



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.021.01.2021

Pan
Ernest Iwańczuk
Starosta Średzki
ul. Daszyńskiego 5
63-000 Środa Wielkopolska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/032 – Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Środzie Wielkopolskiej, ul. Daszyńskiego 5, 63-000 Środa Wielkopolska (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ernest Iwańczuk, Starosta Średzki, od 23 listopada 2018 r. ¹ (dalej: Starosta)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie ewidencji gruntów i budynków² przez starostę w sposób zapewniający prowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGİB.2. Zgodność stanu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGİB 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) 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 Poznaniu
Kontroler	Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/88/2021 z 24 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Wcześniej, tj. od 2 października 2015 r. Starostą Średzkim był Marcin Bednarz.

² Dalej: EGİB.

³ Z możliwością wykorzystania dokumentów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli byłoby to niezbędne do przeprowadzenia kontroli; dalej także: kontrolowany okres.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta nie zapewnił w okresie objętym kontrolą przeprowadzenia modernizacji EGiB, w celu uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych dla wszystkich obrębów Powiatu, zgodnie z wymogami kolejnych aktualizacji rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁶. Stan modernizacji EGiB wszystkich obrębów na 30 czerwca 2021 r. nie różnił się od jej stanu na 1 stycznia 2017 r. Starosta nie przeprowadzał również okresowej weryfikacji danych EGiB. Ponadto, w kontrolowanym okresie, mapa ewidencyjna jednego ze 105 obrębów była prowadzona w postaci numerycznej o niepełnej treści, a roczne sprawozdania Starosty za lata 2017-2019 kierowane do marszałka województwa zawierały nierzetelne dane w tym zakresie. Pomimo, że od 2017 r. infrastruktura techniczna i informatyczna umożliwia Staroście realizację wszystkich zadań z zakresu prowadzenia EGiB, a pracownicy realizujący zadania z zakresu geodezji i kartografii posiadali odpowiednie kwalifikacje, to dopiero w kwietniu 2021 r. podjęto działania i przystąpiono do opracowania dokumentacji projektowej, zakończonej w sierpniu br. zawarciem umowy z wykonawcą modernizacji jednego obrębu w tym uzupełnieniem mapy ewidencyjnej do pełnej treści.

Działania Starosty ograniczyły się w ramach EGiB wyłącznie do prowadzenia terminowej aktualizacji danych pochodzących ze zgłoszeń prac geodezyjnych kierowanych do Starostwa. W przypadkach wydawania dokumentów z danymi ewidencyjnymi niespełniającymi obowiązujących wymagań i standardów technicznych Starosta umieszczał na nich stosowną adnotację.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 393 (dalej: rozporządzenie o EGiB) – uchylone z dniem 31 lipca 2021 r. Zastąpione rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

1. Zasoby starostwa służące założeniu i prowadzeniu EGiB.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w starostwie

Starostwo do prowadzenia EGiB korzystało od 2016 r. z oprogramowania GEO-INFO (System Informacji Przestrzennej) w wersji 21.2.0.0. Producentem oprogramowania była firma SYSTHERM INFO Sp. z o.o. Data ostatniej modyfikacji pochodziła z 18 maja 2021 r⁸. System przetwarzał dane dotyczące wszystkich 105 obrębów, obejmujących cały obszar Powiatu, o łącznej powierzchni 62 092 ha.

W okresie objętym kontrolą Powiat na utrzymanie systemu informatycznego przeznaczył łącznie 230,2 tys. zł, z czego na kontynuację subskrypcji dotyczącej modułu EGiB 26,3 tys. zł, świadczenia usług serwisu 32,7 tys. zł oraz utrzymanie aplikacji i portali mapowych 65,4 tys. zł.

Zgodnie z warunkami umowy, producent oprogramowania, przed wejściem w życie zmian przepisów, zamieszczał na stronie internetowej (panelu klienta) pliki do aktualizacji oprogramowania GEO-INFO uwzględniające wprowadzane zmiany stanu prawnego. Aktualizacji dokonywał informatyk Starostwa. System umożliwiał przechowywanie każdego szczegółu mapy jako obiektu, mającego swoją charakterystykę geometryczną oraz zestaw atrybutów opisowych. W jednej bazie danych mógł przechowywać zintegrowane dane geometryczne i opisowe w zakresie pełnej treści mapy wielkoskalowej.

W zależności od rodzaju modułów oprogramowania w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej⁹ zorganizowano 14 stanowisk z modulem GEO-Info Ośrodek (oprogramowanie do prowadzenia rejestru zgłoszeń, wniosków, naliczania opłaty, generowania dokumentów obliczenia opłaty – licencja bez ograniczeń w zakresie liczby użytkowników) oraz z modulem GEO-Info iEGiB (oprogramowanie do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz generowania raportów, wypisów, wyrysów oraz innych raportów z bazy EGiB – licencja z ograniczeniem do 50 użytkowników). Trzy z ww. stanowisk posiadały również moduł GEO-Info Mapa (licencja pozwalająca na wprowadzanie zmian na mapie w pełnym zakresie - wszystkie bazy danych).

Dostęp do Systemu możliwy był poprzez login i hasło, których nadanie wymagało akceptacji Geodety Powiatowego¹⁰ pisemnych wniosków z określeniem zakresu uprawnień do danych zgromadzonych w bazie EGiB – ich przeglądania lub modyfikacji.

(akta kontroli str. 14-15, 281-290, 442)

System umożliwiał Staroście realizację obowiązków wynikających z § 44 pkt 1-2, 6, 8, § 45 ust. 1-2, §47 ust. 1, §50, §51 ust. 3, §54 ust. 1-5, § 55 pkt 1-2, §56 ust. 1-3, §57 ust. 1-4, § 80 ust. 1 pkt 3 oraz Załącznika nr 1 i 1a rozporządzenia EGiB m.in.:

- zapewniał utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi, co potwierdził przegląd dziesięciu aktualizacji danych EGiB. Aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonywano poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych. Jednocześnie można było dokonać aktualizacji rzeczowych praw związanych np. własności lokalu oraz udziału w części wspólnej gruntu na podstawie zawiadomienia sądowego,

⁷ 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.

⁸ Wg stanu na 24 czerwca 2021 r.

⁹ Dalej: PODGiK.

¹⁰ Dalej również: GP.

- umożliwiał archiwizację wycofanych lub zmienionych danych ewidencyjnych, które przechowywane były w historii Systemu. System zapewniał możliwość przeglądania historii obiektu oraz generowania raportów wg stanu na wskazany dzień,

- umożliwiał udostępnianie informacji zawartych w operacie ewidencyjnym w formie: wypisów z rejestrów, kartotek i wykazów tego operatu, wyrysów z mapy ewidencyjnej, kopii dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych operatu ewidencyjnego, plików komputerowych w formacie GML.

