



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.021.02.2021

Pan  
Zenon Jahns  
Starosta Śremski  
ul. A. Mickiewicza 17  
63-100 Śrem

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Śremie, ul. A. Mickiewicza 17, 63-100 Śremie (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zenon Jahns, od 28 listopada 2014 r. (dalej: Starosta)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie EGiB przez starostę w sposób zapewniający prowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB.</li><li>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.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2021 (I półrocze) <sup>1</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Klaudia Dziamska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/94/2021 z 11 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Z możliwością wykorzystania dokumentów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli byłoby to niezbędne do przeprowadzenia kontroli; dalej także: kontrolowany okres.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Starosta podejmował działania mające na celu cyfryzację i modernizację ewidencji gruntów i budynków (dalej EGiB), jednak działania te były nieskuteczne, gdyż nie zapewniły kompleksowej modernizacji EGiB. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. w pełni zmodernizowano EGiB dla 42 (53%), spośród 79 obrębów geodezyjnych, natomiast 37 obrębów nadal wymaga dostosowania do obowiązujących przepisów prawa. Ze względu na ograniczone środki finansowe przekazywane z budżetu państwa, w 2016 r. Starosta przystąpił do realizacji projektu modernizacji łącznie 35 obrębów w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020. Jednak projekt ten nie został zrealizowany z przyczyn niezależnych od Starostwa, co w ocenie NIK, znacząco wpłynęło na niezrealizowanie w pełni zadania. W latach 2017-2018 Starosta zlecił podmiotowi zewnętrznemu wykonanie modernizacji trzech obrębów, co zostało sfinansowane z dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej.

Stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieprzeprowadzeniu, wymaganej, przepisami obowiązującymi w okresie objętym kontrolą, okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych a także sporządzeniu sprawozdania za 2020 r. o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji niezgodnie z załączonymi do niego objaśnieniami.

Starosta zapewnił odpowiednią infrastrukturę techniczną wraz z oprogramowaniem niezbędnym do modernizacji i cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków. Pracownicy realizujący zadania z zakresu geodezji i kartografii posiadali odpowiednie kwalifikacje. Służba geodezyjna powiatu terminowo i rzetelnie wywiązywała się z zadań dotyczących weryfikacji operatów geodezyjnych i aktualizacji operatów ewidencyjnych. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2021 r. na podstawie wpływających do Ośrodka dokumentów dokonano łącznie 21 656 aktualizacji danych EGiB.

Środki finansowe przeznaczone przez powiat i zasoby kadrowe pozwalały na bieżącą realizację zadań, jednak w ocenie NIK, nie były one wystarczające do przeprowadzenia modernizacji EGiB oraz weryfikacji danych ewidencyjnych.

---

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

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności**

#### **1. Zasoby starostwa służące założeniu i prowadzeniu EGiB.**

Opis stanu faktycznego

##### **1.1. Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w starostwie**

1.1.1 Do prowadzenia Ewidencji Gruntów i Budynków w Starostwie wykorzystuje się system informatyczny Geo-Info<sup>5</sup>, dla terenu całego powiatu tj. 79 obrębów (trzy miejskie i 76 wiejskich) o łącznej powierzchni 57143 ha ewidencyjnych. W systemie informatycznym przetwarzanych jest 42 kompletnych obrębów obejmujący powierzchnię 29.184 ha.

(akta kontroli str. 141)

W okresie objętym kontrolą zapewniono stałą i systematyczną, płatną usługę serwisu producenta<sup>6</sup>, w tym prowadzenie nadzoru informatycznego nad systemem, jego aktualizację oraz konsultacje i bieżące szkolenia w zakresie zmian w systemie. Z tego tytułu poniesiono następujące koszty: w 2017 r. – 24.231,00 zł, w 2018 r. – 47.785,50 zł, w 2019 r. – 46.125,00 zł, w 2020 r. – 48.892,50 zł. Wartość umowy obowiązującej w 2021 r. wynosi 52.459,50 zł.

(akta kontroli str. 143-203, 205)

Na stronie internetowej powiatu<sup>7</sup> udostępniono bezpośredni dostęp do usług Systemu Informacji Przestrzennej Geo-Info<sup>7</sup>. Na system składają się: moduł Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB) służący do obsługi baz danych oraz moduł Mapa służący między innymi do wizualizacji danych zawartych w zbiorach danych bazy ewidencji gruntów i budynków w postaci mapy ewidencyjnej. W ramach systemu dostępne były następujące e-usługi Geo-Info: i.Wniosek, i.Komornik, i.EGiB, i.Kerg, i.Rzeczoznawca, i.Narady, i.Projektant oraz Delta. Osoby zainteresowane materiałami z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub wypisem albo wrysem z ewidencji gruntów i budynków mogły złożyć wniosek elektronicznie poprzez moduł i.Wniosek. Dostęp można było uzyskać poprzez profil zaufany lub poprzez zarejestrowanie się w aplikacji. W okresie od 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2021 r. z wykorzystaniem tej aplikacji złożono 16 spośród 2 508 wniosków. Po pozytywnej weryfikacji odpowiednie materiały były przygotowywane i po opłaceniu udostępniane wnioskodawcy. W systemie generowano zamówienie na dokumenty sporządzane w formacie GML. W podobny sposób udostępniano informacje dostępne w EGiB komornikom i rzeczoznawcom poprzez odpowiednie dedykowane im moduły. Interesariusze w celu udostępnienia danych z EGiB mieli także możliwość złożenia stosownego wniosku w formie papierowej w kancelarii Starostwa, który następnie wprowadzany był do systemu.

Moduł Geo-Info i.Kerg pozwala na pełną obsługę procesu przyjmowania zgłoszeń prac geodezyjnych i prac kartograficznych, prowadzenia rejestru zgłoszeń prac, udostępniania materiałów i informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego, naliczania opłat i sporządzania Dokumentów Obliczenia Opłaty. Dane zawarte w EGiB udostępniane były wykonawcom prac geodezyjnych po przydzieleniu loginu i hasła oraz zawarciu umowy dotyczącej zgłoszenia prac geodezyjnych

<sup>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Producent Systherm Info Sp. z o.o. Poznań, wersja 21.2.2.0

<sup>6</sup> Umowa nr GN.1333.1.2017 z 30 stycznia 2017 r., GN.1333.1.2018 z 22 stycznia 2018 r., GN.1333.1.2019 z 25 stycznia 2019 r., GN.1333.1.2019 z 7 lutego 2020 r., GN.1333.1.2021 z 1 lutego 2021 r.

