



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KIN.410.007.01.2021

Pan
Waldemar Izdebski
Główny Geodeta Kraju

Główny Urząd Geodezji i Kartografii
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią Uchwały nr 10/2022 Kolegium NIK z dnia 23 marca 2022 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Główny Urząd Geodezji i Kartografii (dalej: GUGiK) 00-926 Warszawa, ul. Wspólna 2/4 |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Waldemar Izdebski – Główny Geodeta Kraju (dalej: GGK) ¹ (akta kontroli str. 8-11) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Wykonywanie przez GGK zadań w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań związanych z tworzeniem, rozwijaniem i rozbudową ewidencji gruntów i budynków (dalej: EGİB) oraz utrzymywania systemów teleinformatycznych w celu przeprowadzenia pełnej cyfryzacji zasobu EGİB. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2017 – 2020 (I półrocze) |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ² . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury |
| Kontrolerzy | Beata Magrel, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/39/2021 z dnia 17 czerwca 2021 r. Maria Rainczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/40/2021 z dnia 17 czerwca 2021 r. Witold Olczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/54/2021 z dnia 19 sierpnia 2021 r. Szymon Tyburski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/60/2021 z dnia 18 października 2021 r. (akta kontroli str. 1-6) |

¹ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej kolejno pełnili: Aleksandra Jabłonowska p.o. GGK od 4 sierpnia 2016 r. do 13 stycznia 2017 r., Grażyna Kierznowska GGK od 14 stycznia 2017 r. do 16 marca 2018 r. oraz Marcin Wójtowicz p.o. GGK od 17 marca 2018 r. do 6 czerwca 2018 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Główny Geodeta Kraju podejmował działania w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu spraw związanych z tworzeniem, rozwijaniem i rozbudową EGiB oraz utrzymywaniem systemów teleinformatycznych, wykorzystując kompetencje określone ustawowo dla tego organu administracji rządowej. Jednakże sposób realizacji zadań ustawowych przez GGK nie miał bezpośredniego wpływu na ukończenie przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji całego zasobu EGiB, w terminach określonych przepisami prawa jak również do dnia zakończenia kontroli. Informacje przekazane przez powiaty wykazały⁴ m.in., że na terenach miejskich konieczne jest przeprowadzenie procedury ustalenia granic dla 1 869 081 działek ewidencyjnych (co stanowi 22,8% wszystkich działek na terenach miejskich) a na terenach wiejskich dla 14 841 994 działek (co stanowi 49,9% wszystkich działek na terenach wiejskich). GGK nie dysponował instrumentami prawnymi pozwalającymi mu na efektywne sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad realizacją polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii w obszarze prowadzenia EGiB oraz bezpośredniego koordynowania działań organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych EGiB.

GGK nadzorując realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii skoncentrował się na rozbudowie systemów teleinformatycznych oraz wykonał, pomimo niesprzyjających uwarunkowań organizacyjno-kadrowych zadania w zakresie legislacji, do których został upoważniony przez właściwych ministrów.

W okresie objętym kontrolą GGK będąc zobowiązanym do realizacji ustawowego zadania - koordynacji działań starostów i prezydentów miast na prawach powiatów dotyczących baz danych EGiB, skutecznie skoordynował wprowadzenie nowych usług informatycznych, we wszystkich starostwach do końca 2020 r.

GGK przekazywał ministrowi nadzorującemu sprawy geodezji i kartografii dokumenty pn. *Ocena realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków*, które zawierały dane, agregowane na podstawie sprawozdań starostów i prezydentów miast na prawach powiatów. GGK wykorzystując ustawowe uprawnienia przeprowadził w 2021 r. kampanię wyjaśniającą rozbieżności danych wykazywanych w sprawozdaniach GUGiK 3.0 w zakresie powierzchni geodezyjnej kraju w 2020 r.

GGK w zakresie swoich możliwości podejmował inicjatywy wsparcia finansowego przeprowadzania modernizacji EGiB. W okresie objętym kontrolą, jako beneficjent środków unijnych zawarł porozumienie z Centrum Projektów Polska Cyfrowa (dalej: CPPC) na dofinansowanie projektu Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach (dalej: ZSIN) Faza II w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020. W wyniku ww. projektu realizowanego w latach 2015-2018 GGK na zadania w zakresie modernizacji EGiB przeznaczył 51 108,9 tys. zł tj. 73% budżetu projektu. Projekt ZSIN Faza II zakładał dofinansowanie w 102 powiatach modernizacji EGiB celem wsparcia tych powiatów w przygotowaniu danych EGiB do zasilenia ZSIN. Zadania z zakresu modernizacji lub konwersji danych EGiB zrealizowano jedynie w przypadku 52 powiatów (49%).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Na podstawie analizy treści prowadzonych przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu baz danych EGiB, której wyniki, opracowane przez GGK zostały przedstawione Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii 25 czerwca 2021 r.

GGK w 2017 r. określił priorytetowe tematy kontroli wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (dalej: WINGiK) i zapowiedział, kompleksowe podsumowanie i przeanalizowanie wyników tych kontroli, przeprowadzonych dla obszaru całego kraju. GGK odstąpił od realizacji tych zapowiedzi.

GGK zorganizował szkolenia z zakresu przeprowadzania modernizacji EGiB, które nie były ze sobą powiązane merytorycznie i nie realizowały jako całość celów szkoleniowych. Nie przyczyniły się one do zapewnienia planowej modernizacji EGiB na terenie całego kraju w tym do utworzenia komputerowej bazy EGiB umożliwiającej generowanie podstawowych raportów z kompletnych danych tej ewidencji.

W ocenie NIK osiągnięcie celu, jakim powinna być kompletność danych opisowych oraz prowadzenie numerycznych map ewidencyjnych w postaci wektorowej, wobec całego zasobu EGiB może trwać jeszcze wiele lat, bez gwarancji sukcesu. Natomiast w interesie pewności obrotu gospodarczego jest, żeby w niedalekiej przyszłości zasób EGiB był zmodernizowany i aktualny na obszarze całego kraju. Zasób ten powinien zapewniać zainteresowanym podmiotom powszechny dostęp do kompletnych i zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa danych ewidencji gruntów i budynków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonywanie przez Głównego Geodetę Kraju zadań w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań związanych z tworzeniem, rozwijaniem i rozbudową EGiB oraz utrzymywania systemów teleinformatycznych w celu przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji całego zasobu EGiB.

