



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.012.02.2021

Pan
Bogdan Żybura
Starosta Strzyżowski
Starostwo Powiatowe
w Strzyżowie
ul. Przeclawczyka 15
38-100 Strzyżów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Strzyżowie (Starostwo), ul. Przeclawczyka 15, 38 100 Strzyżów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Żybura, Starosta Strzyżowski, od dnia 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Robert Godek, Starosta Strzyżowski, od dnia 26 listopada 2014 r. do dnia 23 listopada 2018 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli t.I str.1-3)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie EGiB przez starostę w sposób zapewniający przeprowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB.2. Zgodność stanu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 30 czerwca 2021 r.
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 Rzeszowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Edyta Niegowska-Buko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/84/2021 z dnia 14 czerwca 2021 r.2. Wojciech Ostrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/85/2021 z 14 czerwca 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli t.I str.4-7)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Cyfryzacja powiatowej bazy Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB) nie była przygotowana i realizowana w sposób właściwy. W okresie objętym kontrolą Starosta nie prowadził modernizacji EGiB, której normy i standardy określały przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (*rozporządzenie EGiB*)³.

Starosta dysponował pracownikami posiadającymi stosowne wykształcenie kierunkowe oraz sprzętem i oprogramowaniem do bieżącej obsługi EGiB. Krytycznie ocenić należy natomiast brak kompleksowych planów oraz analiz ryzyka podejmowanych działań, jak również opracowania podstawowych narzędzi zarządczych wspomagających przeprowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

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

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

³ Dz.U.2019 r. poz. 393, uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.

- nieutworzenia baz danych EGiB w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej dla 32 wiejskich obrębów geodezyjnych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów § 80 ust. 1 pkt 3 lit. b *rozporządzenia EGiB*,
- niepodjęcia do dnia 30 czerwca 2021 r. działań określonych w § 55 pkt 2 *rozporządzenia EGiB* w celu dostosowania bazy danych EGiB do zgodności z modelem pojęciowym określonym przepisami tego rozporządzenia⁴ w odniesieniu do 31 obrębów zmodernizowanych do roku 2016,
- niezaplanowania i nieprowadzenia weryfikacji danych EGiB, zgodnie z postanowieniami § 54 *rozporządzenia EGiB*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zasoby Starostwa służące założeniu i prowadzeniu EGiB

1.1. Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w Starostwie.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zadania Starosty z zakresu geodezji i kartografii realizowane były poprzez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa (WGiGN) oraz Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (PODGiK), stanowiący powiatową jednostkę organizacyjną⁶.

(akta kontroli t.I str. 8-35)

W Powiecie obsługa EGiB realizowana była z wykorzystaniem dwóch systemów teleinformatycznych:

- EWOPIS – do prowadzenia części opisowej bazy EGiB⁷,
 - EWMAPA – do prowadzenia części graficznej bazy⁸,
- stanowiących odrębne aplikacje zintegrowane za pomocą wspólnego interfejsu graficznego. Dla każdej aplikacji prowadzone były współpracujące ze sobą odrębne bazy danych.

System IT zapewniał możliwość:

- wymiany danych ewidencyjnych, szczególnie w zakresie wymagań wynikających z §§ 44, 45, 47, 51 i 54-57 *rozporządzenia EGiB*,
- dokonywania modyfikacji w systemie w zależności od zmian w obowiązujących przepisach prawa,
- udostępniania interesariuszom danych z EGiB poprzez geoportal powiatowy⁹. Wnioski dotyczące wyrysów oraz mapy ewidencyjnej dla obrębów zmodernizowanych udostępniano w formie cyfrowej, a dla obrębów niezmodernizowanych poprzez sporządzenie/wygenerowanie odpowiednich dokumentów przez pracownika PODGiK (przekazywane wnioskującym drogą elektroniczną lub w formie wydruków).

Dostęp do powyższych baz danych zapewniony był z 16 stanowisk komputerowych należącej do wspólnej sieci logicznej (9 w WGiGN oraz 7 w PODGiK).

