



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.019.02.2021

Pan
Miroslaw Jan Czapla
Starosta Powiatu Malborskiego

Starostwo Powiatowe w Malborku
Plac Słowiański 17
82-200 Malbork

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/032 – Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Malborku, Plac Słowiański 17, 82-200 Malbork (dalej: Starostwo) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Mirosław Jan Czapla, Starosta Powiatu Malborskiego, od 1 grudnia 2014 r. (dalej: Starosta) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie Ewidencji Gruntów i Budynków (dalej: EGiB) przez Starostę w sposób zapewniający przeprowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB.2. Zgodność stanu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2017-2021 (I półrocze), z możliwością wykorzystania dokumentów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli byłoby to niezbędne do przeprowadzenia kontroli. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Joanna Szychalewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/132/2021 z 11 sierpnia 2021 r.2. Agnieszka Andraszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/130/2021 z 9 sierpnia 2021 r. |

(akta kontroli str.1-10)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

| | |
|---------------------|--|
| OCENA OGÓLNA | <p>Starosta podjął czynności organizacyjne zmierzające do przeprowadzenia cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków³ Powiatu Malborskiego (dalej: Powiat). Dane w EGiB nie były jednak zgodne z wymaganiami określonymi w obowiązujących przepisach.</p> <p>Starosta nie podjął i nie zrealizował skutecznie działań w zakresie modernizacji określonych w § 55 pkt 1-2 rozporządzenia w sprawie EGiB⁴. W efekcie według stanu na 7 września 2021 r., dane EGiB dotyczące 89 z 91 obrębów w Powiecie (97%) nie spełniały wymagań określonych w przepisach. Starosta nie posiadał kompleksowej dokumentacji dotyczącej planowania oraz przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji pełnej bazy danych EGiB w systemie teleinformatycznym.</p> <p>Ponadto Starosta nie wykonywał obowiązku weryfikacji posiadanego zasobu EGiB, wynikającego z przepisów § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia w sprawie EGiB oraz nie</p> |
|---------------------|--|

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

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

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

wydawał dokumentów opatrzonych adnotacją o niespełnianiu wymagań określonych w rozporządzeniu EGiB oraz obowiązujących standardów technicznych.

Pracownicy realizujący zadania z zakresu geodezji i kartografii posiadali odpowiednie kwalifikacje. Liczba zatrudnionych osób pozwalała jedynie na bieżącą realizację zadań związanych z EGiB.

Ponadto Starosta zapewnił infrastrukturę techniczną wraz z oprogramowaniem niezbędną do modernizacji i cyfryzacji EGiB, a powiatowe bazy zasobu geodezyjnego były w pełni z informatyzowane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zasoby starostwa służące założeniu i prowadzeniu EGiB

1.1 Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w starostwie

Opis stanu faktycznego

1.1.1 W okresie objętym kontrolą w Starostwie zadania z zakresu EGiB realizował Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości (dalej: Wydział GKKiN).

Starostwo prowadziło EGiB dla całego Powiatu w systemie teleinformatycznym obejmującym 91 obrębów ewidencyjnych (25 obrębów miejskich i 66 obrębów wiejskich). Powierzchnia ewidencyjna wynosiła 49 349 ha, z tego 2 199 ha na obszarze miejskim i 47 150 ha na obszarze wiejskim.

Od 2008 r. powiatowa część zasobu geodezyjnego (w tym baza EGiB) prowadzona była w informatycznym systemie Ewid 2007, który zapewniał pozyskiwanie, ewidencjonowanie, przechowywanie, udostępnianie oraz zabezpieczanie materiałów zasobu geodezyjnego⁶. Do prowadzenia EGiB wykorzystywano system informatyczny oparty na jednej zintegrowanej bazie danych w module państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: PZGiK⁷).

System składał się z dwóch programów TurboEwid oraz WebEwid i umożliwiał udostępnianie danych z EGiB oraz PZGiK.

W okresie objętym kontrolą Starostwo zawarło trzy umowy⁸ w sprawie wsparcia technicznego i konserwacji. Przedmiotem umów były m.in.:

- a) usługi asysty technicznej, konserwacji komponentów i modułów systemu teleinformatycznego EWID 2007,
- b) konserwacje (utrzymanie) oprogramowania,
- c) usługi asysty techniczne (serwisowanie) powiatowej bazy danych,
- d) utrzymanie dostępu do internetowego komunikatora Mantis, który umożliwiał zgłaszanie błędów niemających wpływu na normalną eksploatację systemu oraz postulatów nowych funkcji usprawniających pracę użytkowników,
- e) utrzymanie gotowości do naprawy lub odtworzenia systemu, powiatowej bazy danych z kopii bezpieczeństwa oraz dokonywanie napraw lub odtworzenie, w przypadku awarii serwera.

Dane z EGiB były udostępniane interesariuszom w postaci elektronicznej (w formie plików komputerowych w formacie GML, na płytach DVD, CD lub przesyłanych

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

⁶ Zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. poz. 1183).

⁷ Moduł PZGiK oraz EGiB są zintegrowane z oprogramowaniem TurboEwid.

⁸ Umowy z firmą z siedzibą w Krakowie nr: 9/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r., 7/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r., 1/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r.

drogą elektroniczną). Wymaganymi dokumentami do przyjęcia prac geodezyjnych lub kartograficznych było zawiadomienie o wykonaniu zgłoszonych prac geodezyjnych, w razie potrzeby wniosek o uwierzytelnienie dokumentów opracowanych przez wykonawcę prac geodezyjnych oraz zbiory nowych, zmodyfikowanych danych należących do zakresu baz danych w formacie GML lub innych uzgodnionych ze Starostwem. Weryfikacja zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wynik prac geodezyjnych oraz uwierzytelnienia dokumentów następowało niezwłocznie po złożeniu wniosku. Opłata za udostępnianie materiałów z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego naliczana była elektronicznie i można ją było uiścić w kasie lub przelewem na konto Starostwa.

