



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.021.03.2021

Beata Hanyżak
Starosta Szamotulski
Starostwo Powiatowe w Szamotułach
ul. Wojska Polskiego 4,
64-500 Szamotuły

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/032 – Cyfryzacja Ewidencji Gruntów i Budynków na szczeblu powiatowym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Szamotułach, ul. Wojska Polskiego 4, 64–500 Szamotuły (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Hanyżak, Starosta Szamotulski od 19 listopada 2018 r. (dalej: Starosta). Poprzednio Starostą Szamotulskim był Józef Kwaśniewicz.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie Ewidencji Gruntów i Budynków (dalej: EGiB) przez starostę w sposób zapewniający prowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB.2. Zgodność stanu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2021 (I półrocze), z możliwością wykorzystania dokumentów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli byłoby to niezbędne do przeprowadzenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Bartosz Tomczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/92/2021 z 7 czerwca 2021 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania Starosty Szamotulskiego w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków nie były w pełni skuteczne.

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. nie przeprowadzono pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB, z uwzględnieniem modelu danych i norm określonych w obowiązujących przepisach dla 77 obrębów powiatu. Opóźnienie w realizacji procesu modernizacji EGiB spowodowane było niewystarczającymi środkami finansowymi otrzymywanymi z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii. Z kolei na dzień 30 czerwca 2021 r., dzięki m.in. pozyskaniu dodatkowych środków, modernizacja EGiB dla wszystkich 131 obrębów Powiatu została przeprowadzona. Analiza 20 wytypowanych do kontroli działek ewidencyjnych wykazała, że dane bazy EGiB były kompletne, zgodne z danym źródłowymi oraz spełniały wymagania techniczne obowiązkowych atrybutów, a rejestr danych części opisowej EGiB ich dotyczący był zgodny z częścią kartograficzną EGiB. Wykonane w trakcie kontroli NIK analizy jakości tej bazy danych wykazały jednak liczne błędy świadczące o niespójnościach i odstępstwach od standardów danych, co nie pozwala uznać, że cel polegający m.in. na dostosowaniu ewidencji do obowiązujących norm i standardów został zrealizowany.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponadto braku przeprowadzenia, wymaganej przepisami obowiązującymi w okresie objętym kontrolą, okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych dla dwóch ze 131 obrębów powiatu szamotulskiego oraz nierzetelnego sporządzenia sprawozdań GUGiK-3.00 za lata 2017-2020.

Starosta zapewniła w okresie objętym kontrolą optymalne narzędzia infrastruktury technicznej, w tym informatycznej, do bieżącego prowadzenia EGiB w formie cyfrowej oraz do terminowego i rzetelnego świadczenia usług związanych z korzystaniem z Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: PZGiK). Pracownicy realizujący zadania z zakresu geodezji i kartografii posiadali odpowiednie kwalifikacje, a stan zatrudnienia Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa (dalej: Wydział Geodezji) był odpowiedni dla realizacji zadań z ww. zakresu. Bieżąca aktualizacja danych EGiB prowadzona była w Wydziale Geodezji, w sposób skuteczny, terminowy oraz z uwzględnieniem modelu danych i standardów określonych w obowiązujących przepisach. Ze względu jednak na stwierdzoną skalę odstępstw od norm i standardów a także niespójności, w opinii NIK, wymaga ona intensyfikacji ze strony kontrolowanej jednostki.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie EGiB przez Starostę w sposób zapewniający prowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB.

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w Starostwie.

1.1.1. Do prowadzenia EGiB oraz do świadczenia usług związanych z korzystaniem z danych PZGiK Starostwo wykorzystywało od 2015 r. jeden system teleinformatyczny, tj. „Zintegrowany system informacji przestrzennej GEO-INFO³” (dalej GEO-INFO). Wg stanu na 30 czerwca 2021 r. system ten przetwarzał dane dotyczące 131 kompletnych obrębów, tj. obejmował wszystkie obręby z terenu powiatu o łącznej powierzchni geodezyjnej 111.929 ha (111.655 ha powierzchni ewidencyjnej powiatu). Wyjaśniając ww. różnicę pomiędzy powierzchnią geodezyjną powiatu oraz powierzchnią ewidencyjną (wynoszącą 274 ha) Geodeta Powiatowy podał, że wynika ona z innego niż obecnie sposobu obliczania pól powierzchni działek, który stosowano podczas zakładania ewidencji gruntów w 1963 r. oraz ze sposobu przetwarzania map z postaci analogowej do numerycznej⁴. Geodeta Powiatowy dodał, że Starosta w miarę możliwości podejmuje niezbędne czynności w celu zmniejszenia ww. różnicy ale wyeliminowanie jej w całości wymagałoby podjęcia działań mających na celu ustalenie granic blisko 60 tys. działek ewidencyjnych, co generowałoby koszty w wysokości kilkudziesięciu milionów złotych. Ponadto prace takie trwałyby kilkadziesiąt lat, a i tak nie wiadomo czy z powodu różnego rodzaju sporów prawnych pomiędzy właścicielami działek dotyczących nowego przebiegu ich granic, udałoby się je zakończyć w terminie. Zagadnienie to opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w drugim obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W trakcie kontroli NIK przeprowadzono oględziny ww. systemu i stwierdzono, że zapewniał on: archiwizację wycofanych danych ewidencyjnych, sporządzanie powiatowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją, udostępnianie informacji zawartych w operacie ewidencyjnym (w formie wypisów z rejestrów, kartotek i wykazów tego operatu, wyrysów z mapy ewidencyjnej czy plików komputerowych w formacie GML), możliwość weryfikacji danych ewidencyjnych, uzupełnianie bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych oraz jej modyfikację, wymianę danych oraz udostępnianie danych z ewidencji innym systemom informatycznym lub teleinformatycznym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w formacie GML, a także aktualizację operatu ewidencyjnego.

W celu udostępnienia danych z EGiB, interesariusze mogli złożyć wniosek w formie papierowej, który następnie wprowadzany był do systemu lub za pomocą aplikacji „i.Wniosek”, która pozwalała każdemu użytkownikowi na złożenie wniosku o udostępnienie materiałów PZGiK, bądź też wniosku dotyczącego wypisów czy wyrysów z EGiB (dostęp do aplikacji można było uzyskać poprzez zarejestrowanie

³ Wersja 21.2.3.1 wg stanu na 30 czerwca 2021 r.