1.1 Wykonywanie przez Głównego Geodetę Kraju zadań z zakresu modernizacji i cyfryzacji EGiB na szczeblu centralnym

Opis stanu faktycznego

1.1.1. GGK - centralny organ administracji rządowej w sprawach geodezji i kartografii, zadania określone w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁶ (dalej: ustawa Pgik) wykonywał przy pomocy GUGiK. W szczególności do GGK należało nadzorowanie realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii, koordynowanie działań organów administracji publicznej realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych (w tym EGiB),

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

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.

oraz utrzymywanie i rozbudowywanie infrastruktury i systemów teleinformatycznych umożliwiających dostęp do danych przestrzennych centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz usług związanych z tymi danymi.

W okresie objętym kontrolą sposób zakładania i prowadzenia EGiB oraz szczegółowy zakres informacji objętych tą ewidencją określało rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁷ (dalej: rozporządzenie EGiB). Natomiast 31 lipca 2021 r. zostało zastąpione przez rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁸.

Za realizację zadań w zakresie prowadzenia EGiB dla obszaru powiatu odpowiadali starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu. Do dnia zakończenia kontroli nie przeprowadzili oni modernizacji i cyfryzacji całego zasobu EGiB. W efekcie bazy danych EGiB, dla obszaru całego kraju nie zawierały wszystkich danych umożliwiających tworzenie podstawowych raportów obrazujących te dane (z rejestru gruntów, budynków, lokali) oraz mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej.

(akta kontroli str. 382-403, 562-576 i 853-861)

GGK 16 marca 2017 r. powołał *Zespół roboczy do spraw oceny efektywności procesu cyfryzacji i modernizacji zasobu geodezyjnego i kartograficznego* (dalej: Zespół roboczy GGK). Raport końcowy, wypracowany przez ten zespół, został przekazany Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa przez GGK 22 czerwca 2017 r. W raporcie tym Zespół roboczy GGK odniósł się również do prawnych podstaw i znaczenia EGiB, podkreślając, że aktualność, jakość i dostępność danych EGiB ma kluczowe znaczenie dla realizacji zadań przez organy państwa i samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 653-740)

GGK w związku z przedłużającym się procesem cyfryzacji zasobów EGiB, w celu zdiagnozowania przyczyn takiego stanu rzeczy i wypracowania ewentualnych zaleceń co do dalszych działań, w wyniku których proces informatyzacji zostanie skutecznie zakończony, powołał⁹ 10 lipca 2018 r. *Zespół do oceny regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem Ewidencji Gruntów i Budynków* (dalej: Zespół). Celem prac Zespołu była ocena regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem EGiB i przedstawienie rekomendacji zmian przepisów prawa, w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby. Raport z prac Zespołu złożony został do GUGiK 29 lipca 2019 r. Rekomendacje Zespołu zostały wykorzystane w projekcie opracowywanego przez GGK rozporządzenia w sprawie EGiB we wskazanym poniżej zakresie.

Zespół wypracował stanowisko, w którym jednoznacznie stwierdził potrzebę pilnej i dogłębnej zmiany rozporządzenia w sprawie EGiB. Wskazał także konieczność uzgodnień przyjętych rozwiązań w innych ustawach i rozporządzeniach bezpośrednio kształtujących rejestr publiczny, jakim jest EGiB. Zaproponowane przez Zespół zmiany obejmowały zarówno liczbę i rodzaj danych gromadzonych w EGiB, jak również procedury związane z prowadzeniem rejestru oraz schematu aplikacyjnego określającego strukturę rejestru. Zespół ten, w związku

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 393 (uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.).

⁸ Dz. U. poz. 1390

⁹ Zarządzenie Nr 24 Głównego Geodety Kraju z dnia 10 lipca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do oceny regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem Ewidencji Gruntów i Budynków.

z zakończeniem prac i wykorzystaniem ich wyników w działaniach legislacyjnych prowadzonych w GUGiK, został rozwiązany 11 maja 2021 r.¹⁰

(akta kontroli str. 410-417 i 488)

1.1.2. W celu ujednoczenia zasad nadzoru nad realizacją polityki państwa w dziedzinie geodezji i kartografii w GUGiK opracowano nową metodykę kontroli stosowaną przez WINGiK podczas kontroli w powiatach. Nowa metodyka obok monitorowania EGiB zwracała szczególną uwagę, na stan cyfryzacji zasobu i informatyzację procesów związanych z jego funkcjonowaniem.

(akta kontroli str. 382-386 i 387-392)

GGK podejmował bezpośrednią interwencję w przypadkach uzyskania wiedzy o niewłaściwym sposobie prowadzenia EGiB. Przykładowo, gdy małopolski WINGiK poinformowała dyrektora Departamentu Informacji o Nieruchomościach GUGiK o przypadkach równoczesnego prowadzenia przez niektóre powiaty danych geometrycznych EGiB w sposób analogowy i numeryczny, z powodu przyjęcia niewłaściwej interpretacji prawa¹¹, 21 sierpnia 2019 r. wystosowano pismo kierowane do wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu oraz WINGiK, w którym powyższy problem został wyjaśniony.

(akta kontroli str. 403)

Jeszcze przed zakończeniem projektów ZSIN faza I i ZSIN faza II w 2018 r., do powiatów uczestniczących w tych projektach przekazano upoważnienia do zgłaszania uwag wykonawcom prac modernizacyjnych, z jednoczesną prośbą o przekazywanie uwag również do wiadomości GUGiK. Na podstawie zgłoszonych uwag, wprowadzono także monitoring jakości prac modernizacyjnych realizowanych w ramach działań dofinansowywanych ze środków Unii Europejskiej. Opracowano zgromadzone informacje z ponad 1700 zgłoszeń uwag do przeprowadzonych modernizacji.

(akta kontroli str. 387-392)

1.1.3. Na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji¹² (dalej: KRMC) 9 lutego 2018 r. wskazano Ministrowi Inwestycji i Rozwoju na konieczność opracowania, we współpracy z GUGiK programu, w którym przedstawiony zostanie plan faktycznego pozyskania wszystkich brakujących danych geodezyjno-kartograficznych.

20 sierpnia 2018 r. GGK (po wyborze i powołaniu przez Prezesa Rady Ministrów nowego GGK) przedstawił Dyrektorowi Architektury, Budownictwa i Geodezji w Ministerstwie Rozwoju zapowiedzi planowanych działań. GGK poinformował m.in., że: „Pozyskanie wszystkich danych geodezyjnych i kartograficznych niezbędnych do sprawnego funkcjonowania państwa jest moim priorytetem od chwili objęcia funkcji GGK. Wykorzystuję wszelkie możliwości aby zadanie zostało zrealizowane szybko i sprawnie. Są to działania proste technicznie, które powodują rozpoznanie i wykorzystanie tego co jest gotowe, a do tej pory jeszcze nie wykorzystane,

¹⁰ Zarządzenie Nr 9 Głównego Geodety Kraju z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie rozwiązania Zespołu do oceny regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem Ewidencji Gruntów i Budynków

¹¹ Niektóre powiaty powzięły przekonanie, że jedyną drogą do przekształcenia analogowej mapy ewidencyjnej do postaci wektorowej, była pełna procedura modernizacji EGiB.

