



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.001.09.2018
I/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/18/001 – Realizacja zadań przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Adam Kończak, główny specjalista kp. ² , upoważnienie do kontroli nr KIN/57/2018 z dnia 6 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu ³ , ul. Roosevelta 36, 88-100 Inowrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesława Pawłowska, Starosta Inowrocławski ⁴ od dnia 20 listopada 2018 r. Poprzednio, tj. od dnia 25 listopada 2006 r. do dnia 19 listopada 2018 r. Starostą Inowrocławskim był Tadeusz Majewski. (dowód: akta kontroli str. 3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie⁵ Najwyższej Izby Kontroli, w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014-2018 (do 30 listopada) Starostwo poprawnie realizowało większość zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, z zakresu właściwości starosty wykonującego zadania przy pomocy geodety powiatowego⁶ wchodzącego w skład starostwa powiatowego, określone w art. 7d ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷.

W Starostwie, w szczególności podejmowano działania związane z przeprowadzeniem modernizacji ewidencji gruntów, budynków i lokali⁸ dla obrębów ewidencyjnych pięciu gmin z terenu powiatu inowrocławskiego, prawidłowo przechowywano kopie baz danych powiatowej części państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁹, odpowiednio upoważnione osoby dokonywały weryfikacji dokumentacji przed jej przyjęciem do pzgik oraz przekazywały Głównemu Geodecie Kraju¹⁰ i Kujawsko-Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego¹¹ informacji na temat działalności geodezyjno-kartograficznej na terenie powiatu, a także prawidłowo

¹ Dalej: „SGiK”.

² Od 5 grudnia 2018 r. doradca techniczny pełniący obowiązki wicedyrektora w Departamencie Infrastruktury NIK.

³ Dalej: „Starostwo”.

⁴ Dalej: „Starosta”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną.

⁶ Dalej: „GP”.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm. Dalej: „ustawa PgiK”.

⁸ Dalej: „EGiB”.

⁹ Dalej: „pzgik”.

¹⁰ Dalej: „GGK”.

¹¹ Dalej: „KPWiNGiK”.

realizowano zalecenia kierowane przez organy kontroli, w celu wyeliminowania nieprawidłowości.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności prowadzenia dla części powiatu mapy zasadniczej w formie analogowej (zamiast rastrowej lub wektorowej), braku baz danych ewidencji sieci uzbrojenia terenu¹² i ewidencji obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000¹³, a także niedostosowania baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach¹⁴ oraz niewywiązanie się z obowiązku przekazania zbiorów danych do centralnego repozytorium ZSIN, co było spowodowane nieprzystąpieniem Starostwa do Projektu ZSIN faza I i II.

W celu wyeliminowania nieprawidłowości, w grudniu 2018 r. w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wyłoniono wykonawcę digitalizacji dokumentów powiatowej części pzgik, utworzenie baz danych GESUT i BDOT500 oraz przeprowadzenie działań harmonizujących zbiory danych powiatu realizowanych w ramach projektu pn. „Infostrada Kujaw i Pomorza 2.0” dofinansowanego z Unii Europejskiej ze środków Europejskiego Funduszu Regionalnego oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Zakończenie prac zaplanowano na październik 2021 r.

Pozostałe nieprawidłowości, miały charakter formalny, nie wpłynęły negatywnie na działalność kontrolowanej jednostki i zostały usunięte w okresie objętym kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Organizacja administracji geodezyjnej i kartograficznej

1.1 W obowiązujących, w Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu, w latach 2014-2018 (do 1 października) regulaminach organizacyjnych¹⁵ została określona organizacja i zasady działania Starostwa, w tym zakres działania komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii – Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami¹⁶. Jednostkami wewnętrznymi Wydziału są Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej¹⁷ oraz Referat Gospodarki Nieruchomościami. Wydziałem, merytorycznie podlegającym Staroście, kieruje Naczelnik, będący jednocześnie GP.

(dowód: akta kontroli str. 9-19)

1.2 Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej funkcjonował w okresie od 2012 r. do 2016 r. w ramach Referatu Geodezji, Kartografii i Katastru, będącego jednostką Wydziału. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym z dnia 22 czerwca 2012 r. do zadań tego Referatu należało m.in. prowadzenie PODGiK oraz prowadzenie pzgik, EGiB i GESUT, a także zakładanie osnów szczegółowych, zakładanie i aktualizacja mapy zasadniczej. Z dniem 5 października 2016 r. zmieniono regulamin organizacyjny zmieniając jednocześnie umiejscowienie PODGiK jako jednej z jednostek Wydziału i przypisując mu realizację zadań

¹² Dalej: „GESUT”.

¹³ Dalej: „BDOT500”.

¹⁴ Dalej: „ZSIN”.

¹⁵ Przyjęte uchwałami Nr XXI/223/2012 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 22 czerwca 2012 r. oraz Nr 327/2016 i Nr 446/2017 Zarządu Powiatu Inowrocławskiego odpowiednio z dnia 5 października 2016 r. i z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa.

¹⁶ Dalej: „WGKKiGN” lub „Wydział”.

¹⁷ Dalej: „PODGiK”.

związanych z prowadzeniem pzgik, a w tym EGIB, GESUT oraz zakładania osnów szczegółowych, zakładania i aktualizacji mapy zasadniczej.

(dowód: akta kontroli str. 9-19)

1.3 Stan kadry geodezyjnej i kartograficznej w Starostwie, w latach 2014-2018 (do 1 października) kształtował się od 17 do 25 osób z tego od ośmiu do 13 osób zatrudniano w PODGiK, natomiast uprawnienia w dziedzinie geodezji i kartografii posiadało od siedmiu do ośmiu pracowników. Na dzień 1 października 2018 r. sprawami geodezyjnymi i kartograficznymi zajmowało się 20 osób, z których 12 zatrudniano w PODGiK, a uprawnienia w dziedzinie geodezji i kartografii miało siedmiu.

(dowód: akta kontroli str. 20-60)

W okresie objętym kontrolą GP spełniał wymagania podane w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 27-36, 40-43)

W sprawie odpowiedniego stanu zatrudnienia w powiatowej SGiK, GP wyjaśnił cyt. „Biorąc pod uwagę powierzchnię powiatu inowrocławskiego, tj. 1225 km² oraz liczbę mieszkańców 161,6 tys. osób, stan zatrudnienia w PODGiK powinien zwiększyć się przynajmniej o dwa etaty. Pomimo ogłaszanych konkursów występuje vacat na stanowisku Kierownika PODGiK. Na ogłaszane nabory nie wpływały żadne oferty. Ponadto część doświadczonej kadry przeszła na emeryturę. Z sześciu ogłoszonych konkursów, pięć zakończyło się wynikiem pozytywnym. Na jedno z tych stanowisk nadal pozostaje vacat z uwagi na to, iż wyłoniona w konkursie osoba nie zaakceptowała warunków zatrudnienia. Wobec czego ponownie ogłoszono nabór na to stanowisko”.