Producent oprogramowania w umowie licencyjnej zapewniał odpłatne nabywanie kolejnych wersji oraz ich bezpłatną aktualizację.

⁴ W brzmieniu określonym rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U.2015 r. poz. 2109).

⁵ 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.

⁶ Powołany z dniem 1 stycznia 2001 r. uchwałą Nr XXII/142/2000 Rady Powiatu w Strzyżowie z dnia 30 sierpnia 2000 r.

⁷ Producent GEOBID Sp. z o.o., wersja 8.08, formaty eksportu do innych systemów: SWDE, GML, TXT.

⁸ Producent j.w., wersja 13.15, formaty eksportu: SWDE, GML, TXT, SHP, DXF.

⁹ <https://strzyzowski.geoportal2.pl>

Procesy 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, ewidencjonowania zasobu, prowadzenia poszczególnych baz danych zasobu były wspierane przez system OŚRODEK – zintegrowany za pomocą interfejsu graficznego z systemami EWMAPA i EWOPIS.

W toku oględzin ustalono, iż zainstalowany sprzęt i oprogramowanie funkcjonowały prawidłowo oraz umożliwiały eksport danych z bazy EGiB celem zasilenia innych baz danych.

(akta kontroli t.I str. 36-103)

W ocenie Geodety Powiatowego przyjęte i stosowane w Starostwie rozwiązania w zakresie infrastruktury technicznej i informatycznej były w pełni wystarczające do realizacji zadań Starosty dotyczących prowadzenia EGiB w postaci cyfrowej.

(akta kontroli t.I str. 104-105)

Zatrudnienie na dzień 1 stycznia 2017 r. zarówno w WGiGN, jak i PODGiK wynosiło 4 osoby i wzrosło na dzień 30 czerwca 2021 r. do 7 osób w każdej z jednostek. Wszyscy pracownicy PODGiK posiadali wykształcenie wyższe geodezyjne, natomiast w przypadku WGiGN – 5 wyższe geodezyjne i 2 – średnie geodezyjne. Geodeta Powiatowy i Dyrektor PODGiK oraz dwóch pracowników WGiGN i jeden z PODGiK posiadali uprawnienia zawodowe w 2 zakresach: *geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne*, a także: *rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych*, a jeden pracownik PODGiK uprawnienia wyłącznie w pierwszym z wymienionych zakresów.

Zadania dotyczące:

- modernizacji EGiB (w szczególności rozpatrywanie uwag i zarzutów) przypisano Kierownikowi WGiGN oraz Dyrektorowi PODGiK.
- wpisywania materiałów zasobu do ewidencji materiałów zasobu w zakresach czynności przypisano 3 pracownikom PODGiK,
- udostępniania danych z operatu ewidencyjnego w formie plików komputerowych sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem wymiany – 4 osobom (3 pracownikom PODGiK oraz 1 z WGiGN),
- przetwarzania materiałów zasobu do postaci elektronicznej - w zakresach czynności żadnego z pracowników nie uwzględniono.

Starosta wyjaśnił, iż przetwarzanie materiałów do postaci elektronicznej realizowane jest przez pracowników PODGiK w miarę potrzeby i możliwości. Czynności te nie zostały ujęte w zakresach czynności pracowników jako osobna kategoria, lecz mieszczą się w pojęciu *innych zadań powierzonych*.

(akta kontroli t.I str. 106-113)

Starosta wyjaśnił, iż w Starostwie *nigdy nie było i nie przyjęto takich założeń, że prace dotyczące modernizacji i cyfryzacji EGiB będą realizowane w ramach struktur zarządczych administracji powiatowej*.

W okresie objętym kontrolą zadania te powierzono podmiotom zewnętrznym, zarówno w zakresie wykonawstwa, jak i nadzoru nad jakością wykonanych prac. Zawarto jedną umowę z wykonawcą prac geodezyjnych, w której wprowadzono wymóg uwzględniania w opracowaniach geodezyjnych obowiązującego modelu danych EGiB i przekazania opracowań geodezyjnych w wersji elektronicznej w formacie GML. Zagadnienie szczegółowo przedstawiono w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli t.I str.114-115)

1.2.Sposób prowadzenia EGiB przez Starostę.

