



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.008.01.2021

Agnieszka Olender  
Starosta Międzyrzecki  
Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu  
Ul. Przemysłowa 2, 66-300 Międzyrzecz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze  
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra  
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39  
lzg@nik.gov.pl

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu, ul. Przemysłowa 2, 66-300 Międzyrzecz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Olender, Starosta Międzyrzecki od dnia 22 listopada 2018 r. <sup>1</sup> Poprzednio funkcję Starosty Międzyrzeckiego pełnił Grzegorz Gabryelski, od dnia 2 grudnia 2010 r. do dnia 21 listopada 2018 r. <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zorganizowanie utworzenie i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (dalej 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	Lata 2017-2021 (I półrocze), z możliwością wykorzystania dokumentów sporządzonych przed tym lub po tym okresie, jeżeli byłoby to niezbędne do przeprowadzenia kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Lidia Sobkowiak-Mariasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/35/2021 z dnia 26 maja 2021 r.  (akta kontroli str. 1-2)

<sup>1</sup> Uchwała Nr I.3.18 Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie wyboru starosty powiatu - [https://bip.powiat-miedzyrzecki.pl/akty/20/1079/w\\_sprawie\\_wyboru\\_starosty\\_powiatu/](https://bip.powiat-miedzyrzecki.pl/akty/20/1079/w_sprawie_wyboru_starosty_powiatu/) [dostęp 2.06.2021 r.]

<sup>2</sup> Uchwały Rady Powiatu Międzyrzeckiego w sprawie wyboru starosty powiatu:

– Nr I/2/10 z dnia 2 grudnia 2010 r. <https://miedzyrzecznarostwo.bip.net.pl/?a=5014>;

– Nr I.3.14 z dnia 1 grudnia 2014 r. [https://bip.powiat-miedzyrzecki.pl/akty/20/289/w\\_sprawie\\_wyboru\\_starosty\\_powiatu/](https://bip.powiat-miedzyrzecki.pl/akty/20/289/w_sprawie_wyboru_starosty_powiatu/) [dostęp 2.06.2021 r.]

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Starosta Międzyrzecki podjął czynności organizacyjne zmierzające do przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji EGiB i służące prowadzeniu ewidencji w sposób zapewniający zupełność i zgodność danych EGiB z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa, jednak działania te, niemające kompleksowego charakteru, przy ograniczonych środkach finansowych nie pozwoliły osiągnąć ww. celów. Nie można ich zatem uznać za skuteczne.

W okresie objętym kontrolą (lata 2017-2021) zasoby infrastruktury technicznej, w tym informatycznej służące prowadzeniu ewidencji oraz możliwości ich wykorzystania, w szczególności w zakresie zapewnienia wymiany danych ewidencyjnych oraz udostępnienia danych interesariuszom istotnie poprawiły się, przede wszystkim w związku z uruchomieniem *Geoportalu Powiatu Międzyrzeckiego* w 2018 r. oraz realizacją projektu w ramach Związku Powiatów Lubuskich (dalej ZPL). Procesy dotyczące prac geodezyjnych i kartograficznych oraz EGiB, w kontrolowanym okresie zostały istotnie rozbudowane i obecnie są wspierane, co do zasady, przez wykorzystywany w Starostwie system IT. Przyjęte rozwiązania były wystarczające do realizowania zadań w zakresie prowadzenia EGiB.

Natomiast stan zatrudnienia w administracji geodezyjnej i kartograficznej nie był odpowiedni, na co wskazuje niewłaściwa realizacja zadań z zakresu prowadzenia EGiB (nieterminowa aktualizacja operatu, brak okresowej weryfikacji ewidencji). W okresie objętym kontrolą zauważalna była znaczna rotacja pracowników oraz coraz wyższy odsetek pracowników nieposiadających wykształcenia geodezyjnego lub uprawnień. W związku z powyższym przyjęto założenie, że prace te nie będą realizowane w ramach struktur zarządczych administracji powiatowej, lecz przede wszystkim w ramach projektu - przez ZPL, na rzecz Powiatu Międzyrzeckiego. Starosta nie sporządził dokumentacji dotyczącej procesu planowania i przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji EGiB (za wyjątkiem przygotowania projektu modernizacji dziewięciu obrębów) i nie dokonywał analizy ryzyka na poziomie strategicznym, jednak te elementy planowania zostały zrealizowane w ramach projektu ZPL, a w związku z przyjętym systemem raportowania o postępie prac modernizacyjnych Starosta mógł skutecznie nadzorować jego realizację. Pomimo podejmowania działań w tym obszarze, były one niewystarczające, aby baza EGiB była kompletna i aktualna. W miarę możliwości organizacyjnych i finansowych Starosta wykonywał wnioski pokontrolne wynikające z kontroli zewnętrznych, skargi dotyczące zadań z zakresu administracji geodezyjnej i kartograficznej załatwiał terminowo.

Stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. nie był zgodny z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. Wprawdzie Starosta Międzyrzecki podjął w ramach ZPL działania zmierzające do zmodernizowania części obrębów (dziewięciu z 87), jednak nie zostały one wykonane zarówno w terminie ustawowym, jak i w pierwotnie zaplanowanym terminie umownym. Stan EGiB wskazuje na istniejącą konieczność przeprowadzenia modernizacji w odniesieniu do pozostałych obrębów, co nie zostało wykonane w terminach wynikających z przepisów prawa. Pomimo że mapa ewidencyjna była prowadzona w postaci cyfrowej, część działek ewidencyjnych wykazuje istotne rozbieżności co do powierzchni pomiędzy częścią opisową a kartograficzną EGiB. Na jakość danych ewidencyjnych wpływ miał brak systematycznego podejścia zapewniającego aktualizację danych EGiB (w tym przez prowadzenie okresowych weryfikacji). Rozpoczęto proces skanowania materiałów

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

zasobu, a wydłużony termin wynikający z przepisów prawa, pozwala sądzić, że zostanie on właściwie przeprowadzony. Stopień wykorzystania obowiązującego formatu danych (GML) w kontrolowanym okresie był niewielki, co wynikało z niskiej jakości bazy danych oraz niekorzystania z tego formatu przez wykonawców prac geodezyjnych. Barrierami procesu cyfryzacji i modernizacji były przede wszystkim niewystarczające zasoby finansowe oraz dynamiczne zmiany przepisów prawa.

W toku kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- procesy udostępniania materiałów i informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym EGiB, nie były w pełni wspierane przez system IT;
- osoba pełniąca obowiązki geodety powiatowego albo kierownika Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej *PODGiK*) nie spełniała wymogów posiadania uprawnień zawodowych, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego;
- blisko połowa spośród 12,3 tys. dokonanych aktualizacji operatu ewidencyjnego została przeprowadzona z naruszeniem ustawowego terminu;
- bazy danych EGiB nie były przekazywane do centralnego repozytorium zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (dalej *ZSiN*), pomimo takiego obowiązku wynikającego z obowiązujących przepisów, co związane było z niespełnianiem wymogów struktury pojęciowego modelu danych;
- nie przeprowadzono okresowej weryfikacji danych EGiB, celem zapewnienia ich aktualności, wysokiej jakości i zupełności, co stanowiło naruszenie przepisów;
- Starosta Międzyrzecki rozpatrywał skargi dotyczące funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej, z naruszeniem właściwości;
- na dzień 1 stycznia 2017 r. i nadal nie przeprowadzono (nie zakończono) modernizacji EGiB w zakresie żadnego z 87 obrębów ewidencyjnych;
- materiały przekazywane przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, przyjmowane do PZGiK w postaci nieelektronicznej i podlegające przetworzeniu do postaci dokumentów elektronicznych nie zawierały klauzuli potwierdzającej wpisanie do materiałów zasobu.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Zorganizowanie utworzenie i prowadzenia EGiB przez starostę w sposób zapewniający przeprowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB**

Opis stanu faktycznego

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

###### Infrastruktura techniczna, w tym informatyczna (systemowa)

1.1 Powiatowa część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej *PZGiK*), w tym EGiB, dotycząca Powiatu Międzyrzeckiego, była prowadzona w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej *Wydział GN*), w ramach 11 stanowisk pracy, w tym czterech stanowisk ds. katastru nieruchomości. Na jej potrzeby przeznaczono następujące zasoby infrastruktury technicznej:

- na każdym stanowisku pracy - jednostkę centralną, monitor, UPS, a na trzech stanowiskach – drukarki (w całym kontrolowanym okresie);
- sprzęt wykorzystywany centralnie przez wszystkie stanowiska, tj.:

<sup>5</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- według stanu na dzień 1.01.2017 r.: serwer, UPS dla serwera, dwa plotery wielkoformatowe, trzy urządzenia wielofunkcyjne,
- obecnie (30.06.2021 r.):
  - zakupione w ramach projektu ZPL i użyte Powiatowi: dwa serwery typ I (*Cluster Local Node*) i serwer typ I (*Cluster Storage*), z oprogramowaniem systemowym, 2 UPS typ I, firewall typ I, switch typ I,
  - cztery urządzenia wielofunkcyjne oraz dwa plotery wielkoformatowe.

Do prowadzenia PZGiK wykorzystywane były następujące programy informatyczne:

- EWOPIS – do prowadzenia ewidencji gruntów, budynków i lokali<sup>6</sup>;
- REJCEN – rejestr cen i wartości nieruchomości<sup>7</sup>;
- EWMAPA FB – system grafiki komputerowej do zakładania, prowadzenia i edycji map numerycznych oraz geoportali; w zakresie baz danych stanowiących PZGiK program pozwala na kompleksową obsługę baz danych: EGiB, obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000 (dalej BDOT500) oraz geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu (dalej *GESUT*)<sup>8</sup>;
- BANK OSNÓW – bank poziomych i wysokościowych osnów geodezyjnych<sup>9</sup>;
- OŚRODEK – system ewidencji i zarządzania dokumentami w PODGiK<sup>10</sup>.

Korzystanie z ww. następuje w oparciu o udzielone przez producenta GEOBID Sp. z o.o. niewyłączne licencje bezterminowe<sup>11</sup>. Starostwo ponosiło wydatki<sup>12</sup> związane ze zmianą wersji oprogramowania, wskutek zmian w obowiązujących przepisach prawa, np. dotyczących wykorzystywanych formatów plików, modeli danych, lub norm/wymogów w zakresie wprowadzanych do systemów danych<sup>13</sup>. Bezpłatnie dokonywano aktualizacji oprogramowania w ramach bieżącej wersji. Występuje możliwość zamówienia rozszerzenia funkcjonalności wg wymagań zamawiającego (zlecenie płatne w zależności od zakresu działań, które musi wykonać producent oprogramowania). Producent świadczy regularne szkolenia z obsługi oprogramowania (opcja płatna). Pomoc w zakresie wykorzystania podstawowych funkcji programu można uzyskać telefonicznie oraz zdalnie.

(akta kontroli str. 154-162, 652)

### Wykorzystanie systemu IT i zapewnienie możliwości wymiany danych ewidencyjnych

**1.2.** W zakresie EGiB wykorzystywany jest moduł umożliwiający prowadzenie bazy danych oparty o bazę SQL Firebird. Danymi opisowymi zarządza głównie program EWOPIS, a danymi graficznymi program EWMAPA<sup>14</sup>. Są one ze sobą zintegrowane na poziomie aplikacyjnym. Pozwalają również na przekazywanie danych do innych systemów m.in. w formacie GML (§51 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów

<sup>6</sup> W okresie objętym kontrolą wersje: v. 6 od 17.11.2014 r., v. 7 od 16.02.2018 r. (koszt 4.797 zł).

<sup>7</sup> W okresie objętym kontrolą wersje: v. 2 od 18.01.2010 r., v. 3 od 27.07.2017 r. (koszt 1.832,70 zł).

<sup>8</sup> W okresie objętym kontrolą wersje: v. 11 od 17.02.2014 r., v. 12 od 27.07.2017 r., v. 13 od 11.02.2020 r.

<sup>9</sup> Wersja v. 3 od 17.02.2014 r.

<sup>10</sup> W okresie objętym kontrolą wersje: v. 8 od dnia 24.12.2013 r., v. 9 od dnia 6.08.2020 r.

<sup>11</sup> Ponadto Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu korzysta z programów:

- UW (ZARZĄD) – obliczanie i ewidencja opłat za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd na gruntach Skarbu Państwa, powiązany z bazami ewidencji gruntów i budynków (programy EWMAPA i EWOPIS),
- MIENIE – ewidencja mienia powiatu lub Skarbu Państwa, działa w oparciu o bazę ewidencji gruntów i budynków,
- REJAKT – obsługa kancelaryjna urzędu (v. 2 od 16.11.2016 r.);
- STRATEG\_SEC Menager użytkowników (z 16.04.2010 r.) – do zarządzania kontami użytkowników, współpracuje m.in. z programami: EWOPIS, OŚRODEK.

<sup>12</sup> Utrzymanie systemu informatycznego w kontrolowanym okresie w związku ze zmianą wersji oprogramowania: 2017 r. – 4.874,20 zł, w 2018 r. – 4.797 zł, w 2019 r. – 0, w 2020 r. – 8.494,70 zł.

<sup>13</sup> <https://geobid.pl/produkty/dla-sluzby-oraz-wykonawstwa-geodezyjnego-i-kartograficznego/ewidencja-gruntow-i-budynkow> [dostęp: 22.06.2021 r.]

<sup>14</sup> W module można prowadzić rejestry gruntów, budynków i lokali oraz kartoteki budynków i lokali, zawierające wszystkie informacje o podmiotach i przedmiotach ewidencyjnych, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia EGiB. Poza tym w bazie można rejestrować dane dotyczące rezerwacji numerów działek i budynków.

i budynków<sup>15</sup>, dalej *rozporządzenie EGiB*); program EWOPIS również w formatach: swde i txt, EWMAPA w formatach: txt, dxf, swde, evr, shp. W programach można: wyszukiwać dane ewidencyjne oraz je filtrować według kilku atrybutów, sporządzać wydruki, których kształt i format mogą być modyfikowane przez użytkownika, po wykonaniu zmiany właściciela nieruchomości w EWOPISIE, operator może zarejestrować transakcję obrotu w rejestrze cen (REJCEN), gdzie przenoszone są dane dotyczące m.in.: aktu notarialnego, przedmiotów transakcji takich jak identyfikatory działek, budynków, lokali, ich powierzchnie, adresy, formy własności/władania itd. Program umożliwia wydruk wybranych pozycji z rejestru, wydruk danych dla rzeczoznawców oraz sporządzenie sprawozdania o dokonanych transakcjach dla Głównego Urzędu Statystycznego w formatach swde oraz GML. W wypadku modernizacji EGiB moduł umożliwia przekazanie wykonawcy prac geodezyjnych bazy danych, a następnie po wykonaniu pracy, zczytanie nowego stanu w trybie zmiany geodezyjnej (zachowanie w archiwum stanu poprzedniego) i wydruk wprowadzonych zmian. Jednocześnie wykonawca prac posiada możliwość importu nowych danych z wcześniej przygotowanych plików tekstowych, co skraca czas zablokowania wprowadzania zmian w starostwie na modernizowanym obszarze. Starostwo wykorzystuje program SKANY2FB służący do m.in. zasilania skanami bez ograniczeń czasowych i ilościowych własnej bazy systemu OŚRODEK, w tym także skanami utworzonymi na potrzeby Starostwa przez osoby niebędące pracownikami Starostwa<sup>16</sup>.

(akta kontroli str. 104, 154-157, 162-164)

#### Udostępnianie interesariuszom danych z EGiB, w szczególności z wykorzystaniem systemu IT

**1.3.** Udostępnianiu PZGiK w sieci internet od 2018 r. służy *Geoportal Powiatu Międzyrzeckiego*, autorstwa GEOBID Sp. z o.o., współpracujący z ww. programami. Udostępnianie odbywa się w trybie publicznym i niepublicznym. W ramach udzielonej licencji wykonawca zobowiązał się m.in. do:

- uruchomienia modułu obsługi jednostek wykonawstwa geodezyjnego i kartograficznego przez stronę www o funkcjonalności: przyjmowania zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych, rejestracji zgłoszeń w systemie OŚRODEK, przeglądania przez jednostkę wykonawstwa geodezyjnego i kartograficznego zgłoszonych prac wraz z ich statusami, pobierania danych z zasobu geodezyjnego i kartograficznego po zarejestrowaniu zgłoszenia i wygenerowaniu wytycznych, wysyłania danych przez wykonawcę (wyników prac geodezyjnych, potwierdzenia opłat);
- uruchomienia modułu płatności elektronicznych;
- rocznej bezpłatnej zdalnej aktualizacji zainstalowanego oprogramowania<sup>17</sup>.

Starostwo umożliwia poprzez ww. serwis, w trybie niepublicznym, nieodpłatnie, w oparciu o umowy zawarte z:

- wykonawcami prac geodezyjnych i kartograficznych - elektroniczny dostęp do materiałów PZGiK oraz zgłaszanie drogą elektroniczną prac geodezyjnych i kartograficznych, polegający na udostępnieniu następujących funkcjonalności:
  - 1) przeglądania baz danych PZGiK, w celu przygotowania zgłoszenia prac geodezyjnych i kartograficznych;
  - 2) przekazywania zgłoszenia prac geodezyjnych i kartograficznych;

<sup>15</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 393, uchylony z dniem 31.07.2021 r.

<sup>16</sup> Licencja bezterminowa od dnia 14.09.2020 r., koszt 6.150 zł brutto, obejmująca bezpłatne uaktualnienia przez rok od nabycia licencji. Zasilanie bazy danych może odbyć się wyłącznie przez udostępnienie katalogu wykorzystywanego przez zainstalowany program, udostępnianie programu podmiotom obcym jest zabronione.

<sup>17</sup> Umowa nr GN.6640.1.2018 z dnia 1.03.2018 r. (koszt 25.584 zł), funkcjonuje na podstawie licencji udzielonej 17.05.2018 r. Dodatkowo: na podstawie zlecenia nr 6.GN.2019 z dnia 22.07.2019 r. zakupiono roczną usługę opieki serwisowej (2.460 zł), na podstawie zlecenia nr 7.GN.2019 z dnia 25.07.2019 r. zakupiono certyfikat SSL na dwa lata (725,70 zł), na podstawie zlecenia nr 10.GN.2019 z dnia 15.10.2019 r. zakupiono moduł automatycznego eksportu danych wektorowych (4.797 zł).

- 3) przeglądania zgłoszonych prac wraz z ich statusami;
- 4) pobierania danych z zasobu geodezyjnego i kartograficznego po zarejestrowaniu zgłoszenia i wygenerowaniu wytycznych;
- 5) dokonywania płatności elektronicznych za udostępniane materiały.

W umowach zamieszczono zastrzeżenie co do jakości materiałów:

- w sytuacji, w której dostępne materiały będą niekompletne do wykonania pracy geodezyjnej, koniecznym jest przybycie zgłaszającego do PODGiK, celem pozyskania niezbędnych materiałów;
- udostępniający nie gwarantuje kompletności prezentowanych poprzez serwis materiałów do wykonania pracy geodezyjnej, w przypadku gdy materiały będą nieaktualne, niekompletne, rozmiar i forma nie pozwolą na ich przesłanie drogą elektroniczną niezbędny będzie kontakt z PODGiK; dane zawarte w *Geoportalu* mają charakter poglądowy i nie mogą stanowić podstawy do podejmowania czynności administracyjnych i urzędowych<sup>18</sup>.
- innymi podmiotami (m.in. gminami) - elektroniczny dostęp do materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego polegający na udostępnieniu usług przeglądania baz danych PZGiK, wyłącznie do zadań własnych wykonywanych przez jednostkę, bez możliwości rozpowszechniania i udostępniania pozyskanych informacji oraz cesji przedmiotu umowy na osoby trzecie.

W okresie objętym kontrolą zawarto 74 umowy z wykonawcami prac i 13 umów z innymi podmiotami<sup>19</sup>. Z kontroli Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Gorzowie Wlkp. działającego z upoważnienia Wojewody Lubuskiego<sup>20</sup> (dalej *LWINGiK*) wynika, że w maju 2019 r. system nie był wykorzystywany w zakresie uzgodnień listy materiałów zasobu, o którym mowa w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>21</sup>, (dalej *Pgik*)<sup>22</sup>, i nadal nie jest wykorzystywany - w związku z niepełną cyfryzacją materiałów archiwalnych (opis cyfryzacji w podobszarze 2.1, pkt 2 wystąpienia).

(akta kontroli str. 166-176, 196-197, 224-228, 240-254)

Zgodnie z art. 24 ust. 3 pkt 5 *Pgik* starosta ma obowiązek udostępnić informacje zawarte w operacie ewidencyjnym<sup>23</sup> w formie usług, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej<sup>24</sup> (tj. wyszukiwania, przeglądania, pobierania, przekształcania, umożliwiające uruchamianie usług danych przestrzennych).