<sup>7</sup> powiatsremski.giportal.pl

i kartograficznych oraz dostępu do danych powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego. W latach 2018-2021 (do czerwca) z wykonawcami prac geodezyjnych odpowiednio zawarto: 26, 20, 27 i 26 umów o dostęp do danych powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego. Również w przypadku zlecenia wykonawcom zewnętrznym prac modernizacyjnych EGiB w ten sposób udostępniano korzystanie z systemu Geo-Info. Pomocny jest do tego moduł Delta, który pozwala wykonawcy prac geodezyjnych na przygotowanie zbiorów danych w formacie giv, który jest kompatybilny z systemem wykorzystywanym w Starostwie bez potrzeby konwertowania plików. W 2020 r. za pomocą aplikacji Geo-Info i.Kerg zgłoszono 1 675 (82%) prac geodezyjnych spośród 2 043. W tym okresie przekazano 27 (1,4%) operatów elektronicznych z wykonanych prac spośród 1 962 wszystkich operatów. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r. za pomocą aplikacji Geo-Info i.KERG zgłoszono 926 prac geodezyjnych spośród 1 118 zgłoszeń, co stanowi 83%. W tym okresie złożono 995 operatów prac geodezyjnych, w tym w postaci elektronicznej 162, co stanowi 16%.

(akta kontroli str. 502,560-564, 578-579)

System informatyczny Starostwa (el-Dok) nie jest zintegrowany z systemem Geo-Info służącym do prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Proces przyjmowania zgłoszeń prac geodezyjnych i prac kartograficznych, udostępniania materiałów i informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego był rejestrowany podwójnie. Wnioski i zgłoszenia składane w wersji papierowej w kancelarii Starostwa rejestrowane były w systemie el-DOK jako korespondencja przychodząca, a następnie dekretowane na Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, gdzie były ponownie rejestrowane i obsługiwane w systemie Geo-Info (moduł Ośrodek). Zgłoszenia i wnioski składane za pomocą usługi i.Wniosek rejestrowane są w systemie el-DOK a następnie wracają do Ośrodka gdzie są obsługiwane. Zdaniem Geodety Powiatowego sytuacja taka jest kłopotliwa i dlatego prowadzone są rozmowy z producentami tych systemów w celu ich integracji. Ustalenia NIK wykazały, że przyjęte rozwiązania były wystarczające do terminowego i rzetelnego realizowania zadań przez Starostę w zakresie udostępniania informacji z EGiB i weryfikowania wyników zgłoszonych prac geodezyjnych<sup>8</sup>. Kopie zbiorów danych lub innych materiałów z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, o których mowa w art. 20 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>9</sup> (ustawa pgik), udostępniano w terminie określonym przez dyspozycję art. 12 ust. 3 ustawa pgik. Geodeta Powiatowy weryfikował wyniki zgłoszonych prac geodezyjnych w terminach określonym w art. 12b ust. 1a ustawy pgik.

(akta kontroli str. 576, 579)

1.1.2. W zakresie geodezji, kartografii i katastru zadania Starosty, o których mowa w art. 7d pgik, realizował Geodeta Powiatowy przy pomocy Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej<sup>10</sup>. Do zadań Ośrodka należało, między innymi: prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zakładanie osnów szczegółowych, ochrona znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych, prowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków na obszarze poszczególnych obrębów, prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia operatu opisowo-kartograficznego, wydawanie wyrysów

<sup>8</sup> do kontroli wylosowano po 5 spraw z lat 2017-2021 (do 30 czerwca) dotyczących terminowości udostępniania materiałów, weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych oraz sporządzania wypisów i wyrysów z EGiB

<sup>9</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.

<sup>10</sup> Uchwała nr 45/352/2015 Zarządu Powiatu w Śremie z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Śremie, uchwały zmieniające nr 159/1290/2018 z 12 czerwca 2018 r. i nr 161/1304/2018

z mapy ewidencji gruntów i wypisów z rejestru gruntów i budynków, sporządzanie gminnych i powiatowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków, przeprowadzenie okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych oraz sporządzanie sprawozdań z zakresu geodezji i kartografii.

(akta kontroli str. 27-28,33 )

Geodeta Powiatowy posiadał wymagane kwalifikacje zawodowe określone w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni<sup>11</sup>. Geodeta Powiatowy bezpośrednio podlegał Staroście.

Według stanu na 1 stycznia 2017 r. poza Geodetą Powiatowym w Ośrodku zatrudnionych było 12 osób<sup>12</sup>, spośród których pięć posiadało wykształcenie wyższe geodezyjne, trzy inne wyższe, trzy średnie geodezyjne i dwie średnie inne wykształcenie. Sprawami związanymi z wpisywaniem materiałów do zasobu EGiB zajmowały się cztery osoby, pięć przetwarzaniem materiałów do postaci elektronicznej oraz sześć zajmowało się udostępnianiem danych z operatu ewidencyjnego w formie plików komputerowych sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem. Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii do wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych oraz do rozgraniczania i podziałów nieruchomości (gruntów), sporządzania dokumentacji do celów prawnych posiadało czterech pracowników Starostwa.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. zatrudnienie w służbie geodezyjnej powiatu uległo zmniejszeniu o jeden etat tj. do 12 osób<sup>13</sup>, łącznie z Geodetą Powiatowym. Spośród pracowników Ośrodka pięć posiadało wykształcenie wyższe geodezyjne, trzy wyższe inne i po dwie osoby średnie geodezyjne i inne średnie. Sprawami związanymi z wpisywaniem materiałów do zasobu EGiB zajmowało się czterech pracowników, sześciu - przetwarzaniem materiałów zasobu do postaci elektronicznej oraz dziewięciu udostępnianiem danych z operatu ewidencyjnego w formie plików komputerowych sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem. Dwóch pracowników Starostwa posiadało uprawnienia zawodowe do wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych oraz do rozgraniczania i podziałów nieruchomości (gruntów), sporządzania dokumentacji do celów prawnych.

(akta kontroli str. 91-140)

W marcu 2021 r. Geodeta Powiatowy, informował Głównego Geodetę Kraju o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej w powiecie w ankiecie dotyczącej liczby etatów pracowników realizujących zadania z zakresu geodezji i kartografii.