Przed dniem 1 stycznia 2017 r. Starosta zmodernizował kolejno 3 jednostki ewidencyjne: Strzyżów Miasto (modernizacja zakończona w roku 2004), gmina Frysztak (2012) i gmina Wiśniowa – łącznie 31 obrębów o powierzchni 18.796 ha, (37% powierzchni ogółem). Modernizację EGiB gminy Wiśniowa, realizowaną w ramach Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN),¹⁰ zakończono w roku 2015. Dostosowano wówczas do obowiązującego modelu pojęciowego¹¹ dwie uprzednio zmodernizowane jednostki ewidencyjne.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. wyżej wymienione obręby geodezyjne nie były dostosowane do obowiązującego modelu pojęciowego i taki stan nie uległ zmianie do dnia 30 czerwca 2021 r.

W roku 2016¹² Starosta przystąpił do projektu Podkarpacki System Informacji Przestrzennej (PSIP)¹³, w ramach którego założono modernizację bazy EGiB i dostosowanie jej do zgodności z aktualnym pojęciowym modelem danych (a następnie włączenie tej bazy do ZSIN) oraz cyfryzację materiałów zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Umowę z wykonawcą prac¹⁴ zawarto w dniu 30 grudnia 2019 r., a ostateczny termin zakończenia realizacji projektu określono na dzień 30 czerwca 2022 r. Wykonawca robót wyłoniony został w piątym przetargu – cztery poprzednie były unieważniane na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁵. Prace realizowane są w oparciu o opracowane przez Starostę projekty modernizacji ewidencji gruntów i budynków, sporządzone odrębnie dla każdej jednostki ewidencyjnej. Nadzór nad pracami powierzono inżynierowi kontraktu wyłonionemu w trybie zamówienia publicznego.

(akta kontroli t.I str. 131-258)

Podejmowane działania nie były poprzedzone sporządzeniem kompleksowych planów, koncepcji bądź strategii modernizacji i cyfryzacji, a realizacja poszczególnych etapów prac prowadzona była w oparciu o opracowane przez Starostę częściowe projekty modernizacji, uzgadniane z Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Starosta nie prowadził analizy ryzyka na poziomie strategicznym dla obszaru geodezji i kartografii Powiatu. Geodeta Powiatowy nie analizował ryzyka związanego z niezapewnieniem modernizacji i cyfryzacji EGiB zgodnej z obowiązującym modelem danych i według norm określonych w obowiązujących przepisach. Starosta nie zawierał porozumień, z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, mających za przedmiot przeprowadzenie modernizacji EGiB na obszarze danej jednostki.

(akta kontroli t.I str. 116-130)

W roku 2017 do bazy danych EGiB wprowadzono łącznie 8.760 zmian aktualizacyjnych, a w I półroczu roku 2021 – 3.648. W kontroli ustalono¹⁶, iż w okresie objętym kontrolą Starosta niezwłocznie dokonywał aktualizacji operatu

¹⁰ Projekt finansowany z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, w ramach 7 osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji” – faza I, której realizacja zakończona została w dniu 31 grudnia 2015 r.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U.2013 r. poz. 1551).

¹² Umowa Nr 2012016 z dnia 1 marca 2016 r. pomiędzy Starostą a Województwem Podkarpackim.

¹³ Projekt realizowany w ramach 2 osi priorytetowej „Cyfrowe Podkarpackie” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020.

¹⁴ Konsorcjum firm Geores Sp.z o.o. i Geokart International.

¹⁵ Dz.U. 2019 r. poz. 1843 ze zm.

