenia punktu granicznego względem osnowy - 0,00-0,10; 3 – kod stabilizacji znak naziemny i 1 - dla granicy działki ewidencyjnej). W procesie aktualizacji danych nie wymagano od wykonawców prac geodezyjnych, żeby opracowania geodezyjne były sporządzone w formacie GML.

Starosta wyjaśnił, że zgodnie z § 35 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹⁴ dane do aktualizacji baz danych zasobu sporządza się w postaci plików w formacie GML, o czym kierownik prac geodezyjnych powinien wiedzieć. Dodał, że § 42 ww. rozporządzenia dopuszcza przekazywanie danych do aktualizacji baz danych zasobu w postaci plików w formacie uzgodnionym z organem prowadzącym zasób.

(akta kontroli str. 347-379)

1.2.8. Starosta nie opracował planów okresowej weryfikacji EGiB i nie weryfikował okresowo wymienionej ewidencji stosownie do przepisu § 54 rozporządzenia egib.

(akta kontroli str. 381, 384)

1.2.9. Starosta przekazywał corocznie Głównemu Geodecie Kraju, za pośrednictwem WINGiK m.in. sprawozdania GUGiK 3.00 o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji. Wykazana w wymienionych sprawozdaniach liczba i powierzchnia zmodernizowanych obrębów była niezgodna ze stanem faktycznym, to jest z zawartymi umowami na przeprowadzenie tych modernizacji.

¹⁴ Dz. U. poz. 1429.

W wierszu dot. „modernizacji ewidencji gruntów i budynków przeprowadzonej w okresie od 1996 r. do 31 grudnia roku sprawozdawczego (stan na: 31 grudnia 2019 r.): liczba porządkowa (lp.) nr 62 - dla terenów wiejskich, wykazano 49 obrębów, a należało wykazać 48, lp. 66 - dla terenów wiejskich, wykazano 49 obrębów, a należało wykazać 46, lp. 68 - dla terenów wiejskich, wykazano 49 obrębów, a należało wykazać 46.

W wierszu dot. „modernizacji ewidencji gruntów i budynków przeprowadzonej w okresie od 1996 r. do 31 grudnia roku sprawozdawczego (stan na 31 grudnia 2020 r.): lp. 62 - dla terenów wiejskich, wykazano 67 obrębów, a należało wykazać 66.

(akta kontroli str. 268-291, 382-392, 405-408)

1.3. Zewnętrzny i wewnętrzny nadzór nad prowadzeniem EGiB w starostwie

1.3.1. W latach 2017-2021 w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB Wydział Geodezji był kontrolowany jeden raz. Celem kontroli, przeprowadzonej przez WINGiK w dniach 8 i 15 listopada 2019 r., było sprawdzenie prawidłowości prowadzenia procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz cyfryzacji dokumentów przekazywanych przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: „PZGiK”). Starosta zadeklarował i podjął działania dotyczące wskazanych przez WINGiK nieprawidłowości, m.in. określono pracownikom zadania realizowane przez Wydział Geodezji zgodnie z zajmowanymi stanowiskami i obowiązującymi przepisami ustawy PgiK, wdrożono e-usługę dotyczącą narad koordynacyjnych, dostosowano narzędzia systemowe do prowadzenia baz danych EGiB, umożliwiając automatyczny proces kontroli jakości bazy danych.

(akta kontroli str. 235-267)

1.3.2. W Starostwie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych dotyczących procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB. Koordynator w Wydziale Kontroli Starostwa Powiatowego w Kraśniku wyjaśnił, że w latach 2017-2021. Wydział nie przeprowadzał kontroli w Wydziale Geodezji.

(akta kontroli str. 230)

1.3.3. Do Starostwa w latach 2017-2021 (I półrocze) nie wpłynęły skargi dotyczące modernizacji (cyfryzacji) EGiB.

(akta kontroli str. 587-599, 602-606)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Po wejściu w życie w 2015 r. przepisów rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie egib¹⁵, w którym rozszerzono wymaganą liczbę atrybutów, Starosta do 1 stycznia 2017 r. nie podjął stosownych działań (zarówno w zakresie planowania jak i realizacji), o których mowa w § 55 pkt 1 i 2 rozporządzenia egib, celem dostosowania wymaganych atrybutów w bazie dla 28 obrębów spośród 187.