(dowód: akta kontroli str. 61)

Starosta 22 sierpnia 2011 r. udzielił zgody jednemu pracownikowi na wykonywanie pracy dodatkowej polegającej na podpisywaniu operatów pomiarowych jako geodeta uprawniony w zakresie rozgraniczania gruntów, wznowień granicznych i podziałów gruntów. Zgoda została udzielona bezterminowo.

Starosta wyjaśnił, że pracownik nie był bezpośrednio związany z PODGiK, a praca dodatkowa nie kolidowała z pracą w Starostwie, polegającą na wykonywaniu czynności związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków. Pracownik odszedł na emeryturę 28 sierpnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 62-64)

Starosta przekazywał KPWiNGiK za lata 2014-2017 informacje na temat działalności geodezyjno-kartograficznej na terenie powiatu, ilości zatrudnionych pracowników wykonujących zadania z zakresu geodezji i kartografii oraz posiadanych przez nich uprawnieniach zawodowych, a także vacatach na stanowiskach w SGiK. Przekazywano również kwartalne sprawozdania z wykonania dotacji dotyczącej zadań obejmujących geodezję i kartografię. Corocznie GGK za pośrednictwem KPWiNGiK przesyłano formularze sprawozdawcze o wykonaniu w powiecie prac z zakresu: mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, katastru nieruchomości oraz jego modernizacji, szczegółowej osnowy geodezyjnej, baz danych obiektów topograficznych o szczególności zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000.

(dowód: akta kontroli str. 72-94)

¹⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 249, poz. 2498. Dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań”.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewyodrębnieniu do dnia 4 października 2016 r. PODGiK w strukturze WGKKiGN¹⁹. Było to niezgodne z przepisem art. 40 ust. 2 ustawy PgiK, który mówi, że państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny²⁰, składający się m.in. z powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, stanowi własność Skarbu Państwa i jest gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Starosta wyjaśnił, że cyt. „do 4 października 2016 r. w strukturze organizacyjnej WGKKiGN wyodrębniony był Referat Geodezji, Kartografii i Katastru w ramach którego funkcjonował PODGiK. Pomieszczenia Ośrodka były wydzielone faktycznie i komunikacyjnie od pozostałych, a pracownicy stanowili zespół osób o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu, działających na podstawie stosownych upoważnień. Stan ten zapewniał prawidłową obsługę powiatowej części pzgiK. Brak prawnego usankcjonowania istniejącej do 4 października 2016 r. organizacji PODGiK stanowiło przeoczenie, które nie miało wpływu na jego funkcjonowanie”.

(dowód: akta kontroli str. 96)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że udzielenie zgody pracownikowi Starostwa na wykonywanie pracy dodatkowej polegającej na podpisywaniu operatów pomiarowych jako geodeta uprawniony w zakresie rozgraniczania gruntów, wznowień granicznych i podziałów gruntów, w przypadkach prac wykonywanych na terenie powiatu inowrocławskiego mogło doprowadzić do nierównego traktowania podmiotów gospodarczych współpracujących z PODGiK.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Tworzenie i gospodarowanie oraz aktualność i kompletność powiatowej części pzgiK

Opis stanu
faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą GP wykonując zadania mające na celu gromadzenie powiatowej części pzgiK (dla obszaru powiatu inowrocławskiego, w którym funkcjonują 263 obręby w 13 jednostkach ewidencyjnych), zgodnie z przepisem § 5 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego²¹, realizował:

- I. W zakresie prowadzenia baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2, 3, 7 i 10 oraz ust. 1b ustawy PgiK:
 - a) W latach 2014-2015 przeprowadzono modernizację EGIB dla gmin: Inowrocław, Kruszwica, Gniewkowo i Dąbrowa Biskupia. Projekt zrealizowano z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, oś priorytetowa 4 – Rozwój infrastruktury, społeczeństwa informatycznego pn. „Uzupełnienie ewidencji gruntów i budynków, dystrybucja zbioru danych o działkach, budynkach i lokalach na terenie województwa kujawsko-pomorskiego jako elementy infrastruktury przestrzennej”. Dla miast: Inowrocław, Pakość, Janikowo, Kruszwica i Gniewkowo oraz gmin: Rojewo,

¹⁹ Według Regulaminu Organizacyjnego Starostwa, obowiązującego do dnia 4 października 2016 r., przyjętego uchwałą nr XXI/223/2012 Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 22 czerwca 2012 r. zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa.

²⁰ Dalej: „pzgiK”.

²¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1183, dalej: „rozporządzenie o pzgiK”.