¹² Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji jest organem pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów powołanym w 2012 r. w celu zapewnienia koordynacji realizacji projektów informatycznych administracji rządowej oraz przygotowania dokumentów rządowych związanych z informatyzacją. KRMC odpowiada za zapewnienie spójności projektów informatycznych z działaniami strategicznymi Państwa

po działania tradycyjne związane ze wspomaganie powiatów w pozyskiwaniu danych źródłowych.”

10 listopada 2018 r. Przewodniczący KRMC zlecił GGK realizację powyższego zadania (na wniosek Ministra Inwestycji i Rozwoju). GGK, 3 kwietnia 2019 r. w ramach realizacji zadania przesłał do KRMC dokumenty: *Analiza stanu informatyzacji podstawowych danych Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego* oraz *Opis założeń projektu Integracja danych i usług PZGiK*.

Na posiedzeniu KRMC 5 kwietnia 2019 r., przyjęto ustalenia, zgodnie z którymi GGK został zobowiązany do przygotowania informacji na temat możliwości wykorzystania usług udostępnianych przez GUGiK. 28 czerwca 2019 r. GGK przekazał członkom KRMC wersję 1.02 (z 10 czerwca 2019 r.) dokumentu *Podstawowe usługi danych przestrzennych dedykowane do wykorzystania w systemach informatycznych państwa*, z jednoczesną informacją o planowanych aktualizacjach tego dokumentu i lokalizacji najnowszych jego wersji - do końca I półrocza 2021 roku powstało osiem wersji¹³. Dokument ten był również przekazany członkom *Rady Architektury IT* (Zespół zadaniowy KRMC) przez przedstawiciela GUGiK wchodzącego w skład tego zespołu, jak również omawiany 17 czerwca 2020 r. przez GGK na posiedzeniu Rady Architektury IT. Działania te spowodowały uwzględnienie usług GUGiK w Architekturze Informacyjnej Państwa.

(akta kontroli str. 766-852)

Dokument, o którym mowa powyżej zawierał opis podstawowych narzędzi dotyczących prezentacji i przetwarzania danych przestrzennych oferowanych przez GUGiK, dedykowanych do wykorzystania w systemach informatycznych państwa, w tym opis usług dostępu do danych EGIB. W drugiej połowie 2018 r. GUGiK podjął działania zmierzające do publikacji danych EGIB, bezpośrednio z zasobów powiatowych. W przedsięwzięciu chodziło o zapewnienie powszechnie dostępnych usług sieciowych, które umożliwią wykorzystanie danych EGIB w systemach informatycznych państwa oraz systemach tworzonych przez firmy komercyjne.

(akta kontroli str. 788-798)

W następstwie ustaleń z posiedzeń KRMC w GUGiK przygotowano i przekazano 3 kwietnia 2019 r. do Ministerstwa Cyfryzacji fiskę projektu pozakonkursowego o nazwie *Integracja danych i usług PZGiK*. Celem strategicznym tego projektu było zapewnienie integracji danych i usług PZGiK na poziomie krajowym w zakresie baz prowadzonych na poziomie powiatowym w tym danych EGIB. Przedmiotem projektu było utworzenie jednolitych i zintegrowanych narzędzi, które umożliwiłyby udostępnianie zaawansowanych usług bazujących na rozproszonej informacji przestrzennej, gromadzonej w powiatach. Całkowitą kwotę przewidywaną na realizację projektu oszacowano na 210 000 000,00 zł. Fiszka uzyskała pozytywną opinię, natomiast ze względu na brak środków (naborów) na projekty pozakonkursowe realizowane w ramach POPC, przedmiotowy projekt nie doszedł do skutku.

(akta kontroli str. 381-406 i 799-805)

1.1.4. W okresie objętym kontrolą obowiązywał Statut GUGiK nadany rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2005 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Geodezji i Kartografii¹⁴ oraz Statut GUGiK

¹³ Najnowsza aktualna wersja dokumentu pt. „Podstawowe usługi danych przestrzennych dedykowane do wykorzystania w systemach informatycznych państwa” to wersja 1.10 z 14 maja 2021 r. Dokument ten, tak jak wszystkie jego poprzednie wersje, jest udostępniony publicznie w serwisie www.geoport.gov.pl w zakładce „O Geoportalu”, „Materiały do pobrania”.

¹⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 16, poz.134

nadany rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Geodezji i Kartografii¹⁵.

W okresie obowiązywania Statutu z 2005 r. w skład GUGiK wchodził m.in. Departament Prawno-Legislacyjny. Funkcjonowania takiej komórki organizacyjnej, w strukturach GUGiK nie przewidywał Statut GUGiK z 2017 r.

GGK, mając na uwadze duże zaangażowanie w prace o charakterze legislacyjnym (opracowanie oraz prowadzenie procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektów 14 rozporządzeń do ustawy PgiK oraz perspektywę jeszcze większego zaangażowania w tym zakresie) prowadził z kolejnymi, właściwymi ministrami w trybie roboczym rozmowy dotyczące rozważenia zmiany statutu GUGiK, polegającej na utworzeniu w jego strukturze Departamentu Prawno-Legislacyjnego, w którym skupione byłyby działania legislacyjne, jak również odpowiednie uzupełnienie istniejących w tym urzędzie zasobów kadrowych. Pisemne wystąpienie w tej sprawie zostało skierowane 6 lipca 2021 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii.

(akta kontroli str. 531-536)

Zdaniem GGK, wyrażonym w dokumencie *Ocena realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków w roku 2016* – „Zmienione w latach 2013, 2015 i 2016 rozporządzenie EGiB poprawia warunki formalne dla wdrożenia nowych metod i nowoczesnych technologii związanych z prowadzeniem tego rejestru publicznego oraz udostępnianiem gromadzonych w nim informacji na potrzeby administracji publicznej, sądów prowadzących księgi wieczyste, przedsiębiorców oraz obywateli.” W dokumencie tym GGK wskazał również, żeby urealnić terminy realizacji zadań związanych z przeprowadzeniem modernizacji EGiB przez powiaty, niezbędna jest kolejna nowelizacja rozporządzenia EGiB.