⁴ W momencie zakładania ewidencji gruntów powierzchnię ewidencyjną działek przyjmowano na podstawie powierzchni parcel katastralnych oraz obliczano je graficznie z map ewidencyjnych za pomocą podstawowych wzorów matematycznych na pola powierzchni podstawowych figur geometrycznych. Powierzchnia geodezyjna działki obliczana jest na podstawie współrzędnych punktów granicznych, uwzględniając dodatkowo poprawkę odwzorowawczą. Punkty graniczne działek zostały wprowadzone do bazy EGiB z różnych dokumentów geodezyjnych, w dużej mierze poprzez digitalizację map, które zawierały nieustalone nigdy granice działek. Spowodowało to rozbieżności w dokładności położenia punktów granicznych nawet o kilka metrów, a w konsekwencji do różnic pomiędzy powierzchnią ewidencyjną i geodezyjną.

się w aplikacji). W systemie generowano zamówienie na dokumenty sporządzane w formacie GML. System umożliwiał również wgląd zainteresowanym osobom do projektu operatu opisowo-kartograficznego.

Procesy przyjmowania zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych przez wykonawców opracowań geodezyjnych, prowadzenie rejestru zgłoszonych prac, udostępnianie materiałów z zasobu, naliczanie opłat i sporządzanie dokumentów oraz obliczanie opłat były realizowane w ww. systemie. Zgłoszenia przyjmowano w formie papierowej lub elektronicznie (poprzez darmowe oprogramowanie GEO-INFO iKERG zamieszczone na stronie internetowej). Po potwierdzeniu zgłoszenia, wykonawca otrzymywał bazę danych oraz inną niezbędną dokumentację (wynikającą ze zgłoszenia), którą modyfikował w udostępnionym oprogramowaniu GEO-INFO Delta LT, które można pobrać ze strony internetowej Starostwa i przesyłał finalny plik do Starostwa. Ponadto, od lipca 2021 r. uruchomiono nową usługę dla wykonawców prac geodezyjnych, która pozwalała na elektroniczne złożenie zawiadomienia o przekazaniu wyników zgłoszonych prac geodezyjnych wraz z rezultatami wykonanych prac w postaci operatu technicznego oraz pliku zawierającego zbiór nowych, zmodyfikowanych lub zweryfikowanych danych.

W kontrolowanym okresie obowiązywały cztery umowy z producentem i dystrybutorem ww. systemu w zakresie m.in. zapewnienia opieki autorskiej i płatnego serwisu po okresie gwarancji, udostępniania aktualizacji systemu (dotyczących również zmian w obowiązujących przepisach prawa), prowadzenia nadzoru informatycznego nad systemem oraz konsultacji i bieżących szkoleń w zakresie zmian w systemie. Koszt utrzymania ww. systemu wyniósł w kontrolowanym okresie 287,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7-65, 862-864)

Zgodnie z wyjaśnieniami Geodety Powiatowego, przyjęte i stosowane w Starostwie rozwiązania na dzień dzisiejszy są wystarczające do właściwej realizacji bieżących zadań wynikających z ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

(dowód: akta kontroli str. 862)

1.1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, do obsługi zadań Starosty w zakresie administracji geodezyjnej i kartograficznej utworzono wydzieloną, odrębną komórkę organizacyjną, tj. Wydział Geodezji, do którego podstawowych zadań należało m.in. prowadzenie PZGiK oraz EGiB, prowadzenie i aktualizacja mapy zasadniczej oraz prowadzenie powiatowej bazy danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie. Wydziałem kierował Geodeta Powiatowy, sprawujący funkcję dyrektora wydziału i podlegający bezpośrednio Staroście. Zgodnie z Zasadami Działania Wydziału Geodezji⁵ w skład jego struktury organizacyjnej wchodził Referat Ewidencji Gruntów i Budynków (do jego zadań należało m.in.: utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, aktualizowanie informacji zawartych w EGiB, udostępnianie informacji zawartych w operacie ewidencyjnym oraz materiałów PZGiK), Referat Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Budynków (do jego zadań należało m.in.: weryfikowanie zbiorów danych stanowiących wyniki prac geodezyjnych lub kartograficznych, aktualizowanie informacji zawartych w EGiB oraz w PZGiK, przetwarzanie materiałów przyjmowanych do zasobu w postaci nieelektronicznej do postaci elektronicznej, przeprowadzanie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych oraz modernizacji EGiB) a także samodzielne stanowisko do spraw administrowania Infrastrukturą Informacji Przestrzennej Budynków (do jego zadań należało m.in.: aktualizowanie informacji zawartych w EGiB i PZGiK, tworzenie i aktualizacja metadanych dla zbiorów objętych infrastrukturą informacji

⁵ Wprowadzone zarządzeniem Starosty nr 6/2020 z 14 lutego 2020 r. (poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 39/11 z 30 grudnia 2011 r.

przestrzennej, udostępnianie informacji zawartych w operacie ewidencyjnym w formie plików komputerowych sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem wymiany danych ewidencyjnych).

Stan zatrudnienia w służbie geodezyjnej powiatu w kontrolowanym okresie uległ zwiększeniu z 19 osób wg stanu na 1 stycznia 2017 r. do 20 osób wg stanu na koniec 2017 i 2018 r. oraz do 21 osób na koniec 2019 i 2020 r. i na koniec czerwca 2021 r. Liczba osób posiadających uprawnienia zawodowe z zakresu geodezji i kartografii⁶ ulegała zwiększeniu z czterech pracowników wg stanu na początek i koniec 2017 r. oraz na koniec 2018 r., do pięciu pracowników wg stanu na koniec 2019 i 2020 r. oraz na 30 czerwca 2021 r. Liczba pracowników z wykształceniem geodezyjnym (średnim, policealnym lub wyższym) zwiększyła się z 15 osób wg stanu na 1 stycznia 2017 r. do 18 osób wg stanu na 30 czerwca 2021 r.

Starosta informował w kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Geodezyjnego w Poznaniu o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej w powiecie.