Dyrektor Wydziału GKKiN wyjaśnił, że wniosek o uwierzytelnienie dokumentów był wymagany do czasu wejścia przepisów ustawy COVID-19⁹ z 2 marca 2020 r. (obowiązująca od 20 czerwca 2020 r.) oraz uPGiK (obowiązujące od 30 lipca 2020 r.).

Wydział GKKiN dysponował m.in. następującymi urządzeniami: 10 zestawów komputerowych, na których zainstalowano oprogramowanie: Windows, Microsoft Office, TurboEwid, F-Secure, Acrobat Reader, Libre Office, Mozilla (na trzech komputerach), proCertumSmartSign (na ośmiu komputerach) do podpisywania plików elektronicznych podpisem elektronicznym kwalifikowanym oraz siedem drukarek, dwie kserokopiarki i jeden skaner.

Geodeta powiatowy wyjaśnił, że przyjęte i stosowane narzędzia oraz zasoby infrastruktury technicznej pozwalały na realizację zadań związanych z prowadzeniem EGiB.

(akta kontroli str.119-120, 172-183, 219-223, 283)

1.1.2 W Starostwie, w ramach Wydziału GKKiN, funkcjonował Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: PODGiK). Do głównych zadań Wydziału należało, m.in.: ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa oraz prowadzenie ewidencji mienia powiatowego, zapewnienie wycen nieruchomości oraz zbywanie i nabywanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, prowadzenie operatu ewidencji gruntów i budynków, wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie zmian w operacie ewidencji gruntów oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów, prowadzenie zbioru map, rejestrów wykazów, informatycznych baz danych geodezyjnych i innych opracowań, powstałych w wyniku wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych, odpłatne udostępnianie zasobu zainteresowanym jednostkom, osobom fizycznym oraz jednostkom wykonawstwa geodezyjnego, uzgadnianie warunków technicznych wykonania prac geodezyjnych, prowadzenie prac z zakresu zakładania i aktualizacji szczegółowych osnów geodezyjnych, ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych.

Stan zatrudnienia w Wydziale GKKiN w latach 2017-2021 (do 30 czerwca) wynosił dziewięć osób (w 2018 r. - 10 osób). Wykształcenie geodezyjne posiadało czterech pracowników (w 2018 r. - pięć osób). Obsługą powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zajmowało się siedmiu pracowników, dwóch pracowników upoważnionych było do kontroli technicznej oraz weryfikacji opracowań geodezyjnych i kartograficznych. Dwie osoby posiadały uprawnienia w zakresie geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych

⁹ Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.)

i inwentaryzacyjnych, w tym jedna osoba posiadała dodatkowe uprawnienia dotyczące rozgraniczania i podziału nieruchomości (gruntów) oraz sporządzania dokumentacji do celów prawnych.

W latach 2017-2021 (I połowa) sprawami związanymi z modernizacją ewidencji gruntów i budynków zajmowały się - trzy osoby, wpisywaniem materiałów zasobu do ewidencji - dwie osoby, przetwarzaniem materiałów zasobu do postaci elektronicznej - siedem osób, udostępnianiem danych z operatu ewidencyjnego w formie plików komputerowych sformatowanym zgodnie z obowiązującym standardem wymiany danych - trzy osoby (w 2021 r. - cztery osoby).

Wydziałem GKKiN kierował Dyrektor, który jednocześnie pełnił funkcję na stanowisku geodety powiatowego. Pracownik spełniał wymagania określone w § 4 rozporządzenia 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 gminni¹⁰. Geodeta powiatowy podlegał bezpośrednio Staroście.

Dyrektor Wydziału GKKiN wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą zarówno Główny Geodeta Kraju (dalej: GGK) jaki i Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna byli informowani o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej, poprzez składanie corocznych sprawozdań o katastrze nieruchomości.

(akta kontroli str. 31-80, 121-159, 232-234)

1.1.3 i 1.1.4 W okresie objętym kontrolą nie opracowano założeń projektowych do przeprowadzenia modernizacji w zakresie EGiB, w ramach struktur zarządczych powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Dyrektor Wydziału GKKiN wyjaśnił, że w Urzędzie:

- nie powołano zespołów do opracowania projektów modernizacji w zakresie EGiB, z uwagi na braki kadrowe. Proces planowania i przeprowadzania modernizacji wiąże się bowiem z dużym nakładem pracy, co może znacznie utrudnić bieżącą pracę w ramach zasobu EGiB;
- w Wydziale GKKiN stan zatrudnienia był minimalny do prawidłowej realizacji wszystkich zadań określonych uPGiK, jednak zadania związane z modernizacją wymagałyby zatrudnienia dodatkowych pracowników. Każda dłuższa absencja pracownika wymusza podział obowiązków osoby nieobecnej na innych pracowników, aby nie dopuścić do opóźnień;
- zadania związane z przeprowadzeniem modernizacji EGiB planowane jest w ramach zawarcia umowy z wykonawcą zewnętrznym.

(akta kontroli str. 232-234, 273-274, 280)

1.1.5 W Starostwie zbiory nowych, zmodyfikowanych lub zweryfikowanych baz danych geodezyjnych należących do baz danych zasobu przekazywano w formacie GML lub w formatach uzgodnionych z wykonawcą, m.in.: PDF, GML, dxf, kcd, txt.

W latach 2017-2018 wszystkie opracowania geodezyjne przekazywane były w formie papierowej, a od 2019 r. w formie elektronicznej, które stanowiły 0,2%, w 2020 r. - 43%, w I półroczu 2021 r. - 78%.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie zawierał umów z wykonawcami w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB.

Dyrektor Wydziału GKKiN wyjaśnił, że do 31 grudnia 2022 r. dopuszcza się możliwość przekazywania danych geodezyjnych do aktualizacji baz danych zasobu w innym formacie niż GML, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych

¹⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 249 poz. 2498.

oraz opracowania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹¹.

(akta kontroli str. 223-224, 232-234, 280)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Sposób prowadzenia EGiB przez Starostę

Opis stanu
faktycznego

1.2.1 i 1.2.2 Starostwo nie posiadało dokumentacji dotyczącej procesu planowania i przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji bazy danych w systemie teleinformatycznym.

