



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.012.02.2019

Pan
Waldemar Trelka
Starosta Radomski
Starostwo Powiatowe w Radomiu
ul. Tadeusza Mazowieckiego 7, 26-600 Radom

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/032 Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Radomiu, ul. Tadeusza Mazowieckiego 7, 26-600 Radom ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Trelka, Starosta Radomski od 19 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, jej modernizacji, aktualizacji i przygotowania baz danych do zasilenia centralnego repozytorium, w ramach Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach³, w tym: 1. prowadzenie ewidencji gruntów i budynków⁴, jej kompletność i aktualność oraz sposób udostępniania danych, 2. podejmowanie działań na rzecz modernizacji ewidencji gruntów i budynków, 3. wywiązywanie się starostów, uczestniczących w projektach ZSIN oraz Operacyjnych Programach Regionalnych, z podpisanych porozumień i umów, 4. działania starostów w zakresie budowy własnych systemów informacji o nieruchomościach, 5. przekazywanie kopii danych ewidencji gruntów i budynków do centralnego repozytorium, po modernizacji i w wyniku bieżącej aktualizacji egib.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010 -2019 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty oceną.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Jan Sulima, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/110/2019 z 11 lipca 2019 r. 2. Ilona Bożek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/117/2019 z 19 lipca 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 1-4)

¹ Dalej także: Starostwo.

² Wcześniej w okresie od 1 grudnia 2010 r. do 18 listopada 2018 r. Starostą Radomskim był Mirosław Ślifirczyk. Dalej także: Starosta.

³ Dalej także: ZSIN.

⁴ Dalej także: egib.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie Starosta Radomski podejmował działania zmierzające do uporządkowania i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w celu dostosowania jej do obowiązujących od 31 grudnia 2013 r. przepisów regulujących sposób i zakres prowadzenia baz danych egib. Jednakże Starosta, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, nie przekazał bazy inicjalnej posiadanych danych do centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków⁷ (funkcjonującego w ramach ZSIN), o którym mowa w art. 24b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁸.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Od stycznia 2016 r. Starostwo posiadało narzędzia informatyczne umożliwiające przygotowanie baz danych egib do wymagań ZSIN, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach⁹. Próba zasilenia centralnego repozytorium kopią zbiorów danych z egib podjęta w 2017 r. nie była skuteczna z powodu wystąpienia błędów krytycznych w plikach inicjalnych. Geodeta Powiatowy wystąpił do autora programów komputerowych oraz do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii o pomoc w zdiagnozowaniu błędów. Skutkiem powyższych działań była możliwość przekazania przez Starostwo (w październiku 2019 r., w trakcie kontroli) inicjalnej bazy egib, prowadzonej dla jednego z 326 obrębów ewidencyjnych, do centralnego repozytorium ZSIN. Utworzenie ww. bazy odbyło się ponad trzy i pół roku po terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

W Starostwie Powiatowym, stosownie do § 22 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁰, za pomocą systemu teleinformatycznego tworzone wymagane raporty obrazujące dane ewidencyjne, przy czym wybrane do szczegółowej kontroli raporty z rejestru budynku, kartoteki budynku, wybranego lokalu oraz mapa ewidencyjna wybranej do kontroli jednostki ewidencyjnej, nie zawierały wszystkich danych wymaganych ww. rozporządzeniem. Wynikało to m.in. z faktu, iż modernizacja egib, przeprowadzona w Starostwie dla wszystkich 326 obrębów ewidencyjnych, zgodnie z § 80 rozporządzenia w sprawie egib, miała miejsce w latach 2003-2013, tj. przed wejściem w życie nowelizacji rozporządzenia w sprawie egib z 2015¹¹.

Kontrola piętnastu prac zgłoszonych do prowadzonej przez Starostwo powiatowej części państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹² wykazała, że materiały przyjmowane przez Starostwo podlegały rzetelnej weryfikacji i niezwłocznemu włączeniu do pzgik.

W okresie objętym kontrolą Starostwo uczestniczyło w realizacji projektów współfinansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 oraz na lata 2014-2020¹³, w ramach których m.in. zmodernizowano w pełnym zakresie ogółem 81 obrębów ewidencyjnych.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej także: centralne repozytorium.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 725, ze zm. Dalej także: ustawa pgik.

⁹ Dz. U. poz. 249. Dalej także: rozporządzenie w sprawie ZSIN.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 393. Dalej także: rozporządzenie w sprawie egib.

¹¹ Z dniem 11 stycznia 2016 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2015 r., poz. 2109), dalej: rozporządzenie z dnia 6 listopada 2015 r.

¹² Dalej także: pzgik.

¹³ Dalej także: RPO WM 2007-2013, RPO WM 2014-2020.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan posiadania zasobu ewidencji gruntów i budynków

1.1. Organizacja administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Zgodnie z ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez Starostę, według stanu na 1 stycznia 2019 r.¹⁴, powiat radomski podzielony był na 15 jednostek ewidencyjnych i 326 obrębów ewidencyjnych, w skład których wchodziły 285 282 działki o łącznej powierzchni 152 989 ha. Powierzchnia geodezyjna powiatu wynikająca z państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju¹⁵ wynosiła 152 978 ha. Różnica pomiędzy powierzchnią ewidencyjną i geodezyjną (11 ha) wynikała, jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy, ze sposobu określania tych powierzchni. Powierzchnia ewidencyjna określana jest na podstawie danych zawartych w rejestrze gruntów i budynków, na bieżąco aktualizowanym w wyniku przyjmowanej do pzgik dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, sporządzanej przez jednostki wykonawstwa geodezyjnego.

(akta kontroli tom I str. 87)

W okresie objętym kontrolą zadania wynikające m.in. z art. 7d, 24a i 24b ustawy pgik Starosta realizował przy pomocy Geodety Powiatowego będącego Naczelnikiem Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości¹⁶, w skład którego wchodził m.in. Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej¹⁷ oraz Referat Katastru. Geodeta Powiatowy podlegał bezpośrednio Staroście. Do zadań Wydziału¹⁸ należało m.in. prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym egib, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu.

Geodeta Powiatowy spełniał wymogi 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 gminni¹⁹.

Kierownicy PODGiK i Referatu Katastru posiadali uprawnienia zawodowe w zakresie rozgraniczania i podziału nieruchomości (gruntów) oraz sporządzania dokumentacji do celów projektowych, a kierownik PODGiK także w zakresie geodezyjnej obsługi inwestycji i geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych.

(akta kontroli tom I str. 8-33, 50-58, 88-90, tom II str. 39-59)

W Wydziale zatrudnionych było (na koniec lat 2015-2018) odpowiednio 39, 41, 43 i 41 osób, a wg stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. – 43 osoby. Spośród zatrudnionych Wydziale 43 osób, 37 posiadało wyższe wykształcenie (18 w zakresie geodezji i kartografii, 17 ukończyło studia na kierunkach ekonomicznych, jedna osoba na prawniczym i jedna na informatycznym), pięć osób miało średnie wykształcenie geodezyjne, a jedna ukończyła technikum chemiczne. Dziewięć osób posiadało uprawnienia zawodowe określone w art. 43 ustawy pgik.

(akta kontroli tom I str. 88-90)

¹⁴ Na dzień kontroli 15 lipca 2019 r. powierzchnia ta w m.kw. wynosiła 1.529.767.799 m.kw., tj. 152.977 ha. Różnica wynikała z przyjętych do zasobu w I półroczu 2019 r. prac geodezyjnych.

¹⁵ Udostępnionego przez GUGiK na stronie <https://dane.gov.pl>.

¹⁶ Dalej także: Wydział.

¹⁷ Dalej także: PODGiK.

¹⁸ Określonych w Regulaminie organizacyjnym Starostwa przyjętym uchwałą Zarządu Powiatu Radomskiego nr 32/2019 z 24 stycznia 2019 r., zmienionego uchwałą Zarządu Powiatu Radomskiego nr 143/2019 z 30 sierpnia 2019 r.

¹⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2498.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że stan zatrudnienia w Wydziale w latach 2015-2019 (I półrocze), który wynosił średnio 41 osób, był wystarczający do realizacji wszystkich zadań związanych z prowadzeniem pzgik.

(akta kontroli tom II str. 222)

Geodeta Powiatowy posiadał upoważnienie Starosty do wydawania decyzji administracyjnych m.in. w zakresie ustawy pgik. Upoważnienie do podpisywania w imieniu Starosty m.in. wyrysów i wypisów z egib i zawiadomień o wprowadzonych zmianach w egib posiadały dwie osoby, w tym Kierownik Referatu Katastru. Dwie osoby, w tym Kierownik PODGiK, posiadały imienne upoważnienia do weryfikacji dokumentacji przekazywanej do zasobu. Do naliczania opłat za udostępnianie dokumentów geodezyjnych upoważniono łącznie 15 pracowników Wydziału, w tym dziesięć osób z PODGiK, a do przetwarzania danych osobowych upoważniono wszystkich 43 pracowników Wydziału.

(akta kontroli str. 15, 19, 22-23, 28-29, 129-131, 165, tom II str. 60-66)

W latach 2010-2019 (I półrocze) na funkcjonowanie powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej Starostwo wydatkowało 26 725,1 tys. zł, a dochody uzyskane z tytułu udostępnienia dokumentów geodezyjnych w tym samym okresie wyniosły 15 132,0 tys. zł. Wydatki poniesione przez Starostwo na administrację geodezyjną i kartograficzną wyniosły średnio w ww. latach 12,0% wydatków Starostwa ogółem.