- Złotniki Kujawskie, Pakość oraz Janikowo modernizację ewidencji przeprowadzono do 2011 r.
- b) Ewidencja sieci uzbrojenia terenu dla miast: Inowrocław, Gniewkowo, Pakość, Janikowo, Kruszwica oraz gminy Pakość prowadzona jest na mapie zasadniczej wektorowej dla pozostałej części powiatu prowadzona jest na mapach analogowych.
 - c) W badanym okresie rejestr cen i wartości nieruchomości aktualizowano na bieżąco na podstawie dokumentów przekazywanych Staroście, stosownie do art. 23 ustawy Pgik.
 - d) Szczegółowe osnowy geodezyjne założono w 2014 r. W 2017 r. przeprowadzono przegląd i inwentaryzację punktów osnowy poziomej na terenie Inowrocławia. W 2018 r. zawarto umowę na zadanie pn. „Wykonanie projektu stabilizacji i pomiaru szczegółowej poziomej osnowy geodezyjnej na terenie powiatu inowrocławskiego – części gmin: Rojewo, Gniewkowo, Złotniki Kujawskie i Inowrocław”²² oraz umowę pn. „Wyrównywanie współrzędnych istniejących po inwentaryzacji w roku 2017 punktów osnowy III klasy położonych na terenie Inowrocławia”²³.
 - e) W listopadzie 2014 r. wektorowa mapa zasadnicza została przekonwertowana z symboliki K-1 do schematu aplikacyjnego BDOT500 w ok. 60%. Od tej daty każdy nowy obiekt z terenu całego powiatu, kartowany jest w systemie informatycznym EWID 2007.
- II. W zakresie map ewidencyjnych, o których mowa w art. 4 ust. 1e pkt 1 ustawy Pgik. EGiB prowadzona jest za pomocą programu TurboEWID 2007, który pozwala generować mapy ewidencyjne w skalach 1:500, 1:1000, 1:2000 i 1:5000.
- III. W zakresie map zasadniczych, o których mowa w art. 4 ust. 1e pkt 2 ustawy Pgik. Mapy zasadnicze wektorowe w skalach 1:500, 1:1000, 1:2000 i 1:5000 są generowane dla obszarów miast Inowrocław, Gniewkowo, Pakość, Janikowo, Kruszwica oraz gminy Pakość. Dla pozostałej części powiatu inowrocławskiego mapa zasadnicza prowadzona jest w formie analogowej w skalach 1:500 i 1:1000.
- IV. W zakresie operatów technicznych powstałych w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych. Gromadzono operaty dotyczące: (1) podziału nieruchomości; (2) rozgraniczania nieruchomości; (3) łączenia i podziału działek; (4) wznowienia znaków granicznych; (5) opracowania dokumentacji zawierającej wyniki gleboznawczej klasyfikacji gruntów; (6) wykonania map do celów projektowych według rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie²⁴. W latach 2014-2018 (do 31 października) w powiecie inowrocławskim nie przeprowadzono scalania i podziałów nieruchomości oraz scalania i wymiany gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 101-126, 134-136)

Zgromadzony zasób w formie: (1) papierowej przechowywany jest w archiwum znajdującym się na parterze i w piwnicy budynku Starostwa przy ul. Prezydenta Franklina Roosevelta 36-38 w Inowrocławiu. Okna w pomieszczeniach piwnicznych są zabezpieczone kratami. Pomieszczenia archiwum wyposażone są w higrometry, termometry oraz gaśnice; (2) cyfrowej prowadzony jest w systemie Oracle. Kopie zabezpieczające wykonywane są codziennie na dysku serwera oraz na dysku

²² Umowa nr 179/2018 z 4 września 2018 r.

²³ Umowa nr 203/2018 z 8 października 2018 r.

²⁴ Dz.U. z 1995 r. Nr 25, poz. 133.

zewnątrznym w budynku Starostwa przy ul. Prezydenta Franklina Roosevelta 36-38. Raz na trzy miesiące kopie baz danych są zgrywane na płyty CD/DVD i przechowywane w pomieszczeniu Administratora Bezpieczeństwa Informacji w budynku Starostwa przy ul. Poznańskiej 133A w Inowrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 127)

Od 2014 r. operaty katalogowano poprzez nadanie numeru ID który zawiera symbol klasyfikacyjny obsługi pzgik, kolejny numer w danym roku kalendarzowym nadawany w bazie danych pzgik oraz rok zgłoszenia pracy geodezyjnej (np. 6640.123.2018).

(dowód: akta kontroli str. 134-135)

Na dzień 31 października 2018 r. do postaci cyfrowej zostało zeskanowanych ok. 0,5 % powiatowej części pzgik.

GP wyjaśnił, że cyt. „zeskanowanie pozostałej części zasobu może trwać ok. trzech lat, a koszt zeskanowania oszacowano na ok. 2,5 mln zł. Rozpoczęcie skanowania planuje się na luty 2019 r.”

(dowód: akta kontroli str. 128-129)

2.2 Od 2008 r. do prowadzenia powiatowej części pzgik wykorzystywano system informatyczny EWID 2007 z desktopowym interfejsem aplikacyjnym TurboEWID oraz sieciowym interfejsem aplikacyjnym WebEWID, dostosowując je do zmieniających się przepisów. System składa się m.in. z modułu obsługującego następujące ewidencje:

- EGiB;
- cen i wartości nieruchomości (RCiWN);
- BDOT500 – nie jest prowadzona;
- GESUT – nie jest prowadzona;
- osnów geodezyjnych (BDSOG);
- prac, operatów i materiałów geodezyjnych;
- obiektów kartograficznych wraz z mapą topograficzną;
- spraw Zespołu Uzgadniania Dokumentacji wraz z mapą sieci i obiektów projektowanych;
- prac geodezyjnych (Krajowa Ewidencja Robót Geodezyjnych) wraz z mapą zasięgów prac;
- operatów geodezyjnych i pozostałych materiałów geodezyjnych;
- map rastrowych;
- zamówień na dokumenty i materiały geodezyjne;
- wypożyczeń dokumentów i materiałów geodezyjnych;
- wyłączeń z produkcji rolnej;
- gleb wraz z mapą glebową.

System spełnia wymagania określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych²⁵ i w ocenie GP jest wystarczający do realizacji zadań Starosty w zakresie prowadzenia powiatowej części pzgik.

(dowód: akta kontroli str. 97-100,130-132)

2.3 W latach 2014-2015 przeprowadzono modernizację EGiB dla obrębów ewidencyjnych gmin: Inowrocław, Kruszwica, Gniewkowo i Dąbrowa Biskupia według procedury określonej w art. 24a ustawy Pgik.

²⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2247 j.t.

W Starostwie nie prowadzono bazy danych GESUT.

(dowód: akta kontroli str. 108-125 i 133)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Prowadzenie mapy zasadniczej w formie analogowej dla znacznej części powiatu (wektorową mapę zasadniczą prowadzono wyłącznie dla miejscowości: Inowrocław, Janikowo, Pakość, Kruszwica, Gniewkowo oraz gminy Pakość), czym nie dotrzymano terminu ustalonego w art. 53b ust.1 ustawy Pgik, który określa, że organ administracji może prowadzić mapę zasadniczą w postaci analogowej do czasu jej przekształcenia do postaci cyfrowej i utworzenia baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2, 3 i 10 oraz ust. 1b ustawy Pgik, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2013 r. Stosunek pokrycia mapy zasadniczej wektorowej do całości powierzchni ewidencyjnej powiatu wynosi 12%, a stosunek mapy zasadniczej wektorowej do aktywnej mapy analogowej (obszary zurbanizowane) wynosi 24%.