Z kontroli *LWINGiK* wynikało, że w maju 2019 r. i w marcu 2020 r. wymogi dotyczące usług przeglądania dla danych EGiB przy pomocy *Geoportalu Powiatu Międzyrzeckiego*, w tzw. trybie publicznym, w zakresie:

- zapewnienia powszechnej dostępności za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 9 ust. 2 ustawy) - zostały spełnione;
- umożliwienia co najmniej: wyświetlania, nawigowania, powiększania i pomniejszania, przesuwania lub nakładania na siebie zobrazowanych zbiorów oraz wyświetlanie objaśnień symboli kartograficznych i zawartości metadanych

<sup>18</sup> W umowach stosowanych od 2.07.2021 r.

<sup>19</sup> Umowy zawarte z gminami, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa, Polską Spółką Gazownictwa Sp. z o.o., Zarządem Dróg Powiatowych w Międzyrzeczu, Powiatowym Inspektoratem Nadzoru Budowlanego w Międzyrzeczu.

<sup>20</sup> Stosownie do art. 6a ust. 3 *Pgik* zadania organów określonych w ust. 1 pkt 2 wykonywane są jako zadania z zakresu administracji rządowej.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.

<sup>22</sup> Zgodnie z tym przepisem organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, który otrzymał zgłoszenie prac, udostępnia kopie zbiorów danych lub innych materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, dotyczących danego zgłoszenia prac niezwłocznie, nie później niż w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania opłaty, o której mowa w art. 40a ust. 1.

<sup>23</sup> Operat ewidencyjny, który składa się z (art. 24 ust. 1 *Pgik*):

1) bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2 [tj. ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości)], prowadzonej za pomocą systemu teleinformatycznego

2) zbioru dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 214.

(art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy) – zostały spełnione, za wyjątkiem: wyświetlenia objaśnień symboli kartograficznych stosowanych w ramach prezentacji danych graficznych i opisowych EGiB, a także wyświetlenia zawartości metadanych; od 2020 r. – jak stwierdził LWINGiK - nadal brak wyświetlenia objaśnień symboli kartograficznych, w zakresie metadanych usługa jest realizowana;

- objęcia powszechnie dostępnych informacji zawartych w operacie ewidencyjnym, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 5 PgiK – zostały spełnione za wyjątkiem informacji opisowych w zakresie podstawowych atrybutów budynków (status, klasa wg PKOB, powierzchnia zabudowy), od 2020 r. możliwe jest już przeglądanie informacji o działkach ewidencyjnych, za wyjątkiem danych osobowych.

W zakresie udostępniania materiałów PZGiK dla obywateli (§ 7 ust. 2 pkt 7 i § 19 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>25</sup>, dalej *rozporządzenie o prowadzeniu zasobu*):

- system PZGiK, w tym EGiB, w ramach wsparcia tych procesów nie obejmował możliwości udostępniania materiałów za pomocą usług sieciowych<sup>26</sup>; było to możliwe tylko w zakresie rejestracji wniosków o udostępnienie materiałów składanych na zasadach ogólnych i przekazywania materiałów PZGiK na wskazany we wniosku adres poczty elektronicznej lub adres serwera FTP;
- *Geoportal* wykorzystywany w ramach systemu PZGiK nie umożliwiał korzystania z następujących usług infrastruktury informacji przestrzennej<sup>27</sup>, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, tj. m.in.:
  - do marca 2020 r. wyszukiwania, umożliwiającego wyszukiwanie zbiorów oraz usług danych przestrzennych na podstawie zawartości odpowiadających im metadanych oraz umożliwiającego wyświetlanie zawartości metadanych;
  - pobierania, umożliwiającego: pobieranie kopii zbiorów lub ich części oraz, gdy jest to wykonalne, bezpośredni dostęp do tych zbiorów,
  - przekształcania, umożliwiającego przekształcenie zbiorów w celu osiągnięcia interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych,
  - umożliwiający uruchamianie usług danych przestrzennych,

co zostało stwierdzone w maju 2019 r. i w marcu 2020 r. (kontrola LWINGiK).

Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>28</sup> (dalej *nowe rozporządzenie o prowadzeniu zasobu*, które weszło w życie 31.05.2021 r.), organ prowadzący zasób udostępnia kopie materiałów zasobu w postaci elektronicznej, w szczególności z wykorzystaniem usług sieciowych tego organu lub jego portalu internetowego.

W toku kontroli NIK zweryfikowano zakres ww. usług i stwierdzono, że *Geoportal* umożliwia, po założeniu konta, udostępnianie materiałów/dokumentów PZGiK, w szczególności mapy ewidencyjnej w postaci elektronicznej (wektorowej - plik dxf albo rastrowej - GeoTIFF bądź pdf z opisem i skalą), a dla osób z pełną autoryzacją wypis lub wyrys (możliwość dostarczenia w formie elektronicznej, z podpisem elektronicznym), zbior danych EGiB (zbiór pełny albo wybrane obiekty), rejestry na podstawie bazy danych EGiB. Za pośrednictwem programu można dokonać kalkulacji cenowej, wygenerować dokument obliczenia opłaty (DOO), dokonać wpłat

<sup>25</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1183, uchylone z dniem 31.05.2021 r.

<sup>26</sup> Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia system teleinformatyczny, o którym mowa w ust. 1, zwany dalej "systemem PZGiK", zapewnia co najmniej: wsparcie procesów udostępniania materiałów zasobu, w tym drogą elektroniczną, a w szczególności za pomocą usług sieciowych.

<sup>27</sup> Nie spełniał on części wymogów wynikających z § 19 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia, zgodnie z którym portal internetowy organu prowadzącego zasób, za pomocą którego odbywa się udostępnianie materiałów zasobu w postaci dokumentów powinien zapewniać m.in. możliwość udostępniania i korzystania z usług infrastruktury informacji przestrzennej, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 820.



lub przesłać potwierdzenie zapłaty. Obecnie system może być wykorzystywany przez wykonawców opracowań geodezyjnych, w tym modernizacji EGiB.

Opis nieprawidłowości w zakresie udostępniania danych z PZGiK, w tym EGiB, ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt. 1.

(akta kontroli str. 177-223, 225-226, 229-230, 354-376)

P.o. Geodety Powiatowego, odnosząc się do potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej i informatycznej wskazał: *powiat w ostatnim czasie dzięki projektowi ZPL pozyskał odpowiednie narzędzia do realizacji zadań z zakresu EGiB. W najbliższym czasie ważnym dla prawidłowego funkcjonowania będzie wzmocnienie łącza internetowego. Dodatkowym elementem byłyby przenośne komputery, które w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, w jakiej ostatnio się znaleźliśmy, pozwalałyby przy odpowiednich regulacjach prawnych prowadzić prace zdalną.*

(akta kontroli str. 230-231)

### Organizacja służby geodezyjnej i kartograficznej w powiecie

**2.1.** Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym*<sup>29</sup> w skład Starostwa Powiatowego wchodzi Wydział GN (§ 3 pkt 10 regulaminu), a jego kierownikiem jest geodeta powiatowy (§ 4 ust. 2). PODGiK nie został wymieniony w regulaminie organizacyjnym jako jedna z komórek organizacyjnych (§3 pkt 10). Ze schematu organizacyjnego zawartego w załączniku do ww. wynikało, że w strukturze Starostwa wyodrębniono podległy wicestarście Wydział GN (8 etatów) oraz PODGiK (6 etatów). Powodowało to podległość geodety powiatowego wobec wicestarosty, niezgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b Pgik. Zgodnie z tym przepisem Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią m.in. organy administracji geodezyjnej i kartograficznej w tym: starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Od 30.10.2019 r. do schematu organizacyjnego wprowadzono geodetę powiatowego, który - obok wicestarosty, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu - bezpośrednio podlega staroście, a w konsekwencji podległość Wydziału GN (i PODGiK) obecnie ma charakter dwutorowy: podlega on zarówno wicestaroście, jak i geodecie powiatowemu, który z kolei podlega staroście. Powyższa zmiana była wynikiem realizacji zaleceń pokontrolnych po kontroli LWINGiK.

Zgodnie z *Regulaminem wewnętrznym Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami*<sup>30</sup> w Wydziale GN tworzy się osiem stanowisk pracy, a w PODGiK – siedem<sup>31</sup>. Do 13.06.2021 r. regulacje tego regulaminu w zakresie liczby etatów w PODGiK były niezgodne z *Regulaminem organizacyjnym* (sześć etatów). W toku kontroli NIK dokonano stosownych zmian. Obowiązujące zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników oraz udzielone im upoważnienia nie odwołują się do stanowisk wymienionych w *Regulaminie wewnętrznym* lub zawierają inne określenie stanowisk. Opis nieprawidłowości ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2.

(akta kontroli str. 3-43, 231)

<sup>29</sup> Uchwała nr 30.2019 Zarządu Powiatu w Międzyrzeczu z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Międzyrzeczu, która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2019 r., zmieniona uchwałą nr 121.2019 z dnia 30 października 2019 r., uchwałą nr 9.2020 z dnia 29 stycznia 2020 r., uchwałą nr 112.2020 z dnia 6 października 2020 r., uchwałą nr 19.2021 z dnia 9 marca 2021 r.

<sup>30</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 15/08 Starosty Międzyrzeczekiego z dnia 21 marca 2008 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, zmieniony zarządzeniami: nr 41.2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r., nr 45.2016 z dnia 21 grudnia 2016 r., nr 25.2017 z dnia 17 sierpnia 2017 r., nr 2.2018 z dnia 12 stycznia 2018 r., nr 36.2018 z dnia 21 września 2018 r. (zmiany dotyczyły zakresu zadań Wydziału GN).

<sup>31</sup> GN: Naczelnik Wydziału - Geodeta Powiatowy, czteroosobowe stanowisko ds. katastru nieruchomości; dwuosobowe stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami nierolnymi, stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami rolnymi, a w PODGiK: Kierownik Ośrodka, dwuosobowe stanowisko ds. przyjmowania i wydawania dokumentacji; stanowisko ds. przetwarzania danych, stanowisko ds. bazy danych, stanowisko ds. wydawania danych, stanowisko ds. geodezji i obsługi zespołu uzgadniania dokumentacji.

Do wykonywania zadań administracji geodezyjnej i kartograficznej (EGiB i PODGiK) przewidziano 11 stanowisk<sup>32</sup>, w tym dwa (geodety powiatowego oraz kierownika PODGiK), do pełnienia których wymagane jest posiadanie uprawnień zawodowych. W okresie objętym kontrolą zadania te wykonywało od 8 do 11 osób<sup>33</sup>, w tym w PODGiK - od 4 do 6 osób. W tym czasie zauważalna była znaczna rotacja – z pracy odeszło sześciu pracowników, głównie na emeryturę (czterech), a od 1.08.2020 r. pozostaje nieobsadzone stanowisko kierownika PODGiK.

Również istotnie zmniejszyła się liczba osób posiadających wykształcenie geodezyjne lub uprawnienia zawodowe. O ile według stanu na dzień 1.01.2017 r. takie uprawnienia miała większość zatrudnionych (sześć osób, w tym pięć miało uprawnienia geodezyjne, a jedna - rzeczoznawcy majątkowego), o tyle na dzień 30.06.2021 r. - tylko jedna osoba. Wykształcenie geodezyjne (średnie lub wyższe) posiadało odpowiednio: osiem osób, obecnie - cztery osoby. Natomiast ani wykształcenia geodezyjnego, ani uprawnień zawodowych na dzień 1.01.2017 r. nie posiadały tylko dwie osoby wykonujące zadania administracji geodezyjnej i kartograficznej, a na dzień 30.06.2021 r. – sześć osób wykonujących takie zadania. Osoby zatrudnione na stanowiskach geodety powiatowego (do dnia 20.07.2020 r.) oraz kierownika PODGiK (do dnia 22.01.2020 r.) posiadały wymagane przepisami prawa powszechnie obowiązującego, uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii. Natomiast po tych datach osoba pełniąca obowiązki geodety powiatowego albo kierownika PODGiK nie spełniała wymogów posiadania uprawnień zawodowych do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii w zakresach, o których mowa w art. 43 pkt 1 i 2 Pgik. Opis nieprawidłowości ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 3.

(akta kontroli str. 50-103, 431-444)

Pomimo utrzymywania zatrudnienia na porównywalnym poziomie w okresie objętym kontrolą zauważalne były negatywne zjawiska, takie jak: istotna rotacja kadr, zastępowanie dotychczasowych pracowników osobami nieposiadającymi ani wykształcenia w dziedzinie geodezji i kartografii, ani uprawnień zawodowych, co może wpływać na stopień i jakość realizowanych zadań z zakresu administracji geodezyjnej i kartograficznej. Z wyjaśnień Starosty Międzyrzeckiego wynika, że *w ciągu ostatnich pięciu lat rotacja pracowników w Wydziale GN była najlichnieszczą spośród wszystkich wydziałów urzędu. Głównym powodem dobrowolnej fluktuacji kadr był fakt, że większość zatrudnionych w wydziale pracowników [...] osiągnęła uprawnienia emerytalne i odeszła na emeryturę. Były to osoby posiadające wykształcenie geodezyjne, a niektóre z nich posiadały uprawnienia zawodowe geodezyjne. Oprócz ww. osób jeden z urzędników zwolnił się (po krótkim okresie zatrudnienia), aby podjąć pracę w przedsiębiorstwie geodezyjnym, a inna urzędniczka zwolniła się, aby prowadzić własną działalność gospodarczą w zakresie szacowania nieruchomości. Jest oczywiste, że urząd jako pracodawca nie jest konkurencyjny płacowo w porównaniu z rynkiem pracy usług geodezyjnych, czy usług biur nieruchomości. [...] W kontrolowanym okresie czasu ogłoszono 10 naborów na stanowiska od referenta do podinspektora w wydziale. Na 3 z w/w konkursów nikt nie aplikował z powodu wymogu posiadania wykształcenia geodezyjnego. W ogłoszonych konkursach do wydziału, gdzie wymagane było wykształcenie geodezyjne udało się pozyskać dwie osoby spełniające te wymagania (z których to osób jedna już zwolniła się) [...] Ogłoszenia o naborach publikowane*

<sup>32</sup> Obecnie w Wydziale GN zadania te wykonują: Naczelnik Wydziału - Geodeta Powiatowy, czterosobowe stanowisko ds. katastru nieruchomości, w ramach PODGiK: Kierownik Ośrodka, dwuosobowe stanowisko ds. przyjmowania i wydawania dokumentacji; stanowisko ds. przetwarzania danych, stanowisko ds. bazy danych, stanowisko ds. udostępniania materiałów zasobu i koordynowania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu. Ponadto w Wydziale utworzono dwuosobowe stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami nierolnymi oraz stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami rolnymi.

<sup>33</sup> 10 osób (w tym PODGiK – 6) według stanu na dzień 1.01.2017 r., 11 osób (PODGiK – 6) - 31.12.2017 r., 11 osób (PODGiK – 6) - 31.12.2018 r., 11 osób (PODGiK – 6) - 31.12.2019 r., 8 osób (PODGiK – 4) - 31.12.2020 r., 10 osób (PODGiK – 5) - 30.06.2021 r.

były w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu, w Powiatowym Urzędzie Pracy, na tablicy ogłoszeń urzędu oraz zamieszczane były na popularnym portalu społecznościowym. Porównując ilość wejść na stronę BIP urzędu osób zainteresowanych, ogłoszenie o naborze do wydziału geodezji w 2017 r. otworzono 2124 razy, natomiast na podobne w treści ogłoszenie o konkursie w 2021 r. zarejestrowano już tylko 794 wejścia.

(akta kontroli str. 50-103, 380-430)

### Informowanie o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej w powiecie

**2.2.** O sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej geodeta powiatowy informował Głównego Geodetę Kraju, LWINGiK, Wojewodę Lubuskiego przekazując:

- formularze statystyczne dotyczące prac geodezyjnych i kartograficznych<sup>34</sup>, tj. sprawozdania o: mapie zasadniczej, GESUT, katastrze nieruchomości i jego modernizacji, szczegółowej osnowie geodezyjnej, bazie danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000;
- informację o dotacjach udzielonych z budżetu państwa, w tym w rozdz. 71012 - *zadania z zakresu geodezji i kartografii*, w których ujmowano kwoty dotacji otrzymanych, wykorzystanych z nazwą zadania, informację o zawartych umowach na realizację opracowań oraz o wykonanych pracach geodezyjnych).

W ww. sprawozdaniach nie zgłaszano problemów związanych z funkcjonowaniem służby geodezyjnej i kartograficznej. Z formularzy statystycznych wynikało natomiast ograniczone zaawansowanie procesu cyfryzacji i modernizacji EGiB..

Z informacji o dotacjach udzielonych z budżetu państwa oraz ze sprawozdań budżetowych Rb-28S i Rb-50<sup>35</sup> wynika, że zadania realizowane przez Powiat zostały dofinansowane z budżetu państwa w wysokości od 28,1% do 47,3% wydatków wykonanych w rozdziale 71012 - *zadania z zakresu geodezji i kartografii*.

(akta kontroli str. 105-153, 235-239, 235-239, 255-279, 349-353, 1157-1235)

### Sposób realizacji prac dotyczących modernizacji i cyfryzacji EGiB

**3.1.** Prace w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB były realizowane przez podmioty trzecie, tj. w ramach utworzonego związku z innymi powiatami w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych oraz przez wykonawców zewnętrznych (opis poniżej w podobszarze 1.2. pkt 3).

Powiat międzyrzecki od 2014 r. jest członkiem ZPL<sup>36</sup>, do którego zadań należy:

- 1) kompleksowa modernizacja danych ewidencji gruntów i budynków oraz opracowanie baz danych numerycznej mapy ewidencyjnej w celu wymiany tych danych pomiędzy EGiB, a innymi rejestrami publicznymi za pośrednictwem teleinformatycznego zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach;
- 2) utworzenie lub przekształcenie dotychczasowej mapy zasadniczej do baz danych numerycznej obiektowej mapy zasadniczej;
- 3) cyfryzacja zbiorów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz udostępnianie ich poprzez portal internetowy uprawnionym podmiotom oraz

<sup>34</sup> Formularze GUGiK 1.00- 5.00 - W odpowiedzi na pismo LWIGiK z dnia 6.02.2017 r., w którym ww. powołał się na pismo Głównego Geodety Kraju z dnia 31.01.2017 r. (znak: GI-MZUT.035.1.2017) z prośbą o wypełnienie formularzy sprawozdawczych na poziomie powiatu oraz województwa, w związku z umieszczeniem prac geodezyjnych i kartograficznych w *Programie badań statystyki publicznej*, celem przekazania ich Głównemu Geodecie Kraju.

<sup>35</sup> Sprawozdanie o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

<sup>36</sup> Uchwały Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie: utworzenia Związku Powiatów Lubuskich (nr XLV.270.14), przyjęcia statutu Związku Powiatów Lubuskich (nr XLV.271.14), zasad reprezentacji Powiatu Międzyrzeckiego w Związku Powiatów Lubuskich (nr XLV.272.14). Uchwały w ww. sprawach zostały podjęte w 2013 r., jednak z uwagi na postępowanie nadzorcze Wojewody zostały one częściowo uchylone - [https://bip.powiat-miedzyrzecki.pl/77/195/Protokol\\_z\\_XXXVIII\\_sesji\\_Rady\\_Powiatu\\_Miedzyrzeckiego\\_z\\_dnia\\_6\\_11\\_2013\\_r/](https://bip.powiat-miedzyrzecki.pl/77/195/Protokol_z_XXXVIII_sesji_Rady_Powiatu_Miedzyrzeckiego_z_dnia_6_11_2013_r/) i [https://bip.powiat-miedzyrzecki.pl/system/obj/956\\_2014.03.28\\_protokol\\_130.pdf](https://bip.powiat-miedzyrzecki.pl/system/obj/956_2014.03.28_protokol_130.pdf); Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2015 r. poz. 289, ze zm.

udostępnianie publiczne ogólnych danych ewidencyjnych poprzez Geoportal;  
4) założenie bazy danych geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu (GESUT),  
w obszarach wskazanych przez Powiaty będące Członkami Związku<sup>37</sup>.  
Według uzasadnienia uchwały Rady Powiatu Międzyrzeckiego nr XLV.270.14 z dnia 8 maja 2014 r.: *zadania z zakresu geodezji wymagają ogromnych środków finansowych, na które powiatów nie stać. Związek mógłby się ubiegać w tym zakresie o środki unijne i te zadania mogłyby być zrealizowane w okresie najbliższej perspektywy finansowej do 2020 r.* Jako reprezentantów Powiatu Międzyrzeckiego w ZPL ustalono osoby pełniące funkcje wicestarosty i dyrektora Biura Starosty.