System obsługiwał sieć usług dotyczących zbiorów i danych przestrzennych, do których zaliczało się usługi:

- wyszukiwania zbiorów oraz usług danych przestrzennych na podstawie zawartości odpowiadających im metadanych oraz umożliwiający wyświetlanie zawartości metadanych,

- przeglądania, wyświetlania, nawigowania, powiększania i pomniejszania, przesuwania lub nakładania na siebie zobrazowanych zbiorów oraz wyświetlania objaśnień symboli kartograficznych i zawartości metadanych,

- pobierania kopii zbiorów lub ich części oraz, gdy jest to wykonalne, bezpośredni dostęp do tych zbiorów,

- przekształcania zbiorów w celu osiągnięcia interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych.

System umożliwiał również:

- weryfikację danych ewidencyjnych poprzez tworzenie raportów wg zadanego parametru (np. punkt graniczny działki pozyskany do bazy metodą digitalizacji). Poprzez podanie adresu WMS¹¹ pozwalał wyświetlić ortofotomapę umożliwiającą porównanie jej ze stanem ujawnionym w EGiB,

- sporządzanie powiatowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją poprzez generowanie zbiorczych zestawień do formatu Excel,

- uzupełnienie bazy danych ewidencyjnych i utworzenie pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych oraz jej modyfikację. System umożliwiał pracę w trybie zmiany tj. dane wprowadzane do Systemu znajdowały się w buforze modyfikacji w czasie od wprowadzenia ich przez pracownika Starostwa do momentu ostatecznego zatwierdzenia dokumentacji lub uprawomocnienia się aktów prawnych,

- generowanie mapy przeglądowej, w tym map zawierających dane archiwalne,

- wizualizację danych, generowanie wyrysów oraz map w zadanych skalach,

- wgląd zainteresowanym osobom do projektu operatu opisowo-kartograficznego. - wymianę danych między bazami danych ewidencji oraz udostępnianie danych z ewidencji innym systemom informatycznym lub teleinformatycznym, które odbywało się drogą elektroniczną w formacie GML.

Udostępnianie danych z EGiB odbywało się na wniosek składany w formie pisemnej i następnie wprowadzany do Systemu lub drogą elektroniczną poprzez specjalną aplikację. Dostęp do niej można było uzyskać poprzez profil zaufany lub utworzenie konta w ww. aplikacji.

Procesy przyjmowania zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych, prowadzenie rejestru zgłoszonych prac, udostępnianie materiałów z zasobu, naliczanie opłat i sporządzania Dokumentów Obliczenia Opłaty były realizowane w Systemie. Zgłoszenia przyjmowano drogą tradycyjną lub elektronicznie, z czego tym drugim sposobem odbierano 95% wszystkich zgłoszeń. Zgłoszenia takie kierowano poprzez darmowe oprogramowanie GEO-INFO iKERG udostępnione na stronie internetowej Starostwa¹². Po potwierdzeniu zgłoszenia wykonawca otrzymywał dostęp do bazy danych oraz ewentualnie do innej niezbędnej dokumentacji (wynikającej ze zgłoszenia), którą modyfikował w udostępnionym nieodpłatnie oprogramowaniu

¹¹ Web Map Service

¹² <http://www.powiatsredzki.giportal.pl/>.

GEO-INFO Delta LT. Wynik prac geodezyjnych przesyłano również tą drogą w formie pliku lub też przekazywano drogą tradycyjną poprzez pisemne zawiadomienie.

(akta kontroli str. 281-284, 291-332)

W ocenie Geodety Powiatowego, infrastruktura techniczna i informatyczna była odpowiednia do pełnej realizacji zadań w zakresie prowadzenia EGiB w tym do przeprowadzania modernizacji w celu dostosowania jej do obowiązujących przepisów prawa.

(akta kontroli str. 340)

Zadania Starosty w zakresie geodezji i kartografii, o których mowa w art. 7d ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i Kartograficzne¹³, wykonywał Geodeta Powiatowy będący od 2019 r. jednocześnie kierownikiem PODGiK¹⁴. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa¹⁵ do zadań GP należało m.in. prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, przeprowadzanie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, zapewnienie przeprowadzania okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych. Do zadań PODGiK należały z kolei m.in. przyjmowanie i obsługa zgłoszeń prac geodezyjnych, wykonywanie czynności technicznych związanych z budową, aktualizacją i kontrolą baz danych obejmujących zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej dotyczące ewidencji gruntów i budynków, zawiadamianie o zmianach dokonanych w ewidencji gruntów i budynków, weryfikacja zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wynik prac geodezyjnych.

Geodecie Powiatowemu w połowie 2021 r. podlegało pięciu pracowników PODGiK¹⁶ zajmujących się EGiB, z czego czterech zatrudnionych było na stanowisku geodety i jeden w charakterze pomocy administracyjnej. GP oraz jeden z pracowników zatrudnionych na stanowisku geodety legitymowali się wyższym wykształceniem geodezyjnym. W porównaniu do stanu z 1 stycznia 2017 r. liczba zatrudnionych uległa zmniejszeniu o jedną osobę, w tym o dwa etaty: kierownika PODGiK oraz głównego specjalisty¹⁷.

Uprawnienia zawodowe w zakresie geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych oraz w zakresie rozgraniczania i podziałów nieruchomości (gruntów) a także sporządzania dokumentacji do celów prawnych posiadał GP oraz pracownik PODGiK.

Starosta informował Głównego Geodetę Kraju oraz Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego o organizacji służby geodezyjnej i kartograficznej, w tym o zmianach struktury organizacyjnej, zmianach personalnych czy też zmianach danych kontaktowych.

(akta kontroli str. 9-14, 20-21, 112-177, 241-268)

Starosta w okresie objętym kontrolą nie podejmował żadnych działań¹⁸ w zakresie modernizacji EGiB i tym samym nie zawierał umów z wykonawcami opracowań geodezyjnych w tym zakresie o czym szerzej w pkt 1 sekcji stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 2-gim niniejszego wystąpienia.

Prace w zakresie modernizacji EGiB na terenie Powiatu prowadzone były wyłącznie przez Głównego Geodetę Kraju w ramach porozumienia zawartego 15 czerwca 2016 r. ze Starostą w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymywaniu

¹³ Dz. U. z 2020 r., poz. 2052 (dalej: PGiK)

¹⁴ Do 2019 r. Geodeta Powiatowy był jednocześnie Kierownikiem Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, w którego strukturze utworzono referat Gospodarki Nieruchomościami oraz referat PODGiK.

¹⁵ Uchwała Zarządu Powiatu Średzkiego Nr 161/2015 z 31 grudnia 2015 r. ze zm., Uchwała Zarządu Powiatu Średzkiego Nr 31/2019 z 2 stycznia 2019 r. ze zm., Uchwała Zarządu Powiatu Średzkiego Nr 231/2019 z 12 września 2019 r. ze zm., Uchwała Zarządu Powiatu Średzkiego Nr 524/2021 z 19 stycznia 2021 r. ze zm.

¹⁶ Na ogólną liczbę 13 osób.

¹⁷ Geodeta Powiatowy pracował poprzednio na stanowisku głównego specjalisty.