Starosta wyjaśniła, że cyt. *„Ze względu na duży koszt przekształcenia mapy analogowej do postaci cyfrowej (około 1 miliona złotych) nie przystąpiono do tych prac. Jednakże Starosta jako członek Związku Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego w programie pn. „Infostrada Kujaw i Pomorza 2.0” dofinansowanego z Unii Europejskiej w ramach środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego będzie realizował do roku 2021 budowę baz danych BDOT500 i GESUT. Do tej pory zostało zeskanowane około 0,5% części powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Szacunkowy koszt zeskanowania powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wynosi około 2,5 miliona złotych.”*

2) Nieprowadzenie baz danych GESUT i BDOT500 pomimo takiego obowiązku wynikającego z treści art. 7d pkt 1 lit. a) i b) ustawy Pgik, mówiących, że do zadań starosty należy w szczególności prowadzenie dla obszaru powiatu m.in. geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (...) GESUT oraz tworzenie, prowadzenie i udostępnianie baz danych obiektów topograficznych o szczególności zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000 (...) BDOT500.

Starosta wyjaśniła, że cyt. *„w sprawie BDOT i GESUT – Starosta Inowrocławski nie prowadzi wymienionych baz danych. Powyższe bazy mogą być zastąpione do roku 2023 zasadniczą mapą wektorową, która jest prowadzona dla części powiatu inowrocławskiego (...). Jednocześnie wyniki prac geodezyjnych w postaci operatów technicznych przyjmowane są do PZGiK zgodnie z przepisami BDOT i GESUT.”*

3) Niedostosowanie do dnia 9 marca 2015 r. baz danych EGIB do wymagań ZSIN oraz niewywiązanie się do dnia 9 lipca 2016 r. z obowiązku przekazania zbiorów danych do centralnego repozytorium ZSIN było niedotrzymaniem terminów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach²⁶ - załącznik nr 6 do tego rozporządzenia.

Starosta wyjaśniła, cyt. *„(...) Starosta Inowrocławski nie posiada dostosowanych baz danych do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Nie mniej jednak Powiat Inowrocławski (...) przesłał bazę danych EGIB w postaci plików GML w celu zasilenia (...) ZSIN. (...) W wyniku wstępnej oceny jakości powiatowej bazy danych EGIB, (...) zidentyfikowano błędy krytyczne wynikające z niezgodności*

²⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 249.

pliku gml ze schematem aplikacyjnym. (...). Zasilenie inicjalnej bazy danych ZSIN danymi z EGiB jest niemożliwe. Wynika to z faktu, że w okresie modernizacji EGiB następowała zmiana przepisów prawa w zakresie ewidencji gruntów (zmiana liczby i jakości atrybutów baz danych). Starostwo nie przystąpiło do Projektu ZSIN faza I i II, ponieważ uczestniczyło w projekcie Infostrada 1, który obejmował również modernizację EGiB. Mając powyższe na uwadze Starosta wystąpi z zapytaniem do firm geoinformatycznych o koszty dostosowania baz danych EGiB do wymagań (idealnego modelu bazy danych) ZSIN. Jednocześnie Główny Urząd Geodezji i Kartografii wystąpił do Starostwa o przekazywanie baz danych EGiB w drodze porozumienia na uzgodniony adres serwera ftp. w formacie SWDE na co Starosta wyraził zgodę.”

(dowód: akta kontroli str. 129, 133 i 137)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

3. Prowadzenie Rejestru zgłoszeń prac geodezyjnych lub prac kartograficznych

Opis stanu faktycznego

3.1 W Starostwie nie określono na piśmie wewnętrznych regulacji rodzaju i obiegu dokumentacji dotyczącej obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych lub kartograficznych oraz przekazywania materiałów i informacji powstałych w wyniku tych prac do pzgik.

GP wyjaśnił, że cyt. „*obieg dokumentacji geodezyjnej jest prowadzony w programie TurboEwid pod nazwą funkcji ewidencja kontrolna sprawy*”²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 138)

Przyjmowanie zgłoszeń prac w ok. 95 % odbywa się w formie elektronicznej przez portal geodezyjny WebEwid. Dopuszczano również zgłoszenia w formie papierowej lub przesyłane drogą mailową. Identyfikator zgłoszenia pracy nadawany jest automatycznie przez program TurboEwid z chwilą zarejestrowania zgłoszenia w bazie. Materiały geodezyjne niezbędne do wykonania pracy polowej określone są wraz z kodem zasobu w zgłoszeniu pracy geodezyjnej. Pracownik zajmujący się obsługą zgłoszenia, w uzgodnieniu z wykonawcą przygotowuje materiały w formie plików do przesyłu sieciowego lub w formie papierowej. Przekazanie odbywa się po okazaniu potwierdzenia zapłaty za przygotowane dokumenty. Forma analogowa odbierana jest osobiście lub za pośrednictwem poczty. Zawiadomienie o zakończeniu zgłoszonej pracy geodezyjnej wykonawca dołącza do operatu przedłożonego do kontroli. Czynności weryfikacji dokumentacji geodezyjnej utrwalane są w protokole kontroli sporządzanym w programie TurboEwid pod numerem danej pracy geodezyjnej. Protokół przechowuje się w bazie, a także drukuje i dołącza do operatu geodezyjnego. Uwierzytelnione materiały geodezyjne przekazywane są zamawiającemu po okazaniu dowodu wpłaty opłaty ustalonej w dokumencie obliczania opłat²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 139)

Ustalono, że w Starostwie pracownicy byli upoważnieni do: (1)udostępniania materiałów zasobu; (2)naliczania opłat; (3)weryfikacji dokumentacji przekazanej do części powiatowej pzgik; (4)uwierzytelniania dokumentów opracowanych przez wykonawców prac; (5)przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 140-184)

3.2 Kompletność i poprawność rejestracji prac geodezyjnych sprawdzono na podstawie próby 30 zgłoszeń po sześć z każdego roku objętego kontrolą. Rejestr

²⁷ Dalej: „EKS”.