(akta kontroli str. 85-196, 292-312, 409-410)

Starosta wyjaśnił, że Zarząd Powiatu prowadził intensywne prace dotyczące utworzenia bazy danych EGiB. Brak pełnej modernizacji EGiB na 31 grudnia 2016 r.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków - Dz. U. poz. 2109.

wynikał z trudnej sytuacji finansowej i braku możliwości sfinansowania tego zadania z budżetu Powiatu.

(akta kontroli str. 600-601)

2. Starosta przekazał w 2019 r. i 2020 r. do Głównego Geodety Kraju sprawozdania GUGiK 3.00, które zawierały nieaktualne dane o stanie modernizacji obrębów w Powiecie.

(akta kontroli str. 268-291, 382-392, 405-408)

3. Sprawozdania GUGiK 3.00 o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji, przekazywane Głównemu Geodecie Kraju w zakresie informacji o mapie wektorowej (poz. 29-32) nie były zgodne ze stanem faktycznym. W ww. sprawozdaniach, sporządzonych na 1 stycznia 2017 r. oraz na 31 grudnia 2017 r., wskazano 10% powierzchni Powiatu o pełnej treści, podczas gdy posiadana przez Starostwo ewidencyjna mapa wektorowa, dla żadnego z 28 obrębów ewidencyjnych, nie spełniała wymogów określonych w § 28 rozporządzenia egib. Sprawozdanie sporządzone na 31 grudnia 2020 r. zawierało zapis o posiadaniu mapy o pełnej treści dla całej powierzchni Powiatu, podczas gdy tylko dla 81 (43,3%) obrębów taka mapa została sporządzona.

Starosta wyjaśnił, że wykaz modernizowanych obrębów nie jest wykonywany automatycznie, a liczba modernizacji w różnych przedziałach czasowych, przyczyniła się do powstałego błędu. Niezgodności wynikają z przeoczenia i błędnych podliczeń matematycznych. Błędy powstałe w sprawozdaniach zostały zgłoszone do GUGiK w dniu 9 września 2021 r. (w trakcie kontroli NIK), korekta danych nastąpi w styczniu 2022 r.

(akta kontroli str. 268-291, 382-392, 405-408)

OCENA CZĄSTKOWA

Według stanu na 1 stycznia 2017 r. Powiat dysponował systemem teleinformatycznym Ewid2007 zapewniającym możliwość przeprowadzenia pełnej informatyzacji EGiB. Starosta nie zrealizował skutecznie działań w zakresie modernizacji EGiB określonych przepisami § 55 pkt 1-2 rozporządzenia egib. Nie sporządzono również planu przeprowadzenia pełnej modernizacji wszystkich 187 ewidencyjnych obrębów Powiatu. Stwierdzone nieprawidłowości wynikały z zaległości powstałych przed okresem objętym kontrolą oraz niewystarczających środków finansowych otrzymywanych przez Powiat z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii. Systematycznie od 2017 r. malała liczba pracowników w Wydziale, w tym również tych z uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii. Od 1 maja 2021 r. pozostawało nieobsadzone stanowisko Geodety Powiatowego, a konkurs ogłoszony na to stanowisko 24 sierpnia 2021 r. nie został rozstrzygnięty¹⁶. Postępujący w ostatnich latach spadek zatrudnienia w Wydziale Geodezji może w ocenie NIK doprowadzić do ograniczenia możliwości wykonywania przez Starostę zadań z zakresu administracji rządowej, określonych w ustawie Pgik.

Starosta pozyskał środki z funduszy UE na pełną modernizację 83 obrębów ewidencyjnych oraz zapewnił funkcjonowanie infrastruktury technicznej niezbędnej do przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji EGiB.

OBSZAR

¹⁶ Nowy konkurs został ogłoszony przez Starostę 24 września 2021 r.

2. Stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB

2.1 Poziom modernizacji i cyfryzacji zasobu EGiB

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Według stanu na 1 stycznia 2017 r. w Powiecie przeprowadzono modernizację¹⁷ 28 (15%) spośród 187 obrębów ewidencyjnych, których baza nie była zgodna z modelem danych, określonych w obowiązujących przepisach rozporządzenia egib, z uwagi na zmianę przepisów (np. brak klasyfikacji wg PKOB). Spośród ww. 28 obrębów – cztery nie spełniało wymagań określonych w § 22 rozporządzenia egib w zakresie niezbędnym do tworzenia od 1 stycznia 2017 r. raportów, o których mowa w § 22 ww. rozporządzenia (brak operatów z założenia ewidencji budynków). Również pozostałe 159 niemodernizowanych obrębów nie spełniało ww. warunków (brak założonych kartotek budynków).

Wg stanu na dzień 1 stycznia 2017 r., Starostwo posiadało mapę ewidencyjną wektorową, która nie spełniała wymogów określonych w § 28 rozporządzenia egib dla żadnego z 28 zmodernizowanych do 2013 r. obrębów ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 305-312, 409-410)

2.1.2. W Starostwie prowadzono EGiB całego powiatu w systemie teleinformatycznym Ewid2007 obejmującym 187 obrębów ewidencyjnych (w tym 17 miejskich i 170 wiejskich). Powierzchnia ewidencyjna na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosiła 100 515 ha, w tym 4 674 ha w obszarze miejskim i 95 841 w obszarze wiejskim. Liczba działek ewidencyjnych wynosiła 172 016, w tym 17 304 w obszarze miejskim i 154 712 w obszarze wiejskim¹⁸.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. spośród 187 obrębów zmodernizowano 111 (59%) obrębów, z czego:

- 83 obręby zostały w pełni zmodernizowane zgodnie z obowiązującym modelem, a utworzone bazy danych tych obrębów pozwalały na tworzenie raportów, o których mowa w § 22 rozporządzenia egib,
- 28 modernizowanych w latach 1996-2013 obrębów wymaga uzupełnienia i dostosowania do modelu danych ewidencji gruntów i budynków,
- 76 obrębów nie było zgodnych z nowym modelem danych EGiB i wymaga pełnej modernizacji w zakresie: sporządzenia kartotek budynków dla budynków nieujętych w ewidencji, pomiaru punktów granicznych po uprzednim ustaleniu ich położenia na gruncie oraz przebiegu działek ewidencyjnych, aktualizacji użytków gruntowych na terenach zabudowanych. Utworzone bazy danych tych obrębów nie pozwalały na tworzenie raportów, o których mowa w § 22 rozporządzenia egib.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. dla 83 obrębów ewidencyjnych utworzono mapy ewidencyjne o pełnej treści¹⁹, dla pozostałych 104 obrębów o niepełnej.

(akta kontroli str. akta kontroli 85-196, 292-312)

Starosta wyjaśnił, że główną przyczyną braku wykonania pełnej modernizacji obrębów ewidencyjnych zgodnie z § 80 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia egib, była niewystarczająca ilość środków finansowych. Dużym problemem są również słabej jakości materiały źródłowe dotyczące danych ewidencji gruntów i budynków.

¹⁷ Modernizację 28 obrębów ewidencyjnych przeprowadzono w latach 1996-2013, w tym 15 obrębów miejskich i 13 wiejskich.

¹⁸ Dane na podstawie zestawień statystycznych z systemu TurboEwid oraz sprawozdań o katastrze nieruchomości i modernizacji GUGiK 3.00.

¹⁹ Posiadały dane opisowe w postaci cyfrowej, dane geometryczne wszystkich przestrzennych obiektów bazy danych ewidencyjnych w postaci wektorowej, kontury użytków gruntowych posiadały oznaczenia zgodne z obowiązującą w przepisach prawa systematyką użytków gruntowych, numeryczny opis granic wszystkich działek ewidencyjnych został dokonany za pomocą zbiorów punktów granicznych, których położenie względem osnowy geodezyjnej 1 klasy zostało określone na podstawie geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych z błędami średnimi nieprzekraczającymi 0,30 m (BPP – od 1 do 2).

Z uwagi na ten stan konieczne jest wykonanie kompleksowej modernizacji. Do tej pory korzystano z unijnych środków finansowych.