(akta kontroli tom I str. 91-92, tom II str. 1)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że kwoty przeznaczone w latach 2015-2019 (I półrocze) na finansowanie funkcjonowania Wydziału w tym PODGiK, zapewniały możliwość sfinansowania wszystkich zadań przewidzianych dla Starosty w art. 7d ustawy pgik, tj. m.in. prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (w tym prowadzenie dla obszaru powiatu egib), geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu²⁰ i gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Kwoty te określone zostały w oparciu o potrzeby powiatowej służby geodezyjnej i kartograficznej, na podstawie liczby zadań zaplanowanych na dany rok, których wykonanie było niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania administracji geodezyjnej i kartograficznej w powiecie radomskim.

(akta kontroli tom II str. 212-215, 222)

W latach 2015-2019 (I półrocze) Geodeta Powiatowy informował Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego²¹ o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej w powiecie radomskim w formie sprawozdań rocznych, określonych w przepisach prawa oraz informacji okresowych, przekazywanych na wniosek MWINGiK. Przekazywano m.in. sprawozdania dotyczące: mapy zasadniczej i jej aktualizacji²², geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu²³, katastru nieruchomości oraz jego modernizacji²⁴, a także ankiety z zadań realizowanych przez pracowników starostwa²⁵. Ankiety zawierały m.in. informacje o liczbie spraw zrealizowanych w danym roku sprawozdawczym i średnim czasie realizacji jednej sprawy. Geodeta Powiatowy przekazywał m.in. dane dotyczące liczby: wydanych decyzji w zakresie ewidencji gruntów i budynków; wydanych wypisów, wyrysów i informacji z bazy egib, opracowań zgłoszeń prac geodezyjnych, włączeń dokumentacji do zasobu, wyłączeń

²⁰ Dalej także: GESUT.

²¹ Dalej także: MWINGiK.

²² Sprawozdanie GUGiK 1.00.

²³ Sprawozdanie GUGiK 2.00.

²⁴ Sprawozdanie GUGiK 3.00.

²⁵ Ankieta „Realizacja przez starostów zadań z zakresu administracji rządowej zleconych na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne i aktami wykonawczymi do tej ustawy.”

z zasobu materiałów, które utraciły przydatność użytkową, weryfikacji przekazanych wyników prac geodezyjnych lub prac kartograficznych. Przekazał także roczne sprawozdania z: wydatkowania środków budżetowych, wydatkowania środków pochodzących z wpływów ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków i innych dokumentów wynikających z art. 41b ust. 2 ustawy pgik, dotyczące statystyki publicznej, z wysokości wpływów ze zrealizowanych przez Starostę zadań z zakresu administracji rządowej, zleconych na podstawie ustawy pgik. Informował o planach prac finansowanych ze środków dotacji budżetowych i wykorzystaniu dotacji oraz o modernizacji egib, założeniu GESUT oraz o aktualizacji bazy danych obiektów topograficznych²⁶.

(akta kontroli tom str. 66, tom II str. 67-101)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Aktualność i kompletność ewidencji gruntów i budynków

Działania Geodety Powiatowego²⁷ w celu gromadzenia powiatowej części państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego²⁸, od momentu wejścia jego w życie, tj. 8 stycznia 2014 r., polegały głównie na utrzymaniu w stanie aktualności baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2, 3, 7 i 10 oraz ust. 1b ustawy pgik tj. egib, GESUT, rejestru cen i wartości nieruchomości i szczegółowych osnów geodezyjnych oraz mapy ewidencyjnej i mapy zasadniczej, o których mowa w art. 4 ust. 1e pkt 1 i 2 ustawy pgik, tj. w skali 1:500, 1:1000, 1:2000, 1:5000. Ww. bazy utworzone zostały przed wejściem w życie ww. rozporządzenia i powstały w wyniku prac związanych z ich modernizacją przeprowadzoną w latach 2003-2013. Ponadto na bieżąco były przyjmowane operaty techniczne powstałe w wyniku wykonania prac geodezyjnych lub kartograficznych, które były weryfikowane, a dane w nich zawarte były wprowadzane do bazy danych egib i GESUT. W celu realizacji tych zadań zapewnił odpowiedni sprzęt oraz oprogramowanie.

(akta kontroli tom II str. 225)

W okresie objętym kontrolą powiatowa część pzgik gromadzona była z wykorzystaniem następujących systemów i programów informatycznych:

- EWOPIS (od lutego 2014 r.²⁹) do zakładania i prowadzenia egib oraz lokali w części opisowej. Program umożliwiał prowadzenie ewidencji podmiotów (np. osób fizycznych, instytucji), przedmiotów ewidencji (działek, budynków, lokali) oraz obsługę jednostek rejestrowych (gruntowych, budynkowych i lokalowych), import i eksport danych do formatów GML³⁰ oraz SWDE³¹. Program działał w oparciu o bazę SQL Firebird,
- EWMAPA (od 1999 r.) do prowadzenia i edycji mapy numerycznej. Umożliwiał m.in. wykonywanie analiz przestrzennych z wykorzystaniem danych z powiązanej bazy części opisowej. Dane przechowywane były w bazie SQL

²⁶ Dalej także: BDOT.

²⁷ Wyjaśnienia Geodety Powiatowego z dnia 4 listopada 2019 r.

²⁸ Dz. U. poz. 1183. Dalej także: rozporządzenie o zasobie.

²⁹ Do lutego 2014 r. Starostwo posiadało program EGB V do prowadzenia części opisowej egib.

³⁰ GML (ang. Geography Markup Language) oparty na XML język opracowany przez Open Geospatial Consortium do transferu danych geograficznych. GML jest językiem formalnym służącym do opisu danych geograficznych zgodnie z zasadami opisanymi w normie ISO 19136:2007.

³¹ SWDE (Standard Wymiany Danych Ewidencyjnych) format służący do wymiany danych pomiędzy bazami ewidencyjnymi, który pozwalał na reprezentację w pliku tekstowym obiektów przestrzennych i opisowych.

- w pięciu podstawowych strukturach: działki, warstwy, obiekty, rastry i szrafury Program umożliwiał podgląd danych i współpracę z programem EWOPIS,
- OŚRODEK (od 1999 r.) do rejestracji i obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych; ewidencjonowania i udostępniania dokumentacji (w formie skanów lub plików w dowolnym formacie); naliczania opłat, wystawiania faktur i przyjmowania wpłat. Program umożliwiał podgląd danych i współpracę z programem EWMAPA.

Ponadto Starostwo posiadało i wykorzystywało programy:

- Bank Osnów (od 1999 r.) do zakładania oraz prowadzenia rejestru punktu osnowy geodezyjnej, który współpracuje z programem EWMAPA,
- Mienie (od 27 października 2017 r.) do ewidencji zasobu, o której mowa w art. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³² oraz do tworzenia wykazów, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³³,
- RejCen v. 3.0 (od lutego 2014 r.) do prowadzenia rejestru cen i wartości nieruchomości.

Bazy ww. programów były przechowywane na serwerze pn. SPGKN pracującym w systemie sieciowym Novell Open Enterprise Server 2015 SP1. Do prowadzenia powiatowej części zasobu geodezyjnego i kartograficznego wykorzystywanych było m.in. 30 komputerów, 17 drukarek, 5 skanerów i 4 plotery wielkoformatowe.

(akta kontroli tom I str. 65-66, 72-73, tom II str. 2-7, 17-36, 164)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że stosowany w Wydziale sprzęt i oprogramowanie są wystarczające do pełnej realizacji zadań Starosty w zakresie prowadzenia pzgik, w części dotyczącej egib czy GESUT.

(akta kontroli tom II str. 223)

Na podstawie bazy ewidencji gruntów i budynków prowadzonej dla jednostki ewidencyjnej Ilża - Miasto ustalono że, zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie egib, ewidencja ta obejmowała m.in. dane liczbowe i opisowe dotyczące gruntów i budynków oraz lokali oraz dane dotyczące właścicieli nieruchomości oraz przysługujących im wielkości udziałów w prawie własności, a także daty określające nabycie oraz utratę tego prawa. Oprócz ww. danych w ewidencji tej wykazane były także dane określone w § 11 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 7 rozporządzenia w sprawie egib.

(akta kontroli tom II str. 165)

Wykorzystywany w Starostwie program EWOPIS umożliwiał wykazywanie w:

- rejestrze gruntów danych ewidencyjnych wymienionych w § 60 ust. 1 pkt 1, 3-11 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie egib oraz informacji określonych w § 23 ust. 2 ww. rozporządzenia,
- rejestrze budynków danych ewidencyjnych wymienionych w § 63 ust. 1 pkt 1, 2, 4-26 i § 64 rozporządzenia w sprawie egib oraz informacji wymienionych w § 24 ust. 2 ww. rozporządzenia,
- rejestrze lokali danych ewidencyjnych wymienionych w § 70 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie egib oraz danych określonych w § 25 ust. 2 ww. rozporządzenia,
- kartotece budynków informacji opisowych o budynkach, wymienionych w § 63 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-26 rozporządzenia w sprawie egib.

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.

³³ Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1365 ze zm.

Program EWMAPA umożliwiał wykazywanie na mapie ewidencyjnej dla poszczególnych 15 jednostek ewidencyjnych elementów określonych w § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib.

(akta kontroli tom I str. 67-68, 72-73, tom II str. 2-7)

Rejestr gruntów zawierał informacje określone w § 23 ust. 2 rozporządzenia w sprawie egib³⁴. Dane ewidencyjne działki³⁵ stanowiące podstawę wpisu w rejestrze zawierały informacje, o których mowa w § 60 rozporządzenia w sprawie egib. Rejestr budynków stanowił raport danych ewidencyjnych budynków o odrębnym od gruntu przedmiocie własności i zawierał informacje określone w § 24 ust. 2 rozporządzenia w sprawie egib³⁶. Analiza danych ewidencyjnych wybranego do analizy budynku³⁷ wykazała, że raport zawiera tylko część informacji, o których mowa w § 63 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib, tj. identyfikator budynku, funkcję budynku; informację o materiale z którego zbudowane są zewnętrzne ściany budynku; liczbę kondygnacji nadziemnych/podziemnych, powierzchnię zabudowy, liczbę ujawnionych i samodzielnych lokali, adres budynku, rok zakończenia budowy, numer księgi wieczystej.