W Starostwie utworzono komputerową bazę danych ewidencyjnych zawierającą dane, o których mowa w rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie EGiB, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22, 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.

Dyrektor Wydziału GKKiN wyjaśnił, że przeprowadzenie modernizacji w zakresie EGiB znacznie ograniczały środki finansowe oraz duży nakład pracy pracowników. Aktualnie środki finansowe przeznaczone są na prace w zakresie założenia osnowy wielofunkcyjnej na terenie Powiatu, z uwagi na znaczne ubytki punktów poligonowych oraz reperów.

(akta kontroli str. 272-274, 286)

1.2.3 W latach 2017-2021 (I półrocze) Starosta podejmował działania w celu gromadzenia powiatowej części państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego m.in., w tym:

- uzupełniano dane w zakresie stabilizacji punktów osnowy poligonowej,
- dostosowano zapisy danych w formacie GML,
- w 2020 r. wdrożono oprogramowanie Portal Interesanta oraz Portal Projektanta, które umożliwiały obsługę interesantów zdalnie przez internet,
- zabezpieczono łącza internetowe oraz uruchomiono system do tworzenia kopii w zakresie ochrony bazy danych,
- zawarto porozumienie pomiędzy Powiatem i miastem Malbork oraz innymi gminami: Nowy Staw, Lichnowy, Malbork, Miłoradz, Stare Pole w sprawie wspólnej realizacji projektu infrastruktury informacji przestrzennej¹², poprzez rozbudowę struktur bazy danych oraz interfejsu istniejącego systemu teleinformatycznego, w celu umożliwienia prowadzenia baz danych ewidencji miejscowości, ulic, adresów gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rejestrem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rejestru mienia gminy, rejestru decyzji o pozwoleniach na budowę,
- uruchomiono Portal Geodety obsługujący wykonawców prac geodezyjnych, który umożliwiał składanie elektronicznych zleceń, pobieranie danych niezbędnych do wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych, dokonania opłat oraz przesyłania wyników wykonanych prac.

Powiatowa baza EGiB była prowadzona w sposób zapewniający:

¹¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. poz. 1429 ze zm.).

¹² Umowę zawarto 29 lutego 2013 r.

- zastąpienie rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi - w terminie do końca 1993 r.,
- przetransportowanie do wersji elektronicznej mapy ewidencyjnej - do końca 2004 r.,
- uruchomienie informatycznego systemu umożliwiającego prowadzenie ewidencji gruntów, danych obiektów topograficznych, geodezyjnej wartości sieci uzbrojenia terenu, rejestru i wartości nieruchomości, rejestru osnów geodezyjnych, rejestru granic jednostek podziału terytorialnego, ewidencji miejscowości ulic i adresów - w terminie do 2008 r.,
- zakończono uzupełnienie bazy danych ewidencyjnych gruntów i budynków o dane dotyczące budynków i lokali - w terminie do 2011 r.,
- zakończono cyfryzację mapy zasadniczej na całym obszarze Powiatu w zakresie obiektów topograficznych i geodezyjnej sieci uzbrojenia - w terminie do 2016 r.

Starosta zawarł umowę¹³ z firmą zewnętrzną¹⁴ w zakresie analizy operatów prawnych zgromadzonych w PODGiK w Malborku wraz z uzupełnieniem w bazie danych systemu teleinformatycznego o atrybuty obiektów ewidencyjnych.

W Starostwie na dzień 7 września 2021 r. tylko dwa z 91 istniejących obrębów ewidencyjnych poddano modernizacji¹⁵, w zakresie pomiarów współrzędnych punktów granicznych oraz obliczenia powierzchni działek, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 225-226, 235-238)

1.2.4 W okresie objętym kontrolą Starosta nie zarządzał ryzykiem w obszarze EGiB, w celu skutecznego przeprowadzenia pełnej modernizacji.

Starosta wyjaśnił, że nie przeprowadzano analizy ryzyka w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB z uwagi na inne zadania związane z wykonywaniem cyfryzacji zasobu oraz bieżącą obsługą interesantów.

(akta kontroli str. 278-286)

1.2.5 W okresie objętym kontrolą Starosta nie opracował projektu modernizacji EGiB, o którym mowa w § 57 rozporządzenia w sprawie EGiB, co stanowiło nieprawidłowość szczegółowo opisaną w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W dniu 10 września 2021 r. Dyrektor Wydziału EGGiK przedłożył projekt modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Parszewo. Zakres prac przewidywany do wykonania ma obejmować m.in. pozyskanie danych dotyczących przebiegu granic działek ewidencyjnych oraz sporządzanie dokumentacji w celu likwidacji arkuszy map.

(akta kontroli str. 275-277, 287-294)

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

(akta kontroli str. 275-277)

1.2.7 W Starostwie prowadzono aktualizację danych EGiB, o której mowa w art. 22 uPGiK i § 45-47 rozporządzenia w sprawie EGiB, jednak nie zawsze na bieżąco. W latach 2017-2021 (I półrocze) zgłoszono 19 529 zmian z zakresu EGiB (2017 r. - 3 745, 2018 r. - 3 754, 2019 r. - 4 162, 2020 r. - 5 752 i 2021 r. - 2 116).

¹³ Umowa nr GN.I.5.2017 z dnia 21 czerwca 2017 r.

¹⁴ Z siedzibą w Elblągu.

¹⁵ W 2015 r. - obręb Kławkki, w 2021 r. - obręb Klecie.