(akta kontroli str. 83-88)

1.1.3. W ramach struktury powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej wykonywano bieżącą aktualizację bazy EGiB na podstawie wpływających do Starostwa dokumentów, a prace dotyczące modernizacji były zlecane podmiotom zewnętrznym. Geodeta Powiatowy był odpowiedzialny za wybór wykonawcy stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup>, nadzór nad modernizacją ewidencji, odbiór wykonanych prac a także wspólnie z wykonawcami rozstrzygał przyjęcie lub odrzucenie uwag wnoszonych

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2498

<sup>12</sup> Dwie osoby przebywały na urlopie rodzicielskim, jedna w terminie 25.08.2016 r. – 5.04.2017 r. i druga 1.10.2016 – 30.09.2017 r.

<sup>13</sup> Dwie złożyły wypowiedzenie upływające z dniem 31.08.2021 r. i 30.09.2021 r. Jedna osoba przebywa na urlopie macierzyńskim i wychowawczym do 1 lutego 2022 r.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 oraz Dz.U. z 2018 r. poz. 1986

przez właścicieli nieruchomości do projektu operatu opisowo-kartograficznego. Prace modernizacyjne EGiB wykonane na zlecenie Starostwa opisano w podobszarze 1.2.3 Sposób prowadzenia EGiB przez starostę.

(akta kontroli str. 45-55, 95, 99, 211-224, 258-270, 576, 580)

1.1.4 W opinii Geodety Powiatowego zasoby kadrowe są wystarczające i pozwalają na bieżącą aktualizację bazy EGiB, a wszelkie prace związane z modernizacją muszą być zlecane wykonawcom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 582, 587)

1.1.5 W latach 2017-2018 zawarto dwie umowy na wykonanie prac geodezyjno-kartograficznych związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków. W obu umowach dopuszczono zasilenie bazy danych ewidencji gruntów i budynków ewidencyjnych poprzez import pliku giv, a nie GML, o którym mowa w § 51 ust. 3 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>15</sup>. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że uaktualnienie odbywa się na zasadzie plików różnicowych, zawierających zmiany danych wyeksportowanej uprzednio bazy danych z EGiB w formacie uzgodnionym z zleceniodawcą tj. w formacie giv. Taka wymiana danych zapewnia pełną kompatybilność i spójność roboczej bazy danych zrealizowanej przez wykonawców z macierzystą bazą danych EGiB. Stwierdził także, że stosowany w Starostwie program do prowadzenia EGiB umożliwia wymianę danych ewidencyjnych oraz udostępnianie w postaci dokumentów elektronicznych zapisanych w formacie GML, zgodnie z schematem, o którym mowa w § 51 ust. 3 i zawartym w załączniku nr 4a rozporządzenia w sprawie EGiB Ponadto zgodnie z § 71 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>16</sup>, w skład operatu technicznego wchodzi pliki danych wygenerowane z roboczej bazy danych, zapisane na nośniku informatycznym zgodnie z schematem GML lub zapisane w formacie uzgodnionym między wykonawcą a organem prowadzącym PZGiK.

(akta kontroli str. 225-249, 271-291, 580, 587, 589)

## **1.2. Sposób prowadzenia EGiB przez starostę.**

1.2.1 Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. Starosta prowadził bazę danych w jedynym systemie informatycznym Geo-Info7 (część opisowa Geo-Info EGiB a część kartograficzna Geo-Info Mapa). Starosta, według stanu na ten dzień, dysponował cyfrową (numeryczną) mapą ewidencyjną o pełnej treści dotyczącej działek ewidencyjnych, klas i rodzajów użytków gruntowych, budynków dla całego obszaru powiatu śremskiego. Mapa ta spełnia wymagania określone w § 28 rozporządzenia w sprawie EGiB. Jednak, jak podał Geodeta Powiatowy, 37 obrębów ewidencyjnych wymaga przeprowadzenia ich modernizacji w celu podniesienia dokładności wyznaczenia punktów granicznych oraz kompleksowego zebrania danych dotyczących budynków i lokali. Podał również, że zgodnie z § 83 rozporządzenia w sprawie EGiB, dane ewidencyjne uwidocznione w ewidencji prowadzonej przed wejściem w życie rozporządzenia zachowują swoją ważność do czasu wykonania modernizacji.

(akta kontroli str. 141, 591, 679, 683)

<sup>15</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 393 t.j. (dalej: rozporządzenie w sprawie EGiB)

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 263, poz. 1572 uchylone z dniem 22 sierpnia 2020 r.

1.2.2 Starosta nie opracował dokumentacji dotyczącej procesu planowania i przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji EGiB w systemie teleinformatycznym. Wicestarosta wyjaśnił, że prace te odbywają się sukcesywnie w miarę posiadanych środków finansowych.

W czerwcu 2016 r. dokonano konwersji baz danych do aktualnego modelu pojęciowego określonego w przepisach szczegółowych. Według informacji przekazanych przez Geodetę Powiatowego analiza posiadanych zasobów zakładająca transformację zasobów informacyjnych EGiB do postaci danych cyfrowych (o wymaganej treści) dla całego powiatu nie była wykonywana. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że było to spowodowane niewystarczającymi zasobami kadrowymi Starostwa, które pozwalają tylko na bieżącą aktualizację bazy EGiB, dlatego wszelkie prace związane z modyfikacją, modernizacją istniejących danych do wymagań określonych w przepisach prawa muszą być zlecane wykonawcom zewnętrznym. Dodał, że wykonanie modernizacji dostosowującej dane EGiB do aktualnie obowiązujących przepisów prawa jednocześnie na terenie całego powiatu jest praktycznie niemożliwe ze względu na znaczne koszty oraz jej pracochłonność.

(akta kontroli str. 677-678, 577, 582)

1.2.3 Starosta zawarł dnia 15 czerwca 2016 r. z Głównym Geodetą Kraju porozumienie w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 dotyczące modernizacji EGiB dla 17 obrębów gminy Dolsk i 18 obrębów gminy Książ Wielkopolski. Informację o odstąpieniu od przedmiotowej umowy Głównego Geodetę Kraju z przyczyn leżących po stronie wykonawcy modernizacji, podjęto w dniu 19 września 2018 r. Dane z tych projektów nie zostały przekazane przez Głównego Geodetę Kraju do zasilenia bazy danych EGiB prowadzonej przez Starostę.

Starosta z środków pochodzących z dotacji wojewody na realizację zadań z zakresu administracji rządowej sfinansował<sup>17</sup> między innymi modernizację dwóch obrębów Grzybno i Szoldry w 2017 r. i jednego obrębu Łówiec w 2018 r. oraz inwentaryzację punktów szczegółowej poziomej osnowy geodezyjnej w 2017 r.

