



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.008.01.2021

Mirosław Gębski
Starosta Kielecki
Starostwo Powiatowe w Kielcach
ul. Wrzosowa 44
25-211 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kielcach (dalej: Starostwo), ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Gębski, Starosta Kielecki (dalej: Starosta) od 23 listopada 2018 r. Do tego dnia stanowisko Starosty zajmował Michał Godowski (od 1 grudnia 2014 r.).
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 Kielcach.
Kontroler	Agnieszka Olejarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/53/2021 z 14 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta nie przeprowadził pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB według norm i standardów określonych w obowiązujących przepisach prawa.

Działania w zakresie modernizacji, cyfryzacji i aktualizacji EGiB, podejmowane przez Starostę w latach 2017-2021 (do 30 czerwca), były niewystarczające dla zapewnienia stanu posiadania kompletnej i aktualnej bazy danych EGiB, dostosowanej do specyfikacji modelu pojęciowego zawartego w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³. Prace modernizacyjne EGiB obrębów ewidencyjnych powiatu kieleckiego były prowadzone w miarę posiadanych środków finansowych. Do końca czerwca 2021 r. przeprowadzono pełną modernizację ewidencji, z uwzględnieniem modelu danych EGiB i norm określonych w obowiązujących przepisach prawa, tylko dla siedmiu z 338 obrębów ewidencyjnych. Starosta nie zapewnił również przeprowadzania okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, o których mowa w § 54 rozporządzenia EGiB, na co wpływ miał także brak wystarczających środków finansowych. Ponadto Starosta sporządził nierzetelne sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji za lata 2017-2020. Nie zapewnił również kompletności bazy danych EGiB oraz spójności zawartych w niej danych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Zasoby starostwa służące założeniu i prowadzeniu EGiB

1.1. Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w starostwie

Opis stanu faktycznego

Infrastruktura informatyczna Starostwa zapewniała prowadzenie i wykorzystywanie bazy danych EGiB.

Bazy danych, obejmujące zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, dotyczące ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości) prowadzone były w dwóch systemach informatycznych zintegrowanych ze sobą za pomocą interfejsu. Program EWOPIS służący do prowadzenia operatu opisowego EGiB, współpracuje z programem EWMAPA FB obsługującym część graficzną ewidencji. Oprogramowanie do prowadzenia EGiB umożliwia bieżące aktualizowanie bazy danych zgodnych z modelem danych i normami określonymi w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Wymiana danych (eksport i import z bazy EGiB) odbywa się z wykorzystaniem formatów: TXT, SWDE⁴, GML⁵, DXF, SHP, TIFF, GeoTIFF, EVR⁶. Eksport danych EGiB do formatu GML, zgodnego ze schematem aplikacyjnym danych EGiB określonym w zał. 4a do rozporządzenia

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

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 393 (dalej: rozporządzenie EGiB). Uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.

⁴ SWDE (Standard Wymiany Danych Ewidencyjnych) format służący do wymiany danych pomiędzy bazami ewidencyjnymi, który pozwalał na reprezentację w pliku tekstowym obiektów przestrzennych i opisowych.

⁵ GML (ang. Geography Markup Language) oparty na XML język opracowany przez Open Geospatial Consortium do transferu danych geograficznych. GML jest językiem formalnym służącym do opisu danych geograficznych zgodnie z zasadami opisanymi w normie ISO 19136:2007.

⁶ Program EWMAPA umożliwia wymianę danych (eksport i import) w formatach: SWDE, GML, DXF, SHP, TXT (w przypadku map wektorowych) oraz TIFF, GeoTIFF, EVR (w przypadku map rastrowych), a program EWOPIS – SWDE i GML (dodatkowo import z plików tekstowych o określonym formacie). Dodatkowe atrybuty budynków, mimo że występują w bazie EWOPIS, nie są eksportowane do pliku w formacie SWDE ani importowane do bazy.

EGiB, możliwy jest tylko dla baz fdb. Z baz plikowych istnieje możliwość wygenerowania pliku w formacie GML, przy czym jest on niekompletny i niezgodny z ww. schematem. Baza fdb prowadzona była dla siedmiu jednostek ewidencyjnych, w których po 1 stycznia 2017 r. zmodernizowano siedem obrębów ewidencyjnych. Dane pozostałych 20 jednostek ewidencyjnych zawierała baza plikowa. W niej znajdowały się dane dotyczące niezmodernizowanych obrębów ewidencyjnych i trzech obrębów zmodernizowanych przed 1 stycznia 2017 r.

Dane z EGiB udostępniane są interesariuszom w formie plików wygenerowanych z programów EWOPIS i EWMAPA (na nośnikach danych), które mogą zawierać dane w formatach natywnych⁷ oraz SWDE, GeoTIFF, DXF i GML – w zależności od zapotrzebowania interesariuszy. Ponadto dostęp do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz usług związanych z danymi przestrzennymi zapewnia Geoportal Powiatu Kieleckiego⁸. W trybie publicznym możliwe jest przeglądanie map geodezyjnych oraz wyszukiwanie działek ewidencyjnych na mapie, w trybie chronionym podmioty uprawnione (na podstawie zawartych umów) mają dostęp do danych podmiotowych EGiB i map w trybie rozszerzonym. Za pomocą usług sieciowych WMS oraz WFS możliwe jest przeglądanie, drukowanie i udostępnianie danych EGiB. Usługa WFS dostarcza danych geoprzestrzennych w postaci źródłowej. Usługa WMS oferuje dane przetworzone, prezentowane w postaci mapy. Poprzez Geoportal Powiatu Kieleckiego można zgłaszać prace geodezyjne⁹, przeglądać prace zgłoszone i zakończone, przekazywać wyniki zgłoszonych prac geodezyjnych, generować dokumenty opłaty z możliwością elektronicznej płatności oraz pobierać materiały i dane z bazy EGiB w obszarze zgłoszonej pracy.

W ramach bezterminowych licencji na korzystanie z programów EWOPIS i EWMAPA FB producent (GEOBID Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach) gwarantował odpłatne nabywanie kolejnych wersji programów na zasadzie upgrade oraz nieodpłatne aktualizacje w ramach wersji objętych umowami (dostępne na stronie internetowej licencjodawcy). Koszty utrzymania systemu informatycznego wyniosły: 16,2 tys. zł w 2017 r., 6,1 tys. zł w 2018 r., 8,6 tys. w 2020 r. i 4,8 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 4- 41, 799)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że *przyjęte w Starostwie rozwiązania techniczne i informatyczne należy uznać za wystarczające do pełnej realizacji zadań Starosty w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w postaci cyfrowej. W szczególności należy wskazać, że w posiadaniu organu znajduje się odpowiednie i kompletne oprogramowanie, pozwalające na realizację powyższego zadania. (...).*

(akta kontroli str. 47)

W okresie objętym kontrolą realizacją zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, zajmował się Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomości (dalej: WGiGN), w szczególności:

- Referat Geodezji i Kartografii, do zadań którego, zgodnie z obowiązującymi do 30 czerwca 2020 r. regulaminami organizacyjnymi Starostwa¹⁰, należało m.in.: prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w tym: utrzymywanie operatu EGiB w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami źródłowymi,

⁷ Pliki z rozszerzeniem .edz, .ept, .acs.

⁸ Witryna internetowa dostępna na stronie geoportal.powiat.kielce.pl.

⁹ Rejestracja zgłoszeń prac geodezyjnych następuje w programie OŚRODEK służącym do ewidencjonowania i zarządzania dokumentami państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zintegrowanym z programem EWMAPA.

¹⁰ Przyjętymi uchwałami Zarządu Powiatu w Kielcach Nr 126/292/2016 z dnia 30 września 2016 r. oraz Nr 7/25/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r.

udostępnianie danych ewidencyjnych, okresowa weryfikacja tych danych; aktualizacja operatu EGiB oraz przeprowadzanie modernizacji EGiB. W obowiązującym od 1 lipca 2020 r. regulaminie organizacyjnym Starostwa¹¹ wskazano, że do zakresu działań tego Referatu należy m.in.: prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów (aktualizacja operatu EGiB, przygotowywanie projektów decyzji o zmianach w ewidencji gruntów i gleboznawczej klasyfikacji gruntów), tworzenie, prowadzenie i udostępnianie teleinformatycznych baz danych EGiB (katastru nieruchomości) oraz rejestru cen i wartości nieruchomości;

- Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: PODGiK), do zakresu działań którego, zgodnie z ww. regulaminami organizacyjnymi, należało m.in. gromadzenie materiałów i zbiorów danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, w tym: przyjmowanie zgłoszeń robót geodezyjnych od wykonawców, przygotowywanie i wydawanie materiałów do zgłoszonej pracy, weryfikacja przekazywanych zbiorów danych i materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych i kartograficznych, przyjmowanie wykonanych prac do zasobu, wydawanie kopii map i innych dokumentów zgromadzonych w zasobie.

(akta kontroli str. 49-71, 248, 249)

Od 1 lipca 2014 r. do 29 lipca 2020 r. oraz od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli stanowisko Geodety Powiatowego zajmowały osoby zatrudnione w Starostwie na stanowisku Naczelnika bądź Dyrektora WGiGN. Od 1 września do 31 grudnia 2020 r. na stanowisku Geodety Powiatowego zatrudniono (na ½ etatu) osobę, która uprzednio była Naczelnikiem WGiGN. W okresie od 30 lipca do 31 sierpnia 2020 r. w Starostwie nie było Geodety Powiatowego. Osoby pełniące funkcję Geodety Powiatowego spełniały wymagania określone w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni¹².

Usytuowanie Geodety Powiatowego w strukturze urzędu było zgodne z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹³ wskazującym na bezpośrednią podległość Staroście.

(akta kontroli str. 63, 71-82)

W Służbie Geodezyjnej i Kartograficznej¹⁴ zatrudnionych było 57 osób na 1 stycznia i 31 grudnia 2017 r., 58 osób na 31 grudnia 2018 r., 55 osób na 31 grudnia 2019 r., 60 osób na 31 grudnia 2020 r. i 60 osób na 30 czerwca 2021 r., w tym posiadających uprawnienia zawodowe z zakresu geodezji i kartografii¹⁵ odpowiednio: 11, 12, 11, 11 i 12. Na dzień 1 stycznia 2017 r. 33 osoby posiadały wykształcenie wyższe geodezyjne, 10 – średnie geodezyjne, 14 – w innym kierunku niż geodezja i kartografia, a na dzień 30 czerwca 2021 r. odpowiednio: 40, siedem i 13.

(akta kontroli str. 83-92)

¹¹ Przyjętym uchwałą Nr 122/160/2020 Zarządu Powiatu w Kielcach z dnia 23 czerwca 2020 r.

¹² Dz. U. Nr 249, poz. 2498.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.

¹⁴ Uwzględniono Geodetę Powiatowego, pracowników Referatu Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami oraz PODGiK, w tym osoby zatrudnione na stanowisku pomocy administracyjnej (we wskazanych datach było ich odpowiednio: dwie, cztery, dwie, dwie i dwie) oraz zastępcę dyrektora WGiGN na dzień 30 czerwca 2021 r.

¹⁵ Głównie w zakresach: 1 *Geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne* oraz 2 *Rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych*.