Rejestr lokali obejmował rejestr danych ewidencyjnych lokali stanowiących odrębne nieruchomości. Na podstawie rejestru lokali prowadzonego dla budynku nr 1 na działce nr 1140 stwierdzono, że rejestr zawiera dane, o których mowa w § 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie egib, w szczególności dotyczące właścicieli nieruchomości oraz ich udziały w prawie własności. Ujawnione w rejestrze dane ewidencyjne lokalu dla jednostki rejestrowej L.4 obejmują tylko część danych określonych w § 70 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie egib tj.: identyfikator lokalu oraz numer porządkowy lokalu w budynku, rodzaj (funkcję) lokalu, liczbę izb, adres oraz oznaczenie księgi wieczystej.

Kartoteka budynków³⁸ zawierała tylko część informacji opisowych wymaganych § 63 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib, tj. identyfikator budynku, funkcję budynku, informacje o materiale z którego zbudowane są zewnętrzne ściany budynku; liczbę kondygnacji nadziemnych/podziemnych, rok zakończenia budowy, powierzchnię zabudowy i użytkową, pole powierzchni lokali wyodrębnionych i niewyodrębnionych, liczbę ujawnionych samodzielnych lokali, liczbę wyodrębnionych lokali, adres budynku, numer księgi wieczystej.

(akta kontroli tom II str. 165-166)

W programie EWMAPA prowadzona była mapa ewidencyjna dla każdej z 15 jednostek ewidencyjnych powiatu. Badanie treści mapy ewidencyjnej dla jednostki Iłża - Miasto wykazało, że zawierała ona część elementów określonych w § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib, tj.: granice obrębów, oznaczenie punktów granicznych, kontury użytków gruntowych i ich oznaczenia, kontury klas bonitacyjnych, numery działek ewidencyjnych, dane opisowo-informacyjne wymienione w § 28 ust. 1 pkt 8 lit a, b, c, e, rozporządzenia w sprawie egib.

(akta kontroli tom II str. 167)

Modernizacja ewidencji gruntów i budynków została przeprowadzona w latach 2003-2013 we wszystkich 326 obrębach, zgodnie z § 80 rozporządzenia w sprawie egib. Pełne przeniesienie danych ewidencyjnych w części opisowej egib z formy papierowej do formy elektronicznej nastąpiło przed 1999 r., tj. przed powstaniem

³⁴ Stwierdzono na podstawie jednostki rejestrowej G:1410 (obręb 0001 Iłża).

³⁵ Stwierdzono na podstawie działki nr 1140 dla jednostki rejestrowej 1410.

³⁶ Stwierdzono na podstawie jednostki rejestrowej B.18 (obręb 0001 Iłża).

³⁷ Dane ewidencyjne dla budynku 493;1 (jednostka rejestrowa B.18).

³⁸ Kartoteka prowadzona dla budynku zarejestrowanego pod poz. KB.1410 (położonego w granicach jednostki ewidencyjnej Iłża – Miasto, obręb 0001).

powiatu radomskiego i przejęciem przez niego od gmin zadań związanych z prowadzeniem egib, tj. w terminie określonym w § 80 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie egib. Bazy egib w formie elektronicznej zostały przejęte od gmin i były prowadzone w Starostwie od momentu jego powstania w programie EGBV, a od marca 2014 r. w programie EWOPIS, tj. zgodnie z § 80 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie egib. Utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych zawierającej dane, o których mowa w rozdziale 4 ww. rozporządzenia, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej, nastąpiło dla obszarów miast w latach 2003-2005, tj. w terminie określonym w § 80 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie egib, a w przypadku terenów wiejskich w latach 2003-2013, tj. w terminie określonym w § 80 ust. 1 pkt 3 lit. b rozporządzenia w sprawie egib.

(akta kontroli tom I str. 80-87, tom II str. 164, 227)

We wszystkich 326 obrębach powierzchnia działek ewidencyjnych liczona była w metrach kwadratowych od momentu przeprowadzenia modernizacji egib w latach 2003-2013, a wektorowa mapa zasadnicza, czyli w postaci cyfrowej, obowiązywała na terenie całego powiatu od 2008 r.

(akta kontroli tom II str. 165)

W Starostwie wprowadzono system teleinformatyczny EWOPIS stosowany do prowadzenia egib, umożliwiający realizację funkcjonalności określonych w § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ZSIN. Zarówno wersja 6 programu EWOPIS z dnia 29 października 2014 r. jak i obecnie stosowana wersja 7 tego programu³⁹ umożliwiają ww. funkcjonalność.

(akta kontroli tom I str. 69, tom II str. 17-23)

Starosta wywiązał się z obowiązku wynikającego z § 15 rozporządzenia w sprawie ZSIN, w terminie określonym w załączniku nr 6 do ww. rozporządzenia w poz. 1.3 i wprowadził w systemie teleinformatycznym, stosowanym w Starostwie do prowadzenia egib (od 1 stycznia 2016 r.), rozwiązania techniczne umożliwiające realizację funkcjonalności określonych w § 8 ust. 5 rozporządzenia o ZSIN.

Starostwo uzyskało dostęp do systemu informatycznego GUGiK, do podsystemu „Portal ZSIN”, z dniem 14 marca 2018 r.⁴⁰, a uprawnienia dostępu (wraz z hasłem) do podsystemu „Broker ZSIN” z dniem 27 września 2019 r.⁴¹ Dopiero po uzyskaniu hasła dostępu do podsystemu „Broker ZSIN” można było przekazać inicjalną bazę egib do centralnego repozytorium.

(akta kontroli tom I str. 470, tom II str. 37-38, 126-156)

Starosta wyjaśnił, że nie utworzono dla poszczególnych 15 jednostek ewidencyjnych powiatu radomskiego inicjalnej bazy egib w centralnym repozytorium, ponieważ baza danych egib została zmodernizowana na obszarze całego powiatu w latach 2003-2013, a więc przed zmianami rozporządzenia w sprawie egib, wprowadzonymi rozporządzeniami Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r.⁴² i 6 listopada 2015 r., a plik inicjalny musi zawierać dane wysokiej jakości, zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie egib.

(akta kontroli tom I str. 69-70)

³⁹ Od dnia 23 lutego 2018 r.

⁴⁰ Na podstawie wniosków z dnia 16 stycznia 2018 r. dwoje pracowników Starostwa uzyskało uprawnienia w zakresie: ZSIN użytkownik, ZSIN wyszukiwanie, ZSIN generowanie raportów podstawowych, ZSIN generowanie raportów rozszerzonych, ZSIN zapytania o KW, ZSIN zapytania o PESEL, ZSIN eksport do GML, ZSIN analizy tematyczne.

⁴¹ Na podstawie wniosków z dnia 26 września 2019 r. troje pracowników Starostwa uzyskało uprawnienia w zakresie: ZSIN nadawca, ZSIN adresat, ZSIN walidacja, ZSIN raporty, EGIB nadawca, EGIB adresat, RCIWN nadawca..

⁴² Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1551), dalej: rozporządzenie z dnia 29 listopada 2013 r.

Dopiero w związku z kontrolą NIK, w okresie od 2 września do 2 października 2019 r., Geodeta Powiatowy podjął działania mające na celu przekazanie bazy inicjalnej z jednostki ewidencyjnej o nr TERYT 142503_4 (Iłża - Miasto) do centralnego repozytorium. Wyeksportowano bazę danych ewidencyjnych egib dla ww. jednostki ewidencyjnej w postaci pliku w schemacie aplikacyjnym GML w sposób określony w załączniku nr 4a do rozporządzenia w sprawie egib. Następnie dokonano weryfikacji tego pliku w aplikacji pn. „Aplikacja do walidacji plików XML i GML” udostępnionej na stronie GUGiK (www.gugik.gov.pl) pod względem syntaktycznym i semantycznym. Raport z weryfikacji wykazał 5 błędów krytycznych i 55 niekrytycznych. Próba przesłania ww. zweryfikowanego pliku do centralnego repozytorium za pomocą podsystemu „Broker ZSIN” nie powiodła się z uwagi na błędy krytyczne. Z pomocą GUGiK oraz firmy GEOBID (autora oprogramowania), błędy krytyczne zostały zidentyfikowane i usunięte. Ponowna próba przesłania zweryfikowanego pliku do centralnego repozytorium nie powiodła się, ponieważ żaden z pracowników Starostwa nie posiadał uprawnień dostępu do podsystemu „Broker ZSIN”, który umożliwia przesłanie bazy egib do centralnego repozytorium w celu utworzenia inicjalnej bazy danych dla danej jednostki ewidencyjnej. W związku z tym 26 września 2019 r. Geodeta Powiatowy wystąpił do GUGiK o przyznanie uprawnień zdalnego dostępu do podsystemu „Broker ZSIN”. Takie uprawnienia w dniu 27 września 2019 r. uzyskały dwie osoby z Wydziału i informatyk z Wydziału Organizacji i Nadzoru. 1 października 2019 r. zasłono centralne repozytorium inicjalną bazą egib prowadzoną dla ww. jednostki ewidencyjnej.

(akta kontroli tom II str. 102-104, 211)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że do czasu kontroli NIK był przekonany, że posiadany od 14 marca 2018 r. przez dwóch pracowników Starostwa certyfikat dostępu do podsystemu „Portal ZSIN” pozwalał na przekazanie inicjalnej bazy egib do centralnego repozytorium.