(akta kontroli str. 205-211, 255-249, 252-258, 271-291, 299-346, 576-577, 580-581)

1.2.4 Geodeta Powiatowy i Starosta nie zidentyfikowali ryzyka związanego z niezapewnieniem modernizacji i cyfryzacji EGiB zgodnej z obowiązującym modelem danych i według norm określonych w obowiązujących przepisach. W okresie objętym kontrolą w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami zidentyfikowano i zarządzano ryzykiem dotyczącym zadań w zakresie wydawania decyzji, udostępniania zasobu geodezyjno-kartograficznego i rozliczaniem zgłoszonych prac geodezyjnych. Starosta stwierdził, że porozumienie z Głównym Geodetą Kraju na mocy, którego miała być wykonana modernizacja obrębów gminy Dolsk (17) i Książ Wielkopolski (18) oraz konwersja i aktualizacja pozostałych nieobjętych modernizacją obrębów, nie skutkowało ryzykiem związanym z niezapewnieniem pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB zgodnej z obowiązującym modelem danych i według norm określonych w obowiązujących przepisach. Wicestarosta wyjaśnił, że po podjęciu informacji o odstąpieniu od umowy przez Głównego Geodetę Kraju w dniu 19 września 2018 r. nie identyfikowano tego ryzyka, ponieważ skupiono się na bieżącej i terminowej realizacji zadań związanych z aktualizacją EGiB na podstawie wpływających do Starostwa dokumentów, bieżącej obsłudze wykonawców geodezyjnych realizujących prace geodezyjne i kartograficzne.

---

<sup>17</sup> umowa z Grzegorzem Nickel prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą Sango Grzegorz Nickle, z dnia 14 czerwca 2017 r. i 23 maja 2018 r.



(akta kontroli str. 450-477, 673-675, 677-678)

1.2.5 Geodeta Powiatowy stwierdził, że kryterium przy typowaniu modernizowanych obszarów był brak założonych kartotek dotyczących budynków i lokali oraz stopień dokładności cyfrowej/numerycznej mapy przetworzonej z materiałów archiwalnych. Ponadto dodał, że do utworzenia pełnego zakresu zbioru danych ewidencyjnych dla całego powiatu zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie EGiB, wymagane jest wykonanie modernizacji na obrębach położonych w gminach: Dolsk (17 obrębów), Książ Wielkopolski (18) i Brodnica (2). Do dnia 30 czerwca 2021 r. nie zmodernizowano 37 obrębów.

(akta kontroli str. 577, 582)

1.2.6 Starosta nie zawierał porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego obejmujących m.in. EGiB.

(akta kontroli str. 577, 582)

1.2.7 W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2021 r. na podstawie spływających do Ośrodka dokumentów dokonano łącznie 21 656 aktualizacji danych EGiB. Spośród 10 objętych kontrolą aktualizacji działek ewidencyjnych, w ośmiu przypadkach dokonano ich na podstawie operatów geodezyjnych, w tym: jeden operat techniczny z wykonania pracy geodezyjnej złożono w formie PDF wraz z bazą danych w formacie giv, siedem operatów złożono w formie papierowej wraz z plikiem bazy danych w formacie giv przesłanych pocztą elektroniczną oraz dwie aktualizacje wykonano na podstawie zawiadomień i decyzji innych organów. Kontrola tych dziesięciu aktualizacji działek wykazała, że zgodnie z § 43 i 45 rozporządzenia w sprawie EGiB, aktualizacji dokonywano na podstawie dokumentacji tj. opracowań geodezyjnych sporządzonych z uwzględnieniem modelu danych i norm określonych w obowiązujących przepisach, co zapewniło utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności. Pracownicy Ośrodka zgodnie z § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB zmiany w ewidencji nanosili w terminie od 1 do 30 dni.

Dane geometryczne i opisowe EGiB dotyczące całego powiatu zostały przekazane do centralnego repozytorium ZISN, zgodnie z pismem Głównego Geodety Kraju dnia 23 kwietnia 2020 r.<sup>18</sup> w formacie SWDE.

(akta kontroli str. 500-558, 566, 587-588, 591, 633)

1.2.8 W okresie objętym kontrolą nie prowadzono okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych, do której Starosta był zobowiązany na podstawie § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB, o czym szerzej w części stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 577, 582)

1.2.9 Starosta, co roku przekazywał Głównemu Geodecie Kraju, za pośrednictwem Wojewódzkiego Wielkopolskiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego sprawozdania z działalności i o stanie cyfryzacji EGiB. W sprawozdaniach wykazano liczbę i powierzchnię obrębów, które zostały w pełni zmodernizowane z uwzględnieniem norm i standardów określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie EGiB. W sprawozdaniach wykazano, że według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. spośród 79 obrębów powiatu w pełni zmodernizowano 41 obrębów (38 nie zmodernizowano). W latach 2018-2020 wykazano w pełni zmodernizowane 42 obręby (37 nie spełniało wymagań określonych w przepisach prawa).

---

<sup>18</sup> Nr KN-IRP.071.67.2020.AS

(akta kontroli str. 348-364, 376-385, 395-409, 418-439)

### **1.3. Zewnętrzny i wewnętrzny nadzór nad prowadzeniem EGiB w starostwie**

1.3.1 Wojewoda Wielkopolski w 2019 r. przeprowadził kontrolę w zakresie cyfryzacji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz automatyzacji jego funkcjonowania w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 maja 2019 r. Pozytywnie zostały ocenione między innymi takie zagadnienia jak: dostosowanie architektury prowadzonych baz danych do modeli pojęciowych określonych w przepisach szczegółowych, wydanych na podstawie przepisów prawa geodezyjnego zapewnienia infrastruktury (technicznej, informatycznej oraz programowej) wykorzystywanej do prowadzenia powiatowej bazy danych, platformy e-usług- oprogramowania niezbędnego do uruchomienia, wdrożenia oraz świadczenia e-usług, utworzenia i obsługi e-usług wspomagających realizację zadań, o których mowa w art. 7d pkt 1 i 2 ustawy pgik. Pozytywnie z uchybieniami oceniono między innymi cyfryzację dokumentów (bieżących i archiwalnych) państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Starosta o wykonaniu zaleceń pokontrolnych poinformował pismem z dnia 19 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 57-71)

1.3.2 W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano audytu i kontroli wewnętrznej w Wydziale.

(akta kontroli str. 56)

1.3.3 W kontrolowanym okresie nie wpłynęły skargi ze strony interesariuszy lub właścicieli działek na działania dotyczące modernizacji i cyfryzacji EGiB.