(akta kontroli str. 403)

26 kwietnia 2019 r. GGK został upoważniony przez Ministra Inwestycji i Rozwoju – Jerzego Kwiecińskiego do prowadzenia konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw. GGK wykonał zadanie, do którego został upoważniony¹⁶. Przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw dotyczyły w szczególności:

- usprawnienia realizacji prac geodezyjnych, przez wprowadzenie ułatwień w zakresie ich zgłaszania, weryfikacji, dostępu do materiałów zasobu i kompletowania materiałów dla podmiotów zamawiających te prace,
- zapewnienia dostępu do danych centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w zakresie: ortofotomapy, osnów geodezyjnych, numerycznego modelu terenu oraz podstawowych danych dotyczących EGiB z zasobów powiatowych,
- wprowadzenia mechanizmów ułatwiających przeprowadzenie zmian w EGiB w trybie czynności materialno-technicznych,
- zabezpieczenia powiatom środków finansowych wg zasady, że w budżecie na kolejny rok środki do wydatkowania na geodezję, powinny być zabezpieczone przynajmniej w wysokości przychodów, jakie z geodezji osiągnięto w roku bieżącym.

(akta kontroli str. 382-386)

¹⁵ Dz.U z 2017 r. poz. 2487

¹⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 782) weszła w życie 31 lipca 2020 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 35 lit. c tiret pierwsze, który wszedł w życie 1 stycznia 2021 r. oraz art. 5, który wszedł w życie 31 października 2020 r.

8 kwietnia 2020 r. GGK został upoważniony przez Ministra Rozwoju – Jadwigę Emilewicz do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania w imieniu Ministra Rozwoju m.in. projektu rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. 20 listopada 2020 r. upoważnienie w powyższym zakresie dla GGK zostało udzielone przez Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii – Jarosława Gowina. GGK wykonał zadanie, do którego został upoważniony. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków weszło w życie 31 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 526)

1.1.5. W celu zapewnienia dostępu do danych przestrzennych centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w GUGiK utrzymywana i rozbudowywana była infrastruktura techniczna umożliwiająca działanie systemów i usług udostępniających dane z centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W ramach tej infrastruktury działały: System PZGiK oraz połączony z nim Portal PZGiK, które zapewniały dostęp do danych i materiałów z centralnego zasobu. Dostęp na wniosek do tych danych i materiałów był zapewniony non-stop, ponieważ istniała także możliwość wniesienia opłaty on-line.

Dane udostępniane powszechnie, bez konieczności składania wniosku i wnoszenia opłaty, były dostępne poprzez Geoportal.

(akta kontroli str. 399-402)

W GUGiK zapewniono dostęp do danych EGiB (niezależnie od stanu kompletności danych EGiB i ewentualnej konieczności przeprowadzenia ich modernizacji), bezpośrednio z poziomu powiatów, przy wykorzystaniu usług sieciowych. Przedmiotowe usługi to: KIEG - (Krajowa Integracja Ewidencji Gruntów), usługa WMS zapewniająca możliwość wygenerowania mapy ewidencji gruntów i budynków dla dowolnego obszaru kraju, a jej istotą jest możliwość pobierania informacji z jednego z 380 serwerów powiatowych oraz ULDK - (Usługa Lokalizacji Działek Katastralnych) usługa do lokalizacji działek ewidencyjnych, która umożliwia lokalizację przestrzenną wskazanej działki na podstawie jej identyfikatora, nazwy obrębu i numeru działki lub na podstawie współrzędnych punktów położonych na obszarze działki.

(akta kontroli str. 403)

GUGiK opublikował dane EGiB z wykorzystaniem usług sieciowych wszystkich 380 powiatów (usługa KIEG i ULDK). Dane EGiB były prezentowane i możliwe do wyszukiwania zarówno w serwisie www.geoportal.gov.pl, w portalu ZSIN lub w innym oprogramowaniu do prowadzenia EGiB.

GUGiK udostępnił powiatowym systemom do prowadzenia EGiB możliwość bezpośredniej komunikacji z Elektroniczną Księgą Wieczystą (dalej: EKW). Według stanu na 30 czerwca 2021 r. już wszystkie powiaty korzystały z ww. funkcjonalności. Proces wdrożenia obejmował koordynację tej funkcjonalności w poszczególnych systemach informatycznych oraz koordynację wdrożenia w poszczególnych powiatach, co trwało ponad 10 miesięcy. Bezpośrednia komunikacja z EKW w pierwszym powiecie została uruchomiona w grudniu 2018 r. (powiat miński), a w ostatnim 10 października 2019 r. (powiat wielicki). Natomiast z funkcjonalności odbierania w powiatowych systemach EGiB zawiadomień o zmianach dokonanych w księgach wieczystych, która była realizowana z wykorzystaniem szyny usług ZSIN, korzystało wg stanu na 30 czerwca 2021 r. tylko 13 powiatów (usługę udostępniono 27 listopada 2020 r.).

W GUGiK udostępniono też powiatowym systemom do prowadzenia EGiB możliwości bezpośredniej komunikacji z rejestrem PESEL. Usługę uruchomiono 25 października 2019 r. Proces wdrożenia obejmował koordynację tej funkcjonalności w poszczególnych systemach informatycznych oraz koordynację wdrożenia w poszczególnych powiatach co trwało 12 miesięcy. Pierwszy powiat (powiat miński) wdrożył tę funkcjonalność w swoim oprogramowaniu w listopadzie 2019 r., a ostatni 3 listopada 2020 r. (miasto Katowice).

Powiatowym systemom do prowadzenia EGiB udostępniono możliwości bezpośredniej komunikacji z rejestrem REGON. Usługę uruchomiono 13 listopada 2019 r. Z komunikacji z REGON korzystało 380 powiatów.

(akta kontroli str. 399, 403 i 831-847)

W rezultacie działań rozwojowych i popularyzacyjnych podjętych przez GUGiK, usługi KIEG i ULDK stały się usługami kluczowymi w zakresie dostępu do danych EGiB, prowadzonych przez jednostki szczebla powiatowego. Usługi te zostały przygotowane po to, żeby inne systemy informatyczne państwa mogły korzystać z danych EGiB. Natomiast dane EGiB do wykorzystania za pośrednictwem ww. usług nie były weryfikowane pod kątem ich zgodności, aktualności i zupełności, za to odpowiadali starostowie. Jeżeli na szczeblu powiatowym nie posiadano danych wektorowych to w ww. usługach informacje w tym zakresie zostały uzupełnione z opracowania służącego do utworzenia systemu LPIS¹⁷.