(akta kontroli str. 380-385)

Starostwo w związku nowelizacją rozporządzenia egib²⁰ nie przeprowadzało konwersji danych cyfrowych EGiB z formatu SWD do formatu GML, ponieważ 23 grudnia 2013 r. zakończono wdrażanie systemu EWID2007, który umożliwia przekształcenie danych zapisanych w formacie innym niż GML do tego formatu. Dane z bazy danych EGiB były wydawane w formatach GML, KCD, SWD oraz innych wskazanych przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 6-9, 58-84, 207, 342, 412-422, 561-563)

System informatyczny wykorzystywany w Starostwie pozwalał na automatyczną kontrolę jakości bazy danych EGiB w zakresie:

- a) występowania brakujących działek w części opisowej (1972) lub na mapie (1932), dla których brak jest danych opisowych,
- b) występowania budynków z niepełną geometrią, brakujących w części opisowej lub brakujących na mapie liczonych dla każdego obrębu: 1 608 w 39 obrębach,
- c) występowania niestandardowych użytków: OFU, OZU, OZK (751 pozycji),
- d) występowania działek o obszarach niespójności (składających się z więcej niż jednego poligonu) – 176 pozycji,
- e) występowania geometrii działek o znacznych różnicach powierzchni (w części graficznej) w stosunku do powierzchni ewidencyjnej (w części opisowej) – 18 101 pozycji w 166 obrębach,
- f) atrybutów punktów granicznych: ZRD, BPP – brak, wszędzie występują,
- g) zgodności wartości atrybutów z dopuszczalnymi wartościami słownikowymi – w przypadku EGiB atrybuty zgodne z wartościami wskazanymi w rozporządzeniu egib.

(akta kontroli str. 607-608)

Oględziny rejestru EGiB wybranych losowo dziesięciu działek ewidencyjnych (siedmiu z terenów wiejskich i trzech miejskich) pod względem kompletności bazy danych ewidencji gruntów i budynków oraz treści mapy ewidencyjnej wykazały, że w jednym przypadku dane zamieszczone w części opisowej i części kartograficznej były niezgodne, tj. nieprawidłowo oznaczono grunty rolne zabudowane (nieprawidłowy symbol B na mapie, Br w części opisowej), co nie spełniało wymogów § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia egib. Ponadto:

- w pięciu przypadkach dane ewidencyjne działek nie spełniały standardów technicznych w zakresie określenia pola powierzchni i precyzji określenia pola powierzchni – zamiast w hektarach i metrach, wartości te podano w hektarach i arach, niezgodnie z § 62 ust. 3 rozporządzenia²¹,
- punkty graniczne czterech działek nie posiadały informacji o stabilizacji w terenie (atrybut STB=1),
- punkty graniczne trzech działek nie były stabilizowane w terenie (atrybut STB=2),
- błąd średni położenia punktu jednej z działek (atrybut BPP) miał wartość 5, tj. od 1,5 m do 3 m, a dwóch atrybut BPP miał wartość 2, tj. od 0,11 m do 0,30 m,

²⁰ Wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2013 r. poz. 1551) oraz w związku z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 2109).

²¹ Pole powierzchni działek ewidencyjnych określa się w hektarach z precyzją zapisu do 0,0001 ha.

- na działce ewidencyjnej nr 52 trzy budynki (spośród sześciu) nie spełniały standardów technicznych – brakowało informacji o polu powierzchni zabudowy,
- na działce nr 558 – wszystkie pięć budynków nie spełniało wymogów § 63 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia – brak głównej funkcji budynku oraz § 63 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia - brak informacji o klasie budynków wg klasyfikacji PKOB,
- dane ewidencyjne jedynego budynku na działce nr 221/5 nie spełniały wymogów § 63 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia – brak głównej funkcji budynku, § 63 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia – brak informacji o klasie budynków wg klasyfikacji PKOB, brakowało również informacji o polu powierzchni zabudowy,
- na działce ewidencyjnej nr 59 informacje o danych ewidencyjnych wszystkich czterech budynków nie spełniały wymogów § 63 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia – brak głównej funkcji budynku, trzy budynki (spośród czterech) nie spełniały standardów technicznych – brak pomiaru budynku, dwa nie spełniały wymagań § 63 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia - brak informacji o klasie budynków wg klasyfikacji PKOB.