(akta kontroli str. 73-81)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie prowadził okresowej weryfikacji danych EGiB, do czego był zobowiązany zgodnie z § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Geodeta Powiatowy wskazał na brak odpowiednich zasobów kadrowych oraz możliwości finansowych Powiatu. Geodeta dodał, że EGiB prowadzona jest w zintegrowanym systemie informatycznym zapewniającym spójność danych pomiędzy częścią opisową a graficzną. Dalej stwierdził, że ewidencja podlega modyfikacji na podstawie dostępnych materiałów takich jak decyzje administracyjne, postanowienia sądowe, akty notarialne, operaty techniczne powstałe w wyniku prac geodezyjnych, w trybie zmiany, podczas której obiekty modyfikowane nie są usuwane z systemu lecz przechodzą do historii. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że system informatyczny wyposażony jest w kontrole systemowe pozwalające na sprawdzenie spójności i poprawności danych, a w przypadku występowania błędów system nie pozwoli zakończyć zmiany i ujawnienie błędnego stanu.

(akta kontroli str. 577, 582 )

2. W Sprawozdaniu o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji (GUGiK 3.00) według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. błędnie wykazano opracowanie mapy wektorowej o pełnej treści dla obszaru całego powiatu. Według objaśnienia do formularza GUGiK-3.00 w wierszu oznaczonym liczbą porządkową 29, 30 powinny być wykazane powierzchnie obrębów spełniające między innymi wymóg dotyczący numerycznego opisu granic wszystkich działek ewidencyjnych dokonany za pomocą zbiorów punktów granicznych, których położenie względem osnowy geodezyjnej 1 klasy zostało określone na podstawie geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych z błędami średnimi nieprzekraczającymi 0,3 m. W tym samym sprawozdaniu

w wierszu o nazwie informacje dotyczące jakości danych określających położenie punktów granicznych (liczba porządkowa 56), wykazano powierzchnię gruntów, dla których brak jest danych określających położenie punktów granicznych z minimalną dokładnością określoną w § 82 rozporządzenia w sprawie EGiB, co determinuje, że powierzchnię tą należy wykazać w wierszu o liczbie porządkowej 31 tj. mapa wektorowa o niepełnej treści.

W ocenie Geodety Powiatowego, w opisie załączonym do sprawozdania Główny Geodeta Kraju popełnił błąd, łącząc dane o formie prowadzenia części graficznej z zakresem przeprowadzonej modernizacji gruntów. Dlatego w ocenie tutejszego organu sprawozdanie zostało wypełnione prawidłowo, zgodnie z logicznym następstwem zdarzeń oraz najlepszą wiedzą fachową w dziedzinie geodezji i kartografii. Dalej Geodeta Powiatowy twierdzi, że wypełnione w taki sposób sprawozdanie pozwala Głównemu Geodecie Kraju dokonać analizy stanu jakościowego EGiB oraz dokonać analizy postępów w poprawie tych danych.

(akta kontroli str. 428-430, 679, 683)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta zapewnił odpowiednią infrastrukturę techniczną wraz z oprogramowaniem pozwalającym na prowadzenie EGiB w postaci cyfrowej wraz z cyfrową mapą ewidencyjną dla obszaru całego powiatu. Organizacja służby geodezyjnej i kartograficznej o odpowiednich kwalifikacjach pozwalała na terminową i rzetelną realizację zadań w ramach bieżącej aktualizacji bazy danych na podstawie wpływających do Starostwa dokumentów. Starosta podejmował działania w celu modernizacji EGiB, jednak nie zapewniły one pełnej modernizacji ewidencji. Nieprawidłowość dotycząca nieprzeprowadzenia okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych była spowodowana, niewystarczającym zatrudnieniem i brakiem odpowiednich środków finansowych na jej przeprowadzenie. Ponadto stwierdzono, że sprawozdanie za 2020 r. o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji sporządzono niezgodnie z załączonymi do niego objaśnieniami.

## 2. Stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB.

### 2.1. Poziom modernizacji i cyfryzacji zasobu EGiB

2.1.1 Prowadzona przez Starostę, według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r., EGiB została zmodernizowana, w zakresie pozwalającym na tworzenie raportów, o których mowa w § 22 rozporządzenia w sprawie EGiB, dla 39 obrębów (3 miejskie i 36 wiejskie) spośród 79 obrębów ewidencyjnych. Pozostałe obręby były przedmiotem modernizacji prowadzonej przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 „Dostosowanie bazy danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach.” Jednak projekt nie został zrealizowany.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. Starosta dysponował cyfrową (numeryczną) mapą ewidencyjną o pełnej treści dla całego obszaru powiatu śremskiego.

(akta kontroli str. 299-346, 355-357, 576-577, 580-582, 666, 668)

2.1.2 Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. w pełni zmodernizowano w EGiB 42 obręby geodezyjne w tym trzy miejskie i 39 wiejskich. Natomiast 37 obrębów wymagało dostosowania do obowiązujących przepisów prawa. W okresie objętym kontrolą zlecono podmiotom zewnętrznym pełną modernizację trzech obrębów geodezyjnych w zakresie ewidencji gruntów i budynków<sup>19</sup>. W 2017 r. wydatkowano

Opis stanu  
faktycznego

<sup>19</sup> zakres prac między innymi obejmował: dostosowanie obecnej ewidencji gruntów i budynków do wymogów rozporządzenia w sprawie EGiB i doprowadzenie jej do zgodności ze stanem prawnym i faktycznym, podniesienie dokładności wyznaczenia współrzędnych punktów granicznych, korekta numerycznej mapy ewidencyjnej, uzupełnienie i zweryfikowanie istniejącej bazy

na ten cel 112.690,77 zł, a w 2018 r. 85.690,77 zł. Ponadto w 2020 r. z budżetu Starostwa wydano 1.000,0 zł na ekspertyzę dotyczącą sprawdzenia klasyfikacji dotyczącej zmiany klasy bonitacyjnej gruntów podlegających ochronie.