²⁸ Dalej: „DOO”.

zgłoszeń zawierał: (1) identyfikator zgłoszenia prac nadany przez Starostę; (2) datę zgłoszenia prac; (3) datę doręczenia zgłoszenia; (4) identyfikator wykonawcy prac²⁹; (5) dane kontaktowe zgłaszającego prace; (6) rodzaj oraz cel zgłoszonych prac; (7) opis i dane położenia obiektu zawartego w zgłoszeniu; (8) wysokość opłaty za udostępnienie materiału zasobu; (9) datę i sygnaturę dokumentu określającego wysokość opłaty; (10) pokwitowanie potwierdzające dokonanie opłaty; (11) datę otrzymania wniosku wykonawcy o przyjęcie do zasobu operatu technicznego zawierającego rezultaty zgłoszonych prac; (12) datę zwrotu dokumentacji wraz z protokołem z weryfikacji; (13) datę odnotowania pozytywnego wyniku kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 185-536)

3.3. Ogólna liczba zarejestrowanych zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych w tym ilość prac zakończonych zaewidencjonowaniem materiałów przekazanych przez wykonawcę do zasobu w poszczególnych latach 2014-2017, kształtowała się następująco:

- w 2014 r. do rejestru wpisano 3.562 zgłoszeń oraz zaewidencjonowano 3.117 przyjętych operatów technicznych,
- w 2015 r. do rejestru wpisano 3.759 zgłoszeń oraz zaewidencjonowano 3.429 przyjętych operatów,
- w 2016 r. do rejestru wpisano 3.763 zgłoszeń oraz zaewidencjonowano 3.294 przyjęte operaty technicznych,
- w 2017 r. do rejestru wpisano 3.876 zgłoszeń oraz zaewidencjonowano 3.448 przyjętych operatów,
- w 2018 r. (do 30 października) do rejestru wpisano 3.430 zgłoszeń oraz zaewidencjonowano 2.952 przyjęte operaty.

(dowód: akta kontroli str. 537)

3.4. W latach 2014-2018 (do 30 października) zarejestrowano m.in. następującą liczbę prac geodezyjnych:

- a) zaktualizowano bazy danych geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu (GESUT): w 2014 r. – 434 operaty techniczne (7,29% zarejestrowanych operatów technicznych), w 2015 r. – 457 operatów (11,62%), w 2016 r. – 704 operaty (16,95%), w 2017 r. – 734 operaty (16,68%) i w 2018 r. 673 operaty (16,94%),
- b) zaktualizowano bazy danych obiektów topograficznych (BDOT500): w 2014 r. 3 operaty (0,05%), w 2015 r. – 7 operatów (0,18%), w 2016 r. – 26 operatów (0,63%), w 2017 r. – 58 operatów (1,32%), w 2018 r. – 61 operatów (1,54%),
- c) zaktualizowano ewidencję gruntów i budynków (EGiB): w 2014 r. – 76 operatów (1,28%), w 2015 r. – 150 operatów (3,81%), w 2016 r. – 192 operaty (4,62%), w 2017 r. – 186 operatów (4,23%), w 2018 r. – 130 operatów (3,27%),
- d) wykonano geodezyjne inwentaryzacje powykonawcze obiektów budowlanych: w 2014 r. – 572 operaty (9,60%), w 2015 r. – 784 operaty (19,93%), w 2016 r. – 684 operaty (16,47%), w 2017 r. – 703 operaty (15,97%), w 2018 r. – 673 operaty (16,94%),
- e) wykonano inne mapy do celów prawnych: w 2014 r. – 83 operaty (1,39%), w 2015 r. – 120 operatów (3,05%), w 2016 r. – 20 operatów (0,48%), w 2017 r. – 10 operatów (0,23%) i w 2018 r. – 9 operatów (0,23%),
- f) wykonano mapy do celów projektowych: w 2014 r. – 1.027 operatów technicznych (17,24%), w 2015 r. – 1.277 operatów (32,47%), w 2016 r. – 1.300 operatów (31,30%), w 2017 r. – 1.493 operaty (33,92%) i w 2018 r. – 1.248 operatów (31,41%),

²⁹ Imię i nazwisko oraz PESEL lub nazwa i numer identyfikacyjny REGON.

- g) wykonano mapy z projektem podziału nieruchomości: w 2014 r. – 190 operatów (3,19%), w 2015 r. – 336 operatów (8,54%), w 2016 r. – 334 operaty (8,04%), w 2017 r. - 373 operaty (8,48%) i w 2018 r. – 299 operatów (7,53%),
- h) wykonano rozgraniczenie nieruchomości: w 2014 r. – 14 operatów (0,24%), w 2015 r. – 22 operaty (0,56%), w 2016 r. – 50 operatów (1,20%), w 2017 r. - 33 operaty (0,75%) i w 2018 r. – 25 operatów (0,63%),
- i) tyczone obiekty budowlane³⁰: w 2014 r. – 96 operatów (1,61%), w 2015 r. – 379 operatów (9,64%), w 2016 r. – 425 operatów (10,23%), w 2017 r. - 455 operatów (10,34%) i w 2018 r. – 518 operatów (13,04%),
- j) wznowiono znaki graniczne wyznaczające punkty graniczne przebiegu granic działek: w 2014 r. – 154 operaty (2,59%), w 2015 r. – 225 operatów (5,72%), w 2016 r. – 235 operatów (5,66%), w 2017 r. 235 operatów (5,34%) i w 2018 r. – 188 operatów (4,73%),
- k) inne prace: w 2014 r. – 420 operatów technicznych (7,05%), w 2015 r. – 39 operatów (0,99%), w 2016 r. – 10 operatów (0,24%), w 2017 r. 1 operat (0,02%) i w 2018 r. – 4 operaty (0,10%).

(dowód: akta kontroli str. 538-543)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nienanoszeniu do czerwca 2016 r. identyfikatorów materiałów zasobu udostępnionych podmiotowi, który zgłosił prace³¹, co było niezgodne z przepisem § 8 pkt 8 rozporządzenia o pzgik.

Starosta wyjaśniła, że cyt. „w związku z wejściem nowelizacji Pggik przeoczony został obowiązek nanoszenia identyfikatora na kopie materiałów zasobu wydawane do zgłoszeń prac geodezyjnych. Od połowy 2016 r. identyfikator ten jest nanoszony na każdą udostępnianą kopię. Starosta dodała, że wykonawcy prac często nie zamawiają kopii ponieważ opierają się na materiałach zawartych w dostępnej bazie danych.”.

(dowód: akta kontroli str. 544)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Przekazywanie wyników wykonanych prac geodezyjnych lub prac kartograficznych do pzgik

Opis stanu
faktycznego

4.1 Zawiadomienia o wykonaniu zgłoszonych prac geodezyjnych i kartograficznych przyjmowane były w formie papierowej i rejestrowane w systemie TurboEwid. Wszystkie prace z badanej próby 30 zgłoszeń zostały przekazane do pzgik.

Prace przekazywane przez wykonawców miały formę operatu pomiarowego w postaci papierowej. Forma elektroniczna przekazywania dokumentów nie jest stosowana z wyjątkiem wykazów współrzędnych w postaci plików tekstowych. Na terenach gdzie obowiązuje pełne pokrycie wektorową mapą zasadniczą geodeta, który opracowuje mapę oprócz pliku tekstowego zobowiązany jest przesłać plik cyfrowy (KCD lub DXF) – kopię mapy opracowanej dla zleceniodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 185-536, 545)

4.2 Weryfikację dokumentacji przed jej przyjęciem do pzgik wykonywały osoby posiadające upoważnienia Starosty m.in. do pozyskiwania, ewidencjonowania, przechowywania, udostępniania oraz zabezpieczania materiałów wchodzących w skład powiatowej części pzgik.

³⁰ Tyczenie obiektów budowlanych - fizyczne zaznaczenie na gruncie lub na istniejących elementach terenu, założeń projektu budowlanego.

³¹ Ustalono na podstawie badanej próby 30 zgłoszeń prac geodezyjnych.

Wyniki weryfikacji zbiorów danych i innych materiałów przekazywanych do pzgik ujmowane były w protokołach sporządzanych w dwóch egzemplarzach, zgodnie ze wzorem ustanowionym w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie formularzy dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych i prac kartograficznych, zawiadomienia o wykonaniu tych prac oraz przekazywania ich wyników do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego³².

(dowód: akta kontroli str. 140-158, 185-536, 545)

W badanej próbie 30 zgłoszeń: (1)czynności weryfikacji wykonywano bez zbędnej zwłoki – do 10 dni; (2)daty przeprowadzenia weryfikacji zakończone wynikiem pozytywnym były zgodne z odnotowanymi w rejestrze; (3)stwierdzono dziesięć przypadków weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do pzgik zakończonej wynikiem negatywnym. W przypadkach negatywnego wyniku weryfikacji, wykonawcę prac zawiadamiano wysyłając każdorazowo drogą elektroniczną (przez portal WebEwid) przedmiotowy protokół zawierający opis stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. Po wyeliminowaniu nieprawidłowości geodeta zobowiązany był do pisemnego zawiadomienia o ich usunięciu. Następnie operat poddany był ponownej weryfikacji z której sporządzano nowy protokół. W badanej próbie nie zaistniały przypadki ustosunkowania się na piśmie wykonawcy prac do negatywnego wyniku weryfikacji.

W latach 2014-2018 (31 października) stwierdzono jeden przypadek pisemnego ustosunkowania się wykonawcy pracy geodezyjnej do negatywnego protokołu weryfikacji. Dotyczyło to mapy do celów projektowych w określonym zakresie aktualizacji na terenie miasta Inowrocławia³³. Podczas weryfikacji operatu technicznego nie uwzględniono stanowiska wykonawcy pracy geodezyjnej odmawiając przyjęcia operatu do pzgik. Starosta w formie decyzji administracyjnej odmówił przyjęcia prac do zasobu. W prowadzonym postępowaniu zostały dotrzymane ustawowe terminy. Wykonawca wykorzystał przysługujący mu tryb odwoławczy, jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił jego skargę.

(dowód: akta kontroli str. 185-536,545-552)

Protokoły weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przechowywane są w bazie EWID pod konkretnym ID operatu oraz w formie papierowej (analogowej) w operatach technicznych.

W Starostwie system teleinformatyczny, o którym mowa w § 7 rozporządzenia o pzgik wprowadzono pod nazwą EWID2007 zgodnie z umową z dnia 20 grudnia 2006 r. Po modyfikacjach obecnie funkcjonuje pod nazwą TurboEwid.

Identyfikatory ewidencyjne nadawane materiałom zasobu były zgodne z wymogami § 15 rozporządzenia o pzgik.

(dowód: akta kontroli str. 97-100, 131-132, 545, 553-588)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku w pięciu przypadkach³⁴ na 30 zbadanych (tj. 16,7 %) protokołów weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do pzgik, co było niezgodne z art. 12b ust. 3 ustawy Pzgi.

Starosta wyjaśniła, że cyt. „W okresie od 15 lipca 2014 r., tj. od czasu wejścia w życie zmiany ustawy Prawo Geodezyjne i Kartograficzne z dnia 17 maja 1989 r. do początków 2015 r., nie można było wygenerować z systemu informatycznego

³² Dz.U. z 2014 r. poz. 924.

³³ Prac o numerze ID 6640.1387.2016.

³⁴ Wszystkie z 2014 r.

pozytywnego protokołu weryfikacji zbioru danych. Wynikało to z błędów w oprogramowaniu, które zostały usunięte (...). W przypadkach kiedy operat nie nadawał się do przyjęcia do zasobu generowany był negatywny protokół weryfikacji. Należy również nadmienić, iż był to okres przejściowy po zmianie ustawy. Pomimo braków we wskazanych operatach pozytywnych protokołów weryfikacji, każdy operat przyjmowany do zasobu posiadał klauzulę, że nadaje się do przyjęcia do PZGiK."

(dowód: akta kontroli str. 589)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Realizacja dochodów ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, oraz z opłat za czynności związane z ich prowadzeniem

Opis stanu faktycznego

5.1 Dochody ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów w latach 2014-2018 wynosiły³⁵ w: 2014 r. – 743,3 tys. zł; 2015 r. – 882,9 tys. zł; 2016 r. – 858,6 tys. zł; 2017 r. – 912,7 tys. zł i 2018 r. (do 31 października) – 760,4 tys. zł.

Struktura dochodów ze sprzedaży oraz kwoty uzyskanych dochodów w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą kształtowały się następująco:

- udostępnianie materiałów zasobu³⁶ w 2014 r. (od 15 lipca) – 57,4 tys. zł; 2015 r. – 131,9 tys. zł; 2016 r. – 130,2 tys. zł; 2017 r. – 145,7 tys. zł i 2018 r. (do 31 października) – 131,6 tys. zł,
- sporządzanie i wydawanie wypisów oraz wyrysów³⁷ w 2014 r. (od 15 lipca) – 140,0 tys. zł; 2015 r. – 367,5 tys. zł; 2016 r. – 400,6 tys. zł; 2017 r. – 410,2 tys. zł i 2018 r. (do 31 października) – 313,6 tys. zł,
- uwierzytelnianie dokumentów opracowanych przez wykonawców³⁸ w 2014 r. (od 15 lipca) – 81,2 tys. zł; 2015 r. – 196,4 tys. zł; 2016 r. – 146,6 tys. zł; 2017 r. – 151,6 tys. zł i 2018 r. (do 31 października) – 125,3 tys. zł,
- udostępnianie rzeczoznawcom majątkowym do wglądu zbiorów aktów notarialnych³⁹ w 2014 r. (od 15 lipca) – 42,0 tys. zł; 2015 r. – 124,9 tys. zł; 2016 r. – 127,9 tys. zł; 2017 r. – 124,1 tys. zł i 2018 r. (do 31 października) – 123,4 tys. zł,
- uzgadnianie usytuowania projektowej sieci uzbrojenia terenu⁴⁰ w 2014 r. (od 15 lipca) – 52,8 tys. zł; 2015 r. – 44,9 tys. zł; 2016 r. – 48,4 tys. zł; 2017 r. – 83,1 tys. zł i 2018 r. (do 31 października) – 72,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 590-605)