(akta kontroli str. 403 i 572-576)

Podniesienie skuteczności nadzorowania realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii przez GGK od II połowy 2018 r., poprzez zmianę sposobu prowadzenia nadzoru przy zastosowaniu teleinformatycznych usług integrujących informacje przestrzenne dostarczane bezpośrednio z powiatów, zostało wyróżnione na tle innych państw europejskich przyznaniem GUGiK 20 października 2021 r. nagrody „Geospatial World Innovation Award 2021”.

(akta kontroli str. 648-652)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2 Wykonywanie przez Głównego Geodetę Kraju zadań wspomagających starostów w przeprowadzaniu modernizacji i cyfryzacji EGiB, ze szczególnym uwzględnieniem egzekwowania terminowości oraz jakości modernizacji i cyfryzacji EGiB, przeprowadzanej przez starostów

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Prowadzenie EGiB jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, wykonywanym przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, łącznie w 380 jednostkach. Przepisy § 80 ust. 1 rozporządzenia EGiB – obowiązującym w całym okresie objętym kontrolą, nakazywały przeprowadzać modernizację EGiB w sposób planowy zapewniający:

¹⁷ System Identyfikacji Działek Rolnych – baza danych utworzona na podstawie ewidencji gruntów w ramach projektów prowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Główny Urząd Geodezji i Kartografii, w związku z dokonywaniem dopłat dla rolników z funduszy pomocowych Unii Europejskiej.

- zastąpienie rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi - w terminie do 31 grudnia 2001 r.,
- uruchomienie informatycznego systemu umożliwiającego prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych - w terminie do 31 grudnia 2003 r.,
- utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych zawierającej dane niezbędne do tworzenia raportów rejestru gruntów, rejestru budynków, rejestru lokali, kartoteki budynków, kartoteki lokali, mapy ewidencyjnej, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej:
 - dla obszarów miast w terminie do 31 grudnia 2014 r.,
 - dla terenów wiejskich w terminie do 31 grudnia 2016 r.;

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. zostało zrealizowane jedynie zadanie polegające na zastąpieniu rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi. Do dnia zakończenia kontroli modernizacja EGiB nie została przeprowadzona.

Rozporządzenie EGiB zostało uchylone z dniem 31 lipca 2021 r. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy PgiK wydał 27 lipca 2021 r. rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (dalej: nowe rozporządzenie EGiB), które nie obowiązywało w okresie objętym kontrolą. W nowym rozporządzeniu EGiB nie podano definicji modernizacji i nie określono terminu zakończenia przeprowadzenia modernizacji EGiB.

Na podstawie informacji przekazanych do GUGiK przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, w ramach *Sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji GUGiK 3.0*, stan danych EGiB w 2020 r. przedstawiał się następująco:

- zbiory zawierające kompletny zakres danych opisowych tzn. dane dotyczące gruntów, budynków i lokali obejmowały 92% obszarów miast i 74% terenów wiejskich,
- zbiory zawierające niekompletny zakres danych opisowych tj.:
 - bez danych dotyczących lokali obejmowały 2% obszarów miast i 3% terenów wiejskich,
 - bez danych dotyczących budynków i lokali obejmowały 6% obszarów miast i 23% terenów wiejskich.
- dla obszarów miast pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną wynosiło 98,7% ich powierzchni, tj.:
 - pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o pełnej treści, tj. zawierającą: granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych oraz kontury budynków, wynosiło 97,1% ich powierzchni,
 - pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o niepełnej treści, tj. zawierającą: granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych, wynosiło 1,6% ich powierzchni.
- dla terenów wiejskich pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną wynosiło 89,2% ich powierzchni tj.:
 - pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o pełnej treści, tj. zawierającą: granice działek ewidencyjnych, kontury

użytków gruntowych i klas gleboznawczych oraz kontury budynków, wynosiło 84,2% ich powierzchni,

- pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o niepełnej treści, tj. zawierającą: granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych, wynosiło 5% ich powierzchni.

(akta kontroli str. 403)

W GUGiK przygotowane zostały i opublikowane 31 grudnia 2020 r. na stronach internetowych tego urzędu dokumenty, dotyczące ujednoczenia sposobu przeprowadzania modernizacji EGiB na obszarze całego kraju: *Wytyczne do przygotowania projektu modernizacji ewidencji gruntów i budynków i jej wykonania*, a także *Przykładowy projekt modernizacji*, co miało na celu ujednoczenie i ułatwienie przeprowadzania modernizacji EGiB na obszarze całego kraju. W opracowaniach tych zwrócono uwagę na istotne elementy potrzebne do sprawnego przeprowadzenia modernizacji EGiB. Szczególnie dotyczyło to starannego przygotowania projektu, który miał uwzględniać szczegółowe informacje o dotychczasowym sposobie prowadzenia EGiB, jakości materiałów źródłowych, a także o zakresie prac do wykonania. W opracowaniu zwrócono również uwagę na potrzebę zaangażowania w prace modernizacyjne powiatowej służby geodezyjnej, szczególnie w zakresie:

- ustalenia zasad współpracy z wykonawcą modernizacji,
- działań informacyjnych skierowanych do właścicieli nieruchomości,
- zaangażowania w proces przygotowania projektu modernizacji i bieżącej kontroli wykonywanych prac.

(akta kontroli str. 403 i 387-392)

W okresie objętym kontrolą corocznie zlecano wojewódzkim inspektorom nadzoru geodezyjnego i kartograficznego przeprowadzanie kontroli działań starostów w obszarach istotnych z punktu widzenia realizacji polityki państwa (koordynacja nadzoru realizowanego przez WINGiK). Szczególną uwagę skierowano na stan cyfryzacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: PZGiK), w tym EGiB, a także informatyzację procesów związanych z funkcjonowaniem tego zasobu. Kontrole w powyższym zakresie były zaplanowane po raz pierwszy w 2017 r.