(akta kontroli str. 141, 205-298, 428-430)

Kontrola 10 zmodernizowanych działek ewidencyjnych (sześć z terenów wiejskich i czterech miejskich)<sup>20</sup> wykazała, że we wszystkich przypadkach dane zamieszczone w EGiB w części opisowej i części kartograficznej były zgodne. W przypadku rejestru gruntów zawierających działki ewidencyjne, EGiB zawierała dane wymagane postanowieniami § 60 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB, a w przypadku rejestru budynków, EGiB zawierała dane opisane w § 63 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Automatyczna kontrola jakości bazy danych EGiB dla wszystkich obrębów w zakresie:

- występowania budynków ujawnionych wyłącznie w części opisowej bez geometrii wykazała 329 takich budynków. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w przeważającej części dotyczy to budynków znajdujących się w obrębie Drzonek, które po konwersji nie odnalazły swych odpowiedników w części graficznej EGiB pomimo ich ujawnienia w części graficznej;

- istnienia budynków z geometrią, dla których brak danych opisowych wykazała 4 866 pozycji. W toku oględzin Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że głównie dotyczy to budynków nieewidencyjnych, które są zapisane w bazie kartograficznej operatu ewidencji gruntów. Dotyczą one głównie gminy Brodnica, Dolsk i Książ Wielkopolski. W raporcie wykazane są również budynki z geometrią ujawnioną w części graficznej ewidencji, dla których system nie odnajduje odpowiednika w części opisowej, pomimo istnienia tego budynku zarówno w części graficznej i opisowej. Dalej wyjaśnił, że wynika to z faktu, że ewidencja budynków w obrębie Drzonek zakładana była w 2001 r. ale prowadzona w dwóch oddzielnych i niezintegrowanych ze sobą systemach informatycznych (jeden do prowadzenia części opisowej - EGiB 2000 i drugi do części graficznej - GeoInfo 2000). Analogicznie – budynki wykazane w raporcie z kontroli budynków bez geometrii (wykazany powyżej) nie odnajdują swej prezentacji w części kartograficznej operatu ewidencji gruntów;

- ujawnienia niestandardowych użytków (OFU, OZU, OZK) wykazała jedną działkę. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w części kartograficznej zapisano działkę z użytkowaniem bez jego oznaczenia. Natomiast część opisowa zawiera działkę wraz z pełnym oznaczeniem tego użytku jako droga;

- występowania działek o obszarach niespójności (składających się z więcej niż jednego poligonu) ujawniła 40 działek. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że dotyczy to dwóch niezmodernizowanych jednostek ewidencyjnych tj. gminy Dolsk i Książ Wielkopolski oraz jest konsekwencją przeniesienia zarówno części opisowej i graficznej z postaci papierowej do wersji elektronicznej, gdzie w części opisowej i graficznej figurowały działki przedzielone inną działką (np. rów, droga) a pomimo to posiadające ten sam numer ewidencyjny.

- porównania danych geometrycznych i opisowych o dopuszczalnej odchyłce powierzchni dla działek  $\leq 25\%$  powierzchni działki wykazała 1 586 działek. Geodeta Powiatowy stwierdził, że nieprawidłowości te dotyczą głównie obrębów niezmodernizowanych (gmina Dolsk i Książ Wielkopolski), w których nie wykonano pomiarów polowych z ustaleniem granic działek ewidencyjnych.

---

o dane dotyczące gruntów, budynków, lokali i podmiotów ewidencyjnych wraz z aktualizacją użytków gruntowych, doprowadzenie do zgodności danych z części opisowej i kartograficznej

<sup>20</sup> Sprawa nr GN.6640.1192.2017, GN.6640.1686.2018, GN.6640.745.2018, GN.6640.1384.2019, GN.6640.1946.2019, GN.6640.1999.2020, GN.6640.1533.2020, GN.6640.399.2021 oraz rej.115 działka 188/2 i rej.664 dz.5/6

- braku atrybutów punktów granicznych (ZRD, BPP) wykazała 38 pozycji. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że faktycznie 38 punktów granicznych nie posiada wypełnionych danych dotyczących atrybutów ZRD i BPP. Ponadto stwierdził, że ustalenie przyczyny wymaga wykonania analizy konkretnego punktu, który wykazuje wymienione powyżej braki. Geodeta Powiatowy podkreślił, że jest to niewielki procent z 157 214 wszystkich punktów granicznych z powiatu śremskiego tj. 0,02%.

- zgodności wartości atrybutów z dopuszczalnymi wartościami słownikowymi. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że wykonanie automatycznej kontroli obiektów z wartościami słownikowymi według posiadanej wiedzy jest niemożliwe. Natomiast ręczne wykonanie takiej kontroli jest czasochłonne. Dalej Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że system do prowadzenie EGiB zapewnia wprowadzenie atrybutów obiektów (budynku, działki, punktu granicznego) tylko i wyłącznie zgodnych z słownikami wynikających z rozporządzenia w sprawie EGiB, które także zostały wpisane do systemu Geoinfo. W związku z tym, system nie pozwala na wprowadzenie wartości atrybutu obiektu spoza słownika. W systemie zapisanych jest 45 słowników dopuszczalnych atrybutów obiektów EGiB, a w nich wartości tych atrybutów, na przykład słownik atrybutu „Metoda pozyskania danych punktów granicznych” zawiera dziewięć opisanych wartości, natomiast słownik atrybutu „Błąd położenia punktu granicznego” posiada sześć wartości etc.;

- geometrii działek dla których brak jest danych opisowych nie wykazała żadnych pozycji. Raport z automatycznej kontroli działek w części opisowej bez geometrii nie wykazał żadnych obiektów.

(akta kontroli str. 478-499)

Główny Geodeta Kraju dnia 12 kwietnia 2021 r.<sup>21</sup> zobowiązał Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania rozbieżności pomiędzy powierzchnią ewidencyjną i geodezyjną powiatu, która wynosi 261 ha, w tym 182 ha na terenie Książa Wielkopolskiego i 66 – Dolska. Starosta wyjaśnił, że rozbieżności te wynikają z faktu, że funkcjonująca w postaci elektronicznej mapa ewidencyjna jako część graficzna operatu ewidencji gruntów i budynków dla powiatu śremskiego powstała w wyniku konwersji analogowej mapy ewidencyjnej. Dalej wyjaśnił, że w procesie tym zgodnie z § 82 rozporządzenia w sprawie EGiB do tworzenia numerycznego opisu granic działek ewidencyjnych wykorzystano istniejące materiały i dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, nawet jeżeli nie spełniały wymagań obowiązujących standardów technicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem możliwe było tworzenie numerycznego opisu granic za pomocą punktów granicznych, których położenie względem osnowy geodezyjnej 1 klasy wyznaczone na podstawie istniejących materiałów państwowego zasobu z błędami średnimi nieprzekraczającymi 3,0 m – w przypadku gdy punkty graniczne dotyczyły działek ewidencyjnych obejmujących grunty położone na obszarach wiejskich poza zwartą zabudową i 0,60 m – w przypadku gdy punkt graniczny dotyczył działek ewidencyjnych położonych na obszarach miast oraz obejmujących grunty zwartej zabudowy na obszarach wiejskich. Dalej Starosta wyjaśnił, że rozbieżności dotyczą obrębów gminy Książ Wielkopolski i Dolsk, które właśnie ze względu na przedmiotowe rozbieżności były przedmiotem modernizacji prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, który nie został zrealizowany.