¹⁸ Za wyjątkiem opracowania projektu modernizacji EGiB dla jednego obrębu ewidencyjnego – Nowe Miasto nad Wartą.

zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach¹⁹ i krajowej bazy geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu²⁰. Warunki Porozumienia zakładały sfinansowanie i przeprowadzenie przez Głównego Geodetę Kraju m.in. modernizacji EGiB w 46 obrębach ewidencyjnych Powiatu tj. 18 obrębów z jednostki ewidencyjnej Dominowo, 21 z jednostki Nowe Miasto nad Wartą oraz siedem z obszaru Środa Wielkopolska (teren wiejski). Starosta wytypował obręby, w których aktualność i jakość danych była najniższa. Zgodnie z Porozumieniem, Główny Geodeta Kraju zobowiązany był do wyboru wykonawcy modernizacji w drodze odrębnego zamówienia publicznego. Przedsięwzięcie nie doszło do skutku z uwagi na odstąpienie od umowy przez Głównego Geodetę Kraju z przyczyn leżących po stronie wykonawcy modernizacji.

(akta kontroli str. 20-26, 72-106, 422)

1.2. Sposób prowadzenia EGiB przez starostę.

EGiB wg stanu na 1 stycznia 2017 r. prowadzona była w systemie teleinformatycznym w formie bazy danych w postaci cyfrowej, jednak nie dokonano jej modernizacji i cyfryzacji zgodnie z obowiązującym w rozporządzeniu EGiB modelem danych. W Starostwie nie opracowano planów, harmonogramów czy innych dokumentów strategicznych procesu przeprowadzenia modernizacji EGiB zgodnej z ww. modelem. Jak wyjaśnił Starosta, Powiat przeprowadził modernizację ewidencji w terminach określonych w §80 rozporządzenia EGiB a zmiana wymaganego zakresu danych ewidencyjnych wprowadzona 1 stycznia 2016 r. nie określała ram czasowych do zasilenia rozszerzonego zakresu danych dla obiektów już istniejących w bazie. Natomiast w ramach aktualizacji, nowe lub modyfikowane obiekty, przekazane do PODGiK na podstawie prac geodezyjnych, posiadały już atrybuty odpowiadające obowiązującemu modelowi danych w terminie ich zgłoszenia. Starosta prowadził integrację danych dotyczących budynków oraz terminowo aktualizował obiekty bazy EGiB na podstawie dostępnych dokumentów w trybie modyfikacji obiektów a nie modernizacji EGiB. Integracja danych polegała na łączeniu budynków ujawnionych w części opisowej i graficznej rejestru oraz na uzupełnianiu danych o budynkach na podstawie danych pochodzących z dokumentów zgromadzonych w zasobach PODGiK. W dalszej części wyjaśnień Starosta zwrócił uwagę na częste zmiany stanu prawnego w zakresie wymaganych w EGiB danych wpływające na zasadność opracowania dokumentów planistycznych prowadzenia modernizacji EGiB.

(akta kontroli str. 15, 20-26, 424-425)

Starosta w kwietniu 2021 r. podjął działania związane z opracowaniem projektu modernizacji EGiB dla jednego obrębu ewidencyjnego – Nowe Miasto nad Wartą. Wybrany obręb był jedynym w Powiecie, w którym dane o budynkach pozyskano w wyniku techniki nalotu fotogrametrycznego²¹, która jest mniej dokładna niż pomiar bezpośredni. W ramach projektu przyjęto dostosowanie EGiB obrębu do wszystkich obowiązujących norm i standardów wynikających z rozporządzenia EGiB.

Opracowanie zostało przekazane w czerwcu 2021 r. Wielkopolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, który uzgodnił projekt 28 lipca 2021 r. Następnie Powiat zawarł 23 sierpnia 2021 r. umowę z wyłonionym wykonawcą na wykonanie modernizacji obrębu objętego projektem. Termin realizacji zadania ustalono na 13 grudnia 2021 r. a koszt prac wyniesie 71,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 25-26, 269-280, 443)

¹⁹ Dalej: ZSIN

²⁰ Dalej: Porozumienie

²¹ wykonywanie pomiarów na podstawie zarejestrowanych obrazów

Starosta nie zawierał porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie modernizacji EGiB na obszarze Powiatu, co, jak wyjaśnił, wynikało z braku jednoznacznej podstawy prawnej w ramach określonych zadań i obowiązków organów służby geodezyjnej i kartograficznej

(akta kontroli str. 26)

Przeгляд dziesięciu aktualizacji danych EGiB²² potwierdził, że w ramach aktualizacji wymagano sporządzania opracowań geodezyjnych z uwzględnieniem modelu danych i norm określonych w obowiązujących przepisach. Wszystkie dziesięć aktualizacji wprowadzono do Systemu w terminie do 28 dni od dnia wpływu wniosku. Atrybuty działek były kompletne i zawierały wszystkie wartości wymagane rozporządzeniem EGiB. Automatyczna kontrola jakości bazy danych EGiB nie ujawniła ww. działek wyłącznie w części opisowej bez geometrii.

(akta kontroli str. 282, 291-313, 343, 346)

Starosta nie prowadził okresowej weryfikacji danych EGiB, o której mowa w §54 rozporządzenia EGiB.

(akta kontroli str. 337-338)

W rocznych sprawozdaniach za lata 2017-2020 składanych Głównemu Geodecie Kraju za pośrednictwem Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego Starosta, w części GUGiK 3.00 - Sprawozdanie o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji, informował o niepełnej modernizacji EGiB w zakresie gruntów dla wszystkich 104 obrębów ewidencyjnych położonych na terenie wiejskim oraz o braku modernizacji dla obrębu obejmującego teren miejski. Starosta posiadał mapę ewidencyjną w pełnej postaci numerycznej dla 104 obrębów, natomiast w przypadku obrębu Nowe Miasto nad Wartą o niepełnej treści z uwagi na brak danych dotyczących użytków gruntowych i klas bonitacyjnych. Z ww. sprawozdań wynikało, że w sprawozdaniu sporządzonym za 2020 r. wykazano ww. obręb jako posiadający mapę ewidencyjną o niepełnej treści. Natomiast w sprawozdaniach za lata 2017-2019 wykazano posiadanie mapy ewidencyjnej o pełnej postaci numerycznej dla wszystkich obrębów.

(akta kontroli str. 241-266, 333)

1.3. Zewnętrzny i wewnętrzny nadzór nad prowadzeniem EGiB w starostwie

Wojewoda Wielkopolski, działający przy pomocy Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, w kwietniu 2017 r. przeprowadził kontrolę w zakresie prawidłowości prowadzenia części powiatowej państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W jej wyniku pozytywnie oceniono struktury organizacyjne administracji geodezyjnej i kartograficznej, zapewnienie infrastruktury technicznej, informatycznej i programowej wspomagającej prowadzenie powiatowej części zasobu geodezyjnego i kartograficznego w zakresie obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych oraz przekazywania materiałów i informacji powstałych w wyniku tych prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz prowadzenia baz danych. Pozytywnie oceniono również przyjmowanie zbiorów danych i innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz przyjęte uregulowania wewnętrzne dotyczące trybu i obiegu dokumentacji w zakresie obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych i dalszego przekazywania ich wyniku. Zalecenia pokontrolne dotyczyły m.in. prowadzenia kompletnego rejestru zgłoszeń prac geodezyjnych oraz terminowej aktualizacji baz danych EGiB. Starosta powiadomił Wojewodę Wielkopolskiego o przyjęciu do realizacji wszystkich ww. zaleceń.