¹⁶ Na podstawie badania 10 losowo wybranych aktualizacji danych EGiB.

ewidencyjnego, tj. zgodnie z postanowieniami § 47 ust. 1 *rozporządzenia EGiB*. W procesie aktualizacji danych wymagano, żeby opracowania geodezyjne były sporządzone z uwzględnieniem modelu danych i norm określonych w obowiązujących przepisach. Kwestie zasilania centralnego repozytorium ZSIN danych EGiB przedstawiono w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli t.I str. 259-260)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie planował i nie prowadził, określonych w § 54 *rozporządzenia EGiB*, 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 terenie.

(akta kontroli t.I str. 261)

W kontrolowanym okresie Starosta sporządzał roczne *sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji*¹⁷, w których w zakresie stanu modernizacji EGiB zakończonej w roku sprawozdawczym, każdorazowo wskazywano „0”.

(akta kontroli t.I str. 262-285)

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

W kontrolowanym okresie w Starostwie przeprowadzono 1 kontrolę dotyczącą prowadzenia części powiatowej państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Była to kontrola Wojewody Podkarpackiego¹⁸ sprawdzająca realizację zaleceń pokontrolnych z kontroli problemowej prowadzonej w roku 2016¹⁹. Ustalono, iż realizowane są zalecenia pokontrolne, w szczególności dotyczące:

- umieszczania wszystkich wymaganych informacji w rejestrze zgłoszeń prac geodezyjnych,
- przetwarzania materiałów wchodzących w skład operatów technicznych do postaci dokumentów elektronicznych.

(akta kontroli t.I str. 286-312)

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych bądź audytów dotyczących procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB obrębów Powiatu, gdyż jak wyjaśnił Starosta proces modernizacji był na bieżąco monitorowany przez osoby odpowiedzialne za jego wdrażanie. *Występujące problemy były usuwane na bieżąco zgodnie z podziałem kompetencji służbowych, przy stałym nadzorze bezpośrednich przełożonych.*

(akta kontroli t.I str. 313)

W kontrolowanym okresie do Starosty nie wpływały skargi ze strony interesariuszy lub właścicieli działek ewidencyjnych na działania modernizacji i cyfryzacji EGiB przeprowadzone przez wykonawców opracowań geodezyjnych lub pracowników Starostwa.

(akta kontroli t.I str. 116-119)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹⁷ GUGiK-3.00.

¹⁸ Sprawozdanie z kontroli GK-I.431.2.3.2019 z dnia 27 marca 2019 r.

¹⁹ GK-I.431.1.7.2016 z dnia 7 lutego 2017 r.

1. Starosta nie zaplanował i nie prowadził weryfikacji danych EGiB, pomimo iż obowiązek taki wynikał z postanowień § 54 *rozporządzenia EGiB*. Starosta wyjaśnił, iż powyższe wynikało z niezakończenia modernizacji EGiB oraz braku środków finansowych ograniczających wykonanie weryfikacji przed upływem terminów wskazanych w przepisach.

(akta kontroli t.I str. 261)

2. Kopie baz danych Starostwa (w tym EGiB) przechowywane były w budynku Starostwa, pomimo iż zgodnie z § 11 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w *sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego*²⁰, organ prowadzący zasób winien przechowywać kopie w pomieszczeniach zlokalizowanych poza budynkiem, w którym przechowywane są kopie zasobu, z zachowaniem procedur zapewniających bezpieczeństwo przechowywania danych²¹.

Starosta wyjaśnił, iż powyższe spowodowane było *niezamierzonym niedopatrzeniem* i zadeklarował, że Zarząd Powiatu rozważy możliwość przechowywania kopii baz danych poza budynkiem Starostwa.

(akta kontroli t.I str. 314-315)

3. Starostwo i PODGiK wzajemnie udostępniały sobie do korzystania oprogramowania EWMAPA, EWOPIS oraz OŚRODEK, pomimo iż licencje tychże oprogramowań zawierały zapisy zobowiązujące licencjobiorcę (licencjobiorcą programu EWMAPA i OŚRODEK był PODGiK, natomiast EWOPIS – Starostwo) do nieudostępniania ich innym podmiotom.