(dowód: akta kontroli str. 66-179)

1.1.3. Wg stanu na 1 stycznia 2017 r. nie dokonano pełnej modernizacji EGiB, zgodnie z obowiązującym modelem danych określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r.⁷ w sprawie ewidencji gruntów i budynków (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji). Dla 77 spośród 131 obrębów powiatu w EGiB nie zawarto informacji, o których mowa w §§ 63, 64 i 70 ww. rozporządzenia, tj. danych ewidencyjnych dotyczących budynków i lokali (zagadnienie to opisano szerzej w punkcie 2.1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

W kwietniu 2016 r. Zarząd Powiatu Szamotulskiego⁸ powołał Zespół Koordynacyjny ds. cyfryzacji geodezyjnych rejestrów publicznych oraz rozbudowy Zintegrowanego Systemu Informacji Przestrzennej Powiatu Szamotulskiego o nowe elektroniczne usługi publiczne. Do jego zadań należało m.in. przygotowanie podstaw merytorycznych i organizacyjnych do przeprowadzenia cyfryzacji geodezyjnych rejestrów publicznych oraz przygotowanie niezbędnej dokumentacji w celu pozyskania na ten cel środków z Funduszy Europejskich. W maju 2016 r. powołano komisję przetargową dla przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Modernizacja ewidencji gruntów i budynków na terenie czterech gmin powiatu szamotulskiego: Duszniki – obszar wiejski, Obrzycko – obszar wiejski, Szamotuły – obszar wiejski, Wronki – obszar wiejski”. Zadanie to obejmowało swym zakresem ww. 77 obrębów i uzyskało dofinansowanie w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 w kwocie 213 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego postępowania, w październiku 2016 r. podpisano umowę w ww. zakresie z wykonawcą zewnętrznym, z okresem realizacji do 30 kwietnia 2018 r. Umowa ta zawierała szczegółowy harmonogram realizacji przedmiotu umowy oraz postanowienia uprawniające Starostwo do kontrolowania postępu prac oraz do weryfikacji ich jakości. W trakcie realizacji tej umowy przedstawiciel Starostwa prowadził monitoring postępu prac oraz dokonywał na bieżąco weryfikacji wykonanych prac. Ostatecznie prace zostały odebrane bez zastrzeżeń trzema protokołami odbioru w 2018 r., po przeprowadzeniu weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych pod względem prawidłowości ich wykonania oraz zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii. Starosta poinformował w Dziennikach

⁶ Uprawnienia zawodowe z zakresu geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych oraz z zakresu rozgraniczania i podziału nieruchomości (gruntów) oraz sporządzania dokumentacji do celów prawnych.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 393 – uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.

⁸ Uchwałą nr 113/2016 z dnia 11 kwietnia 2016 r.

Urzędowych Województwa Wielkopolskiego z 17 września oraz 26 listopada 2018 r., że dane objęte modernizacją dla ww. czterech gmin powiatu stały się od odpowiednio 24 lipca, 25 lipca, 1 sierpnia oraz 31 października 2018 r. danym EGiB i zostały w niej ujawnione.

Wg stanu na 1 stycznia 2019 r. informacje w EGiB dla wszystkich obrębów powiatu zawierały dane zawarte w rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 180-335)

1.1.5. W kontrolowanym okresie zawarto łącznie pięć umów z wykonawcami opracowań geodezyjnych dotyczących EGiB (po dwie umowy w 2017 i 2018 oraz jedna umowa w 2020 r.). W każdej z nich wprowadzono obowiązek wykonania prac geodezyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (w tym z rozporządzeniem w sprawie ewidencji), jednakże równocześnie wprowadzono wymóg przekazywania elektronicznych wersji opracowań geodezyjnych przez wykonawców w formacie GIV, a nie w formacie GML do czego zobowiązywał § 51 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, możliwość przekazywania elektronicznych wersji opracowań geodezyjnych przez wykonawców w formacie GIV wynikała z § 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 kartograficznego⁹, zgodnie z którym w skład operatu technicznego wchodziły m.in. pliki danych wygenerowane z roboczej bazy danych i zapisane na nośniku informatycznym zgodnie ze schematami GML lub zapisane w innym formacie uzgodnionym między wykonawcą a organem prowadzącym PZGiK¹⁰.

Starosta wyjaśniła ponadto, że nie zachodziła potrzeba konwersji otrzymanych od wykonawców prac plików danych do formatu GML.

(dowód: akta kontroli str. 336-441, 852-853)

1.2. Sposób prowadzenia EGiB przez Starostę.

1.2.1. Na dzień 1 stycznia 2017 r. nie dokonano pełnej modernizacji prowadzonej w Starostwie EGiB dla całego obszaru powiatu. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty dokumentacja obejmująca proces planowania i przeprowadzenia pełnej modernizacji danych EGiB (w zakresie 77 obrębów, które nie posiadały wszystkich informacji wymaganych przez rozporządzenie w sprawie ewidencji), była elementem umowy z wykonawcą zamówienia publicznego pod nazwą „Modernizacja ewidencji gruntów i budynków na terenie czterech gmin powiatu szamotulskiego: Duszniki – obszar wiejski, Obrzycko – obszar wiejski, Szamotuły – obszar wiejski, Wronki – obszar wiejski”. Zawarty w niej był szczegółowy harmonogram wykonania tego zadania oraz postanowienia uprawniające Starostwo do kontrolowania postępu prac oraz weryfikacji ich jakości. Ww. zadanie zostało wykonane zgodnie z tym harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 212-248, 851)

1.2.2. Wg stanu na 1 stycznia 2017 r. mapa ewidencyjna była prowadzona w pełni w postaci numerycznej dla terenów miejskich oraz wiejskich od 2012 r.

⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 263, poz. 1572 – uchylone z dniem 22 sierpnia 2020 r.