(akta kontroli str. 29-71)

²² Z ogólnej liczby 4578 aktualizacji

Pomimo nieprzeprowadzenia od 1 stycznia 2017 r. modernizacji EGiB zgodnej z modelem danych określonym w obowiązujących przepisach, w planach audytu na lata 2016-2021 nie uwzględniano tego obszaru. GP w ramach przedstawianych Staroście planów realizacji celów i zadań (kontrola zarządcza) dopiero w 2020 r. określił cel – konwersja bazy EGiB, dla której oszacował istotność ryzyka na poziomie umiarkowanym. Starosta odstąpił od akceptacji planu zadań i celów na 2020 r. w związku z panującą w kraju epidemią wirusa SARS-CoV-2. W propozycji zadań na 2021 r., GP nie wskazał już na konieczność modernizacji EGiB.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w 2020 r. dokonano poprawy jakości udostępnionych danych ewidencyjnych, którą osiągnięto poprzez modyfikację obiektów i uzupełnienie informacji o budynkach zgromadzonych w EGiB a nie jej modernizację. Natomiast w 2021 r. priorytetowym zadaniem było rozpoczęcie prac związanych z modernizacją szczegółowej osnowy wysokościowej, której niedostosowanie w ustawowym terminie stanowiło zagrożenie dla prawidłowej i zgodnej realizacji układu wysokościowego na obszarze Powiatu. Po rozstrzygnięciu zamówienia publicznego na modernizację osnowy zaoszczędzone środki finansowe przekazano na uruchomienie procedury modernizacji EGiB.

(akta kontroli str.178-240, 336, 340-341)

W okresie objętym kontrolą do Starosty nie wnoszono uwag do danych ujawnionych w projekcie operatu opisowo-kartograficznego w okresie wyłożenia projektu do wzglądu.

(akta kontroli str. 26)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta od 2017 r. do 30 czerwca 2021 r. nie zapewnił przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych EGiB dla 52 obrębów²³. Przed wejściem w życie rozporządzenia EGiB w 2001 r. na obszarze ww. obrębów wykonano trzy odnowienia²⁴ ewidencji gruntów i budynków. Weryfikację, o której mowa w §54 rozporządzenia EGiB, w zakresie zgodności danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji należy przeprowadzać w każdym obrębie co najmniej raz na 10 lat, obejmując nią co najmniej 10% dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę dokonanych zmian w operacie ewidencyjnym. Natomiast weryfikację w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 15 lat, obejmując nią cały obszar obrębu.

Jako przyczyny odstąpienia od przeprowadzenia weryfikacji danych EGiB Starosta wskazał na brak odpowiednich zasobów kadrowych oraz możliwości finansowe Powiatu. Starosta zwrócił również uwagę na ograniczoną celowość prowadzenia weryfikacji, z uwagi na to, że samo prowadzenie EGiB w zintegrowanym systemie teleinformatycznym zapewniało już spójność danych pomiędzy częścią graficzną a opisową operatu ewidencyjnego jak również spójność w zakresie zgodności modyfikowanych danych z obowiązującymi przepisami prawa czy też schematami aplikacyjnymi. Korzystanie ze zintegrowanego systemu do prowadzenia EGiB, w ocenie Starosty, umożliwiało wykonywanie kontroli systemowych po dokonaniu każdej zmiany w rejestrze. Kontrole takie, jak wyjaśnił Starosta, pozwalały sprawdzić spójność i poprawność danych oraz dokonać analizy porównawczej powierzchni

²³ Co stanowiło blisko 50 % wszystkich obrębów Powiatu, tj. obręb Miasta Środa Wielkopolska, 11 obrębów gminy Krzykosy, 18 obrębów gminy Zaniemyśl, oraz 22 z 36 obrębów gminy Środa Wielkopolska (obręby ewidencyjne: Brzeziny, Brzeziny, Dębicz, Dębiczek, Janowo, Januszewo, Jarosławiec, Koszuty, Mączniki, Olszewo, Pławce, Połajezewo, Romanowo, Tadeuszewo, Topola, Trzebisławki, Winna Góra, Ulejno, Zdziechowice, Zielniki, Zmysłowo, Zabikowo).

²⁴ W obecnie stosowanej nomenklaturze były one odpowiednikami projektów modernizacji gruntów i budynków.

obiekty ujawnionej w części opisowej ewidencji z powierzchnią z części graficznej obliczonej analitycznie. W przypadku ujawnienia błędów i niezgodności danych wprowadzanych w trybie aktualizacji, System nie pozwalał na ukończenie zmiany i wyświetlanie nowego stanu w rejestrze. Starosta wskazał ponadto, że w projekcie nowelizacji rozporządzenia EGiB z 7 maja 2021 r. zapisy dotyczące okresowych weryfikacji zostały wykreślone.

(akta kontroli str. 337-338)

2. Sprawozdanie GUGiK-3.00 za 2017 r., 2018 r. oraz 2019 r. o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji zawierało nierzetelne dane w obszarze – Forma części kartograficznej, w której nie wykazano mapy wektorowej o niepełnej treści dla obrębu Nowe Miasto nad Wartą. Zgodnie z § 75 rozporządzenia EGiB, każdego roku starosta sporządza powiatowe zestawienia zbiorcze i przekazuje je właściwemu marszałkowi województwa. W kolejnym okresie sprawozdawczym za 2020 r. Starosta przedstawił już rzetelne dane w tej pozycji. Z wyjaśnień Starosty wynikało, że za sporządzenie sprawozdań za lata 2017-2018 odpowiadał poprzedni Geodeta Powiatowy, który obecnie nie pracuje w strukturach Powiatu i nie jest możliwe podanie przyczyn ujawnionych w toku kontroli rozbieżności ze stanem faktycznym. Natomiast sprawozdanie za 2019 r., co prawda potwierdził nowy GP zatrudniony od października 2019 r., jednak wynikało to z przejęcia zastanego stanu. Dopiero wnikliwe wdrożenie się, wymagające czasu, skutkowało podaniem rzetelnych danych w sprawozdaniu za 2020 r.

(akta kontroli str. 26, 249-266, 333)

OCENA CZĄSTKOWA

Zasoby IT przydzielone i zabezpieczone przez Starostę na potrzeby prowadzenia EGiB były wystarczające i pozwalały na terminowe i rzetelne wykonywanie zadań. Pomimo tego, stan modernizacji w okresie 2017- 2021 (I poł.) nie uległ zmianie i żaden ze 105 obrębów ewidencyjnych Powiatu w zakresie bazy EGiB nie odpowiadał modelowi danych i normom obowiązującym w kontrolowanym okresie. Starosta, w okresie objętym kontrolą, nie prowadził również działań planistycznych w zakresie przeprowadzenia modernizacji EGiB oraz nie zapewnił przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych EGiB dla połowy obrębów. NIK dostrzega podjęcie działań przez Starostę w II kwartale 2021 r. i doprowadzenie do zawarcia, w sierpniu br., umowy z wykonawcą modernizacji jednego obrębu ewidencyjnego Powiatu.

2. Stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB.

2.1. Poziom modernizacji i cyfryzacji zasobu EGiB

Przed wejściem w życie w czerwcu 2001 r. rozporządzenia EGiB, w Powiecie wykonano trzy odnowienia ewidencji gruntów i budynków dla gmin Krzykosy, Zaniemyśl oraz części gminy Środa Wielkopolska obejmującej łącznie 52 obręby. Następnie zrealizowano w 2012 i 2014 r. dwa projekty modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla pozostałych 53 obrębów. Dane EGiB wszystkich obrębów na 1 stycznia 2017 r. wymagały jednak modernizacji w zakresie poprawy jakości danych ewidencyjnych a także dostosowania i konwersji do obowiązującego modelu danych EGiB. Stan bazy EGiB na 30 czerwca 2021 r. nie uległ zmianie w porównaniu do 2017 r. poza bieżącą aktualizacją i modyfikacjami²⁵ danych.

W Starostwie według stanu na 1 stycznia 2017 r. oraz 30 czerwca 2021 r. posiadano mapę ewidencyjną w pełnej postaci numerycznej dla 104 obrębów, mapa ewidencyjna była mapą w formie obiektowej (powiązaną z bazą obiektów) natomiast w przypadku obrębu Nowe Miasto nad Wartą, mapą o niepełnej treści.

Jak wyjaśnił GP, dane wektorowej mapy ewidencyjnej o pełnej treści rozumiano jako

Opis stanu
faktycznego

²⁵ Konwersja bazy – rozdzielenie klasoużytków oraz integracja danych.

dane ujęte w § 28 ust. 1 rozporządzenia EGiB, który zawierał wykaz elementów treści mapy.

Ponadto wg stanu na 1 stycznia 2017 r. w Powiecie:

- zostały skatalogowane dokumenty zgromadzone w formie graficznej,
- zasób EGiB został w pełni przekształcony do postaci cyfrowej.

(akta kontroli str. 15-16, 20-25, 333)

Prowadzona w powiecie baza danych EGiB wg stanu na koniec czerwca 2021 r. dla wszystkich obrębów²⁶ spełniała wymagania w zakresie § 59 (cały); §60 ust. 1 pkt. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10; ust.2 (cały); §61 ust. 2; §62 (cały); §63 ust. 1, 3, 4, 5, 13, 17, 19, 27; 63a; §66; §67; §68; §72; §73; §74 rozporządzenia EGiB, ponadto dla obrębu Środa Wielkopolska (Miasto) w EGiB wprowadzono dane ewidencyjne dotyczące lokali, o których mowa w §70 rozporządzenia EGiB.

(akta kontroli str. 333)

W rejestrze EGiB ujęto 49 720 działek²⁷. Na podstawie badania próby²⁸ pięciu działek ewidencyjnych z terenów wiejskich oraz pięciu z terenów miejskich ustalono, że atrybuty działek były kompletne i zawierały wszystkie wartości wskazane w §60 ust. 1 rozporządzenia EGiB, tj. m.in. identyfikator działki, numeryczny opis granic działki, pole jej powierzchni. Analiza porównawcza danych ujętych w częściach opisowych działek oraz w ich częściach kartograficznych nie wykazała rozbieżności. Pola powierzchni działek ewidencyjnych obliczono za pomocą współrzędnych prostokątnych płaskich i skorygowano o wartość powierzchniowej poprawki odwzorowawczej wynikającej ze zniekształcenia obiektów powierzchniowych prezentowanych na płaszczyźnie odwzorowania w stosunku do tych samych obiektów prezentowanych na powierzchni elipsoidy stanowiącej geodezyjny system odniesienia. Pola wykazano z dokładnością zapisu wynoszącą 0,0001 ha. Błąd średni położenia punktu granicznego względem osnowy geodezyjnej 1 klasy nie przekraczał 10 cm.

(akta kontroli str. 395-418)

Kontrola systemu informatycznego GEO-Info potwierdziła zgodność i kompletność 43 atrybutów z dopuszczalnymi wartościami słownikowymi.

(akta kontroli str. 345, 393-394)

W ramach badania jakości bazy danych EGiB, dokonano w Systemie automatycznej kontroli. Przeprowadzona kontrola w zakresie:

- występowania działek lub budynków ujawnionych wyłącznie w części opisowej bez geometrii ujawniła, że spośród 49 720 działek ujętych w systemie 17 występowało bez geometrii. Natomiast spośród 35 291 budynków 372 nie posiadało geometrii; Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że występowanie działek lub budynków ujawnionych wyłącznie w części opisowej bez geometrii spowodowane jest brakiem możliwości zidentyfikowania działek/budynków ujawnionych w części opisowej z działkami/budynkami ujawnionymi na mapie. Jest to zazwyczaj spowodowane brakiem odpowiedniej dokumentacji jednoznacznie wskazującej działkę/budynek lub znacznymi rozbieżnościami w atrybutach obiektów np. powierzchnia zabudowy budynku ujawniona w części opisowej znacznie odbiega od matematycznej lub wynika to z rozbieżnej funkcji budynku pomiędzy częścią opisową, a graficzną co uniemożliwia ujednoczenie ww. rozbieżności. Rozbieżności powstały w czasach gdy części opisowa i graficzna nie były ze sobą zintegrowane. Obecnie podczas modyfikacji obiektów istniejących lub wprowadzania nowych, System nie dopuszcza

²⁶ Za wyjątkiem obrębu Nowe Miasto n/Warta, który nie zawiera danych ewidencyjnych użytków gruntowych i klas benitacyjnych, o których mowa w §66 rozporządzenia EGiB.

²⁷ Wg stanu na 26 lipca 2021 r.

²⁸ Dobranej losowo: pięć z obrębu miejskiego Środa Wielkopolska oraz pięć z jednostek ewidencyjnych wiejskich: dwie - Środa Wielkopolska (gmina) oraz po jednej z gmin Krzykosy, Dominowo, Zaniemyśl. Działki zostały zmodyfikowane w okresie 2019-2021.

do występowania takich sytuacji, jednak jest pewna grupa obiektów już istniejących, które bez przeprowadzenia modernizacji EGiB, nie ulegną zmianie.

- występowania geometrii działek lub budynków, dla których brak jest danych opisowych ujawniła występowanie 14 działek bez danych opisowych oraz 21 budynków bez takich danych;

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że rozbieżności powstały w okresie kiedy części opisowa i graficzna nie były ze sobą zintegrowane i wynikają z aktualizacji tylko jednej części rejestru (opisowej lub graficznej) bez adekwatnej zmiany informacji o obiekcie w drugiej części rejestru. Obecnie System nie dopuszcza do występowania takich sytuacji.