Starosta wyjaśnił, iż *zaistniała sytuacja jest uważana za normalną, ponieważ PODGiK, jak i Starostwo tworzą jeden organizm wykonujący zbieżne zadania z zakresu geodezji powiatowej*. Wyjaśniający zadeklarował, że gdy po zmianie przepisów pojawią się nowe wersje programowania podejmie działania aby w licencjach zawarto zapisy o wzajemnym korzystaniu z produktów.

Starosta wyjaśnił ponadto, że licencjodawca zna strukturę organizacyjną geodezji w Powiecie (przenikanie się zadań z zakresu geodezji pomiędzy WGiGN i PODGiK). Procedury wdrażania nowych rozwiązań, szkolenie pracowników Starostwa i PODGiK oraz świadczenie usługi asysty dowodzą, iż wzajemne udzielenie oprogramowania było licencjodawcy zapewne znane i nigdy nie sygnalizował o nieprawidłowościach w tym zakresie.

(akta kontroli t.I str. 55-81, 112-113, 314-315)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Starosty nie zapewniły przeprowadzenia całkowitej modernizacji i cyfryzacji wszystkich obrębów powiatowej bazy EGiB. Starosta dysponował sprawnie działającym systemem IT obsługującym bazę EGiB, a pracownicy WGiGN oraz PODGiK posiadający wykształcenie kierunkowe zapewniali bieżącą obsługę EGiB. Działania Starosty w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB były prowadzone bez zarówno podstawowych narzędzi zarządczych takich jak strategię, koncepcje, plany, harmonogramy, analizy ryzyka, jak również mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań. Pozytywnie ocenić należy przystąpienie do projektu PSIP umożliwiające pozyskanie środków na pełną cyfryzację 51% zasobu geodezyjnego, prowadzoną przez wyspecjalizowanych wykonawców pod nadzorem podmiotu zewnętrznego.

²⁰ Dz.U.2021 poz. 820.

²¹ Uprzednio wymóg taki określał § 17 ust. 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. poz. 1183).

2. Stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB.

2.1. Poziom modernizacji i cyfryzacji zasobu EGiB.

Opis stanu faktycznego

Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. Starosta nie przeprowadził całkowitej modernizacji i cyfryzacji powiatowego zasobu EGiB, obejmującego 63 obręby geodezyjne (5 miejskich o powierzchni ogółem 1.389 ha i 58 wiejskich o powierzchni 48.964 ha) o powierzchni łącznej 50.353 ha, wg norm i standardów określonych w obowiązujących przepisach prawa:

- komputerowe bazy zawierające dane ewidencyjne, w zakresie niezbędnym do tworzenia od 1 stycznia 2017 r. raportów, o których mowa w § 22 rozporządzenia EGiB utworzono jedynie dla 3 jednostek ewidencyjnych obejmujących 31 obrębów (5 miejskich i 26 wiejskich o powierzchni łącznej 18.796 ha), stanowiących 49% zasobu. Zmodernizowane jednostki ewidencyjne nie były dostosowane do obowiązującego modelu pojęciowego.
- nie utworzono mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej dla EGiB wszystkich obrębów Powiatu - mapy ewidencyjne w postaci numerycznej były prowadzone dla jednostek ewidencyjnych, dla których przeprowadzono wyżej opisaną modernizację.

Przystępując do PSIP zaplanowano modernizację pozostałej części zasobu obejmującej 3 jednostki ewidencyjne - 32 obręby wiejskie o powierzchni łącznej 31.557 ha. Prace w tym zakresie rozpoczęte zostały w roku 2019 (pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Starostwo posiadało mapę wektorową dla zmodernizowanych jednostek ewidencyjnych, dla pozostałych prowadzona była mapa analogowa.

Na dzień 1 stycznia 2017 r. 10.421 operatów dotyczących EGiB cyfryzacji poddanych zostało 8.874 tj. 85%, pozostała część digitalizowana była w ramach PSIP.