Pracownikom Referatu Geodezji i Kartografii w ich zakresach czynności przypisano zadania związane z prowadzeniem EGiB¹⁶, aktualizacją operatu ewidencyjnego lub modernizacją EGiB¹⁷. Na 30 czerwca 2021 r. zadania związane z procesem modernizacji EGiB – jak wskazał Dyrektor WGiGN – realizowało pięciu pracowników Wydziału. Trzech z nich posiadało, ważne od 7 grudnia 2020 r. na czas stosunku pracy, upoważnienie Starosty do rozstrzygnięcia o przyjęciu lub odrzuceniu uwag zgłoszonych do projektu opisowo-kartograficznego modernizacji EGiB. Jednej osobie Starosta udzielił upoważnienia, od 11 lutego 2021 r. na czas trwania stosunku pracy, do koordynowania prac związanych z realizacją projektu „e-Geodezja – cyfrowy zasób geodezyjny i kartograficzny powiatów Buskiego, Jędrzejowskiego, Kieleckiego i Pińczowskiego” (dalej: e-Geodezja) w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Jeden pracownik (kierownik Referatu Geodezji i Kartografii), na podstawie ustnego polecenia służbowego, realizował zadania w zakresie obsługi administracyjnej, wynikające z art. 24a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Ponadto Geodeta Powiatowy posiadał upoważnienie do dokonywania kontroli technicznej każdego z etapów prac związanych z realizacją projektu e-Geodezja w zakresie założenia i modernizacji powiatowych baz danych EGiB.

Do zadań pracowników PODGiK – jak wynika z ich zakresów czynności – należała realizacja takich zadań jak np.: techniczna obsługa komputerowej bazy danych ewidencyjnych, wprowadzanie danych do geodezyjnych zbiorów komputerowych, tworzenie komputerowych zbiorów danych i przygotowywanie dokumentów źródłowych dla organu prowadzącego ewidencję gruntów, weryfikacja operatów technicznych wykonywanych przez geodetów uprawnionych i przyjmowanie ich do PODGiK, aktualizowanie bazy mapy numerycznej poprzez wprowadzanie do bazy danych wynikających z opracowań geodezyjnych przyjmowanych do zasobu lub porządkowanie danych w bazach mapy numerycznej poprzez usunięcie elementów powtarzających się na różnych warstwach i podwarstwach oraz zbędnych elementów.

(akta kontroli str. 85-138, 153-163)

W okresie objętym kontrolą Geodeta Powiatowy informował Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: ŚWINGiK) o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej w powiecie kieleckim w formie sprawozdań rocznych, określonych w przepisach prawa oraz informacji okresowych, przekazywanych na jego wniosek. Przekazywano m.in. sprawozdania dotyczące katastru nieruchomości oraz jego modernizacji¹⁸, dane dotyczące liczby wydanych decyzji w zakresie ewidencji gruntów i budynków oraz liczby działek w bazie EWMAPA i EWOPIS.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił: *Informacje o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej przy Starostwie Powiatowym w Kielcach ŚWINGiK pozyskiwał w trybie właściwym dla prowadzonego przez niego nadzoru poprzez: 1) przeprowadzanie kontroli problemowych w oparciu o plany kontroli lub na skutek skarg składanych na działania służby geodezyjnej; 2) pozyskiwanie informacji statystycznych do różnego rodzaju sprawozdań i ankiet. W jednostce nie zachowała się dokumentacja z tak przekazywanych informacji.*

¹⁶ W tym: utrzymywanie systemu informatycznego obsługującego bazy danych ewidencyjnych w ciągłej gotowości operacyjnej, utrzymywanie operatu EGiB w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami źródłowymi, okresową weryfikację danych ewidencyjnych.

¹⁷ Zgodnie z § 55 rozporządzenia EGiB, *modernizacja ewidencji to zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu: uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia oraz modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu.*

¹⁸ Sprawozdanie GUGiK 3.0.

Ponadto stan i funkcjonowanie służby geodezyjnej było jednym z istotnych tematów cyklicznych spotkań z przedstawicielami tej służby, organizowanych przez ŚWINGiK.

(akta kontroli str. 164-193, 196)

W Starostwie przyjęto, że prace geodezyjne w ramach modernizacji i cyfryzacji EGiB, a także nadzór nad ich realizacją, będą wykonywane przez podmioty zewnętrzne.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: Zlecenie nadzoru nad wykonaniem przeprowadzanych modernizacji ewidencji gruntów i budynków było kierowane zamiarem pozyskania „produktu” o jak najlepszej jakości. Funkcją pełniącego nadzór nad modernizacjami podmiotu było wspomoczenie służby geodezyjnej Starostwa Kieleckiego, która pod względem kadrowym (ilość pracowników) nie jest przygotowana do jednoczesnego przeprowadzenia prac modernizacyjnych na kilkunastu obrębach ewidencyjnych. Ponadto czynności nadzoru były powierzane podmiotom dysponującym osobami o odpowiedniej wiedzy specjalistycznej i doświadczeniu. Wymogi takie nie są stawiane natomiast pracownikom służby geodezyjnej, w których zakresie obowiązków nie mieści się między innymi dokonywanie pomiarów geodezyjnych. Zadaniem podmiotów nadzorujących była (i jest) natomiast między innymi kontrola pomiarów wykonywanych przez wykonawców prac modernizacyjnych. Wykonanie prac nadzorczych w tym zakresie nie było więc możliwe bez udziału podmiotu zewnętrznego kompetentnego do wykonywania pomiarów geodezyjnych, oraz posiadającego niezbędne narzędzia pomiarowe. (...) Przyjęty sposób nadzoru nad realizacją modernizacji przyczyniał się do bardziej rzetelnego, kompleksowego i ciągłego prowadzenia prac kontrolnych.

(akta kontroli str. 200-202)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: Starostwo Kieleckie zatrudnia i zatrudniało przed dniem 1 stycznia 2017 kadrę zapewniającą realizację zadań związanych z cyfryzacją i modernizacją ewidencji gruntów i budynków. Obsada kadrowa nie ma bezpośredniego przełożenia na realizację tych zadań, które ze względu na ich specyfikę wykonywane są faktycznie przez podmioty zewnętrzne, w trybie udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 760)

Z wykonawcami prac geodezyjnych w okresie objętym kontrolą zawarto łącznie 54 umowy, w tym 26 umów z wykonawcami prowadzącymi te prace w procesie modernizacji EGiB. Wszystkich prowadzących prace geodezyjne w procesie modernizacji ewidencji zobowiązano w umowach do wykonania przedmiotu umowy z należytą starannością, zgodnie z obowiązującymi przepisami, normami technicznymi, zasadami techniki i sztuki geodezyjnej i warunkami technicznymi oraz uzgodnieniami dokonanyymi w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia. Żadnego z tych wykonawców nie zobowiązano do przekazywania opracowań geodezyjnych w postaci elektronicznej w formacie GML.

Geodeta Powiatowy w wyjaśnieniach udzielonych z upoważnienia Starosty przytoczył przepisy, z których wynika, że dopuszcza się przekazywanie danych do aktualizacji baz danych zasobu w postaci plików w formacie uzgodnionym między wykonawcą a organem prowadzącym zasób¹⁹. Ponadto wyjaśnił, że zamawiając

¹⁹ § 42 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. poz. 1429) oraz § 71 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. Nr 263, poz. 1572), uchylonego z dniem 22 sierpnia 2020 r.

prace geodezyjne polegające na modernizacji ewidencji gruntów i budynków Starosta zastrzegł sobie (w Opisie Przedmiotu Zamówienia), że zasilenie baz danych ewidencyjnych obiektów podlegających modernizacji mieścić się będzie w zakresie obowiązków wykonawcy modernizacji. Wobec powyższego Starosta nie wymagał przekazania plików (pośrednich) do aktualizacji baz, gdyż w wyniku wykonania zleconej pracy pozyskał bazy już zasilone wynikami przeprowadzonej modernizacji (inicjalne bazy danych Firebird²⁰). Pozyskane w ten sposób bazy zawierają informacje o zmodernizowanych danych ewidencyjnych spełniające wymogi obowiązującego modelu danych ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 196, 197, 203, 205, 206, 207, 210-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2. Sposób prowadzenia EGiB przez starostę

Opis stanu
faktycznego

Na 1 stycznia 2017 r. Starosta, poza projektami modernizacji EGiB dla 20 obrębów ewidencyjnych, nie posiadał dokumentacji dotyczącej procesu planowania i przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji bazy danych EGiB.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że z uwagi na brak wymogów formalnych w tym zakresie Starosta nie dokumentował procesu planowania i przeprowadzania modernizacji i cyfryzacji baz danych EGiB. Plany takie i związane z nimi analizy były natomiast podstawą do podejmowania decyzji w sprawie przystępowania do programów, z których planowano pozyskanie środków finansowych na te cele. Konsekwencją tego planowania było między innymi opracowywanie projektów modernizacji – dokumentów formalizujących planowane działania modernizacyjne. Nadmienić należy, że planowanie, etapowanie modernizacji uzależnione jest od przeznaczonych na ten cel środków finansowych.

(akta kontroli str. 246, 247, 256, 297-312)

Starosta nie przygotował planów, strategii lub koncepcji określających proces pełnej cyfryzacji EGiB.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że z uwagi na brak wymogów formalnych w tym zakresie Starosta nie dokumentował planów, strategii lub koncepcji określających proces pełnej cyfryzacji EGiB. Obecny stan cyfryzacji zasobu i potrzeby w zakresie jego cyfryzacji podlegały natomiast analizie w przypadkach prób pozyskiwania środków zewnętrznych na przeprowadzenie m.in. cyfryzacji materiałów Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: PZGiK). W sytuacji, w której z budżetu państwa nie były przekazywane adekwatne środki na powyższy cel, za strategię Powiatu przyjętą w zakresie cyfryzacji EGiB należy uznać aktywne podejmowanie inicjatyw zmierzających do pozyskania środków finansowych, planowanych na działania cyfryzacyjne. Nie dokumentowano przeprowadzanych analiz finansowych, na podstawie których podejmowano decyzje o przystępowaniu do programów, w ramach których Starosta planował pozyskanie środków finansowych na cyfryzację i modernizację ewidencji. Kosztorysy takie, dotyczące już wyselekcjonowanych do projektu obiektów są elementem studium wykonalności dla projektu e-Geodezja.

(akta kontroli str. 247, 248, 257, 634-656)

Starosta podejmował niżej opisane działania w celu modernizacji i cyfryzacji EGiB.

W dniu 8 czerwca 2016 r. Główny Geodeta Kraju, realizujący projekt „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”, współfinansowany ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Polska

²⁰ Pliki bazy danych Firebird są przechowywane w plikach z rozszerzeniem .fdb.

Cyfrowa na lata 2014-2020²¹, zawarł ze Starostą Kieleckim porozumienie w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymywaniu zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (dalej: ZSIN) i krajowej bazy geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. W ramach tego porozumienia Główny Geodeta Kraju zobowiązał się do sfinansowania i realizacji modernizacji EGiB w 20 obrębach ewidencyjnych powiatu kieleckiego. Koszt wykonania tej modernizacji oszacowano na 1,6 mln zł. Na potrzeby realizacji ww. zadania w Starostwie opracowano 16 projektów modernizacji EGiB²², które 17 maja 2016 r. zostały uzgodnione ze ŚWINGiK. W 2017 r. dwa postępowania o udzielenie zamówień publicznych, których przedmiotem było dostosowanie baz danych EGiB do wymagań ZSIN, zostały w częściach dotyczących powiatu kieleckiego unieważnione, ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Pismem z 25 maja 2018 r. Główny Geodeta Kraju poinformował, że z przyczyn obiektywnych związanych z nasyceniem rynku zadaniami związanymi z opracowaniem danych przestrzennych poziomu powiatowego oraz obserwowanym niskim poziomem jakości danych przekazywanych przez wykonawców, zakres ww. projektu został zmniejszony m.in. poprzez wyłączenie z niego zadań odnoszących się do dostosowania baz danych EGiB do wymagań ZSIN dla obszaru powiatu kieleckiego.