(akta kontroli str. 280-307)

**3.2.** W okresie objętym kontrolą prace dotyczące modernizacji i cyfryzacji EGiB nie były realizowane w ramach struktur zarządczych administracji powiatowej. W zakresach obowiązków pracowników uwzględniono je jedynie ogólnie, wskazując:

- współdziałanie i współpraca z innymi jednostkami w zakresie spraw geodezyjno-kartograficznych należy do obowiązków geodety powiatowego i naczelnika GN,
- kontrola opracowań przyjmowanych do zasobu należała do obowiązków: kierownika PODGiK do 27.01.2020 r., inspektora ds. prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego do 20.12.2020 r., inspektora ds. prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego od 2.07.1999 r., takie określenie obowiązków zostało zakwestionowane w toku kontroli LWiNGiK;
- współpraca z geodetą powiatowym w zakresie prac związanych z modernizacją EGiB - p.o. kierownika PODGiK od 28.01.2020 r.;
- cyfryzacja i informatyzacja materiałów PZGiK - inspektora w GN od 7.06.2021 r.;
- weryfikacja przekazanych do organu zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych lub kartograficznych, realizowanie prac związanych z cyfryzacją materiałów PZGiK, uczestniczenie w realizacji prac związanych z modernizacją EGiB - podinspektorów w GN od: 21.05.2021 r., 12.05.2021 r., 27.02.2020 r.;
- udział w czynnościach modernizacji i weryfikacji EGiB - podinspektor ds. EGiB.

W związku z niezakończeniem modernizacji EGiB w ramach projektu ZPL nie wykonano jeszcze prac odbiorowych, dotychczas pracownicy udostępniali dane wykonawcy modernizacji, aktualizowali bazę adresów, aby wykonawca modernizacji skutecznie zawiadomił strony, udzielali informacji osobom zainteresowanym stopniem zaawansowania prac; zgodnie z przepisami prawa rolą Starosty w końcowym etapie jest wyłożenie operatu kartograficznego zawierającego wyniki prac modernizacyjnych, a realizacją tych zadań będą zajmować się pracownicy Starostwa. Jak wskazał p.o. Geodety Powiatowego w najbliższym czasie, w miarę posiadanych środków ww. będą zaangażowani w procedury weryfikacji danych EGiB, by w przyszłości być podstawą do podjęcia dalszych prac modernizujących.

W ramach realizowanego ze Związkiem projektu przedstawiciele ZPL założyli, że modernizacja i cyfryzacja EGiB będzie nadzorowana przez ustanowionego doradcę technicznego, a do jego zakresu obowiązków należeć będzie m.in.: kontrolowanie prawidłowej realizacji prac pod względem zgodności z przepisami prawa, umowami o wykonanie prac geodezyjnych oraz dodatkowymi ustaleniami zawartymi w dziennikach robót; nadzorowanie bieżącego prowadzenia dzienników robót dla poszczególnych zadań, w których wykonawcy prac geodezyjnych z zakresu modernizacji geodezyjnych baz danych będą umieszczać wszelkie ustalenia dotyczące prawidłowej realizacji prac podjęte z geodetą powiatowym oraz z doradcą technicznym; kontrolowanie wyników wykonanych prac geodezyjnych oraz dokumentowanie dokonanych kontroli w postaci raportów i protokołów kontroli,

<sup>37</sup> Zastrzeżenie dodane w 2016 r. w ramach zmiany Statutu - obwieszczenie Wojewody Lubuskiego z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie zmiany statutu Związku Powiatów Lubuskich (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2016 r., poz. 472).

w tym: raportów z kontroli postępu prac, podlegających przesłaniu drogą mailową do ZPL i do geodety powiatowego; przeprowadzenie i udokumentowanie kontroli w wytypowanych zakresach obszarowych, podlegających akceptacji przez geodetę powiatowego przed rozpoczęciem kontroli.

(akta kontroli str. 50-103, 658-660, 1155-1156)

4. Na niezmodernizowanie EGIB i nieprzeprowadzenie w pełni cyfryzacji według stanu na dzień 1.01.2017 r. wpływ miały przede wszystkim wysokie koszty realizacji tych prac przy ograniczonych środkach finansowych, jakimi dysponował Powiat Międzyrzecki. Ewentualne niezapewnienie właściwej obsady kadrowej i struktur zarządczych pozwalających na przeprowadzenie ww. procesów, miało drugorzędne znaczenie.

(akta kontroli, str. 227-239, 255-279, 349-353, 378, 447, 521-524, 650-652)

5. Starosta w odniesieniu do wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, którym zlecał wykonanie prac, a także tych wykonawców, z którym zawarto umowy w zakresie elektronicznego dostępu do materiałów PZGiK i zgłaszania drogą elektroniczną ww. prac za pośrednictwem *Geoportalu* (opis powyżej w pkt 1.3) nie wprowadził wymogu uwzględniania w opracowaniach:

- modelu danych określonego w obowiązujących przepisach, tj. w załącznikach do rozporządzenia EGIB: nr 1 *identyfikatory obiektów bazy danych ewidencyjnych* i nr 1a *specyfikacja pojęciowego modelu danych ewidencji gruntów i budynków*<sup>38</sup>,
- w przypadku wersji elektronicznej - przekazywania danych z wykorzystaniem formatu GML, przy czym zgodnie z § 35 ust. 4 i § 42 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>39</sup> dane do aktualizacji baz danych zasobu sporządza się w postaci plików w formacie GML, a dla prac geodezyjnych zgłoszonych od 31.07.2020 r. dopuszcza się zamiast plików w ww. formacie, przekazywanie danych w formacie uzgodnionym między wykonawcą a organem prowadzącym zasób, nie dłużej jednak niż do 31.12.2022 r.; do 22.08.2020 r. obowiązywał § 71 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>40</sup>, zgodnie z którym w skład operatu technicznego wchodzi m.in. pliki danych wygenerowane z roboczej bazy danych, o której mowa w § 63 ust. 1 pkt 2, i zapisane na nośniku informatycznym zgodnie ze schematami GML lub zapisane w innym formacie uzgodnionym między wykonawcą a organem prowadzącym PZGiK.

Spośród przekazanych wyników prac do zasobu wynoszących w kontrolowanym okresie łącznie 5.765<sup>41</sup>, za pośrednictwem *Geoportalu* przekazano 515 (8,9%), tj. w 2020 r. - 120 i w I poł. 2021 - 395. Tylko jedna praca została przekazana z wykorzystaniem pliku GML (opis w podobszarze 2.3. pkt 4). Operat był przekazywany w wersji papierowej lub w formacie pdf z plikami modyfikującymi w formatach: txt (485 i 5.201), emu (26 i 37), dxf (11 i pięć plików). P.o. Geodety Powiatowego w zakresie niewprowadzenia wymogów powołał się na termin z § 42 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. i wyjaśnił, *dostosowanie baz danych do aktualnego modelu pojęciowego danych EGIB wiąże się ze zleceniem dodatkowych prac związanych z konwersją danych do odpowiedniej*

<sup>38</sup> Przepisy obowiązujące od 11.01.2016 r. do 31.07.2021 r.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1429 – weszło w życie dnia 22.08.2020 r.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 263, poz. 1572.

<sup>41</sup> W tym w 2017 r. - 1.155, w 2018 r. - 1.228, w 2019 r. - 1.221, w 2020 r. - 1360, w I poł. 2021 r. - 801.

*struktury lub zakładaniem nowych baz zgodnie z aktualnymi przepisami, przez co niezbędne jest zainwestowanie dodatkowych środków finansowych.*

Ponadto, § 51 ust. 3 rozporządzenia EGiB stanowi, że wymiana danych między bazami danych ewidencji oraz udostępnianie danych z ewidencji innym systemom informatycznym lub teleinformatycznym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej odbywa się w postaci elektronicznej w formacie GML zgodnie ze schematem GML, zawartym w załączniku nr 4a do rozporządzenia. W przypadku danych EGiB w latach 2017-2021 wymiana głównie odbywała się z wykorzystaniem formatu swde. Dane przekazywano następującym instytucjom:

- Główny Urząd Statystyczny przez zasilenie w systemie TransGUS:
  - w związku z przekazywaniem danych dotyczących Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości - dane w formacie swde, przekazywane od 2017 r., zgodnie z harmonogramem (dane kwartalne i roczne);
  - w ramach projektu *Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań w 2021 r.* - dane w formacie swde przekazywane od 2018 r., raz w roku;
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - dane w formacie swde przekazywane za pośrednictwem LWINGiK raz w roku;
- Krajowy Zasób Nieruchomości – dane przekazane w formacie GML, raz w roku;
- gminom - w formacie dxf zgodnie z wnioskiem;
- Wojewodzie Lubuskim – w formacie EWMAPA, jednorazowo na wniosek;
- GUGiK ZSIN:
  - zbiory danych EGiB – dane przekazane w swde jeden raz w celu kontroli jakości danych w skali kraju przed ostatecznym zasileniem Centralnego Repozytorium ZSIN;
  - Państwowy Rejestr Granic – dane przekazane w swde jeden raz.

Ww. zasilenia były skuteczne za wyjątkiem ZSIN (opis w podobszarze 2.3, pkt 4).

Natomiast ZPL zawierając umowy z wykonawcą dotyczące modernizacji EGiB jednostki Międzyrzecz - obszar wiejski zawarł następujące wymogi:

- przedmiot zamówienia zostanie wykonany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, normami technicznymi i warunkami umowy, zakres prac określa opis przedmiotu zamówienia (OPZ);
- zbiory danych cyfrowych dotyczących EGiB niezbędne do wykonania przedmiotu zamówienia, wykonawca pozyska od starosty w postaci plików w formacie GML zapisanych zgodnie z obowiązującymi modelami pojęciowymi lub w innym uzgodnionym ze starostą formacie danych, zapewniającym utworzenie nowych wersji obiektów bazy danych EGiB lub nowych obiektów tych baz z zachowaniem historii zmian dokonanych w modernizowanym lub konwertowanym i aktualizowanym zbiorze danych z zachowaniem identyfikatorów istniejących obiektów w bazie;
- wykonawca wprowadzi do systemu teleinformatycznego starosty pozytywnie zweryfikowane za pomocą walidatora zbiory danych EGiB wyeksportowane z roboczych baz danych wykonawcy, wykorzystując do tego celu format GML lub inny format uzgodniony ze starostą,
- w ramach realizacji przedmiotu zamówienia wykonawca opracuje i prześle Zamawiającemu m.in. zbiory danych opracowane w wyniku modernizacji EGiB, w postaci plików zapisanych formacie GML, zgodnych z obowiązującymi schematami aplikacyjnymi, uwierzytelnione podpisem elektronicznym osoby upoważnionej przez wykonawcę lub w innym formacie uzgodnionym ze starostą.

Wykonawcy otrzymali kopie baz prowadzonych w systemie EWMAPA, zawierające wszystkie informacje, które znajdują się w zasobie. Bazy zostały przekazane przy pomocy środków komunikacji elektronicznej, tj. za pomocą serwera FTP uruchomionego na potrzeby ZPL przez doradcę technicznego. Dodatkowo

ww. otrzymali dostęp do *Geoportalu*, gdzie mogli przeglądać zeskanowane materiały źródłowe. Przed zakończeniem modernizacji sposób zasilenia danych zostanie uzgodniony zgodnie z umową, natomiast w zakresie GESUT, wyniki prac zostały przekazane jako inicjalne bazy danych FDB dla danej jednostki ewidencyjnej.

(akta kontroli str. 169-176, 252-254, 539-607, 649, 787-790, 866-914, 1093-1100, 1104, 1107-1149, 1152)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Procesy udostępniania materiałów i informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym EGiB, w okresie objętym kontrolą nie były w pełni wspierane przez wykorzystywany w Starostwie system IT, w zakresie:

- usług przeglądania dla danych EGiB z objaśnieniami symboli kartograficznych i metadanych (nadal brak wyświetlenia objaśnień symboli kartograficznych);
- uzgodnień listy materiałów zasobu, o którym mowa w art. 12 ust. 3 Pgik,
- usług udostępniania w trybie publicznym, tj.:
  - wyszukiwania - do marca 2020 r., obecnie jest to możliwe;
  - pobierania, przekształcania, uruchamiania usług danych przestrzennych (do lipca 2020 r.),

przy czym zakres wsparcia ulegał w latach 2017-2021 poszerzeniu w związku z uruchomieniem *Geoportalu* w 2018 r. oraz realizacją projektu w ramach ZPL. Zgodnie z art. 24 ust. 3 pkt 5 Pgik starosta ma obowiązek udostępnić informacje zawarte w operacie ewidencyjnym w formie usług, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej.

W zakresie uzgodnień listy materiałów zasobu z wyjaśnień p.o. Geodety Powiatowego wynika, że *system umożliwiał uzgodnienia listy materiałów, jednak PODGIK nie posiadał dokumentów archiwalnych przetworzonych do postaci cyfrowej i platforma była w tym zakresie wykorzystywana tylko do wymiany korespondencji z wykonawcą, w której to informowaliśmy o dostępnych materiałach do danej pracy bez możliwości wglądu online do dokumentów. Taka forma była dostępna w uzgodnieniu z wykonawcą, jednak spora część geodetów z terenu powiatu podchodziła do zmian zachowawczo i chętniej uzgadniała listę materiałów w dotychczasowy sposób, czyli poprzez bezpośrednią wizytę w PODGIK.*

Odnosnie braku wyświetlenia objaśnień symboli kartograficznych - jak wyjaśnił poprzedni Geodeta Powiatowy - było to spowodowane brakiem dostatecznych środków finansowych, które należałoby przeznaczyć na uzupełnienie tej funkcjonalności. W związku z brakiem w dalszym ciągu wyświetlenia objaśnień symboli kartograficznych stosowanych w ramach prezentacji danych obecnie p.o. Geodety Powiatowego wyjaśnił, że *obecnie realizowany jest projekt w ramach ZPL [...] Jednym z zadań jest przygotowanie platform np.: geoportal i dostosowanie ich do prawidłowej wizualizacji danych, dlatego niezasadnym było wydatkowanie środków własnych na uruchomienie funkcjonalności dla objaśnień symboli kartograficznych. Warto zaznaczyć, że informacje o symbolach na mapie są powszechnie dostępnymi informacjami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej.*

W zakresie usług udostępniania materiałów i informacji w trybie publicznym preferowano tradycyjne formy udostępniania, co wynikało z – jak wyjaśnił poprzedni Geodeta Powiatowy – z niskiej jakości materiałów zgromadzonych w zasobie. Odnosnie niespełniania ww. wymogów w kontrolowanym okresie p.o. Geodety Powiatowego wyjaśnił, że w ramach ZPL: *zakończenie wdrażania usług miało nastąpić w 2021 r. Jednak w kwietniu 2020 r., jeszcze jako p.o. kierownik PODGIK, wystąpiłem z prośbą do wykonawcy o przyspieszenie działań w zakresie e-usług ze*

względu na choćby wskazania LWINGiK oraz pandemię. Wykonawca uruchomił w lipcu 2020 r. możliwość udostępniania danych dla obywateli.

(akta kontroli str. 166-230, 240-254)

2. Postanowienia *Regulaminu wewnętrznego* w zakresie etatów PODGiK (siedem stanowisk pracy) były niezgodne z *Regulaminem organizacyjnym* (sześć). Ponadto obowiązujące zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i upoważnienia nie odwołują się do stanowisk wymienionych w regulaminie wewnętrznym lub zawierają inne określenie stanowisk. Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Geodety Powiatowego: *obejmując stanowisko p.o. Naczelnika Wydziału objętem szeroki zakres zadań oraz istniejącą grupę pracowników wraz z zakresami upoważnień i obowiązków. Nadrzędnym dokumentem jest regulamin organizacyjny i tym dokumentem kierowałem się w trakcie realizacji zadań.* Przyczyną nieprawidłowości był brak aktualizacji zakresów obowiązków na bieżąco, znaczna rotacja pracowników oraz brak czasu na doprowadzenie do zgodności wszystkich niespójnych dokumentów, związany z realizacją szeregu zadań oraz praca w trybie rotacyjnym/zdalnym lub w niepełnym składzie osobowym ze względu na epidemię. W trakcie kontroli NIK zaktualizowano regulamin wewnętrzny<sup>42</sup>, doprowadzając do jego zgodności w zakresie liczby stanowisk z regulaminem organizacyjnym. Do końca kontroli nie uporządkowano kwestii określenia stanowisk, p.o. Geodety Powiatowego i Naczelnika GN zobowiązał się usunąć ww. niezgodności.

(akta kontroli str. 3-43, 231)

3. Osoba pełniąca obowiązki: geodety powiatowego (od 1.08.2020 r.) i kierownika PODGiK (od 27.01.2020 r. do 31.07.2020 r.) nie spełniała wymogów posiadania uprawnień zawodowych do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii w zakresach, których mowa w art. 43 pkt 1 i 2 Pgik, tj. 1) geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne; 2) rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych, wynikających z przepisów prawa, co stanowiło naruszenie § 4 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni<sup>43</sup> oraz załącznika nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>44</sup>. Starosta Międzyrzecki wyjaśnił, że przy zatrudnieniu ww. kierował się dobrem zakładu, w celu zapewnienia prawidłowej pracy Wydziału GN, mając na uwadze przebieg dotychczasowej kariery zawodowej oraz posiadając rozeznanie na geodezyjnym rynku pracy: *na wakant geodety powiatowego i naczelnika wydziału ogłaszano trzykrotnie konkursy, wszystkie nie zostały rozstrzygnięte z powodu braku ofert. [...] Wśród wymagań konkursowych było m. in.: posiadanie wykształcenia geodezyjnego wraz z stosownymi uprawnieniami zawodowymi. Z powyższego braku aplikacji osób spełniających wymagania konkursowe zatrudniono od dnia 1.08.2020 r., na stanowisku pełniącego obowiązki Naczelnika GN pana [... Ww.] zatrudniony został w Starostwie Powiatowym w dniu 1.01.2013 r. [...]. Okresowe oceny kwalifikacyjne dokonane w czasie zatrudnienia oraz wnioski awansowe i opinia bezpośrednich przełożonych są dowodem wysokich kwalifikacji i umiejętności zawodowych w/w. Z dniem 27.01.2020 r., na wniosek naczelnika wydziału - Geodety powiatowego, powierzone mu zostały obowiązki p.o. kierownika PODGiK. Obowiązki te pełnił z powodzeniem do dnia 31.07.2020 r. [...] ubiega się o zdobycie uprawnień zawodowych geodezyjnych. Ze względu na pandemię*

<sup>42</sup> Zarządzeniem nr 22.2021 Starosty Międzyrzeckiego z dnia 14 czerwca 2021 zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu wewnętrznego Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 249 poz. 2498.

<sup>44</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 936 ze zm.



przeprowadzanie egzaminów zawodowych na uprawnienia w geodezji jest utrudnione. W 2020 r. Główny Geodeta Kraju zorganizował tylko trzy egzaminy (poprzednie lata minimum 12 w roku), co znacznie opóźniło możliwości uzyskania uprawnień. [...]. Jednocześnie Starosta zobowiązał urzędnika do niezwłocznego zdobycia uprawnień geodezyjnych. Starosta podkreślił, że w trakcie świadczenia pracy pracownik ukończył studia o kierunku geodezyjnym drugiego stopnia i studia podyplomowe w zakresie szacowania wartości nieruchomości.

(akta kontroli str. 50-103, 431-444)

## 1.2 Sposób prowadzenia EGiB przez starostę

### Planowanie modernizacji i cyfryzacji

1. Według stanu na 1 stycznia 2017 r. istniała dokumentacja dotycząca procesu planowania i przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji bazy danych EGiB. Ww. procesy były prowadzone przede wszystkim w ramach członkostwa Powiatu w ZPL, dokumentacja ta była jednak niepełna – dopiero w 2018 r. Starosta przygotował projekt modernizacji EGiB dla dziewięciu z 87 obrębów ewidencyjnych. W 2016 r. ZPL wybrał wykonawcę<sup>45</sup>, który opracował m.in. *Studium Wykonalności Projektu „Informatyzacja i modernizacja danych zasobów geodezyjnych powiatów województwa lubuskiego do świadczenia e-usług”* jako elementu niezbędnego do złożenia wniosku o dofinansowanie projektu, w tym samym roku ZPL złożył wniosek o dofinansowanie ze środków *Regionalnego Programu Operacyjnego – Lubuskie 2020*<sup>46</sup> (dalej *RPO – Lubuskie 2020*). Przedmiotem projektu była modernizacja zasobów, w tym EGiB oraz budowa cyfrowej platformy, standaryzującej zasoby informacyjne o charakterze przestrzennym, w celu ich publikacji oraz świadczenia związanych z nimi e-usług, co miało umożliwić zarządzanie danymi przestrzennymi, ich przetwarzanie i udostępnianie w formie zintegrowanej, społeczeństwu i instytucjom publicznym.