(akta kontroli tom II str. 104, 470)

Prace związane z przekształceniem mapy zasadniczej dla wszystkich 15 jednostek ewidencyjnych powiatu radomskiego z postaci analogowej (papierowej, foliowej) do postaci cyfrowej zostały wykonane w latach 2007-2008, tj. w terminie wskazanym w art. 53 b ust. 1 ustawy pgik (do 31 grudnia 2013 r.), w ramach projektu pod nazwą „Mazowiecki System Informacji Przestrzennej Gmin i Powiatów współdziałających w ramach województwa”, współfinansowanego z Unii Europejskiej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Priorytet 1. Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego) Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów (obiekt II) obejmujący obszar powiatu radomskiego.

(akta kontroli tom I str. 70, tom II str. 176-177)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. i do czasu zakończenia kontroli żaden z 326 obrębów z 15 jednostek ewidencyjnych powiatu radomskiego nie został zmodernizowany do wymagań rozporządzenia w sprawie egib w aktualnie obowiązującej treści i rozporządzenia o ZSIN, ponieważ jak wyjaśnili Starosta i Geodeta Powiatowy, modernizacja egib została rozpoczęta w 2003 r. a zakończona 19 listopada 2013 r., a więc z uwzględnieniem uprzednio obowiązującej treści rozporządzenia w sprawie egib. Po zmianach dokonanych rozporządzeniami z dnia 29 listopada 2013 r. i 6 listopada 2015 r. nie dokonywano już modernizacji egib.

Aby dane egib spełniały aktualnie obowiązujące przepisy należy przeprowadzić proces modernizacji, który według oceny Starostwa potrwa kilkanaście lat i będzie kosztował około 15 mln zł.

(akta kontroli tom I str. 71, tom II str. 226)

Starosta wyjaśnił, że po wykonaniu modernizacji egib w latach 2003-2013 nie dokonywano jej aktualizacji w celu przesłania zaktualizowanych kopii do centralnego repozytorium, ponieważ nie została przekazana do centralnego repozytorium inicjalna baza danych egib dla powiatu radomskiego.

(akta kontroli tom I str. 175-176)

W latach 2015-2019 (I półrocze) w terminie określonym w § 76 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib, Starosta na podstawie art. 25 ust. 1 i 2 ustawy pgik, przekazywał do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego powiatowe zestawienia zbiorcze danych dotyczących gruntów objętych egib.

(akta kontroli tom II str. 9-15)

Dane z egib udostępniane były przez Starostwo osobom fizycznym na podstawie składanych przez nie wniosków, na drukach zgodnych z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 13 września 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wydawania licencji oraz wzoru Dokumentu Obliczenia Opłaty⁴³. Dane udostępniane były w zarówno w formie papierowej jako wydruki z baz, jak i cyfrowej jako pliki podpisane podpisem kwalifikowanym. Od 2 stycznia 2019 r. uruchomiono moduł udostępniania materiałów zasobu z PODGiK, który umożliwia zamówienie przez osoby fizyczne, firmy, instytucje, osoby prawne danych w postaci elektronicznej i nieelektronicznej m.in. mapy zasadniczej, mapy ewidencyjnej, wypisu, wyrys, uproszczonego wypisu z rejestru gruntów, wypisu z wykazu działek, wypisu z wykazu podmiotów. W 2015 r. Starostwo uruchomiło serwis/portal pod nazwą „Geoportal Powiatu Radomskiego”, za pomocą którego interesariusze (głównie instytucje, urzędy) po podpisaniu umów dotyczących udostępnienia usługobiorcom możliwości bezpłatnego korzystania z serwisu znajdującego się w domenie internetowej, pod adresem <https://radom.geoportal2.pl>, posiadają dostęp do danych egib. W latach 2015-2019 (I półrocze) zawarto 212 takich umów.

(akta kontroli tom I str. 72-73, 398-407)

Starosta wyjaśnił, że od 22 marca 2019 r. korzystano jedynie z danych zawartych w księgach wieczystych w zakresie niezbędnym do prowadzenia egib, w tym weryfikacji zgodności jej danych z danymi zawartymi w księgach wieczystych.

(akta kontroli tom I str.73)

W związku z budową ZSiN Pełnomocnik Rządu ds. Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, pismem z dnia 15 lutego 2017 r.⁴⁴, wystąpił do 220 starostów/prezydentów miast (w tym do Starosty powiatu radomskiego) o zintensyfikowanie działań w celu wykonania zadań dotyczących prowadzenia egib (w zakresie wynikającym z § 8 ust. 5 oraz załącznika Nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSiN) oraz o przekazanie do GUGiK, w terminie do 14 kwietnia 2017 r., informacji o podjętych działaniach, które doprowadzą do wykonania nałożonych zadań ustawowych. Starosta Radomski nie udzielił odpowiedzi na ww. pismo.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że przez przeoczenie nie udzielono odpowiedzi na ww. pismo, jednakże podjęto czynności zmierzające do usunięcia błędów

⁴³ Dz.U. poz. 1989.

⁴⁴ Pismo Nr DAB.7.070.28.2017.KZ.

w prowadzonych bazach egib za pomocą funkcji „GML – Kontrola danych” w programie EWOPIS. Ponadto wyjaśnił, że możliwość generowania zbiorów egib w formie GML i ich walidacji pod kątem zgodności ze schematami aplikacyjnymi danych egib Starostwo miało od 1 stycznia 2016 r., tj. po wprowadzeniu nowej funkcjonalności do programu EWOPIS, przez firmę GEOBID (autora programu).

(akta kontroli tom I str. 456-458, tom II str. 145-147, 225, 229-232)

MWINGiK pismem z 25 kwietnia 2017 r.⁴⁵ poinformował wszystkich podległych starostów i prezydentów miast o udostępnieniu na stronie GUGiK darmowej aplikacji do walidacji plików GML i XML, pod kątem zgodności zbiorów danych egib ze schematami aplikacyjnymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie egib oraz w sprawie ZSIN. Zgodnie z ww. pismem kopie raportów powstałych w trakcie procesu walidacji plików GML dla prowadzonych baz danych należało przesłać do MWINGiK w nieprzekraczalnym terminie do 26 maja 2017 r. W przypadku braku możliwości systemowych do przeprowadzenia tych zadań, należało wskazać przyczyny, sposób rozwiązania problemu oraz ostateczny termin przeprowadzenia walidacji tych plików. Starosta Radomski nie poinformował MWINGiK o wynikach ewentualnej walidacji lub o braku możliwości jej przeprowadzenia.

(akta kontroli tom I str. 459-460)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że nie udzielono odpowiedzi na ww. pismo, jedynie e-mailem z dnia 14 czerwca 2017 r. poinformowano MWINGiK, iż przekazanie kopii raportów w trakcie procesu walidacji plików GML, dla prowadzonej przez Starostwo bazy egib, nastąpi w późniejszym terminie, tj. około 17 lipca 2017 r., ponieważ błędy w części kartograficznej baz uniemożliwiają eksport w formacie GML. Ponadto Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że według stanu na dzień 14 czerwca 2017 r. bazy graficzne egib dla wszystkich jednostek ewidencyjnych powiatu radomskiego nie były prowadzone w strukturze bazy FDB (Firebird). Dlatego w celu eksportu bazy egib do GML, a następnie walidacji plików, dokonano zmiany konfiguracji bazy graficznej egib do baz FDB.

(akta kontroli tom I str. 462, tom II str. 225-226)

W dniu 20 czerwca 2017 r., w związku z ww. pismem MWINGiK z 25 kwietnia 2017 r. i e-mailem z 12 czerwca 2017 r. podjęto próbę przesłania kopii danych z egib, w tym z 81 obrębów z czterech jednostek ewidencyjnych objętych projektem BW, do centralnego repozytorium, jednakże próba ta nie powiodła się. Weryfikacja danych z egib przeprowadzona w aplikacji do walidacji plików XML i GML, w przypadku każdej jednostki, wykazała, że wystąpił błąd krytyczny, a w przypadku 937 rekordów, nie można było przeprowadzić weryfikacji.

Starosta wyjaśnił, że innych prób nie podejmowano ponieważ nie dokonano ponownej modernizacji w żadnym obrębie powiatu radomskiego, która byłaby zgodna z obecnie obowiązującą treścią rozporządzenia w sprawie egib, po zmianach z 29 listopada 2013 r. i 6 listopada 2015 r. Ponadto Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że po wysłaniu ww. raportów, mimo że w przypadku 937 rekordów nie można było przeprowadzić weryfikacji, nie było żadnej informacji z MWINGiK w tej sprawie.

(akta kontroli tom I str. 178, 450-462, tom II str. 225)

MWINGiK pismem z 19 grudnia 2017 r.⁴⁶ ponownie wystąpił o przesłanie do 15 stycznia 2018 r. kopii zbiorów danych egib w postaci plików GML, celem wstępnej oceny jakości posiadanych baz oraz zasilenia ZSIN. W piśmie poinformowano, że dane należy przekazać (za pomocą platformy wymiany danych

⁴⁵ Pismo Nr WG-III.7221.3.5.2017.GŁ.

⁴⁶ Pismo Nr WG-I.7221.3.2.2017.AŻ.

na dysk GUGiK po uprzednim zalogowaniu), bez względu na stan dostosowania posiadanych baz do obowiązującego modelu danych egib. Starostwo pismem z dnia 11 stycznia 2018 r. poinformowało GUGiK o przekazaniu ww. danych, ale w postaci plików SWDE.