¹⁰ Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 22 sierpnia 2020 r. ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 poz. 782), jednakże, zgodnie z § 42 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1429) dla prac geodezyjnych zgłoszonych od dnia 31 lipca 2020 r. dopuszcza się zamiast plików w formacie GML, o których mowa w § 35 ust. 4 tego rozporządzenia, przekazywanie danych do aktualizacji baz danych zasobu w postaci plików w formacie uzgodnionym między wykonawcą a organem prowadzącym zasób, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 180-199, 851-852)

1.2.3. Ostatnie cztery uzgodnienia z Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego projektów modernizacji dotyczyły ww. 77 obrębów i miały miejsce w okresie kwiecień-lipiec 2016 r. Zakres modernizowanych danych dotyczył zweryfikowania i uzupełnienia istniejącej mapy numerycznej, uzupełnienia danych opisowych w zakresie działek ewidencyjnych, a także pozyskania i wprowadzenia do bazy danych ewidencyjnych budynków i lokali.

(dowód: akta kontroli str. 180-199, 269-335, 859)

1.2.4. Starosta prowadził analizy ryzyka na poziomie strategicznym dla obszaru geodezji i kartografii powiatu. Geodeta Powiatowy, jako właściciel ryzyka, w 2017 r. analizował ryzyka dotyczące EGiB, w tym ryzyko związane z niezapewnieniem modernizacji i cyfryzacji EGiB zgodnej z obowiązującym modelem danych, w terminie do 29 czerwca 2018 r. Jako mechanizm kontrolny zalecono stosowanie bieżącego monitorowania przeprowadzanych zamówień publicznych w zakresie modernizacji EGiB, a jako mechanizm reakcji na ryzyko wskazano wydłużenie terminu realizacji tego projektu do grudnia 2018 r. Ze względu na fakt, że modernizacja EGiB zakończyła się w zaplanowanym terminie, pod koniec 2018 r. nie analizowano już ryzyka w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 442-443)

1.2.5. Starostwo nie zawierało porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego mających za przedmiot przeprowadzenie modernizacji i cyfryzacji EGiB na terenie danej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 851)

1.2.6. W kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie 34.009 aktualizacji danych operatu ewidencyjnego (6.456 w 2017 r., 5.962 w 2018 r., 7.043 w 2019 r., 10.661 w 2020 r. oraz 3.887 w I połowie 2021 r.). Zakres zmian dotyczył całej bazy danych operatu EGiB, a najwięcej z nich stanowiły zmiany podmiotowe, ujawniane na podstawie aktów notarialnych oraz zawiadomień z ksiąg wieczystych. Na podstawie szczegółowego badania 10 losowo wybranych aktualizacji danych objętych EGiB stwierdzono, że wszystkie zostały przeprowadzone niezwłocznie, w terminie do 30 dni od otrzymania odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych, co było zgodne z § 47 ust. 1 rozporządzenia o ewidencji, z uwzględnieniem modelu danych i norm określonych w obowiązujących przepisach. Zgodnie z wyjaśnieniami Wicestarosty Rafała Zimnego (dalej: Wicestarosta) dane EGiB dotyczące wszystkich obrębów ewidencyjnych zostały przystosowane do zasilenia centralnego repozytorium Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, jednak nie zostały do niego przesłane ponieważ właściwe podmioty nie utworzyły interfejsu zapewniającego komunikację między centralnym repozytorium a systemem EGiB, o którym mowa jest w pozycji 1.1. pkt 3 załącznika nr 6 do rozporządzenia Rady Ministrów z 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 444-466, 856-857)

1.2.7. Starostwo nie prowadziło w kontrolowanych latach okresowej weryfikacji danych EGiB, o której mowa w § 54 rozporządzenia o ewidencji, o czym mowa jest w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone Nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 857-858)

1.2.8. Starostwo, przekazując w kontrolowanym okresie Głównemu Geodecie Kraju, za pośrednictwem Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, sprawozdania dotyczące modernizacji EGiB, nie wykazywał liczby i powierzchni obrębów w zakresie gruntów, których EGiB zostały w pełni

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 249

zmodernizowane z uwzględnieniem norm i standardów określonych w obowiązujących w okresie sprawozdawczym przepisach prawa.

(dowód: akta kontroli str. 467-477)

1.3. Zewnętrzny i wewnętrzny nadzór nad prowadzeniem EGiB w Starostwie.

1.3.1. W latach 2017-2021 (I półrocze) w Starostwie nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych dotyczących procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB obrębów powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 478-485)

1.3.2. W Starostwie, w ww. okresie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych lub audytów dotyczących procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB obrębów powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 486-493)

1.3.3. W kontrolowanym okresie do Starosty nie wpływały skargi ze strony interesariuszy lub właścicieli działek ewidencyjnych na działania związane z modernizacją i cyfryzacją EGiB przeprowadzaną przez wykonawców opracowań geodezyjnych lub pracowników starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 494-500)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wg stanu na 1 stycznia 2017 r. nie dokonano pełnej modernizacji EGiB, zgodnie z obowiązującym w rozporządzeniu w sprawie ewidencji modelem danych, co naruszało § 80 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia. Dla 77 spośród 131 obrębów powiatu w EGiB nie zawarto informacji, o których mowa w §§ 63, 64 i 70 rozdziału 4 ww. rozporządzenia, tj. danych ewidencyjnych dotyczących budynków i lokali. Ww. obręby były obrębami z obszarów wiejskich i stanowiły 72.749 ha, tj. 65% powierzchni powiatu.

Starosta Szamotulski wyjaśniła, że nie dokonano pełnej modernizacji EGiB do końca 2016 r. ponieważ otrzymywane corocznie środki finansowe z budżetu państwa na realizację zadań rządowych związanych m.in. z utworzeniem pełnej komputerowej bazy danych ewidencyjnych były niewystarczające. Starosta zwracał się do Wojewody Wielkopolskiego z prośbą o przyznanie dotacji celowej na ww. zadanie ale kwoty otrzymanych dotacji były niższe od wnioskowanych (np. w 2015 r. i 2016 r. każdorazowo wnioskowano o kwotę 500 tys. zł, a otrzymano 160 tys. zł w 2015 r. oraz 183 tys. zł w 2016 r.). W 2016 r. Starostwo uzyskało na to zadanie dodatkowe dofinansowanie w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 w kwocie 213 tys. zł. Pozwoliło to na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w tym zakresie, w wyniku którego w październiku 2016 r. podpisano odpowiednią umowę, z okresem realizacji do 30 kwietnia 2018 r. Wg stanu na 1 stycznia 2019 r. dane zawarte w EGiB dla wszystkich obrębów zawierały już wszystkie dane zawarte w rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 180-199, 850-851, 859)

