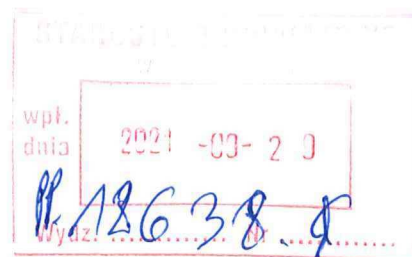




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach



LKI.410.008.03.2021

AK
20.03.2021

Pan Marcin Piwnik
Starosta Sandomierski
Starostwo Powiatowe w Sandomierzu
ul. Mickiewicza 34
27-600 Sandomierz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sandomierzu, ul. Mickiewicza 34, 27-600 Sandomierz (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 19 listopada 2018 r. Starostą Sandomierskim jest Marcin Piwnik (dalej: Starosta). Do tego dnia stanowisko Starosty zajmował Stanisław Masternak (od 1 grudnia 2014 r.). (akta kontroli str. 2-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zorganizowanie, utworzenie i prowadzenie ewidencji gruntów i budynków (dalej: EGiB) przez starostę w sposób zapewniający prowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB. 2. Zgodność stanu cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i 30 czerwca 2021 r. z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 r. – 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.
KontrolerKontroler	Zdzisław Kałamaga, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/67/2021 z 15 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podjęmowane przez Starostę działania w zakresie modernizacji EGiB 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, co było spowodowane ograniczonymi środkami finansowymi, jakie powiat otrzymywał i przeznaczał na funkcjonowanie administracji geodezyjnej i kartograficznej. Starosta nie przeprowadził pełnej modernizacji wszystkich obrębów powiatu sandomierskiego w całym okresie objętym kontrolą. Do końca czerwca 2021 r. przeprowadzono pełną modernizację ewidencji, z uwzględnieniem modelu danych EGiB i norm określonych w obowiązujących przepisach prawa, tylko dla jednego ze 185 obrębów ewidencyjnych. Starosta zapewnił narzędzia infrastruktury informatycznej do prowadzenia EGiB. Nie zapewnił natomiast przeprowadzenia 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. Nie przeprowadzał również kontroli wewnętrznej lub audytów dotyczących procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB.

III Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zasoby starostwa służące założeniu i prowadzeniu EGiB

1.1. Organizacja pracy służby geodezyjnej i kartograficznej w starostwie

Opis stanu faktycznego

Zasoby IT były wystarczające do realizacji zadań w zakresie prowadzenia 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: jeden dla części opisowej, a drugi dla części geometrycznej.

W części opisowej funkcjonował system EWOPIS v.7.13 firmy GEOBID wdrożony w listopadzie 1999 r., umożliwiający stosowanie formatów eksportu przekazywania danych do innych systemów typu SWDE i GML. Zastosowano bazę danych FIREBIRD 2.5.

W części geometrycznej funkcjonował system EWMAPA v.13.14 FB firmy GEOBID wdrożony w październiku 2000 r. i zmodyfikowany w czerwcu 2021 r., umożliwiający stosowanie formatów eksportu przekazywania danych do innych systemów typu SWDE, GML, TXT, DXF, SHAPEFILE. Bazę danych FIREBIRD 2.5 zastosowano dla jednego obrębu (Samborzec), dla pozostałych – bazę plikową.

W obu systemach przetwarzano 185 obrębów o powierzchni 67 589 ha.

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

Podczas przeglądania części opisowej bazy istniała możliwość wizualizacji graficznej przeglądanej działki ewidencyjnej poprzez bezpośrednie połączenie z częścią kartograficzną. Podczas przeglądania części geometrycznej bazy EGiB istniała możliwość bezpośredniego dostępu do danych zawartych w części opisowej bazy.

Na stronie internetowej *Geoportal Powiatu Sandomierskiego*⁵ dane z serwisu udostępniane były w formie usługi WMS i zawierały GEOPORTAL działający w trybie publicznym i chronionym, obsługę wykonawcy prac geodezyjnych, dane opisowe EGiB, zapytania komornicze, internetowe narady koordynacyjne oraz dane kontaktowe z Wydziałem Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa (dalej: Wydział)

W całym okresie objętym kontrolą, Starostwo posiadało licencje na:

- korzystanie z wielostanowiskowego programu EWMAPA, udzieloną przez GEOBID Katowice, umożliwiającego zainstalowanie programu w sieci lub na więcej niż jednym komputerze w siedzibie Starostwa. Zgodnie z ww. umową GEOBID przekazał jednostanowiskowy numer klucza sprzętowego udostępniający wpasowanie i wektoryzację obrazu rastrowego. Ponadto, w ważnym przez dwa lata dokumencie gwarancyjnym GEOBID zobowiązał się m.in. dokonywać aktualizacji bezpieczeństwa w przypadku wykrycia luk, pomoc przy konfiguracji nowych baz i zewnętrznych serwisów WMS, aktualizacje związane z wymaganiami Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (dalej: GUGiK), co do sposobu wyświetlania i zakresu mapy w usłudze geoportalowej oraz udostępniania danych opisowych (np. numeru Księgi Wieczystej).
- korzystanie z programu EWOPIS 7 udzieloną przez GEOBID, umożliwiającą zainstalowanie oprogramowania w sieci lub na więcej niż jednym komputerze w siedzibie Starostwa.

(akta kontroli str. 9-51, 421-422)

Naczelnik wyjaśnił⁶: *Zainstalowany sprzęt informatyczny zapewnia prowadzenie i wykorzystanie bazy danych EGiB w tym modernizację i informatyzację. Umożliwia przekazywanie danych z bazy EGiB celem zasilenia innych baz. Oprogramowanie używane w tut. urzędzie umożliwia bieżące aktualizowanie bazy danych, zgodnie z modelem danych i normami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. Oprogramowanie umożliwia zasilanie innych baz danych danymi z bazy EGiB. W celu dostosowania systemów do zmieniających się przepisów prawa, programy są na bieżąco aktualizowane.*

(akta kontroli str. 425)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa sprawami objętymi kontrolą zajmował się Wydział, którym kierował podlegający bezpośrednio Staroście Geodeta Powiatowy, pełniący jednocześnie funkcję Naczelnika Wydziału (dalej: Naczelnik), przy pomocy kierowników referatów i kierownika Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

Osoby pełniące, w okresie objętym kontrolą, 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 gminni⁷.

⁵ <http://sandomierz.geoportal2.pl/map/geoportal/wms.php>

⁶ Starosta Sandomierski pisemnie upoważnił Naczelnika do udzielania odpowiedzi na pytania wynikające z niniejszej kontroli. (akta kontroli str. 431).

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2498.

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 kartograficzne⁸ wskazującym na bezpośrednią podległość Staroście.

Do zakresu działania Wydziału należała *realizacja zadań z zakresu administracji rządowej wynikających w szczególności z ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz stosownych rozporządzeń wykonawczych.*

W skład Wydziału wchodziły: Referat Ewidencji Gruntów i Budynków (dalej: Referat Ewidencji), Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: Ośrodek) i Referat Nieruchomości.