(akta kontroli t.II str. 1-34)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.:

- 31 obrębów (5 miejskich i 26 wiejskich) wymagało modernizacji w zakresie poprawy jakości punktów granicznych, a także dostosowania i konwersji do modelu danych EGiB,
- 32 obręby (wszystkie wiejskie) były w trakcie modernizacji (w ramach programu PSIP).

Stan modernizacji na dzień 30 czerwca 2021 r. w odniesieniu do wcześniej zmodernizowanych obrębów oraz numerycznej mapy ewidencyjnej nie uległ zmianie w stosunku do wyżej przedstawionego stanu z dnia 1 stycznia 2017 r.

W odniesieniu do wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²², Starosta wyjaśnił, iż przepisy, które weszły w lipcu bieżącego roku są przepisami nowymi, z którymi dopiero się zapoznujemy. Nie było zatem jeszcze możliwości i czasu aby opracować koncepcję wykonania modernizacji obrębów, które zmodernizowane były w latach wcześniejszych. Zdajemy sobie jednak sprawę, że takie koncepcje będą musiały powstać, aby doprowadzić w tych obrębach ewidencję gruntów i budynków do zgodności z nowym modelem pojęciowym (...). Mamy nadzieję, że takie plany powstaną, zostaną zabezpieczone odpowiednie rządowe środki finansowe, a realizacja nastąpi niezwłocznie po zakończeniu trwającego obecnie zadania PSIP.

(akta kontroli t.II str. 35-40)

²² Dz.U.2021 r. poz. 1390.

Oględziny rejestru EGiB losowo wybranych 10 działek (1 miejskiej i 9 wiejskich) wykazały kompletność bazy danych EGiB oraz treści mapy ewidencyjnej dla 2 działek. Dla pozostałych 8 działek występowały niezgodności dotyczące:

- działek, w zakresie niespełnienia:
 - wymogów *rozporządzenia EGiB* (braki atrybutów punktów granicznych, mapa analogowa w skali 1:2880),
 - standardów technicznych (niewłaściwe określenie pola powierzchni, brak pomiaru punktów granicznych, brak precyzji określenia powierzchni),
- budynków, w zakresie niespełnienia:
 - wymogów *rozporządzenia EGiB* (brak: klasy według PKOB, głównej funkcji budynku, kartoteki budynku, budynku na mapie),
 - standardów technicznych (brak pomiaru budynku).

(akta kontroli t.II str. 41-111)

W toku oględzin rejestru EGiB wybranych losowo 10 działek ewidencyjnych z obrębów zmodernizowanych (3 miejskich i 7 wiejskich) ustalono zgodność bazy danych EGiB z treścią mapy ewidencyjnej.

(akta kontroli t.II str. 112-147)

Wykorzystywane w Starostwie i PODGiK oprogramowanie EWMAPA i EWOPIS umożliwiały automatyczną kontrolę jakości bazy danych EGiB. Przeprowadzenie automatycznej kontroli wykazało występowanie:

- niezgodności w zakresie rozbieżności w numeracji działek, brakujących budynków w części opisowej lub geometrycznej,
- niestandardowych użytków (OFU, OZU, OZK),
- geometrii działek o różnicach powierzchni w stosunku do powierzchni ewidencyjnej.

(akta kontroli t.II str. 148-185)

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

Ustalenia w zakresie infrastruktury technicznej, w tym informatycznej wykorzystywanej do prowadzenia EGiB oraz systemów informatycznych wykorzystywanych w celu świadczenia obywatelom usług związanych z korzystaniem z danych EGiB przedstawiono w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W związku z nowelizacją w 2013 r. rozporządzenia EGiB według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. oprogramowanie obsługujące bazę EGiB umożliwiało eksport danych w formacie GML, wcześniej zapisanych w formacie SWDE. Dla opisowej części EGiB istniała możliwość generowania plików dla wszystkich 63 obrębów (o powierzchni 50.353 ha), natomiast dla części graficznej – jedynie dla 31 obrębów zmodernizowanych (18.796 ha), dla których posiadano cyfrową mapę ewidencyjną.