2. Starosta nie przeprowadził w kontrolowanych latach dla dwóch ze 131 obrębów ewidencyjnych powiatu szamotulskiego okresowej weryfikacji danych EGiB, o której mowa w § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia o ewidencji, zgodnie z którym Starosta zapewnia przeprowadzenie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji oraz zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie¹². Weryfikację, o której mowa w ust. 1 pkt 1, przeprowadza się

¹² Dla pozostałych 129 obrębów w kontrolowanym okresie nie upłynął jeszcze termin 15 lat od daty przeprowadzenia modernizacji ewidencji, o którym mowa w § 54 ust. 7 ww. rozporządzenia (ostatnia najwcześniejsza modernizacja tych obrębów miała miejsce w 2008 r.).

w każdym obrębie co najmniej raz na 10 lat, obejmując nią co najmniej 10% dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę dokonanych zmian w operacie ewidencyjnym, a weryfikację, o której mowa w ust. 1 pkt 2, przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 15 lat, obejmując nią cały obszar obrębu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wicestarosty, brak przeprowadzenia ww. weryfikacji dla dwóch obrębów ewidencyjnych wynikał z nieistnienia przesłanek wskazujących na występowanie nieprawidłowości w danych ewidencyjnych tych obrębów oraz z dużej ilości zadań do realizacji w latach 2017-2021 nałożonych na Starostę ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne. Wicestarosta podkreślił, że ustawodawca w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu dot. EGiB (rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹³) zdjął ze Starosty obowiązek przeprowadzania okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 854, 857-858)

3. W sprawozdaniach GUGiK-3.00 za lata 2017-2020 w wierszu „Modernizacja ewidencji gruntów i budynków przeprowadzona w okresie od 1996 r. do 31 grudnia roku sprawozdawczego” nieprawidłowo podano, że w zakresie gruntów modernizacja ta nie została przeprowadzona w sposób pełny (wpisano wartość „0” w odpowiednie wiersze, tj. podano, że dla wszystkich obrębów powiatu szamotulskiego, modernizacja ta została przeprowadzona w sposób niepełny). Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że nieprawidłowość ta zaistniała w wyniku błędu.

(dowód: akta kontroli str. 467-477, 869)

OCENA CZĄSTKOWA

W powiecie szamotulskim nie zrealizowano pełnej modernizacji bazy EGiB dla 77 spośród 131 obrębów w wymaganym terminie (tj. do końca 2016 r.). Spowodowane to było niewystarczającymi środkami finansowymi otrzymywanymi z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii. Starosta podejmowała jednak dodatkowe działania skutkujące pozyskaniem dodatkowych środków, co pozwoliło na zlecenie dokończenia procesu modernizacji firmie zewnętrznej i przeprowadzenie tego procesu w 2018 r. W okresie objętym kontrolą NIK nieprawidłowym było także to, że dla dwóch ze 131 obrębów ewidencyjnych powiatu szamotulskiego nie przeprowadzono okresowej weryfikacji danych EGiB oraz nierzetelnie sporządzano sprawozdania GUGiK-3.00 za lata 2017-2020.

Starosta zapewniła odpowiednią infrastrukturę techniczną do prowadzenia bieżących spraw z zakresu EGiB w formie cyfrowej, a pracownicy realizujący zadania z zakresu geodezji i kartografii posiadali odpowiednie kwalifikacje, co pozwoliło na terminowe i rzetelne wykonywanie bieżących zadań związanych z prowadzeniem spraw dotyczących EGiB oraz PZGiK.

OBSZAR

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.

Opis stanu faktycznego

2.1. Poziom modernizacji i cyfryzacji zasobu EGiB.

2.1.1. Na dzień 1 stycznia 2017 r. i 2018 r. dla 77 spośród 131 obrębów powiatu w EGiB nie zawarto informacji, o których mowa w §§ 63, 64 i 70 ww. rozporządzenia, tj. danych ewidencyjnych dotyczących budynków i lokali. Ww.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1390.

obręby były obrębami z obszarów wiejskich i stanowiły 72.749 ha, tj. 65% powierzchni powiatu. Proces modernizacji EGiB w zakresie dotyczącym ww. obrębów opisano w punkcie 1.1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W związku z tym, na dzień 1 stycznia 2017 r. oraz 2018 r. dla ww. 77 obrębów nie utworzono wymaganych komputerowych baz zawierających dane ewidencyjne, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 pkt 2-5 rozporządzenia w sprawie ewidencji (tj. obrazujących dane ewidencyjne rejestru budynków i lokali oraz kartotek budynków i lokali). Dla tych obrębów utworzono natomiast bazy danych pozwalające na tworzenie raportów, o których mowa w § 22 pkt 1 i 6 – tj. obrazujących dane ewidencyjne rejestru gruntów i mapy ewidencyjnej). Dla pozostałych 54 obrębów powiatu szamotulskiego, wg stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. utworzono wymagane komputerowe bazy zawierających dane ewidencyjne, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 pkt 1-6. Wymagane komputerowe bazy danych zawierające dane ewidencyjne dla wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu szamotulskiego, w zakresie niezbędnym do tworzenia wszystkich raportów, o których mowa ww. § 22 utworzono od 31 października 2018 r.

Wg stanu na 1 stycznia 2017 r. mapa ewidencyjna EGiB dla wszystkich obrębów powiatu prowadzona były w formie numerycznej, w postaci wektorowej o pełnej treści (w tej formie prowadzona była już od 2012 r.). Zgodnie w wyjaśnieniach Wicestarosty, jako dane wektorowej mapy ewidencyjnej o pełnej treści rozumiano dane zawarte w § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji, który zawierał wykaz elementów treści mapy. Ponadto według stanu na 1 stycznia 2017 r. dokumenty zgromadzone w formie graficznej stanowiące zasób EGiB zostały skatalogowane i w pełni przekształcone do postaci cyfrowej.