Analiza porównawcza dziesięciu działek ewidencyjnych²² (sześciu niemodernizowanych i modernizowanych w latach 1996-2013 z czterema modernizowanymi w latach 2018-2021), wykazała że dane map ewidencyjnych prowadzonych dla Powiatu uległy istotnej poprawie. Działki modernizowane do 1 stycznia 2017 r. nie spełniały wymogów rozporządzenia w pięciu przypadkach oraz w 11 przypadkach standardów technicznych, natomiast cztery działki modernizowane po 1 stycznia 2017 r. spełniały wszystkie wymogi rozporządzenia, jedynie atrybut BPP jednej z nich miał wartość 2, tj. od 0,11 m do 0,30 m.

(akta kontroli str. 564-567)

2.2. Organizacja funkcjonalności zasobów IT wykorzystywanych w procesach modernizacji, cyfryzacji oraz aktualizacji danych EGiB

2.2.1. Opis systemu informatycznego Ewid2007 z poszczególnymi modułami, infrastruktura techniczna, formaty wymiany danych ewidencyjnych, przyjmowanie zgłoszeń prac geodezyjnych i prac kartograficznych oraz szczegóły ochrony pracy sieci komputerowej i danych opisano w punkcie 1.1.1. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 6-9, 58-213, 342, 561-563)

2.2.2. Starostwo w związku z nowelizacją rozporządzenia egib nie przeprowadziło konwersji danych cyfrowych związanych z EGiB z formatu SWD na GML, ponieważ system Ewid2007 od 2014 r. zapewniał konwersję plików SWD/GML.

2.2.3. W Starostwie udostępnianie materiałów PZGiK, w tym wydawanie wypisów z rejestru gruntów oraz kopii map ewidencyjnych było możliwe drogą tradycyjną (złożenie wniosku w formie papierowej) lub drogą elektroniczną. Wydawane dokumenty (wypisy z rejestru gruntów, kartoteki budynków) posiadały informację generowaną przez Ewid2007 o niespełnianiu wymagań rozporządzenia egib lub standardów technicznych – w przypadkach, gdy te wymagania nie były spełnione.

(akta kontroli str. 6-9, 207, 342)

2.2.4. Starosta nie opracował planów okresowej weryfikacji EGiB i nie weryfikował okresowo wymienionej ewidencji stosownie do przepisu § 54 rozporządzenia egib.

(akta kontroli str. 381, 384)

²² Z terenów wiejskich dziewięć działek i jedna z terenu miejskiego.

2.3. Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB

2.3.1. i 2.3.2. Powiat w latach 2017-2021 (I półrocze) na zadania związane z modernizacją i cyfryzacją EGiB wydatkował (bez środków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń) 9887 tys. zł, w tym: w 2018 r. – 952,5 tys. zł, w 2019 r. – 4763,9 tys. zł, w 2020 r. – 3211,4 tys. zł i w I półroczu 2021 r. – 959,3 tys. zł.

Wynagrodzenia brutto pracowników służby geodezji i kartografii w poszczególnych latach przedstawiały się następująco: 544,5 tys. zł w 2017 r.; 531,1 tys. w 2018 r.; 507,9 tys. zł w 2019 r.; 551,7 tys. zł w 2020 r. i 471,4 tys. zł w I półroczu 2021 r.

Koszty utrzymania systemu informatycznego w badanym okresie wyniosły 150,1 tys. zł. Z tytułu udostępniania materiałów z powiatowego zasobu geodezyjnego Powiat osiągnął dochody w wysokości 3228,4 tys. zł.

Starosta zabezpieczył środki finansowe niezbędne do utworzenia wektorowej mapy ewidencyjnej dla powierzchni całego Powiatu.

(akta kontroli str. 197-212, 292-304, 313, 327, 423, 561-563)

2.3.3. Starosta wyjaśnił, że każda nowelizacja przepisów prawa z zakresu modernizacji i cyfryzacji EGiB wymaga aktualizacji baz danych EGiB, co wiąże się z ponoszeniem przez Powiat kosztów z tym związanych. Dodatkowo ww. zmiany powodują opóźnienia w dostosowaniu baz EGiB do modelu pojęciowego ujętego w przepisach. Zmodernizowane do roku 2013 obręby muszą być na nowo modernizowane, ponieważ nie są zgodne z nowymi przepisami.