(akta kontroli tom I str. 463)

W sprawie weryfikacji danych ewidencyjnych, o których mowa w § 54 rozporządzenia w sprawie egib, Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w latach 2010-2014 nie przeprowadzano odrębnych weryfikacji, ponieważ weryfikacja danych ewidencyjnych na terenie powiatu radomskiego przeprowadzona została w latach 2003-2013 przy kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Z tego względu można uznać, że weryfikacje dla obrębów zmodernizowanych zostały wykonane. Ponadto Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w latach 2015-2019 (I półrocze) były przeprowadzane weryfikacje zgodności danych egib z treścią dokumentów źródłowych, stanowiących podstawę wpisu do egib oraz zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie, jednakże nie było to dokumentowane, ponieważ przepis § 54 rozporządzenia w sprawie egib nie definiuje sposobu dokumentowania weryfikacji ani sposobu gromadzenia informacji o zakresie weryfikacji. Weryfikacje te były przeprowadzane przez pracowników PODGiK.

(akta kontroli tom II str. 224)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dane z rejestru budynków dla jednostki rejestrowej B.8 (obręb 0001 Iłża) oraz kartoteka budynku prowadzona dla budynku zaewidencjonowanego pod poz. KB.1410 (położonego w granicach jednostki ewidencyjnej Iłża – Miasto, obręb 0001) nie zawierały określonych w § 63 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib informacji w zakresie: statusu budynku (pkt 2), daty oddania do użytkowania budynku lub jego części (pkt 22), pola powierzchni użytkowej budynku (pkt 14) pola powierzchni lokali wyodrębnionych i niewyodrębnionych (pkt 15 lit. a i b), informacji zawartych w projekcie budowlanym, pola powierzchni przynależnych do lokali (pkt 15 lit. c), liczby mieszkań o określonej liczbie izb (pkt 23), łącznej liczby izb w budynku mieszkalnym (pkt 24) oraz informacji o wyposażeniu w wewnątrzbudynkową infrastrukturę techniczną przystosowaną do szybkich łączów – budynek gotowy na szybki internet (pkt 27).
2. Dane z rejestru lokali nie zawierały określonych w § 70 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib informacji dotyczących: liczby i rodzaju pomieszczeń przynależnych do lokalu (pkt 5), numeru kondygnacji na której znajduje się główne wejście do lokalu (pkt 6) oraz pola pomieszczeń przynależnych do lokalu (pkt 8).

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że wszystkie ww. braki występujące w rejestrze budynków i lokali oraz kartotece budynków wynikają z tego, że modernizacja egib w ww. jednostce ewidencyjnej, w której znajdują się jednostki rejestrowe objęte badaniem, była przeprowadzana w 2003 r.

(akta kontroli tom II str. 165-166)

3. Mapa ewidencyjna prowadzona w programie EWMAPA dla jednostki ewidencyjnej Iłża - Miasto nie zawierała elementów określonych w § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib, tj.: bloków budynków (pkt 5), numerów dróg publicznych nadanych na podstawie przepisów o drogach publicznych (pkt 8 lit. d), numerów najwyższych kondygnacji bloków budynków nadziemnych i numerów najniższych kondygnacji bloków budynków podziemnych (pkt 8 lit. h).

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że wszystkie ww. braki wynikają z tego, że modernizacja egib w ww. jednostki ewidencyjnej przeprowadzana była w 2003 r., a obowiązek ujawniania ww. danych na mapie ewidencyjnej wynika z rozporządzenia z dnia 29 listopada 2013 r., które weszło w życie 31 grudnia 2013 r.

(akta kontroli tom II str. 166)

4. Działania podjęte przez Starostwo nie doprowadziły do uzyskania, w wymaganych terminach, określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, pełnej funkcjonalności ZSIN. I tak:
- zadanie 1.3 dotyczące wprowadzenia w systemach teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków rozwiązań technicznych umożliwiających realizację funkcjonalności określonych w § 8 ust. 5 rozporządzenia, którego termin realizacji przypadał na 9 marca 2015 r., zostało osiągnięte przez Starostwo 1 stycznia 2016 r.;
 - zadanie 1.8 dotyczące wykonania i instalacji oprogramowania ZSIN, zgodnie z projektem techniczno-implementacyjnym, którego termin realizacji przypadał na 9 marca 2015 r., zostało osiągnięte przez Starostwo w styczniu 2016 r.;
 - zadanie nr 2.1 dotyczące utworzenia dla poszczególnych powiatów inicjalnej bazy danych zawartych w centralnym repozytorium, przeprowadzenia testów jej aktualizacji oraz dokonanie niezbędnych zmian w oprogramowaniu ZSIN lub systemie teleinformatycznym, stosowanym do prowadzenia egib, z terminem realizacji na 9 marca 2016 r., nie zostało osiągnięte;
 - zadanie 2.2 dotyczące utworzenia dla poszczególnych powiatów bazy danych zawartych w centralnym repozytorium, podlegającej aktualizacji, o której mowa w § 6 rozporządzenia, z terminem realizacji na 9 lipca 2016 r., nie zostało osiągnięte.

Starostwo do dnia zakończenia kontroli nie wdrożyło pełnej funkcjonalności ZSIN, pomimo że termin realizacji działania upłynął 9 września 2016 r.

(akta kontroli tom II str. 166-167)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że Starostwo nie doprowadziło do uzyskania w wymaganych terminach, określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, pełnej funkcjonalności ZSIN w zakresie zadania 1.3 i 1.8 ponieważ autor stosowanego w Starostwie oprogramowania do prowadzenia egib wykonał stosowne zmiany w oprogramowaniu pod koniec 2015 r., a pełną funkcjonalność uzyskano z dniem 1 stycznia 2016 r. Funkcjonalności dotyczących zadań nr 2.1 i 2.2 nie uzyskano, ponieważ do czasu kontroli NIK uważano, że utworzenie inicjalnej bazy danych zawartych w centralnym repozytorium będzie możliwe dopiero po przeprowadzeniu ponownej modernizacji gruntów i budynków. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 1 października 2019 r. z inicjatywy kontrolującego, dla jednej jednostki ewidencyjnej powiatu radomskiego o numerze TERYT 142504_3 utworzono bazę inicjalną w centralnym repozytorium.

(akta kontroli tom II str. 227)

5. Pracownicy Wydziału prowadzący egib w latach 2015-2019 (I półrocze) nie posiadali upoważnień do jej prowadzenia w imieniu Starosty, do którego, zgodnie z art. 7d ust. 1 pkt a ustawy pgik, należy prowadzenie ww. ewidencji.

(akta kontroli tom II str. 60-66, 165)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że wystąpił pismem z dnia 22 października 2019 r. do Starosty o nadanie pracownikom Wydziału upoważnień do prowadzenia egib. W dniu 4 listopada 2019 r. Starosta wydał imienne upoważnienia dla dziewięciu pracowników Referatu Katastru Wydziału GKN do prowadzenia egib.

(akta kontroli tom II str. 226, 238-240)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 6a ust. 3a ustawy pgik Geodeta Powiatowy powinien wystąpić do Starosty Radomskiego z wnioskiem o udzielenie upoważnień dla pracowników Wydziału do załatwiania spraw, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w 2016 r., tj. po wejściu w życie wyżej cytowanego przepisu.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że dopiero w trakcie kontroli NIK wystąpił do Starosty z wnioskiem o udzielenie upoważnień dla pracowników Wydziału, ponieważ nie zwrócił uwagi na nowelizację ustawy pgik w tym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 224)

6. Prowadzona w Wydziale baza ewidencji gruntów i budynków nie zawierała informacji, o której mowa w § 11 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie egib, tj. daty ostatniej weryfikacji danych.

(akta kontroli tom II str. 165)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że egib nie zawierała ww. informacji, ponieważ firma GEOBID nie przewidziała takiej możliwości w programie EWOPIS, za pomocą którego prowadzona jest ta ewidencja. Dlatego w dniu 28 sierpnia 2019 r. Starostwo wystąpiło do firmy GEOBID o dostosowanie programu EWOPIS, tak aby w wydruku zawiadomienia o zmianie w egib była wykazana data ostatniej weryfikacji danych.

(akta kontroli tom II str. 227)

1.3. Prawdliwość wykorzystania wyników wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych

W latach 2015-2019 (I półrocze) w Starostwie zarejestrowano 23 034 zgłoszenia prac geodezyjnych i kartograficznych⁴⁷, z tego w: 2015 r. – 4 933, 2016 r. – 5 353, 2017 r. – 5 046, 2018 r. – 5 038, I półroczu 2019 r. – 2 664.

W 6 426 zgłoszeniach wykonawcy zgłaszali więcej niż jeden cel pracy. Łącznie we wszystkich zgłoszeniach wykonawcy określili 41 929 celów.

Kierownik PODGiK wyjaśnił, że program OŚRODEK, który służy m.in. do rejestracji zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych i nie ma możliwości wygenerowania danych dotyczących liczby działek ewidencyjnych, których dotyczyły ww. zgłoszenia jak również obliczenia powierzchni powiatu, których dotyczyły te prace.

W tym samym okresie do PODGiK przyjęto 22 275 operatów technicznych, z tego w: 2015 r. – 4 581, 2016 r. – 4 897, 2017 r. – 4 841, 2018 r. – 5 156, I półroczu 2019 r. – 2 800. W przyjętych operatach określono 26 620 celów (23 380), z tego m.in.: 9 300 dotyczyło map do celów projektowych, 8 466 geodezyjnej inwentaryzacji obiektów budowlanych, 2 833 map z projektem podziału nieruchomości, 1 375 aktualizacji egib i 1 306 wznowienie znaków granicznych/wyznaczenie punktów granicznych/ustalenie przebiegu granic działek ewidencyjnych.