Do zakresu działania Referatu Ewidencji należało w szczególności:

- *zakładanie, prowadzenie i modernizacja ewidencji gruntów, budynków i lokali;*
- *gromadzenie i aktualizacja danych oraz prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów;*
- *zarządzanie systemem informatycznym i utrzymaniem jego gotowości do przekazywania danych;*
- *wydawanie odpłatnie na żądanie właścicieli wyrysów i wypisów z bazy danych ewidencji gruntów, budynków i lokali;*
- *zapewnienie gminom nieodpłatnego bezpośredniego dostępu do baz danych ewidencji gruntów, budynków i lokali.*

Do zakresu działania Ośrodka należało m.in.:

- *prowadzenie powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;*
- *weryfikacja opracowań przekazywanych do zasobu oraz sprawdzanie czy forma i zakres przekazywanej dokumentacji są zgodne z wymogami i zasadami wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych;*
- *przyjmowanie do zasobu geodezyjnego i kartograficznego materiałów i informacji powstałych w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych;*
- *obsługa wykonawców zgłaszających prace geodezyjne i kartograficzne – rejestracja zgłoszeń, przygotowanie materiałów i wydanie zaleceń odnośnie ich wykorzystania, poinformowanie o innych opracowaniach realizowanych aktualnie na obszarze zgłoszonej pracy;*
- *prowadzenie powiatowych baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie;*
- *prowadzenie mapy zasadniczej.*

Do zakresu działania Referatu Nieruchomości nie należały sprawy dotyczące ewidencji gruntów i budynków.

Do wspólnych zadań wydziałów Starostwa należało m.in.:

- *zapewnienie właściwej i terminowej realizacji zadań określonych przepisami;*
- *współuczestniczenie w opracowaniu programu zamierzeń rozwojowych;*
- *merytoryczne opracowywanie projektów odpowiedzi na skargi, wnioski i petycje wpływające do Starostwa;*
- *prowadzenie postępowań administracyjnych i przygotowywanie decyzji w sprawach indywidualnych;*
- *przygotowywanie okresowych ocen, analiz, informacji i sprawozdań.*

(akta kontroli str. 5-8)

Wg stanu na 1 stycznia 2017 r. w Starostwie było zatrudnionych łącznie 14, a wg stanu na 30 czerwca 2018 r. 18 pracowników realizujących zadania z zakresu

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.

modernizacji i cyfryzacji. Wyższe wykształcenie geodezyjne posiadało w 2017 r. siedmioro pracowników, średnie sześcioro a jeden inne wyższe, a w 2021 r. wyższym wykształceniem geologicznym legitymowało się dziesięciu pracowników, średnim dwoje a sześcioro posiadało inne wyższe.

W 2017 r. uprawnienia z zakresu geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych oraz rozgraniczeń i podziałów nieruchomości (gruntów), a także sporządzania dokumentacji do celów prawnych posiadał Naczelnik i Kierownik Referatu Ewidencji i Kierownik Ośrodka, a uprawnienia z zakresu rozgraniczeń i podziałów nieruchomości gruntowych oraz sporządzania dokumentacji do celów prawnych, posiadało pięć osób z wykształceniem średnim geodezyjnym i jedna z wyższym wykształceniem geodezyjnym. W zakresach obowiązków 11 pracowników zapisano wykonywanie czynności związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, w tym rozpatrywanie uwag i zarzutów a sześciu osobom powierzono udostępnianie danych z operatu ewidencyjnego w formie plików komputerowych sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem wymiany danych. Przetwarzaniem zasobu do postaci elektronicznej zajmowało się czterech pracowników.

W 2021 r. uprawnienia z zakresu geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych oraz rozgraniczeń i podziałów nieruchomości (gruntów) i sporządzania dokumentacji do celów prawnych posiadał Naczelnik i Kierownik Referatu Ewidencji a Kierownik Ośrodka, oprócz wyżej wymienionego, również uprawnienia do geodezyjnej obsługi inwestycji.

Dwóch inspektorów (jeden z wyższym, drugi ze średnim wykształceniem geodezyjnym) posiadał uprawnienia do rozgraniczania i podziałów nieruchomości gruntowych oraz sporządzania dokumentacji do celów prawnych a jeden specjalista z wyższym wykształceniem geodezyjnym do geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych.

Czynności związane z modernizacją ewidencji gruntów i budynków w tym rozpatrywanie uwag i zarzutów wykonywało ośmiu pracowników. Również ośmiu udostępniało dane z operatu ewidencyjnego w formie plików komputerowych sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem wymiany danych.

Przetwarzaniem zasobu do postaci elektronicznej zajmowało się siedmiu pracowników

Kierownik Ośrodka w 2017 r. i 2021 r. wykonywał m.in. następujące czynności:

- *modernizację ewidencji gruntów i budynków, w tym rozpatrywanie uwag i zarzutów;*
- *wpisywanie materiałów zasobu do ewidencji (...);*
- *przetwarzanie materiałów zasobu do postaci elektronicznej;*
- *udostępnianie danych z operatu ewidencyjnego (...).*

a Naczelnik zajmował się:

- *modernizacją ewidencji gruntów i budynków, w tym rozpatrywaniem uwag i zarzutów;*
- *wpisywaniem materiałów zasobu do ewidencji (...);*
- *udostępnianiem danych z operatu ewidencyjnego (...).*

W latach objętych kontrolą Wydział zatrudniał⁹: w 2017 r. – 14 pracowników, 2018 r. – 16, 2019 r. – 16, 2020 r. – 17.

(akta kontroli str. 527-532)

Mimo wzrostu zatrudnienia w 2021 r. o czterech pracowników w stosunku do roku 2017 wykształcenie wyższe i średnie geodezyjne posiadało w 2017 r. 13,

⁹ Stan zatrudnienia na koniec roku.

a w 2021 r. 12 pracowników. Do sześciu osób wzrosła liczba pracowników niemających wykształcenia geodezyjnego, podczas gdy w 2017 r. był zatrudniony tylko jeden.

(akta kontroli str. 305-306, 349-375)

Naczelnik wyjaśnił: *W Wydziale Geodezji Kartografii i Katastru (...) w chwili obecnej pracuje 6 osób, które nie mają wykształcenia geodezyjnego. Są to osoby, które w ramach reorganizacji pracy w starostwie zostały przeniesione do Wydziału Geodezji z innych wydziałów. Wykonują one w większości czynności, które nie wymagają specjalistycznej wiedzy geodezyjnej, np. przyjmowanie wniosków, wydawanie wypisów z rejestrów gruntów i budynków, udzielają odpowiedzi na zapytania komornicze itp. Ponadto, trudno jest znaleźć do pracy osoby z wykształceniem geodezyjnym i uprawnieniami zawodowymi, które zgodziłyby się pracować za proponowane wynagrodzenie.*

(akta kontroli str. 430)

Analiza zakresów obowiązków kart zadań stanowiska pracy (dalej: karta) wykazała, że w szczegółowym zakresie obowiązków i odpowiedzialności zapisano m.in.:

- aktualizację komputerowej bazy danych ewidencji gruntów i budynków na podstawie wpływających dowodów zmian, decyzji administracyjnych, orzeczeń sądowych, aktów notarialnych oraz kompletowanie i przechowywanie dokumentów i dowodów zmian;
- wykonywanie dla ludności rysów, odpisów, wypisów z rejestru gruntów i budynków i innych dokumentów oraz prowadzenie książki zamówień tych robót;
- wydawanie zaświadczeń i informacji dla ludności na podstawie dokumentów ewidencji gruntów i budynków;
- sporządzanie zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków;
- wkreślanie na mapy ewidencyjne podziałów działek oraz zmian przebiegu granic i użytków wynikających ze zmian w ewidencji gruntów.