(dowód: akta kontroli str. 180-199, 858-859)

2.1.2. Wg stanu na 30 czerwca 2021 r. dane EGiB dotyczące wszystkich 131 obrębów powiatu szamotulskiego były poddane modernizacji, zgodnie z obowiązującym w rozporządzeniu w sprawie ewidencji modelem danych. W trakcie kontroli NIK, szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą 10 działek ewidencyjnych (pięć z terenów wiejskich oraz pięć z terenów miejskich¹⁴) pod kątem kompletności baz danych EGiB oraz treści mapy ewidencyjnej ich dotyczącej. Stwierdzono, że dla wszystkich ww. działek, rejestr EGiB zawierał komplet wymaganych atrybutów, które zawierały wszystkie wartości wymagane rozporządzeniem w sprawie ewidencji. Ponadto, dane zawarte w EGiB dotyczące badanych działek były zgodne z dokumentacją źródłową¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 501-786)

W trakcie kontroli NIK, w ramach badania jakości bazy danych EGiB przy użyciu systemu teleinformatycznego GEO-INFO, przeprowadzono również automatyczną kontrolę w zakresie:

- występowania działek lub budynków ujawnionych wyłącznie w części opisowej bez geometrii. Na podstawie raportu stwierdzono, że w bazie EGiB nie występowały obiekty bez geometrii;
- występowania geometrii działek lub budynków, dla których brak jest danych opisowych. Na podstawie raportu stwierdzono, że w bazie EGiB nie występowały obiekty bez przypisanej jednostki rejestru gruntów (danych

¹⁴Do ww. badania wybrano następujące działki w sposób losowy z interwałem: 302401_1.0001.8/3, 302407_4.0001.381/13, 302406_4.0001.435/27, 302407_4.0001.3761/1, 302408_4.001.2177/2, 302408_5.0011.11/6, 302408_5.0019.72/5, 302403_2.0906.1139/9, 302407_5.0808.29/209, 302407_5.0806.94/12.

¹⁵ Stwierdzono na podstawie dokumentacji źródłowej dotyczącej ostatnich zmian danych ewidencyjnych każdej z ww. działek (m.in. operatów pomiarowych, wykazów zmian ewidencyjnych dotyczących gruntów, budynków oraz zawiadomienia o zmianie danych ewidencyjnych).

opisowych);

- występowania punktów granicznych bez wypełnionych atrybutów punktów granicznych (ZRD, BPP¹⁶). Na podstawie raportu stwierdzono, że w bazie EGiB nie występowały obiekty bez wypełnionych ww. atrybutów;
- występowania niestandardowych oznaczeń użytków (OFU, OZU, OZK¹⁷). Na podstawie raportu stwierdzono, że w bazie EGiB występowało łącznie 1.397 takich niestandardowych oznaczeń.
- występowania działek o obszarach niespójności (składających się z więcej niż jednego poligonu). Na podstawie raportu stwierdzono, że w bazie EGiB występowało łącznie 16 takich działek;
- występowania geometrii działek o znacznych różnicach¹⁸ powierzchni geodezyjnej w stosunku do powierzchni ewidencyjnej (z danych opisowych). Na podstawie raportu stwierdzono, że w bazie EGiB występowało łącznie 2.798 takich różnic w powierzchni działek.

System GEO-INFO nie przewidywał możliwości wygenerowania raportu w zakresie zgodności wartości atrybutów z dopuszczalnymi wartościami słownikowymi. Zgodnie z wyjaśnieniami Geodety Powiatowego, wartości słownikowe w ww. systemie dla poszczególnych obiektów bazy danych były i są tworzone wyłącznie na podstawie aktualnych danych wynikających z właściwych ustaw czy rozporządzeń. W związku z tym nie ma możliwości, aby wprowadzone do bazy danych obiekty posiadały atrybuty o wartościach niezgodnych z dopuszczalnymi wartościami słownikowymi.

(dowód: akta kontroli str. 787-794, 863-866)

W trakcie kontroli NIK przeprowadzono również analizę porównawczą danych EGiB ujętych w częściach opisowych działek oraz w ich częściach kartograficznych. Analizę tą przeprowadzono dla łącznie 10 działek ewidencyjnych¹⁹ (pięć z terenów wiejskich oraz pięć z terenów miejskich) i stwierdzono, że rejestr danych części opisowej EGiB dotyczących ww. działek był zgodny z częścią kartograficzną EGiB.

(dowód: akta kontroli str. 795-835)

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

2.2.1. Do prowadzenia EGiB oraz do świadczenia obywatelom usług związanych z korzystaniem z danych PZGiK Starostwo wykorzystywało od 2015 r. jeden system teleinformatyczny GEO-INFO oparty na jednej zintegrowanej bazie danych, którego główne funkcje zostały opisane w punkcie 1.1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Do obsługi ww. programu Wydział Geodezji posiadał 23 stanowiska komputerowe²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 7, 865)

2.2.2. W związku z nowelizacją w 2013 r. rozporządzenia o ewidencji²¹ wg stanu na 1 stycznia 2017 r. wszystkie dane EGiB dla wszystkich obrębów ewidencyjnych uległy transformacji do postaci GML.

(dowód: akta kontroli str. 855, 858)

¹⁶ ZRD – Źródło danych o położeniu, BPP – błąd pośredni położenia.

¹⁷ OFU – oznaczenie rodzaju użytku gruntowego, w tym ustalonego prawnie użytku ekologicznego, OZU – rodzaju użytku gruntowego, z którym związana jest klasa bonitacyjna, OZK – oznaczenie klasy bonitacyjnej.

¹⁸ powyżej 33%.

¹⁹ Do ww. badania wybrano następujące działki w sposób losowy z interwałem: Szamotuły – miasto, działka nr 323/7; Szamotuły – miasto, działka nr 4314/1; Wronki - miasto, działka nr 2252/2; Pniewy – miasto, działka nr 800/13; Pniewy – miasto, działka nr 888/6; Gmina Wronki, obręb Chojno, działka nr 1070; Gmina Wronki, obręb Stare Miasto, działka nr 8/4; Gmina Obrzycko, obręb Gaj Mały, działka nr 440; Gmina Duszniki, obręb Chelminko, działka nr 58/5; Gmina Szamotuły, obręb Lulinec, działka nr 26/10.

²⁰ Licencja do obsługi systemu GEO-INFO opiewała na 50 stanowisk komputerowych.

²¹ 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).