(akta kontroli t.II str. 186-187)

W okresie objętym kontrolą Starosta:

- stosownie do postanowień § 84 *rozporządzenia EGiB*, dokonywał bieżącej aktualizacji operatu ewidencyjnego, w tym na wniosek i koszt zainteresowanych (§ 86 ust. 2 powołanego rozporządzenia),
- modyfikował dane określające pola powierzchni działek ewidencyjnych niespełniających obowiązujących standardów technicznych - jak stanowił § 85 ust. 1 cyt. rozporządzenia.

Dokumentacja geodezyjna przyjmowana do zasobu uwzględniała wymagany format danych oraz standardy techniczne tych danych.

Starosta wydawał dokumenty zawierające dane ewidencyjne niespełniające obowiązujących wymagań i standardów technicznych z odpowiednią adnotacją w tym zakresie - zgodnie z § 86 ust. 1 *rozporządzenia EGiB*.

(akta kontroli t.II str. 188-190)

2.3. Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB.

W kontrolowanym okresie koszty modernizacji i aktualizacji danych EGiB (bez kosztów osobowych) wyniosły:

- modernizacja danych – koszty na to zadanie poniesione zostały jedynie w roku 2020 w kwocie 2.546,1 tys. zł, z tego wkład własny 7,2 tys. zł, środki UE (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) – 1.860,3 tys. zł, środki Budżet Państwa – 678,6 tys. zł,
- budowa systemu informatycznego – analogicznie jak wyżej w roku 2020: 1.444,2 zł, z tego wkład własny Powiatu – 216,6 tys. zł, środki UE – 1.227,6 tys. zł.
- utrzymanie systemu informatycznego (serwis) – w latach 2017-2020 po 9,84 tys. rocznie, w I półroczu roku 2021 – 4,92 tys. zł.

Wykazane powyżej koszty modernizacji danych oraz budowy systemu informatycznego dotyczyły realizacji zadań w ramach projektu PSiP planowanych w kwocie ogółem 6.517,8 tys. zł, z tego wkład własny Powiatu – 1.017 tys. zł.²³

Wpływy z tytułu udostępniania dokumentów z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wynosiły za rok 2017 – 258,9 tys. zł, a za I półrocze roku 2021 – 197,1 tys. zł²⁴.

Starosta w okresie objętym kontrolą nie wydatkował środków na dostosowania i konwersję uprzednio zmodernizowanych obrębów do aktualnego modelu danych EGiB oraz utworzenie numerycznej mapy ewidencyjnej dla całego Powiatu

Starosta wyjaśnił, iż w związku z priorytetowym traktowaniem modernizacji realizowanej w oparciu o projekt PSiP, nie występował o środki na inne zadania związane z modernizacją i cyfryzacją zasobu geodezyjnego Powiatu. Działania w tym zakresie zamierza podjąć po zakończeniu projektu PSiP.

(akta kontroli t. I str. 112-113, 260, t.II str. 191-242)

W odniesieniu do wpływu nowelizacji przepisów w zakresie wymaganych norm, modeli danych i standardów danych EGiB na stopień modernizacji i cyfryzacji EGiB w Powiecie, Starosta wyjaśnił, że ciągle zmiany przepisów *miały i mają wpływ na aktualność, zupełność i zgodność danych EGiB z normami i standardami określonymi w tych znowelizowanych przepisach. Nowelizowane przepisy nakładają na organ prowadzący ewidencję coraz to nowe obowiązki, które są nierozzerwalnie związane z kosztami do poniesienia. Niestety zmiany przepisów nigdy nie szły w parze przydzieleniem środków finansowych na ich realizację. Nawet jeżeli podjęto by jakieś działania zmierzające do doprowadzenia danych EGiB do zgodności z nowymi przepisami, to nigdy nie ma pewności, że się to zdąży zrobić przed kolejną zmianą przepisów.*

(akta kontroli t.II str. 191-193)

Wykonawcy prac geodezyjnych przekazywali do PODGiK swoje opracowania w formie elektronicznej w postaci plików w formatach ept (zawierające współrzędne

²³ Zgodnie z aneksem nr 13 z dnia 19 lipca 2021 r. do umowy

²⁴ Z tego wpływy z tytułu wydawania wyrysów z mapy ewidencyjnej odpowiednio: 71,7 tys. zł i 46 tys. zł.

punktów granicznych wraz z informacją o ich stabilizacji i operacie) i acs (zawierające informacje o punktach granicznych).