(akta kontroli str. 297, 346-392)

W dniu 30 czerwca 2017 r. zawarto porozumienie partnerskie o wspólnym przedsięwzięciu „e-Geodezja – cyfrowy zasób geodezyjny powiatów: Buskiego, Jędrzejowskiego, Kieleckiego i Pińczowskiego”. Przedmiotem partnerstwa było wspólne działanie na rzecz poprawy jakości świadczenia e-usług publicznych poprzez realizację wspólnego projektu dotyczącego modernizacji PZGiK, polegającej w szczególności na: przetworzeniu materiałów zasobu przechowywanych dotychczas w postaci nieelektronicznej do postaci dokumentów elektronicznych, modernizacji EGiB, której celem było m.in. utworzenie lub dostosowanie istniejących baz danych EGiB do specyfikacji modelu pojęciowego zawartego w znowelizowanym rozporządzeniu EGiB oraz udostępnianiu danych w postaci usług elektronicznych.

W dniu 25 września 2017 r. zawarto umowę, której przedmiotem było określenie szczegółowych zasad współdziałania przy pracach związanych z przygotowaniem projektu e-Geodezja, niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie projektu ze środków EFRR²³ w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020²⁴. Całkowity koszt realizowanego projektu dla powiatu kieleckiego określono na 14 954,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 393-451)

W 2018 r. opracowano 24 projekty modernizacji ewidencji gruntów i budynków, dla 37 obrębów ewidencyjnych²⁵. Zgodnie z treścią tych projektów, działania modernizacyjne miały obejmować czynności mające na celu m.in.: utworzenie cyfrowych zbiorów: punktów granicznych, obrębów ewidencyjnych, działek

²¹ Oś Priorytetowa 2 *E-administracja i otwarty urząd*

²² Dla obrębów ewidencyjnych: Lisów, Maleszowa, Skrzelczyce, Brody, Górki, Radlin, Bolechowice, Bolmin, Niwy Daleszyckie, Oblęgór, Zachybie, Straszów, Wykień, Rakówka, Lechówek, Łosienek, Wilków, Kaniów, Barcza, Grabowiec.

²³ Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

²⁴ Oś priorytetowa VII – *Sprawne usługi publiczne*, działanie 7.1 *Rozwój e-społeczeństwa*.

²⁵ Bieliny Kapitulne, Bodzentyn, Leśna Stara Wieś, Chęciny obręb 1, Chęciny obręb 2, Staroheciny, Chmielnik, Śladków Mały, Daleszyce, Suków, Szczecno, Górnio, Skorzeszyce, Wola Jachowa, Łągów, Łopuszno, Wielebnów, Dąbrowa, Domaszowice, Miedziana Góra, Borki, Mniów, Pałęgi, Morawica, Brzeziny, Nowa Słupia, Jaworznia, Piekoszów, Szczukowice, Pierzchnica, Raków, Wola Murowana, Zagrody, Strawczyn, Kuźniaki, Samsonów, Zagnańsk.

ewidencyjnych²⁶ wraz z atrybutem *Geometria* (dotyczy obrębów ewidencyjnych niezmodernizowanych przed 1 stycznia 2017 r.) lub modyfikację cyfrowych zbiorów: punktów granicznych, granic obrębów ewidencyjnych i granic działek ewidencyjnych (dotyczy obrębów ewidencyjnych modernizowanych przed 1 stycznia 2017 r.); utworzenie lub modyfikację cyfrowych zbiorów danych dotyczących konturów użytków gruntowych i konturów klasyfikacyjnych; utworzenie cyfrowych zbiorów danych dotyczących budynków; uzupełnienie istniejących zbiorów danych dotyczących działek i budynków brakującymi atrybutami; weryfikację danych ewidencyjnych dotyczących praw do nieruchomości gruntowych i budynkowych z danymi elektronicznymi ksiąg wieczystych i wyeliminowanie stwierdzonych niezgodności; utworzenie zgodnych z obowiązującym modelem pojęciowym cyfrowych zbiorów danych dotyczących lokali stanowiących odrębne nieruchomości (dotyczy obrębów ewidencyjnych niezmodernizowanych przed 1 stycznia 2017 r.) lub weryfikację danych ewidencyjnych dotyczących nieruchomości lokalowych z danymi elektronicznymi ksiąg wieczystych i wyeliminowanie stwierdzonych niezgodności (dotyczy obrębów ewidencyjnych modernizowanych przed 1 stycznia 2017 r.). Projekty te 15 października 2018 r. zostały uzgodnione ze ŚWINGiK.

(akta kontroli str. 313-345)

W dniu 5 marca 2019 r. ogłoszono przetarg na *modernizację ewidencji gruntów i budynków będących w zasobach geodezyjnych zamawiającego* (24 obrębów ewidencyjnych). Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego²⁷ unieważniono, przy czym w dziewięciu częściach z powodu niezłożenia żadnej oferty, a w pozostałych trzech, ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

(akta kontroli str. 453-491)

W dniu 28 maja 2019 r. ogłoszono przetarg na *modernizację ewidencji gruntów i budynków będących w zasobach geodezyjnych Powiatu Kieleckiego* (37 obrębów ewidencyjnych). W postępowaniu przetargowym²⁸ wyłoniono dwóch wykonawców, z którymi 23 i 24 października 2019 r. zawarto umowy na modernizację EGIB w siedmiu obrębach ewidencyjnych (Bieliny Kapitulne, Chęciny obręb 1, Chmielnik, Daleszyce, Miedziana Góra, Morawica, Nowa Słupia). W pozostałych 30 częściach postępowanie unieważniono z powodu niezłożenia żadnej oferty.

(akta kontroli str. 453, 492-509)

W dniu 4 marca 2020 r. ogłoszono przetarg na *modernizację ewidencji gruntów i budynków będących w zasobach geodezyjnych Powiatu Kieleckiego* (19 obrębów ewidencyjnych). Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego²⁹ unieważniono, przy czym w ośmiu częściach z powodu niezłożenia żadnej oferty, a w pozostałych 11, ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

Kolejny przetarg na *modernizację ewidencji gruntów i budynków będących w zasobach geodezyjnych Powiatu Kieleckiego* (19 obrębów ewidencyjnych) ogłoszono 7 lipca 2020 r. W postępowaniu przetargowym³⁰ wyłoniono czterech wykonawców, z którymi 14, 16 i 30 października 2020 r. zawarto umowy na modernizację EGIB w 19 obrębach ewidencyjnych (Bodzentyń, Leśna Stara Wieś, Chęciny obręb 2, Starochęciny, Szczecno, Górnio, Skorzeszyce, Łągów, Łopuszno,

²⁶ W rozumieniu § 9 rozporządzenia EGIB.

²⁷ Znak sprawy: SR-II.272.1.6.2019.

²⁸ Znak sprawy: SR-II.272.1.9.2019.

²⁹ Znak sprawy: SR-II.272.1.4.2020.

³⁰ Znak sprawy: SR-II.272.1.16.2020.

Wielebnów, Dąbrowa, Domaszowice, Mniów, Piekoszów, Pierzchnica, Raków, Zagrody, Strawczyn, Zagnańsk).

(akta kontroli str. 453, 510-569)

Modernizację EGIB dla siedmiu obrębów ewidencyjnych, prowadzoną na podstawie umów zawartych 23 i 24 października 2019 r. zakończono 22 stycznia 2021 r. (termin wykonania umowy określony na 21 i 22 października 2020 r. został, na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³¹ oraz art. 15r ust. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³², po stwierdzeniu przez zamawiającego, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 wpływają na należyte wykonanie umowy, zmieniony na 22 i 23 stycznia 2021 r.). Nadzór nad tą modernizacją sprawował wykonawca zewnętrzny³³. Zgodnie z zawartą z nim 20 lutego 2020 r. umową, wykonawca był odpowiedzialny za monitorowanie i weryfikację etapów realizacji zadań, wykonywanych przez wykonawców prac nadzorowanych, kontrolowanie jakości i zgodności wytwarzanych i aktualizowanych baz danych z obowiązującymi normami technicznymi i przepisami prawa, na każdym etapie realizacji, uczestniczenie w odbiorach częściowych i odbiorze końcowym. Zgodnie z powyższą umową zamawiający był upoważniony do przeglądania dziennika robót i kontrolowania postępu ilości i jakości prac.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że *w imieniu zamawiającego zakres ten realizowany był przez dyrektora WGiGN oraz kierownika Referatu Geodezji i Kartografii. W szczególności kontrola sprowadzała się do analizy informacji wynikających z miesięcznych raportów z wykonania prac kontrolnych przez inspektora nadzoru, których akceptacja/odbiór przez zamawiającego był kryterium umożliwiającym przyjęcie prac wykonywanych przez podmiot nadzorujący.*

(akta kontroli str. 202, 206-209, 220-229, 570-622)

Przed 1 stycznia 2017 r. przeprowadzono modernizację EGIB siedmiu z 338 obrębów ewidencyjnych powiatu kieleckiego (tj. w obrębach: Bodzentyn, Chęciny obręb 1, Chęciny obręb 2, Chmielnik, Daleszyce, Danków-Wójtostwo, Mójcza).

W okresie objętym kontrolą modernizacji EGIB poddano 26 obrębów ewidencyjnych, przy czym w siedmiu obrębach (Bieliny Kapitulne, Chęciny obręb 1, Chmielnik, Daleszyce, Miedziana Góra, Morawica, Nowa Słupia) została ona zakończona, a w 19 (Bodzentyn, Leśna Stara Wieś, Chęciny obręb 2, Starochęciny, Szczecno, Górno, Skorzeszyce, Łągów, Łopuszno, Wielebnów, Dąbrowa, Domaszowice, Mniów, Piekoszów, Pierzchnica, Raków, Zagrody, Strawczyn, Zagnańsk) jest w trakcie realizacji (termin wykonania umów określony na 14, 16 i 30 października 2021 r. został w 18 przypadkach z 19, po stwierdzeniu przez zamawiającego, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 wpływają na należyte wykonanie umowy, zmieniony odpowiednio na: 14 grudnia 2021 r., 1 marca 2022 r. i 30 stycznia 2022 r.). Pięć z ww. obrębów było poddanych modernizacji EGIB również przed 1 stycznia 2017 r. Nadzór nad wykonywaniem prac w ramach trwającej modernizacji EGIB sprawować będą wykonawcy zewnętrzni, na podstawie umów zawartych 21 i 23 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 203, 206-209, 601-633)

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.).

³² Dz. U. poz. 1842, ze zm.

³³ Wybrany w drodze przetargu nieograniczonego na nadzór nad modernizacją bazy danych EGIB w ramach projektu „e-Geodezja – cyfrowy zasób geodezyjny powiatów: Buskiego, Jędrzejowskiego, Kieleckiego i Pińczowskiego”.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty podał, że przy wyborze obrębów do modernizacji EGiB przyjęte były następujące kryteria: słaba jakość materiałów geodezyjnych dla przedmiotowych obrębów (wybierano najbardziej „problematyczne” obręby geodezyjne); ilość nieruchomości lokalowych i budynkowych znajdujących się w danym obrębie (kierowano się największą ilością lokali oraz budynków dla danego obrębu); liczba działek w obrębie (priorytetowo traktowano obręby z dużą ilością działek); kwota za którą tut. organ mógł wykonać jak największą liczbę modernizacji EGiB dla obrębów na terenie powiatu kieleckiego, przy jednoczesnym uwzględnieniu wyżej wskazanych kryteriów.