- występowania niestandardowych użytków (atrybuty: OFU²⁹, OZU³⁰, OZK³¹) wykazała sześć takich użytków, z czego trzy nie posiadały określonej klasy bonitacyjnej, natomiast w przypadku pozostałych trzech występowała sprzeczność pomiędzy sposobem zagospodarowania użytku – tereny mieszkaniowe, a oznaczeniem użytku – grunty orne;

Istnienie niestandardowych użytków związane jest, jak wyjaśnił GP, z występowaniem w bazie danych użytków, które zostały wprowadzone zgodnie z ówczesnie obowiązującym stanem prawnym – obecnie uchylonym. W obowiązującym aktualnie stanie prawnym takie obiekty już nie występują, jednakże w ocenie Geodety Powiatowego, nie wyznaczono jakimi obiektami należy je zastąpić.

- występowania działek o obszarach niespójności (składających się z więcej niż jednego poligonu) - ujawniono 22 takie działki;

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że działki powstały podczas zakładania ewidencji gruntów i budynków. Najprawdopodobniej swoje źródło mają jeszcze w katastrze pruskim, który był rejestrem założonym przed ewidencją gruntów – poprzednikiem ewidencji gruntów i budynków. Podczas zakładania ewidencji gruntów i budynków działki o niespójnym obszarze były niezgodne z przepisami prawa, jednakże w wyjątkowych sytuacjach były tworzone i funkcjonują również aktualnie w rejestrze. Według obecnie obowiązujących przepisów, działki składające się z więcej niż jednego poligonu nie spełniają poprawnej definicji działki. Kontynuując wyjaśnienia GP dodał, że Starosta wykona analizę ww. działek oraz dokona ewentualnych zmian w celu wyeliminowania nieprawidłowości.

- występowania działek o różnicy 33% powierzchni w stosunku do powierzchni ewidencyjnej (z danych opisowych) - ujawniono występowanie 1091 takich działek;

W toku oględzin Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że różnice powierzchni geodezyjnej i ewidencyjnej wynikają z konwersji mapy ewidencyjnej z postaci nonelektronicznej do postaci numerycznej. Określenie numerycznego opisu granic według reguł, które opisano poniżej skutkowało powstaniem powierzchni geodezyjnej (ze współrzędnych) różnej od powierzchni ewidencyjnej, przy jednoczesnym braku podstawy do zmiany powierzchni ewidencyjnej.

Zgodnie z §82 ówczesnie obowiązującego rozporządzenia EGiB³² możliwe było, w określonych przypadkach, tworzenie numerycznego opisu granic za pomocą punktów granicznych, których położenie względem osnowy geodezyjnej 1 klasy wyznaczone zostało na podstawie istniejących materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z błędami średnimi nieprzekraczającymi 3,0 m – w przypadku gdy punkty graniczne należą do działek ewidencyjnych obejmujących

²⁹ Sposób zagospodarowania użytku.

³⁰ Rodzaj użytku.

³¹ Oznaczenie klasy bonitacyjnej.

³² Dz.U. z 2001, nr 38, poz. 454

grunty położone na obszarach wiejskich poza zwartą zabudową³³. Ww. działki zlokalizowane są w zdecydowanej większości na obszarach wiejskich, gdzie błąd określenia współrzędnych punktów granicznych tworzących numeryczny opis granic działek ewidencyjnych (podstawę obliczenia powierzchni geodezyjnej) mógł przyjmować wartość właśnie do 3,0 m.

Zgodnie z §83 rozporządzenia EGiB, do czasu wykonania modernizacji ewidencji zachowują swoją ważność dane ewidencyjne uwidocznione w EGiB prowadzonej przed wejściem w życie tego rozporządzenia.

- całkowitej liczby 184 087 punktów granicznych ujawniła brak źródła danych o położeniu 243 punktów oraz dla 1883 punktów nieokreślenia błędu średniego położenia punktu granicznego względem osnowy geodezyjnej 1 klasy.

Obiekty „punkt graniczny”, jak wyjaśnił GP, były wprowadzane do bazy danych od 1995 r. Dopiero w 2011 r. w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego³⁴ przyjęto, że zgodnie z § 65 pkt 1 lit. a i b ww. rozporządzenia, atrybuty opisowe punktów granicznych składają się na treść dokumentacji zawierającej rezultaty przetwarzania wyników pomiarów obiektów ewidencji gruntów i budynków. Zatem, jak wyjaśnił GP, występowanie obiektów bez atrybutów związane było z faktem wprowadzenia ich do bazy danych w stanie prawnym, w którym określanie ww. atrybutów nie było obowiązkowe.

Ujawnione w Systemie ww. rozbieżności wynikają, jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy, ze zmieniających się na przestrzeni lat stanu prawnego oraz jakości wprowadzania danych pochodzących z opracowań geodezyjnych do baz danych ewidencji gruntów i budynków. Usunięcie nieprawidłowości możliwe będzie, w ocenie GP, przez wykonanie modyfikacji obiektów ewidencji gruntów i budynków w drodze czynności materialno-technicznej, w drodze postępowania administracyjnego w skomplikowanych przypadkach lub podczas wykonywania modernizacji ewidencji gruntów i budynków. GP wskazał, że oszacowanie wartości brakujących atrybutów lub modyfikacja obiektów niespełniających obecnie obowiązujących definicji nie była procesem, który można wykonać automatycznie dla wielu obiektów. W znacznej większości przypadków należy każdy przypadek rozpatrywać oddzielnie w oparciu o analizę archiwalnej dokumentacji geodezyjnej lub innego materiału źródłowego.

(akta kontroli str. 343-392)

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

Starostwo korzystało od 2016 r. z oprogramowania Systemu Informacji Przestrzennej GEO-INFO do prowadzenia EGiB, o czym szerzej w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia. System umożliwiał przekazywanie danych do innych systemów w formacie .gml, .gov, .swde, .shape, .tango. System opierał się o bazę danych SQL, którą zarządzał Microsoft Server 2014.

(akta kontroli str. 15)

W związku z nowelizacją w 2013 r. rozporządzenia EGiB³⁵ wg stanu na 1 stycznia 2017 r. wszystkie dane EGiB uległy transformacji do postaci GML.

(akta kontroli str. 423)

³³ 0,60 m - w przypadku gdy punkty graniczne należą do działek ewidencyjnych położonych na obszarach miast oraz obejmujących grunty zwartej zabudowy na obszarach wiejskich

³⁴ Dz. U. z 2011 r., nr 263, poz. 1572

³⁵ 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).

Bieżąca aktualizacja danych EGiB, zgodnie z §84 rozporządzenia EGiB, przeprowadzana była w sposób zapewniający kompletność, aktualność oraz zgodność modyfikowanych danych z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą przepisami prawa. System informatyczny umożliwiał przeprowadzanie aktualizacji w sposób zapewniający wprowadzenie (uzupełnienie) wszystkich danych wymaganych rozporządzeniem EGiB.