Celem wyegzekwowania wpływów z tytułu sprzedaży materiałów z pzgiK oraz opłat za czynności związane z prowadzeniem zasobu w latach 2014-2017, Starosta wysyłał upomnienia oraz tytuły wykonawcze do dłużników. Z prowadzonych ewidencji upomnień wynikało, że w 2014 r. wysłano – 70 upomnień, w 2015 r. – sześć, 2016 r. – siedem i w 2017 r. – dwa upomnienia. Ewidencja tytułów wykonawczych za 2014 r. zawierała pięć pozycji i za 2015 r. – osiem pozycji. W latach 2016-2017 nie wysłano tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 606-616)

³⁵ Na podstawie sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S.

³⁶ Art. 40a ust.1 ustawy Pgik.

³⁷ Art. 40b ust. 1 pkt 2 ustawy Pgik.

³⁸ Art. 40b ust. 1 pkt 3 ustawy Pgik.

³⁹ Art. 40b ust. 1 pkt 5 ustawy Pgik.

⁴⁰ Art. 40b ust. 1 pkt 6 ustawy Pgik.

Opłaty za materiały i czynności związane z prowadzeniem zasobu ustalano i pobierano na podstawie obowiązujących cenników. Ceny jednostkowe opłat waloryzowano corocznie średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych z roku minionego.

(dowód: akta kontroli str. 621)

5.2 Za udostępniane materiały zasobu opłaty dla wykonawców prac naliczono i pobierano przed wydaniem materiału zasobu na podstawie poprawnie sporządzonych DOO.

Kopie udostępnianych materiałów zasobu odbierano w formie papierowej lub elektronicznej na WebEWID.

(dowód: akta kontroli str. 185-536, 621)

Licencje określające zakres uprawnień wykonawców prac do wykorzystania udostępnianych kopii materiałów zasobu były wydawane przez Starostę w formie elektronicznej na WebEWID oraz w formie papierowej w siedzibie Starostwa.

Numery licencji nadawane były w trybie określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wydawania licencji oraz wzoru Dokumentu Obliczenia Opłaty⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 185-536, 621)

5.3 Na podstawie próby 30 zgłoszeń ustalono, że wnioski o uwierzytelnienie dokumentów, składano wraz z operatami geodezyjnymi. Po pozytywnie przeprowadzonej weryfikacji oraz przyjęciu do zasobu operatu wystawiano DOO. Wydawanie uwierzytelnionych dokumentów następowało po okazaniu potwierdzenia uiszczenia opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 618-620, 185-536)

Na dokumentach opracowanych przez wykonawców prac umieszczano pieczęć zawierającą klauzulę, której treść jest zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do rozporządzenia o pzgik.

(dowód: akta kontroli str. 618-620)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

6. Finansowanie zadań związanych z aktualizacją i utrzymaniem pzgik

Opis stanu
faktycznego

6.1 Na funkcjonowanie powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej, a w tym na zakup urządzeń i wyposażenia lokali niezbędnych do prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w poszczególnych latach planowano ogółem⁴²: w 2014 r. – 495,0 tys. zł; 2015 r. – 354,4 tys. zł; 2016 r. – 403,1 tys. zł; 2017 r. – 394,0 tys. zł i w 2018 r. – 414,5 tys. zł, a poniesiono następujące wydatki:

- a) w 2014 r. poniesiono łącznie 258,5 tys. zł (52,2% planu), a w tym m.in. na wkład własny Powiatu Inowrocławskiego do projektu „Uzupełnienie ewidencji gruntów i budynków...”⁴³ w kwocie 126,1 tys. zł, na prace geodezyjno-kartograficzne dotyczące nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w kwocie 44,8 tys. zł, na prowadzenie bieżącej asysty technicznej i konserwacji

⁴¹ Dz.U. z 2014 r. poz. 917 ze zm.

⁴² Środki własne powiatu łącznie ze środkami Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

⁴³ Projekt „Uzupełnienie ewidencji gruntów i budynków dystrybucja zbioru danych o działkach, budynkach i lokalach na terenie Województwa Kujawsko-Pomorskiego jako elementu infrastruktury przestrzennej”.

- komponentów systemu informatycznego EWID 2007 w kwocie 27,7 tys. zł, zakup sprzętu komputerowego w kwocie 24,2 tys. zł, zakup materiałów, urządzeń biurowych w kwocie 24,1 tys. zł i zakup urządzenia zabezpieczającego sieć UTM w kwocie 11,7 tys. zł,
- b) w 2015 r. poniesiono łącznie wydatki w kwocie 275,8 tys. zł (77,8%), w tym m.in. na wkład własny Powiatu Inowrocławskiego do projektu „Uzupełnienie ewidencji gruntów i budynków...” w kwocie 220,4 tys. zł oraz na prace geodezyjno-kartograficzne dotyczące nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i Powiatu Inowrocławskiego w kwocie 55,4 tys. zł,
- c) w 2016 r. poniesiono łącznie kwotę 394,3 tys. zł (97,8%), a w tym m.in. na prace geodezyjno-kartograficzne dotyczące nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i Powiatu Inowrocławskiego w kwocie 56,2 tys. zł oraz na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowanymi przez Powiat w zakresie geodezji i kartografii w kwocie 338,1 tys. zł,
- d) w 2017 r. poniesiono łącznie kwotę 380,5 tys. zł (96,6%), a w tym m.in. na prace geodezyjno-kartograficzne dotyczące nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i Powiatu Inowrocławskiego w kwocie 48,9 tys. zł oraz na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowanymi przez Powiat w zakresie geodezji i kartografii w kwocie 306,9 tys. zł i na „Przeгляд i inwentaryzację punktów osnowy naziemnej poziomej na terenie Miasta Inowrocławia” w kwocie 24,7 tys. zł,
- e) w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2018 r. poniesiono wydatki w kwocie 212,8 tys. zł (51,3%), a w tym na prace geodezyjno-kartograficzne dotyczące nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i Powiatu Inowrocławskiego w kwocie 7,8 tys. zł oraz na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowanymi przez Powiat w zakresie geodezji i kartografii w kwocie 205,0 tys. zł.