(akta kontroli str. 197)

Starosta prowadził analizę ryzyka dla obszaru geodezji i kartografii w zakresie: niewystarczającej współpracy z podmiotami zewnętrznymi, zagrożenia korupcją, nieterminowej realizacji zadań w Starostwie, udostępnienia danych osobowych stronie nieuprawnionej, utraty dostępu do informacji papierowej oraz trudności w dostosowaniu się do zmian w przepisach prawa. Nie zarządzał ryzykiem przeprowadzenia pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB.

Geodeta powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił: *Modernizacja ewidencji gruntów realizowana była zgodnie z obowiązującymi unormowaniami prawnymi – etapowo, adekwatnie do dostępnych środków finansowych. W latach 2019-2021 proces ten w Starostwie Powiatowym w Kielcach nabrał dynamicznego postępu, wobec czego nie stwierdzano ryzyka jego nieprzeprowadzenia.*

(akta kontroli str. 246, 256, 263-276)

Starosta nie zawierał porozumień z gminami z obszaru powiatu kieleckiego w zakresie przeprowadzania modernizacji i cyfryzacji EGiB na terenie odpowiednich jednostek ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 248)

Analiza 10 losowo wybranych aktualizacji danych EGiB wykazała, że aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonywano nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez Starostę, wraz ze zgłoszeniem zmiany w EGiB, odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych (m.in. decyzji zatwierdzającej podział działki wraz z mapą projektu podziału nieruchomości).

(akta kontroli str. 657, 658, 805)

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił: *Opracowania geodezyjne przekazywane do PZGiK, zawierające m.in. informacje o zmianach danych z zakresu ewidencji gruntów i budynków, przed ich przyjęciem do zasobu podlegają weryfikacji pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa z zakresu geodezji i kartografii. Weryfikacja obejmuje między innymi sprawdzenie zgodności przekazywanych danych ewidencyjnych z obowiązującym modelem danych i norm ustalonych dla danych EGiB. Kryterium umożliwiającym przyjęcie dokumentacji do zasobu, a w konsekwencji aktualizacja baz danych EGiB, jest pozytywny wynik takiej weryfikacji. Dodał również, że operat ewidencyjny aktualizowany jest w sposób ciągły, na podstawie wpływających do Starosty dokumentów i informacji o zmianach danych ewidencyjnych.*

(akta kontroli str. 198, 765, 766)

Starosta nie przeprowadzał okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, o których mowa w § 54 rozporządzenia EGiB, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie opracował planu okresowych weryfikacji EGiB.

(akta kontroli str. 244, 245)

Starosta, stosownie do wymagań wynikających z corocznych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na dany

rok, przekazywał do ŚWINGiK, w formie sprawozdań, dane dotyczące wykonania prac w zakresie katastru nieruchomości i jego modernizacji. Za lata 2017-2020 Starosta sporządził nierzetelne sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W sprawozdaniach o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji za lata 2018-2020 w wierszu 29 dotyczącym mapy wektorowej o pełnej treści zawierającej granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych, kontury budynków wykazywano powierzchnię gruntów objętych mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o treści zawierającej wszystkie elementy, o których mowa w § 28 ust. 1 rozporządzenia EGiB (powierzchnię obrębów ewidencyjnych poddanych modernizacji przed wejściem w życie obowiązującego od 11 stycznia 2016 r. brzmienia przepisów rozporządzenia EGiB). Kierownik wyjaśniła, że z treści sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji nie wynika, że w wierszu 29 należy podać powierzchnię obrębów posiadających model pojęciowy danych ewidencji gruntów i budynków wykazany zgodnie z § 19 ust. 2 w oparciu o załącznik 1a do rozporządzenia EGiB.

(akta kontroli str. 175-179, 661, 662)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie zapewnił przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych, o których mowa w § 54 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia EGiB.

Zgodnie z ww. przepisami rozporządzenia, starosta zapewnia przeprowadzenie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie: 1) zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji; 2) zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie. Weryfikację, o której mowa w ust. 1 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. Weryfikację, o której mowa w ust. 1 pkt 2, przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 15 lat, obejmując nią cały obszar obrębu.

Starosta Kielecki wyjaśnił, że przeprowadzanie rzetelnej weryfikacji danych ewidencyjnych, w szczególności w zakresie zgodności mapy ewidencyjnej z terenem, wymagałoby od Powiatu Kieleckiego dokonywania w roku zleceń dotyczących weryfikacji od 22 do 23 obrębów ewidencyjnych, co wiąże się za znacznymi wydatkami finansowymi. (...) koszt rocznej weryfikacji 23 obrębów ewidencyjnych wyniósłby około 900 tys. zł. (...) W latach 2017-2021 z dotacji celowej z budżetu państwa, przeznaczonej na prowadzenie PZGiK – w tym EGiB – Starosta Kielecki otrzymywał rocznie przeciętnie około 400 tys. zł. Przychody do budżetu Powiatu uzyskiwane z działań związanych z prowadzeniem PZGiK wahały się w tych latach w granicach 2-2,5 mln zł. Natomiast same roczne koszty wynagrodzeń pracowników realizujących w Starostwie zadania z zakresu geodezji i kartografii wahały się w granicach 2,5 mln zł. Przy tak niskim, niezmiennym poziomie dofinansowania z budżetu państwa zadań z zakresu geodezji i kartografii Starosta Kielecki nie miał możliwości wydysponowania corocznie kwoty blisko miliona złotych na prowadzenie prac weryfikacyjnych. Brak właściwego finansowania zadań uniemożliwiał jednocześnie opracowywanie rzeczywistych, realnych planów weryfikacji. Odstąpienie od opracowania powyższych planów pokierowane było również wiedzą Organu o stanie EGiB na terenie Powiatu Kieleckiego. Dla przeważającej części obrębów ewidencyjnych ewidencja gruntów zakładana była w ubiegłym wieku, w oparciu o obowiązujące wówczas zasady jej prowadzenia, niespełniające obowiązujących dziś standardów. Wieloletni okres

nieprzeprowadzania prac modernizacyjnych skutkuje również dezaktualizacją danych ewidencyjnych. (...) weryfikacja prowadzona na takich obrębach skutkowałaby (...) podjęciem decyzji o konieczności przeprowadzenia dla tych obrębów ewidencyjnych procesu modernizacji EGiB. (...) prowadzący EGiB, celem oceny jakości danych ewidencyjnych na poszczególnych obrębach ewidencyjnych, nie potrzebuje przeprowadzania kosztownych prac weryfikacyjnych, których wynik potwierdziłby posiadaną przez Organ wiedzę. W takim świetle, wydatkowanie środków publicznych na weryfikację danych ewidencyjnych można by było uznać za niegospodarne. Wobec powyższego w kontrolowanym okresie Starosta Kielecki podejmował działania zmierzające bezpośrednio do przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków, z pominięciem pośredniego zadania – weryfikacji danych ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 244, 245)

Na podstawie obowiązujących przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³⁴, Starosta nie został zobowiązany do zapewnienia przeprowadzenia okresowych weryfikacji w zakresie: zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji oraz zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie. W związku z tym, NIK odstępuje od formułowania wniosku dotyczącego stwierdzonej nieprawidłowości.

2. W Starostwie sporządzono nierzetelne sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji za lata 2017-2020, ponieważ:

- te same wielkości (liczbę obrębów i powierzchnię w ha) wykazano w wierszach dotyczących pełnej, jak i niepełnej modernizacji EGiB przeprowadzonej w okresie od 1996 r. do 31 grudnia roku sprawozdawczego w zakresie gruntów. Z wyjaśnień kierownika Referatu Geodezji i Kartografii wynika, że w wierszach dotyczących pełnej modernizacji EGiB, zamiast zgodnie z objaśnieniami do formularza sprawozdawczego oraz stanem faktycznym wpisać wartości zerowe, powielono dane z wierszy dotyczących niepełnej modernizacji (wystąpił błąd pisarski);
- podano niewłaściwe informacje dotyczące jakości danych określających położenie punktów granicznych, z powodu – jak wynika z wyjaśnień kierownika Referatu Geodezji i Kartografii – błędnego założenia, że wszystkie punkty z opracowań geodezyjnych wykazywane w bazie mają błąd położenia punktu 0,10 m;
- w sprawozdaniu o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji za 2017 r. w wierszu 29 (tereny wiejskie) dotyczącym mapy wektorowej o pełnej treści zawierającej granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych, kontury budynków omyłkowo, jak wyjaśniła kierownik Referatu Geodezji i Kartografii, uwzględniono łączną powierzchnię gruntów objętych mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o pełnej i niepełnej treści (bez konturów budynków).

(akta kontroli str. 175-179, 661, 662)

1.3. Zewnątrz i wewnętrzny nadzór nad prowadzeniem EGiB w starostwie

Opis stanu faktycznego

Na przełomie 2019 r. i 2020 r.³⁵ pracownicy Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Kielcach przeprowadzili w Starostwie kontrolę, której

³⁴ Dz. U. poz. 1390. Akt obowiązujący od 31 lipca 2021 r.

³⁵ Tj. w dniach 14 października 2019 r. i od 28 listopada 2019 r. do 30 stycznia 2020 r.

przedmiotem było: 1) przeprowadzenie i proces modernizacji EGiB, w tym kontrola prawidłowości przeprowadzenia modernizacji EGiB pod względem zgodności z art. 24a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (procedura), wywiązywanie się z obowiązku przekazywania zbiorów do ZSIN; 2) proces bieżącej cyfryzacji dokumentów przekazywanych przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych do PZGiK; 3) stan utworzenia baz danych, o których mowa w art. 4 ww. ustawy pod względem kompletności i pokrycia obszarowego oraz zgodność z przekazywaną sprawozdawczością. Kontrolą objęto okres od 22 września 2004 r. do dnia rozpoczęcia kontroli. W związku ze stwierdzonymi w tej kontroli nieprawidłowościami zobowiązano Starostę do m.in.:

- zawierania w bazie EGiB wszystkich danych określonych w rozporządzeniu EGiB,
- założenia ewidencji budynków i lokali dla pozostałych jednostek ewidencyjnych, w których ewidencja ta nie funkcjonuje.

Starosta w odpowiedzi na ww. zalecenia pokontrolne³⁶ poinformował, że:

- dołożone zostaną wszelkie starania w celu zawierania wszystkich danych określonych w rozporządzeniu EGiB,
- podjął działania w celu założenia EGiB dla 26 obrębów geodezyjnych oraz, że działania w celu założenia komputerowych baz danych umożliwiających tworzenie raportów rejestrów budynków, rejestrów lokali oraz kartotek budynków dla pozostałych miejscowości powiatu kieleckiego (w pierwszej kolejności miejscowości będących siedzibami gmin w powiecie) będą podejmowane w miarę posiadanych środków finansowych i możliwości organizacyjnych.

(akta kontroli str. 663-701)

W 2021 r. pracownicy Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Kielcach przeprowadzili w Starostwie kontrolę, której zakres obejmował: 1) jakość danych EGiB jako podstawa do udostępniania danych; 2) proces cyfryzacji zbiorów PZGiK i automatyzację jego funkcjonowania; 3) stan wdrożenia układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH; 4) realizację zadań określonych w art. 12b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019 r. do dnia otrzymania zawiadomienia o przeprowadzanej kontroli. W związku ze stwierdzonymi w tej kontroli nieprawidłowościami zobowiązano Starostę do m.in. wywiązywania się z obowiązku wynikającego z § 47 ust. 1 rozporządzenia EGiB, zgodnie z którym aktualizacji operatu ewidencyjnego dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. Starosta w odpowiedzi na ww. zalecenie pokontrolne³⁷ poinformował, że *wdrożone zostały dodatkowe procedury usprawniające obieg dokumentów w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, pozwalające na sprawne i przejrzyste przekazywanie dokumentacji pomiędzy referatami Wydziału oraz podjęto działania w celu zwiększenia liczby pracowników, w których zakresie obowiązków mieścić się będzie dokonywanie aktualizacji baz danych ewidencji gruntów i budynków.*

(akta kontroli str. 702-730, 806, 807)

W latach 2017-2021 (I połowa) w Starostwie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej ani audytu dotyczącego procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił: *Zadania planowania kontroli wewnętrznych przydzielone zostały Zespołowi Kontroli regulaminem organizacyjnym jednostki, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2020 r. Po tym terminie Zespół kontroli nie planował i nie prowadził kontroli w zakresie weryfikacji bądź modernizacji*

³⁶ Pismem z 13 marca 2020 r.