2.2.3. Bieżąca aktualizacja danych EGiB, o której mowa w § 45 rozporządzenia w sprawie ewidencji, zgodnie z § 84 ww. rozporządzenia, przeprowadzana była w sposób zapewniający kompletność, aktualność oraz zgodność modyfikowanych danych z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą przepisami prawa. System informatyczny GEO-INFO umożliwiał przeprowadzanie aktualizacji w sposób zapewniający wprowadzenie (uzupełnienie) wszystkich danych wymaganych rozporządzeniem EGiB.

(akta kontroli str. 501-786, 865)

Na podstawie analizy pięciu spraw, zakończonych wydaniem wypisu z rejestru gruntów ustalono, że Starosta umieszczał, zgodnie z § 86 rozporządzenia w sprawie ewidencji, odpowiednią adnotację na wydawanych dokumentach zawierających dane ewidencyjne niespełniające wymagań określonych w ww. rozporządzeniu lub w obowiązujących standardach technicznych. Geodeta Powiatowy podał, że ww. adnotacja miała na celu poinformowanie zamawiającego dokument, że położenie punktów granicznych działki ewidencyjnej, nie spełniało wymogów § 61 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji (informowano, że powierzchnia ewidencyjna danej działki różniła się od powierzchni geodezyjnej), a § 82 ust. 1 ww. rozporządzenia pozwalał na prowadzenie numerycznego opisu granic działek ewidencyjnych za pomocą punktów granicznych, których położenie względem osnowy geodezyjnej 1 klasy wyznaczone zostało z błędami średnimi przekraczającymi błędy, o których mowa w § 61 ust. 1 rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 834-843, 868)

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

(dowód: akta kontroli str. . 854, 857-858)

2.3. Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB

2.3.1. Proces modernizacji EGiB w Starostwie rozpoczął się w 2003, a zakończył w 2018 r. W latach 2003-2016 Starostwo otrzymało na ten cel ok. 2.147,0 tys. zł dotacji celowej z budżetu państwa oraz przeznaczyło na ten cel 327,9 tys. zł z budżetu Powiatu. Natomiast w latach 2017-2018 Starostwo na ten cel otrzymało 37,6 tys. zł dotacji celowej z budżetu państwa oraz pozyskało dodatkowe środki w wysokości 213,3 tys. zł z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 844-846, 850, 862)

2.3.2. Proces utworzenia mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej dla całej powierzchni powiatu został rozpoczęty w 2003 r. i skończył się w 2012 r. Na realizację zadań rządowych z tym związanych powiat szamotulski otrzymał w tym okresie ok 1.743,3 tys. zł. Ponadto na wykonanie przedmiotowej mapy wraz z jej przekonwertowaniem z układu współrzędnych płaskich „1965” do obowiązującego układu współrzędnych „200” przeznaczono w latach 2003-2012 środki własne powiatu w wysokości 242,2 tys. zł. Starosta podała w złożonych wyjaśnieniach, że otrzymywane środki finansowe z budżetu państwa na realizację m.in. utworzenia ww. mapy w postaci numerycznej były niewystarczające, co skutkowało znacznym przekroczeniem pierwotnie zakładanej daty ukończenia tego procesu.

Natomiast przekształcenie mapy zasadniczej z postaci analogowej do postaci cyfrowej zostało przeprowadzone w 2015 r. za kwotę 30,0 tys. zł. Środki te pochodziły z dotacji celowych przekazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. na sfinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli str. 851-852, 858)

2.3.3. Wyjaśniając wpływ nowelizacji przepisów prawa z zakresu modernizacji i cyfryzacji EGiB na aktualność, zupełność i zgodność danych EGiB z normami i standardami określonymi w kolejno obowiązujących wersjach aktów prawnych

zarówno Starosta, jak i Geodeta Powiatowy podali w złożonych wyjaśnieniach, że każda zmiana przepisów powodująca zmodyfikowanie prowadzonego rejestru publicznego wywołuje potrzebę dostosowania go do aktualnie obowiązujących przepisów. Podkreślili, że ciągle zmiany przepisów w obszarze prowadzenia EGiB powodują, że rejestr ten w praktyce z dniem wejście w życie nowych przepisów, staje się nieaktualny, gdyż proces dostosowania bazy danych trwa najczęściej latami, a do tego generuje ciągle koszty po stronie organu, który odpowiada za EGiB.

(dowód: akta kontroli str. 849-850)

2.3.4. W kontrolowanym okresie, zgodnie z wyjaśnieniami Geodety Powiatowego, wykonawcy prac geodezyjnych przekazywali do Starostwa rezultaty wykonanych prac w formacie źródłowym GIV. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że format ten nie wymaga żadnego konwertowania do formatu GML, a pliki w tym formacie były bezpośrednio importowane do systemu GEO-INFO przez pracowników odpowiedzialnych za aktualizację EGiB.

W kontrolowanym okresie, danymi z EGiB zasilano bazy danych Państwowych Gospodarstw Leśnych Lasów Państwowych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Łącznie w ww. okresie przeprowadzono 58 eksportów z EGiB. Starostwo nie otrzymało żadnych informacji, że ww. eksporty były nieskuteczne lub skutkowały powstaniem błędów.

(dowód: akta kontroli str. 865)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W trakcie kontroli NIK, w ramach badania jakości bazy danych EGiB przy użyciu systemu teleinformatycznego GEO-INFO, stwierdzono:

- występowanie 1.397 niestandardowych oznaczeń użytków (OFU, OZU, OZK). Zgodnie z wyjaśnieniami Geodety Powiatowego spowodowane to było zmianą przepisów. W 2012 r. weszło w życie nowe rozporządzenie Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów²² (uchylające rozporządzenie z 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów), w którym objęto gleboznawczą klasyfikacją gruntów wszystkie grunty, w tym także lasy należące do państwowych gospodarstw leśnych oraz rowy melioracyjne, które wcześniej były wyłączone z takiej klasyfikacji. W związku z tym, w EGiB występują jeszcze użytki gruntowe bez oznaczenia klasy bonitacyjnej, które generują ww. błędy;
- występowanie 16 działek o obszarach niespójności (składających się z więcej niż jednego poligonu). Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że ww. błędy wynikają ze sposobu założenia i prowadzenia mapy ewidencyjnej w postaci analogowej. W momencie zakładania ewidencji gruntów w 1963 r. mapy ewidencyjne zakładane były na bazie map katastralnych, na których stosowano znak kartograficzny „przechaczenie”. Gdy stosowano ten znak w postaci linii łamanej odchodzącej od działki, ale jej nieprzecinającej, oznaczało to, że należy granice tego obszaru rozpatrywać łącznie z obszarem po drugiej stronie, oznaczonym w podobny sposób. Z chwilą przejścia map analogowych na mapy numeryczne nie było prawnych możliwości podziału takich działek na dwie odrębne części;

²² Dz. U. z 2012 r. poz. 1246.