(akta kontroli str. 584-585)

W celu zapewnienia zupełności i zgodności danych EGiB z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach, Starosta przystąpił do projekt „e-Geodezja cyfrowy zasób geodezyjny województwa lubelskiego” RPO WL 2014-2020), pozyskane środki finansowe posłużyły do modernizacji 83 obrębów. Ponadto Starosta na bieżąco aktualizował operat ewidencyjny.

(akta kontroli str. 99-196, 346-358)

2.3.4. Do Starostwa wpływały wnioski o udostępnienie danych zgromadzonych w ewidencji gruntów i budynków z takich instytucji jak Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Prokuratura Generalna RP, Wody Polskie. Starostwo przekazywało potrzebne dane w postaci plików w formatach wymaganych przez wnioskodawców: GML, SWD, XLS. Dane przygotowywał i przekazywał administrator pocztą elektroniczną, na nośnikach danych (CD) lub wystawiał w chmurze (brak informacji zwrotnej od wnioskodawców o nieskutecznych zasileniach). Wykorzystywany system Ewid2007 umożliwiał eksport danych graficznych i opisowych w formacie GML i wymianę danych ewidencyjnych w zakresie wymagań wynikających z postanowień §§:44, 45, 47, 51 i 54-57 rozporządzenia egib.

Główny Geodeta Kraju korzysta na bieżąco z danych EGiB Powiatu wystawionych za pomocą usługi WMS²³.

(akta kontroli str. 333-342, 424)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 187 obrębów ewidencyjnych 104 z nich (55,6%) nie było zgodnych z nowym modelem danych ewidencji gruntów. Bazy danych tych obrębów nie pozwalały na tworzenie raportów, o których mowa w § 22 rozporządzenia egib.

²³ <http://krasnicki/webewid.pl/gugik/spus/2.0>

2. Nie utworzono mapy ewidencyjnej dla powierzchni całego Powiatu spełniającej warunki § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia egib.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną braku dostosowania EGiB oraz mapy o pełnej treści dla wszystkich obrębów ewidencyjnych Powiatu, były niewystarczające środki finansowe.

(akta kontroli str. 381-385)

3. Nie zapewniono przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie zgodności z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji do czego zobowiązywał § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia egib.

Starosta wyjaśnił, że weryfikacja danych ewidencyjnych, o której mowa w § 54 rozporządzenia egib, wykonywana jest w czasie analizy wpływających wniosków dotyczących rozbieżności między dokumentacją źródłową, a stanem według bazy prowadzonej w systemie komputerowym. Wykrywane błędy są na bieżąco weryfikowane i aktualizowane poprzez prowadzenie postępowań administracyjnych zakończonych decyzją lub czynnością materialno-techniczną. Z uwagi na zbliżający się termin 2022 r. przeprowadzania weryfikacji danych ewidencyjnych na obszarach już zmodernizowanych sporządzimy plany okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 381, 384)

OCENA CZĄSTKOWA

Stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB Starostwa na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. nie był zgodny z § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia egib. Nie zmodernizowano wszystkich obrębów i nie utworzono mapy ewidencyjnej o pełnej treści dla całej powierzchni Powiatu, głównie z powodu braku własnych środków, gdyż pozyskane środki finansowe UE były niewystarczające. Nie przeprowadzono również okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie zgodności z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji do czego zobowiązywał Starostę § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia egib.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zrealizowanie pełnej modernizacji EGiB w Powiecie Kraśnickim.
2. Sporządzenie korekty danych w sprawozdaniach GUGiK 3.00 za lata 2017-2020 z uwzględnieniem faktycznego stanu modernizacji EGiB wg obowiązujących w tym zakresie wymagań.

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 Lublinie. 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 dni 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.

Lublin, dnia 1 października 2021 r.

Kontroler
Dariusz Barej
Specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
Podpis

.....
Podpis