³⁷ Pismem z 4 sierpnia 2021 r.

ewidencji gruntów i budynków. Z wyjaśnień audytora wewnętrznego wynika, że w planach audytu wewnętrznego uwzględniano tylko zadania audytowe, których ryzyko było największe (dla obszaru *Ewidencja majątku* przyjęto ryzyko na poziomie średnim).

(akta kontroli str. 244, 256, 277-296)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpływały ze strony interesariuszy lub właścicieli działek ewidencyjnych skargi na działania prowadzone przez wykonawców opracowań geodezyjnych lub pracowników Starostwa w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB.

W 2021 r., na podstawie art. 24a ust. 9 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgłoszono Staroście, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego informacji w sprawie modernizacji operatu EGiB siedmiu obrębów ewidencyjnych³⁸, 10 zarzutów do danych zawartych w EGiB, ujawnionych w operacie opisowo-kartograficznym. Zarzuty te dotyczyły głównie granic działek. Do 30 czerwca 2021 r. zarzuty nie zostały rozstrzygnięte.

(akta kontroli str. 83, 731, 732)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo posiadało narzędzia informatyczne umożliwiające prowadzenie ewidencji gruntów i budynków w sposób zapewniający zupełność i zgodność danych EGiB z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. Starosta podejmował działania w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB, jednak z uwagi na wysokość środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie administracji geodezyjnej i kartograficznej były one niewystarczające. Starosta nie zapewnił przeprowadzania okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji oraz zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie. Ponadto sporządził nierzetelne sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji za lata 2017-2020.

OBSZAR

2. Stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB

2.1. Poziom modernizacji i cyfryzacji zasobu EGiB

Opis stanu
faktycznego

Starosta nie przeprowadził pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB według norm i standardów określonych w obowiązujących przepisach prawa.

Starosta prowadził w postaci cyfrowej część opisową i kartograficzną ewidencji gruntów i budynków dla całego obszaru powiatu kieleckiego.

Na 1 stycznia 2017 r. zastąpiono rejestry gruntów prowadzone na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi, uruchomiono informatyczny system umożliwiający prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych. Utworzono komputerową bazę danych ewidencyjnych, przy czym nie zawierała ona wszystkich wymaganych danych, o których mowa w rozdziale 4 rozporządzenia EGiB, niezbędnych do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 (m.in. wszystkich wymaganych informacji o budynkach i lokalach, o których mowa w § 63 i § 70 ww. rozporządzenia). Dane ewidencyjne nie były dostosowane do pojęciowego modelu danych EGiB.

Na 1 stycznia 2017 r. pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o treści zawierającej granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych

³⁸ Tj. 260401_2.0002_Bieliny Kapitulne, 260403_4.0001_Chęciny obręb 1, 260404_4.0001_Chmielnik, 260405_4.0001_Daleszyce, 260410_2.0007_Miedziana Góra, 260412_4.0001_Morawica, 260413_4.0001_Nowa Słupia.

i klas gleboznawczych oraz kontury budynków (powstała w wyniku modernizacji EGiB przeprowadzonej przed 2017 r.) wynosiło 2,45% powierzchni ewidencyjnej powiatu, pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o treści zawierającej granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych – 24,83%. Dla pozostałego obszaru prowadzona była mapa ewidencyjna w postaci hybrydowej (tj. rastrowej uzupełnianej w procesie aktualizacji danymi wektorowymi). Mapa ewidencyjna w postaci rastrowej nie zawierała oznaczeń punktów granicznych, o których mowa w § 28 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że *dane te nie były pozyskiwane w procesie zakładania ewidencji. Uzupełnione zostaną w wyniku modernizacji.*

Mapy ewidencyjne powstałe w wyniku modernizacji EGiB przeprowadzonej przed 2017 r. zawierały dane geometryczne wszystkich przestrzennych obiektów bazy danych ewidencyjnych w postaci wektorowej. Kontury użytków gruntowych na tych mapach posiadały oznaczenia zgodne z obowiązującą w przepisach prawa systematyką użytków gruntowych. Numeryczny opis granic wszystkich działek ewidencyjnych wykazanych na tych mapach 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 0,30 m. Mapy te nie posiadały dla wszystkich punktów granicznych pełnych metryk danych w zakresie źródła pozyskania punktu oraz dokładności określenia położenia punktu.

Pozostałe mapy wektorowe (nieutworzone w wyniku modernizacji EGiB) dla 24,83% powierzchni powiatu nie spełniały ww. kryteriów.

(akta kontroli str. 689, 690, 733, 734, 737-741, 747-749)

Na 30 czerwca 2021 r. dla siedmiu obrębów ewidencyjnych, których pełną modernizację EGiB przeprowadzono po 1 stycznia 2017 r. (Bieliny Kapitulne, Chęciny obręb 1, Chmielnik, Daleszyce, Miedziana Góra, Morawica, Nowa Słupia), komputerowa baza danych ewidencyjnych zawierała dane, o których mowa w rozdziale 4 rozporządzenia EGiB w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22. Dane EGiB dla ww. obrębów były zgodne z obowiązującym modelem danych. Dane EGiB dla czterech obrębów ewidencyjnych, których modernizację EGiB przeprowadzono przed 2013 r. (Bodzentyń, Chęciny obręb 2, Danków-Wójtostwo, Mójcza), były niezgodne z obowiązującym modelem danych (wymagają dostosowania i konwersji do modelu danych EGiB oraz modernizacji w zakresie poprawy jakości punktów granicznych). Dwa z tych obrębów (Bodzentyń, Chęciny obręb 2) są w trakcie modernizacji, której zakończenie planowane jest na 30 stycznia 2022 r. Dane EGiB dla pozostałych obrębów nie zostały zmodernizowane. Dla 331 z 338 obrębów komputerowa baza danych ewidencyjnych nie zawierała wszystkich wymaganych danych, o których mowa w rozdziale 4, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22.

Na 30 czerwca 2021 r. utworzono mapę wektorową w formie obiektowej, spełniającą normy określone w obowiązujących przepisach dla siedmiu obrębów ewidencyjnych, których pełną modernizację EGiB przeprowadzono po 1 stycznia 2017 r. Pokrycie tą mapą wynosiło 3,06% powierzchni ewidencyjnej powiatu. Pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o treści zawierającej granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych oraz kontury budynków (powstała w wyniku modernizacji EGiB przeprowadzonej przed 2017 r.) wynosiło 0,86% powierzchni ewidencyjnej powiatu, pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o treści zawierającej granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych – 24,02%. Dla pozostałego obszaru prowadzona była mapa ewidencyjna w postaci hybrydowej.

Na 30 czerwca 2021 r. udział procentowy wektorowej bazy danych EGiB w stosunku do powierzchni ewidencyjnej wynosił 52,4%.

Na 30 czerwca 2021 r. Starosta Kielecki prowadził prace modernizacyjne dla 19 kolejnych obrębów ewidencyjnych (Bodzentyn, Leśna Stara Wieś, Chęciny obręb 2, Starochęciny, Szczecno, Górnio, Skorzeszyce, Łągów, Łopuszno, Wielebnów, Dąbrowa, Domaszowice, Mniów, Piekoszów, Pierzchnica, Raków, Zagrody, Strawczyn, Zagnańsk). Ponadto planuje się przeprowadzić w 2022 r. modernizację ewidencji gruntów zmierzającą do uzyskania pełnych zbiorów danych ewidencyjnych przynajmniej dla jednej jednostki ewidencyjnej. W związku z powyższym wystąpiono do Wojewody Świętokrzyskiego o zapewnienie w budżecie na rok 2022 środków finansowych na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii, w tym modernizację EGiB³⁹.

(akta kontroli str. 689, 690, 733-736, 742-749, 825-828)

Badanie kompletności bazy danych EGiB oraz zgodności danych z danymi źródłowymi i wymaganiami technicznymi wymaganych atrybutów, a także analizy porównawczej danych w części opisowej z danymi w części kartograficznej przeprowadzono na próbie 10 losowo wybranych działek ewidencyjnych⁴⁰, na których umiejscowione były budynki, w tym pięciu z obrębów wiejskich. W wyniku badania stwierdzono, że:

- w pięciu przypadkach w ewidencji wykazano dane wymienione w § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia EGiB (nie uwzględniono danych liczbowych i opisowych dotyczących budynków, wymaganych § 10 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia), w pozostałych ewidencja obejmowała wszystkie dane, o których mowa w § 10 ww. rozporządzenia (dotyczy działek o numerach ewidencyjnych: 2848 – obręb Miedziana Góra, 1289 – obręb Bieliny Kapitulne, 1167 – obręb Daleszyce, 1020 – obręb Nowa Słupia, 655/1 – obręb Bodzentyn);
- we wszystkich przypadkach w ewidencji wykazano dane, o których mowa w § 11 ww. rozporządzenia;
- w przypadku czterech działek (o numerach ewidencyjnych: 2848 – obręb Miedziana Góra, 1289 – obręb Bieliny Kapitulne, 1167 – obręb Daleszyce, 1020 – obręb Nowa Słupia) atrybuty opisowe dotyczące budynku zostały uzupełnione⁴¹. Budynki na działce o numerze ewidencyjnym 655/1 – obręb Bodzentyn zostały ujawnione w ewidencji za pomocą zbioru danych, zawierającego jedynie: identyfikator budynku, geometryczny opis konturu budynku, rodzaj budynku według KŚT⁴² (zbiór nie zawierał danych, o których mowa w § 63 ust. 1f pkt 2, 5, 6 rozporządzenia EGiB). W przypadku pozostałych działek nie podano danych ewidencyjnych dotyczących budynków;
- w przypadku pięciu działek (o numerach ewidencyjnych: 2848 – obręb Miedziana Góra, 1289 – obręb Bieliny Kapitulne, 1167 – obręb Daleszyce, 1020 – obręb Nowa Słupia, 655/1 – obręb Bodzentyn) atrybuty punktów granicznych (ZRD, BPP i STB)⁴³ zostały uzupełnione, a trzech –

³⁹ Pismem znak: GN-II.6620.21.123.2021 z 22 czerwca 2021 r.

⁴⁰ Cztery z nich z obrębów ewidencyjnych, dla których modernizację EGiB przeprowadzono po 1 stycznia 2017 r. (działki o numerach ewidencyjnych: 2848 – obręb Miedziana Góra, 1289 – obręb Bieliny Kapitulne, 1167 – obręb Daleszyce, 1020 – obręb Nowa Słupia) i jedna z obrębu ewidencyjnego, dla którego modernizację EGiB przeprowadzono przed 1 stycznia 2017 r. (działka o numerze ewidencyjnym 655/1 – obręb Bodzentyn).