- występowanie 2.798 przypadków geometrii działek o znacznych różnicach²³ powierzchni geodezyjnej w stosunku do powierzchni ewidencyjnej (z danych opisowych)

Zgodnie z wyjaśnieniami Geodety Powiatowego ww. różnice wynikają ze sposobu obliczania pól powierzchni działek podczas zakładania ewidencji gruntów oraz ze sposobu przetwarzania map z postaci analogowej do numerycznej. W momencie zakładania ewidencji gruntów powierzchnię ewidencyjną działek przyjmowano na podstawie powierzchni parcel katastralnych oraz obliczano je graficznie z map ewidencyjnych za pomocą podstawowych wzorów matematycznych na pola powierzchni podstawowych figur geometrycznych. Powierzchnia geodezyjna działki obliczana jest na podstawie współrzędnych punktów granicznych, uwzględniając dodatkowo poprawkę odwzorowawczą. Punkty graniczne działek zostały wprowadzone do bazy EGiB z różnych dokumentów geodezyjnych, w dużej mierze poprzez digitalizację map, które zawierały nieustalone nigdy granice działek. Spowodowało to rozbieżności w dokładności położenia punktów granicznych nawet o kilka metrów, a w konsekwencji różnice pomiędzy powierzchnią ewidencyjną i geodezyjną.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił dodatkowo, że w miarę swoich możliwości Starosta podejmuje niezbędne czynności w celu polepszenia jakości danych zawartych w EGiB. Dodał że zgodnie z § 85 rozporządzenia o ewidencji, dane ewidencyjne niespełniające obowiązujących standardów technicznych podlegają systematycznej modyfikacji w ramach bieżącej aktualizacji EGiB, a zgodnie z § 47 ust. 1 ww. rozporządzenia, aktualizacji dokonuje się po otrzymaniu odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. Ww. dokumentacja została określona w art. 23 ustawy z dnia 17 maja 1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴, a zgodnie z art. 24 ust. 2a tej ustawy, informacje zawarte w EGiB podlegają aktualizacji z urzędu na podstawie przepisów prawa, dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1-4 ww. ustawy, materiałów zasobu oraz na podstawie wykrycia błędnych informacji w przekazanej i ujawnionej już dokumentacji. W pozostałych przypadkach aktualizacja następuje wyłącznie na podstawie wniosku właściciela nieruchomości. Geodeta Powiatowy dodał, że w związku z tym Starosta nie miał prawnych możliwości prostowania wykazanych powyżej błędów w trybie czynności materialno-technicznych, z uwagi na zgodność posiadanej bazy danych z przekazanymi Staroście dokumentami, pomimo iż dane te nie spełniały aktualnie obowiązujących standardów. Ww. błędy bazy EGiB były prostowane wyłącznie w ramach bieżącej aktualizacji EGiB, na podstawie wpływającej dokumentacji. Ponadto ww. błędy nie stanowią żadnej przeszkody w prawidłowym funkcjonowaniu operatu ewidencji gruntów i budynków, nie stanowiąc tym samym żadnych uchybień w udostępnianiu dokumentów. Geodeta Powiatowy wyjaśnił dodatkowo, że w kontrolowanym okresie przeprowadzono regularnie kontrole bazy danych EGiB dotyczące bieżących aktualizacji²⁵, które pozwalały na wykrycie błędów krytycznych. Wykazane w ich wyniku nieprawidłowości niezwłocznie poprawiano.

W tym kontekście, NIK podkreśla, że zgodnie z § 44 pkt 2 rozporządzenia o ewidencji, do zadań Starosty związanych z prowadzeniem EGiB należy utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. W związku z tym Starosta

²³ powyżej 33%.

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.

²⁵ Przykładowe kontrole: Analiza przynależności obiektów do systematyki, Analiza przecięć działek ewidencyjnych, Kontrola poprawności wstawienia opisów działek ewidencyjnych i budynków, Analiza zdublowanych punktów granicznych na granicach obrębów ewidencyjnych.

powinien zintensyfikować działania mające na celu wyeliminowania rozbieżności w danych EGiB.

(dowód: akta kontroli str. 787-794, 863-866)

OCENA CZĄSTKOWA

Na przykładzie danych dotyczących łącznie 20 działek ewidencyjnych stwierdzono, że dane bazy EGiB ich dotyczące były kompletne, zgodne z danymi źródłowymi oraz spełniały wymagania techniczne obowiązkowych atrybutów, a rejestr danych części opisowej EGiB ich dotyczący był zgodny z częścią kartograficzną EGiB. Mapy ewidencyjne dla wszystkich obrębów powiatu prowadzone były w formie numerycznej, w postaci wektorowej, a w kontrolowanym okresie danymi z EGiB łącznie 58 razy skutecznie zasilano inne bazy danych.

NIK wskazuje jednak na fakt, że pomimo przeprowadzenia na dzień 30 czerwca 2021 r. modernizacji EGiB wykonane w trakcie kontroli szczegółowe badania jakości tej bazy danych wykazały występowanie w niej błędów świadczących o rozbieżnościach danych w niej zawartych i niespełnianiu aktualnych standardów, co świadczy o nieosiągnięciu celu jakim jest dostosowanie ewidencji do obowiązujących norm i standardów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

- 1) rzetelne sporządzanie sprawozdań GUGiK-3.00,
- 2) zintensyfikowanie działań zmierzających do wyeliminowania rozbieżności w danych EGiB i doprowadzenia do spełniania przez nie obowiązujących standardów i norm.

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 wykonania wniosków

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

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

Poznań, dnia 23 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Bartosz Tomczyk
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. wicedyrektora

.....
Podpis