(akta kontroli tom I str. 103, 104, 133, 389)

Stan realizacji prac geodezyjnych zgłoszonych we wskazanym okresie, w wybranych grupach celów przedstawia się następująco. Na:

- 2 382 zgłoszone prace mające na celu wznowienie znaków granicznych/wyznaczenie punktów granicznych/ustalenie przebiegu granic działek ewidencyjnych, 1 200 zostało wykonanych;

⁴⁷ Liczby dotyczą tzw. pełnych zgłoszeń, tj. zgłoszeń w których wykonawcy po zgłoszeniu zgłoszenia składali kolejne – uzupełniające, którym nadawany jest w rejestrze zgłoszeń ten sam numer co zgłoszeniu pierwotnemu.

- 167 zgłoszonych prac mających na celu opracowanie dokumentacji zawierającej wyniki gleboznawczej klasyfikacji gruntów, 144 zostały wykonane;
- 2 188 zgłoszonych prac mających na celu tworzenie, weryfikację lub aktualizację baz egib, około 1 300 zostało zakończonych;
- 4 963 zgłoszone prace mające na celu opracowanie dokumentacji na potrzeby postępowań sądowych lub administracyjnych dotyczących nieruchomości albo czynności cywilnoprawnych, 3 143 zostały wykonane;
- 12 386 zgłoszonych prac mających na celu wykonanie geodezyjnej inwentaryzacji obiektów budowlanych, około 8 000 zostało wykonanych.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że program OŚRODEK nie pozwala na uzyskanie precyzyjnych danych liczbowych odnośnie stanu realizacji zgłoszonych w kontrolowanym okresie prac, w związku z tym podane dane dotyczące trzech ostatnich celów są danymi szacunkowymi.

(akta kontroli tom I str. 388)

Szczegółowemu badaniu poddano 15 zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych⁴⁸, w wyniku których do pzgik przyjęto 16 operatów technicznych, dotyczących 32 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 19,7246 ha, pięciu budynków i czterech przyłączy.

(akta kontroli tom I str. 134)

W wyniku analizy dokumentów⁴⁹ dotyczących ww. zgłoszeń ustalono, że:

1) Wszystkie zgłoszenia prac zostały zaewidencjonowane w rejestrze zgłoszeń pod numerami nadanymi przez program OŚRODEK. W rejestrze odnotowywano wszystkie elementy określone w § 8 rozporządzenia o zasobie. Dane wykazane w rejestrze były zgodne z danymi wykazanymi w zgłoszeniach prac i protokołach weryfikacji prac.

W przypadku dziewięciu prac, których celem było określenie przebiegu granic, położenia punktów granicznych lub podział/wydzielenie nieruchomości, wykonawcy prac zawiadamiali strony, na podstawie § 37 i 38 rozporządzenia w sprawie egib. W zawiadomieniach informowano m.in. o terminie oraz miejscu rozpoczęcia czynności, działkach ewidencyjnych, których dotyczyły czynności (nr ewidencyjne, numery ksiąg wieczystych itp.). We wszystkich zbadanych przypadkach zawiadomienia zostały skutecznie doręczone. W sytuacji gdy posiadacze (władający) działek nie byli znani wykonawcom, na ich wniosek, Starostwo, zamieszczało na tablicy ogłoszeń oraz BIP informacje zawarte w zawiadomieniach, przez okres 14 dni. Czynności przeprowadzone przez wykonawców były dokumentowane w protokołach, zgodnie z § 39 rozporządzenia w sprawie egib.

2) Wszystkie operaty techniczne⁵⁰ powstałe na podstawie 15 ww. zgłoszeń zostały przedstawione w formie papierowej i przyjęte do zasobu. Operaty te zawierały komplet dokumentów, wymaganych przepisami § 71 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie

⁴⁸ Po trzy z poszczególnych lat 2015-2019 (I półrocze), zakończonych przyjęciem do PODGiK 16 operatów technicznych zarejestrowanych w programie OŚRODEK pod następującymi numerami: GKN. 6642.1.1203.2015, GKN.6642.1.1293.2015, GKN.6642.1.1519.2015, GKN.6642.1.109.2016, GKN.6642.1.1041.2016, GKN.6642.1.5001.2016, GKN.6642.1.100.2017, GKN.6642.1.2032.2017, GKN.6642.1.5011.2017, GESUT, BDOT500, GKN.6642.1.106.2018, GKN.6642.1.2506.2018, GKN.6642.1.5017.2018, GKN.6642.1.118.2019, GKN.6642.1.1017.2019, GKN.6642.1.2015.2019.

⁴⁹ Analizie poddano następujące dokumenty: zgłoszenia prac geodezyjnych (w formie papierowej lub elektronicznej), rejestr zgłoszeń prowadzony w programie OŚRODEK, operaty techniczne dokumentujące wykonanie prac objętych ww. zgłoszeniami oraz egib (prowadzoną w programach EWOPIS 7 i EWMAPA) w zakresie zmian wynikających z poddanych kontroli operatów technicznych.

⁵⁰ Analizie poddano operaty techniczne o następujących sygnaturach: P.1425.2015.2158, P.1425.2015.2189, P.1425.2015.2361, P.1425.2016.3836, P.1425.2016.1449, P.1425.2017.1089, P.1425.2017.910, P.1425.2018.725, P.1425.2018.1182, P.1425.2018.5098, P.1425.2019.2173, P.1425.2019.1397, P.1425.2019.1954, P.1425.2019.2820 oraz operaty P.1425.2017.2147 i P.1425.2017.2824 objęte jednym zgłoszeniem nr GKN.6642.1.2032.2017.

standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁵¹, adekwatnych do zakresu wykonanych prac.

3) We wszystkich poddanych badaniu przypadkach przeprowadzane były czynności weryfikacyjne zbiorów danych oraz innych materiałów przekazanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, o których mowa w art. 12b ustawy pgik. Na tę okoliczność sporządzane były protokoły, w których oceniano rezultaty wykonanych prac (operaty techniczne) pod względem kompletności i zgodności z przepisami prawa oraz opracowywania wyników tych pomiarów. W sześciu operatach technicznych⁵² stwierdzono nieprawidłowości skutkujące wynikiem negatywnym weryfikacji. We ww. przypadkach wykonawcy dokonali poprawek i uzupełnień, co zostało ponownie zweryfikowane przez pracowników Starostwa. Po sporządzeniu protokołu weryfikacji wyniki wykonanych prac były niezwłocznie przyjmowane do zasobu (tego samego dnia lub w terminie do 7 dni). W latach 2015-2019 (I półrocze) nie było przypadku odmowy przyjęcia operatu do zasobu PODGiK, ponieważ, jak wyjaśnił Starosta, wszystkie operaty spełniały wymagania prawne i techniczne określone w przepisach. W przypadkach, w których stwierdzano braki lub błędy, wykonawcy akceptowali wytknięte uchybienia (usterki) i przedstawiali poprawione zgodnie z zaleceniami operaty. Po przeprowadzeniu ponownej weryfikacji i spisaniu protokołu, operaty były przyjmowane do zasobu. W tym okresie nie zostały wydane decyzje odmawiające przyjęcia operatu do zasobu.

4) W operatach technicznych wykonawcy podawali dane ewidencyjne dotyczące poszczególnych obiektów (tj. gruntów, działek, budynków), określone w rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie egib. W szczególności wyznaczonym punktom granicznym przypisywano atrybuty i ich wartości zgodnie z załącznikiem nr 1a do rozporządzenia w sprawie egib. Nie stwierdzono przyjęcia operatów technicznych niezawierających wszystkich danych (atrybutów) opisujących obiekty poddane pracom geodezyjnym.

5) Dane z operatów (atrybuty) zostały przeniesione do egib. Jednakże, pomimo że programy komputerowe EWOPIS i EWMAPA umożliwiały przesyłanie danych do centralnego repozytorium, nie można było przekazać ich w pliku GML do centralnego repozytorium, ponieważ Starostwo nie przekazało inicjalnej bazy egib i tym samym nie można było jej zaktualizować.

(akta kontroli tom I str. 105, 135-170)

Starosta wyjaśnił, że nie wprowadzono żadnych zasad w zakresie zapewnienia zbieżności wyników bieżących prac geodezyjnych ze standardem zakresu informacji (danych/atrybutów) niezbędnych do zasilania centralnego repozytorium lub jego cyklicznej aktualizacji, ponieważ uprawnienia jakie daje Staroście ustawa pgik są wystarczające.

Ponadto Starosta wyjaśnił, że nie określono wewnętrznego regulaminu dotyczącego rodzaju i obiegu dokumentów dotyczących obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych lub kartograficznych, ponieważ w jego ocenie nie było takiej potrzeby, gdyż kwestie te zostały w sposób wystarczający uregulowane m.in. w ustawie pgik oraz rozporządzeniu o zasobie i rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie formularzy dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych i prac kartograficznych, zawiadomienia o wykonaniu

⁵¹ Dz. U. Nr 263, poz. 1572.

⁵² O sygnaturach: P.1425.2015.2189, P.1425.2015.2361, P.1425.2016.3836, P.1425.2017.1089, P.1425.2017.2147, P.1425.2019.2820.

tych prac oraz przekazywania ich wyników do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁵³.

(akta kontroli tom I str. 106-107)

W Starostwie zgłoszenia prac przyjmowane były poprzez: osobiste doręczenie przez wykonawcę, pocztę tradycyjną lub elektroniczną oraz internetowo przez system teleinformatyczny „Geoportal Powiatu Radomskiego”. Zgłoszenia były rejestrowane w programie OŚRODEK, w którym następowało automatyczne przypisanie numeru zgłoszenia.

Materiały, o które wnioskowali wykonawcy zgłaszający prace, udostępniane były: papierowo (kserokopie lub wydruki potwierdzone za zgodność z materiałami zasobu), w wersji cyfrowej drogą mailową (zaszyfrowane hasłem uzgodnionym z wykonawcą prac), w wersji cyfrowej na nośniku tj. płyta CD lub pendrive oraz poprzez samodzielne pobranie przez wykonawcę materiałów zasobu z serwisu „Geoportal Powiatu Radomskiego”, po zalogowaniu się, złożeniu zgłoszenia prac oraz przedstawieniu dowodu wniesienia opłaty.