Na podstawie losowo wybranych do kontroli 10 aktualizacji danych EGiB stwierdzono, że:

- w procesie aktualizacji danych wymagano, aby opracowania geodezyjne były sporządzane z uwzględnieniem modelu danych i norm określonych w obowiązujących przepisach,
- cztery z 10 aktualizacji dokonano w terminie od 35 do 46 dni od daty dokonania aktualizacji mapy ewidencyjnej (zamiast do 30 dni), co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 202-218)

1.2.8 W okresie objętym kontrolą Starosta nie przeprowadził w każdym obrębie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, w zakresie, terminach i na zasadach określonych w § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB, co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 275-280, 284-286)

1.2.9 Za lata 2017-2020 Starosta przekazywał Głównemu Geodecie Kraju sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji¹⁶. Dane dotyczące ilości zmodernizowanych obrębów w danym roku w zakresie gruntów, budynków, lokali oraz powierzchni gruntów objętych mapą ewidencyjną, zawarte w sprawozdaniach, były zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 160-161, 168-171)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie podejmował skutecznych działań, o których mowa w § 55 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie EGiB, wynikiem czego była modernizacja tylko dwóch z 91 obrębów.

Starosta wyjaśnił, że nie podejmował działań w zakresie przeprowadzenia pełnej modernizacji EGiB z uwagi na częste zmiany regulacji prawnych dotyczących państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Starosta nie występował do Wojewody Pomorskiego o wsparcie finansowe dotyczące modernizacji EGiB. W pierwszej kolejności planowane jest przeprowadzenie modernizacji w czterech obrębach gminy Lichnowy, w zakresie punktów granicznych oraz aktualizacji danych geometrycznych i opisowych EGiB.

(akta kontroli str. 271-274, 284-286, 927)

2. Starosta pomimo przyjęcia metody prowadzenia modernizacji etapami, nie sporządził wymaganego w tych okolicznościach projektu modernizacji EGiB, co naruszało § 57 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Dyrektor¹⁷ wyjaśnił, że w najbliższym czasie planowane jest zlecenie podmiotom trzecim przeprowadzenie modernizacji na obrębie Parszewo.

Starosta, w trakcie przeprowadzanych czynności kontrolnych w dniu 10 września przedłożył projekt modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Parszewo gminy Lichnowy.

(akta kontroli str. 275-277, 287-294)

3. W Starostwie na 10 przeanalizowanych aktualizacji¹⁸ w czterech przypadkach, aktualizacji dokonano w terminie od 35 do 46 dni od dnia otrzymania

¹⁶ GUGiK-3.00 – Sprawozdanie o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji.

¹⁷ Z upoważnienia Starosty.

¹⁸ Podział Nowy Staw – obr. 1 dz. 36, podział Malbork – obr. 16 dz. 134/2, 135/2, obr. 13 dz. 4/5, wznowienie znaków granicznych Brzózki dz. 188, pomiar powykonawczy budynku Kraśniewo dz. 16/9, pomiar

odpowiednich dokumentów, co było niezgodne z § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB, iż aktualizacji dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od otrzymania przez Starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych.

Starosta wyjaśnił, że brak terminowych aktualizacji danych wynikało z długotrwałej nieobecności pracownika odpowiedzialnego w tym zakresie, a od 2020 r. z uwagi na trwającą pandemię koronawirusa SARS-CoV-2.

(akta kontroli str. 202-218, 284-286)

4. W okresie objętym kontrolą Starosta nie przeprowadził, w każdym obrębie, okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, o których mowa w § 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB, w zakresie, terminach i na zasadach określonych w § 54 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 i 4 ww. rozporządzenia. Weryfikację, o której mowa w pkt 1, przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 10 lat (obejmując nią co najmniej 10% dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę dokonanych zmian w operacie ewidencyjnym), a weryfikację, o której mowa w pkt 2, co najmniej raz na 15 lat. W myśl § 88 rozporządzenia w sprawie EGiB, prace te powinny zostać przeprowadzone po raz pierwszy w 2011 r.

Starosta wyjaśnił, że nie przeprowadzano okresowej weryfikacji z uwagi na niewystarczające środki finansowe oraz z uwagi na ograniczenia związane z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2.

(akta kontroli str. 278-280, 284-286)

1.3 Zewnętrzny i wewnętrzny nadzór nad prowadzeniem EGiB w Starostwie

Opis stanu faktycznego

1.3.1 W latach 2017-2021 (do 30 czerwca) Starostwo objęte zostało trzema kontrolami z zakresu wykonywania przez Starostę zadań określonych w art. 7d uPGiK oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy. Kontrole przeprowadził:

Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: PWINGiK), w zakresie:

- prowadzenia ewidencji gruntów i budynków dot.: wypełniania przez organ obowiązków wynikających z § 44 rozporządzenia w sprawie EGiB oraz wydawania decyzji, przestrzegania terminów i stosowania procedur (kontrola w 2016 r.),
- prawidłowości realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych do organu administracji geodezyjnej i kartograficznej w wyniku kontroli przeprowadzonej przez PWINGiK w 2016 r.¹⁹ (kontrola w 2020 r.),
- realizacji wykonywania przez starostę zadań w ramach: aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dokonane na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (kontrola w 2020 r.).

Kontrole zakończyły się wydaniem łącznie ośmiu zaleceń (dwóch w 2016 r. i sześciu w 2020 r.), m.in. o: uwzględnienie regulacji dotyczących terminów załatwiania spraw określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, uzupełnienie rejestru zgłoszeń prac geodezyjnych lub kartograficznych o identyfikatory materiałów zasobu udostępnionych podmiotowi, który zgłosił prace, wysokość opłaty oraz nazwę

powykonawczy budynku Grobelno dz. 17/5, Nowa Wieś dz. 278/20, dz. 135/1, podział Kończewice dz. 254/1, podział Malbork obr. 17 dz. 16/379.