(akta kontroli str. 382-386 i 387-392)

GGK zadeklarował dokonanie po 2020 r. kompleksowego podsumowania i przeanalizowania dla obszaru całego kraju uzyskanych przez WINGiK wyników z kontroli przeprowadzonych w ramach tematów priorytetowych, w tym tematu *Przeprowadzanie oraz proces modernizacji EGiB*, który został wskazany jako priorytetowy po raz pierwszy w 2017 r. GGK nie dokonał, kompleksowego podsumowania i przeanalizowania dla obszaru całego kraju wyników ww. kontroli (co szczegółowo opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 741-742)

1.2.2. W GUGiK w celu dokonania oceny jakości działalności kontrolnej WINGiK dokonano analizy informacji zebranych ankietowo od WINGiK za 2019 r. Wyniki tej analizy wykazały, że zmiany wymaga podejście kontrolne WINGiK do zadań związanych z informatyzacją PZGiK i usług. W analizie tej wskazano m.in., że „w niektórych przypadkach, choć cyfryzacja materiałów PZGiK nie dawała wyniku

100%, wręcz była bardzo niska (30-35%) kontrolerzy nie określali wymaganego Metodyką kontroli 2019-2020 prawdopodobnego terminu osiągnięcia wyniku docelowego i wystawiali notę cząstkową jako pozytywną." Przeprowadzana w GUGiK taka analiza za 2020 r. trwała nadal (nie zakończyła się przed zakończeniem czynności kontrolnych przez NIK w październiku 2021 r.), z uwagi na nieścisłości w przekazanych przez WINGiK ankietach i związaną z tym koniecznością wyjaśnienia treści merytorycznej przekazanego materiału.

(akta kontroli str. 552-558)

1.2.3. Zadaniem GGK określonym w § 80 ust. 2 rozporządzenia EGiB było dokonywanie corocznej oceny modernizacji EGiB. GGK wykorzystywał do tego jedynie informacje zawarte w formularzu statystycznym GUGiK 3.0 - *Sprawozdanie o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji*. Zagregowane dane, co do zasady były przekazywane ministrowi nadzorującemu GGK, w terminie do 30 kwietnia każdego roku, według stanu na koniec roku poprzedniego, w postaci dokumentu *Ocena realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków*.

Zakres danych zawartych w formularzach GUGiK 3.0 nie pozwalał na przedstawienie faktycznego stanu modernizacji EGiB, GGK jednak przekazywał corocznie właściwemu ministrowi tylko takie dane. GUGiK uzyskał wiedzę o tym, że przedstawiane dane w tej formie nie w pełni odzwierciedlały rzeczywisty stan EGiB. Przykładowo część starostów zamierzała przez wykazywanie braku posiadania mapy wektorowej, pozyskiwać środki na jej opracowanie. W sprawozdaniach GUGiK 3.0., starostowie wykazywali niezgodnie ze stanem faktycznym m.in. liczbę zmodernizowanych EGiB obrębów ewidencyjnych, posiadanie mapy ewidencyjnej o pełnej treści dla całego obszaru powiatu, techniki prowadzonego katastru lub nakłady finansowych na modernizację w roku sprawozdawczym.

akta kontroli str. 403, 382-386, 387-392, 648-652, 552-558 i 572-576)

W GUGiK w 2021 r. wyjaśniając rzetelność danych przekazanych w sprawozdaniach GUGiK 3.0. za rok 2020 zwrócono uwagę, że w porównaniu do sprawozdań z 2019 r. wystąpiły różnice pomiędzy powierzchniami ewidencyjnymi jednostek podziału terytorialnego. Wystosowano 197 pism do powiatów wskazując jednostki ewidencyjne, w których wystąpiły największe rozbieżności w powierzchniach ewidencyjnych, z prośbą o podjęcie pilnych działań naprawczych i wyeliminowanie występujących błędów. W powiatach niezwłocznie przystąpiono do rozpatrzenia występujących rozbieżności powierzchni, co zostało potwierdzone w pisemnych odpowiedziach do GGK. Po korektach obliczono, że wg. stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. łączna powierzchnia ewidencyjna gruntów objętych EGiB wynosiła 312 516 km² - wobec 312 419 km² wg. stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 403 i 404-406)

1.2.4. GGK na podstawie przepisów § 81 rozporządzenia EGiB zobowiązany był do zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych do dokonania modernizacji m.in. poprzez zorganizowanie systemu szkoleń i wymiany doświadczeń dla pracowników służby geodezyjnej i kartograficznej oraz wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych.

GGK zrealizował m.in. następujące formy szkoleń: szkolenia stacjonarne, szkolenia zdalne na platformie e-learningowej i spotkania seminaryjno-szkoleniowe w formie wideokonferencji. Szkoleniami objęto pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, pracowników administracji geodezyjnej i urzędów centralnych (ministerstw: infrastruktury, rozwoju, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji). Przykładowo w 2020 r. w ramach szkoleń dla pracowników administracji centralnej z obsługi i wykorzystania serwisu Geoportal przeszkolono 578 osób (20 szkoleń stacjonarnych dla 177 osób i 29 szkoleń zdalnych dla 401 osób). Spotkania seminaryjno-szkoleniowe odbyły się w 2020 r. 19 razy i w 2021 r. (do końca sierpnia) 12 razy. W wideokonferencjach uczestniczyło w zależności od tematyki od 40 do ponad 2000 osób. Od 2020 r. z powodu epidemii większość szkoleń odbywała się zdalnie z wykorzystaniem łączności elektronicznych.

W ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020 (POWER), realizowano projekty szkoleniowe: *Podnoszenie kompetencji cyfrowych e-administracji - programy szkoleniowe i publikacje dla użytkowników infrastruktury informacji przestrzennej - etap I* (w latach 2016-2017 przeprowadzono szkolenia dla około 1600 osób), *Podnoszenie kompetencji cyfrowych e-administracji - działania edukacyjno-szkoleniowe dla użytkowników infrastruktury informacji przestrzennej - etap II* (do końca sierpnia 2021 r. przeszkolono ponad 1000 pracowników administracji publicznej). Ponadto zrealizowano krajowe zadanie *Kompleksowa organizacja i przeprowadzenie szkoleń w ramach projektu K-GESUT - Krajowa Baza Danych Geodezyjnej Ewidencji Sieci Uzbrojenia Terenu*, z którego były sporządzane raporty z realizacji poszczególnych etapów i z raport końcowy (w latach 2017-2018 w formie szkoleń stacjonarnych przeszkolono 780 osób).

(akta kontroli str. 578-593)

W okresie kwiecień - lipiec 2019 r. w GUGiK przeprowadzone zostało *Zadanie audytowe w zakresie organizacji systemu i programu szkoleń w dziedzinie geodezji i kartografii, o których mowa w art. 7a ust. 1 pkt 18 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Audytor ustalił m.in., że ustawowe zadanie GGK z zakresu tworzenia systemu i programu szkoleń w dziedzinie geodezji i kartografii, nie zostało przypisane żadnej z komórek organizacyjnych GUGiK. Przeprowadzane w GUGiK działania szkoleniowe „(...) nie tworzyły systemu szkoleń, a programy szkoleniowe utworzono wyłącznie dla wybranych zagadnień w tym nie będących zagadnieniami w dziedzinie geodezji i kartografii.”