W ramach planowania projektu, według Studium, przeprowadzono m.in. analizę:

- problemów grup docelowych, w tym administracji publicznej, w związku z czym w kwietniu 2016 r. przeprowadzone zostało rozpoznanie ankietowe we wszystkich powiatach związanych z projektem. Zgodnie z wynikami priorytetem dla prawie wszystkich powiatów był EGiB oraz osnowa, aktualizację EGiB zakładały wszystkie powiaty, większość chciałaby także wykonać cyfryzację zasobu (w tym skanowanie dokumentacji). Powiat Międzyrzecki zgłosił przewidywany zakres działań, z przypisaniem kolejności: w 1 kolejności - aktualizacja<sup>47</sup> baz EGiB, w 2 - cyfryzacja zasobu (skanowanie dokumentacji PZGiK), w 3 - bazy GESUT, w 4 kolejności - baza BDOT500;
- celów projektu i ich zgodności z dokumentami planistycznymi - przyjęto, że w wyniku realizacji projektu powstanie infrastruktura informacji przestrzennej umożliwiająca: udostępnianie obywatelom i zainteresowanym podmiotom usług danych przestrzennych na poziomie wymaganym przepisami prawa oraz e-usług innych niż wynikające z ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, podniesienie jakości referencyjnych baz danych do poziomu wymaganego przepisami prawa, integrację i standaryzację zarządzanych przez powiaty baz danych, kompleksowe zarządzanie treścią udostępnianej informacji, a także aktualizację oraz dostosowanie - niezbędnych do działania e-usług - baz danych obejmujących istniejące zasoby (m.in. bazy EGiB);
- wariantów alternatywnych realizacji przedsięwzięcia, ich identyfikacji, analizy popytu, analizy strategicznej i rozwiązań technologicznych dla dwóch wariantów,

<sup>45</sup> <https://zpl.bip.gov.pl/publiccontracts/view/3342> [dostęp 23.07.2021 r.]

<sup>46</sup> Studium Wykonalności Projektu zamieszczone na stronie <https://zpl.bip.gov.pl/studium-wykonalnosci/studium-wykonalnosci.html> (dostęp 28.07.2021 r.)

<sup>47</sup> Pod określeniem „aktualizacja” rozumie się pełne dostosowanie do wymogów, a więc prace aktualizujące i modernizujące.

z których za korzystniejszy uznano realizację projektu przez ZPL w partnerstwie z Województwem Lubuskim oraz Miastem Gorzów Wlkp. (wariant I) w porównaniu do partnerstwa składającego się z 11 powiatów ziemskich oraz Województwa Lubuskiego i Miasta Gorzów Wlkp. (wariant II);

- opis projektu i plan realizacji, w tym m.in. harmonogramy działania i oszacowanie zasobów (ludzkich, technicznych, finansowych ze źródłami ich pozyskiwania) niezbędnych do ich wdrożenia, a także analizę ryzyka projektu.

W zakresie modernizacji baz danych geodezyjnych przyjęto, że w zależności od stopnia aktualności i poprawności danych (na podstawie dokonanego przeglądu) w ramach projektu dokonana zostanie modernizacja i aktualizacja danych celem udostępnienia ich mieszkańcom i podmiotom, tj. m.in.:

- ortofotomapa jakości piksel 10 cm - dla całego obszaru objętego projektem;
- modernizacja bazy EGiB częściowo w każdym powiecie - do podziału ograniczonych środków (22,3 mln zł) przyjęto stawki rynkowe modernizacji jednej działki (320 zł), co oznaczało, że szacowana wielkość modernizowanych baz danych w ramach projektu wynosić będzie 69.558 działek, przy czym udział poszczególnych powiatów ustalono proporcjonalnie do liczby działek w 2015 r. w zasobie 11 powiatów (621.927 szt.); dla łącznej liczby działek w Powiecie Międzyrzeckim (49.459 szt.) modernizacja EGiB mogła dotyczyć 4.650 działek;
- baza GESUT – jej utworzenie przewidziano dla 1-2 miast w każdym powiecie.

W zakresie cyfryzacji zaplanowano:

- utworzenie regionalnego portalu mapowego (platformy regionalnej), agregującego informacje z dziedzinowych systemów powiatowych i budowę infrastruktury informatycznej;
- utworzenie dedykowanych portali mapowych (2D/3D) dla każdego z partnerów projektu jako subportali rozwiązania regionalnego oraz budowę infrastruktury informatycznej u partnerów, w tym dla Powiatu Międzyrzeckiego następującego rodzaju: firewall, switch, serwer z oprogramowaniem systemowym, UPS oraz szafy serwerowej wraz z usługą montażu i konfiguracji, uzupełnienie licencji o moduły WMS, WFS (opis pozyskanej w ramach projektu infrastruktury w podobszarze 1.1. pkt 1);
- integrację danych z zastosowaniem m.in. szyny danych usług przestrzennych – w ww. dokumencie uwzględniono, że prowadzenie PZGiK, w tym EGiB, przez partnerów projektu podlega regulacjom prawnym, w szczególności poprzez ustalenie modelu pojęciowego schematu aplikacyjnego GML oraz katalogu obiektów prowadzonych zbiorów danych;
- wdrożenie e-usług: udostępniania danych z PZGiK w trybie ustaw: Pgik i o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, obsługi jednostek wykonawstwa geodezyjnego (poziom 4<sup>48</sup>) oraz koordynacji usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, obsługi rzeczoznawców majątkowych, udzielania informacji z EGiB dla komorników (poziom 4 lub 5<sup>49</sup>).

Jak wyjaśnił Starosta Międzyrzecki powiat według stanu na 1 stycznia 2017 r. *był w trakcie prac przygotowawczych do opracowania dokumentacji do wyłonienia obszarów, które będą podlegały procesowi modernizacji oraz pozyskiwał informacje o stanie infrastruktury informatycznej niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania administracji geodezyjnej, aby w województwie uzyskać jednolity standard jakości.*

Do dnia 1.01.2017 r. nie przeprowadzono w Powiecie Międzyrzeckim modernizacji EGiB (§ 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia EGiB), ani pełnej cyfryzacji. Przyczyną były

<sup>48</sup> Poziom czwarty (tzw. transakcja) – pełna obsługa procesu, czyli możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną – od uzyskania informacji, poprzez pobranie odpowiednich formularzy, ich odesłanie po wypełnieniu i złożeniu podpisu elektronicznego, aż do uiszczenia wymaganych opłat oraz otrzymania oficjalnego pozwolenia, zaświadczenia lub innego dokumentu, o który dana osoba/ firma występuje.

<sup>49</sup> Stopień piąty (tzw. personalizacja) - zapewnia załatwienie sprawy urzędowej drogą elektroniczną i jednocześnie wprowadza personalizację obsługi.

koszty tego procesu. Z ankiety dotyczącej Powiatu Międzyrzeckiego sporządzonej w 2016 r. na etapie opracowywania Studium wynikało, że szacowany koszt modernizacji baz informacji przestrzennej w Powiecie wyniesie: modernizacja EGiB - 10.200.000 zł, aktualizacja EGiB - 800.000 zł, dostosowanie baz GESUT - 2.000.000 zł, dostosowanie baz BDOT500 - 2.000.000 zł, aktualizacja osnowy szczegółowej III klasy - 200.000 zł, skanowanie zasobów - 3.700.000 zł, razem: 18.200.000 zł. Natomiast zaplanowany w ramach projektu tylko zakres modernizacji EGiB dotyczący 9,4% działek na terenie Powiatu Międzyrzeckiego (koszt 1.487.932,80 zł), pozwalał oszacować koszt modernizacji wszystkich działek na kwotę 15.825.880 zł. Ww. wielkości przekraczały kilkukrotnie roczne wydatki budżetowe Powiatu w rozdz. 71012 - *zadania z zakresu geodezji i kartografii*.

(akta kontroli, str. 280-317, 378, 380, 446, 448-531, 661-671)

2. Poza opisanymi powyżej analizami i planami prowadzonymi w ramach ZPL, Starosta Międzyrzecki nie sporządził planów dotyczących EGiB, na wniosek LWINGiK przeprowadzał analizy zasobów EGiB.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. w Starostwie Powiatowym w Międzyrzeczu prowadzono komputerową bazę EGiB, przy czym:

- część opisowa zawierająca informacje o gruntach, budynkach, nieruchomościach lokalowych obejmowała powierzchnię ewidencyjną - 138.618 ha;
- część kartograficzna, w formie mapy wektorowej, zawierającej informacje o granicach działek, użytków gruntowych i klas gleboznawczych, konturów budynków, obejmowała powierzchnię geodezyjną - 138.761 ha.

Ww. różnica wynosząca 143 ha (obecnie 139 ha), zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Geodety Powiatowego udzielonymi Głównemu Geodecie Kraju w dniu 19.07.2021 r., jest stanem statystycznie dopuszczalnym. *Wynika on zarówno z przepisów geodezyjnych § 27 ust. 3 (wersja aktualna) i § 68 (wersja nieobowiązująca) rozporządzenia w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jak i z tego, że nie wszystkie obręby geodezyjne wchodzące w skład poszczególnych gmin zostały poddane modernizacji EGiB. Część obrębów posiada współrzędne punktów granicznych pozyskane z odpowiednią dokładnością, jednak część jest pozyskanych z procesu digitalizacji analogowych map ewidencyjnych. W części opisowej ewidencji znaczna ilość działek z terenów wiejskich posiada nadal powierzchnię pozyskaną z dokładnością do 1 ara wpisaną tak na podstawie § 11 ust.2 pkt 2 (nieaktualnego już) zarządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z 20 lutego 1969 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.*

Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. powierzchnia gruntów, dla których brak jest danych określających położenie punktów granicznych z minimalną wymaganą dokładnością, o której mowa w § 82 rozporządzenia EGiB<sup>50</sup>, stanowiła 40.111 ha i dotyczyła terenów wiejskich (30% z 133.698 ha); na powierzchnię tę składają się obręby lub wyodrębnione części obrębów ewidencyjnych, w których występują istotne rozbieżności w zakresie przebiegu granic działek ewidencyjnych wynikające z porównania mapy ewidencyjnej z ortofotomapą cyfrową<sup>51</sup>.

Natomiast szacunkowy odsetek punktów granicznych dla których błąd średni położenia względem osnowy geodezyjnej I klasy był wyższy niż 0,30 m dotyczył terenów wiejskich (190.188 punktów) i wynosił 60%, tj.: od 0,31 m do 0,60 m - 20%, od 0,61 m do 1,50 m - 18%, od 1,51 m do 3,00 m - 10%, powyżej 3 m wynosił 12%.

<sup>50</sup> Zgodnie z § 82 ust.1 rozporządzenia EGiB

1) 3,0 m - w przypadku gdy punkty graniczne należą do działek ewidencyjnych obejmujących grunty położone na obszarach wiejskich poza zwartą zabudową;

2) 0,60 m - w przypadku gdy punkty graniczne należą do działek ewidencyjnych położonych na obszarach miast oraz obejmujących grunty zwartej zabudowy na obszarach wiejskich,

<sup>51</sup> Nie bierze się pod uwagę pojedynczych zmian wprowadzanych na podstawie geodezyjnych opracowań jednostkowych.

(akta kontroli, str. 151, 672-673)

W dniu 30.08.2017 r. Geodeta Powiatowy analizował posiadane zasoby informacyjne w ramach ankiety sporządzanej dla LWINGiK dotyczącej dostosowania do przepisów prawa systemów teleinformatycznych wykorzystywanych do prowadzenia baz danych EGiB / GESUT / BDOT500 / mapy zasadniczej oraz danych EGiB, do wymagań ZSIN, w tym funkcjonowania wymiany danych ewidencyjnych za pośrednictwem plików GML, oraz ewentualnych utrudnień związanych z prowadzeniem EGiB. Zgodnie z ankietą:

- około 36.000 działek ewidencyjnych, 77 obrębów wymaga przeprowadzenia procesu modernizacji EGiB w trybie art. 24a ustawy Pgik, w celu doprowadzenia ich do zgodności z obowiązującym modelem pojęciowym określonym w załączniku 1a do rozporządzenia EGIB, wskazując zakres powołano się na modernizację ewidencji w ramach projektu ZPL;
- ok. 13.000 działek ewidencyjnych, 10 obrębów wymaga konwersji (aktualizacji) w celu doprowadzenia ich do zgodności z ww. modelem pojęciowym.

Z powyższego wynika, że według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. baza EGiB założona dla wszystkich obrębów była prowadzona w systemie informatycznym, natomiast nie była kompletna i aktualna. P.o. Geodety Powiatowego wyjaśnił, że *posiadaliśmy założone bazy EGiB w części opisowej i części graficznej dla wszystkich obrębów w powiecie w postaci baz elektronicznych. Proces ten trwał od 2001 do 2009 r. Następnie zawartość baz była uzupełniana w ramach bieżącej aktualizacji EGiB [...]. Tym samym dane, które znajdowały się w bazie traciły aktualność poprzez braki w EGiB informacji wymaganych w nowych przepisach. Kompleksowe uzupełnienie ich jest możliwe tylko w procesie modernizacji lub poprzez fragmentaryczną aktualizację prowadzoną przez geodetów uprawnionych.*

(akta kontroli, str. 674-677, 1094, 1100-1101)

### Działania w zakresie modernizacji i cyfryzacji okresie objętym kontrolą

**3.** Poza bieżącą aktualizacją bazy EGiB (w trybie zgłoszenia zmian danych objętych EGiB, na podstawie dokumentów określających zmiany oraz w związku z pracami w zakresie nieruchomości będących w dyspozycji Starosty) i utrzymaniem systemów informatycznych<sup>52</sup>, w okresie objętym kontrolą (2017-2021) Starosta podejmował działania w celu modernizacji i cyfryzacji EGiB wyłącznie w ramach projektu ZPL.

Realizacja projektu opóźniła się w stosunku do założeń przyjętych w harmonogramie w *Studium wykonalności projektu*. Już na etapie jego ustalania w 2016 r. niemożliwym było dotrzymanie terminu modernizacji wynikającego z obowiązujących przepisów (31.12.2016 r. z § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia EGiB). Ponadto, zgodnie z harmonogramem naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla *RPO Lubuskie 2020* ogłoszenie konkursu było planowane na wrzesień 2016 r. Jednak w 2017 r. w ramach ZPL nie poniesiono żadnych wydatków majątkowych, w związku z przedłużającą się decyzją Zarządu Województwa Lubuskiego dotyczącego wysokości dofinansowania, co skutkowało opóźnieniem w podpisaniu umowy o dofinansowanie projektu. Dopiero w dniu 27 marca 2018 r. ZPL podpisał umowę<sup>53</sup>, zgodnie z którą całkowite wydatki kwalifikowane wyniosły 42.023.529,43 zł, w tym dofinansowanie: 35.720.000 zł oraz wkład własny 6.303.529,43 zł. Projekt miał być realizowany na terenie 11 powiatów ziemskich województwa lubuskiego będących członkami ZPL, w tym międzyrzeckim,

<sup>52</sup> Także inne zadania z zakresu administracji geodezyjnej tj. modernizacja szczegółowej osnowy poziomej oraz wysokościowej, dostosowanie w terminie prowadzonej mapy zasadniczej do obowiązującego układu wysokościowego, przetworzenie materiałów PZGiK z postaci analogowej do cyfrowej.

<sup>53</sup> Umowa nr RPLB.02.01.01-08-0017-00 o dofinansowanie projektu „Informatyzacja i modernizacja danych zasobów geodezyjnych powiatów województwa lubuskiego do świadczenia e-usług” ze środków RPO – Lubuskie 2020, oś priorytetowa 2 – Rozwój cyfrowy, działanie 2.1. Rozwój społeczeństwa informacyjnego.

i z partnerami: Miastem Gorzów Wlkp. i Urzędem Marszałkowskim Województwa Lubuskiego. Założeń harmonogramu w ww. Studium, przewidujących terminy:

- rozpoczęcia rzeczowej realizacji projektu - do 1.07.2018 r.,
- zakończenia rzeczowej realizacji projektu (data podpisania przez beneficjenta ostatniego protokołu odbioru lub równoważnego dokumentu) - 29.11.2020 r.,
- zakończenia finansowej realizacji projektu (data poniesienia ostatniego wydatku) - 28.12.2020 r.,

nie udało się dotrzymać.

W 2019 r. ZPL udzielił zamówienia na wykonanie zdjęć lotniczych i ortofotomapy dla obszaru całego województwa lubuskiego oraz dla Miasta Gorzów Wlkp.<sup>54</sup> i poniósł z tego tytułu wydatki w wysokości 2.662.128,36 zł. Do 30.06.2021 r. ZPL wszczął postępowania dotyczące m.in.<sup>55</sup>:

- modernizacji EGİB (trzy przetargi nieograniczone na 38 części), w tym: dla Powiatu Międzyrzeckiego, jednostki Międzyrzecz - obszar wiejski. Dla tej części ZPL zawarł 19.08.2019 r. umowę z wykonawcami Gispro Sp. z o.o. i Progis Sp. z o.o. (konsorcjum) o wartości brutto 1.190.718,72 zł, z terminem realizacji do 29.11.2020 r., zmienionym w toku realizacji umowy do dnia 31.10.2021 r.<sup>56</sup>;
- pełnienia funkcji doradcy technicznego w zakresie modernizacji geodezyjnych baz danych, który ma świadczyć usługi wsparcia technicznego, nadzoru i kontroli w zakresie zgodności wykonania prac geodezyjnych z przepisami prawa oraz z umowami o wykonanie tych prac, a także pod kątem osiągnięcia założonych wskaźników projektu; zamówienie podzielono na 11 części dla każdego powiatu, w tym część dotyczącą Powiatu Międzyrzeckiego, dla której zawarto 7.01.2020 r. umowę z OPGK Sp. z o.o. (53.259 zł brutto)<sup>57</sup>;
- dostawy cyfrowej platformy, standaryzującej zasoby informacyjne o charakterze przestrzennym w celu ich publikacji, świadczenia e-usług i dostawy infrastruktury sprzętowej oraz udzielił 10.03.2020 r. zamówienia wykonawcy Sputnik Software Sp. z o.o. o wartości brutto 10.868.021,70 zł, z terminem realizacji do dnia 30.09.2021 r.<sup>58</sup>. Z opisu przedmiotu zamówienia wynikało, że w Powiecie Międzyrzeckim wcześniej nie realizowano e-usług: udostępniania danych z PZGiK, koordynacji usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, obsługi rzeczoznawców majątkowych i komorników, a e-usługi jednostek wykonawstwa geodezyjnego wymagały modernizacji lub rozbudowy. W ramach zamówienia wykonawca miał m.in. dostarczyć sprzęt i oprogramowanie oraz go zamontować, zainstalować i skonfigurować, w przypadku Powiatu był to sprzęt, o którym mowa w podobszarze 1.1. pkt 1 i w podobszarze 1.2. pkt 1-2 niniejszego wystąpienia;
- pełnienia funkcji doradcy technicznego w zakresie prawidłowości realizacji ww. umowy (dostawa cyfrowej platformy)<sup>59</sup>;

<sup>54</sup> W dniu 18.04.2019 r., zgodnie z ogłoszeniem o udzieleniu zamówienia całkowita wartość zamówienia bez VAT 2.511.077,23 zł, brutto 2.662.128,36 zł, w tym: część nr 1 – 2.391.528,36 zł i część nr 2 – 270.600 zł, <https://zpl.bip.gov.pl/publiccontracts/view/16807> (dostęp 23.07.2021 r.).

<sup>55</sup> Także utworzenie bazy GESUT:

- w 2020 r. zamówienie podzielone na 15 części, w tym dla Powiatu Międzyrzeckiego, jednostek: Skwierzyna miasto i Trzciel miasto, w zakresie których odpowiednio: udzielono zamówienia w dniu 10.02.2020 r. wykonawcy OPGK Rzeszów S.A. o wartości brutto 333.612,90 zł, a w dniu 21.02.2020 r. wykonawcy Geo-Sys Łukasz Czeczotka o wartości 13.407 zł; ww. umowy zostały zrealizowane 21.12.2020 r. (Skwierzyna) i 30.06.2021 r. (Trzciel);
- w 2021 r. zamówienie podzielone na 33 części, w tym dla Powiatu Międzyrzeckiego, jednostki Międzyrzecz miasto, w zakresie którego udzielono zamówienia w dniu 13.05.2021 r. wykonawcy ABM Group Sp. z o.o. o wartości 67.750 zł brutto, z terminem realizacji umowy nie później niż do 30.04.2022 r.;

a także pełnienie funkcji doradcy technicznego w zakresie modernizacji geodezyjnych baz danych (części 1-33), w tym dla ww. części dotyczącej Powiatu Międzyrzeckiego o wartości 4.752 zł brutto.

<sup>56</sup> <https://zpl.bip.gov.pl/publiccontracts/view/18188>,

<https://zpl.bip.gov.pl/publiccontracts/view/19999>,

<https://zpl.bip.gov.pl/publiccontracts/view/21272> (dostęp 23.07.2021 r.).

<sup>57</sup> <https://zpl.bip.gov.pl/publiccontracts/view/21257> (dostęp 23.07.2021 r.).

<sup>58</sup> <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:163793-2020:TEXT:PL:HTML>, <https://zpl.bip.gov.pl/publiccontracts/view/22855> (dostęp 24.07.2021 r.).

<sup>59</sup> <https://zpl.bip.gov.pl/publiccontracts/view/23568> (dostęp 24.07.2021 r.).

- pełnienia funkcji doradcy technicznego w zakresie wdrożenia projektu<sup>60</sup>.  
(akta kontroli str. 318-348, 490-491, 532-607, 847-1092)

Jedynymi działaniami dotyczącymi modernizacji EGiB, podjętymi przez Starostę Międzyrzeckiego, były działania służące realizacji opisanego powyżej projektu. W kwietniu 2018 r. Starosta Międzyrzecki, na jego potrzeby, opracował projekt modernizacji EGiB, dla jednostki ewidencyjnej Międzyrzecz - obszar wiejski, dotyczący 9 obrębów: Kalsko, Św. Wojciech, Żółwin, Kursko, Pieski, Kuźnik, Wysoka, Kaława, Szumiąca. Z projektu wynikało, że w modernizowanych obrębach jest 5.042 działek ewidencyjnych oraz 2.708 budynków, dla których:

- dane geometryczne nie spełniały kryteriów dokładności (663 budynki), a dane opisowe były niepełne (2.607 budynków) - do 2014 r.;
- zestaw atrybutów wskazanych w § 63 ust. 1 rozporządzenia EGiB w brzmieniu od 1.01.2014 r. był niepełny (wszystkie 2.708 budynki);
- mapa ewidencyjna miała postać numeryczną, nie dokonano kompleksowego pomiaru, ani działek ewidencyjnych, ani budynków;
- mapa zasadnicza miała postać wektorową, z rozwarstwieniem dla wszystkich elementów mapy zasadniczej, baza obiektów była prowadzona dla budynków, nie prowadzono bazy obiektów dla GESUT i BDOT500.

Modernizacja miała na celu: uzupełnienie bazy danych ewidencyjnych i utworzenie pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia oraz modyfikację istniejących danych ewidencyjnych do ww. wymagań (§ 55 pkt 1-2 rozporządzenia EGiB). Miała ona dotyczyć:

- gruntów - modyfikacja cyfrowych zbiorów danych dotyczących: punktów granicznych, granic obrębów ewidencyjnych oraz granic działek ewidencyjnych – modyfikacja w bazie danych EGiB atrybutu *Geometria*, konturów użytków gruntowych oraz konturów klasyfikacyjnych; obliczenie pól powierzchni: działek ewidencyjnych, klasoużytków w działkach, których pola powierzchni ulegną zmianie lub które obejmują zmienione użytki gruntowe, uzupełnienie bazy danych EGiB dotyczących działek wartościami brakujących atrybutów; weryfikacja danych ewidencyjnych dotyczących praw do gruntów z danymi elektronicznej KW oraz władających gruntami;
- budynków i obiektów trwale związanych z budynkami - uzupełnienie istniejących zbiorów danych dotyczących budynków brakującymi danymi geometrycznymi i atrybutami, utworzenie cyfrowych zbiorów danych dotyczących obiektów trwale związanych z budynkami i budynków – geometrycznych i opisowych;
- nieruchomości lokalowych – utworzenie zgodnych z obowiązującym modelem pojęciowym cyfrowych zbiorów danych dotyczących lokali stanowiących odrębne nieruchomości a także weryfikację danych ewidencyjnych;
- podmiotów (PESEL, REGON).

Modernizacją miał zostać objęty obszar 12.854 ha, co stanowiło 9,3% powierzchni ewidencyjnej całego powiatu (138.622 ha). Projekt modernizacji został uzgodniony z LWINGiK w dniu 27.04.2018 r. Typując obręby do modernizacji kierowano się zasadą, aby były to obręby sąsiadujące ze sobą, a materiały zasobu wskazywały na niską jakość danych o przebiegu granic działek ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 189, 608-622)

Zawarta z wykonawcą prac modernizacyjnych umowa z 19.08.2019 r. uwzględniała obowiązujący model danych EGiB. Starosta Międzyrzecki na podstawie art. 24a ust. 2 i 3 PgiK poinformował o rozpoczęciu prac geodezyjnych na obszarze jednostki ewidencyjnej. Prace te nie zakończyły się w 2020 r. Zgodnie z harmonogramem po zmianach oraz raportami miesięcznymi z postępu prac:

- analizę materiałów PZGiK przeprowadzono terminowo, do dnia 15.05.2020 r.;

<sup>60</sup> <https://zpl.bip.gov.pl/publiccontracts/view/23798> (dostęp 24.07.2021 r.).

- prace geodezyjne mające na celu pozyskanie danych dotyczących granic działek ewidencyjnych, użytków gruntowych, budynków, obiektów trwale związanych z budynkami, oraz czynności związane z pomiarami linii brzegu i opracowaniem projektu operatu opisowo-kartograficznego, które miały pierwotnie zakończyć się do dnia 24.08.2020 r. zostały przesunięte do dnia 23.07.2021 r.;
- rozpoczęcie wyłożenia projektu operatu z 5.10.2020 r. przesunięto na 6.09.2021 r. (do końca kontroli NIK nie wyłożono projektu);
- termin realizacji projektu przesunięto z 29.11.2020 r. na 31.10.2021 r.

Wykonawca raportował: zamawiającemu (ZPL), doradcy technicznemu (OPGK Sp. z o.o.) oraz Starostwu Powiatowemu postęp prac, ich zgodność z harmonogramem oraz zidentyfikowane problemy związane z realizacją umowy, które rzutowały na zmianę terminu zakończenia prac. Wskazywano na następujące okoliczności:

- od kwietnia 2020 r. – COVID-19 i wprowadzenie przez organy władzy publicznej powszechnie obowiązujących ograniczeń i zakazów<sup>61</sup>, co przekładało się na zmniejszenie liczby pracowników biorących udział w projekcie;
- od października 2020 r. do grudnia 2020 r. – weryfikator zwrócił uwagę na procedurę zawiadomienia stron o czynności ustalenia granic wynikającą z ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>62</sup>. Wykonawca, pomimo dołożenia wszelkich starań nie ma możliwości poprawy tej uwagi, w tej sytuacji powinien on wstrzymać prace związane z czynnościami ustalenia granic do czasu akceptacji przez zamawiającego przyjętej przez wykonawcę interpretacji prawnej procedury zawiadamiania stron lub zmiany prawa;
- od grudnia 2020 r. – na terenie realizacji przedmiotu umowy pojawiły się ograniczenia związane z Afrykańskim Pomorem Świń u dzików tzw. ASF<sup>63</sup>, co spowodowało ograniczenia w dostępie do elementów podlegających bezpośredniemu pomiarowi w terenie;
- od maja 2021 r. – w związku ze zleceniem Starostwa Powiatowego przystąpiono do przenieśnięcia punktów na granicach jednostek ewidencyjnych / obrębów.

EGiB wymagała również modernizacji w zakresie określonym powyżej w odniesieniu do pozostałej powierzchni ewidencyjnej Powiatu. Według p.o. Geodety Powiatowego istniały następujące potrzeby (na dzień 30 czerwca 2021 r.): *przeprowadzenie pełnej weryfikacji danych ewidencji gruntów dla pozostałych nie ujętych w realizowanym przez ZPL projekcie i wykonanie procedury modernizacji EGiB dla obszarów wymagających takich działań, z uwzględnieniem aktualizacji użytków oraz wykonaniem procedury ustalenia linii brzegów dla cieków wodnych; przetworzenie do postaci PDF archiwalnych rejestrów EGiB pochodzących z lat 1950-1992; [...]; doprowadzenie baz danych do spójności z pojęciowym modelem danych wymaganych w aktualnych przepisach. W zakresie świadczonej przy pomocy systemu PZGiK usługi przeglądania dla danych EGiB należy wdrożyć usługę w zakresie umożliwienia wyświetlania objaśnień symboli kartograficznych.*

(akta kontroli str. 536-564, 623-624, 627-647, 866-914, 1103)

**4. Starosta nie zarządził ryzykiem w zakresie przeprowadzenia modernizacji, lecz odbywało się to na poziomie ZPL - w 2016 r. związku z realizacją ww. projektu**

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.).

<sup>62</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 695, ze zm.; zgodnie z art. 98 ust. 1 nieodebranych pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, których termin odbioru określony w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru przypadają w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, nie można uznać za doręczone w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz przed upływem 14 dni od dnia zniesienia tych stanów.

<sup>63</sup> Rozporządzenie Wojewody Lubuskiego z dnia 8 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń u dzików na terenie województwa lubuskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2020 r. poz. 2824) określa się obszar skażony afrykańskim pomorem świń u dzików gminy Bledzew i Międzyrzecz w powiecie międzyrzeckim.

przeprowadzono analizę ryzyka w ramach *Studium*, a następnie w toku prac zidentyfikowano problemy. Natomiast Starosta Międzyrzecki podkreślił, że posiada wiedzę o zapotrzebowaniu na prace modernizacyjne oraz skutkach ich braku: *Starosta prowadzi regularne spotkania z pracownikami administracji geodezyjnej w celu pozyskania informacji o stanie zasobu i bieżącej sytuacji. Pracownicy od wielu lat spotykają się dwa razy w roku na kilkudniowych seminariach geodezyjnych współorganizowanych przez LWINGiK, gdzie szczegółowo omawiana jest bieżąca sytuacja w administracji geodezyjnej województwa lubuskiego, z uwzględnieniem analizy problemów administracji w poszczególnych powiatach na bazie wyników kontroli oraz ankiet, które udostępniane są Głównemu Geodecie Kraju.*

(akta kontroli str. 378, 380, 445-446, 529-530, 627-647, 678-780)

5. Starosta opracował jeden projekt modernizacji EGiB dotyczący części jednostki Międzyrzecz - obszar wiejski (§ 57 rozporządzenia EGiB), wykonywany w ramach ZPL (opis powyżej, w pkt 1-3)<sup>64</sup>.

(akta kontroli str. 226, 232)

6. Poza ww., Starosta nie zawierał porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w sprawie powierzenia jednej z nich prowadzenia zadań publicznych, dotyczących m.in. EGiB. W zakresie modernizacji Powiat ponosił koszty w związku z członkostwem w ZPL (składka członkowska) oraz związane z realizacją projektu, tj.:

- w 2017 r. – składkę w wysokości 8.175,58 zł,
- w 2018 r. – składkę w wysokości 15.173,34 zł,
- w 2019 r. – 335.024,68 zł, w tym: wydatki na wkład własny dotyczący projektu 319.917,38 zł (I transza, z 503.863,89 zł, tj. 15% środków przeznaczonych na modernizację i cyfryzację Powiatu Międzyrzeckiego<sup>65</sup>) i składkę w wysokości 15.107,30 zł;
- w 2020 r. – 207.288,77 zł, w tym: wydatki na wkład własny dotyczący projektu 183.946,51 zł (II transza), wydatki na pokrycie wydatków niekwalifikowanych 2.515,90 zł<sup>66</sup> i składkę w wysokości 20.826,36 zł,
- w 2021 r. (I połowa) – składkę w wysokości 10.327,32 zł.

(akta kontroli str. 226, 232, 521-524, 608-656)

#### Aktualizacja danych EGiB

7. Starosta prowadził aktualizację danych EGiB, o której mowa w art. 22 Pgik i § 45-47 rozporządzenia EGiB, jednak nie na bieżąco. Spośród 12,3 tys. aktualizacji operatu ewidencyjnego w okresie objętym kontrolą ponad połowa (53,6%) zostało dokonanych niezwłocznie, bez przekraczania terminu 30 dni od otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów. Natomiast pozostałe 46,4% zostało wprowadzonych po terminie wynikającym z obowiązujących przepisów. Aktualizowane dane EGiB nie były przesłane do centralnego repozytorium ZSIN, pomimo że trzem pracownikom Starostwa Powiatowego Główny Geodeta Kraju

<sup>64</sup> Liczba powstałych opracowań projektów modernizacji przed 31 grudnia 2016 r. – 0.

<sup>65</sup> Na podstawie umowy ZPL.032.5.2019 z 1.07.2019 r. pomiędzy ZPL a Powiatem Międzyrzeckim dotyczącej przekazania środków w łącznej kwocie 503.863,89 zł, stanowiącej 15% środków przeznaczonych na modernizację Powiatu Międzyrzeckiego tj. 3.359.092,56 zł. Zgodnie ze *Studium Wykonalności Projektu* na kwotę wkładu własnego Powiatu 3.359.092,56 zł, złożyły się wydatki na:

- modernizację baz danych 2.349.348,33 zł (modernizacja EGiB 1.587.933 zł, ortofotomapa 205.415 zł, GESUT 556.000 zł) i doradztwo techniczne w zakresie modernizacji baz danych geodezyjnych 70.480,45 zł (3%),
- infrastruktura techniczna, e-usługi, platformy 897.497,45 zł i doradztwo techniczne w zakresie robót, dostaw, instalacji oraz wdrożenia oprogramowania 9.974,98 zł (1%);
- doradztwo techniczne w zakresie wdrożenia projektu 31.733,43 zł;
- promocja projektu 1.057,92 zł.

Ponadto do wkładu własnego zaliczał się również poniesiony wcześniej koszt koncepcji technicznej, studium wykonalności oraz dokumentacji przetargowej (12.835,53 zł).

<sup>66</sup> Na podstawie pisma ZPL.313.2.2020 z dnia 3.09.2020 r. – zgodnie z decyzją członków ZPL zwiększono wynagrodzenie dla wykonawcy za przeprowadzenie przetargów w związku ze zmianą ustawy Prawo zamówień publicznych nakładających na zamawiającego obowiązek podziału zamówienia na części, co znacząco zwiększyło nakład pracy na przygotowanie dokumentacji przetargowej i przeprowadzenie postępowań.



udzielił upoważnień do przetwarzania danych osobowych w zbiorze ZSIN w zakresie i celu wskazanym w art. 24b ust. 1 ustawy PgiK oraz certyfikat uwierzytelniający użytkownika portalu ZSIN. Wynikało to z nieprzejęcia przez dane EGiB pozytywnej walidacji, która jest warunkiem koniecznym przy zasileniu ZSIN, opis w podobszarze 2.3 pkt 4, opis nieprawidłowości ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 648, 1104, 1153-1154, 1240-1241)

#### Okresowa weryfikacja danych EGiB

8. Starosta Międzyrzecki nie prowadził okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych EGiB, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 54 rozporządzenia EGiB, celem zapewnienia aktualności, wysokiej jakości i zupełności EGiB. Starosta nie opracował planu okresowych weryfikacji EGiB. Opis nieprawidłowości ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 226, 232)

#### Sprawozdawczość z zakresu modernizacji i cyfryzacji EGiB

9. Starosta Międzyrzecki prowadził rzetelną sprawozdawczość z zakresu stopnia i procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB, w szczególności o stanie modernizacji EGiB, za wyjątkiem błędnego zakwalifikowania wektorowej mapy ewidencyjnej w *sprawozdaniu o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji GUGiK 3.0* jako mapy o pełnej treści. Opis nieprawidłowości ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 105-153)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Spośród dokonanych aktualizacji operatu ewidencyjnego w okresie objętym kontrolą 46,4% (tj. 5,7 tys. z 12,3 tys.) zostało dokonanych z przekroczeniem terminu 30 dni od otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych<sup>67</sup>, określonego w przepisie § 47 ust. 1 rozporządzenia EGiB. Przyczynami naruszeń wg p.o. Geodety Powiatowego były:

- dynamicznie zmieniające się przepisy powodujące rozszerzenie funkcjonalności programu do prowadzenia ewidencji i nałożenie na operatora zwiększającej się liczby procesów przy dokonywaniu zmian w EGiB,
- ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności<sup>68</sup> powodująca od 2019 r. znaczne zwiększenie ilości zmian na nieruchomościach o wielu podmiotach władających,
- wejście w życie ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów lub urządzeń użyteczności publicznych<sup>69</sup> - zmiany nazw ulic i konieczność tworzenia zawiadomień dla ksiąg wieczystych o zmianie adresu nieruchomości;
- stale zwiększająca się ilości prac geodezyjnych i aktów notarialnych sprzedaży: działek budowlanych, budynków mieszkalnych, lokali mieszkalnych;
- braki kadrowe spowodowane: zwolnieniami lekarskimi, urlopem macierzyńskim, przyuczaniem do pracy z programem nowozatrudnionych pracowników lub na zastępstwo, rezygnacją z pracy urzędników oraz pracą rotacyjną w 2020 r. wynikająca z obostrzeń związanych z pandemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2, zakażeniami wirusem oraz przebywaniem na przymusowej kwarantannie.

(akta kontroli str. 648, 1153-1154, 1103-1104)

<sup>67</sup> W próbie 10 zmian (1) nr 108/2017 - Bledzew, obr. Ziemsko, 2) 14/2017 Międzyrzec, obr. Bukowiec, 3) 5/2018 Przytoczna, obr. Wierzbo, 4) 11/2019 Pszczew, obr. Pszczew, 5) 59/2018 Skwierzyna – obszar wiejski, obręb Murzynowo, 6) 211/2019 Trzciel – obszar wiejski, obręb Brójce, 7) 97/2020 Międzyrzec – miasto, obr. 1-Międzyrzec, 8) 119/2021 Międzyrzec – miasto, obr. 1-Międzyrzec, 9) 217/2020 Skwierzyna –miasto, obr. 3 Skwierzyna, 10) 78/2020 Trzciel – miasto, obr. 1-Trzciel) wystąpiło 9 przypadków aktualizacji dokonanych po terminie 30 dni, tj. w terminie od 41 do 279 od otrzymania dokumentów.

<sup>68</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 916.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 744.

2. W okresie objętym kontrolą nie dokonano zasileń ZSIN danymi EGiB, czym naruszono § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach<sup>70</sup> dalej *rozporządzenie w sprawie ZSIN*. Przepis ten stanowi, że centralne repozytorium jest na bieżąco aktualizowane w powiązaniu z procesem aktualizacji bazy danych EGiB; nowe lub zmodyfikowane dane EGiB są przekazywane do centralnego repozytorium z chwilą ich wprowadzenia do bazy danych EGiB; dane te są przekazywane w postaci plików sformatowanych zgodnie ze schematem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 26 ust. 2 Pgik (tj. rozporządzenia EGiB). Jak wynika z załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN rozpoczęcie zasilania danymi bazy EGiB powinno nastąpić nie później niż do 9.07.2016 r.<sup>71</sup>, a podmiotami właściwymi do wykonania zadania są starostowie. Według P.o. Geodety Powiatowego przyczyną zaniechania był fakt, iż *dane EGiB nie spełniają wymogów struktury pojęciowego modelu danych z rozporządzenia EGiB, dane przesłane były jednorazowo i nie przeszły pozytywnej walidacji, która jest na chwilę obecną warunkiem koniecznym przy zasileniu centralnego repozytorium ZSIN*.

(akta kontroli, str. 1104)

3. W latach 2017-2021 Starosta Międzyrzecki nie zaplanował i nie przeprowadził okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych EGiB, celem zapewnienia ich aktualności, wysokiej jakości i zupełności, co stanowiło naruszenie wymogów określonych w § 54 ust. 1-4, 7 rozporządzenia EGiB. Zgodnie tymi przepisami rozporządzenia starosta zapewnia przeprowadzenie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie: 1) zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji; 2) zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie. Weryfikację zgodności danych EGiB z treścią dokumentów źródłowych, przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 10 lat, obejmując nią co najmniej 10% dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę dokonanych zmian w operacie ewidencyjnym; jeżeli w wyniku tej weryfikacji wyjdą na jaw istotne nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji Starosta zarządza sprawdzenie wszystkich danych ewidencyjnych obrębu. Weryfikację zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 15 lat, obejmując nią cały obszar obrębu. Okresową weryfikację danych ewidencyjnych starosta przeprowadza w sposób planowy, obejmując ją w pierwszej kolejności obręby, co do których istnieją uzasadnione przesłanki wskazujące na występowanie istotnych nieprawidłowości w treści danych ewidencyjnych, oraz obręby, w których modernizacja została przeprowadzona najwcześniej, i zapewnia przeprowadzenie weryfikacji w poszczególnych obrębach po raz pierwszy nie później niż 15 lat od daty przeprowadzenia w nich modernizacji.

P.o. Geodety Powiatowego wyjaśnił, że *powodem było określenie wagi zadań i realizacja tych wybranych, równie niezbędnych, w miarę posiadanych środków finansowych, dodatkowo ww. wskazał, że posiada wiedzę o obszarach wymagających aktualizacji, pomimo braku dokumentacji papierowej w tym zakresie*.

(akta kontroli, str. 226, 232)

4. W *sprawozdaniu o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji GUGiK 3.0* wektorowa mapa ewidencyjnej o niepełnej treści<sup>72</sup> została wykazana jako mapa o pełnej treści. Ww. mapa została sporządzona m.in. w oparciu o modernizację EGiB

<sup>70</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 249.

<sup>71</sup> Pkt 2.2. Utworzenie dla poszczególnych powiatów bazy danych zawartych w centralnym repozytorium podlegającej aktualizacji, o której mowa w § 6 rozporządzenia.

<sup>72</sup> Wektorowa mapa ewidencyjna o niepełnej treści to cyfrowa mapa obiektowa w formie wektorowej, która nie została sporządzona w odniesieniu do obrębu ewidencyjnego z uwzględnieniem treści (elementów, danych, atrybutów i norm) określonych w rozporządzeniu EGiB (w brzmieniu obowiązującym od 11 stycznia 2016 r.), tj. mapą wektorową o niepełnej treści jest mapa sporządzona np. w oparciu o przeprowadzone modernizacje EGiB przed wejściem w życie obowiązującego od 11 stycznia 2016 r. brzmienia przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB.

w zakresie budynków i lokali, prowadzone do 2009 r. Wykazanie w sprawozdaniu GUGiK 3.00. mapy o pełnej treści dla powiatu zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Geodety Powiatowego wynikało to z braku objaśnień do ankiety w zakresie pojęć pełnej lub niepełnej treści.

(akta kontroli str. 105-153, 1101)

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

#### Kontrole zewnętrzne

1. W latach 2017-2021 LWINGiK przeprowadził dwie kontrole:

- w maju 2019 r. – kontrolę problemową w trybie zwykłym w zakresie zagadnień dotyczących geodezji i kartografii, ocenionych pozytywnie z nieprawidłowościami (wystąpienie pokontrolne z 19.08.2019 r.);
- w marcu 2020 r. – kontrolę sprawdzającą w trybie uproszczonym dotyczącą działań Starosty Międzyrzeckiego w zakresie wykonania zaleceń z ww. kontroli, ocenionych pozytywnie z nieprawidłowościami (sprawozdanie z 30.03.2020 r.).

Ocenę pozytywną z nieprawidłowościami w kontroli sprawdzającej uzasadniał:

- pozytywnie oceniony sposób realizacji przez Starostę zaleceń nr 1 i 3<sup>73</sup> (pełne wykonanie);
- nie w pełni pozytywnie oceniony sposób realizacji zaleceń nr 4 i 5 (wykonanie co najmniej w 50%), tj. odpowiednio:
  - cyfryzację dokumentów archiwalnych PZGiK wykonano w 70%; zalecono kontynuować te starania mając na uwadze wymóg dochowania terminu zakończenia tego procesu do dnia 31 grudnia 2020 r. (§ 32 ust. 2 rozporządzenia o prowadzeniu zasobu). Z ustaleń kontroli NIK wynika, że do końca 2020 r. nie dokonano pełnej cyfryzacji, lecz termin jej zakończenia zgodnie z przepisami został wydłużony do końca 2022 r. (opis w podobszarze 2.1, pkt 2);
  - usługi przeglądania danych EGiB (wyświetlanie objaśnień symboli kartograficznych i metadanych) wykonano w 70%, zalecono kontynuację działań zmierzających do uzupełnienia funkcjonalności usługi przeglądania dla danych EGiB o umożliwienie wyświetlania objaśnień symboli kartograficznych. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że nadal powyższa funkcjonalność jest niedostępna (opis w podobszarze 1.1, w pkt 1.3);
- negatywnie oceniono realizację zaleceń nr 2, 6 i 7 (wykonanie mniej niż 50%), tj.:
  - dotyczące doprowadzenia do zgodności pomiędzy regulacjami wewnętrznymi a zakresami czynności, uprawnień i odpowiedzialności w zakresie stanowisk pracy, ich aktualizacji, udzielenia stosownych upoważnień pracownikom, podstawy prawnej tych upoważnień, wykonano w 40%. W konsekwencji LWINGiK sformułował kolejne dotyczące doprowadzenia do ww. zgodności, oraz weryfikacji zadań ujętych w upoważnieniach lub zakresach czynności. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że nadal powyższe zalecenie nie zostało wykonane (opis w podobszarze 1.1, pkt 2.1 i 3.1);
  - dotyczące realizacji e-usług udostępniania materiałów PZGiK dla obywateli wykonano w 40%, skierowano kolejne: podjąć niezwłoczne działania (m.in. w ramach walki z koronawirusem) poprzez zamówienie i uruchomienie

<sup>73</sup> Nr 1 - Podjąć działania w celu jednoznacznego usytuowania Geodety Powiatowego w strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Międzyrzeczu zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, w myśl których geodeta powiatowy podlega bezpośrednio staroście.

Nr 3 - Nasilić działania, w tym w ramach ZPL, zmierzające do przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków w celu utworzenia komputerowej bazy danych ewidencyjnych zawierającej dane, o których mowa w rozdziale 4 rozporządzenia EGiB, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 wskazanego rozporządzenia, mając na uwadze, że wskazany w § 80 ust. 1 termin wypełnienia wskazanego zadania był wyznaczony na dzień 31 grudnia 2016 r.

funkcjonalności w zakresie tych e-usług. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że powyższe zalecenie zostało wykonane (opis w podobszarze 1.1, pkt 1.3);

- dotyczące cyfryzacji dokumentów przekazywanych przez wykonawców prac, w szczególności zamieszczania na okładkach operatów klauzuli potwierdzającej wpisanie do ewidencji materiałów zasobu wykonano w 20%. W związku z tym ponowiono zalecenie. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że zalecenie to nadal nie zostało wykonane (opis w podobszarze 2.1, pkt 2).

Starosta Międzyrzecki po zapoznaniu się z wynikami kontroli zewnętrznych wprawdzie podejmował czynności zmierzające do usunięcia nieprawidłowości, jednak nie wykonywał zaleceń pokontrolnych w pełni i bezzwłocznie, co związane było z ograniczonymi zasobami finansowymi, zmianami kadrowymi oraz pandemią.

(akta kontroli, str. 177-223, 781-786, 781-786, 1104-1106)

#### Kontrole wewnętrzne / audyty dotyczące procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB

2. W Starostwie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych ani audytów dotyczących procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB. W zakresie audytu wewnętrznego, pomimo wyodrębnienia w analizie ryzyka dotyczącej Starostwa Powiatowego w obszarze geodezji i kartografii jako jednego z zadań ewidencji gruntów i budynków, w latach 2017-2021 nie przeprowadzono żadnego audytu. Wprawdzie w planie audytu na 2021 r. jako temat ujęto EGiB, jednak w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z audytorem z końcem I kwartału 2021 r. zadanie to nie zostało wykonane.

(akta kontroli, str. 378, 445, 678-780)

#### Skargi

W latach 2017-2021 wpłynęło siedem skarg dotyczących funkcjonowania służby geodezyjno-kartograficznej w Powiecie Międzyrzeckim lub na działania w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB<sup>74</sup>, tj. na:

- 1) biurokratyczne załatwianie spraw, wprowadzenie dokumentu *Dodatkowe uzgodnienia z PODGiK Międzyrzecz* i zbyt ogólne formułowanie niektórych zapisów w protokole weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych;
- 2) nieprzekazanie wszystkich dowodów do Marszałka Województwa Lubuskiego, jako organu właściwego do ustalenia linii brzegu starorzeczy w międzywale rzeki Warty uznanych przez NSA za wody płynące, w tym operatów geodezyjnych;
- 3) czas urzędowania PODGiK dla jednostek wykonawstwa geodezyjnego, do godziny 13.00<sup>75</sup>;
- 4) odmowę zwrotu operatu geodezyjnego, pomimo wycofania wniosku o przyjęcie go do PZGiK, zwłokę w weryfikacji prac geodezyjnych, prowadzenie działalności gospodarczej przez Geodetę Powiatowego i członka jego rodziny w Powiecie<sup>76</sup>,
- 5) nienależyte wykonywanie zadań przez pracowników PODGiK - Skarżąca otrzymała nieaktualny formularz P i P8;
- 6) pracę Wydziału GN w związku z przyjęciem i wprowadzeniem mapki geodezyjnej wykonanej wadliwie pomiędzy numerem [...] a [...] w Rokitnie, ponieważ wnioskodawca nie został powiadomiony o przeprowadzeniu pomiarów;
- 7) czynności Starosty Międzyrzeckiego, w wyniku których do PZGiK zostały przyjęte zbiory danych i inne materiały stanowiące wynik prac geodezyjnych, dotyczących czynności wznowienia znaków granicznych działki, która stanowi przedmiot własności Skarżącej. Na podstawie przyjętych zbiorów danych wprowadzono odpowiednio zmiany w operacie EGiB, obejmujące numeryczny opis granic ww. działki ewidencyjnej, na który składają się m.in. współrzędne punktów granicznych wyznaczających jej przebieg. Wskutek w/w działań doszło do

<sup>74</sup> Skargi złożone w 2017 r. - 1, w 2018 r. - 6, 2019 r. - 0, 2020 r. - 0 oraz w 2021 r. (do 30 czerwca 2021 r.) - 0.

<sup>75</sup> Zarządzenie nr 9.2018 z dnia 13 marca 2018 r. w tej sprawie zostało uchylone zarządzeniem nr 10.2020 z dnia 25 lutego 2020 r. i od dnia 1 marca 2020 r. PODGiK nie ma ograniczeń, których dotyczyła skarga.

<sup>76</sup> Skarga z 16.08.2018 r., odpowiedź z 23.08.2018 r., skarga ponowiona 28.08.2018 r., odpowiedź z 4.09.2018 r. (1 skarżący).

znacznego zmniejszenia powierzchni działki, co doprowadziło do sytuacji, w której postawiony zgodnie z pozwoleniem na budowę dom znajdował się w nieprawidłowej odległości od granic działek.

Tym samym w okresie objętym kontrolą wpłynęły dwie skargi ze strony interesariuszy lub właścicieli działek ewidencyjnych na jakość, spójność i zgodność opracowań geodezyjnych ze stanem faktycznym lub normami określonymi w przepisach prawa (pkt 6 i 7), przy czym skarga ujęta w pkt 6 została rozpatrzona przez Starostę, a skarga z pkt 7 – przez LWINGiK.

Badanie skargi z pkt 6 wykazało, że zachowano termin jej załatwienia. Zgodnie z odpowiedzią Starosty Międzyrzeckiego pracownicy Wydziału GN nie byli winni zaistniałym błędom. *W 2003 r. Starosta Międzyrzecki zlecił firmie zewnętrznej przeprowadzenie prac geodezyjnych mających na celu opracowanie numerycznej mapy EGiB na terenie powiatu międzyrzeckiego. [...] Polegały one na przetworzeniu mapy z postaci papierowej do postaci numerycznej (cyfrowej). W 2013 r. na zlecenie Starosty Międzyrzeckiego firma [...] wykonała numeryczną mapę zasadniczą, przyjmując za podstawę jej opracowania digitalizację analogowej (papierowej) mapy sytuacyjno-wysokościowej z 1972 r. Prace te były objęte nadzorem geodezyjnym przez inspektora nadzoru niebędącego pracownikiem Starostwa Powiatowego, który stwierdził że opracowanie jest kompletne, wykonane zgodnie z warunkami technicznymi i dalszymi ustaleniami zawartymi w dzienniku roboty i nadają się do przyjęcia do PZGiK. W rezultacie tych prac wykonane opracowanie zostało przyjęte do tego zasobu. Niestety, pomimo zachowania szczególnej staranności i dokładności realizacji prac, w procesie skanowania map, kalibracji i transformacji współrzędnych, czyli przetwarzania map z postaci papierowej do postaci cyfrowej, mogły nastąpić deformacje w treści opracowanych w ten sposób map. Powstałe deformacje można zmienić wyłącznie poprzez nowy pomiar aktualizacyjny w terenie. Prace związane z przetworzeniem map do postaci cyfrowej przeprowadzono bez konieczności wykonywania pomiarów terenowych. Nie ingerowano w stany prawne nieruchomości i nie wprowadzano zmian związanych z przebiegiem granic. Ani organ, ani wykonawca prac nie mieli obowiązku zawiadomienia właścicieli nieruchomości o tych pracach. W odpowiedzi Starosta powołał się na brzmienie art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. h Pgik<sup>77</sup> i § 44 pkt 2 i § 45 ust. 1 rozporządzenia EGiB<sup>78</sup> i wskazał, że: w dniu 7.08.2018 r. do PODGiK wpłynął operat geodezyjny z prac mających na celu wznowienie znaków granicznych działki ewidencyjnej nr [...]. Wyniki zleconych przez Skarżącego pomiarów doprowadziły do aktualizacji danych ewidencyjnych działki w bazie EGiB, w trybie ww. przepisów prawnych. Starosta poinformował, że na podstawie art. 24a ust. 1 Pgik starosta może zarządzić przeprowadzenie modernizacji EGiB na obszarze poszczególnych obrębów geodezyjnych. Nie może więc ona dotyczyć pojedynczej sprawy – konkretnej nieruchomości, lecz w każdym przypadku istnieje konieczność podejmowania tych działań, co najmniej dla całości obrębu. Jednakże przepis ten nie jest i nie może być realizowany w pełnym zakresie, gdyż od lat brakuje na to środków finansowych.*

Natomiast odnośnie skargi z pkt 7 z odpowiedzi LWINGiK z 5.04.2018 r. wynikało, że dokumentacja sporządzona przez firmę geodety M.B. zawarta w operacie technicznym<sup>79</sup> (wznowienie znaków granicznych) została wykonana z naruszeniem

<sup>77</sup> Aktualizacja informacji zawartych w EGiB następuje w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jeżeli wnioskowana zmiana obejmuje informacje gromadzone w EGiB dotyczące nieruchomości znajdujących się w wyłącznym władaniu wnioskodawcy albo wnioskodawców.

<sup>78</sup> Do zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji należy dbałość o aktualność danych operatu ewidencyjnego, tj. zgodność z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi, a aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych w celu: 1) zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym, stanem prawnym lub obowiązującymi standardami technicznymi odpowiednimi danymi zgodnymi ze stanem faktycznym lub prawnym oraz obowiązującymi standardami technicznymi; 2) ujawnienia nowych danych ewidencyjnych; 3) wyeliminowania danych błędnych.

<sup>79</sup> O identyfikatorze ewidencyjnym materiału zasobu P.0803.2016.371, przyjęta w dniu 21.11.2017 r. do PZGiK.

obowiązujących przepisów prawa i w takiej formie nie powinna być przyjęta, jako materiał wyników prac geodezyjnych do PZGiK. LWINGiK skargę - w związku z dokonaniem zmian w operacie EGiB na podstawie dokumentacji geodezyjnej - uznał za zasadną, co potwierdziła przede wszystkim przeprowadzona analiza dokumentacji stanowiącej wyniki prac geodezyjnych, dotyczącej wznowienia znaków granicznych. W tej sytuacji, zmierzając do zapewnienia prawidłowości wpisów w bazie danych EGiB, zgodnie z przepisem art. 24 ust. 2b pkt 2 w zw. z art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. c Pgik, LWINGiK wskazał, że Starosta ma obowiązek wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne, zakończone wydaniem stosownej decyzji, w tym regulującej sytuację prawną, o której mowa w ww. art. 24 ust. 2c Pgik. Jako przedmiot postępowania należy wskazać nieważność zmiany dokonanej w bazie EGiB w drodze czynności materialno-technicznej w zakresie opisu geometrycznego granic działki ewidencyjnej nr 461/4, a także w sprawie aktualizacji tej bazy na podstawie dokumentacji technicznej przyjętej do PZGiK w dniu 21.11.2017 r. LWINGiK zwrócił również uwagę Staroście Międzyrzeckiemu na bardziej wnikliwe przeprowadzanie weryfikacji zbiorów danych i innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych, przekazywanych przez wykonawców do PZGiK, a w stosunku do geodety uprawnionego, który kierował ww. pracami geodezyjnymi - miał rozważyć zasadność skierowania wniosku do rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania wyjaśniającego.

Starosta nie występował z inicjatywą przeprowadzenia kontroli wewnętrznej celem ustalenia przyczyn wnoszenia ww. skarg lub przekraczania terminów na dokonanie czynności przez pracowników służby geodezyjnej i kartograficznej powiatu.

(akta kontroli, str. 231-232, 791-846)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

W latach 2017-2021 Starosta Międzyrzecki rozpatrzył sześć skarg dotyczących funkcjonowania służby geodezyjno-kartograficznej w Powiecie Międzyrzeckim lub na działania w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB, z naruszeniem właściwości. Zgodnie z art. 229 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>80</sup> (dalej *Kpa*) organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest wojewoda lub organ wyższego stopnia. Sprawy związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, w myśl art. 7d pkt 1 w zw. z art. 6a ust. 1 pkt 2 i ust. 3 Pgik należą do zadań starosty, jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej, wykonującego te zadania jako zadania z zakresu administracji rządowej.

Według Dyrektora Biura Starosty, który prowadził sprawy skarg, rozpatrzenie ww. skarg przez Starostę Międzyrzeckiego wynikało z tego, że zostały one zakwalifikowane jako skargi na pracowników Starostwa, w tym na Geodetę Powiatowego, a skarżący oczekiwali ukarania winnych pracowników (5) bądź z tego, że skarżący jest uprawnionym geodetą i posiadał orientację co do zadań LWINGiK, lecz w tej sprawie zwrócił się do Starosty (3). Dyrektor w wyjaśnieniach zauważył: *jest faktem, że jednak dotyczyły one zadań lub działalności organu w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Różny charakter spraw będących przedmiotem skargi może powodować trudności w ocenie organu właściwego do jej rozpatrzenia.*

NIK zauważa, że zgodnie z art. 231 § 1 Kpa jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak

<sup>80</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 735.

niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

(akta kontroli, str. 231-232, 791-821)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wprawdzie Starosta podjął czynności organizacyjne zmierzające do przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji EGiB i służące prowadzeniu ewidencji w sposób zapewniający zupełność i zgodność danych EGiB z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa, jednak działania te – niemające kompleksowego charakteru, w sytuacji ograniczonych środków finansowych - nie pozwoliły osiągnąć ww. celów. W związku z tym nie można uznać ich za skuteczne. W latach 2017-2021 zasoby infrastruktury technicznej, w tym informatycznej (systemowej) służące prowadzeniu ewidencji, oraz możliwości ich wykorzystania, w szczególności w zakresie udostępnienia danych interesariuszom uległy istotnemu poszerzeniu, przede wszystkim wskutek uruchomienia *Geoportalu* w 2018 r. oraz realizacji projektu w ZPL. Procesy przyjmowania zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych, prowadzenia rejestru zgłoszeń prac, udostępniania materiałów i informacji z PZGiK, naliczania opłat i sporządzania DOO, ewidencjonowania zasobu, prowadzenia poszczególnych baz danych zasobu zostały istotnie rozbudowane i były wspierane – z ww. zastrzeżeniami dotyczącymi uzgodnień listy materiałów zasobu, usług przeglądania dla danych EGiB oraz udostępniania materiałów w trybie publicznym – przez wykorzystywany w Starostwie system IT, a ww. systemy i rozwiązania zostały zintegrowane z systemem IT EGiB. Przyjęte rozwiązania były wystarczające do realizowania zadań przez Starostę w zakresie prowadzenia EGiB. Natomiast stan zatrudnienia w administracji geodezyjnej i kartograficznej nie był odpowiedni do zadań, na co wskazuje nieterminowa aktualizacja operatu i brak okresowej weryfikacji ewidencji. W okresie objętym kontrolą zauważalna była znaczna rotacja pracowników oraz coraz wyższy odsetek pracowników nieposiadających wykształcenia geodezyjnego lub uprawnień (pełniący obowiązki geodety powiatowego lub kierownika PODGiK). Na nieprzeprowadzenie modernizacji EGiB wpływ miały jednak przede wszystkim wysokie koszty tych prac przy ograniczonych środkach finansowych. W związku z powyższym przyjęto założenie, że prace te nie będą realizowane w ramach struktur zarządczych administracji powiatowej, lecz będą wyłącznie zlecane podmiotom trzecim i nadzorowane celem zapewnienia wysokiej jakości, spójności i zgodności opracowań geodezyjnych przygotowywanych przez wykonawców. Starosta nie wprowadził wymogu uwzględniania w opracowaniach geodezyjnych obowiązującego modelu danych EGiB i przekazywania opracowań geodezyjnych w wersji elektronicznej w formacie GML, jednocześnie taki wymóg został zamieszczony w umowach zawartych przez ZPL z wykonawcami modernizacji. Starosta nie sporządził dokumentacji planowania i przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji EGiB (za wyjątkiem przygotowania projektu modernizacji dziewięciu obrębów) i nie dokonywał analizy ryzyka na poziomie strategicznym, jednak te elementy procesu planowania zostały zrealizowane w ramach projektu wykonywanego ZPL na rzecz Powiatu Międzyrzeckiego, a w związku z przyjętym systemem raportowania o postępie prac modernizacyjnych Starosta mógł skutecznie nadzorować jego realizację. Pomimo podejmowania działań w ww. zakresie, były one jednak niewystarczające, aby baza EGiB była kompletna i aktualna. W miarę możliwości organizacyjnych i finansowych Starosta realizował i wykorzystywał wnioski pokontrolne wynikające z kontroli zewnętrznych, skargi załatwiał terminowo, jednak z naruszeniem właściwości. Starosta rzetelnie sporządzał sprawozdania w obszarze objętym kontrolą, za wyjątkiem błędnego wykazania wektorowej mapy ewidencyjnej w *sprawozdaniu o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji* jako mapy o pełnej treści, pomimo że nie spełniała ona wymogów w tym zakresie.

## 2. Zgodność stanu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa

Opis stanu faktycznego

### 2.1 Poziom modernizacji i cyfryzacji zasobu EGiB

1. Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r., Starosta Międzyrzecki nie przeprowadził modernizacji EGiB w zakresie żadnego z obrębów ewidencyjnych Powiatu<sup>81</sup> mającej na celu dostosowanie danych bazy EGiB do wymogów rozporządzenia EGiB zmienionego z dniem 31 grudnia 2013 r., mimo istnienia takiego obowiązku wskazanego w § 80 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia. Opis nieprawidłowości ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stan bazy EGiB na dzień 1.01.2017 r. dla wszystkich 87 obrębów był następujący:

- utworzono komputerowe bazy danych ewidencyjnych, w zakresie pozwalającym na tworzenie raportów, o których mowa w §22 rozporządzenia EGiB, jednak zestaw atrybutów wymaganych przepisami rozporządzenia był niepełny, w zakresie danych wskazanych w § 63 ust. 1 rozporządzenia EGiB (dane ewidencyjne dotyczące budynków);
- utworzono mapy ewidencyjne w postaci numerycznej (138.621 ha, mapa wektorowa o niepełnej treści<sup>82</sup>), przy czym przetworzenie map do postaci cyfrowej nastąpiło bez wykonywania kompleksowego pomiaru terenowego (działek, budynków);
- różnica powierzchni pomiędzy częścią opisową a kartograficzną EGiB wynosiła łącznie 143 ha;
- powierzchnia gruntów, dla których brak jest danych określających położenie punktów granicznych z minimalną wymaganą dokładnością, o której mowa w § 82 rozporządzenia EGiB, w zakresie przebiegu granic działek wynikająca z porównania mapy ewidencyjnej z ortofotomapą cyfrową - 40.111 ha;
- szacunkowo, dla 60% punktów granicznych terenów wiejskich, błąd średni położenia względem osnowy geodezyjnej I klasy był wyższy niż 0,30 m.

Opis powyżej, w podobnym zakresie 1.2 pkt 2 i 3 wystąpienia.

Z wyjaśnień p.o. Geodety Powiatowego wynika, że *mapa ewidencyjna była (pierwsze prace przetwarzające do postaci cyfrowej zgłoszone 2001 r.) i jest prowadzona dla całego powiatu (od 2009 r.) w postaci numerycznej dla terenów miejskich oraz wiejskich.*

(akta kontroli str. 106-133, 147-153, 232-234, 378, 446-447, 1100-1101)

2.1. EGiB wg stanu na dzień 30.06.2021 r. (opis w podobnym zakresie 1.2 pkt 3):

- dziewięć spośród 87 obrębów było w trakcie modernizacji;
- pozostałe obręby wymagają modernizacji, w szczególności w zakresie poprawy jakości punktów granicznych, a także dostosowania do modelu danych EGiB;
- mapa ewidencyjna wektorowa o niepełnej treści.

Badanie sposobu i zakresu sprawdzenia kompletności bazy danych EGiB oraz treści mapy ewidencyjnej<sup>83</sup> wykazało, że:

- dane EGiB były zgodne z danymi źródłowymi, lecz EGiB został wypełniony

<sup>81</sup> Powiat Międzyrzecki obejmuje terytorium sześciu gmin: Bledzew, Międzyrzecz, Przytoczna, Pszczew, Skwierzyna i Trzciel. Zgodnie z mapą ewidencyjną w systemie EWMAPA w postaci wektorowej powierzchnia Powiatu wynosi 138.621 ha i obejmuje: 9 jednostek ewidencyjnych, tj. 080301\_2 Bledzew, 080302\_4 Międzyrzecz miasto, 080302\_5 Międzyrzecz obszar wiejski, 080303\_2 Przytoczna, 080304\_2 Pszczew, 080305\_4 Skwierzyna miasto, 080305\_5 Skwierzyna obszar wiejski, 080306\_4 Trzciel miasto, 080306\_5 Trzciel . obszar wiejski. Spośród 87 obrębów: 7 -na terenie miast i 80 -na terenie wiejskim.

<sup>82</sup>Cyfrowa mapa obiektowa w formie wektorowej, która nie została sporządzona w odniesieniu do obrębu ewidencyjnego z uwzględnieniem treści (elementów, danych, atrybutów i norm ) określonych w rozporządzeniu EGiB (w brzmieniu obowiązującym od 11.01.2016 r.

<sup>83</sup> Badanie przeprowadzono na losowo dobranej próbie dwudziestu działek ewidencyjnych.



częściowo, nie zawierał kompletu wymaganych atrybutów, co wynikało z wprowadzania danych przez zmianą przepisów w tym zakresie i braku ich aktualizacji;

- porównanie danych w części opisowej z częścią kartograficzną nie wykazało istotnych rozbieżności, za wyjątkiem sześciu (spośród 20) działek, które wykazywały rozbieżności pomiędzy powierzchnią wykazaną w części opisowej a częścią graficzną przekraczającą wielkość wynikającą z błędu położenia punktów granicznych – maksymalnie 0,10 m.

W zakresie automatycznej kontroli jakości bazy danych EGiB w odniesieniu do: występowania działek lub budynków ujawnionych wyłącznie w części opisowej bez geometrii; występowania geometrii działek lub budynków, dla których brak jest danych opisowych; występowania niestandardowych użytków (OFU, OZU, OZK); występowania działek o obszarach niespójności (składających się z więcej niż jednego poligonu); występowania geometrii działek o znacznych różnicach powierzchni w stosunku do powierzchni ewidencyjnej (z danych opisowych); braku atrybutów punktów granicznych (źródło danych o położeniu punktu - ZRD, błąd średni położenia punktu względem osnowy geodezyjnej 1 klasy - BPP); jest możliwe sporządzenie odpowiednich raportów, poza: występowaniem działek o obszarach niespójności (składających się z więcej niż jednego poligonu) oraz zgodności wartości atrybutów z dopuszczalnymi wartościami słownikowymi. Jak wyjaśnił p.o. Geodety Powiatowego brak możliwości wygenerowania raportu *występowanie działek o obszarach niespójności* wynika z tego, że w programie *EWMAPA działka zgodnie z rozporządzeniem ma topologię powierzchni. Program uniemożliwia wprowadzenie dwóch obszarów dla jednej działki. Nie da się zatem wprowadzić działki składającej się z dwóch odrębnych poligonów. Nie ma zatem również możliwości wygenerowania takiego raportu. [...] Natomiast w zakresie zgodności wartości atrybutów z dopuszczalnymi wartościami słownikowymi, w bazie EGiB wszystkie atrybuty, których wartości określone są przez rozporządzenie posiadają zamkniętą liczbę dopuszczalnych atrybutów (słownik zgodny z rozporządzeniem), w związku z tym nie ma możliwości wprowadzenia danych z poza tej listy.*

Ze sporządzonych w toku kontroli NIK raportów, wynika, że w EGiB według obecnego stanu (na przykładzie jednostki Międzyrzecz – miasto) występują:

- budynki ujawnione wyłącznie w części opisowej bez geometrii – 140 budynków;
- geometria budynków, dla których brak jest danych opisowych – 138 budynków;
- niestandardowe użytki (OFU, OZU, OZK) – 31 działek, oznaczenie W;
- geometria działek o znacznych różnicach powierzchni<sup>84</sup> w stosunku do powierzchni ewidencyjnej (z danych opisowych) – 197 działek;
- brak atrybutów punktów granicznych (ZRD, BPP) – odpowiednio 16.396 i 16.401.  
(akta kontroli str. 1101-1102, 1152, 1236-1239, 1240-1246)

### Cyfryzacja materiałów

**2.2.** W 2020 r. rozpoczęto cyfryzację (skanowanie) operatów technicznych zasobu geodezyjnego i kartograficznego PODGiK wraz z włączeniem przetworzonych materiałów do systemu zarządzania zasobem OŚRODEK<sup>85</sup>. W 2020 r. przetworzono blisko 400 tys. stron wchodzących w skład operatów technicznych. Gotowe skany zasiliły wykorzystywane do obsługi oprogramowanie, dzięki czemu wgląd do archiwalnej dokumentacji odbywa się w skróconym czasie<sup>86</sup>. Do końca 2020 r. dokonano cyfryzacji 14,1 tys. operatów technicznych, spośród orientacyjnej liczby

<sup>84</sup> Rozbieżności pomiędzy powierzchnią wykazaną w części opisowej a częścią graficzną przekraczającą wielkość wynikającą z błędu położenia punktów granicznych – maksymalnie 0,10 m.

<sup>85</sup> Z tego tytułu poniesiono wydatki 173.430 zł (umowa nr ES.272.14.2020.PL zawarta w dn. 6.07.2020 r na kwotę 97.170 zł, umowa nr ES.272.01.2020.SG zawarta w dn. 8.09.2020 r na kwotę 39.360 zł, umowa nr ES.272.20.2020.PL zawarta w dn. 12.10.2020 r. na kwotę 36.900 zł).

<sup>86</sup> [https://bip.powiat-miedzyrzeczki.pl/205/1876/Raport\\_o\\_stanie\\_Powiatu\\_Miedzyrzeckiego\\_za\\_2020\\_rok/](https://bip.powiat-miedzyrzeczki.pl/205/1876/Raport_o_stanie_Powiatu_Miedzyrzeckiego_za_2020_rok/) (dostęp 27.07.2021).

36 tys. operatów, znajdujących się w PZGiK. Tym samym nie dochowano terminu zakończenia tego procesu do dnia 31 grudnia 2020 r., określonego w § 32 ust. 2 rozporządzenia o prowadzeniu zasobu. Ww. rozporządzenie zostało jednak uchylone 31 maja 2021 r., a zastępujące je *nowe rozporządzenie o prowadzeniu zasobu* wydłużyło ten termin do 31 grudnia 2022 r.<sup>87</sup>.

Ponadto materiały przekazywane przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, przyjmowane do PZGiK w postaci nieelektronicznej i podlegające przetworzeniu do postaci dokumentów elektronicznych przez pracowników Starostwa, nie zawierały klauzuli potwierdzającej wpisanie do materiałów zasobu, co wynika z § 14 ust. 1 w zw. z § 21 rozporządzenia o prowadzeniu zasobu i § 7 w zw. z § 9 nowego rozporządzenia o prowadzeniu zasobu.

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Geodety Powiatowego: obecnie w trakcie realizacji jest kolejny etap przetwarzania materiałów zasobu do postaci cyfrowej (ok. 460.700 stron / 8.355 operatów) oraz uzupełniania klauzul na okładkach.

Opis nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1105-1106, 1198-1232)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Powiecie Międzyrzeckim nie przeprowadzono modernizacji EGiB. Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. i nadal, Starosta Międzyrzecki nie przeprowadził (nie zakończył) modernizacji EGiB w zakresie żadnego z 87 obrębów ewidencyjnych Powiatu mających na celu dostosowanie danych bazy EGiB do wymogów rozporządzenia EGiB, zmienionego z dnia 31 grudnia 2013 r. Obowiązek ten wynika z § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia EGiB (w zakresie gruntów). Przepis ten stanowi, że modernizację ewidencji przeprowadza się w sposób planowy zapewniający utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych zawierającej dane, o których mowa w rozdziale 4, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej:

- a) dla obszarów miast w terminie do dnia 31 grudnia 2014 r.,
- b) dla terenów wiejskich do dnia 31 grudnia 2016 r.

Z formularzy statystycznych dotyczących prac geodezyjnych i kartograficznych przekazywanych LWINGiK (GUGiK-3.00) wynikało, że do dnia 31 grudnia 2016 r. w zakresie gruntów w odniesieniu do żadnego z obrębów nie przeprowadzono modernizacji<sup>88</sup>. Stan bazy EGiB na dzień 1.01.2017 r. został opisany powyżej, w podobszarze 1.2 pkt 2.

Przyczyną nieprzeprowadzenia (niezakończenia) modernizacji była dynamika zmian w przepisach i niewystarczające środki finansowe. Starosta Międzyrzecki wyjaśnił, że: *przewodził prace mające na celu założenie baz EGiB w postaci numerycznej dla obszarów miast i wsi od 2001 r. do 2009 r. Przetworzenie tych danych wymagało digitalizacji ewidencyjnych map analogowych oraz uzupełnienie ich o dane z operatów technicznych, prace te z racji ilościowej realizowane były przez podmioty zewnętrzne w ramach umów. Dodatkowo prowadzona była modernizacja ewidencji budynków, w której pozyskano dane ilościowe i jakościowe o obiektach budowlanych. W czasie prowadzenia tych prac szereg danych był zgodny*

<sup>87</sup> Zgodnie z § 19 rozporządzenia materiały zasobu w postaci nieelektronicznej przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przed wejściem w życie rozporządzenia przetwarzane są sukcesywnie do postaci dokumentów elektronicznych nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2022 r.

<sup>88</sup> Zgodnie z wytycznymi uznaje się że pełna modernizacja została przeprowadzona wówczas gdy:

- 1) dane opisowe są w postaci cyfrowej,
- 2) dane geometryczne wszystkich przestrzennych obiektów bazy danych ewidencyjnych są w postaci wektorowej,
- 3) kontury użytków gruntowych posiadają oznaczenia zgodnie z obowiązującą w przepisach prawa systematyką użytków gruntowych;
- 4) numeryczny opis granic wszystkich działek ewidencyjnych został dokonany za pomocą zbiorów punktów granicznych, których położenie względem osnowy geodezyjnej I klasy zostało określone na podstawie geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych z błędami średnimi nieprzekraczającymi 0,30 m.

z wcześniej obowiązującymi przepisami. Jednak dynamika zmian w przepisach dotyczących administracji geodezyjnej spowodowała nieosiągalne tempo dostosowania baz danych do obowiązujących przepisów. Obecnie trwające prace modernizujące EGiB są początkiem długotrwałego procesu mającego dostosować bazy EGiB do obowiązujących przepisów. Prace dla wybranych obszarów są w końcowym stadium i są prowadzone z dużym opóźnieniem ze względu na trwającą sytuację epidemiologiczną. Proces modernizacji składa się z poszczególnych etapów. Jednym z elementów, który wstrzymał pracę był brak jednoznacznej wykładni w stosunku do skuteczności zawiadomień zainteresowanych stron w okresie pandemii. W tym zakresie były wystosowane interpelacje poselskie oraz zapytania do Głównego Geodety Kraju, jednak sam proces odpowiedzi trwał kilka miesięcy. Między innymi te elementy w głównym stopniu przyczyniły się do opóźnienia w prowadzonych pracach. Z wyjaśnień p.o. Geodety Powiatowego wynika, że Starosta nie przeprowadził do 2017 r. i nadal nie zakończył modernizacji EGiB ze względu na niewystarczające środki finansowe możliwe do zaspokojenia wszystkich zadań z zakresu administracji geodezyjnej nałożonych na Starostę.

(akta kontroli str. 109, 117-118, 124, 130-131, 232-233, 378, 446-447)

2. Materiały przekazywane przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, przyjmowane do PZGiK w postaci nielektronicznej i podlegające przetworzeniu do postaci dokumentów elektronicznych przez pracowników Starostwa, nie zawierały klauzuli potwierdzającej wpisanie do materiałów zasobu, co wynika z § 14 ust. 1 w zw. z § 21 ust. 1 rozporządzenia o prowadzeniu zasobu i § 7 w zw. z § 9 nowego rozporządzenia o prowadzeniu zasobu<sup>89</sup>. Z wyjaśnień p.o. Geodety Powiatowego wynika, że w celu realizacji wymogu bieżącego przetwarzania przez Starostę materiałów zasobu w 2020 r. zakupiono urządzenie skanujące umożliwiające pracownikom przetwarzanie do postaci cyfrowej materiałów zasobu. Jednocześnie trwały prace polegające na skanowaniu materiałów zasobu przez podmiot zewnętrzny. P.o. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że pandemia i praca hybrydowa uniemożliwiły skuteczną realizację bieżącego skanowania. Natomiast w zakresie przetworzonych do postaci cyfrowej operatów, ale nie zawierających klauzul podjęto działania polegające na usunięciu wadliwych skanów w 100% z bazy. Ww. wskazał, że w PZGiK znajdują się jeszcze operaty które nie są przetworzone do postaci cyfrowej oraz nie mają na okładkach odpowiednich klauzul i odniósł się przetwarzanych operatów na podstawie umów zawartych z podmiotem zewnętrznym (ok. 23 tys. operatów z 36 tys. w PZGiK, zostało ok. 13 tys.).

(akta kontroli, str. 1105-1106, 1198-1232)

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

1. W Starostwie na bieżąco zapewniano i wymieniano (w miarę rozwoju technologii informatycznej) urządzenia i oprogramowanie informatyczne do prowadzenia EGiB w formie cyfrowej (opis w podobszarze 1.1 pkt 1).

(akta kontroli str. 154-162, 652)

2. W zakresie baku konieczności przeprowadzenia konwersji danych cyfrowych EGiB zagregowanych w formacie SWDE do formatu GML p.o. Geodety

<sup>89</sup> Zgodnie z § 14 ust. 1 rozporządzenia o prowadzeniu zasobu materiały w postaci nielektronicznej przyjmowane do zasobu, w tym dokumenty w postaci nielektronicznej wchodzące w skład operatów technicznych, przetwarza się do postaci dokumentów elektronicznych, stosownie do § 21 ust. 1 materiały zasobu, w tym operaty techniczne, wpisane do ewidencji materiałów zasobu opatruje się klauzulą. Zgodnie z § 7 nowego rozporządzenia o prowadzeniu zasobu materiały przyjęte do zasobu w postaci nielektronicznej przetwarza się niezwłocznie do dokumentu elektronicznego zapisanego w formacie PDF. Stosownie do § 9 ust. 2 materiałom przyjmowanym do zasobu nadaje się identyfikator ewidencyjny materiału zasobu, a następnie opatruje się te materiały klauzulą urzędową.

Powiatowego wyjaśnił, że dane cyfrowe w naszej jednostce przechowywane są w bazie danych Firebird, a SWDE lub GML są formatami, które mogą zostać z naszej bazy wyeksportowane w odpowiedniej strukturze. Jest to funkcjonalność używanego przez nas oprogramowania, a taka konwersja odbywa się systemowo.

(akta kontroli str. 1106)

3. Prowadzenie bieżącej aktualizacji operatu ewidencyjnego było niewystarczające aby przeprowadzić pełną modernizację i cyfryzację EGiB poszczególnych obrębów powiatu (opis w podobszarze 1.2. pkt 7).

(akta kontroli str. 648, 1104, 1153-1154)

4. Starosta nie przeprowadzał weryfikacji bazy EGiB (opis w podobszarze 1.2. pkt 8) i nie dokonywał zasilenia innych baz danymi zweryfikowanymi okresowo. W wypadku zasilenia ZSIN wystąpiły błędy krytyczne (opis w podobszarze 2.3 pkt 4).

(akta kontroli str. 226, 232, )

### 2.3 Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB

#### Zasoby finansowe

1. Zasoby finansowe, będące w dyspozycji Starosty były niewystarczające do przeprowadzenia pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB zgodnej z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach. Jak wyjaśnił Starosta Międzyrzecki: *proces modernizacji wymaga przygotowania i wykonania analiz obszarów wymagających modernizacji, jest to czasochłonne i kosztochłonne zadanie. Dodatkowo sam proces modernizacji to wielomiesięczne działania, zarówno kameralne, jak i bezpośrednio w terenie. W trakcie realizacji projektu w ramach ZPL uzyskaliśmy bardzo dobrą bazę informacji o kosztach, z jakimi trzeba się liczyć, aby wykonać modernizację. Starosta Międzyrzecki z uzyskanych środków z dotacji oraz z środków własnych dotychczas realizował zadania będące filarami dla modernizacji, tj. modernizację szczegółowej osnowy poziomej oraz wysokościowej, digitalizację map sytuacyjno-wysokościowych, digitalizację map ewidencyjnych, przygotowanie bazy sprzętowej i programowej do świadczenia e-usług, skanowanie archiwalnych materiałów zasobu. Zgodnie ze sztuką geodezyjną każda z tych prac ma finalnie wpływ na procedurę modernizacji, więc niektóre z nich powinny być realizowane przed procesem modernizacji. Starosta Międzyrzecki mając obecnie tak przygotowane podstawy będzie mógł kontynuować kolejne etapy prac modernizujących EGiB zapoczątkowane we współudziale ZPL.*

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Geodety Powiatowego środki finansowe możliwe do wydatkowania na zadania z zakresu administracji geodezyjnej były i są niewystarczające, aby wykonać pełną modernizację, ponieważ jak wskazują przepisy rozporządzenia o EGiB najmniejszym możliwym obszarem podlegającym modernizacji może być obręb ewidencyjny. Z analizy obecnie prowadzonej modernizacji wynika, że koszt modernizacji 9 obrębów ewidencyjnych to 1.190.718,72 zł brutto, co pozwala sądzić, że aby zmodernizować wszystkie obręby niezbędny budżet musiałby być w okolicach 11.000.000 zł co znacznie przekracza możliwości finansowe powiatu. Przy jednoczesnej dynamice zmian pozostałych przepisów niemożliwym staje się realizacja wszystkich zadań nałożonych na Starostę.

(akta kontroli, str. 227, 233, 378, 447)

Łącznie w rozdziale 71012 zadania z zakresu geodezji i kartografii wydatkowano:

– w 2017 r. – 548.459,62 zł (w tym wydatki niewygasające 19.000 zł), z tego wynagrodzenia i pochodne<sup>90</sup> 373.145,97 zł i pozostałe wydatki 175.313,65 zł;

<sup>90</sup> Paragraf 4010, 4040, 4110, 4120, 4440.

- przy dochodach w par. 0690 – *wpływy z różnych opłat* - 375.337,25 zł i dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej 248.502 zł, razem 623.839,25 zł;
- w 2018 r. - 613.651,67 zł, z tego wynagrodzenia i pochodne 366.622,87 zł i pozostałe wydatki 247.028,80 zł; przy dochodach w par. 0690 - 396.619,77 zł i dotacji 289.999,44 zł, razem 686.619,21 zł;
  - w 2019 r. – 1.084.521,67 zł, z tego wynagrodzenia i pochodne 420.865,42 zł i pozostałe wydatki 663.656,25 zł; przy dochodach w par. 0690 - 426.941,95 zł i dotacji 305.000 zł, razem 731 941,95 zł;
  - w 2020 r. – 831.807,75 zł, z tego wynagrodzenia i pochodne 407.991,25 zł i pozostałe wydatki 423.816,50 zł, przy dochodach w par. 0690 - 543 782,54 zł i dotacji 335.000 zł, razem 878.782,54 zł;
  - w I poł. 2021 r. – 239.102,79 zł, z tego wynagrodzenia i pochodne 154.848,10 zł i pozostałe wydatki 84.254,69 zł, przy dochodach w par. 0690 – 343.879,60 zł i dotacji 176.000 zł, razem 519.879,60 zł.

W poszczególnych latach objętych kontrolą dotacje wykorzystane wyniosły:

- 248.502 zł w 2017 r. (85,7% planu dotacji, 45,3% wydatków wykonanych) – przeznaczone na: modernizację szczegółowej wysokościowej osnowy 3 kl. dla Powiatu Międzyrzeckiego etap III B, tj. pomiar ok. 200 km ciągów niwelacyjnych, ok. 30 km odcinków kontrolnych, ok. 200 punktów wysokościowych (108.240 zł) i pełnienie funkcji inspektora nadzoru geodezyjnego (9.717 zł) oraz na wynagrodzenia pracowników, pochodne i ZFŚS (130.545 zł), zaplanowana modernizacja na terenie gminy Bledzew nie została zrealizowana z powodu odstąpienia wykonawcy od realizacji umowy (na kwotę 39.852 zł);
- 289.999,44 zł w 2018 r. (100% planu dotacji, 47,3% wydatków wykonanych) – na modernizację szczegółowej wysokościowej osnowy 3 kl. dla obszarów gmin Bledzew, Przytoczna, Pszczew (107.625zł) i pełnienie funkcji inspektora nadzoru geodezyjnego (8.610 zł) oraz wyposażenie i utrzymywanie w należytym stanie technicznym lokali przeznaczonych do prowadzenia zasobu - art. 41b ust. 3 pkt 2 Pgik (43.122,44 zł), pozostałe: na wynagrodzenia, pochodne i ZFŚS (130.642 zł);
- 305.000 zł w 2019 r. (100% planu dotacji, 28,1% wydatków wykonanych) – na: modernizację szczegółowej wysokościowej osnowy 3 klasy dla obszarów gmin Międzyrzecz, Skwierzyna, Trzciel (129.150 zł) i pełnienie funkcji inspektora nadzoru geodezyjnego (8.610 zł), przeliczenie rzędnych szczegółów sytuacyjno-wysokościowych mapy zasadniczej z układu PL-KRON86-NH do układu PL-EVRF2007-NH (6.642 zł)<sup>91</sup>, wykonanie konwersji danych ewidencyjnych z systemu DOS MSEG do archiwum programu EWOPIS (14.391 zł)<sup>92</sup>, utrzymywanie w należytym stanie technicznym lokali do prowadzenia zasobu (15.030 zł), pozostałe: na wynagrodzenia, pochodne i ZFŚS (131.177 zł);
- 335.000 zł w 2020 r. (100% planu dotacji, 40,3% wydatków wykonanych) – na: cyfryzację (skanowanie) operatów technicznych zasobu PODGiK wraz z włączeniem przetworzonych materiałów do systemu zarządzania zasobem geodezyjnym i kartograficznym OŚRODEK (171.700 zł)<sup>93</sup>, aktualizację EGiB dz. nr 270/2, 275/1, 312 położonych w obrębie Trzebiszewo gm. Skwierzyna celem ujawnienia w bazie EGiB obszarów zajętych przez wody płynące (2.400 zł), pozostałe: na wynagrodzenia, pochodne i ZFŚS (160.900 zł).

<sup>91</sup> Na podstawie zlecenia nr 2.GN.2019 z dnia 20.02.2019 r, zgodnie z wymogami § 24 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1247 ze zm.). Przepis ten w 2019 r. stanowił, że układ wysokościowy PL-KRON86-NH stosuje się do czasu wdrożenia układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH na obszarze całego kraju, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2019 r. Po zmianie tego przepisu, obowiązującej od dnia 31.12.2019 r.: układ wysokościowy PL-KRON86-NH stosuje się do czasu wdrożenia układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH na obszarze całego kraju, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2023 r.

<sup>92</sup> Na podstawie zlecenia nr 5.GN.2019 z dnia 15.05.2019 r., dotyczące terenu Powiatu (9 jednostek ewidencyjnych).

<sup>93</sup> Umowa nr ES.272.14.2020.PL zawarta w dn. 6.07.2020 r na kwotę 97.170 zł, umowa nr ES.272.01.2020.SG zawarta w dn. 8.09.2020 r na kwotę 39.360 zł, umowa nr ES.272.20.2020.PL zawarta w dn. 12.10.2020 r. na kwotę 36.900 zł.. Część środków w wysokości 1.730 zł dołożona do zadania ze środków własnych Powiatu.

W I poł. 2021 r., zgodnie ze *sprawozdaniem Rb-50* dotacja wyniosła 176.000 zł (52,5% z zaplanowanej w wysokości 335.000 zł), natomiast poniesiono wydatki w wysokości 80.739,21 zł na wynagrodzenia, pochodne i ZFSS.

(akta kontroli str. 235-239, 255-279, 349-353, 1157-1235)

Do wydatków związanych z zadaniami z zakresu modernizacji i cyfryzacji EGiB należy zaliczyć wydatki Powiatu ze środków własnych na składkę członkowską w ZPL<sup>94</sup>, które wraz z wpłatami na rzecz ZPL, ujętymi w rozdz. 71012<sup>95</sup> stanowiły koszty modernizacji danych EGiB. Opis ujęto w podobszarze 1.2 pkt 6.

Koszt utrzymania aktualności danych EGiB (poza wydatkami sfinansowanymi z dotacji) wyniósł w 2017 r. - 11.964,11 zł, w 2018 r. - 29.421,26 zł, w 2019 r. - 153.337,57 zł, w 2020 r. - 33.484,97 zł, a w I poł. 2021 r. - 553,50 zł. Utrzymanie systemu informatycznego kosztowało odpowiednio: 4.874,20 zł, 4.797,00 zł, 6.642,00 zł (z dotacji), 8.494,70 zł i 0,00 zł.

Z powyższego wynika, że środki otrzymywane przez Powiat w ramach dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat, były niewystarczające.

(akta kontroli str. 521-524, 650-652)

**2.** Zasoby będące w dyspozycji Starosty były wystarczające do utworzenia mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej dla całej powierzchni Powiatu, jednak nie pozwoliły na doprowadzenie do jej zgodności z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach. Ww. działania są podejmowane w toku modernizacji EGiB (części opisowej i graficznej, opis powyżej).

(akta kontroli, str. 227, 233, 378, 447)

#### Zmiany przepisów w zakresie norm, modeli danych i standardów danych EGiB

**3.** Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty Międzyrzeckiego i p.o. Geodety Powiatowego w sprawie wpływu na stopień modernizacji i cyfryzacji EGiB w powiecie nowelizacji przepisów w zakresie wymaganych norm, modeli danych i standardów danych EGiB: *zbyt częste zmiany powodują potrzebę zwiększenia nakładów na zadania z zakresu administracji geodezyjnej. Aby sprostać jednej małej zmianie w rozporządzeniu należy liczyć się z ciągiem zdarzeń będących jej konsekwencją. Zmiana modelu danych i norm wymusza dostosowanie oprogramowania, to znów wymusza podniesienie standardów parametrów obsługującego sprzętu informatycznego. Zwiększony nacisk na e-usługi powoduje zapotrzebowanie na szybkie łącze internetowe z odpowiednimi zabezpieczeniami i certyfikatami. Każdy z etapów wymaga nakładów finansowych na dodatkowe szkolenia personelu, który musi być przygotowany na to, że wykonawcy, pomimo obowiązku narzuconego prawem, często nierzetelnie wykonują swoją pracę, przez co administracja musi wskazywać w protokołach usterki i kilka razy wraca do tego samego opracowania. Mimo że w kolejnych rozporządzeniach czas weryfikacji jest skracany. Dodatkowym problemem jest pozyskiwanie wykwalifikowanej kadry, ponieważ zarobki w administracji geodezyjnej nie są konkurencyjne do żadnego sektora gospodarki, a odpowiedzialność ciążąca na pracownikach oraz wymagania narzucone przez przepisy powodują brak zainteresowania pracą w administracji geodezyjnej.*

(akta kontroli, str. 227, 233, 378, 447)

#### Stopień wykorzystania obowiązującego formatu danych

**4.** Stopień wykorzystania obowiązującego formatu danych był marginalny, tylko Krajowy Zasób Nieruchomości zasilano danymi przekazanymi w formacie GML, raz w roku (opis w podobszarze 1.1. pkt 5 i podobszarze 1.2 pkt 7). Dane celem

<sup>94</sup> Ujmowaną w rozdz. 75095 par. 2900: w 2017 r. - 8.175,58 zł, w 2018 r. - 15.173,34 zł, w 2019 r. - 15.107,30 zł, w 2020 r. - 20.826,36 zł, w I poł. 2021 r. - 10.327,32 zł.

<sup>95</sup> Ujmowane w rozdz. 71012 par. 6650: w 2017 r. - 0 zł, w 2018 r. - 0 zł, w 2019 r. - 319.917,38 zł, w 2020 r. - 183.946,51 zł i 2.515,90 zł, w I poł. 2021 r. - 0 zł.

zasilenia ZSIN, przekazano w swde jeden raz w celu kontroli jakości danych w skali kraju przed ostatecznym zasileniem Centralnego Repozytorium ZSIN, zbiory danych EGiB nie zostały ostatecznie zaakceptowane. Jak wyjaśnił p.o. Geodety Powiatowego *nie przygotowano plików inicjalnych do zasilenia CR ZSIN, ponieważ dane nie przeszły pozytywnej walidacji danych, tym samym nie było konieczności zasilania kolejnymi plikami różnicowymi. Z uwagi, iż kontrolę danych przeprowadzano na skalę kraju, GUGiK kontaktował się tylko z nielicznymi jednostkami, które pozytywnie przeszły walidacje, w celu ostatecznego zasilenia CR ZSIN. GUGiK nie udostępnił nam swojego raportu z walidacji, jednak udostępnił aplikację do przeprowadzenia samodzielnej walidacji plików i w związku z tym przeprowadziliśmy kontrolę plików przekazanych w tamtym czasie. Walidator wykazał błędy krytyczne uniemożliwiające zasilenie bazy ZSIN, a ich usunięcie możliwe jest tylko przy kompleksowo wykonanej modernizacji baz EGiB i założeniu inicjalnych baz BDOT500 i GESUT. Oprogramowanie wykorzystywane w starostwie do tworzenia i aktualizacji bazy danych EGiB umożliwia realizację funkcjonalności określonej w rozporządzeniu w sprawie ZSIN (§8 ust.5) i Pgik (art. 24b ust. 1 pkt 1,3,5), jednak kompletność danych w posiadanych przez nas bazach nie pozwala wydać nam pliku GML spełniającego wymogi wskazanego uprzednio rozporządzenia.*

Przeprowadzona w sierpniu 2021 r. w toku kontroli NIK walidacja pliku GML wykazała, w zakresie kontroli

- topologicznej: wśród 58 weryfikacji wystąpiły dwa błędy<sup>96</sup>, pięć - ostrzeżeń;
- syntaktyczno-semantycznej: spośród 939 weryfikacji wystąpiło pięć błędów krytycznych<sup>97</sup>, cztery błędy niekrytyczne<sup>98</sup>, jedna informacja, pozostałe weryfikacje dały wynik pozytywny.

Co do stopnia wykorzystania formatu GML przez wykonawców prac geodezyjnych p.o. Geodety powiatowego wyjaśnił, że wykonawcy w kontrolowanym okresie jak i wcześniej realizowali pracę pobierając z PODGiK dane w formatach dedykowanych z programu EWMAPA. Głównie pliki tekstowe do modyfikacji następnie po naniесieniu zmian eksportowali plik modyfikujący. W sytuacji gdy wykonawcy nie posiadali oprogramowania EWMAPA udostępniane były dane w postaci plików swde, dxf oraz txt. Pomimo funkcjonalności programu dającej możliwość wydania GML nikt nie wnioskował o wydanie pliku GML. W roku 2021 jeden przedsiębiorca oddał plik GML dla BDOT500. Pobrał z Geoportalu dane w formacie EWMAPA wykonał pomiary i zwrótnie tylko swoje zmiany przekazał w GML-u oraz współrzędne w txt. Ze względu na to że nie mamy utworzonej bazy BDOT500 pracownik na podstawie szkicu połowego oraz współrzędnych wkartował na prowadzoną mapę wykonane pomiary. Po utworzeniu bazy BDOT500 wprowadzone dane będą przedmiotem konwersji na obiekty i będą mogły być przedmiotem obrotu w formacie GML.

<sup>96</sup> Kontur klasyfikacyjny posiada duplikaty wierzchołków (7 zdarzeń), błędna rzędna punktu granicznego (762 zdarzenia).

<sup>97</sup> Weryfikacja: 1) poprawności pliku GML ze schematem aplikacyjnym; 2) przekazania wartości zdefiniowanego elementu lokalizacjaDzialki1 albo lokalizacjaDzialki2 (EGB\_DzialkaEwidencyjna), obiekt ma zdefiniowany element lokalizacjaDzialki1 albo lokalizacjaDzialki2 bez przekazania jego wartości (EGB\_DzialkaEwidencyjna – 4.837 zdarzeń); 3) przekazania wartości zdefiniowanego elementu JRG2 (EGB\_DzialkaEwidencyjna), obiekt ma zdefiniowany element JRG2 bez przekazania jego wartości (EGB\_DzialkaEwidencyjna – 4.837 zdarzeń); 4) przekazania wartości zdefiniowanego elementu klasouzytekWGranicachDzialki, obiekt ma zdefiniowany element klasouzytekWGranicachDzialki bez przekazania jego wartości (EGB\_DzialkaEwidencyjna) – 4.837 zdarzeń; 5) poprawności zastosowania atrybutu specjalnego dla relacji lokalizacjaKonturu (EGB\_KonturKlasyfikacyjny) - 2073 zdarzeń.

Podstawa błędu: załącznik nr 1 *Specyfikacja modelu pojęciowego danych ewidencji gruntów i budynków* do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2013 r., poz. 1551).

<sup>98</sup> Weryfikacja poprawności: 1) OZU i OZK konturu klasyfikacyjnego (EGB\_KonturKlasyfikacyjny), niepoprawne OZK (OZK) konturu klasyfikacyjnego dla OZU: Ł, Ps, Ls, Lz. – 6 zdarzeń; 2) powierzchni ewidencyjnej działki względem powierzchni klasouzytków w granicach działki (EGB\_DzialkaEwidencyjna), powierzchnia ewidencyjna działki (powierzchniaEwidencyjna) nie jest równa sumie powierzchni klasouzytków w granicach działki (powierzchniaEwidencyjnaKlasouzytku) – 4.837 zdarzeń, 3) wypełnienia kodu rzędu granicy punktu granicznego (EGB\_PunktGraniczny) – 2 zdarzenia; 4) identyfikatora ewidencyjnego punktu granicznego (EGB\_PunktGraniczny) – 13 zdarzeń.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. nie był zgodny z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. Wprawdzie Starosta Międzyrzecki podjął w ramach ZPL działania zmierzające do zmodernizowania części obrębów (dziewięciu z 87), jednak działania te nie zostały wykonane zarówno w terminie ustawowym, jak i w pierwotnie zaplanowanym terminie umownym. Stan EGiB wskazuje na istniejącą konieczność przeprowadzenia modernizacji w odniesieniu do pozostałych obrębów, co nie zostało wykonane w terminach wynikających z rozporządzenia EGiB i po ich upływie, tj. w okresie objętym kontrolą. Pomimo że mapa ewidencyjna była prowadzona w postaci cyfrowej, istotna część działek ewidencyjnych wykazuje rozbieżności co do powierzchni pomiędzy częścią opisową a kartograficzną EGiB. Na jakość danych ewidencyjnych wpływ miał brak systematycznego podejścia zapewniającego aktualizację danych EGiB (w tym przez prowadzenie okresowych weryfikacji EGiB). Rozpoczęto proces skanowania materiałów zasobu, a wydłużony termin wynikający z przepisów prawa, umożliwi jego przeprowadzenie w całości. Stopień wykorzystania obowiązującego formatu danych (GML) w kontrolowanym okresie był niewielki, co wynikało z niskiej jakości bazy danych oraz niekorzystania z tego formatu przez wykonawców prac geodezyjnych. Podstawowymi barierami procesu pełnej cyfryzacji i modernizacji były niewystarczające zasoby finansowe oraz dynamiczne zmiany przepisów prawa.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- na dzień 1 stycznia 2017 r. i nadal nie przeprowadzono (nie zakończono) modernizacji EGiB w zakresie żadnego z 87 obrębów ewidencyjnych;
- materiały przekazywane przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, przyjmowane do PZGiK w postaci nieelektronicznej, podlegające przetworzeniu do postaci dokumentów elektronicznych przez pracowników Starostwa. nie zawierały klauzuli potwierdzającej wpisanie do materiałów zasobu.

## **IV. 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. Podjęcie działań zmierzających do spełniania przez osobę pełniącą obowiązki geodety powiatowego wymogów posiadania uprawnień zawodowych, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego;
2. Podjęcie działań zmierzających do spełnienia przez bazy danych EGiB norm i wymogów, w szczególności w zakresie struktury pojęciowego modelu danych, pozwalających na ich przekazywanie do ZSiN, stosownie do obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów;
3. Doprowadzenie do zgodności regulacji wewnętrznych dotyczących organizacji pracy administracji geodezyjnej i kartograficznej w Starostwie Powiatowym, w tym w zakresie określenia stanowisk w regulaminie wewnętrznym z obowiązującymi zakresami obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i udzielonych upoważnień;
4. Dokonywanie aktualizacji operatu ewidencyjnego z zachowaniem terminu wynikającego z przepisów prawa;



5. Przekazywanie wpływających skarg dotyczących funkcjonowania służby geodezyjno-kartograficznej w Powiecie, zgodnie z właściwością;
6. Rzetelne sporządzanie sprawozdań w zakresie mapy ewidencyjnej;
7. Zintensyfikowanie działań zmierzających do przeprowadzenia (zakończenia) modernizacji EGIB;
8. Przetworzenie do postaci dokumentów elektronicznych materiałów przekazanych przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, przyjmowanych do PZGiK w postaci nieelektronicznej, zawierających klauzulę potwierdzającą wpisanie do materiałów zasobu.

## 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 Zielonej Górze. 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 30 dni 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.

Zielona Góra, 3 września 2021 r.

Kontroler  
Lidia Sobkowiak-Mariasz  
główny specjalista kontroli  
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze  
p.o. Dyrektora  
Włodzimierz Stobrawa

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*