¹⁹ Przekazanych w wystąpieniu pokontrolnym WIGK-II.431.3.2019.TK z dnia 17 kwietnia 2020 r.

i sygnaturę dokumentu potwierdzającego dokonanie opłaty, nie obejmowanie weryfikacją zbioru danych i innych materiałów skompletowanych w operatach technicznych dokumentów, które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie wchodzi w skład operatu technicznego, podjęcie działań mających na celu zwiększenie przychodów z nieruchomości Skarbu Państwa, poprzez przeprowadzenie zaległych aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. Starosta zrealizował ww. zalecenia pokontrolne, o czym poinformował Wojewodę Pomorskiego w pismach o sposobie wykonania zaleceń oraz podjętych działaniach.
(akta kontroli str. 296-392)

1.3.2 W okresie objętym kontrolą nie planowano i nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych oraz audytu dotyczącego procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB.
(akta kontroli str. 281-283)

1.3.3 W latach 2018-2019 r. do Starostwa wpłynęło pięć skarg (dwie w 2018 r. i trzy w 2019 r.) od właściciela nieruchomości w zakresie położenia punktów granicznych przy wznawianiu granic. W wyniku rozpatrzenia skarg, Starostwo poinformowało interesanta o bezzasadności złożonej skargi i o możliwości złożenia wniosku do sądu.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych, w celu ustalenia przyczyn złożenia tych skarg.
(akta kontroli str. 295)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie sporządził planu realizacji modernizacji EGiB oraz nie zorganizował pełnej modernizacji bazy EGiB dla wszystkich obrębów Powiatu. Baza danych EGiB tylko w dwóch obrębach spełniała normy określone w obowiązujących przepisach rozporządzenia w sprawie EGiB. Ponadto tylko połowa z nielicznego zespołu, realizującego zadania z zakresu geodezji i kartografii, posiadała kierunkowe wykształcenie i zapewniała bieżącą realizację zadań związanych z EGiB, bez możliwości prowadzenia we własnym zakresie modernizacji EGiB. Starosta nie przeprowadzał okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, w zakresie, terminach i na zasadach określonych w § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB. W nielicznych przypadkach przekroczono termin²⁰ aktualizacji danych EGiB, na podstawie dokumentów przyjmowanych do zasobu. Zapewniono jednak infrastrukturę techniczną wraz z oprogramowaniem niezbędną do modernizacji i cyfryzacji EGiB, a powiatowe bazy zasobu geodezyjnego były w pełni z informatyzowane.

OBSZAR

2. Stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB

2.1 Poziom modernizacji i cyfryzacji zasobu EGiB na dzień 1 stycznia 2017 r.

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. Starostwo przeprowadziło cyfryzację EGiB dla całego Powiatu, tj. dla 91 obrębów (25 miejskich i 66 wiejskich) o łącznym obszarze 49 348 ha, która polegała na zastąpieniu rejestrów gruntów prowadzonych w formie papierowej zbiorami prowadzonymi elektronicznie, w zakresie danych opisowych o właścicielach, działkach i ich powierzchniach, oraz klasoużytkach²¹, zeskanowaniu posiadanych operatów geodezyjnych w części dot. EGiB i przeniesieniu do wersji cyfrowej. W zakresie części graficznej cyfryzacja

²⁰ Od pięciu do 16 dni.

²¹ Ukończono w 1993 r.

polegała na przeniesieniu punktów granicznych z map w wersji analogowej do wersji cyfrowej prowadzonej w programie TurboEwid²². Ponadto do końca 2010 r. założono ewidencję budynków. Utworzono również komputerowe bazy zawierające dane ewidencyjne, umożliwiające tworzenie, następujących raportów obrazujących dane ewidencyjne, tj.: rejestry gruntów, budynków, lokali oraz kartoteki: budynków i lokali, a także map ewidencyjnych. Proces cyfryzacji EGiB Powiatu został zakończony w 2017 r.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w Powiecie funkcjonował scyfrizowany EGiB. Prace polegały na bieżącym aktualizowaniu rejestru gruntów i budynków. W okresie objętym kontrolą zmodernizowano dwa obręby Kławki i Klecie²³. Pozostałe obręby nie były objęte modernizacją. Cały Powiat obejmujący 91 obrębów posiadał mapę ewidencyjną w postaci cyfrowej o pełnej treści, w rozumieniu § 28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB. Sprawozdanie GUGiK-3.0 za rok 2020, w pozycjach lp. 29 i 30 zostało sporządzone niezgodnie z objaśnieniami do formularza sprawozdania GUGiK-3.0 za 2020 r., co stanowiło nieprawidłowość bliżej opisaną w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.160-161, 396-398, 399-402, 726, 731, 937)

Dyrektor Wydziału GKKiN wyjaśnił, że do wersji cyfrowej przeniesiono posiadany zasób ewidencyjny oraz graficzny, w zakresie prac przyjętych do zasobu geodezyjnego. Zarówno aktualizacja, jak i weryfikacja danych EGiB przeprowadzane były na bieżąco, w miarę wpływu do urzędu dokumentów potwierdzających nowe dane, którymi należy uaktualnić EGiB, natomiast weryfikacja odbywała się podczas wydawania informacji z bazy oraz wykrycia błędów podczas aktualizacji bazy, a wszelkie nieścisłości usuwane są na bieżąco.

Ponadto wyjaśnił, że dane wprowadzane do sprawozdania GUGiK 3.00, jako mapa ewidencyjna o pełnej treści obejmowały powierzchnię zawierającą granice działek, użytków gruntowych i klas gleboznawczych oraz kontury budynków. Parametry określające do jakiej mapy ewidencyjnej zaliczyć posiadaną mapę określają zakresy danych zawarte w wierszu dotyczącym mapy o pełnej treści oraz w wierszu dotyczącym mapy o niepełnej treści.

(akta kontroli str. 937)

2.1.2. W toku kontroli przeprowadzono badania:

- I. automatycznej kontroli narzędziami oprogramowania wykorzystywanego w Starostwie, które wykazało, że:
 - 1) nie występują działki bez geometrii i nieujawnione w rejestrze gruntów,
 - 2) występuje 20 budynków bez geometrii, tj. 17 w obrębach miejskich oraz trzy w obrębach wiejskich,
 - 3) raport synchronizacji działek dla całego Powiatu – 91 obrębów nie wykazał rozbieżności, w zakresie:
 - ilości działek w części opisowej z ilością działek na mapie,
 - ilości brakujących działek w części opisowej,
 - ilości brakujących działek w części opisowej,
 - wielokrotnego występowania numeru działki w części opisowej – nie występowały,
 - wielokrotne występowanie numeru działki na mapie – nie występowały,
 - 4) występowały rozbieżności w 33 obrębach i dotyczyły 531 działek w zakresie klasoużytków, co stanowiło 2% spośród 34011 wszystkich działek,

²² Ukończono w 2004 r.