Dane z zasobu EGiB Starostwa przekazywane były raz w roku na wniosek GUGiK (pliki xlsx), Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa (pliki GML), Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (pliki SWDE). Rejestr cen i wartości nieruchomości przekazywany był do Urzędu Statystycznego (pliki SWDE) kwartalnie i zbiorczo za dany rok kalendarzowy.

Zasilenie centralnego repozytorium ZSiN wykonano jednorazowo w sierpniu 2018 r. Pliki zostały poddane walidacji programem udostępnionym przez GUGiK. Poprawiono błędy krytyczne i pliki w formacie GML zostały skutecznie zaimportowane.

W toku kontroli dokonano weryfikacji bazy EGiB dla wybranego obrębu za pomocą aplikacji do walidacji plików XML i GML – raport z weryfikacji nie ujawnił błędu krytycznego²⁵.

(akta kontroli t.II str. 243-245)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta do dnia 31 grudnia 2016 r. nie utworzył baz danych EGiB w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej dla 32 wiejskich obrębów geodezyjnych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów § 80 ust. 1 pkt 3 lit. b *rozporządzenia EGiB*.

Starosta w swoich wyjaśnieniach wskazywał na wysokie koszty modyfikacji EGiB i brak środków w budżecie jednostki. Realizację prac w powyższym zakresie umożliwiło dopiero przystąpienie do projektu PSIP.

(akta kontroli t.I str.116-119, t.II str. 191-193)

2. Do dnia 30 czerwca 2021 r. Starosta nie podjął działań określonych w § 55 pkt 2 *rozporządzenia EGiB* w celu dostosowania bazy danych EGiB do zgodności z modelem pojęciowym określonym przepisami cyt. *rozporządzenia*²⁶ w odniesieniu do 31 obrębów zmodernizowanych do roku 2016. Nieprawidłowości w tym zakresie potwierdziły ustalenia kontrolne dotyczące kompletności bazy danych EGiB (pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Starosta wyjaśnił, że nie planowano żadnych działań w tym zakresie przede wszystkim z uwagi na brak środków finansowych, a także realizację priorytetowej dla Powiatu modernizacji w ramach PSIP.

(akta kontroli t.II str. 1-5)

OCENA CZĄSTKOWA

Modernizacja i cyfryzacja powiatowego zasobu EGiB przeprowadzona była jedynie w odniesieniu do 31 z 63 obrębów geodezyjnych, a jej stan na dzień 1 stycznia 2017 r. oraz 30 czerwca 2021 r., nie był zgodny z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa.

Powyższe, w ocenie NIK, spowodowane było brakiem wystarczających środków finansowych jakimi dysponowało Starostwo na realizację zadań związanych z prowadzeniem powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także częstymi zmianami przepisów.

²⁵ Aplikacja do walidacji plików XML i GML, wersja 3.0.148.0; plik jazowa.gml, typ pliku: EGiB, nazwa szablonu weryfikacji: EGiB – zasilenie CR ZSiN.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U.2015 poz. 2109).

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Kontynuowanie, zgodnie z zawartymi umowami, modernizacji powiatowej bazy EGiB, prowadzonej w ramach projektu PSIP.
2. Doprowadzenie do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa uprzednio zmodernizowanych obrębów geodezyjnych.

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 Rzeszowie. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów, 1 października 2021 r.

Kontrolerzy
Edyta Niegowska-Buko
główny specjalista k.p.

/-/

Wojciech Ostrowski
główny specjalista k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/