W wyniku realizacji zaleceń poaudytowych dokonano zmian w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej GUGiK. Informacja w tej sprawie została przekazana Audytorowi wewnętrznemu 22 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 594-647)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. GGK nie dokonał kompleksowego i merytorycznego podsumowania i przeanalizowania dla obszaru całego kraju uzyskanych przez WINGiK wyników z kontroli przeprowadzonych w ramach priorytetu *Przeprowadzanie oraz proces modernizacji EGiB*, pomimo zapowiedzi wykonania tego zadania już w 2017 r.

GGK wyjaśnił, że podtrzymywanie tematów kontroli, które uznane zostały za priorytetowe w 2017 r. wraz z upływem czasu utraciło sens merytoryczny, a priorytety te podlegają ciągłej modyfikacji. Według GGK współczesne technologie informatyczne, umożliwiły zastosowanie innych skutecznych narzędzi nadzoru, a nie tylko kontroli w tematach priorytetowych, zalecanych do przeprowadzenia przez WINGiK.

Dyrektor Departamentu Informacji o Nieruchomościach wyjaśnił, że wyniki kontroli prowadzonych przez WINGiK w szczególności z zakresu EGiB są istotne dla podejmowania działań dotyczących tej ewidencji.

(akta kontroli str. 572-576, 648-652)

Zdaniem NIK brak kompleksowego i merytorycznego podsumowania i przeanalizowania wyników kontroli, zrealizowanych przez WINGiK nie stanowił modyfikacji priorytetowych tematów kontroli, a oznaczał zaniechanie realizacji tego zadania, pomimo iż celowym byłaby jego realizacja. Współczesne technologie informatyczne nie umożliwiły w szczególności merytorycznego skontrolowania tak istotnych kwestii, jak przeprowadzenia procesu modernizacji EGiB pod względem zgodności z przepisami prawa oraz stanu utworzenia baz danych EGiB pod względem kompletności danych i pokrycia obszarowego. GGK posługując się współczesnymi technologiami informatycznymi stworzył możliwość dostępu do powiatowych baz danych EGiB, jednakże przy ich pomocy nie miał możliwości weryfikowania tych danych pod kątem ich zgodności, aktualności i zupełności z normami i wymaganiami określonymi w przepisach prawa. Jakość, aktualność, zgodność pomiędzy częścią opisową i geometryczną tych danych, GGK mógł zweryfikować na podstawie analizy wyników kontroli WINGiK, przeprowadzonych w latach 2018 – 2020, w ramach ww. tematu priorytetowego.

2. GGK w okresie objętym kontrolą nie zorganizował szkoleń, które byłyby merytorycznie ze sobą powiązane i realizowałyby jako całość cele szkoleniowe w zakresie przeprowadzania modernizacji EGiB w sposób planowy, zapewniający utworzenie komputerowej bazy danych tej ewidencji, o której mowa w § 80 pkt 3 rozporządzenia EGiB. Już audyt wewnętrzny w lipcu 2019 r. ocenił, że brak organizacji systemu i utworzenia programu szkoleń generuje ryzyko prawne niezrealizowania przez GGK ustawowego zadania.

GGK wyjaśnił że, organizował cykliczne lub doraźne szkolenia, adekwatnie do pojawiających się potrzeb. Według jego opinii taka forma przynosiła najlepsze efekty, na podstawie zebranych doświadczeń podczas wszystkich szkoleń, a także spotkań seminaryjno-szkoleniowych.

(akta kontroli str. 578-593 i 594-647)

Zdaniem NIK utworzenie systemu szkoleń – merytorycznie wzajemnie powiązanych i realizujących jako całość założone cele szkoleniowe, przewidzianego przepisami rozporządzenia EGiB było istotnym elementem w tworzeniu, rozwijaniu i rozbudowie EGiB. Mogłoby również w znacznym stopniu przyczynić się do zakończenia procesu cyfryzacji i modernizacji EGiB. Podkreślenia wymaga fakt, że po zakończeniu przez GUGiK realizacji programu ZSIN II zdobyto doświadczenie i wiedzę, o tym iż należy dobrze przygotować postępowania, dotyczące przeprowadzenia modernizacji, bowiem w przeciwnym przypadku wybrani zostaną wykonawcy, którzy nie ukończą zadań modernizacji, albo efekty tak przeprowadzonej modernizacji będą niezadowolające. NIK podziela ustalenia audytu wewnętrznego w przedmiotowym zakresie.

1.3 Finansowanie modernizacji EGiB.

1.3.1. Dane zawarte w sprawozdaniach GUGiK 3.0 przekazywanych przez starostów do GUGiK za pośrednictwem WINGiK, stanowiły podstawę do sporządzania dokumentu pn. „Ocena realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków”. W dokumentach tych podawano także informacje o wielkości środków finansowych wydatkowanych na modernizację EGiB. Według informacji statystycznych modernizacje EGiB finansowane były ze środków budżetu państwa, ze środków własnych powiatów oraz innych środków, w tym środków gminnych i środków Unii Europejskiej.

Ogółem wydatki poniesione na zadania związane z modernizacją EGiB w latach 2017-2020 wyniosły 396 741,8 tys. zł, w tym w 2017 r. - 34 266,2 tys. zł, w 2018 r. - 114 600,8 tys. zł, w 2019 r. - 127 543,2 tys. zł, w 2020 r. - 120 331,7 tys. zł. Modernizację EGiB finansowano głównie ze środków pozyskanych z Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 374)

Analizę potrzeb finansowych powiatów w zakresie przeprowadzania modernizacji EGiB na obszarze całego kraju GUGiK przeprowadził w maju 2021 r., poprzez zebranie informacji m.in. finansowych w formie ankiety¹⁸. Wyniki ankiet wykazały, że koszt w zakresie modernizacji EGiB oraz koszt ustalenia granic działek ewidencyjnych na obszarze całego kraju został oszacowany na 5 292 816 011 zł., w tym 637 112 872 zł dla obszarów miejskich i 4 655 703 139 zł dla obszarów wiejskich.

(akta kontroli str. 67-68, 70, 81 i 83)

1.3.2. Modernizacja i związana z nią cyfryzacja danych zawartych w EGiB była realizowana w okresie objętym kontrolą przez starostów jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Jej finansowanie odbywało się z budżetu państwa (dotacje) za pośrednictwem wojewodów, z działu 710 rozdział 71012 tj. zadania z zakresu geodezji i kartografii.

Ponadto modernizację EGiB w powiatach realizowano w tym okresie w ramach projektów współfinansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, których dysponentami byli wojewodowie.