(akta kontroli str. 423)

Dane mapy numerycznej oraz dane określające pola powierzchni działek ewidencyjnych, niespełniające obowiązujących standardów technicznych podlegały systematycznej modyfikacji w ramach bieżącej aktualizacji operatu ewidencyjnego. Starosta, jak wyjaśnił, nie przyjmował do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego nowych danych, które nie zapewniały uzupełnienia wszystkich wymaganych atrybutów oraz nie zawierały pola powierzchni obliczonego zgodnie z wymaganą dokładnością do 1 m², na podstawie punktów granicznych o błędzie położenia nie większym niż 0,3 m.

(akta kontroli str. 423)

Na podstawie analizy pięciu spraw, które wpłynęły do Starostwa w okresie luty-lipiec 2021 r.³⁶, zakończonych wydaniem wypisu z rejestru gruntów ustalono, że Starosta umieszczał, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z §86 rozporządzenia EGiB, odpowiednią adnotację na wydawanych dokumentach zawierających dane ewidencyjne niespełniające wymagań określonych w ww. rozporządzeniu lub w obowiązujących standardach technicznych. Wypisy były wydawane na wniosek właściciela, osoby lub jednostki organizacyjnej władającej gruntami, których dotyczy wnioski. Dokumenty były przeznaczone do dokonywania wpisu w księgach wieczystych.

(akta kontroli str. 423, 427-440)

Dane EGiB modyfikowane i aktualizowane przez Starostę były wprowadzane do EGiB przy użyciu system IT wykorzystywanego w Starostwie. Dane ewidencyjne z bazy EGiB Starosty zasilają inne bazy danych m.in. bazę danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa lub Geoportal³⁷.

(akta kontroli str. 423)

Starosta nie dokonywał zasilenia innych baz danymi zweryfikowanymi okresowo w formacie GML w związku z nieprzeprowadzeniem okresowej weryfikacji danych EGiB, o której mowa w §54 rozporządzenia EGiB.

(akta kontroli str. 337-338)

2.3. Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB

W związku z nieprzeprowadzeniem modernizacji danych EGiB Starosta, w kontrolowanym okresie, nie poniósł żadnych kosztów z tego tytułu. Wydatki w wysokości 2,384 tys. zł w 2017 r. oraz 1,476 tys. zł w 2018 r. dotyczyły utrzymania EGiB w ramach bieżącej aktualizacji danych.

Środki finansowe z zasobów własnych jak i z dotacji celowej Wojewody, jak wskazał Starosta, nie były wystarczające do wykonania pełnej modernizacji EGiB lub dostosowania wszystkich atrybutów obiektów zgromadzonych w bazie EGiB w związku z nowelizacjami stanu prawnego. Kosztochłonność przedsięwzięcia, jak dodał Starosta, oszacowano na podstawie wynagrodzenia za wykonanie analogicznego przedmiotu umowy jaką Główny Geodeta Kraju zawarł w 2017 r.

³⁶ Starosta nie prowadził odrębnego rejestru przedmiotowych spraw. Analizowane wypisy wytypowano spośród przedłożonych przez Starostwo wniosków o udostępnienie danych EGiB, a nie odebranych jeszcze przez wnioskodawcę.

³⁷ www.geoportal.gov.pl

z wykonawcami modernizacji EGiB na terenie Powiatu. Wartość przedmiotu zamówienia ww. umowy wynosiła 1.185 tys. zł. Zatem zgodnie z powyższym, jak wyjaśnił Starosta, przyjęto, że szacunkowy koszt przedsięwzięcia modernizacji wszystkich 105 obrębów wyniosłby około 2.500 tys. zł.

Starosta dodał, że w latach 2017-2020 każdego roku zwracał się do Wojewody Wielkopolskiego o przyznanie dotacji w wysokości 250,0 tys. zł, jednak otrzymywał zdecydowanie mniejsze środki, i tak:

- na rok 2018 otrzymano 133,7 tys. zł.

- na rok 2019 otrzymano 138,4 tys. zł.

- na rok 2020 otrzymano 136,1 tys. zł.

Natomiast na 2021 r. wnioskowano o dotację w wysokości 300 tys. zł a otrzymano 138,7 tys. zł.

Dotację uzyskaną od Wojewody przeznaczono m.in. na przetworzenie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego do postaci dokumentów cyfrowych, utworzenie bazy BDOT500 oraz na wykonanie inwentaryzacji punktów i opracowanie projektu modernizacji szczegółowej osnowy wysokościowej na obszarze Powiatu.

(akta kontroli str. 20-25, 341, 423-424)

Nowelizacje przepisów prawa z zakresu modernizacji EGiB miały, jak wskazał Starosta, istotny wpływ na aktualność danych i ich zgodność z normami i standardami określonymi w kolejno obowiązujących wersjach aktów prawnych. Starosta, jak podkreślił, prowadził przed 2016 r. działania służące częściowej modernizacji EGiB. Jednak, w wyniku nowelizacji przepisów, baza straciła na swojej aktualności (nowe dane) oraz straciła zgodność ze schematami danych. Kontynuując wyjaśnienia Starosta wskazał, że zmiana przepisów nie wpłynęła na jakość najczęściej udostępnianych danych takich jak map, rysów czy wypisów z rejestru. W ocenie Starosty, negatywne skutki zmiany przepisów ujawniły się głównie w zakresie wymiany danych w formie elektronicznej pomiędzy różnym oprogramowaniem lub różnymi systemami danych (niedostosowanie danych do schematów aplikacyjnych lub odwrotnie – niedostosowanie schematów aplikacyjnych do nowych danych).

W uzupełnieniu, GP podał, że z uwagi na dużą liczbę oraz wagę danych zgromadzonych w EGiB należałoby oczekiwać, że wszelkie zmiany stanu prawnego powinny odbywać się „drogą ewolucji a nie rewolucji”. Zdaniem Geodety Powiatowego, modernizacja EGiB przynosi oczekiwane efekty jeżeli jest przeprowadzana przez doświadczonych wykonawców prac geodezyjnych, jednak z uwagi na znaczne koszty z tego tytułu oraz wysoką pracochłonność, powodującą problemy ze znalezieniem tak dużego, dysponującego odpowiednią liczbą sprzętu i pracowników wykonawcy, realizacja modernizacji na terenie całego Powiatu w tym samym okresie była praktycznie niemożliwa. Etapowe wykonanie modernizacji umożliwia również utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności oraz zapewnia właściwą kontrolę postępu i jakości prac sprawowaną przez pracowników Starostwa. Kontynuując GP zwrócił uwagę, że stanowione prawo w zakresie EGiB powinno zapewniać niezmienność w perspektywie długiego okresu czasu sposobu pozyskania, zakresu oraz rodzaju gromadzonych danych ewidencyjnych. W obecnie procedowanej nowelizacji rozporządzenia EGiB, w ocenie Geodety Powiatowego, część niedawno wprowadzonych i wymaganych przez rejestr danych jak formy ochrony przyrody czy informacja o wpisaniu nieruchomości do rejestru zabytków, zostanie usunięta.