²³ W okresie objętym kontrolą modernizacja w toku.

- 5) dla 152 działek z 34011 występowały użytki niestandardowe – kombinacja użytku spoza zakresu wartości dopuszczalnych, co stanowiło 0,5% wszystkich działek,
 - 6) występowanie geometrii działek o znacznych różnicach powierzchni w stosunku do powierzchni ewidencyjnej (z danych opisowych) kształtowało się następująco: spośród 148 525 punktów granicznych:
 - liczba punktów nieokreślonych wg atrybutu ZRD wynosiła 10, tj. 0,0067%,
 - liczba punktów nieokreślonych według atrybutu BPP względem osnowy 1 klasy wynosiła 71 496, tj. 48%,
 - liczba punktów nieokreślonych wg atrybutu BPP – względem dowolnej osnowy – 71 386, tj. 48%.
- II. 10²⁴ losowo wytypowanych działek ewidencyjnych, które wykazało zgodność danych ujawnionych w części opisowej z częścią graficzną. W rejestrze gruntów zawarte były m.in. następujące dane ewidencyjne: identyfikator działki, pole powierzchni działki, numeryczny opis granic działki, tj. dane wynikające z § 60 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Rejestr budynków nie zawierał wszystkich danych wymaganych przepisami, w przypadku czterech wytypowanych do badania działek, na których posadowione były budynki, brak było pomiarów budynków, klasy wg PKOB oraz głównej funkcji budynku.

(akta kontroli str. 732-919)

Dyrektor wyjaśnił, że w Powiecie została wykonana mapa wektorowa ewidencyjna obejmująca cały obszar Powiatu, która złożona jest z obiektów punktów granicznych, użytków gruntowych, linii granicznych i obszarów dla których współrzędne zostały zapisane w bazie danych. Wykonane mapy wektorowe ewidencyjne mają treść analogiczną do treści map analogowych, na podstawie których były wykonywane. Do wersji cyfrowej przeniesiono współrzędne punktów granicznych z prac obejmujących pomiar granic przyjętych do zasobu geodezyjnego. Zgodnie z § 28 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia EGiB wykonana mapa wektorowa posiada oznaczenie punktów granicznych z wyróżnieniem punktów, których położenie zostało określone w odpowiednim trybie ZRD z wymaganą dokładnością pomiaru BPP oraz rodzaju stabilizacji STB. Powiat posiada mapę ewidencyjną pełnej treści, spełniającą wymogi co do oznaczenia punktów granicznych, zgodnie z § 61 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB dla ok. 40% wszystkich punktów. Zgodnie z § 83 ww. rozporządzenia pozostałe punkty niespełniające wymogów dokładnościowych do czasu wykonania modernizacji ewidencji zachowują swoją ważność, w zakresie określonym przepisami ustawy, dane uwidocznione w ewidencji prowadzonej przez wejściem w życie rozporządzenia.

(akta kontroli str. 937)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Sprawozdanie GUGIK-3.0 za rok 2020 w zakresie poz. 29 i 30 zostało sporządzone nierzetelnie, bowiem wykazano w nim, że Powiat posiadał mapę wektorową o pełnej treści dla 100% obszaru, tj. zarówno dla terenów miejskich, jak i wiejskich. Natomiast z pkt 21 objaśnień do formularza GUGIK-3.00 Sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji wynikało, że przyjmuje się, że pełna modernizacja EGiB, o której mowa w wierszach oznaczonych lp. 29, 30 oraz 62, 63

²⁴ Po pięć z terenów miejskich i wiejskich.

została przeprowadzona w odniesieniu do obrębu ewidencyjnego, jeżeli m.in. numeryczny opis granic wszystkich działek ewidencyjnych został dokonany za pomocą zbiorów punktów granicznych, których położenie względem osnowy geodezyjnej 1 klasy zostało określone na podstawie geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych z błędami średnimi nieprzekraczającymi 0,3 m.

(akta kontroli str. 402, 937-941)

Dyrektor Wydziału²⁵ GKkiN wyjaśnił, że w sprawozdaniu GUGiK-3.0 za okresy sprawozdawcze wykazano, że Powiat posiada mapę wektorową pełnej treści na podstawie objaśnień do formularza z 2019 r.

(akta kontroli str. 937)

2.2 Organizacja funkcjonalności zasobów IT wykorzystywanych w procesach modernizacji, cyfryzacji oraz aktualizacji danych EGİB.

2.2.1. Dla potrzeb prowadzenia EGİB Starosta zapewnił jeden system informatyczny oparty na jednej zintegrowanej bazie danych²⁶, tj. system TurboEwid²⁷. System dostosowany był do prowadzenia ewidencji obejmującej pełen zakres danych ewidencyjnych. Umożliwiał również prowadzenie mapy w skalach: 1:500, 1:1000 1:2000 oraz 1:5000. Udostępnianie danych EGİB odbywało się z wykorzystaniem ww. systemu. Przyjmowanie zgłoszeń prac geodezyjnych, kartograficznych, prowadzenia rejestru zgłoszeń prac, udostępnianie materiałów i informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego, naliczanie opłat i sporządzanie dokumentów obliczenia opłat, ewidencjonowanie zasobu, prowadzenia poszczególnych baz danych zasobu prowadzone są za pomocą zintegrowanego oprogramowania TurboEwid wykorzystywanego w starostwie w module PZGiK.

(akta kontroli str. 119-120, 396-398)

2.2.2. Konwersja danych cyfrowych w postaci SWDE do postaci GML została przeprowadzona 1 lutego 2018 r. dla całego Powiatu, tj. dla obszarów miejskich – 25 obrębów o pow. geodezyjnej 2 200 ha, jak i dla obszarów wiejskich 66 obrębów o pow. geodezyjnej 47 150 ha.