⁴¹ Zbiór danych ewidencyjnych dotyczących budynków zawierał dane, o których mowa w § 63 ust. 1 pkt 1, 2, 3 (na mapie), 4-6, 8-10, 12, 13, 16, 18 i 19 rozporządzenia EGiB. Zbiór nie zawierał danych, o których mowa w § 63 ust. 1 pkt 7, 11, 14, 15, 17, 20-27 ww. rozporządzenia ze względu na brak dokumentów wskazujących na zaistnienie określonej sytuacji oraz pozwalających na uzupełnienie zbioru w określonym zakresie.

⁴² Tj. Klasyfikacji Środków Trwałych.

⁴³ Atrybuty: ZRD – źródło danych o położeniu; BPP – błąd położenia punktu granicznego; STB – kod stabilizacyjny.

nieuzupełnione. Dla dwóch działek na mapie hybrydowej nie oznaczono punktów granicznych;

- w dziewięciu przypadkach nie stwierdzono rozbieżności w zakresie oznaczenia klasoużytku, przy czym w jednym z nich nie oznaczono symbolem B – *tereny mieszkaniowe* terenu, na którym znajduje się budynek mieszkalny. W jednym przypadku w części graficznej nie było informacji o użytkach gruntowych;
- w przypadku sześciu działek stwierdzono rozbieżności w zakresie liczby budynków pomiędzy częścią opisową a graficzną;
- dane wykazane w EGiB w części opisowej były zgodne z danymi źródłowymi.

(akta kontroli str. 750-756)

Wdrożony w Starostwie system do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków posiada możliwość przeprowadzenia kontroli jakości bazy danych EGiB w zakresie występowania: działek lub budynków ujawnionych wyłącznie w części opisowej bez geometrii; geometrii działek lub budynków, dla których brak jest danych opisowych; niestandardowych użytków (OFU, OZU, OZK) oraz geometrii działek o znacznych różnicach powierzchni w stosunku do powierzchni ewidencyjnej, w tym wygenerowania raportów z tych kontroli. EWMAPA nie umożliwia tworzenia działek posiadających więcej niż JEDEN poligon, w związku z tym system nie posiada możliwości przeprowadzenia kontroli w zakresie występowania działek o obszarach niespójności (składających się z więcej niż jednego poligonu). System nie umożliwia automatycznej kontroli w zakresie braku atrybutów punktów granicznych (ZRD, BPP, STB, RZG). EWMAPA pozwala pośrednio, z odpowiednim wykorzystaniem posiadanych funkcjonalności na wyszukanie, oznaczenie i podanie liczby punktów, dla których poszczególne atrybuty nie zostały przypisane. System nie posiada możliwości automatycznej kontroli w zakresie zgodności wartości atrybutów z dopuszczalnymi wartościami słownikowymi. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że *programy EWOPIS i EWMAPA nie posiadają wbudowanych narzędzi pozwalających na raportowanie kontroli rozbieżności pomiędzy wartościami atrybutów obiektów ewidencyjnych wykazanych w bazach a odpowiednimi wartościami „słownikowymi” – określonymi w przepisach prawa. Programy te posiadają natomiast funkcjonalności, które przy edycji baz danych ewidencyjnych wymuszają wykorzystywanie zdefiniowanych wartości atrybutów, które powinny być zgodne z wartościami „słownikowymi”, uniemożliwiając wprowadzenie do baz wartości spoza tak zdefiniowanych zbiorów, w ten sposób realizując kontrolę wartości wprowadzanych do bazy z wartościami słownikowymi.*

(akta kontroli str. 757-760, 829-849)

Na podstawie raportów z kontroli w powyższym zakresie, sporządzonych dla niezmodernizowanego obrębu ewidencyjnego Górnio ustalono, że:

- w bazie danych EGiB występowało 20 działek, dla których brak było danych opisowych, pięć działek i pięć budynków ujawnionych była wyłącznie w części opisowej;

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: *Baza graficzna dla tego obrębu prowadzona jest w postaci plikowej. Nie pozwala to na zintegrowane wprowadzanie zmian w części opisowej i graficznej, czego konsekwencją jest ujawnianie zmian niejednorodnie w czasie. W wyniku tego w raporcie kontroli mogą pojawiać się rozbieżności w ilości działek. Rozbieżności te usuwane są w ramach bieżącej aktualizacji ewidencji (pracy z bazami) poprzez kompletne wykazywanie informacji o działkach zarówno w części opisowej jak i graficznej. Dla obrębu Górnio nie zostały uzupełnione w trybie modernizacji ewidencji gruntów informacje dotyczące obiektów ewidencyjnych – budynków. Dane zawarte w części opisowej dotyczące tych obiektów zostały wykazane na podstawie informacji zawartych w dokumentacji*

przekazywanej do pzgik. Informacje te nie pozwoliły natomiast na wykazanie zgodnych z modelem danych informacji o tych budynkach w części graficznej, poprzez co budynki te nie są wykazywane w raporcie kontroli. Budynki wykazano natomiast na warstwach tematycznych mapy zasadniczej – w postaci wektorowej.

– dla siedmiu działek oznaczenia użytków były niezgodne z rozporządzeniem; Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że wykazane w trakcie kontroli użytków (OFU, OZU, OZK) niezgodności ich oznaczenia w stosunku do wymogów aktualnego rozporządzenia EGiB wynikają z niedostosowania uprzednio wykorzystywanych do opisywania użytków oznaczeń, do zgodnych z obecnie obowiązującymi. (...) Wykazanie w ewidencji w tych przypadkach właściwych oznaczeń wymaga ustalenia dla takich użytków właściwej klasyfikacji gleboznawczej gruntów. Proces taki może być dokonany w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Rozbieżności te usuwane są również sukcesywnie w wyniku bieżącej aktualizacji ewidencji gruntów i budynków.

– występowały dwie działki o znacznych różnicach powierzchni w geometrii (50%) w stosunku do powierzchni ujawnionej w części opisowej,

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że nie ma możliwości rzetelnego obliczenia powierzchni obu działek (nr 1768/4 i nr 2102) ze względu na brak w dokumentacji źródłowej danych pozwalających na wykazanie wszystkich ich punktów granicznych. Granice obu działek są prawidłowo wykazane na rastrze mapy ewidencyjnej.

– występowało 188 punktów granicznych, dla których nie określono atrybutu ZRD i 436 punktów, dla których nie uzupełniono atrybutu BPP.

(akta kontroli str. 757-760, 762, 834, 835, 838-841, 849)

Na podstawie raportów z kontroli jakości bazy danych, sporządzonych dla zmodernizowanych obrębów Bieliny Kapitulne i Nowa Słupia nie stwierdzono niespójności lub niezgodności w powyższym zakresie, poza brakiem w bazie danych EGiB dla obrębu Bieliny Kapitulne jednej działki w części opisowej i powtórzeniem się jednej działki w części graficznej.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że wskazane w raporcie błędy nie odzwierciedlają stanu faktycznego w bazie, w której zgodnie z tą samą kontrolą występuje identyczna ilość działek. (...) wskazywany błąd wynika z nieprawidłowego raportowania przeprowadzonej kontroli przez aplikację kontrolną. Ustalenie faktycznej genezy takiej niefunkcjonalności aplikacji wymaga przeprowadzenia kontroli jej działania, bądź wewnętrznej struktury kontrolowanej bazy przez producenta aplikacji. Powyższy problem zostanie zgłoszony firmie GEOBID – producentowi oprogramowania.

(akta kontroli str. 757, 758, 761, 833, 836, 837, 842-848)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie przeprowadził modernizacji wszystkich obrębów powiatu kieleckiego pomimo upływu terminów określonych w § 80 ust 1 pkt 3 rozporządzenia EGiB. Na 30 czerwca 2021 r. 371 obrębów nie zostało w pełni zmodernizowanych. Nie uzupełniono bazy danych ewidencyjnych i nie utworzono pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia oraz nie zmodyfikowano istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w tym rozporządzeniu (o czym szerzej w *Opisie stanu faktycznego*). Zgodnie z § 44 pkt 8 ww. rozporządzenia, do zadań starosty związanych z prowadzeniem EGiB należy modernizacja tej ewidencji.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że powodem niespełnienia na dzień 1 stycznia 2017 r. i 30 czerwca 2021 r. wymagań określonych w § 55 pkt 1-2 i § 80 rozporządzenia

EGiB było niewystarczające dofinansowanie ze Skarbu Państwa zleconych Staroście zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii – w tym prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 202, 733, 734, 737-746, 808, 809)

2. Baza danych EGiB nie zawierała wszystkich danych wymaganych rozporządzeniem EGiB. Badanie kompletności tej bazy oraz spójności zawartych w niej danych, przeprowadzone na próbie 10 losowo wybranych działek ewidencyjnych, na których umiejscowione były budynki, wykazało, że:

- w przypadku pięciu działek z obrębów ewidencyjnych: Belno, Korzecko, Józefina, Łągów i Pierzchnica⁴⁴, na których nie przeprowadzono modernizacji EGiB, nie zawarto danych liczbowych i opisowych dotyczących budynków, wymaganych § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia EGiB.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: dane ewidencyjne dotyczące obiektów ewidencyjnych – budynków i lokali nie zostały pozyskane dla 327 obrębów ewidencyjnych Powiatu Kieleckiego, z uwagi na nieprzeprowadzenie prac modernizacyjnych na tych obrębach, w ramach których powinno następować pozyskiwanie pełnego zbioru danych ewidencyjnych. Prace modernizacyjne zostały przeprowadzone na pozostałych obrębach ewidencyjnych, a w ich wyniku pozyskano między innymi dane z zakresu budynków i lokali. Ilość przeprowadzonych modernizacji uzależniona była od przekazywanych na ten cel środków finansowych;

- budynki na działce o numerze ewidencyjnym 655/1 – obręb Bodzentyn ujawnione w ewidencji za pomocą niepełnego zbioru danych nie zawierały danych, o których mowa w § 63 ust. 1f pkt 2, 5 i 6 rozporządzenia EGiB, tj. dotyczących statusu budynku, klasy budynku według PKOB⁴⁵ oraz głównej funkcji budynku.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: Modernizacja EGiB dla obrębu ewidencyjnego Bodzentyn 0001 przeprowadzona była w roku 2004, na podstawie obowiązujących wówczas przepisów regulujących zakres informacji wykazywanych dla obiektów ewidencyjnych, w tym budynków. Zakres ten został zmieniony w wyniku późniejszych nowelizacji powyższych przepisów, czego konsekwencją jest brak w bazie danych ewidencyjnych informacji wymaganych obecnie obowiązującymi przepisami. Obręb Bodzentyn 0001 podlega obecnie modernizacji, w wyniku której uzupełnione zostaną brakujące dane;

- w przypadku trzech działek o numerach ewidencyjnych: 149/7 – obręb Korzecko, 27/2 – obręb Józefina oraz 655/1 – obręb Bodzentyn, punkty graniczne nie zostały uzupełnione o atrybuty ZRD, BPP i STB.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: Ewidencja gruntów i budynków prowadzona jest w sposób ciągły w okresie wieloletnim. W okresie jej prowadzenia dochodziło do wielu zmian przepisów regulujących zasady jej prowadzenia, w tym określające atrybuty przypisywane punktom granicznym. Przepisy obowiązujące przed rokiem 2001 nie wskazywały na konieczność nadawania tym punktom atrybutów z zakresu ZRD, BPP, STB, RZG. W wyniku powyższego dokumentacje z prac geodezyjnych wykonywanych w tym okresie, służące za podstawę ujawniania danych w ewidencji gruntów i budynków, nie zawierały takich informacji. Uzupełnienie danych ewidencyjnych w tym zakresie (atrybuty punktów granicznych) następuje i będzie następowało w wyniku modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Powyższe wyjaśnienia odnoszą się również do braków atrybutów punktów granicznych wykazanych w raporcie kontroli jakości bazy danych, sporządzonym dla

⁴⁴ Tj. odpowiednio na działkach o numerach ewidencyjnych: 266, 149/7, 27/2, 1515/1, 547.

⁴⁵ Tj. Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych.

niezmodernizowanego obrębu ewidencyjnego Górnó (opisanych w stanie faktycznym).

- w przypadku działki nr 149/7 w Korzecku nie oznaczono symbolem B - tereny mieszkaniowe terenu, na którym znajdował się budynek mieszkalny.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: *Dla obrębu Korzecko nie była dotąd przeprowadzana modernizacja ewidencji gruntów i budynków zmierzająca do pozyskania pełnych i aktualnych informacji o obiektach ewidencyjnych. Dla obrębu tego nie zostały również uzupełnione zbiory danych z zakresu dotyczącego budynków i lokali. Wobec powyższego w obrębie tym zachodzą przypadki niezgodnego ze stanem faktycznym oznaczenia użytków gruntowych;*

- w przypadku działki nr 547 w Pierzchnicy w części graficznej nie było informacji o użytkach gruntowych.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: *Mapa ewidencyjna dla obrębu Pierzchnica miasto - 0001 prowadzona jest w postaci hybrydowej. Dla działki nr 547 mapa ta ma formę rastrową. Raster mapy ewidencyjnej zawiera informacje dotyczące użytków gruntowych i klas gleboznawczych. W przypadku działki nr 547 na powyższym rastrze, pomimo wykazania budynku na działce, nie wykazane zostały granice i oznaczenie użytków budowlanego i sadu. Hybrydowa forma prowadzenia mapy ewidencyjnej nie pozwala na przeprowadzenie automatycznej kontroli spójności danych w części opisowej i graficznej ewidencji gruntów i budynków, co przyczynia się do powstawania tego typu nieprawidłowości. W przypadku Pierzchnicy zostaną one usunięte w wyniku prowadzonej dla tego obrębu modernizacji ewidencji gruntów i budynków.*

- w przypadku sześciu działek o numerach ewidencyjnych: 266 – obręb Belno, 149/7 – obręb Korzecko, 27/2 – obręb Józefina, 655/1 – obręb Bodzentyn, 1515/1 – obręb Łągów i 547 – obręb Pierzchnica stwierdzono rozbieżności w zakresie liczby budynków pomiędzy częścią opisową a graficzną.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: *Rozbieżności w ilości budynków wykazanych w części opisowej (EWOPIS) i graficznej (EWMAPA) ewidencji gruntów w obrębach: Bodzentyn, Belno, Korzecko, Józefina, Łągów, Pierzchnica, są konsekwencją prowadzenia mapy ewidencyjnej dla tych obrębów w postaci bazy plikowej. Taka forma prowadzenia mapy nie pozwala na utrzymywanie w automatyczny sposób przez system służący do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków spójności pomiędzy częścią opisową i graficzną. Dla obrębu Bodzentyn przeprowadzana jest modernizacja ewidencji gruntów i budynków, w konsekwencji której dane ewidencyjne przeniesione zostaną do baz w postaci obiektowej, co pozwoli na wprowadzenie rozwiązań (funkcjonalności dostępnych w wykorzystywanym do prowadzenia ewidencji systemie) pozwalających na wymuszanie przez system jednorodności w wykazywaniu informacji o obiektach ewidencyjnych w części opisowej i graficznej. Podejmowane będą również sukcesywnie działania zmierzające do odpowiedniej zmiany formy prowadzenia baz danych dla pozostałych obrębów oraz wyeliminowania istniejących rozbieżności.*

(akta kontroli str. 750-756)

Występowanie w bazie danych EGiB błędnych danych, niezgodnych z wymogami rozporządzenia EGiB, potwierdzały również raporty z kontroli jakości bazy danych, sporządzone dla niezmodernizowanego obrębu ewidencyjnego Górnó.

(akta kontroli str. 757-762, 833-849)

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

Opis stanu faktycznego

Starosta zapewnił zasoby IT adekwatne do potrzeb prowadzenia EGİB w formie cyfrowej, o czym szerzej w podobszarze 1.1. *Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w starostwie.*

(akta kontroli str. 4-34, 47)

W Starostwie nie przeprowadzono konwersji danych cyfrowych EGİB zagregowanych w formacie SWDE do formatu GML.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił: *Wynikające z obowiązujących aktualnie i przed 2013 r. przepisów zasady prowadzenia baz danych ewidencji gruntów i budynków nie wskazują na konieczność zachowywania dokumentów zapisanych w formacie SWDE lub GML. Dokumenty takie (pliki z danymi) generowane są wyłącznie celem przekazania informacji zawartych w prowadzonych przez starostów bazach EGİB do innych baz czy systemów. Tworzone są według stanu istniejącego w dacie ich wygenerowania. Z powodu upływu czasu tracą więc wartości użytkowe. Zmiana formatu takich plików nie znajduje żadnego praktycznego uzasadnienia. Baza danych EGİB prowadzona jest zgodnie ze specyfikacją pojęciowego modelu danych ewidencji gruntów i budynków określoną w załączniku nr 1a do rozporządzenia EGİB. Dane w tej bazie przechowywane są w postaci zgodnej z powyższą specyfikacją. Przepisy rozporządzenia EGİB nie wskazują na przechowywanie ich w formacie GML. Format ten – zgodnie z § 51 rozporządzenia – służy wyłącznie do wymiany danych między bazami danych ewidencyjnych oraz do przekazywania tych danych do innych systemów. Jego zadaniem, funkcją jest umożliwienie funkcjonowania na rynku różnych systemów informatycznych do prowadzenia baz danych EGİB z zapewnieniem możliwości sprawnej wymiany danych ewidencyjnych pomiędzy nimi.*

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty dodał również, że możliwość pełnego wykorzystania formatu GML wymaga, aby dane w bazie zapisane zostały przede wszystkim w odpowiedniej postaci obiektowej (zgodnej ze specyfikacją pojęciowego modelu danych ewidencji gruntów i budynków). Do (prawidłowego) formatu GML nie będzie można m.in. wyeksportować danych rastrowych lub danych wektorowych niezobektowanych. Starosta podejmuje ciągłe działania zmierzające do doprowadzenia danych do wymaganego stanu. Przede wszystkim odbywa się to w drodze prowadzonych modernizacji. Zalecany, potwierdzony w projektach modernizacji, sposób cyfryzacji danych EGİB wymaga dokonywania jej w drodze modernizacji. Tryb ten jest kosztowny i czasochłonny. Prowadzi do pozyskania danych ewidencyjnych, w szczególności dotyczących granic działek ewidencyjnych zgodnie z obowiązującymi dokładnościami/standardami. Znacząco opóźnia proces cyfryzacji poprzez konieczność stosowania złożonych procedur modernizacyjnych. W konsekwencji tego obecnie na terenie powiatu kieleckiego w pełni jedynie siedem obrębów ewidencyjnych posiada dane zapisane we właściwej postaci obiektowej, w formacie fdb – pozwalającej na wydawanie z bazy EGİB prawidłowych plików w formacie GML. Są to obręby ewidencyjne zmodernizowane po 1 stycznia 2017 r. Dostosowywanie danych EGİB do wskazanych wyżej wymogów następuje również w wyniku bieżącej aktualizacji ewidencji gruntów i budynków. Odbywa się poprzez zastępowania danych niespełniających standardów nowymi danymi, przekazywanymi do PZGiK wraz z wynikami prac geodezyjnych. Cyfryzacja taka ma natomiast charakter fragmentaryczny i nie prowadzi do automatycznej, właściwej cyfryzacji całych

obrębów ewidencyjnych, a jedynie ich części – objętych pracą geodezyjną, której wyniki przekazywane są do PZGiK. Z obszaru takich fragmentów, z baz prowadzonych w formacie fdb, również można dokonywać eksportów do formatu GML.

(akta kontroli str. 197, 198)

W latach 2017-2020 Starosta wydawał dokumenty zawierające dane ewidencyjne niespełniające wymagań określonych w rozporządzeniu EGiB oraz obowiązujących standardów technicznych (m.in. wyrisy z mapy ewidencyjnej) bez odpowiedniej informacji w tym zakresie. W 2021 r. dokumenty te były wydawane z odpowiednią adnotacją⁴⁶.

(akta kontroli str. 774-797)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w latach 2017-2020 Starosta wydawał dokumenty zawierające dane ewidencyjne niespełniające wymagań określonych w rozporządzeniu EGiB oraz obowiązujących standardów technicznych bez odpowiedniej informacji w tym zakresie, co było niezgodne z § 86 ust. 1 rozporządzenia EGiB.

Z wyjaśnień kierownika Referatu Geodezji i Kartografii oraz Kierownika PODGiK wynika, że nie jest możliwe ustalenie przyczyny niestosowania się do wymogów określonych w powyższym przepisie.

W 2021 r. ww. dokumenty były wydawane z odpowiednią adnotacją.

(akta kontroli str. 774-797)

2.3. Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB

Opis stanu
faktycznego

Całkowity koszt realizowanego projektu e-Geodezja dla Powiatu Kieleckiego wynosi 14 954,6 tys. zł (12 711,4 tys. zł to kwota dofinansowania ze środków EFRR, 2243,2 tys. zł – kwota kwalifikowalnych środków własnych). Wartość zawartych w okresie objętym kontrolą umów na modernizację EGiB wynosi 9665,5 tys. zł, a umów na nadzór nad modernizacją bazy danych EGiB – 384,9 tys. zł.

Zakres ilościowy zadań realizowanych w ramach ww. projektu – jak wyjaśnił Starosta – *był konsekwencją analiz finansowych oraz analiz dotyczących czasu i fizycznej możliwości realizacji zadań modernizacyjnych. Ich wynik nie pozwalał na zaplanowanie w najbliższym czasie cyfryzacji w drodze modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obszaru całego powiatu kieleckiego. Prace modernizacyjne (zgodnie z § 57 rozporządzenia EGiB) zaplanowano adekwatnie do wysokości dostępnych na ten cel środków finansowych. (...) prowadzone modernizacje ewidencji finansowane są wyłącznie z wkładu własnego Powiatu Kieleckiego oraz środków pozyskanych na ten cel przez Powiat ze środków Unii Europejskiej, bez udziału środków z budżetu państwa – pomimo tego, że zgodnie z art. 4 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego koszty związane z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków pokrywa się z budżetu państwa, a jednostki samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w tych kosztach, celem realizacji zadań własnych.*

(akta kontroli str. 206-209, 248, 393-451)

Pismem z 26 czerwca 2020 r. Starosta przedłożył Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej⁴⁷ propozycję planu wydatków na zadania z zakresu

⁴⁶ Na wyrysach z mapy ewidencyjnej zamieszczano adnotację o treści *Dane ewidencyjne dotyczące granic działek ewidencyjnych wykazanych na niniejszym dokumencie zostały pozyskane na podstawie pomiarów niespełniających wymogów określonych obowiązującymi aktualnie przepisami i standardami dotyczącymi pomiarów geodezyjnych. W związku z powyższym dane te nie spełniają pod względem dokładności kryteriów obowiązujących obecnie standardów technicznych.*

⁴⁷ W odpowiedzi na pismo z 15 czerwca 2020 r. znak: WIG.III.3113.30.2020.

geodezji i kartografii na 2021 r. w wysokości 664 tys. zł⁴⁸. Kontrolerowi nie przedłożono dokumentów, z których wynikałyby propozycje planów ww. wydatków na lata 2017-2020.

Na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii⁴⁹ otrzymano dotację celową z budżetu państwa w wysokości 429 tys. zł w 2017 r., 444 tys. zł w 2018 r., 429 tys. zł w 2019 r., 375 tys. zł w 2020 r. i 144 tys. zł w 2021 r.⁵⁰ (do 30 czerwca).

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że *środki te nie pokrywały planowanego na dany rok zapotrzebowania*. Starosta nie występował do Wojewody Świętokrzyskiego o dodatkowe środki z budżetu państwa na ww. zadania, w tym na modernizację i cyfryzację EGiB oraz weryfikację danych EGIB z uwagi – jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty – *na przekazywane przez służby wojewody (nieudokumentowane, ale potwierdzone stanem faktycznym) informacje o braku w budżecie wojewody dodatkowych, ponad przyznawane corocznie, środków na przedmiotowy cel*.

(akta kontroli str. 199, 256, 262, 803)

Wpływy z opłat za udostępnianie danych z PZGiK wyniosły: 1934,4 tys. zł w 2017 r., 2109,9 tys. zł w 2018 r., 2383,6 tys. zł w 2019 r., 2486,3 tys. zł w 2020 r. i 1699 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca).

Wydatki na zadania z zakresu geodezji i kartografii⁵¹ wyniosły: 2304,7 tys. zł w 2017 r., 2650 tys. zł w 2018 r., 2700,5 tys. zł w 2019 r., 2674,9 tys. zł w 2020 r. i 1459,1 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca). Wynagrodzenia pracowników realizujących te zadania stanowiły odpowiednio: 96%, 95%, 99%, 99% i 100% powyższych wydatków.

(akta kontroli str. 205, 804)

Pismem z 28 stycznia 2020 r. ŚWINGiK zwrócił się do starostów z prośbą o przesłanie propozycji prac geodezyjnych i szacowanych ich kosztach w ramach nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027. Starosta, w odpowiedzi na pismo, wskazał na potrzebę przeprowadzenia modernizacji EGiB 20 obrębów ewidencyjnych zgłoszonych do modernizacji w ramach projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”, opisanego szerzej w podobszarze 1.2. *Sposób prowadzenia EGiB przez starostę*. Koszt tej modernizacji oszacowano na kwotę 3521,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 801-802)

Wydatki na modernizację EGiB wyniosły: 196,9 tys. zł w 2017 r., 226,5 tys. zł w 2018 r., 333,6 tys. zł w 2019 r., 2672,7 tys. zł w 2020 r. i 782 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 204, 798, 799)

Środki z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu geodezji i kartografii (dotacje celowe) – jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty – nie były przeznaczane bezpośrednio na utworzenie numerycznej mapy ewidencyjnej w postaci obiektowej i przekształcenie mapy zasadniczej do postaci wektorowej *z uwagi na konieczność finansowania innych, również priorytetowych zadań geodezyjnych. Realizacja tych zadań (aktualizacja mapy zasadniczej, aktualizacja EGiB) skutkowałą natomiast bieżącym (adekwatnym do zakresu dokonywanych*

⁴⁸ Podano ogólną kwotę, bez podziału na poszczególne prace geodezyjne wskazane w piśmie Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej z 15 czerwca 2020 r. (m.in. na modernizację i aktualizację EGiB, opracowanie map numerycznych dla EGiB, wynagrodzenia pracowników).

⁴⁹ Dział 710 *Działalność usługowa*, rozdział 71012 *Zadania z zakresu geodezji i kartografii*, § 2110 *Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*.

⁵⁰ Planowana kwota dotacji na 2021 r. to 380 tys. zł.

⁵¹ W wydatkach tych nie uwzględniono wydatków na realizację projektu e-Geodezja.

aktualizacji) doprowadzaniem postaci mapy ewidencyjnej i zasadniczej do obowiązujących wymogów prawa. Z wyjaśnień Geodety Powiatowego wynika, że wysokość środków uzyskanych z projektu e-Geodezja nie pozwalała na utworzenie numerycznej mapy ewidencyjnej w postaci obiektowej dla całego obszaru powiatu kieleckiego, natomiast ze środków tych powiat kielecki pokryje koszty pełnej (dla całego obszaru) cyfryzacji danych z zakresu mapy zasadniczej dotyczących obiektów topograficznych oraz sieci uzbrojenia terenu

(akta kontroli str. 198)

Odnosnie wpływu nowelizacji przepisów prawa z zakresu modernizacji EGiB na aktualność, zupełność i zgodność danych ewidencyjnych z normami i standardami określonymi w kolejno obowiązujących przepisach, Geodeta Powiatowy wyjaśnił: *Częstą konsekwencją wdrażania – po przyjęciu do PZGiK dokumentacji geodezyjnej – zmian przepisów określających zakres, formę oraz rodzaj danych wykazywanych w bazach EGiB, jest doprowadzenie do niezgodności uprzednio pozyskanych danych z aktualnie obowiązującymi dla nich wymogami i standardami. W przypadku gdy zmiany w przepisach powodują poszerzenie zakresu danych ewidencyjnych lub zakresu opisujących je atrybutów, doprowadzenie ich do zgodności z nowymi unormowaniami wymaga dokonywania dodatkowych prac modernizacyjnych lub aktualizacyjnych. Zmiany przepisów dotyczących zasad prowadzenia ewidencji gruntów i budynków cechowały się na przestrzeni ostatnich lat znaczną dynamiką. Tendencją zmian było poszerzanie zakresu danych ewidencyjnych ujawnianych w bazach EGiB, czego konsekwencją było destandaryzowanie dotychczas pozyskanych danych. (...).*

(akta kontroli str. 47-48)

Wykonawcy opracowań geodezyjnych przekazywali do Starostwa wyniki swoich prac najczęściej w formie plików tekstowych.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił: *Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁵² (§ 42 ust. 1): „Dla prac geodezyjnych zgłoszonych od dnia 31 lipca 2020 r. dopuszcza się zamiast plików w formacie GML, o których mowa w § 35 ust. 4, przekazywanie danych do aktualizacji baz danych zasobu w postaci plików w formacie uzgodnionym między wykonawcą a organem prowadzącym zasób, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2022 r.”. Podobny zapis obowiązywał na podstawie uprzednio obowiązującego rozporządzenia (Dz. U. Nr 263, poz. 1572) - § 71 ust. 2 pkt 6- W skład operatu technicznego wchodzi: „pliki danych wygenerowane z roboczej bazy danych, o której mowa w § 63 ust. 1 pkt 2, i zapisane na nośniku informatycznym zgodnie ze schematami GML określonymi w przepisach wydanych odpowiednio na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 6, 7, 9, 10 oraz art. 26 ust. 2 ustawy lub zapisane w innym formacie uzgodnionym między wykonawcą a organem prowadzącym PZGiK”. Wobec powyższych przepisów dopuszczona została możliwość przekazywania wraz z dokumentacją geodezyjną przekazywaną do pzgik plików z danymi w innych formatach niż GML. Wyjaśnił również, że format GML służy do przekazywania danych geodezyjnych, w tym ewidencyjnych między różnymi systemami, podmiotami i bazami. W przypadkach gdy w zastępstwie formatu GML zastosowany został (zgodnie z powyższymi przepisami) inny, dopuszczalny przez prowadzącego zasób geodezyjny format wymiany danych, pliki z danymi w takim formacie służyły do bezpośredniego (w technologii zależnej od ich zaawansowania) zasilania baz danych pzgik.*

⁵² Dz. U. poz. 1429, ze zm.

Pośrednie przetwarzania plików z przekazywanego formatu na format GML nie znajduje w takich przypadkach technologicznego i prawnego uzasadnienia. Bez względu natomiast na format, w którym zapisane były przekazywane pliki z danymi, wprowadzane na ich podstawie do bazy EGiB dane spełniały wymogi obowiązujące dla specyfikacji pojęciowego modelu danych ewidencji gruntów i budynków określone w załączniku nr 1a do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Wobec powyższego format przekazywanych plików z danymi nie miał bezpośredniego wpływu na stan aktualizowanych na ich podstawie danych w bazach ewidencji gruntów i budynków, tym samym nie miał wpływu na proces zasilania innych baz na podstawie tak aktualizowanych baz EGiB.

W 2018 r. i 2020 r. wykonano eksport danych graficznych i opisowych z programów EWMAPA i EWOPIS do formatu SWDE. Kopię zbiorów danych EGiB przygotowano na wniosek Głównego Geodety Kraju (KN-IRP.071.067.2020.AS) w związku z zasileniem ZSIN. Przygotowane dane zostały przekazane do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (dalej: GUGiK) za pomocą platformy wymiany danych <https://dysk.gugik.gov.pl>. Danych nie poddano walidacji programem do walidowania plików.

(akta kontroli str. 765-773, 810, 818-824)

W latach 2017-2021 wykonywano eksporty danych geodezyjnych na podstawie wniosków wpływających od różnych instytucji (np. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Nadleśnictwa Kielce, GUGiK, ŚWINGiK, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Krajowego Zasoby Nieruchomości). Najczęstszym formatem eksportowanych danych był format SWDE. Jedynie eksport danych dla Krajowego Zasobu Nieruchomości był wykonywany do formatu GML, ponieważ tak sobie zażyczył wnioskodawca. Liczba przypadków zasileń innych baz danymi z EGiB wyniosła: 118 w 2017 r., 109 w 2018 r., 107 w 2019 r., 108 w 2020 r. i 24 w 2021 r. (do 30 czerwca)

(akta kontroli str. 35-37, 204)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w latach 2015-2020 Starostwo Powiatowe w Kielcach brało udział w projekcie unijnym „e-świętokrzyskie Budowa Systemu Informacji Przestrzennej Województwa Świętokrzyskiego SIPWŚ”. W ramach tego projektu w okresach cotygodniowym były wykonywane automatyczne eksporty danych geodezyjnych do formatów SWDE i DXF, które były następnie przekopiowywane automatycznie na serwer w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego. WGiGN nie posiada informacji, czy i ile zasileń było nieskutecznych.

(akta kontroli str. 766)

Funkcjonujący w Starostwie system do prowadzenia baz danych EGiB umożliwia przez usługę sieciową ZSIN odbiór elektronicznych zawiadomień z ksiąg wieczystych, przeglądanie informacji z rejestru PESEL oraz z elektronicznej księgi wieczystej. System pozwala na tworzenie plików zawierających informacje o obiektach EGiB. Nie posiada jednak automatycznej funkcjonalności przekazywania tych informacji drogą elektroniczną.

(akta kontroli str. 766)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Starosta nie przeprowadził pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB wg norm i standardów określonych w obowiązujących przepisach prawa. Do 30 czerwca 2021 r. dla 331 obrębów nie uzupełnił bazy danych ewidencyjnych i nie utworzył pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia EGiB. Nie dostosował baz danych EGiB do specyfikacji modelu

pojęciowego zawartego w ww. rozporządzeniu. Starosta nie dysponował wystarczającymi środkami na modernizację i cyfryzację EGiB. Brak środków finansowych był główną barierą w przeprowadzaniu modernizacji EGiB. W latach 2017-2020 Starosta wydawał dokumenty zawierające dane ewidencyjne niespełniające wymagań określonych w rozporządzeniu EGiB oraz obowiązujących standardów technicznych bez odpowiedniej informacji w tym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Sporządzanie rzetelnych sprawozdań o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji.
2. Kontynuowanie działań zmierzających do objęcia modernizacją EGiB wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu kieleckiego.
3. Zawieranie w bazie danych EGiB wszystkich danych określonych w obowiązujących przepisach dotyczących prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Kielcach. 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 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.

Kielce, września 2021 r.

Kontroler
Agnieszka Olejarz
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

.....
podpis