(akta kontroli str. 307-348)

Jednemu z pracowników Referatu Ewidencji (data podpisania karty: 4 maja 2021 r.) z wyższym wykształceniem geodezyjnym, w zakresie obowiązków i odpowiedzialności wpisano m.in.:

- obsługa informatyczna zasobu geodezyjnego;
- udostępnianie mapy numerycznej w formie wydruku komputerowego i na nośnikach elektronicznych;
- aktualizacja baz danych poprzez wprowadzanie do systemu nowych opracowań geodezyjnych i kartograficznych;
- kontrolne wprowadzenie operatów do zasobu w programie EWPAPA;
- weryfikacja przyjmowanych do zasobu opracowań geodezyjnych i kartograficznych pod względem jakości, kompletności operatów oraz zgodności z obowiązującymi przepisami;
- reprodukcja oraz wydruki map z zasobu.

(akta kontroli str. 334-334a)

Do szczegółowego zakresu obowiązków i odpowiedzialności Kierownika Ośrodka oraz Naczelnika Wydziału wpisano m.in.:

- udzielanie informacji o posiadanym zasobie, sposobie jego wykorzystania i udostępniania;
- kontrola przyjmowanych do zasobu opracowań geodezyjnych i kartograficznych pod względem jakości, kompletności operatów oraz zgodności z obowiązującymi przepisami;

- włączanie do zasobu operatów z opracowań geodezyjnych i kartograficznych
- ocena dokumentacji po uzgodnieniach (...);
- dokonywanie oceny stanu zasobu i wnioskowanie o wyłączenie materiałów zasobu.

(akta kontroli str. 307-311)

Do zakresu obowiązków Kierownika Referatu Ewidencji należało m.in.:

- opracowywanie projektów modernizacji ewidencji gruntów i budynków;
- typowanie obiektów do modernizacji ewidencji gruntów i budynków;
- przygotowanie przetargów dot. wykonawstwa geodezyjnego – opracowanie warunków technicznych;
- bieżąca i końcowa kontrola techniczna oraz odbieranie robót zleconych.

(akta kontroli str. 316-317)

Żaden z pracowników (poza Kierownikiem Referatu Ewidencji) nie był odpowiedzialny za cyfryzację, modernizację i weryfikację EGiB.

Kierownik Referatu Ewidencji wyjaśnił: *W okresie objętym kontrolą (...) nie wykonałem żadnego projektu modernizacji ewidencji gruntów i budynków (...).*

(akta kontroli str. 305-375, 429)

Naczelnik wyjaśnił: *Prace dotyczące modernizacji i cyfryzacji EGiB są zlecane wykonawcom zewnętrznym i nadzorowane przez pracowników Wydziału, celem zapewnienia wysokiej jakości, spójności i zgodności opracowań geodezyjnych przygotowanych przez wykonawców. W ramach struktur powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej prowadzona jest bieżąca aktualizacja bazy danych EGiB na podstawie włączanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego operatów technicznych dotyczących zmian w bazie EGiB. Weryfikację przygotowanych opracowań geodezyjnych wykonują zatrudnione w tut. urzędzie osoby, które posiadają uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii.*

(akta kontroli str. 425)

Na 1 stycznia 2017 r. nie dokonano pełnej modernizacji EGiB zgodnie z obowiązującym w rozporządzeniu EGiB modelem danych.

Naczelnik wyjaśnił: *Utrzymywano w aktualności system teleinformatyczny, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Utrzymywano operat ewidencyjny w stanie zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. W latach 2019 – 2020 przeprowadzono modernizację ewidencji gruntów na obszarze jednego obrębu ewidencyjnego (obręb Samborzec gm. Samborzec).*

(akta kontroli str. 457-458)

Starosta wprowadził wymóg uwzględniania w opracowaniach geodezyjnych i kartograficznych obowiązującego modelu danych EGiB. W roku 2017 zlecone było wykonanie jednej dokumentacji aktualizującej bazę EGiB, która uwzględniała model danych EGiB i normy określone w obowiązujących przepisach, ale wyniki prac nie były przekazane w formacie GML. W roku 2018 brak było zleceń na wykonanie dokumentacji aktualizującej bazę EGiB. W roku 2019 zlecona była modernizacja ewidencji gruntów i budynków na terenie obrębu Samborzec gm. Samborzec, która uwzględniała model danych EGiB i normy określone w obowiązujących przepisach i wyniki prac były przekazane w formacie GML. W roku 2020 zlecono wykonanie pięciu dokumentacji aktualizującej bazę EGiB, która uwzględniała model danych EGiB i normy określone w obowiązujących przepisach, ale wyniki prac nie były przekazane w formacie GML.

W pierwszym półroczu 2021 roku zlecono wykonanie jednej dokumentacji aktualizującej bazę EGiB w obrębie Czyżów Szlachecki.

(akta kontroli str. 432-456, 465)

Jak wyjaśnił Naczelnik, *istnieją możliwości przekazywania opracowań geodezyjnych w wersji elektronicznej w formacie GML, jednakże nie wprowadzono takiego wymogu. Starosta sandomierski prowadzi mapę ewidencji gruntów w postaci mapy hybrydowej tzn. zeskanowaną i wpasowaną w obowiązujący układ współrzędnych płaskich mapę rastrową, uzupełnia się na bieżąco treścią wektorową. Mapa o pełnej treści wektorowej funkcjonuje na obszarze ok. 11 % powierzchni powiatu sandomierskiego (7227 ha na 67589 ha). Wymiana danych ewidencji gruntów i budynków w formacie GML jest możliwa tylko w przypadku pełnych danych wektorowych. Część opisowa bazy EGiB może być obsługiwana w formacie GML na obszarze całego powiatu.*

(akta kontroli str. 426, 458)

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. Starostwo nie posiadało dokumentacji dotyczącej procesu planowania i przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji bazy danych EGiB w systemie informatycznym. Starosta nie przygotował planów, strategii lub koncepcji i nie analizował działań niezbędnych do pełnej cyfryzacji EGiB.

Jak wyjaśnił Naczelnik: *Nie prowadzi się dokumentacji dotyczącej procesu planowania i przeprowadzania modernizacji EGiB. Modernizację przeprowadza się w ramach dostępnych środków finansowych.(...)*

Po 1 stycznia 2017 r. nie powstała analiza posiadanych zasobów informacyjnych. Opisowe dane ewidencyjne były w pełni przetworzone do postaci cyfrowej. Dane graficzne również były przetworzone do postaci cyfrowej jako mapy hybrydowe.

(akta kontroli str. 458-459)

W 2016 r. Starosta podpisał porozumienie z Głównym Geodetą Kraju w wyniku którego GGK w ramach projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”, współfinansowanego ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020¹⁰ zobowiązał się do wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków na terenie 16 obrębów z terenu powiatu sandomierskiego. Na potrzeby realizacji ww. zadania w Starostwie opracowano trzy projekty modernizacji EGiB. Prace te jednak nie zostały zakończone. Główny Geodeta Kraju odstąpił od umowy z przyczyn m.in. nieprzekazania przez wykonawcę w wyznaczonym terminie wyników prac. W związku z powyższym starosta nie otrzymał żadnych danych z modernizacji EGiB. Umowy na wykonanie prac, nadzór, weryfikację prowadził Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Starosta nie posiadał dokumentacji dotyczącej w/w prac.

(akta kontroli str.290-304, 462, 524, 525)

W latach objętych kontrolą przeprowadzono modernizację jednego obrębu. Czynności te przeprowadzono w okresie od 18 listopada 2019 r. do 30 kwietnia 2020 r. i dotyczyły obrębu Samborzec gm. Samborzec o powierzchni 536 ha, liczba działek 741. Powodem wyboru tego obrębu – jak wyjaśnił Kierownik Referatu Ewidencji – *były wnioski mieszkańców wsi Samborzec, którzy zwrócili uwagę na to, że przebieg granic w terenie różni się od przebiegu przedstawionego na mapie ewidencyjnej.* Celem modernizacji ewidencji gruntów i budynków było polepszenie jakości danych i aktualizacja danych w zakresie gruntów i budynków. Na potrzeby

¹⁰ Oś Priorytetowa 2 E-administracja i otwarty urząd

realizacji tego zadania opracowano projekt modernizacji GK.661.1.2019 ww. obrębów zawierający podstawowe informacje i charakterystykę obiektu, dane dot. stosowanych systemów teleinformatycznych, zakres przewidywanych prac do wykonania, źródła danych ewidencyjnych oraz przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia prac. Ww. projekt uzgodniono ze Świętokrzyskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w dniu 7 sierpnia 2019 r. Zgodnie z treścią tego projektu, działania modernizacyjne miały obejmować czynności mające na celu m.in.: utworzenie cyfrowych zbiorów punktów granicznych, obrębów ewidencyjnych oraz działek ewidencyjnych¹¹ wraz z atrybutem *Geometria*; utworzenie cyfrowych zbiorów danych dotyczących konturów użytków gruntowych i konturów klasyfikacyjnych; utworzenie cyfrowych zbiorów danych dotyczących budynków – geometrycznych i opisowych; uzupełnienie bazy danych EGiB dotyczących działek odpowiednimi wartościami brakujących atrybutów; weryfikację danych ewidencyjnych dotyczących praw do nieruchomości gruntowych i budynkowych z danymi elektronicznymi ksiąg wieczystych i wyeliminowanie stwierdzonych niezgodności, uzupełnienie istniejących zbiorów danych dotyczących budynków brakującymi danymi geometrycznymi i atrybutami. W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego zawarto 18 listopada 2019 r. umowę z OPGK Rzeszów na modernizację ewidencji gruntów i budynków w miejscowości Samborzec z terminem wykonania do 30 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 52-67, 429, 459)

W marcu 2021 r. wszczęto postępowanie przetargowe na wykonanie modernizacji ewidencji gruntów dla obrębu Czyżów Szlachecki gm. Zawichost o powierzchni 887 ha i liczbie działek 877. Powodem wyboru tego obrębu – jak wyjaśnił Kierownik Referatu Ewidencji – był wspólny wniosek mieszkańców wsi Czyżów Szlachecki o doprowadzenie do spójności stanu ewidencyjnego ze stanem na gruncie. W dniu 19 marca 2021 r. uzgodniono projekt modernizacji EGiB dla tego obrębu z Świętokrzyskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Zgodnie z tym projektem zakres prac obejmował: pozyskanie danych dotyczących przebiegu granic działek ewidencyjnych, uzupełnienie ewidencji o dane dotyczące budynków, aktualizację użytków gruntowych na terenach zabudowanych i zurbanizowanych oraz ponowna gleboznawcza klasyfikacja użytków gruntowych.

(akta kontroli str. 68-75, 429)

Główny Geodeta Kraju, pismem nr KN-IRP.071.172.2021 z dnia 26 kwietnia 2021 r. zwrócił się do Starosty z prośbą o wykonanie analizy treści prowadzonych baz danych i oszacowanie kosztów wykonania modernizacji EGiB, w szczególności w zakresie ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych i oszacowanie kosztów, oddzielnie dla obszarów miejskich i wiejskich, w tym także oszacowanie kosztów modernizacji ewidencji gruntów i budynków w pełnym zakresie na obszarach, które tego wymagają z uwzględnieniem potrzeb w zakresie założenia rejestru budynków i lokali. Zgodnie z wypełnioną w tym celu przez Starostwo ankietą, wg stanu na 30 czerwca 2021 r., w celu uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych w Powiecie Sandomierskim, należy wykonać modernizację ewidencji gruntów na terenie 179 obrębów ewidencyjnych (5 obrębów miejskich i 174 wiejskich). Na terenie 5 obrębów (miejskich) należy dostosować jedynie dane do wymagań obowiązujących przepisów prawa. Łączny, szacowany koszt przeprowadzenia modernizacji na obszarach, które tego wymagają określono na ok. 23 500 000 zł.

(akta kontroli str. 76-78, 459)

¹¹ W rozumieniu § 9 rozporządzenia EGiB.

W okresie objętym kontrolą nie powoływano grup projektowych mających na celu dostarczaniu konkretnych produktów w postaci cyfrowych zasobów EGiB. Jak wyjaśnił Naczelnik z upoważnienia Starosty: *Do roku 2017 baza EGiB na terenie całego powiatu była przekształcona do postaci cyfrowej. W urzędzie są zatrudnione osoby, które gwarantują prawidłową realizację zadań starosty służących modernizacji EGiB.*

(akta kontroli str. 425-426)

Starosta nie zawierał porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego obejmujących ewidencję gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 426)

Na podstawie szczegółowego badania losowo wybranych 10 działek w zakresie aktualizacji danych EGiB stwierdzono, że niezwłocznie aktualizowano operat ewidencyjny, nie przekraczając 30 dniowego terminu od otrzymania odpowiednich dokumentów. Dane EGiB aktualizowano na wniosek stron lub jako czynność materialno-techniczna, po włączeniu do zasobu operatów technicznych, zawierających dane do aktualizacji bazy EGiB.

Naczelnik wyjaśnił: *Starosta na bieżąco aktualizował dane w bazie EGiB, zgodnie z § 47 ust. 1 rozporządzenia EGiB. W procesie aktualizacji danych pracownicy wymagano, żeby opracowania geodezyjne były sporządzone z uwzględnieniem modelu danych i norm określonych w obowiązujących przepisach. Osoby weryfikujące bazy danych włączanych do zasobu geodezyjnego i kartograficznego posiadają odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia zawodowe. Baza danych ZSIN zasilana jest bezpośrednio z bazy znajdującej się u starosty poprzez geoportal powiatu sandomierskiego znajdujący się pod adresem: <https://sandomierz.geoportal2.pl/>.*

(akta kontroli str. 79-203, 426)

Pismem z 20 kwietnia 2021 r. Główny Geodeta Kraju, w związku z rozbieżnościami w powierzchniach ewidencyjnej i geodezyjnej w jednostkach ewidencyjnych: Łoniów, Dwikozy i Zawichost, zwrócił się do Starosty o podjęcie pilnych i skutecznych działań w celu wyeliminowania tych rozbieżności. Udzielając odpowiedzi Starosta poinformował, że w Łoniowie, błąd w powierzchniach polegał na tym, że na mapie poprowadzono niewłaściwe granice pomiędzy obrębami Suliszów i Trzebiesławice. Tereny należące do Lasów Państwowych i leżących w obrębie Trzebiesławice przedstawiono na mapie jako tereny obrębu Suliszów. (...) dokonano eliminacji ww. błędu poprzez wykonanie korekty przebiegu granic obrębów pomiędzy tymi miejscowościami. W jednostkach ewidencyjnych Dwikozy i Zawichost – jak poinformował Starosta – błąd w powierzchniach polegał na nieprawidłowym przebiegu granicy pomiędzy obrębem Buczek gm. Dwikozy i Dziurów gm. Zawichost. Przedmiotowa granica jest przesunięta o ok 50 m w stronę obrębu Buczek. W związku z powyższym zostanie zlecona jednostce wykonawstwa geodezyjnego praca polegająca na korekcie przebiegu na warstwie mapy cyfrowej granicy (...), w wyniku której powierzchnia geodezyjna w obrębie Buczek gm. Dwikozy zwiększy się a w obrębie Dziurów gm. Zawichost zostanie zmniejszona. Starosta dodał również, że pozostałe różnice w powierzchniach można wyeliminować poprzez wykonanie modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 556-558)

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. 460)

Starosta, na podstawie corocznych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na dany rok, przekazywał Świętokrzyskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Geodezji i Kartografii nierzetelne sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji za lata 2017-2020, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 376-384, 473)

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, 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.

Naczelnik wyjaśnił: *w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano okresowych weryfikacji danych EGiB na całych obrębach z powodu braku środków finansowych.*

(akta kontroli str. 460)

2. Starosta sporządził nierzetelne sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji za lata 2017-2020, ponieważ podał w nich, że:

- system teleinformatyczny dot. EGiB w Starostwie oparty był na jednej zintegrowanej bazie danych, podczas gdy funkcjonowały odrębne dwa systemy: jeden dla części opisowej, drugi dla części geometrycznej zintegrowane ze sobą za pomocą interfejsu;
- modernizacja ewidencji gruntów i budynków przeprowadzona po 1996 r. dotyczyła 10 obrębów miejskich (7159 ha) i 174 wiejskich (59 846 ha), podczas gdy, z ustaleń kontroli wynika, że przeprowadzono niepełną modernizację jednego obrębu miejskiego.

Naczelnik wyjaśnił: *W sprawozdaniu o katastrze nieruchomości tabela GUGiK 3.00 omyłkowo wpisano dane w wierszu 37 i 38. Dane te powinny być wpisane odpowiednio w wierszu 39 i 40. W wierszu 64 dotyczącym terenów miast błędnie wpisano wartość 10, powinno być 1. Tylko w jednym miejskim obrębie (Sandomierz – prawobrzeżny) przeprowadzono niepełną modernizację ewidencji gruntów w zakresie gruntów. Na terenach wiejskich powinna być wartość 0. Odpowiednio w wierszu 65 w części dotyczącej miast powinno być 1154 ha a w części dotyczącej terenów wiejskich powinno być 0. Wpisanie nieprawidłowych wartości wynikało z niezrozumienia określenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków o niepełnej treści. Wpisy widniejące w sprawozdaniu GUGiK 3.00 przedstawiają ilość obrębów i ich powierzchnie na terenie których mapy ewidencji gruntów, zostały przetworzone do postaci cyfrowej (mapy hybrydowe). Czynność przetworzenia map analogowych do postaci cyfrowej błędnie traktowano jako modernizacja ewidencji gruntów o niepełnej treści.*

(akta kontroli str. 376-384, 473)

1.3. Zewnętrzny i wewnętrzny nadzór nad prowadzeniem EGiB w Starostwie

Opis stanu faktycznego

W październiku 2020 roku została przeprowadzona przez Wojewodę Świętokrzyskiego kontrola m.in. w zakresie modernizacji i cyfryzacji ewidencji gruntów i budynków. W wyniku tej kontroli, odnośnie modernizacji i cyfryzacji EGiB, zostało przedstawione jedno zalecenie pokontrolne. Dotyczyło ono niezawierania wszystkich danych określonych w rozporządzeniu EGiB w prowadzonej bazie danych. W wyjaśnieniu do wystąpienia pokontrolnego zalecono pracownikom Wydziału zawieranie w prowadzonej bazie danych EGiB wszystkich dostępnych danych określonych w rozporządzeniu EGiB.

Odpowiadając na wystąpienie pokontrolne, Starosta poinformował o zaleceniu pracownikom Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru zawierania wszystkich danych w prowadzonej bazie EGiB, o której mowa w art.4 ust. 1a pkt 2 ustawy Prawo Geodezyjne i Kartograficzne.

(akta kontroli str. 204-223)

W Starostwie nie przeprowadzano kontroli wewnętrznej lub audytów dotyczących procesu modernizacji i cyfryzacji EGiB, ponieważ – jak wyjaśnił Naczelnik – *do roku 2017 baza EGiB na terenie całego powiatu była przekształcona do postaci cyfrowej.*

(akta kontroli str.426-427)

Do Starosty wpłynęły dwie skargi ze strony interesariuszy lub właścicieli działek ewidencyjnych na działania w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB przeprowadzone przez wykonawców opracowań geodezyjnych lub pracowników starostwa.

Skarga ZS wpłynęła do Starostwa 13 sierpnia 2020 r. i dotyczyła nieprawidłowego – zdaniem skarżącego – załatwienia sprawy w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości położonej w obrębie Mokoszyn gm. Sandomierz *po bezprawnym zabraniu fragmentu działki pod drogę wojewódzką przed 5 laty.* Sprawa została rozpatrzona w terminie. Udzielając obszernej odpowiedzi pismem z dnia 21 sierpnia 2020 r. Starosta poinformował m.in., że *Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich zobowiązał się do przygotowania dokumentacji geodezyjno-prawnej, na podstawie której możliwa będzie regulacja stanu prawnego działki stanowiącej pas drogowy.* Zaznaczył ponadto, że *ewidencja gruntów i budynków jest jedynie zbiorem informacji o gruntach i budynkach. Zapisy w ewidencji gruntów mają wyłącznie charakter techniczno-deklaratoryjny. W postępowaniu ewidencyjnym nie można rozstrzygać o uprawnieniach do gruntu oraz prawidłowości tytułów własności, które były podstawą dokonania wpisów w ewidencji.*

Skarga JK przekazana 28 grudnia 2019 r. przez Prokuraturę Rejonową w Sandomierzu dot. określenia powierzchni działki oraz nadania jej numeru została rozpatrzona w terminie. W przekazanym prokuraturze i skarżącemu piśmie poinformowano, że *toczy się w tej sprawie postępowanie administracyjne, w związku z czym do bazy ewidencji gruntów i budynków nie wprowadzono żadnych zmian.*

(akta kontroli str. 386-408)

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 nie podejmował wystarczających działań w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB, co było spowodowane ograniczonymi środkami finansowymi, jakie powiat otrzymywał i przeznaczał na funkcjonowanie administracji geodezyjnej

i kartograficznej. Starosta nie zapewnił również 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

Opis stanu
faktycznego

2. Stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB.

2.1. Poziom modernizacji i cyfryzacji zasobu EGiB

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 sandomierskiego.

Na dzień 1 stycznia 2017 utworzono komputerowe bazy danych ewidencyjnych, przy czym nie zawierały one wszystkich wymaganych danych, o których mowa w rozporządzeniu EGiB, niezbędnych do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 (m.in. wszystkich wymaganych informacji o budynkach, o których mowa w § 63 rozporządzenia EGiB). Na dzień 1 stycznia 2017 r. kartograficzne dane ewidencyjne na terenie całego powiatu, nie uwzględniały obowiązującego modelu danych. Zasób geodezyjny zawierający dane EGiB był skatalogowany, ale nie był przekształcony do postaci cyfrowej.

Na 30 czerwca 2021 r. na terenie powiatu sandomierskiego położonych jest 185 obrębów ewidencyjnych – 10 obrębów miejskich i 175 wiejskich. Mapa ewidencji gruntów w postaci wektorowej prowadzona była na terenie 13 obrębów ewidencyjnych, co stanowiło 11% całej powierzchni Powiatu. Na terenie 172 obrębów geodezyjnych prowadzona była mapa hybrydowa, co stanowiło 89% powierzchni. Treść mapy ewidencyjnej dla 183 obrębów ewidencyjnych nie zawierała wszystkich danych, o których mowa w § 28 ww. rozporządzenia (tj. oznaczenia punktów granicznych oraz numerów dróg publicznych nadanych na podstawie przepisów o drogach publicznych).

Naczelnik wyjaśnił: *Mapy ewidencji gruntów prowadzone dla terenu 183 obrębów (na 185 wszystkich) (...) wypełniają treść § 28 rozporządzenia EGiB za wyjątkiem pkt 1 ppkt 2 dotyczącego oznaczenia punktów granicznych, których położenie zostało określone w odpowiednim trybie i z wymaganą dokładnością, a wśród nich punktów trwale stabilizowanych w terenie, a także pkt 1 ppkt 8 d dotyczącego numerów dróg publicznych nadanych na podstawie przepisów o drogach publicznych. Mapa ewidencji gruntów prowadzona dla terenu dwóch obrębów spełnia wszystkie wymagania zawarte w § 28 rozporządzenia.*

Według stanu na II kwartał 2021 r. w celu uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu EGiB, należałoby wykonać modernizację ewidencji gruntów na terenie 179 obrębów ewidencyjnych (5 obrębów miejskich i 174 wiejskich) czyli 89 % powierzchni całego powiatu. Na terenie 5 obrębów (miejskich) należałoby dostosować jedynie dane do wymagań obowiązujących przepisów prawa.

Według stanu na II kwartał 2021 r. nie przeprowadzono na żadnym obrębie miejskim (na 10 istniejących) modernizacji gruntów i budynków z uwzględnieniem norm i standardów określonych w obowiązujących przepisach. Ww. modernizację przeprowadzono na jednym obrębie wiejskim (na 175 istniejących).

(akta kontroli str. 459- 461, 554)

Na dobranej losowo próbie dziesięciu działek ewidencyjnych sprawdzono kompletność bazy danych ewidencji gruntów i budynków oraz treści mapy ewidencyjnej. W wyniku tego badania stwierdzono, że:

- we wszystkich przypadkach w ewidencji wykazano dane, o których mowa w § 10, 11 i 12 rozporządzenia EGiB;
- w przypadku pięciu działek atrybuty punktów granicznych (ZRD, BPP i STB)¹² zostały uzupełnione. Dla pięciu działek na mapie nie oznaczono punktów granicznych;
- w przypadku czterech działek atrybuty opisowe dotyczące budynku zostały uzupełnione¹³, w pozostałych – nieuzupełnione;
- we wszystkich przypadkach nie stwierdzono rozbieżności w zakresie oznaczenia klasoużytku.

Z uwagi na sporządzenie wyłącznie mapy rastrowej dla czterech działek, nie można było ustalić ich powierzchni w części graficznej, ponieważ zmiany w ewidencji gruntów ww. działek dotyczyły jedynie przeniesienia własności, w związku z czym nie była wymagana zmiana map. Na wszystkich działkach, na których posadowione były budynki, ich liczba w części opisowej zgadzała się z liczbą w części graficznej.

(akta kontroli str. 79-203, 470-472)

Kopie operatów zawierały protokoły weryfikacji świadczące o tym, że przekazywane do zasobu zbiory danych były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli str. 224-267, 461)

W wyniku przeprowadzonego badania prawidłowości funkcjonowania automatycznej kontroli bazy danych EGiB stwierdzono, że istniała możliwość przeprowadzania takiej kontroli w zakresach:

- występowania działek lub budynków ujawnionych wyłącznie w części opisowej (bez geometrii);
- występowania geometrii działek lub budynków, dla których brak jest danych opisowych;
- występowania niestandardowych użytków (OFU, OZU, OZK);
- występowania geometrii działek o znacznych różnicach powierzchni w stosunku do powierzchni ewidencyjnej (z danych opisowych).

Była również możliwość wygenerowania raportów z tych kontroli.

Na podstawie raportów otrzymanych z systemu do prowadzenia EGiB dla obrębów Sandomierz – lewobrzeżny i Samborzec, będących przedmiotem oględzin stwierdzono:

- braki i rozbieżności występowania działek lub budynków ujawnionych wyłącznie w części opisowej bez geometrii oraz występowania geometrii działek lub budynków, dla których brak jest danych opisowych. Braki te wystąpiły wyłącznie w obrębie Sandomierz – lewobrzeżny. Na łączną liczbę 2092 budynków w części opisowej i 2094 zaznaczonych na mapie, brakowało 45 budynków w części opisowej i 43 budynków na mapie.
- występowania niestandardowych użytków (OFU, OZU, OZK) w Sandomierz-lewobrzeżny. Analiza raportu wykazała, że występują oznaczenia użytków niezgodne z rozporządzeniem EGiB dla 78 działek ewidencyjnych:

¹² Atrybuty: ZRD – źródło danych o położeniu; BPP – błąd położenia punktu granicznego; STB – kod stabilizacyjny.

¹³ 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.

77 przypadków dotyczy użytku Lz (powinno być Lzr), jeden przypadek to użytek W (powinno być W na użytku gruntowym). W Samborcu nie stwierdzono takich przypadków;

Na podstawie wygenerowanych raportów z systemu zawierającego informacje o: numerze działki, powierzchni ewidencyjnej, powierzchni obliczonej oraz różnicy pomiędzy powierzchnią ewidencyjną a obliczoną nie stwierdzono występowania w części geometrycznej działek o znacznych różnicach powierzchni w stosunku do powierzchni ujawnionej w części opisowej w obrębach¹⁴.

Średni błąd położenia punktów granicznych w obrębie Sandomierz-lewobrzeżny wynosił 0,10 m a różnica pomiędzy powierzchnią ewidencyjną a obliczoną wynosiła od 1 do 45 m² (różnica procentowa: od 0% do 26%).

W obrębie Samborzec, średni błąd położenia punktów granicznych wynosił 0.10 m, a różnica pomiędzy powierzchnią ewidencyjną a obliczoną wynosiła od 1 do 35 m² (różnica procentowa od 1% do 17%).

System nie posiadał możliwości automatycznej kontroli w zakresie braku atrybutów punktów granicznych (ZRD, BPP). EWMAPA umożliwiała odfiltrowanie punktów, w których wskazane atrybuty nie są uzupełniane.

System nie posiadał możliwości przeprowadzenia kontroli w zakresie występowania działek o obszarach niespójności (składających się z więcej niż jednego poligonu). EWMAPA nie umożliwiała tworzenia działek posiadających więcej niż jeden poligon.

System nie posiadał możliwości automatycznej kontroli w zakresie zgodności wartości atrybutów z dopuszczalnymi wartościami słownikowymi.

(akta kontroli str. 466-468, 533-540)

Naczelnik wyjaśnił: *Nieprawidłowe użytki występują, ponieważ nie zostały poprawione w czasie zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków w dniu 29 listopada 2013 r. Oznaczenie użytku Lzr jest tożsame ze „starym” użytkowaniem Lz. System, w którym prowadzona jest część opisowa ewidencji gruntów i budynków, nie pozwala na automatyczną zmianę w/w użytków.*

System, w którym prowadzona jest część graficzna ewidencji gruntów i budynków, nie posiada możliwości automatycznej kontroli w zakresie braku atrybutów punktów granicznych (ZRD, BPP). EWMAPA umożliwia odfiltrowanie punktów, w których wskazane atrybuty nie są uzupełnione. Można to wykonać z menu tekstowego Mapa/Markery/Marker1/Szukaj punktu z odpowiednimi parametrami. Efekt jest widoczny na mapie.

(akta kontroli str. 469, 541-544)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą nieprzeprowadzenia pełnej modernizacji EGİB wszystkich obrębów ewidencyjnych powiatu sandomierskiego z uwzględnieniem norm i standardów określonych w obowiązujących przepisach. Starosta nie przeprowadził modernizacji wszystkich obrębów powiatu sandomierskiego pomimo upływu terminu określonego w § 80 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia EGİB. Na 30 czerwca 2021 r. 184 obręby nie zostało w pełni zmodernizowanych. Nie uzupełniono bazy danych ewidencyjnych i nie utworzono pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia lub nie zmodyfikowano istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w tym rozporządzeniu. Braki, błędy, niespójność danych w EGİB potwierdziły badania przeprowadzone przez NIK w ramach czynności kontrolnych. Brak przeprowadzonych modernizacji skutkowało również

¹⁴ W raportach dot. przedmiotowych obrębów nie występowały działki o powierzchni ewidencyjnej większej niż 0,1000 ha, dla których powierzchnia działki obliczona na podstawie geometrycznej części w stosunku do powierzchni ewidencyjnej przekraczałaby 50% jej wielkości i jednocześnie, różnica tych powierzchni byłaby większa niż 300 m².

prowadzeniem mapy ewidencyjnej niespełniającej wszystkich wymagań określonych w obowiązujących przepisach praktycznie dla wszystkich obrębów powiatu.

Naczelnik wyjaśnił: *Starosta rozumie potrzebę przeprowadzania modernizacji ewidencji gruntów i budynków na terenie powiatu sandomierskiego, ale wykonywanie prac uzależnione jest od możliwości finansowych. Na posiedzeniach Komisji Rolnictwa, Ochrony Środowiska, Gospodarowania Mieniem Powiatowym, Geodezji i Kartografii były podejmowane próby przekonywania radnych powiatowych o konieczności wykonania prac modernizacyjnych ewidencji gruntów i budynków, ale nie spotkało się to ze zrozumieniem radnych. Twierdzili, że na terenie powiatu (...) są inne, pilniejsze i bardziej potrzebne wydatki z budżetu powiatu np. wydatki na szpital powiatowy, edukację czy remonty dróg powiatowych. (...) W ramach struktur zarządczych powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej modernizacja ewidencji gruntów i budynków była możliwa. Pozwalały na to odpowiednio wykształcona kadra oraz posiadanie wystarczającego do tych celów sprzętu IT oraz oprogramowania.*

(akta kontroli str. 385, 425-426)

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

Opis stanu faktycznego

Czynności obsługi zgłaszanych prac geodezyjnych i kartograficznych, udostępnianie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz częściowe pozyskiwanie danych z zasobu on-line, potrzebnych do wykonania zgłoszonych prac jest realizowane są za pomocą środków komunikacji elektronicznej przy pomocy Geoportalu firmy GEOBID.

Wniosek o wypis i wyrys interesant składał w formie tradycyjnej w Biurze Podawczym Starostwa lub bezpośrednio w wydzielonym pokoju Referatu Ewidencji Gruntów i Budynków. Były one załatwiane „od ręki” tzn. wnioskodawca otrzymywał druk do wpłaty i po opłaceniu w kasie Starostwa gotówką lub kartą płatniczą otrzymywał wnioskowane materiały.

Możliwe było również elektroniczne składanie wniosków o wypis i wyrys, wydanie zaświadczenia a także o udostępnienie danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Odbывало się to przez platformę E-PUAP lub na poprzez pocztę elektroniczną z zastosowaniem podpisu elektronicznego. Po wpłynięciu wniosku wystawiany był dokument obliczenia zapłaty i wysyłany na adres e-mail podany we wniosku. Po otrzymaniu na skrzynkę poczty elektronicznej urzędu potwierdzenia zapłaty, materiały wysyłane były pocztą tradycyjną, lub podpisane elektronicznie wysyłane na adres e-mail.

Przyjmowanie zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych, prowadzenie rejestru zgłoszeń prac, udostępnienie materiałów i informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego, naliczanie opłat i sporządzanie Dokumentów Obliczenia Opłaty, ewidencjonowanie zasobu odbywało się z wykorzystaniem systemu OŚRODEK firmy GEOBID Sp. z o.o.

(akta kontroli str. 224-267)

Nie przeprowadzono konwersji danych cyfrowych zagregowanych przed nowelizacją rozporządzenia EGiB z postaci SWDE do postaci GML. Naczelnik Wydziału wyjaśnił: *Programy do prowadzenia części opisowej i kartograficznej ewidencji gruntów miały możliwość obsługi danych zarówno w formacie SWDE jak i GML, w związku z powyższym przeprowadzenie konwersji nie jest konieczne.*

(akta kontroli str. 462)

Operat ewidencyjny podlegał bieżącej aktualizacji na zasadach określonych w rozporządzeniu o EGiB. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że *bieżąca aktualizacja nie*

umożliwiła przeprowadzenie pełnej modernizacji ewidencji. Dokonuje się systematycznej modyfikacji danych mapy numerycznej i danych ewidencyjnych z uwzględnieniem wymaganego formatu danych technicznych na podstawie kolejno przyjmowanych do zasobu geodezyjnego i kartograficznego dokumentów i operatów technicznych zawierających dane ewidencyjne.

Starosta wydawał kopie map ewidencyjnych niespełniające obowiązujących wymagań i standardów technicznych z adnotacją: „Mapa do celów poglądowych”.
(akta kontroli str.268, 462)

Zmiany w bazie danych ewidencyjnych wprowadzane były najczęściej poprzez ręczne kartowanie danych geometrycznych i ręczne wpisywanie danych do części opisowej przez pracownika starostwa. Zweryfikowane dane wprowadzano w całości do dwóch systemów zintegrowanych ze sobą przez jednego operatora tak w wersji opisowej jak i wektorowej.

(akta kontroli str.269-289)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3. Bariery cyfryzacji i modernizacji EGiB.

Opis stanu
faktycznego

W roku 2017 r. otrzymano na wykonanie zadań z dziedziny geodezji i kartografii dotację w wysokości 212 000 zł, z czego na aktualizację EGiB wydano 14 500 zł.

Na wynagrodzenie pracowników zajmujących się aktualizacją ewidencji gruntów wydano 254 261,50 zł.

W roku 2018 r. otrzymano dotację w wysokości 251 000 zł. Nie wydatkowano środków na modernizację lub aktualizację EGiB. Na wynagrodzenie pracowników wydano 264 029,15 zł.

W roku 2019 r. otrzymano dotację w wysokości 366 156 zł, z czego na modernizację EGiB, aktualizację EGiB i utrzymanie systemu informatycznego wydano 103 480 zł. Na wynagrodzenie pracowników wydano 263 179,37 zł.

W roku 2020 r. otrzymano dotację w wysokości 262 000 zł, z czego na modernizację EGiB i aktualizację bazy EGiB wydano 51 828,80 zł. Na wynagrodzenie pracowników zajmujących się aktualizacją ewidencji gruntów wydano 287 388,07 zł.

W roku 2021 r. otrzymano dotację w wysokości 274 888 zł, z czego na aktualizację bazy EGiB wydano 6888 zł, a na wynagrodzenie pracowników – 160 384,10 zł.

(akta kontroli str. 474-523, 462-463)

W roku 2019 r. starosta wystąpił do Wojewody Świętokrzyskiego o dodatkowe środki w wysokości 100 000 zł na wykonanie modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Samborzec polegającej na wyeliminowaniu niezgodności powstałych w wyniku regulacji pasa drogowego drogi krajowej nr 79. Dodatkowa kwota została przyznana i rozliczona.

(akta kontroli str. 411-418)

Naczelnik wyjaśnił: *Nowelizacje przepisów prawa w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGiB nie miały wpływu na aktualność bazy, ponieważ w okresie objętym kontrolą przeprowadzono tylko jedną modernizację gruntów i budynków. Praca ta została wykonana na podstawie obecnie obowiązujących przepisów w tym zakresie. Do chwili wejścia w życie rozporządzenia z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków przeprowadzono modernizację 2 obrębów ewidencyjnych. Dane powstałe z tych prac nie spełniają w pełni norm i standardów obowiązujących od wejścia w/w rozporządzenia.*

(akta kontroli str.463)

Wykonawcy prac geodezyjnych i kartograficznych przekazywali dane do aktualizacji baz danych w formacie uzgodnionym między wykonawcą a starostą, co było zgodne z § 42 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹⁵. Był to najczęściej format EVR (systemu EWMAPA) lub pliki w postaci tekstowej. Dane zapisane w powyższych formatach były zaimportowane do bazy danych systemu EWMAPA. Dane z systemu EWMAPA można było później eksportować w formacie GML. Baza danych ZSIN¹⁶ zasilana była bezpośrednio z bazy znajdującej się u starosty poprzez geoportal powiatu sandomierskiego znajdujący się pod adresem: <https://sandomierz.geoportal2.pl/>.

Przeprowadzane przez pracowników konwersje nie skutkowały powstawaniem błędów krytycznych uniemożliwiających zasilanie innych baz danych.

Wszystkie bazy wymagające zasilania danymi EGiB znajdującymi się u starosty były zasilane.

System wykorzystywany w starostwie do tworzenia i aktualizacji bazy danych EGiB umożliwiał realizację funkcjonalności określonej w rozporządzeniu w sprawie ZSIN.

Zasilanie bazy ZSIN odbywało na bieżąco poprzez ww. geoportal powiatu sandomierskiego.

Walidator nie wykazał błędów krytycznych uniemożliwiających zasilanie bazy ZSIN.

(akta kontroli str. 463-464)

Naczelnik wyjaśnił: *W okresie objętym kontrolą, wnioski o udostępnienie danych ewidencji gruntów i budynków złożyły takie instytucje jak: Urzędy Miast/Gmin w Sandomierzu, Koprzywnicy, Zawichoście, Samborcu, Dwikozach, Obrazowie, Wilczycach, Klimontowie oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Lotnictwa. Tylko agencja wnioskowała o dane w formacie GML (lub SWDE). Pozostałe instytucje wносиły o dane w formacie SWDE lub nie podawały formatu danych.*

(akta kontroli str. 545-553)

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 184 obrębów ewidencyjnych powiatu sandomierskiego nie uzupełnił bazy danych ewidencyjnych i nie utworzył pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia EGiB lub nie zmodyfikował istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w tym rozporządzeniu. Nie dostosował baz danych EGiB do specyfikacji modelu pojęciowego zawartego w ww. rozporządzeniu. Starosta nie dysponował wystarczającymi środkami na modernizację i cyfryzację EGiB, co było główną barierą w przeprowadzeniu modernizacji EGiB.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1429.

¹⁶ Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach – zespół rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych zapewniający szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach, gromadzonych w ewidencjach i rejestrach publicznych

IV. Uwagi i wnioski

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

1. Objęcie modernizacją wszystkich obrębów ewidencyjnych.
2. Sporządzanie rzetelnych sprawozdań o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji.

Uwagi NIK 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.

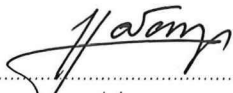
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Kielce, 27 września 2021 r.

Kontroler:
Zdzisław Kałamaga
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz
p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

.....
podpis
Krzysztof Wilkosz