Zawiadomienia o zakończeniu zgłoszonych prac przyjmowane są w formie papierowej, przekazywane osobiście przez wykonawców łącznie z operatem technicznym. Czynności weryfikacyjne są dokumentowane w protokołach weryfikacji, które są generowane w systemie OŚRODEK.

Wykonawcy składali „Wniosek o uwierzytelnienie dokumentów opracowanych przez wykonawcę prac geodezyjnych” na formularzu, celem przekazania zleceniodawcy/zamawiającemu. Zgodnie z tym wnioskiem dokumentacja była uwierzytelniana pod względem liczby materiałów określonej we wniosku i przekazywana wykonawcy osobiście, po przedstawieniu dowodu wniesienia opłaty za uwierzytelnione dokumenty. Wniosek oraz naliczenie i dokonanie opłaty były rejestrowane w programie OŚRODEK.

(akta kontroli tom I str. 107)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że dwie osoby, które dokonywały w latach 2015-2019 (I półrocze) uwierzytelniania dokumentów kartograficznych opracowanych przez geodetów, nie miały do tej czynności upoważnienia Starosty Radomskiego.

(akta kontroli tom II str. 180)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że ww. osoby posiadały upoważnienia Starosty do podpisywania w jego imieniu dokumentacji technicznej i na ich podstawie dokonywali uwierzytelniania dokumentów. W związku z tym, że nie posiadali szczegółowych upoważnień do ww. czynności, Geodeta Powiatowy wystąpił do Starosty w dniu 22 października 2019 r. o upoważnienie ich do dokonywania ww. czynności i 4 listopada 2019 r. Starosta wydał imienne upoważnienia trzem pracownikom PODGiK do uwierzytelniania dokumentów opracowanych przez jednostki wykonawstwa geodezyjnego po przyjęciu do pzgik.

(akta kontroli tom II str. 178, 179, 226, 238-240)

1.4. Kontrole z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych

W latach 2010-2019 (I półrocze) MWINGiK przeprowadził w Starostwie sześć kontroli z zakresu geodezji i kartografii⁵⁴, z których dwie dotyczyły prowadzenia

⁵³ Dz. U. z 2014 r. poz. 924.

⁵⁴ W tym dwie w 2015 r. i po jednej w 2012, 2013, 2017 i 2018 roku.

egib⁵⁵, a cztery realizacji zadań administracji rządowej dotyczących prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁵⁶.

Żadna z kontroli nie obejmowała przygotowania i przekazania kopii danych egib do centralnego repozytorium ani obowiązku modernizacji lub aktualizacji egib w zakresie wywiązania się z obowiązków wynikających z ustawy pgik, ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej⁵⁷ oraz rozporządzenia w sprawie ZSIN.

W przypadku kontroli dotyczącej egib⁵⁸ przeprowadzonej w 2013 r. stwierdzono, że Starosta realizuje zadania i obowiązki jakie nakłada na niego ustawa pgik w zakresie prowadzenia egib, a zmiany do niej są wprowadzane terminowo i prawidłowo. Wszystkie zalecenia i wnioski z przeprowadzonych pozostałych pięciu kontroli zostały przez Geodetę Powiatowego zrealizowane.

(akta kontroli tom II str. 182-209, 233-237)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęta w Starostwie struktura organizacyjna administracji geodezyjno-kartograficznej umożliwiała realizację zadań wynikających z ustawy pgik. Pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie i upoważnienia (z wyjątkiem dwóch pracowników, dla których uzupełniono je w trakcie kontroli) do realizacji zadań związanych z prowadzeniem powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Szczegółowa kontrola piętnastu zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych wykazała, że materiały przyjmowane przez Starostwo do pzgik podlegały rzetelnej weryfikacji oraz były niezwłocznie przyjmowane do zasobu.

Prowadzone przez Starostę Radomskiego rejestry: gruntów, budynków, lokali i kartoteka budynków oraz mapa ewidencyjna zawierały informacje określone w rozporządzeniu w sprawie egib, z tym że raport danych ewidencyjnych budynku (stanowiący część rejestru budynków) i kartoteka lokalu oraz mapa ewidencyjna były niekompletne.

Starosta przeprowadził modernizację wszystkich 326 obrębów ewidencyjnych. Komputerowe bazy danych ewidencyjnych powiatu dla obszarów miast i terenów wiejskich utworzono w terminach określonych w § 80 ust. 1 pkt 3. Zawierały one dane określone w rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie egib, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22, w tym mapy ewidencyjne w postaci numerycznej.

W latach 2015-2019 przeprowadzano weryfikację danych ewidencyjnych, o których mowa w § 54 rozporządzenia w sprawie egib, ale jej nie dokumentowano.

Mimo iż Starostwo posiadało narzędzia informatyczne umożliwiające przygotowanie baz danych egib do wymagań ZSIN, o których mowa

⁵⁵ „Prawidłowość prowadzenia egib w szczególności prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących zmian w rejestrze ewidencji gruntów i budynków” - przeprowadzona w 2013 r. oraz „Prawidłowość prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego, w tym egib, w świetle zarzutów wniesionych przez Posła na Sejm RP, przeprowadzona w 2018 r.

⁵⁶ Kontrolę: „Prawidłowość prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” przeprowadzona w 2012 r., z której brak jest sprawozdania z kontroli zarówno w Starostwie jak i u MWINGiK; „Realizację zadań z zakresu administracji rządowej, dotyczących prawidłowości prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, ze szczególnym uwzględnieniem wypełniania przez organ obowiązków, o których mowa w art. 12, 12a, 12b ustawy pgik”, „Realizacja zadań administracji rządowej, z zakresu prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w świetle zarzutów zawartych w piśmie p. Z.O. z dnia 10 kwietnia 2015 r., „Ocena prawidłowości realizacji zadań przez organ administracji geodezyjnej i kartograficznej w zakresie koordynowania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu przy realizacji zadań wynikających z art. 28b-28g ustawy pgik”.

⁵⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1472.

⁵⁸ Kontrola WG-R.431.1.2013.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

w rozporządzeniu w sprawie ZSIN nie podjęło skutecznych działań w celu zasilenia centralnego repozytorium kopią zbiorów danych z egib. Dopiero w trakcie kontroli NIK Geodeta Powiatowy wystąpił do autora programów komputerowych oraz do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii o pomoc w zdiagnozowaniu błędów. Utworzenie inicjalnej bazy egib, prowadzonej dla jednego z 326 obrębów ewidencyjnych, do centralnego repozytorium ZSIN, odbyło się ponad trzy i pół roku po terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

2. Modernizacja i aktualizacja egib w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

W okresie objętym kontrolą Starostwo uczestniczyło w dwóch projektach dotyczących wykonania prac modernizacyjnych ewidencji gruntów i budynków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 i 2014-2020.

W ramach RPO WM 2007-2013 Powiat Radomski zawarł z Województwem Mazowieckim umowę⁵⁹ w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji projektu „BW”⁶⁰, natomiast w ramach RPO WM 2014-2020 umowę⁶¹ w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji projektu „ASI”⁶². W przypadku obu projektów liderem lub partnerem wiodącym było Województwo Mazowieckie reprezentowane przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, do zadań którego należało m.in.: koordynacja prac związanych z przygotowaniem i realizacją projektów; prowadzenie obsługi finansowo księgowej; prowadzenie dokumentacji, sprawozdawczości i monitoringu projektów oraz rozliczenie finansowe i rzeczowe. Starostwo pełniło w ww. projektach rolę partnera dotującego projekty realizowane w części dotyczącej powiatu radomskiego w terminach i kwotach wynikających z przyjętego harmonogramu oraz umów na udzielenie dotacji.

Do zadań Starostwa należało m.in.: rzetelne i terminowe przekazywanie liderowi informacji oraz dokumentacji potrzebnej do rozliczenia i raportowania projektów; przestrzeganie obowiązków dotyczących informacji i promocji oraz wyznaczenie przedstawiciela do udziału w czynnościach odbioru jakościowego usług i dostaw realizowanych w ramach projektu.

Jednym z celów projektu „BW” było wsparcie działań służby geodezyjnej i kartograficznej związanych z przekształceniem egib do postaci cyfrowej i jej modernizacją.

Z kolei jednym z celów umowy dotyczącej projektu „ASI” (§ 3 ust. 1 pkt 4) było przeprowadzenie cyfryzacji baz danych wchodzących w skład pzgik, tj. m.in. bazy danych obiektów topograficznych, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, egib oraz innych danych o charakterze przestrzennym. Przewidywany termin zakończenia realizacji projektu „ASI” określono na 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 179-209, 308-323)

Starosta wyjaśnił, że umowa w sprawie projektu „BW” została zawarta przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie ZSIN, tj. 9 marca 2013 r. i tym samym

⁵⁹ Umowa zawarta 14 lipca 2009 r. Umowę zmieniono ośmioma aneksami: nr 1 z 28 grudnia 2010 r., nr 2 z 21 lutego 2012 r., nr 3 z 25 stycznia 2013 r., nr 4 z 3 marca 2014 r., nr 5 z 26 listopada 2014 r., nr 6 z 16 marca 2015 r., nr 7 z 27 kwietnia 2015 r., nr 8 z 30 października 2015 r. Wszystkie zmiany do umowy dotyczyły przesunięć terminów zakończenia projektu i kwestii finansowania.

⁶⁰ Pełna nazwa: „Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności województwa mazowieckiego, przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu”.