(akta kontroli str. 559, 673, 675-676)

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

---

<sup>21</sup> nr KN-IRP.071.50.2021

2.2.1 Starostwo do prowadzenia EGiB korzysta od 2016 r. z oprogramowania Systemu Informacji Przestrzennej Geo-Info7, co szerzej opisano w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Wykorzystywany w Starostwie sprzęt i system IT umożliwia przekazywanie z baz danych EGiB danych w celu zasilenia innych baz poprzez pliki w formacie GML, a ponadto umożliwia eksport baz danych w formatach tango, sharpe, swde oraz giv. System Geo-Info7 umożliwia prowadzenie EGiB zgodnie z § 44 pkt 1-2, , 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, załącznik nr 1 i 1a rozporządzenia w sprawie EGiB.

(akta kontroli str. 141, 500-558, 576, 580, 666, 669-670)

W zależności od rodzaju modułów oprogramowania system Geo-Info w Ośrodku zorganizowano:

- dwa stanowiska (licencji pięć) z modulem GEO-Info Mapa (licencja pozwalająca na wprowadzanie zmian na mapie w pełnym zakresie),
- siedem stanowisk z modulem GEO-Info Ośrodek (oprogramowanie do prowadzenia rejestru zgłoszeń, wniosków, naliczania opłaty, generowania dokumentów obliczenia opłaty),
- dziesięć stanowisk z modulem GEO-Info iEGIB (oprogramowanie do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz generowania raportów, wypisów, wyrysów oraz innych raportów z bazy EGiB).

Dostęp do systemu możliwy był poprzez login i hasło.

Ponadto Ośrodek wyposażony był w dwa urządzenia wielofunkcyjne (drukarka, skaner, kopiarka) do sporządzania dokumentów w formacie A4, trzy do druku w formacie A3 (w tym jedna kolorowa) oraz jeden wielkoformatowy ploter.

(akta kontroli str. 500-501)

W opinii Geodety Powiatowego przyjęte i stosowane rozwiązania, co do infrastruktury technicznej (stanowiska pracy wyposażone w stacje robocze i inny sprzęt typu drukarki) i informatycznej tj. system informatyczny (serwisowany i aktualizowany przez producenta w ramach bieżącej konserwacji) Geo-Info 7 wdrożony w siedzibie Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, są wystarczające. Z informacji Geodety Powiatowego wynika, że wszystkie stanowiska i urządzenia funkcjonują w sieci intranet, co rozwiązuje problem z ich komunikacją np. pozwala na korzystanie z plotera wielkoformatowego ze stanowiska nie wyposażonego bezpośrednio w to urządzenie.

(akta kontroli str. 576, 578)

2.2.2. Starostwo w związku z nowelizacją w 2013 r. rozporządzenia w sprawie EGiB<sup>22</sup> nie przeprowadziło konwersji danych cyfrowych w postaci swde do postaci GML. Nie wykonano konwersji danych cyfrowych zagregowanych przed nowelizacją z 2013 r. rozporządzenia o EGiB (w postaci SWDE) do postaci GML. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że formaty SWDE i GML to formaty plików służących jedynie do wymiany danych między różnymi systemami służącymi do prowadzenia odpowiednich ewidencji i rejestrów. Jego zdaniem nie są to formaty bazodanowe, w jakich jest prowadzona baza macierzysta ewidencji. Baza danych powinna zawierać elementy – dane, które przy pomocy narzędzi- plików wymiany danych SWDE lub GML będą mogły być wydawane i zaczytywane przez inne systemy

<sup>22</sup> 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).

obsługujące zasilane bazy. Geodeta Powiatowy podkreślił, że wykorzystywany przez Starostwo system do prowadzenia powiatowej EGiB umożliwia wymianę danych ewidencji i udostępnianie ich w postaci dokumentów elektronicznych zapisanych w formacie GML, zgodnie z schematem GML zawartym w załączniku nr 4a do rozporządzenia w sprawie EGiB, o którym mowa w § 51 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EGiB.

(akta kontroli str. 666, 669-670)

2.2.3 Pracownicy Ośrodka na podstawie spływających do Starostwa dokumentów w latach 2017-2021 (do 30 czerwca) wprowadzili do systemu 21 656 aktualizacji EGiB. Bieżąca aktualizacja danych EGiB, zgodnie z § 84 rozporządzenia w sprawie EGiB prowadzona była w sposób zapewniający jej kompletność i aktualność.

(akta kontroli str. 500, 566)

Na podstawie analizy pięciu spraw zakończonych wydaniem wypisu z rejestru gruntów ustalono, że zgodnie z § 86 rozporządzenia w sprawie EGiB na wydawanych dokumentach, zawierających dane ewidencyjne niespełniające wymagań określonych w rozporządzeniu oraz obowiązujących standardów technicznych, zamieszczano odpowiednią adnotację informującą o niespełnianiu tych wymagań. Według informacji przekazanych przez Geodetę Powiatowego dotyczyło to nieruchomości położonych na terenie niezmodernizowanych obrębów gminy Dolsk, Książ Wielkopolski i Brodnica. Ponadto dodał, że nie prowadzono ewidencji wydania takich dokumentów i nie archiwizowano ich kopii.

(akta kontroli str. 570-575)

### **2.3. Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB**

2.3.1 Środki finansowe przeznaczone przez Powiat na potrzeby realizacji zadań związanych z prowadzeniem EGiB w zakresie infrastruktury technicznej i informatycznej, były wystarczające. Jednak wykonywanie zadań związanych z jej modernizacją w celu dostosowania do zgodności z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach przekracza możliwości finansowe powiatu. Zlecając podmiotom zewnętrznym modernizację EGiB, finansowano z środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Starostwo nie występowało o dodatkowe środki finansowe na modernizację EGiB. Starosta wyjaśnił, że równolegle realizowany był w województwie wielkopolskim program WRPO 2014-2020, a powiat śremski uczestniczył już w projekcie realizowanym przez Głównego Geodetę Kraju ze środków unijnych, co wykluczało udział w obu projektach z uwagi na brak możliwości finansowania tego samego projektu z dwóch różnych programów.