(akta kontroli str. 728)

2.2.3. W latach objętych kontrolą Starosta dokonywał aktualizacji operatów ewidencyjnych. Liczba aktualizacji operatów ewidencyjnych wynosiła łącznie: 19 529, tj. w poszczególnych latach kształtowała się następująco: w 2017 r. – 3 745, 2018 – 3 754, 2019 – 4 162, 2020 – 5 752, 2021 (do 30 czerwca) – 2 116, natomiast łączna liczba modyfikacji niespełniających wymagań danych mapy numerycznej oraz danych o powierzchni działek ewidencyjnych wynosiła 211, tj. w 2017 r. – 48, 2018 – 60, 2019 – 45, 2020 – 23, 2021 (do 30 czerwca) – 35.

W roku 2017 zastosowanym formatem i standardem danych był SWDE, natomiast od 2018 r. stosowano standard GML. Aktualizowane dane EGİB były wprowadzane do systemu TurboEwid, nie zasilano nimi i nie aktualizowano natomiast innych baz danych.

W okresie objętym kontrolą dokumenty wydawane przez Starostę nie zawierały informacji o niespełnianiu wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie EGİB oraz obowiązujących standardów technicznych, co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

²⁶ System obsługiwał zarówno część opisową ewidencji, jak również część geometryczną.

²⁷ W roku 2017 – wersja 9.1, w 2018 i 2019 – wersja 9.2, w 2020 – 9,3 natomiast w 2021 – wersja 9.4.

(akta kontroli str. 404-663, 664-707, 708, 709, 710-724, 727, 728)

2.2.4. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie przeprowadzono okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych zawartych w EGiB, a tym samym nie dokonywano również zasilania innych baz zweryfikowanymi okresowo danymi w formie GML.

(akta kontroli str. 927, 930)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W okresie objętym kontrolą na dokumentach wydawanych przez Starostę, zawierających dane ewidencyjne, które nie spełniały wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie EGiB oraz obowiązujących standardów technicznych, nie zamieszczano odpowiedniej informacji o tym fakcie, co było działaniem niezgodnym z § 86 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB.

(akta kontroli str. 403)

Starosta wyjaśnił, że próby wydawania dokumentów z tą adnotacją wywoływały zapytania ze strony banków oraz notariuszy i wiązały się z trudnościami w załatwieniu planowanej transakcji notarialnej, czy uzyskaniem kredytu w banku. Celem zapobieżenia powyższym sytuacjom podjęto decyzje o nieumieszczaniu przedmiotowych informacji na dokumentach wydawanych przez tegoż organ.

(akta kontroli str. 930-934)

NIK wskazuje, że powyższe wyjaśnienie nie usprawiedliwia naruszenia ww. przepisu. Zgodnie z § 86 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EGiB modyfikacja danych ewidencyjnych mająca na celu doprowadzenie tych danych do zgodności z wymaganiami rozporządzenia i obowiązującymi standardami technicznymi mogła nastąpić również na wniosek i koszt zainteresowanym. Brak ww. adnotacji na dokumentach skutkował brakiem wiedzy w tym zakresie u podmiotów zainteresowanych, a tym samym mógł ograniczać doprowadzenie danych do wymogów rozporządzenia bądź standardów.

2.3 Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB

2.3.1. Dyrektor Wydziału²⁸ GKKiN wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą Starostwo nie otrzymywało środków przeznaczonych na cele utworzenia mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej i przekształcenia mapy zasadniczej do postaci cyfrowej, ze względu na zakończony proces cyfryzacji. Z tej przyczyny Starosta nie występowała również o dodatkowe środki na tworzenie mapy ewidencyjnej i zasadniczej.

Według stanu na 2017 r. liczba zgłoszonych prac geodezyjnych wyniosła 1 263, złożono 3 280 wniosków o udostępnienie materiałów z PZGiK²⁹, wpłynęło 551 wniosków o uwierzytelnienie dokumentów opracowanych przez wykonawcę prac, zaewidencjonowano 1 222 materiałów zasobu, wprowadzono 3 745 zmian do bazy danych EGiB w zakresie 89 obrębów. Łączna kwota wpływów z udostępniania danych z PZGiK do dyspozycji Starostwa wyniosła 322,13 tys. zł. Nie wydatkowano środków na zadania związane z modernizacją EGiB ze środków Powiatu, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego oraz w ramach projektów realizowanych przez Głównego Geodetę Kraju oraz innych projektów/inicjatyw. Na utrzymanie aktualności danych EGiB w roku 2017 wydatkowano 123,0 tys. zł, z czego 49,0 tys. zł pochodziło ze środków własnych Powiatu, natomiast 74,0 tys. zł ze środków pochodzących z dotacji przyznanej przez Wojewodę Pomorskiego.

²⁸ Z upoważnienia Starosty.

²⁹ Poza zgłoszeniem prac geodezyjnych.

W roku 2021 r. (do 30 czerwca) zgłoszono 756 prac geodezyjnych, złożono 1 674 wniosków o udostępnienie materiałów z PZGiK³⁰, nie wpłynęły wnioski o uwierzytelnienie dokumentów opracowanych przez wykonawcę prac, zaewidencjonowano 670 materiałów zasobu, wprowadzono 2 116 zmian do bazy danych EGiB w zakresie 86 obrębów. Łączna kwota wpływów z udostępniania danych z PZGiK do dyspozycji Starostwa wyniosła 280,2 tys. zł. Nie wydatkowano natomiast środków na zadania związane z modernizacją EGiB zarówno ze środków Powiatu, jak i w ramach środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych.