(akta kontroli str. 94 i 97)

1.3.3. W art. 41 ust. 3 pkt. 1 ustawy PgiK określono, że środki Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym¹⁹ były przeznaczone na dofinansowanie zadań związanych z aktualizacją i utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w szczególności na: zakładanie, aktualizację i modernizację EGiB.

W okresie od 2017 do końca I półrocza 2021 r. środki z FGZGiK nie były wydatkowane na modernizację i cyfryzację EGiB. Stwierdzono, że za wyjątkiem powiatu gorlickiego i piaseczyńskiego organy administracji geodezyjnej nie występowały z wnioskiem o dofinansowanie ze środków FGZGiK na realizację zadań z zakresu modernizacji i cyfryzacji EGiB.

¹⁸ Pismo GGK nr KN-IRP.071.172.2021 z dnia 26 kwietnia 2021 r.

¹⁹ art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2021 r. poz. 305 ze zm.) w zw. z art. 41 ust. 4 ustawy PgiK, wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponował GGK.

Do dnia zakończenia kontroli prowadzona była korespondencja pomiędzy GGK a starostami tych powiatów. GGK, w toku tej korespondencji wskazał m.in., że: dotacje finansowe pochodzące ze środków FGZGiK są przyznawane organom służby geodezyjnej, które podnoszą nie tylko jakość danych gromadzonych w EGiB lecz także jakość świadczonych usług zarówno dla mieszkańców jak i dla przedsiębiorców, tworzenie kolejnych tomów dokumentacji papierowej w sytuacji gdy zasoby powiatowe są przekształcane w wersję cyfrową, mija się z celem zakładanym do osiągnięcia poprzez przeprowadzenie modernizacji EGiB. Ponadto GGK wskazał, że dofinansowanie ze środków FGZGiK nie może zostać przyznane w sytuacji gdy dany powiat nie dysponuje własnymi środkami pieniężnymi na realizację zadania, ponieważ celem dofinansowania ze środków Funduszu jest zredukowanie barier ekonomicznych w wykonywaniu zadań, jakie napotyka właściwy organ, a nie zdjęcie z niego całości ciężaru ekonomicznego ich realizacji.

(akta kontroli str. 67, 73-75, 94, 96-97, 100 i 169)

Sprawozdania FGZGiK były sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej²⁰, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²¹, sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²².

(akta kontroli str. 100, 169-217)

Przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw²³ zabezpieczono powiatom środki finansowe wg zasady, że w budżecie na kolejny rok środki do wydatkowania na geodezję, powinny być zabezpieczone przynajmniej w wysokości przychodów, jakie z geodezji osiągnięto w roku bieżącym.

(akta kontroli str. 382-386)

1.3.4. W związku z realizacją projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”²⁴ nr POPC.02.01.00-00-0028/15 na podstawie porozumienia o dofinansowanie projektu z 16 listopada 2015 r. nr POPC.02.01.00-00-0028/15-00 zawartego pomiędzy: Centrum Projektów Polska Cyfrowa, a GUGiK zaplanowano do wykonania zadania dostosowania danych EGiB do wymagań ZSIN dla 102 starostw powiatowych, w tym wykonania modernizacji danych EGiB lub wykonania konwersji danych EGiB do obowiązującego modelu pojęciowego EGiB. Pełen zakres zaplanowanych ww. zadań zrealizowano w przypadku 52 ze 102 powiatów (49%). Przyczynami niezrealizowania zadań w przypadku pozostałych 50 powiatów było nieodebranie wyników pracy od wykonawcy modernizacji EGiB ze względu na niespełnienie norm określonych przepisami rozporządzenia EGiB, nieprzekazanie przez wykonawcę wyników prac oraz brak podpisania umów z wykonawcami na dostosowanie EGiB do norm

²⁰Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.).

²¹Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773) – obowiązujące do dnia 31 grudnia 2020 r., rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2396)

²²Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

²³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 782) weszła w życie 31 lipca 2020 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 35 lit. c tiret pierwsze, który wszedł w życie 1 stycznia 2021 r. oraz art. 5, który wszedł w życie 31 października 2020 r.

²⁴ Kontynuacja Programu ZSIN Faza I.

określonych przepisami rozporządzenia EGiB (także po wyłonieniu wykonawcy w postępowaniu przetargowym).

W 21 przypadkach (20,6% przypadków) GGK po odebraniu wyników prac od wykonawców wezwał wykonawców do wykonania etapów, które wg GGK były możliwe do zrealizowania i nie zostały zrealizowane przez Wykonawców modernizacji w czasie trwania projektu. Koszt wykonania ww. etapów wyniósł 847,5 tys. zł.

W konsekwencji, po wydatkowaniu w ramach projektów budowy ZSIN – Faza I i Faza II 136,8 mln zł, w tym w większości na przeprowadzenie modernizacji EGiB w powiatach, do czasu zakończenia kontroli NIK 22 października 2021 r. nie wykonano pełnej cyfryzacji i modernizacji EGiB.

(akta kontroli str. 240)

1.3.4. W następstwie ustaleń z posiedzeń KRMC (co opisano w pkt 1.1.3. wystąpienia) w GUGiK przygotowano i przekazano 3 kwietnia 2019 r. do Ministerstwa Cyfryzacji fiszkę projektu pozakonkursowego o nazwie *Integracja danych i usług PZGiK*. Celem strategicznym tego projektu było zapewnienie integracji danych i usług PZGiK na poziomie krajowym w zakresie baz prowadzonych na poziomie powiatowym w tym danych EGiB. Przedmiotem projektu było utworzenie jednolitych i zintegrowanych narzędzi, które umożliwiłyby udostępnianie zaawansowanych usług bazujących na rozporoszonej informacji przestrzennej, gromadzonej w powiatach. Całkowitą kwotę przewidywaną na realizację projektu oszacowano na 210 000 000,00 zł. Fiszka uzyskała pozytywną opinię, natomiast ze względu na brak środków (naborów) na projekty pozakonkursowe realizowane w ramach POPC, przedmiotowy projekt nie uzyskał dofinansowania.

(akta kontroli str. 381-406 i 799-805)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Przeprowadzanie analiz celem pozyskania wiedzy o rzeczywistym stanie EGiB w szczególności w zakresie modernizacji i cyfryzacji tej ewidencji.
2. Zorganizowanie dla pracowników służby geodezyjnej oraz wykonawców prac geodezyjnych systemu szkoleń, realizujących jako całość założone cele szkoleniowe z zakresu planowego przeprowadzania cyfryzacji i modernizacji EGiB.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

do Prezesa NIK. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 09 grudnia 2021 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Departamentu Infrastruktury
Marek Maj

.....
M Maj
podpis