W 2017 r. ze środków własnych na utrzymanie aktualności<sup>23</sup> danych ewidencji Starostwo wydało 439.769,06 zł. Według stanu na 31 czerwca 2021 r. ze środków własnych na utrzymanie aktualności EGiB wydano 303.742,53 zł. Modernizację, prowadzoną przez Starostę EGiB (trzech obrębów geodezyjnych), sfinansowano z dotacji przekazanej przez Wojewodę Wielkopolskiego na zadania z zakresu administracji rządowej w wysokości: 112.690,77 zł w 2017 r. i 85.690,77 zł w 2018 r. Ponadto z tych środków finansowych na opracowanie mapy zasadniczej przeznaczono łącznie 259.759,48 zł, w tym 29.998,0 zł w 2018 r., 117.000,00 zł w 2019 r. i 112.761,48 zł w 2020 r., co pozwoliło na opracowanie mapy zasadniczej dla około 33.969 ha, tj. 59%.

(akta kontroli str. 205-298, 587, 590, 673, 675)

---

<sup>23</sup> koszty osobowe

2.3.2 Starostwo nie występowało o pozyskanie dodatkowych środków finansowych na ten cel. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że ze względu na brak własnych środków finansowych, na mocy podpisanego w 2016 r. porozumienia z Głównym Geodetą Kraju, Starosta Śremski przystąpił do realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii projektu ZSIN „Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”. Geodeta Powiatowy dodał, że zaletą tego projektu był fakt nie angażowania dodatkowych środków finansowych po stronie powiatu, jednak modernizacja obrębów gminy Dolsk (17) i Książ Wielkopolski (18) nie została zakończona z przyczyn leżących po stronie wykonawcy

(akta kontroli str. 666, 669)

2.3.3 Zdaniem Geodety Powiatowego częste nowelizacje przepisów prawa poprzez rozszerzenie zakresu rejestru, zmianę jego modelu pojęciowego bez wskazania terminu i środków niezbędnych do wprowadzenia tych zmian, nie sprzyjają stabilności rejestru. W opinii Geodety Powiatowego nowelizacje przepisów prawa powodują szybką dezaktualizację bazy danych EGiB w zakresie ich zgodności z normami i standardami określonymi w kolejno obowiązujących wersjach aktów prawnych. Dodał, że wykonanie modernizacji dostosowującej dane EGiB do aktualnie obowiązujących przepisów prawa jednocześnie na terenie całego powiatu jest praktycznie niemożliwa ze względu na znaczne koszty oraz jej pracochłonność.

(akta kontroli str. 587, 589-590)

2.3.4 Wykonawcy opracowań geodezyjnych, na podstawie § 71 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>24</sup> oraz § 35 ust. 4 w związku z § 41 ust. 1 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 kartograficznego<sup>25</sup>, przekazywali opracowania geodezyjne w formacie uzgodnionym z organem prowadzącym powiatową bazę danych tj. w formacie giv. Nie wykonywano konwersji plików giv na format GML. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedną walidację w 2021 r. pliku GML, który został przekazany Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jednak raport z weryfikacji konwersji wykazał błąd krytyczny. Zdaniem Geodety Powiatowego było to spowodowane tym, że dane są pozyskiwane i uwidaczniane od niemalże 60 lat, w czasie których zmienił się np. sposób zapisu numeru księgi wieczystej. W związku z tym walidator wymaga zapisu numeru księgi wieczystej w formacie księgi elektronicznej np. PO1M/00022117/4, natomiast w bazie EGiB figuruje stary zapis np. KW 22117. Dodał, że usunięcie tych błędów było przedmiotem projektu w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, który nie został zrealizowany.

Na podstawie porozumienia z dnia 14 sierpnia 2019 r. z Głównym Geodetą Kraju w 2019 r. trzy razy, w 2020 – osiem razy, a w 2021 r. pięć razy, przekazano pliki w formacie GML, które zawierały dane geodezyjne ewidencji sieci uzbrojenia terenu, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 23 lipca

<sup>24</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 263 poz.1572 obowiązujące do 22 sierpnia 2020 r.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1429, ze zm.



2021 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu<sup>26</sup>, przeznaczone do publikacji w Państwowym Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym.

W celu zasilenia ZSiN Głównemu Geodecie Kraju przekazano w kwietniu 2020 r. dane dotyczące całej bazy EGiB w formacie SWDE.

Za pośrednictwem Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Starostwo co roku przekazywało Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dane z EGiB, na potrzeby przeprowadzenia kontroli wniosków obszarowych składanych przez rolników, zapisane w formacie GML albo SWDE.

W okresie objętym kontrolą wydano pliki do zasilenia innych baz dla gmin: Śrem w formacie SWDE, shp i dxf na serwer ftp, Brodnica w formacie dxf na nośniku CD, Książ Wielkopolski i Dolsk w formacie SWDE i shp na CD.

(akta kontroli str. 587-588, 591-665, 667, 670)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Starosta nie wykonał pełnej modernizacji ewidencji gruntów i budynków, o której mowa w § 55 rozporządzenia w sprawie EGiB, łącznie dla 37 obrębów, w tym 17 gmin Dolsk, 18 Książ Wielkopolski i 2 gminy Brodnica.

Starosta wyjaśnił, że pełnej modernizacji EGiB nie wykonano z uwagi na zerwanie umowy przez zamawiającego tj. Głównego Geodetę Kraju realizowanej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020. Ponadto Starosta stwierdził, że w celu przeprowadzenia pełnej modernizacji powiat śremski rozważa udział w Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2021-2027.

(akta kontroli str.)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta podejmował działania zmierzające do modernizacji prowadzonej EGiB, zlecając wykonanie modernizacji trzech obrębów sfinansowanych z dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Jednak działania te były niewystarczające, ponieważ na dzień 30 czerwca 2021 r. 47% obrębów powiatu nie zostało dostosowanych do wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie EGiB. Zdaniem NIK, zasadniczy wpływ miał na to nie zasilenie powiatowej bazy danych wynikami prac realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Starosta zapewnił odpowiednie środki techniczne i informatyczne do prowadzenia EGiB w postaci cyfrowej zarówno w części opisowej jak i graficznej. Dane gromadzone w powiatowej EGiB zostały przekazane w postaci elektronicznej do innych baz danych (ZSiN) oraz innym podmiotom.

## IV. Wnioski

Wnioski

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

- 1) podjęcie działań zmierzających do pełnej modernizacji EGiB,
- 2) sporządzanie sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji zgodnie z dołączonymi do niego objaśnieniami.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1374

## 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 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, 30 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Klaudia Dziamska  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Grzegorz Malesiński  
p.o. Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*