⁶¹ Umowa nr 203/GW/GW-7/15/ASI z 25 września 2015 r. Umowę zmieniono siedmioma aneksami: nr 1 z 12 września 2016 r., nr 2 z 12 września 2016 r., nr 3 z 31 marca 2017 r., nr 4 z 27 września 2017 r., nr 5 z 26 marca 2018 r., nr 6 z 2 listopada 2018 r. i nr 7 z 31 stycznia 2019 r.

⁶² Pełna nazwa: „Regionalne partnerstwo samorządów Mazowsza dla aktywizacji społeczeństwa informacyjnego w zakresie e-administracji i geoinformacji”.

nie zostały w niej ujęte zapisy dotyczące przeprowadzenia modernizacji egib w sposób zapewniający możliwość prawidłowego przygotowania kopii danych w celu zasilenia nimi centralnego repozytorium.

(akta kontroli tom I str. 173)

W związku z realizacją projektu „BW” Powiat Radomski nie otrzymywał z RPO WM, żadnych środków finansowych na przeprowadzenie modernizacji egib, ponieważ środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) otrzymało i rozliczyło Województwo Mazowieckie jako lider projektu.

Województwo Mazowieckie w ramach projektu „BW” na rzecz Powiatu Radomskiego zawarło ogółem 15 umów, na realizację których Powiat przekazał ogółem 849,1 tys. zł.⁶³, co stanowiło 15% poniesionych kosztów ogółem na realizację zadań dla Powiatu Radomskiego (5 660,8 tys. zł). Pozostałych 85% wartości projektu (4 811,7 tys. zł) stanowiło dofinansowanie ze środków EFRR.

(akta kontroli tom I str. 94, 173, 210-232 i 378-386)

W wyniku realizacji projektu „BW” wykonano:

- kompleksową modernizację gruntów i budynków w 81 obrębach ewidencyjnych (dla czterech gmin, tj.: Kowala, Gózd, Jastrzębia i Wolanów);
- utworzono zbiory danych przestrzennych i opisowych bazy BDSOG, BDOT 500, GESUT i mapy zasadniczej dla sześciu jednostek ewidencyjnych, tj.: Miasto Skaryszew, Miasto Pionki, Ilża - Miasto, gm. Skaryszew, gm. Pionki, gm. Ilża;
- prace geodezyjne i kartograficzne mające na celu dostosowanie danych ewidencyjnych działek ewidencyjnych i użytków gruntowych do obowiązujących przepisów prawa oraz opracowanie dokumentacji do wprowadzenia zmian w egib, w trybie czynności materialno-technicznych, z obszaru czterech jednostek ewidencyjnych (tj.: Jedlińsk, Przytyk, Wierzbica i Zakrzew) oraz przekształcenie do postaci cyfrowej, w drodze skanowania dokumentów pzgik, uzasadniających wpisy do egib oraz treści mapy zasadniczej.

(akta kontroli tom I str. 174-175)

Po wykonaniu modernizacji gruntów i budynków w 81 obrębach ewidencyjnych w ramach projektu „BW” nie dokonano jej aktualizacji w celu przesłania zaktualizowanych kopii do centralnego repozytorium, ponieważ jak wyjaśnił Starosta, nie została przekazana do centralnego repozytorium ZSIN inicjalna baza danych egib dla powiatu radomskiego. W 2017 r. podjęto próbę przesłania do centralnego repozytorium m.in. kopii zbioru danych egib z ww. 81 obrębów, lecz próba ta nie powiodła się ze względu na błędy krytyczne i niekrytyczne, które nie pozwalały na utworzenie inicjalnej bazy dla tych obrębów.

(akta kontroli tom I str. 175, 178, tom II str. 227)

Ponadto Starosta wyjaśnił, że wejście w życie z dniem 11 stycznia 2016 r. rozporządzenia z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie egib, szczególnie w zakresie §§ 28 ust. 1, 39, 93, 82a, nie spowodowało żadnych skutków w zakresie zahamowania prac lub zwiększenia ich kosztów, ponieważ w powiecie radomskim wszystkie prace modernizacyjne egib zakończono przed dniem wejścia w życie ww. rozporządzenia.

(akta kontroli tom I str. 178)

Do dnia zakończenia kontroli Marszałek Województwa nie realizował żadnych zadań na rzecz powiatu radomskiego w ramach projektu „ASI”. Dwa postępowania

⁶³ Na podstawie umów o udzielenie dotacji nr: 312/BW/2011 z 25 stycznia 2011 r., 309/BW/2012 z 21 lutego 2012 r., 309/GW/GW-7/D/13/BW z 25 stycznia 2013 r., 24/GW/GW-7/D/14/BW z 21 stycznia 2014 r., 310/GW/GW-7/D/15/BW z 21 stycznia 2015 r.

o udzielenie zamówienia publicznego zostały unieważnione, w części dotyczącej powiatu radomskiego, z powodu braku oferty niepodlegającej odrzuceniu⁶⁴. Kolejne postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na „Cyfryzację danych pżgik oraz utworzenie metadanych i usług dla zbiorów i usług danych przestrzennych” zostało wszczęte 27 sierpnia 2019 r. Termin składania ofert upłynął w dniu 1 października 2019 r. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego pismem z 4 października 2019 r.⁶⁵ poinformował Starostę, że w ramach ww. postępowania złożona została tylko jedna oferta na kwotę 2 180,0 tys. zł. W związku z tym, że ww. oferta przekraczała szacowaną wartość zamówienia o 980,0 tys. zł, zwrócono się z zapytaniem o możliwość zabezpieczenia tej kwoty w budżecie powiatu radomskiego. Starosta pismem z dnia 4 października 2019 r.⁶⁶ poinformował Urząd Marszałkowski, że nie ma takiej możliwości.

Przedmiotem tego zamówienia było m.in. wykonanie prac geodezyjnych niezbędnych do przeprowadzenia modernizacji egib na obszarze miasta Iłża, w zakresie danych dotyczących: gruntów, użytków gruntowych, budynków, obiektów trwale związanych z budynkami, nieruchomości lokalowych, właścicieli nieruchomości oraz podmiotów, w których władaniu lub gospodarowaniu znajdują grunty Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli tom I str. 359, 372, 374, 378-379, 384, tom II str. 247, 248)

W opisie przedmiotu zamówienia, stanowiącym załącznik nr 2b do SIWZ w pkt 4 ust. 1 pierwszego rozdziału pn. „Kontekst formalny przedmiotu zamówienia” zapisano, że celem zadań projektowych jest m.in. dostosowanie bazy danych egib do zgodności z pojęciowym modelem danych egib, określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie egib oraz włączenie tych baz do ZSIN, o którym mowa w art. 24b ustawy pgik. Ponadto ustalono, że przedmiot zamówienia zostanie zrealizowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym rozporządzeniem w sprawie ZSIN.

(akta kontroli tom I str. 484)

Do dnia 17 września 2019 r., na podstawie ww. umowy partnerskiej i umów o udzielenie dotacji⁶⁷, Powiat Radomski przekazał dla Województwa Mazowieckiego dotację w łącznej kwocie 448,4 tys. zł, w tym 2,3 tys. zł w 2018 r. i 446,1 tys. zł w 2019 r.

Z informacji uzyskanej z Urzędu Marszałkowskiego wynika, że część ww. środków w kwocie 12,4 tys. zł została wykorzystana na sfinansowanie usług przeprowadzenia analiz i opracowań oraz zakup sprzętu komputerowego.

Pozostała kwota 434,0 tys. zł, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie została rozliczona, ponieważ zgodnie z § 3 umowy o udzielenie dotacji w roku 2019 termin przekazania rozliczenia ww. dotacji upływa z dniem 31 stycznia 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 313, 326-340, 345-348, 351-353, 356-358, 380, 384)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat Radomski uczestniczył w realizacji projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2017-2013 i 2014-

⁶⁴ Postępowanie GW-7.ZP.U.272.28.2017.AR w trybie przetargu nieograniczonego na „Cyfryzację danych pżgik oraz utworzenie metadanych i usług dla zbiorów i usług danych przestrzennych” unieważnione w części IX w dniu 6 października 2017 r. oraz postępowanie GC-7.ZP.U.272.10.2018.AP w trybie przetargu nieograniczonego na „Cyfryzację danych pżgik oraz utworzenie metadanych i usług dla zbiorów i usług danych przestrzennych” unieważnione m.in. w części Va i Vb w dniu 16 maja 2018 r.

⁶⁵ CG-R-IV.272.2.2019.LR.

⁶⁶ GKN-I.6620.4.2019.

⁶⁷ Nr 182/GW/GW-2/D/16/ASI z 21 lipca 2016, nr 182/GW/GW-2/D/17/ASI z 31 marca 2017, nr 182/GW/GW-2/D/18/ASI z 26 marca 2018 zmieniona aneksem nr 1 z 27 września 2018 r., nr 182/GW/GW-2/D/19/ASI z 25 marca 2019 r.

2020. W związku z realizacją obowiązków, wynikających z umów zawartych z Województwem Mazowieckim, Starostwo przekazało wymagany wkład własny w łącznej wysokości 1 297,5, z tego 849,1 tys. zł w projekcie „BW” i 448,4 tys. zł. w projekcie „ASI”. Wykonana w ramach projektu „BW” modernizacja bazy egib dla 81 obrębów ewidencyjnych została wykonana w pełnym zakresie, a mimo to dane z jej aktualizacji nie zostały przekazane do centralnego repozytorium.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań dotyczących przygotowania baz danych egib pozostałych 325 obrębów ewidencyjnych w celu zasilenia centralnego repozytorium.
2. Podjęcie skutecznych działań umożliwiających wykazywanie w ewidencji gruntów i budynków daty ostatniej weryfikacji danych.

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 Warszawie.

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.

Warszawa, 25 listopada 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy:
Jan Sulima
główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis