



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.008.02.2021

Pan  
Józef Radzion  
Starosta Powiatu Żarskiego  
ul. Jana Pawła II 5, 68-200 Żary

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Żarach (dalej: <i>starostwo</i> lub <i>urząd</i> ) ul. Jana Pawła II 5, 68-200 Żary
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostą Powiatu Żarskiego (dalej: <i>starosta</i> ) jest Józef Radzion (od 23 listopada 2018 r.). Poprzednio funkcję tę sprawował Janusz Dudojć (od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zorganizowanie utworzenie i prowadzenie EGiB przez starostę w sposób zapewniający przeprowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB.</li><li>2. Zgodność stanu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2021 (I półrocze), z możliwością wykorzystania dokumentów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli byłoby to niezbędne do przeprowadzenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Anna Nowakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/69/2021 z dnia 16 sierpnia 2021 r.</li><li>2. Krzysztof Jodko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/42/2021 z dnia 9 czerwca 2021 r.</li></ol>

(akta kontroli str.1-4)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, Starosta Powiatu Żarskiego nie zapewnił pełnej i zgodnej zobowiązującymi przepisami prawa cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków (EGiB) powiatu<sup>3</sup>.

Starosta nie podjął i nie zrealizował skutecznie działań w zakresie modernizacji określonych przepisami § 55 pkt 1-2 oraz § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie EGiB<sup>4</sup>, wobec całego zasobu EGiB. W efekcie, według stanu na 30 czerwca 2021 r., dane EGiB dotyczące 163 obrębów (97,6%) ze 167 obrębów w powiecie nie spełniały wymagań określonych w obowiązujących przepisach prawa<sup>5</sup>, a starostwo nie dysponowało również pełną treścią mapy wektorowej. Zaznaczyć należy, iż Starosta nie posiadał kompleksowej dokumentacji dotyczącej planowania oraz przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji pełnej (całej) bazy danych EGiB w systemie teleinformatycznym.

Starosta, będąc zobowiązany do przeprowadzenia okresowej weryfikacji EGiB, nie wykonał jej dla żadnego obrębu, czym naruszył przepisy § 54 ust. 1, 2 i 4 ww. rozporządzenia. Stwierdzono również przypadki nieterminowej aktualizacji operatów ewidencyjnych<sup>6</sup>, a w rocznych sprawozdaniach o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji GUGiK 3.0 podawano dane niezgodne ze stanem faktycznym<sup>7</sup>.

Niewątpliwym wpływem na zakres i skalę stwierdzonych nieprawidłowości miały niedostateczne zasoby kadrowe służby geodezyjnej starostwa. Wprawdzie starosta podejmował działania poprawy stanu zatrudnienia, ale nie przyniosły one rezultatu.

---

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

<sup>3</sup> Na podstawie przepisu art. 7d pkt 1) lit. a tiret pierwszy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.), dalej: *uPGiK*, do zadań starosty należy w szczególności prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków, w tym bazy danych EGiB - założonej i prowadzonej w systemie teleinformatycznym obejmującej zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393) - dalej: *rozporządzenie w sprawie EGiB*. Uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.

<sup>5</sup> Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w toku prac modernizacyjnych pozostawała EGiB dla 25 obrębów – zakończenie prac zaplanowano na koniec 2021 r., a nie podjęto działań modernizacyjnych dla pozostałych 138 obrębów powiatu.

<sup>6</sup> W trzech przypadkach, spośród 10 zbadanych, aktualizacje operatu ewidencyjnego zostały dokonane z 11, 19 i 29-dniowym przekroczeniem terminu określonego w § 47 rozporządzenia w sprawie EGiB.

<sup>7</sup> Dotyczy wysokości nakładów na modernizację (w sprawdzaniach za lata 2017-2020), wielkości zmodernizowanej powierzchni (w sprawozdaniu za rok 2018) oraz kompletności (pełnej treści) mapy wektorowej (w sprawdzaniach za lata 2017-2020).

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie 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**

Stosownie do wymogu określonego w art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>9</sup> (dalej: *uPGiK*), starosta jest organem administracji geodezyjnej i kartograficznej, wykonującym zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

Według regulaminu organizacyjnego starostwa, geodeta powiatowy, będący jednocześnie naczelnikiem wydziału geodezji i katastru (dalej: *wydział*), podlega bezpośrednio staroście.

(akta kontroli str. 9-56)

Powiat żarski został podzielony na 167 obrębów (19 obrębów miejskich i 148 obrębów wiejskich) o łącznej powierzchni ewidencyjnej 139.154 ha (6.696 ha w obszarze miejskim i 132.458 ha w obszarze wiejskim). Liczba działek ewidencyjnych, wg stanu na 31 grudnia 2020 r., wynosiła 80.144 (odpowiednio: 19.806 i 60.338 działek).

(akta kontroli str. 77-79)

**1.1.1.-1.1.4.** W zakresie obsady kadrowej służby geodezyjnej i kartograficznej w starostwie, w tym stanowiska geodety powiatowego ustalono, że:

- geodeta powiatowa<sup>10</sup> spełnia wymagania<sup>11</sup>, o których mowa w § 4 pkt 1 i 2 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>12</sup>;
- stan zatrudniania w wydziale wynosił: na 1 stycznia 2017 r. - 14 osób/15 etatów; na 31 grudnia 2017 r. - 15/15; na 31 grudnia 2018 r. - 14/15; na 31 grudnia 2019 r. - 14/15; na 31 grudnia 2020 r. - 15/15; na 30 czerwca 2021 r. - 15/15;
- analiza kwalifikacji zawodowych osób zatrudnionych w wydziale wykazała<sup>13</sup>, że dwóch pracowników, spośród 15, posiadało wykształcenie wyższe geodezyjne, a czterech - średnie/policealne geodezyjne. Uprawnienia zawodowe, o których mowa w przepisie art. 43 pkt 1 i 2 *uPGiK*, posiadał jeden pracownik.

(akta kontroli str. 7-8, 57)

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2502, ze zm.

<sup>10</sup> Zatrudniona na tym stanowisku od 1 lipca 2011 r.

<sup>11</sup> Tj. posiadała dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku geodezyjnym oraz uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii w zakresach, o których mowa w art. 43 pkt 1 i 2 *uPGiK*, a także ponad dwuletni staż pracy w urzędach administracji rządowej lub w organach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 204, poz. 2498.

<sup>13</sup> Według stanu na 30 czerwca 2021 r.

W latach 2017-2021 (I półrocze) starosta ogłosił 13 naborów na wolne stanowiska w wydziale, w wyniku których zatrudniono łącznie 11 osób (jednocześnie w tym okresie 12 pracowników zakończyło pracę w wydziale<sup>14</sup>).

(akta kontroli str. 58-60)

W zakresie posiadanej infrastruktury teleinformatycznej (systemów, oprogramowania, narzędzi) do prowadzenia baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2<sup>15</sup>, 3<sup>16</sup>, 7<sup>17</sup>, 10<sup>18</sup> oraz 12<sup>19</sup> *uPGiK*, a także sposobu, zakresu, częstotliwość aktualizacji oraz formatów wymiany tych zbiorów danych (eksport oraz import danych) ustalono m.in., że w starostwie wykorzystywano oprogramowanie firmy GEOBID Sp. z o.o. I tak, do prowadzenia:

- bazy danych ewidencji gruntów i budynków (*EGiB*) - dwa systemy informatyczne zintegrowane ze sobą programowo<sup>20</sup>: dla części opisowej - EWOPIS<sup>21</sup> (wersja 8), a dla części graficznej: EWMAPA FB<sup>22</sup> (wersja 13);
- bazy danych rejestru cen nieruchomości (*RCN*) - program REJCEN<sup>23</sup> (wersja 3);
- bazy danych szczegółowych osnów geodezyjnych (*BDSOG*) - program BANK OSNÓW (wersja 3);
- ewidencji i zarządzania dokumentami w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (*PODGiK*) - program OŚRODEK<sup>24</sup> (wersja 9).

Korzystanie z ww. oprogramowań odbywało się w oparciu o udzielone przez producenta GEOBID Sp. z o.o. bezterminowe licencje sieciowe. Zgłaszane przez użytkowników uwagi i sugestie dotyczące działania oprogramowania były

---

<sup>14</sup> W sześciu przypadkach umowa rozwiązana za porozumieniem stron, z czego w trzech w związku z przejściem pracownika na emeryturę; w dwóch przypadkach – porozumienie w sprawie przeniesienia pracownika do innej jednostki samorządu terytorialnego; w dwóch przypadkach – wypowiedzenie umowy przez pracownika; w jednym przypadku – rozwiązanie umowy przez pracodawcę; w jednym przypadku – przeniesienie pracownika, na jego prośbę, do innej komórki organizacyjnej Urzędu.

<sup>15</sup> Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości).

<sup>16</sup> Geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu.

<sup>17</sup> Rejestr cen nieruchomości.

<sup>18</sup> Szczegółowe osnowy geodezyjne.

<sup>19</sup> Obiekty topograficzne o szczególności zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000.

<sup>20</sup> Pobieranie danych graficznych z poziomu programu obsługującego dane opisowe i odwrotnie odbywa się w formie zapytań do bazy.

<sup>21</sup> Do podstawowych funkcji programu należą: możliwość prowadzenia ewidencji podmiotów (osób fizycznych, instytucji, małżeństw, podmiotów grupowych) oraz przedmiotów ewidencji (działek, budynków, lokali), a także możliwość obsługi jednostek rejestrowych (gruntowych, budynkowych i lokalowych). Program EWOPIS działa w oparciu o bazę SQL Firebird, umożliwia wymianę danych (eksport, import) z wykorzystaniem formatów gml oraz swde.

<sup>22</sup> Program umożliwia prowadzenie graficznej bazy danych oraz powiązanie jej z danymi opisowymi. Dane w programie EWMAPA przechowywane są w pięciu podstawowych strukturach: działki, warstwy, obiekty, rastry, szrafury. W zakresie baz danych stanowiących PZGiK program pozwala na kompleksową obsługę baz danych BDOT500 (obiektów topograficznych o szczególności zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000), GESUT (geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu) oraz EGIB zgodnie ze schematami aplikacyjnymi baz wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa. Aplikacja umożliwia wymianę danych (eksport i import) z wykorzystaniem formatów gml, txt, dxf oraz shp.

<sup>23</sup> Program umożliwia prowadzenie rejestru cen i wartości nieruchomości. Stanowi on poszerzenie programu EWOPIS. Program umożliwia wydruk wybranych pozycji z rejestru oraz sporządzenie zestawienia - sprawozdania o dokonanych transakcjach dla GUS w formatach SWDE oraz GML. Dzięki współpracy z programem graficznym EWMAPA, możliwe jest uzupełnienie danych rejestru cen z takich źródeł jak mapa zasadnicza, geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

<sup>24</sup> Program umożliwia m.in.: rejestrację i obsługę zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowanie i udostępnianie dokumentacji powstałej w ich wyniku (także w formie skanów dokumentów lub plików z danymi w dowolnym formacie), naliczanie opłat, wystawianie faktur i przyjmowania wpłat za czynności geodezyjne i kartograficzne.

realizowane poprzez darmową aktualizację aplikacji, a bezpłatną pomoc w zakresie wykorzystania podstawowych funkcji programu można było uzyskać telefonicznie. W przypadku zmian w przepisach, które zmieniały zakres gromadzonych danych oraz powiązania między nimi, producent wydawał nową wersję oprogramowania, która była dodatkowo płatna.

(akta kontroli str. 61-62, 65-66, 401)

Wyposażenie wydziału w sprzęt IT, służący obsłudze EGiB, stanowiło: trzy serwery danych (w tym serwer do obsługi petentów oraz serwer kopii zapasowych), 17 zestawów komputerowych, jeden notebook, dwa urządzenia wielofunkcyjne, dwa skanery wielkoformatowe oraz trzy plotery. Zestawy komputerowe i notebook miały zainstalowane oprogramowanie specjalistyczne firmy GEOBID.

(akta kontroli str. 65-66)

Odnośnie sposobu i możliwości udostępniania interesariuszom (podmiotom zewnętrznym) danych z EGiB przy wykorzystaniu systemu IT ustalono m.in., że:

- w okresie objętym kontrolą nie ustalono wewnętrznych regulacji odnośnie sposobu i formy udostępniania danych z EGiB;
- do udostępniania w sieci internet Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (PZGiK) od 2012 r. służy *Geoportal Powiatu Żarskiego* (dalej: *Geoportal*), autorstwa GEOBID Sp. z o.o., współpracujący z ww. programami. Udostępnianie odbywało się w trybie publicznym i niepublicznym.

W trybie publicznym każdy zainteresowany miał dostęp do danych graficznych działek w zakresie: przebiegu granic, budynków, użytków, konturów klasyfikacyjnych oraz do jawnych danych opisowych zgodnie z uPGiK.

W trybie niepublicznym (chronionym) starostwo umożliwiało poprzez ww. serwis dostęp dla:

- wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych – dostęp był możliwy w oparciu o zawarte umowy (według stanu na 30 czerwca 2021 – obowiązywało 114 umów<sup>25</sup>) i umożliwiały m.in. następujące funkcjonalności:
  - przeglądanie baz danych PZGiK, w celu przygotowania zgłoszenia prac geodezyjnych i kartograficznych;
  - przekazywanie zgłoszenia prac geodezyjnych i kartograficznych;
  - przeglądanie zgłoszonych prac wraz z ich statusami;
  - pobierania danych z zasobu geodezyjnego i kartograficznego po zarejestrowaniu zgłoszenia i wygenerowaniu wytycznych;
  - dokonywania płatności elektronicznych za udostępniane materiały;
- innych podmiotów publicznych<sup>26</sup> - dostęp do elektronicznych danych EGiB podmioty publiczne uzyskiwały po złożeniu odpowiedniego wniosku.

Ponadto Geoportal zapewniał obsługę interesantów w trybie chronionym - po założeniu konta i zweryfikowaniu tożsamości - interesant miał możliwość wypełnienia wszystkich dostępnych wniosków dotyczących części państwowego

<sup>25</sup> W tym do 31 grudnia 2016 zawarto 54 umowy, w 2017 r. - 2, w 2018 r. - 2, w 2019 r. - 16, w 2020 r. - 26, do połowy 2021 r. - 14.

<sup>26</sup> Do 30 czerwca 2021 r. nadano 237 uprawnień pracownikom gmin, miast oraz podmiotów realizujących zadania publiczne np. Żarskie Wodociągi i Kanalizacja.

zasobu geodezyjnego będącej w posiadaniu starosty oraz uzyskania informacji o kosztach zrealizowanego wniosku.

(akta kontroli str. 399-401, 504)

W kontrolowanym okresie dokonano 8.699 zgłoszeń prac geodezyjnych, z czego 6.580<sup>27</sup> za pośrednictwem Geoportalu (75,6%).

(akta kontroli str. 399)

Geodeta powiatowa, przyjęte i stosowane w starostwie rozwiązania oceniła jako nie w pełni wystarczające do pełnej realizacji zadań w zakresie prowadzenia EGiB w postaci cyfrowej. Wskazała, że od 2017 r. są wykonywane prace modernizacyjne EGiB w powiecie żarskim, których celem jest zapewnienie dostępu staroście do aktualnych danych, ale w dalszym ciągu pozostaje wiele danych nie spełniających wymogów prawa. Ilość wykonanych modernizacji jest uzależniona od wysokości środków finansowych w danym roku kalendarzowym oraz możliwości kadrowych pracowniczej służby geodezyjnej i kartograficznej do obsługi realizacji modernizacji EGiB. Wysokość środków finansowych, które staramy się pozyskać na prowadzenie EGiB w postaci cyfrowej dostosowujemy do posiadanych zasobów kadrowych, które umożliwiają nam jedynie fragmentaryczne wykonywanie niezbędnych prac. (...)

Niewątpliwie na sprawność prowadzenia EGiB (...) ma ogromny wpływ uruchomienie połączeń EGiB z bazami danych PESEL, Księgi Wieczystej i umożliwienie płatności elektronicznych poprzez wdrożonego przez Starostę portalu petenta. Niemniej jednak pozostaje jeszcze wiele aspektów prowadzenia EGiB w postaci papierowej np: zawiadamianie i odbieranie zawiadomień z Księgi Wieczystej; przekazywanie danych adresowych z jednostek samorządu terytorialnego nadających adresy; zawiadomienia organów podatkowych.

Obecnie w ramach projektu realizowanego przez Związek Powiatów Lubuskich trwa modernizacja infrastruktury informatycznej w zakresie sprzętu, oprogramowania i jakości danych. Po zakończeniu wszystkich etapów ww. projektu znacząco zmniejszy się ilość potrzeb koniecznych do sprawnego realizowania zadań starosty związanych z prowadzeniem baz EGiB.

O ile infrastruktura informatyczna w zakresie sprzętowym (nowe serwery danych, wydzielony serwer do obsługi petentów i serwer kopi zapasowych) oraz oprogramowania (uaktualnione oprogramowanie obecnie do najnowszych wersji dostępnych na rynku) będzie wystarczająca w zakresie mocy obliczeniowej jak i zapasu miejsca do przechowywania, to jakość danych na których opiera się całość pozostawia wiele do życzenia.

(akta kontroli str. 387-388)

Starostwo corocznie informowało Głównego Geodetę Kraju o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej w powiecie poprzez coroczne sprawozdania o stanie zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz zakresie realizacji prac i nakładach finansowych na te prace oraz sporządzanie informacji o wykorzystaniu dotacji.

Ponadto, według wyjaśnień starosty, geodeta powiatowy jest zobowiązany do wypełniania okresowych zestawień i ankiet przesyłanych przez G GK i LWINGiK. Obowiązek sporządzania takich zestawień czy ankiet nie wynika z przepisów prawa – są one sporządzane przez Starostwo na żądanie GGL lub LWINKiK. Przykładowo, w 2020 r. takich informacji przekazano 16 – dotyczyły one m.in.: funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej w czasie pandemii czy też danych statystycznych dotyczących zmian w EGiB wynikających

<sup>27</sup> 1.202 – 2017 r.; 1.414 – 2018 r.; 1.395 – 2019 r.; 1.573 – 2020 r.; 996 – I połowa 2021 r.

*z prawomocnych orzeczeń sądów. W 2018 r. takich informacji przekazano 20, a dotyczyły one m.in. wpływów z opłat za udostępnianie materiałów z PZGiK w związku ze zgłoszonymi pracami czy też gruntów objętych gleboznawczą klasyfikacją gruntów.*

(akta kontroli str. 355-357)

Przeprowadzenie modernizacji i cyfryzacji EGiB w ramach struktur zarządczych powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej jest, w ocenie starosty niemożliwe. Jak wynika bowiem z *art. 24a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (...)* starosta nie jest wykonawcą prac geodezyjnych – a taką pracą jest modernizacja EGiB. Starosta w myśl ww. przepisów może tylko zarządzić przeprowadzenie takiej modernizacji.

Starosta wskazał również, że dotychczas przeprowadzane modernizacje i cyfryzacje EGiB nie były dokonywane przez pracowników starostwa. Natomiast pracownicy wydziału obsługiwali zgłoszenia prac geodezyjnych, czyli przygotowywali dokumenty, uczestniczyli w wyjaśnieniach oraz w tych czynnościach, które nakłada uPGiK w zakresie art. 24a. Posiadali oni wykształcenie geodezyjne lub inne. Niemniej jednak osoby nie posiadające wykształcenia geodezyjnego, przed przystąpieniem do samodzielnej obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych, podlegali wewnętrznym przeszkoleniom. Wszyscy pracownicy wykonujący ww. czynności wykonywali je w ramach swoich zakresów obowiązków (nie byli powoływani do odrębnych zespołów).

(akta kontroli str. 355-360)

**1.1.5.** W starostwie nie wprowadzono wymogu przekazywania danych z wykorzystaniem formatu GML przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, z którymi zawarto umowy w zakresie elektronicznego dostępu do materiałów PZGiK i zgłaszania drogą elektroniczną tych prac m.in. za pośrednictwem Geoportalu (prawny obowiązek w tym zakresie został odroczony do 31 grudnia 2022 r.).

Również w przypadku umów zawieranych z wykonawcami prac modernizacyjnych taki wymóg nie był formułowany, co opisano w punkcie 1.2.3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 390, 399, 504)

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

**1.2.1.-1.2.2.** Starostwo nie posiadało, według stanu na 1 stycznia 2017 r., dokumentacji (planów, strategii czy koncepcji) dotyczącej procesu planowania i przeprowadzania pełnej modernizacji i cyfryzacji baz danych EGiB w systemie teleinformatycznym. Dokumentacji takiej nie stworzono również w okresie późniejszym.

Geodeta powiatowa wyjaśniła, że *proces planowania odbywał się na bieżąco w danym roku kalendarzowym po uchwaleniu budżetu dla wydziału geodezji i katastru, dostosowywanym również do możliwości realizacji zadań przez wydział w kontekście obsady kadrowej. Z tych przyczyn również nie planowano realizacji zadań na okresy długoterminowe.*

(akta kontroli str. 388)

**1.2.3.** Według stanu na koniec 2016 r. starostwo dysponowało czterema projektami<sup>28</sup> modernizacji EGiB (opracowanymi w okresie luty 2014-luty 2016) dla wszystkich obrębów gmin: Lipinki Łużyckie, Przewóz, Tuplice i Żary, przy czym zakres danych przewidzianych do modernizacji umożliwiał wydanie raportu z bazy

<sup>28</sup> Opracowane w okresie luty 2014-luty 2016.



EGiB w postaci mapy ewidencyjnej, a także raportów obejmujących dane o budynkach i lokalach.

(akta kontroli str. 114-115)

W okresie objętym kontrolą (od początku 2017r. do końca półrocza 2021 r.) w Starostwie opracowano 10 projektów modernizacji EGiB, obejmujących 29 obrębów o łącznej powierzchni 24.033 ha (co stanowi 17,4% wszystkich obrębów i 17,3% powierzchni ewidencyjnej powiatu żarskiego<sup>29</sup>). I tak:

- w 2017 r. opracowano projekt modernizacji EGiB dla czterech obrębów ewidencyjnych: Budziechów, Roztoki, Wicina i Zabłocie (o łącznej powierzchni 5.491 ha) spośród 16 obrębów w gminie Jasień – modernizację zleciło starostwo, a prace zakończono w 2018 r.;
- w 2018 r. - cztery projekty: 1) dwa obręby: Brody i Koło (1.099 ha) spośród 16 w gminie Brody; 2) cztery obręby: Bieszków, Guzów, Mirkowice, Świbna (2.642 ha) w gminie Jasień; 3) dwa obręby: Chocicz, Chocimek (1.985 ha) spośród 20 obrębów w gminie Lubsko; 4) jeden obręb: Tuplice (683 ha) spośród 13 w gminie Tuplice. Modernizacje realizowane są przez Związek Powiatów Lubuskich (planowane zakończenie: do 31 grudnia 2021 r.);
- w 2019 r. – pięć projektów: 1) dwa obręby: Mirostowice Dolne i Złotnik (2.064 ha) spośród 25 w gminie Żary; 2) dwa obręby: Jamno i Straszów (2.701 ha) spośród 15 w gminie Przewóz; 3) dwa obręby: Bronowice i Nowe Czaple (976 ha) spośród 31 w gminie Trzebiel; 4) dwa obręby: Lipinki Łużyckie i Suchleb (2.365 ha) spośród 12 w gminie Lipinki Łużyckie; 5) osiem obrębów: Bronice, Golin, Jasionna, Jabłoniec, Jurzyn, Lisia Góra, Lipsk Żarski i Zieleniec (4.027 ha) w gminie Jasień. Projekty dotyczące obrębów wymienionych w pkt. 1-4 realizowane są przez Związek Powiatów Lubuskich (planowane zakończenie: do 31 grudnia 2021 r.), a w pkt. 5 – zostały zlecone przez starostwo (planowane zakończenie: do 30 listopada 2021 r.).

(akta kontroli str. 182-204, 225-267, 409)

Analiza ww. projektów wykazała, że:

- wszystkie zostały uzgodnione z Lubuskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (LWINGiK);
- zakres modernizacji EGiB w każdym przypadku obejmował dostosowanie istniejących baz danych do zgodności z danymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>30</sup>, dalej: *rozporządzenie w sprawie EGiB* oraz umożliwienie stworzenia raportów o których mowa w § 22 tego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 182-204, 225-267, 409)

Odnosnie do kryterium wyboru obrębów do modernizacji, geodeta powiatowa wyjaśniła: *Dla gminy Jasień nie założona była ewidencja budynków i lokali – dlatego tę jednostkę ewidencyjną jako pierwszą wybraliśmy do modernizacji. Liczba błędów/braków w EGiB była kryterium stosowanym przy ustalaniu kolejności poszczególnych obrębów w tej gminie, jak i w pozostałych jednostkach ewidencyjnych wybranych do modernizacji.*

(akta kontroli str. 390)

<sup>29</sup> Powierzchnia ewidencyjna powiatu żarskiego wynosi 139.154 ha i obejmuje 167 obrębów.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 393, ze zm. – uchylony z dniem 31 lipca 2021 r. Akt ten został zastąpiony rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1390).

W umowach na modernizację EGiB zawieranych przez starostwo<sup>31</sup> (w 2017 r. i 2019 r.) nie określano wymogu przekazywania opracowań w wersji elektronicznej w formacie GML, niemniej jednak modernizacja zakończona w 2018 r. została przygotowana w tym formacie (zakończenie drugiej zaplanowano do 30 listopada 2021 r.).

Geodeta powiatowa wyjaśniła: *Nie zawarto takiego wymogu formalnego, ale opracowania w takim formacie są dostarczane, co potwierdza modernizacja zakończona w 2018 r. Wprawdzie obowiązek dostarczania opracowań w tym formacie został odroczony, ale format ten jest praktyką powszechnie już stosowaną.*

(akta kontroli str. 205-208, 268-272, 409, 390)

**1.2.4.** Starosta nie dokonywał analizy ryzyka na poziomie strategicznym dla obszaru geodezji i kartografii powiatu.

Częściowej analizy ryzyka dokonał Związek Powiatów Lubuskich – dotyczyła ona projektu *Informatyzacja i modernizacja danych zasobów geodezyjnych powiatów województwa lubuskiego do świadczenia e-usług*. W wyniku tej analizy stwierdzono m.in., że brak jest czynników ryzyka o nieakceptowalnym poziomie.

Starosta wyjaśnił, że *analiza ryzyka dla obszaru geodezji i kartografii była prowadzona przez Związek Powiatów Lubuskich, którego Powiat Żarski jest członkiem. Informacje o celu analizy i jej wynikach, Starostwo otrzymało drogą mailową.*

(akta kontroli str. 355-386)

Geodeta powiatowa nie analizowała ryzyka dotyczącego EGiB, w tym ryzyka związanego z niezapewnieniem w powiecie modernizacji i cyfryzacji EGiB zgodnie z obowiązującym modelem danych i według norm określonych w przepisach.

Wyjaśniła, że *niewielki stopień zmodernizowania EGiB był faktem powszechnie znanym, również Zarządowi Powiatu, dlatego skupiałam się raczej na ustaleniu innych obszarów, w których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości nie zostało dotychczas zidentyfikowane. Przykładem takiego zagadnienia jest brak numerycznej mapy ewidencyjnej (zakończenie prac w 2016 r., mapę tą wgrano do bazy powiatowej w styczniu 2017 r.) czy też modernizacja osnów szczegółowych poziomych i wysokościowych (prace w toku).*

(akta kontroli str. 388)

**1.2.5.** Przed przeprowadzeniem działań z zakresu modernizacji i cyfryzacji EGiB nie opracowano projektu całościowej modernizacji EGiB. Opracowano projekty częściowe, co opisano w pkt. 1.2.3. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 355-360)

**1.2.6.** Starosta nie zawierał porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie modernizacji EGiB.

Niemniej jednak Związek Powiatów Lubuskich, którego powiat jest członkiem, realizuje<sup>32</sup> wspólne przedsięwzięcie pod nazwą *Informatyzacja i modernizacja danych zasobów geodezyjnych powiatów województwa lubuskiego do świadczenia e-usług*.

<sup>31</sup> Na modernizację EGiB, zgodnie z projektami opracowanymi przez starostwo w 2017 i 2019 r., dotyczącymi łącznie 12 obrębów ewidencyjnych w gminie Jasień (Budziechów, Roztoki, Wicina, Zabłocie, Bronice, Golin, Jasionna, Jabłoniec, Jurzyn, Lisia Góra, Lipsk Żarski i Zieleniec).

<sup>32</sup> Uchwała w sprawie przystąpienia do realizacji tego przedsięwzięcia podjęta została 18 grudnia 2015 r.

Projekt dofinansowano ze środków Unii Europejskiej z Regionalnego Programu Operacyjnego – *Lubuskie 2020*, Oś Priorytetowa 2 – *Rozwój cyfrowy*. Wartość całego projektu to 42 023,5 tys. zł, z czego dofinansowanie wynosi 35 720,0 tys. zł. Zakończenie projektu planowane jest do 31 grudnia 2021 r.

W związku z realizacją projektu, w dniu 9 maja 2016 r. została zawarta umowa pomiędzy powiatem żarskim a Związkiem Powiatów Lubuskich, zgodnie z którą udział finansowy powiatu żarskiego w realizacji tego zadania wyniósł 14,6 tys. zł<sup>33</sup>.

Prace modernizacyjne EGiB powiatu żarskiego, realizowane są na podstawie ośmiu umów (zawartych w 2019 r. na łączną kwotę 2.669,6 tys. zł) i dotyczą łącznie 17 obrębów w ośmiu jednostkach ewidencyjnych<sup>34</sup>.

(akta kontroli str. 355-374, 409, 280-354)

**1.2.7.** W okresie objętym kontrolą starosta prowadził aktualizację danych EGiB na podstawie:

- umów zlecenia zawartych z podmiotami świadczącymi usługi geodezyjne na sporządzenie opracowań geodezyjnych (m.in. dotyczących ustalania granic działek, klasyfikacji gruntu) i na tej podstawie dokonał ośmiu aktualizacji;
- danych przekazanych przez geodetów wykonujących na wniosek stron prace geodezyjne (m.in. dotyczących podziału nieruchomości, inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych). Roczna liczba aktualizacji, dokonana na tej podstawie, oscylowała w latach 2017-2020 od 3.858 do 6.236.

(akta kontroli str. 63, 405-406, 399)

Badanie 10 wybranych losowo aktualizacji wykazała, że:

- wszystkie badane opracowania geodezyjne, na podstawie których przeprowadzane były aktualizacje, były weryfikowane pod kątem kompletności i zgodności z obowiązującymi przepisami prawa w szczególności dotyczącymi wykonania pomiarów, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a uPGiK oraz opracowania wyników tych pomiarów;
- operaty sporządzone zostały w formie papierowej, natomiast współrzędne punktów z pomiarów były przekazywane w postaci elektronicznej poprzez Geoportal lub na płytach CD;
- w siedmiu przypadkach aktualizacji operatu szacunkowego dokonano z zachowaniem terminu określonego w § 47 ust. 1 rozporządzenia EGiB, a w trzech przypadkach termin ten przekroczone, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 408)

W okresie objętym kontrolą nie dokonano zasileń Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN) danymi EGiB, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 391-392)

**1.2.8.** W starostwie nie prowadzono ani nie planowano okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych EGiB, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 54

<sup>33</sup> W umowie określono, że kwota na stanowi współfinansowanie kosztów opracowania dokumentacji wspólnego przedsięwzięcia (konceptję, studium wykonalności oraz przygotowanie dokumentacji przetargowej).

<sup>34</sup> Brody: modernizowane dwa obręby spośród 16; Jasień: cztery z 16; Lipinki Łużyckie: dwa z 12; Lubsko: dwa z 20; Przewóz: dwa z 15; Trzebień: dwa z 31; Tuplice: jeden z 13 i Żary: dwa z 25.

rozporządzenia w sprawie EGiB, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 391)

**1.2.9.** Starosta przekazywał Głównemu Geodecie Kraju (GGK) sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji (GUGiK-3.00) za 2017 r., 2018 r., 2019 r. i 2020 r.

Na podstawie analizy ww. sprawozdań stwierdzono, że:

- dane dotyczące nakładów finansowych przeznaczonych na modernizację w 2017 r. zostały zawyżone o 423,5 tys. zł, natomiast w latach 2018, 2019 i 2020 zaniżone odpowiednio o 42,8 tys. zł, 162,7 tys. zł i 20 tys. zł;
- powierzchnia zmodernizowanych obrębów w 2018 r. została zaniżona o 1.001 ha w stosunku do wykazanej w projekcie modernizacji;
- powiat posiadał mapę wektorową dla wszystkich obrębów, ale pełna treść dotyczyła 53.915 ha, tj. 41% terenów wiejskich, natomiast w sprawozdaniach wykazano, że pełna treść dotyczyła 100% powierzchni całego powiatu (czyli wszystkich terenów wiejskich i miejskich);

co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 67-79, 410-411)

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

**1.3.1.** W okresie objętym kontrolą w starostwie przeprowadzono dwie kontrole zewnętrzne obejmujące swym zakresem m.in. zagadnienia związane z cyfryzacją i modernizacją EGiB. Obydwie przeprowadził LWINGiK, działając z upoważnienia Wojewody Lubuskiego.

(akta kontroli str. 97-181)

W wyniku pierwszej kontroli, przeprowadzonej w październiku 2019 r., działania starosty w zakresie przeprowadzenia modernizacji EGiB, procesu cyfryzacji zbiorów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz automatyzacji jego funkcjonowania oceniono *pozytywnie z nieprawidłowościami* i sformułowano 10 zaleceń (opisano je niżej) dotyczących usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej.

(akta kontroli str. 97-149)

Realizacja zaleceń pokontrolnych została zweryfikowana przez LWINGiK w toku kolejnej kontroli (sprawdzającej - przeprowadzonej w czerwcu 2021 r.) i oceniona negatywnie. Podstawą tej oceny było wykonanie zaledwie 41% zaleceń.

Niepełna realizacja (w mniej niż 50%) dotyczyła pięciu zaleceń<sup>35</sup>, tj. dotyczących: 1) procesu modernizacji EGiB, w tym: przestrzegania obowiązujących procedur oraz właściwego dokumentowania poszczególnych czynności; 2) wyeliminowania rozbieżności w oznaczeniu działek lub budynków ujawnionych w wyniku automatycznej kontroli; 3) podjęcie działań umożliwiających zakończenie procesu cyfryzacji materiałów archiwalnych PZGiK do końca 2020 r. poprzez zwiększenia obsady kadrowej lub zlecenia wykonania tego procesu jednostce zewnętrznej; 4) niezwłocznej realizacji procesu bieżącej cyfryzacji dokumentów z wersji papierowej; 5) wzmocnienia obsady kadrowej administracji geodezyjnej i kartograficznej o osoby z odpowiednimi kwalifikacjami.

(akta kontroli str. 150-181)

<sup>35</sup> Jako przyczynę niepełnej realizacji zaleceń, w toku kontroli sprawdzającej przeprowadzonej przez LWINGiK, wskazano braki kadrowe w Wydziale (zalecenie opisane w pkt. 1, 2 i 4) bądź też niedostateczne środki finansowe (pkt 3 i 5).

Niepełne wykonanie zaleceń<sup>36</sup>, ale na poziomie co najmniej 50%, stwierdzono w odniesieniu do trzech zaleceń, tj. dotyczących: 1) wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie udzielonych upoważnień pracowników do wykonywania zadań starosty, jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej; 2) uzupełnienia informacji o usłudze wyszukiwania w zbiorze danych EGiB, zgłoszonej do ewidencji dostępnych usług prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju; 3) uzupełnienia funkcjonalności usługi przeglądania danych EGiB przy pomocy PZGiK.

W pełni zrealizowano tylko dwa zalecenia, tj. dotyczące: przywrócenia oraz poszerzenia funkcjonalności portalu wykorzystywanego w ramach systemu PZGiK.

Wobec powyższego, LWINGiK podtrzymał niezrealizowane w pełni oraz częściowo uzupełnił wcześniejsze zalecenia.

(akta kontroli str. 97-181)

**1.3.2.** W latach 2017-2021 (I półrocze) w wydziale przeprowadzono 15 kontroli wewnętrznych, z czego dwie dotyczyły EGiB (terminowości wprowadzania danych). W wyniku kontroli stwierdzono, że zbadane dokumenty (łącznie 30 szt.) zostały wprowadzone do EGiB terminowo.

(akta kontroli str. 81-85)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono w starostwie audytów w obszarze zagadnień związanych z cyfryzacją i modernizacją EGiB.

Na 2020 r. zaplanowano zadanie audytowe w zakresie prowadzenia PZGiK - nie zostało ono jednak zrealizowane, bowiem, jak wskazał audytor wewnętrzny starostwa, wystąpiła potrzeba realizacji innego, niezaplanowanego zadania<sup>37</sup>. Audytor zadeklarował, że zadanie to zostanie zrealizowane w bieżącym roku (po zakończeniu kontroli NIK).

(akta kontroli str. 89-96)

**1.3.3.** W okresie objętym kontrolą do starostwa nie wpływały skargi ze strony interesariuszy lub właścicieli działek ewidencyjnych dotyczące zagadnień związanych z modernizacją i cyfryzacją EGiB.

(akta kontroli str. 80-81)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1.** Sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji (GUGiK-3.00), przekazane GGK za lata 2017-2018, sporządzone zostały nierzetelnie, bowiem:

- dane dotyczące nakładów finansowych przeznaczonych na modernizację w 2017 r. zostały zawyżone o 423,5 tys. zł, natomiast w latach 2018, 2019 i 2020 zaniżone odpowiednio o 42,8 tys. zł, 162,7 tys. zł i 20 tys. zł;
- w sprawozdaniu za 2018 r., powierzchnia zmodernizowanych obrębów została zaniżona o 1.001 ha w stosunku do faktycznie zmodernizowanej powierzchni<sup>38</sup>;
- powiat posiadał mapę wektorową dla wszystkich obrębów, ale pełna treść dotyczyła 53.915 ha, tj. 38,7% powierzchni powiatu (41% terenów wiejskich). Natomiast w sprawozdaniach za lata 2018-2020 wykazano, że pełna treść

<sup>36</sup> Przyczyna wskazana dla LWINGiK: przeoczenie bądź też przyjęcie mylnych założeń w zakresie realizacji zaleceń.

<sup>37</sup> W roku 2020 zrealizowano jedno zadanie audytowe nieujęte w planie kontroli na 2020 r.

<sup>38</sup> Powierzchnia wykazana w projekcie modernizacji wynosiła 5.491 ha a w sprawozdaniu wykazano 4.490 ha.

dotyczyła 100% powierzchni całego powiatu (czyli wszystkich terenów wiejskich i miejskich).

Geodeta powiatowa wyjaśniła: *Różnica w sprawozdaniu za rok 2017 i 2019 dotycząca nakładów finansowych wynika z pomyłki rachunkowej. Natomiast w nakładach finansowych za 2018 i 2020 r., przez przeoczenie, nie ujęto kosztów nadzoru technicznego nad modernizacją EGiB. Różnica w powierzchni najprawdopodobniej wynika z nieujęcia w sprawozdaniu powierzchni lasów. Rozbieżności dotyczące mapy wektorowej wynikają z mylnej interpretacji definicji mapy wektorowej.*

(akta kontroli str. 67-79, 410-411, 390-392)

2. W trzech przypadkach, spośród 10 zbadanych, aktualizacje operatu ewidencyjnego zostały dokonane z 11, 19 i 29-dniowym przekroczeniem terminu określonego w § 47 rozporządzenia w sprawie EGiB.

W przypadkach tych, aktualizacji dokonano 41, 49 i 59 dnia od daty otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych, podczas gdy termin określony w ww. przepisie wynosi 30 dni.

Geodeta powiatowa wyjaśniła: *Przyczyną opóźnień jest bardzo duża liczba bieżących spraw przy jednoczesnych brakach kadrowych wydziału.*

(akta kontroli str. 408, 391)

3. 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>39</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 uPGiK (tj. rozporządzenia w sprawie 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>40</sup>, a podmiotami właściwymi do wykonania zadania są starostowie.

Geodeta powiatowa wyjaśniła: *Dane bazy EGiB, są aktualizowane w wyniku przeprowadzonych modernizacji oraz w wyniku bieżących aktualizacji (dokonywanych przykładowo na zlecenie podmiotów ewidencyjnych). Niemniej jednak aktualizacja danych nie jest przekazywana do centralnego repozytorium ZSIN, bowiem system do prowadzenia EGiB nie jest kompatybilny z ZSIN.*

(akta kontroli str. 391-392)

4. W starostwie nie prowadzono ani nie planowano okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych EGiB, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Geodeta powiatowa wyjaśniła: *Nie dokonywano ani nie planowano takiej weryfikacji w okresie objętym kontrolą NIK, ani w latach wcześniejszych, z powodu braku kadrowych wydziału. Niemniej jednak fragmentaryczne weryfikacje dokonywane są w toku dokonywanych modernizacji EGiB.*

(akta kontroli str. 391)

<sup>39</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 249.

<sup>40</sup> Pkt 2.2. Utworzenie dla poszczególnych powiatów bazy danych zawartych w centralnym repozytorium podlegającej aktualizacji, o której mowa w § 6 rozporządzenia

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie zorganizował utworzenia i prowadzenia EGiB w sposób zapewniający przeprowadzenie jej pełnej modernizacji i cyfryzacji.

Nieadekwatne do potrzeb zasoby kadrowe służby geodezyjnej były przyczyną objęcia projektami modernizacji zaledwie 17,4% obrębów powiatu żarskiego, jak również stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących braku weryfikacji danych ewidencyjnych EGiB oraz opóźnień w aktualizacjach operatów ewidencyjnych. Odnotować jednakże należy, iż starosta podejmował działania celem poprawy stanu zatrudnienia służby geodezyjnej, jednakże nie przyniosły one rezultatu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponadto nierzetelnych sprawozdań przekazywanych do GGK.

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

### **2.1.1-2.1.2 Poziom modernizacji i cyfryzacji zasobu EGiB**

Starostwo dysponowało numeryczną mapą ewidencyjną od 2016 r. dla całego powiatu (wgranie tej mapy na serwer Urzędu nastąpiło w styczniu 2017 r.).

(akta kontroli str. 388, 410-411)

W zakresie mapy wektorowej, według stanu na 30 czerwca 2021 r., ustalono, że:

- pełna treść dotyczyła 53.915 ha, tj. 38,7% powierzchni ewidencyjnej powiatu (obejmowała ona wyłącznie tereny wiejskie);
- pozostały obszar, tj. 85.239 ha (61,3%) objęty był niepełną treścią, z czego 78.543 ha dotyczyły terenów wiejskich (92,1%), a pozostały miejskich, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 410-411)

Według stanu na 1 stycznia 2017 r. nie została przeprowadzona modernizacja EGiB zgodna z obowiązującym modelem danych i według norm określonych w przepisach dla żadnego z obrębów powiatu, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W zakresie dostosowania EGiB do norm i standardów określonych w przepisach prawa, według stanu na 30 czerwca 2021 r.:

- zmodernizowana<sup>41</sup> została EGiB dla czterech obrębów ewidencyjnych<sup>42</sup> o łącznej powierzchni 5.491 ha, co stanowiło 3,9% powierzchni ewidencyjnej oraz 2,4% wszystkich obrębów w powiecie żarskim. W wyniku modernizacji dostosowano istniejące bazy danych do zgodności z danymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie EGiB (w brzmieniu obowiązującym w dacie ich opracowania) oraz umożliwiono stworzenie raportów o których mowa w § 22 tego rozporządzenia;
- w toku prac modernizacyjnych pozostawała EGiB dla 25 obrębów o łącznej powierzchni 18.542 ha, co stanowiło 15% wszystkich obrębów oraz 13,3% powierzchni ewidencyjnej powiatu żarskiego;

<sup>41</sup> Prace zakończone zostały w 2018 r.

<sup>42</sup> Budziechów, Roztoki, Wicina i Zabłocie – spośród 16 obrębów w gminie Jasień.

- nie rozpoczęto prac modernizacyjnych dla pozostałych 138 obrębów powiatu (co stanowiło 82,6% ogółu obrębów), których łączna powierzchnia ewidencyjna wynosi 115.119 ha.

Poziom modernizacji nie zmienił się do czasu zakończenia kontroli NIK (27 września 2021 r.).

Szczegółowe dane dotyczące EGiB obrębów zmodernizowanych oraz będących w toku modernizacji opisano w pkt. 1.2.3. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 410-411, 68-79, 182-223, 505-510)

Spośród 138 obrębów, w stosunku do których nie rozpoczęto prac modernizacyjnych celem dostosowania do norm i standardów określonych przepisami prawa, EGiB dla 19 obrębów wymagała modernizacji w zakresie poprawy jakości punktów granicznych, a także dostosowania i konwersji do modelu danych EGiB, a dla jednego obrębu jedynie w zakresie dostosowania i konwersji do modelu danych EGiB.

(akta kontroli str. 410-411)

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

**2.2.1-2.2.2** Infrastrukturę informatyczno-techniczną oraz zakres w jakim system IT wspiera prowadzenia EGiB starostwa opisano w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

**2.2.3** Kwestię aktualizacji danych EGiB opisano w pkt. 1.2.7 wystąpienia pokontrolnego.

W sytuacji wydawania interesantom dokumentów<sup>43</sup> zawierających dane ewidencyjne niespełniające wymagań określonych w rozporządzeniu EGiB oraz obowiązujących standardów technicznych, według oświadczenia geodety powiatowej, na dokumentach<sup>44</sup> tych zawierano informację (w formie pieczęci) o niespełnieniu tych wymagań i możliwości modyfikacji tych danych celem doprowadzenia ich do zgodności z wymaganiami rozporządzenia i obowiązującymi standardami na wniosek zainteresowanego.

(akta kontroli str. 407)

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

**2.3.1-2.3.2** Starosta corocznie zwracał się do Wojewody Lubuskiego o zabezpieczenie środków finansowych na zadania z zakresu geodezji i kartografii<sup>45</sup> (w żadnym piśmie nie wyszczególniano zapotrzebowania kwotowego na zadania dotyczące EGiB).

Kwoty dotacji przekazane z budżetu państwa dla powiatu żarskiego na realizację ww. zadań, w latach 2017, 2018, 2019, 2020 i I półrocza 2021 r. wyniosły odpowiednio: 440 tys. zł; 427 tys. zł; 463,4 tys. zł; 430 tys. zł i 480 tys. zł.

(akta kontroli str. 412-423)

Wykonane wydatki powiatu na zadania z zakresu geodezji i kartografii oraz procentowy udział w tych wydatkach wynagrodzeń pracowników wraz

<sup>43</sup> Wypisy z rejestru gruntów, wyrys z mapy ewidencyjnej oraz mapy ewidencyjne jako kopie dokumentów zasobu EGiB.

<sup>44</sup> W starostwie nie jest prowadzony rejestr wydanych dokumentów niespełniających ww. wymagań.

<sup>45</sup> Dział 710 Działalność usługowa, rozdział 71012 Zadania z zakresu geodezji i kartografii.



z pochodnymi<sup>46</sup> wynosiły w: 2017 r. – 1.003,5 tys. zł (w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi 60,3%), 2018 r. – 1.367,2 tys. zł (45,9%); 2019 r. – 1.586,8 tys. zł (37,2%); 2020 r. – 1.441,3 tys. zł (43%); I półrocze 2021 r. – 394 tys. zł (83,4%).

(akta kontroli str. 459-503)

Wydatki<sup>47</sup> związane z modernizacją EGiB starostwo ponosiło w każdym roku objętym kontrolą, a źródła ich sfinansowania pochodziły:

- ze środków własnych powiatu – w latach 2017, 2018, 2019, 2020 i I półrocze 2021 r. w kwotach odpowiednio: 14 tys. zł; 342,1 tys. zł; 42,9 tys. zł i 20 tys. zł;
- z dotacji z budżetu państwa w 2017 r. - 116 tys. zł; w 2019 r. - 145 tys. zł i w 2020 r. - 200 tys. zł;

Dodatkowo, ze środków własnych powiatu wydatkowano w latach: 2018, 2019 i 2020, odpowiednio: 2,3 tys. zł; 4,9 tys. zł i 5,7 tys. zł na utrzymanie aktualności danych EGiB, a w roku: 2017, 2019, 2020 i I półroczu 2021 r., odpowiednio: 3,6 tys. zł; 4,8 tys. zł; 11,9 tys. zł i 1,9 tys. zł na utrzymanie systemu informatycznego<sup>48</sup>.

(akta kontroli str. 63-64)

Starosta i geodeta powiatowy wskazali, że wysokość środków finansowych przeznaczanych na cyfryzację i modernizację EGiB corocznie uzależniona była od zakresu zadań możliwych do zrealizowania w tym roku w kontekście obsady kadrowej wydziału (konieczność obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych dotyczących modernizacji EGiB – na wszystkich etapach prac, czyli przygotowania dokumentów, udzielania wyjaśnień, przeprowadzania uzgodnień oraz odbioru prac).

Działania starosty mające na celu zwiększenie obsady kadrowej wydziału opisano w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 387-389, 393-394)

Prace dotyczące modernizacji EGiB powiatu żarskiego realizowane są również na podstawie umów zawartych przez Związek Powiatów Lubuskich<sup>49</sup>, w ramach projektu unijnego *Informatyzacja i modernizacja danych zasobów geodezyjnych i kartograficznych powiatów województwa lubuskiego do świadczenia e-usług* (opis w pkt 1.2.6 wystąpienia pokontrolnego).

**2.3.3** Geodeta powiatowa, odnośnie wpływu nowelizacji przepisów na realizację zadań związanych z modernizacją i cyfryzacją EGiB wskazała, iż sprawną modernizację w ogromnym stopniu utrudniają zmiany przepisów wykonawczych. *Wątpliwość dostarcza bowiem właściwa interpretacja nowelizowanych przepisów (brak precyzyjnych sformułowań bądź też brak uregulowania niektórych kwestii, np. dotyczących niezbędnych danych do opracowania operatu technicznego prac modernizacyjnych). Problemem jest również brak wskazania czy nowe standardy dotyczą wyłącznie prac rozpoczętych po wprowadzeniu nowelizacji, czy też powinny być korygowane modernizacje w toku, a nawet zakończone.*

(akta kontroli str. 387-389)

<sup>46</sup> Wydatki ujęte w § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników, § 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne, § 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne oraz § 4120 Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy.

<sup>47</sup> Bez wynagrodzeń osobowych pracowników wraz z pochodnymi.

<sup>48</sup> Zakup licencji dla programów: EWMAPA; OŚRODEK; REJCEN; Wektoryzacji RASTRA oraz zakupu klucza sprzętowego NetHASP10.

<sup>49</sup> Którego powiat żarski jest członkiem.

**2.3.3** W latach 2017-2021 (I półrocze) do EGiB przekazano łącznie 7.003 wyników prac geodezyjnych, z czego 6.943 (99,1%) przekazano w formie elektronicznej<sup>50</sup>.

Spośród wyników prac przekazanych w formie elektronicznej 78,8% przekazano w formie wykazu współrzędnych, 7% w formacie GML, a pozostałe w innych formatach.

(akta kontroli str. 504)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

Do 1 stycznia 2017 r., pomimo obowiązku wynikającego z § 55 pkt 1 i 2 oraz § 80 ust. 1 pkt 3 lit. b rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, nie zaplanowano i nie przeprowadzono modernizacji EGiB zgodnej z obowiązującym modelem danych i według norm określonych w tym rozporządzeniu.

Według stanu na zakończenie okresu objętego kontrolą NIK (30 czerwca 2021 r.) zmodernizowano EGiB dla czterech obrębów, co stanowiło jedynie 2,4% wszystkich obrębów w powiecie żarskim, 25 obrębów pozostawało w toku prac modernizacyjnych (15%), a wobec 138 obrębów powiatu (co stanowiło aż 82,6%) nie podjęto żadnych działań celem zmodernizowania EGiB. Stan ten nie uległ zmianie do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Niepełna modernizacja skutkuje m.in. brakiem rzetelnej informacji o powierzchni powiatu (na 30 czerwca 2021 r., według danych EGiB, powierzchnia geodezyjna jest większa o 119 ha od ewidencyjnej) oraz powoduje, że starostwo nie dysponuje mapą wektorową o pełnej treści dla całego obszaru powiatu.

Geodeta powiatowa wyjaśniła: *Czas i zakres podjętych działań celem dokonania pełnej modernizacji EGiB jest związany z brakami kadrowymi Wydziału Geodezji i Katastru Starostwa. Wykonywane prace uzależnione są od możliwości kadrowych pracowniczej służby geodezyjnej i kartograficznej do obsługi realizacji modernizacji EGiB (konieczność obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych dotyczących modernizacji EGiB – na wszystkich etapach prac, czyli przygotowania dokumentów, udzielania wyjaśnień, przeprowadzania uzgodnień oraz odbioru prac).*

(akta kontroli str. 409-411, 390-392)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie podjął i nie zrealizował skutecznie działań w zakresie modernizacji określonych przepisami § 55 pkt 1-2 oraz § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie EGiB, wobec całego zasobu EGiB. W efekcie, według stanu na 30 czerwca 2021 r., dane EGiB dotyczące 163 obrębów (97,6%) ze 167 obrębów w powiecie nie spełniały wymagań określonych w obowiązujących przepisach prawa<sup>51</sup>, a starostwo nie dysponowało również pełną treścią mapy wektorowej.

Wnioski

## IV. Wnioski

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

1. Rzetelne sporządzanie sprawozdań o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji.

<sup>50</sup> 2017 r. – 1.643 (w tym 1.623 w formie elektronicznej); 2018 r. – 1.464 (1.424); 2019 r. – 1.571 (1.561); 2020 r. – 1.400 (1.390), I półrocze 2021 r. – 925 (wszystkie elektronicznie).

<sup>51</sup> Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w toku prac modernizacyjnych pozostawała EGiB dla 25 obrębów – zakończenie prac zaplanowano na koniec 2021 r., a nie podjęto działań modernizacyjnych dla pozostałych 138 obrębów powiatu.

2. Zaplanowanie i sukcesywne prowadzenie modernizacji danych ewidencyjnych EGiB w celu dostosowania bazy EGiB i mapy wektorowej do obowiązujących wymogów prawa.
3. Podjęcie działań zmierzających do spełnienia przez bazy danych EGiB norm i wymogów pozwalających na ich przekazywanie do ZSIN, stosownie do obowiązujących wymogów prawa.
4. Terminową aktualizację operatów ewidencyjnych.

## 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, 30 września 2021 r.

Kontrolerzy  
Anna Nowakowska  
doradca ekonomiczny

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

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Krzysztof Jodko  
główny specjalista kontroli  
państwowej

.....  
*podpis*