(akta kontroli str. 404-663, 927)

2.3.2. W okresie objętym kontrolą, w celu realizacji zadań związanych z cyfryzacją EGiB oraz jej utrzymaniem³¹ wydatkowano łącznie 291,3 tys. zł, tj. w 2017 r. – 147,6 tys. zł, w 2018 r. – 69,6 tys. zł, w 2019 r. – 35,7 tys. zł, w 2020 r. – 24,6 tys. zł, a w 2021 r. (do 30 czerwca) – 13,8 tys. zł. W ww. okresie nie poniesiono kosztów modernizacji danych EGiB. W 2017 r. poniesiono wyłącznie koszt 123,0 tys. zł w celu utrzymania aktualności danych EGiB w poszczególnych latach wyniosły, a w roku 2019 poniesiono koszty 8,6 tys. zł na budowę systemu informatycznego. Ponadto w okresie objętym kontrolą na utrzymanie systemu informatycznego wydatkowano łącznie 159,7 tys. zł., z czego w roku 2017 – 24,6 tys. zł., w 2018 – 69,6 tys. zł, w 2019 – 27,1 tys. zł, w 2020 – 24,6 tys. zł, a w 2021 (do 30 czerwca) – 13,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 709, 710-724)

2.3.3. Dyrektor Wydziału³² GKKiN wyjaśnił, że zasób EGiB do listopada 2015 r. został zmodernizowany w zakresie zastąpienia rejestrów gruntowych prowadzonych w formie papierowej zbiorem danych cyfrowych, zastąpiono mapy ewidencyjne w postaci analogowej mapami cyfrowymi oraz założono ewidencję budynków i lokali. Zmiany te obejmowały cały Powiat zarówno w zakresie ilości obrębów, jak i powierzchni. Działania prowadzone w starostwie skoncentrowane były głównie na przeprowadzenie cyfryzacji zasobu zarówno w zakresie EGiB, jak i w zakresie mapy zasadniczej oraz założeniu mapy poligonowej wielofunkcyjnej na terenie Powiatu. Powiat posiadał założoną osnowę, przy czym dla obszaru pięciu gmin wiejskich wystąpiła konieczność jej uzupełnienia. Odtworzenie lub założenie nowych punktów konieczne było z uwagi na utratę stabilizacji części z punktów poligonowych oraz konieczność ich zagęszczenia. Zakładanie osnowy zostało ukończony na obszarze trzech gmin, prace dotyczące kolejnych dwóch gmin zaplanowano na rok 2022.

(akta kontroli str. 927)

2.3.4. Wykonawcy opracowań geodezyjnych przekazywali wyniki swoich opracowań w formatach danych GML, dxt, txt, kcd. W latach 2017-2018 wykonawcy składali prace wyłącznie w formie papierowej³³, w formie elektronicznej do zasobu przyjęto następującą liczbę prac: w 2019 r. – dwie (z 1 130, tj. 0,18%), w 2020 r. – 632 (z 1 469, tj. 43,02%), a w 2021 r. (do 30 czerwca) – 529 (z 670, tj. 78,96%). Starosta zawarł dwa porozumienia z GGK dotyczące współpracy przy tworzeniu i utrzymywaniu wspólnych elementów infrastruktury technicznej dotyczących publikacji danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w których zobowiązał się do cyklicznego przekazywania aktualnych danych ewidencji gruntów i budynków³⁴ w zakresie: geometrii działek ewidencyjnych, geometrii budynków, danych opisowych dotyczących działek ewidencyjnych³⁵, danych opisowych

³⁰ Poza zgłoszeniem prac geodezyjnych.

³¹ Bez kosztów osobowych i wynagrodzeń pracowników.

³² Z upoważnienia Starosty.

³³ Do zasobu przyjęto łącznie 2 534, odpowiednio 1 222 oraz 1 312 prac.

³⁴ Porozumienie nr WMS/GESUT/77/2019 z 9 sierpnia 2019 r.

³⁵ W szczególności: identyfikatora działki, numeru księgi wieczystej,

dotyczących budynków³⁶ oraz ewidencji sieci uzbrojenia terenu³⁷ w formacie shp lub GML.

(akta kontroli str. 730, 927)

Dyrektor Wydziału³⁸ GKKiN wyjaśnił, że najczęstszym formatem przekazywanych danych był format kcd – ok. 25%, w txt - 15%. Opracowania przekazywane przez wykonawców w formatach innych niż GML były podczas zasilania bazy dostosowywane do formatu GML. W okresie objętym kontrolą nie zasilano innych baz plikami w innych formatach, jak GML. Zasilanie baz danych GGK według stanu na 30 czerwca 2021 r. odbywało się automatycznie poprzez połączenie z GUGiK w ramach usługi WMS.

(akta kontroli str. 927)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta dokonał cyfryzacji EGiB, nie przeprowadzał jednak jej modernizacji. Część z oznaczonych punktów granicznych nie spełniała wymogów dokładnościowych. W okresie objętym nie przeprowadzono również okresowej weryfikacji danych EGiB, a dokumenty wydawane przez Starostę nie były opatrywane adnotacją o niespełnianiu wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie EGiB oraz standardów technicznych.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych (uchylenie z dniem 31 lipca 2021 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie EGiB) Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków w zakresie przeprowadzenia w każdym obrębie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych oraz konieczności umieszczania na dokumentach zawierających dane ewidencyjne wydawane przez Starostę informacji o niespełnianiu wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie EGiB oraz obowiązujących standardów technicznych.

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

Wnioski

1. Opracowanie przez Starostę projektu założenia albo projektu modernizacji ewidencji gruntów i budynków.
2. Podjęcie działań w zakresie przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków, w celu uzupełnienia lub modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych.
3. Podjęcie działań w celu ograniczenia ryzyka przeprowadzenia nieterminowej aktualizacji danych.
4. Przekazanie skorygowanego sprawozdania GUGiK-3.0 za 2020 r., w zakresie wierszy oznaczonych lp. 29 i 30, sporządzonego zgodnie z objaśnieniami do formularza sprawozdawczego za ten rok.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała uwag.

³⁶ W szczególności: identyfikatora budynku, funkcji, liczby kondygnacji.

³⁷ Porozumienie nr WMS/GESUT/134/2019 z 31 lipca 2019 r.

³⁸ Z upoważnienia Starosty.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Gdańsk, dnia 1 października 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

Kontrolerzy
Joanna Szychalewska
Starszy inspektor kontroli państwowej

Szychalewska
.....
podpis

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Ewa Duszka
.....
podpis

Agnieszka Andraszak
Starszy inspektor kontroli państwowej

A. Andraszak
.....
podpis

*Kopie
Cenn*