W sprawie niskiego wykonania zaplanowanych wydatków w 2014 r. i w 2015 r., Starosta wyjaśniła, że wynikały one m.in. z powodu odstąpienia w 2014 r. od budowy zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach Faza I oraz niezłożenia baz danych GESUD i BDOT500 dla miast: Inowrocław, Kruszwica, Gniewkowo, Janikowo, Pakość. Nie utworzono również Bazy Danych Obiektów Topograficznych i inicjalnej bazy danych GESUD dla obszarów gmin: Janikowo, Rojewo, Złotniki Kujawskie i Pakość ze względu na możliwość pozyskania na ten cel środków unijnych poprzez Związek Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego. W 2015 r. m.in. zmniejszono wysokość wymaganego wkładu własnego do projektu „Uzupełnienie ewidencji gruntów i budynków dystrybucja zbioru danych o działkach, budynkach i lokalach na terenie Województwa Kujawsko-Pomorskiego jako elementu infrastruktury przestrzennej”.

(dowód: akta kontroli str. 65-71)

W latach 2014-2018 (do 30 września) finansowanie zadań związanych z aktualizacją i utrzymaniem pzgik nie było wspomagane dotacją celową

(dowód: akta kontroli str. 625)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

7. Kontrole z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych

7.1 W latach 2014-2018 (do 1 października) Starostwo objęte zostało czterema kontrolami z zakresu wykonywania przez Starostę zadań określonych w art. 7d ustawy PzgiK. KPWiNGiK przeprowadził trzy kontrole, z tego jedną w 2015 r. i dwie w 2016 r., a Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy jedną w 2016 r. Przedmiotem kontroli zrealizowanych przez KPWiNGiK było odpowiednio: (1)całokształt działalności WGKKiGN; (2)weryfikacja zbiorów danych lub innych materiałów przekazywanych do pzgiK oraz nanoszenia zmian na mapach i w bazach pzgiK, a także stwierdzonych nieprawidłowości mogących skutkować negatywnie w działaniach organu administracji geodezyjnej i kartograficznej; (3)wymagania, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci wojewódzcy, geodeci powiatowi i geodeci gminni. Kontrola przeprowadzona przez NIK dotyczyła „Działania organów administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego Inowrocławia na wybranych przykładach”.

Kontrola dotycząca wymagań jakim powinien odpowiadać GP nie wykazała nieprawidłowości. W pozostałych kontrolach wskazano do zrealizowania łącznie 37 zaleceń i siedem wniosków pokontrolnych. Do 1 października 2018 r. zrealizowano wszystkie wnioski pokontrolne i 32 zalecenia. Nie zrealizowano pięciu zaleceń wydanych przez KPWiNGiK po kontroli obejmującej całokształt działalności WGKKiGN, dotyczących:

- dostosowania układu wysokościowego do funkcjonującego na terenie powiatu inowrocławskiego do obowiązujących przepisów prawa (zalecenie 14);
- spowodowania przetworzenia do postaci elektronicznej materiałów przyjętych do zasobu przed wejściem w życie rozporządzenia o pzgiK, aby wypełnić obowiązki do końca 2020 r. (zal. 10);
- przetworzenia do postaci elektronicznej materiałów udostępnianych z zasobu oraz wpisywać je do ewidencji materiałów zasobu, zgodnie z przepisami §§ 14 i 32 rozporządzenia o pzgiK (zal. 12);
- podjęcia działania mającego na celu przekształcenie mapy zasadniczej z formy analogowej do baz danych obiektów topograficznych – BDOT500 oraz GESUT, w myśl art. 53b ustawy PzgiK (zal. 15);
- podjęcia czynności mających na celu dostosowanie i harmonizację istniejącej numerycznej mapy zasadniczej w zakresie jednorodności redakcji mapy, z informatyzowanego przejścia do postaci obiektowej wraz z odniesieniem się do materiałów źródłowych (zal. 16);
- aktualizowania bazy danych na podstawie informacji zawartych w materiałach źródłowych, w myśl § 9 rozporządzenia w sprawie BDOT i § 10 rozporządzenia w sprawie GESUT (zal. 17).

(dowód: akta kontroli str. 6260-674)

Starosta wyjaśniła, że zalecenia nr 14 nie zrealizowano z powodu niewykonania przeglądów i konserwacji punktów osnowy naziemnej poziomej i pionowej podstawowej bazowej drugiej klasy oraz osnowy szczegółowej trzeciej klasy dla całego powiatu. Inwentaryzację taką wykonano tylko na terenie Inowrocławia. W roku 2019 zostaną podjęta działania zmierzające do dostosowania układu wysokościowego do przepisów rozporządzenia. Zaleceń o numerach 10, 12 i 15-17 nie wykonano, ponieważ prace te mają być zrealizowane do 2023 r. w projekcie pn. „Infostrada Kujaw i Pomorza 2.0” dofinansowanego z Unii Europejskiej w ramach środków Europejskiego Funduszu Regionalnego oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Pierwsze postępowanie dotyczące wyłonienia wykonawcy digitalizacji dokumentów pzgiK, utworzenia baz danych BDOT500 i GESUT oraz przeprowadzenia działań

harmonizujących zbiory danych powiatu inowrocławskiego realizowanych w ramach tego programu zostało unieważnione, ponieważ cena oferty przewyższała kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Obecnie ogłoszony został drugi przetarg.

(dowód: akta kontroli str. 675)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴, wnosi o kontynuowanie działań zmierzających do:

1. Zintensyfikowanie działań zmierzających do przekształcenia mapy zasadniczej całego powiatu do postaci cyfrowej.
2. Utworzenie i prowadzenie baz danych GESUT i BDOT500 dla całego powiatu.
3. Dostosowanie baz danych EGIB do wymagań pozwalających przekazywanie tych zbiorów danych do centralnego repozytorium ZSIN.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

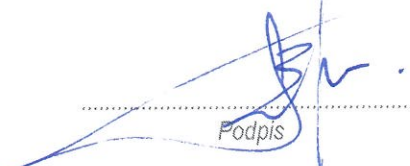
Warszawa, dnia 5 marca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Kontroler
Adam Kończak
p.o. wicedyrektora


.....
podpis

p.o. Dyrektora
Tomasz Emiljan


.....
Podpis

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 j.t. ze zm. Dalej: „ustawa o NIK”.