(akta kontroli str. 338, 341-342, 424-425)

Wykonawcy prac geodezyjnych przekazywali swoje prace wyłącznie w formie analogowego operatu technicznego a od lipca 2020 r. również w formie operatu elektronicznego podpisanego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Natomiast robocze bazy danych przekazywane były w formie różnicowego pliku wymiany danych w formacie .giv, który był natywnym formatem oprogramowania GEO-Info.

(akta kontroli str. 425, 441)

Główny Geodeta Kraju 24 kwietnia 2020 r. zwrócił się do Starosty z prośbą o przesłanie zbiorów danych EGiB w celu próby zasilenia ZSIN³⁸. Starosta Średzki 29 kwietnia 2020 r. przekazał, zgodnie z wytycznymi Głównego Geodety Kraju pliki inicjalne w formacie .gml za pomocą platformy wymiany danych „dysk gugik”, zasilenia dokonywał Główny Geodeta Kraju. Zgodnie z ww. wytycznymi pliki nie zostały poddane walidacji.

(akta kontroli str. 425)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta, w okresie objętym kontrolą, nie planował i nie przeprowadzał modernizacji ewidencji gruntów i budynków, o której mowa w §55 ust. 1 rozporządzenia EGiB, w celu uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych dla wszystkich 105 obrębów Powiatu, zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia. Aktualna baza EGiB wszystkich obrębów nie spełniała wymagań wynikających z §60 ust. 1 pkt. 5, 8, 11; ust. 2; §61 ust.1; §63 ust. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26; §64; §71 rozporządzenia EGiB, wszystkie obręby za wyjątkiem obrębu Środa Wielkopolska (miasto) nie spełniają wymagań §70 ww. rozporządzenia, ponadto obręb Nowe Miasto nad Wartą nie spełnia wymagań §66 tego rozporządzenia.

Ujawnione wyniki raportów kontroli Systemu wskazują również na potrzebę przeprowadzenia modernizacji bazy EGiB.

W obszernych wyjaśnieniach Starosta wskazał, że modernizację ewidencji gruntów i budynków w trybie uproszczonym, mającym na celu głównie przetworzenie mapy ewidencyjnej do postaci cyfrowej, wykonano przed 2014 r. dostosowując zakres danych oraz metody i jakość ich pozyskiwania do posiadanych środków. Wykonane ówczesne prace stanowiły kompromis pomiędzy jakością otrzymanego produktu a dużym zakresem prac przewidzianych do wykonania (należało wykonać numeryczną mapę ewidencyjną obejmująca teren całego Powiatu). Jak podkreślił Starosta, prace przygotowano, zlecono oraz realizowano w oparciu o dokumentację uzgodnioną z Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Wykonanie ww. modernizacji, szczególnie w zakresie sporządzenia numerycznej mapy ewidencyjnej wypełniło, wg Starosty, jego ówczesne ustawowe zobowiązania w zakresie utrzymania bazy EGiB. W kolejnych latach, jak dodał Starosta, zintensyfikowano działania w innych obszarach (m.in. cyfryzacja dokumentów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym oraz budowa baz GESUT i BDOT500). Skutkowało to brakiem środków finansowych własnych jak i pochodzących z dotacji Wojewody na dalsze podnoszenie jakości bazy EGiB. Po nowelizacji przepisów Starosta, jak wyjaśnił, podjął działania mające na celu pozyskanie środków zewnętrznych na dostosowanie bazy EGiB do obowiązujących przepisów prawa. W ramach zawartego w 2016 r., z Głównym Geodetą Kraju, Porozumienia w zakresie modernizacji EGiB Powiatu skorzystano ze środków finansowych Programu Operacyjnego Cyfrowa Polska – Projekt ZSIN faza II. Projekt realizowany w 2017 r. z powodów niezależnych od Starosty zakończył się

³⁸ Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach.

niepowodzeniem. Wobec powyższego Starosta, kontynuując wyjaśnienia, zwrócił uwagę, że podejmował kolejne kroki mające na celu uzupełnienie i dostosowanie danych do obecnie obowiązujących przepisów. W 2020 r. w drodze modyfikacji obiektów bazy danych ewidencji gruntów i budynków dokonano uzupełnienia i doprowadzenia do zgodności ze schematami aplikacyjnymi danych dotyczących budynków. Ponadto w sierpniu 2021 r. rozpoczęta została pełna modernizacja EGiB w obrębie ewidencyjnym Nowe Miasto nad Wartą. W uzupełnieniu wyjaśnień Starosty, GP podał, że w związku z planowaną nowelizacją rozporządzenia EGiB, Starosta, w 2020 r., wstrzymał działania w zakresie modernizacji EGiB celem uniknięcia szybkiej dezaktualizacji zmodernizowanych danych.

(akta kontroli str. 20-26, 333, 338, 341-392, 422-425)

2. Starosta w okresie objętym kontrolą nie zapewnił opracowania dla obrębu Nowe Miasto nad Wartą mapy ewidencyjnej o pełnej treści. Mapa ewidencyjna ww. obrębu nie zawierała danych, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia EGiB w zakresie oznaczenia użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach poszczególnych konturów oraz numerów tych konturów.

Jak wyjaśnił Starosta, w ramach realizacji projektu modernizacji obrębu Nowe Miasto nad Wartą, wykonawca dokona pomiaru użytków gruntowych oraz przeprowadzi gleboznawczą ich klasyfikację. Dzięki temu mapa ewidencyjna obrębu zostanie uzupełniona o brakującą treść.

(akta kontroli str. 333, 422)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie prowadził działań w zakresie modernizacji EGiB co spowodowało, że ewidencja wg stanu na 1 stycznia 2017 r. jak i na 30 czerwca 2021 r. nie odpowiadała ówczesnie obowiązującemu modelowi danych wynikających z rozporządzenia EGiB. Starosta zapewnił wyłącznie aktualizację EGiB w zakresie wprowadzanych do ewidencji wyników prac geodezyjnych a w przypadkach wydawania dokumentów z danymi ewidencyjnymi niespełniającymi obowiązujących wymagań i standardów technicznych, Starosta umieszczał na nich stosowną adnotację.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga Zdanem NIK, brak podstawowych narzędzi zarządczych takich jak koncepcje czy harmonogramy w zakresie dostosowania EGiB do modelu danych i norm określonych w obowiązujących przepisach prawa oraz jego utrzymania może znacząco utrudniać rzetelne planowanie ww. zadania. Plan w praktyce to zbiór zamierzeń, które mogą i ulegają zmianom w czasie. Doprowadzenie EGiB do obowiązującego modelu danych, z uwagi na wysoki koszt realizacji, tym bardziej wymaga przyjęcia strategii działań rozłożonych w czasie, z uwzględnieniem możliwości finansowych Powiatu a to z uwagi na fakt, iż Powiat, jako jednostka budżetowa, prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o plan dochodów i wydatków.

Wnioski 1. Prowadzenie działań w zakresie pełnego doprowadzenia bazy EGiB wszystkich obrębów Powiatu do obowiązującego modelu danych i standardów.
2. Rzetelne sporządzanie zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją.

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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi i
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 28 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Otworowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis