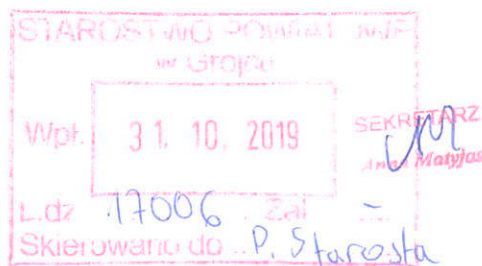




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.012.01.2019



Pan
Krzysztof Ambroziak
Starosta Grójecki
Starostwo Powiatowe w Grójcu
ul. Piłsudskiego 59, 05-600 Grójcu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/032 Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Grójcu, ul. Piłsudskiego 59, 05-600 Grójec ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Ambroziak, Starosta, od 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ol style="list-style-type: none">1. Janusz Różycki, Starosta, od 23 listopada 2006 r. do 1 grudnia 2010 r.;2. Marian Górski, Starosta, od 1 grudnia 2010 do 15 grudnia 2014 r.;3. Marek Ścisłowski, Starosta, od 15 grudnia 2014 r. do 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, jej modernizacji, aktualizacji i przygotowania baz danych do zasilenia centralnego repozytorium, w ramach Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach ² , w tym: <ol style="list-style-type: none">1. prowadzenie ewidencji gruntów i budynków³, jej kompletność i aktualność oraz sposób udostępniania danych,2. podejmowanie działań na rzecz modernizacji ewidencji gruntów i budynków,3. wywiązywanie się starostów, uczestniczących w projektach ZSIN oraz Operacyjnych Programach Regionalnych, z podpisanych porozumień i umów,4. działania starostów w zakresie budowy własnych systemów informacji o nieruchomościach,5. przekazywanie kopii danych ewidencji gruntów i budynków do centralnego repozytorium, po modernizacji i w wyniku bieżącej aktualizacji egib.
Okres objęty kontrolą	Lata 2010 – 2019 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Wanda Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/112/2019 z 12 lipca 2019 r.2. Marta Pietruszewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/111/2019 z 12 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej również: ZSIN.

³ Dalej również: egib.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., - dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starosta Grójecki nie podejmował wystarczających działań zmierzających do uporządkowania i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, w celu dostosowania jej do obowiązujących od 31 grudnia 2013 r. przepisów regulujących sposób i zakres prowadzenia baz danych egib. Starosta do dnia zakończenia kontroli (15 października 2019 r.) nie przekazał bazy inicjalnej posiadanych danych do centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków⁶ (funkcjonującego w ramach ZSIN), o którym mowa w art. 24b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Od kwietnia 2018 r. Starostwo posiadało narzędzia informatyczne umożliwiające przygotowanie baz danych egib do wymagań ZSIN, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach⁸. Po otrzymaniu 31 lipca 2018 r. z Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii⁹ informacji o błędach krytycznych i atrybutowych w przesłanych plikach inicjalnych, Starostwo dopiero w maju, a następnie w październiku 2019 r., wystąpiło do firmy GEOBID¹⁰ oraz do GUGiK o pomoc w zdiagnozowaniu błędów w ww. plikach.

W Starostwie Powiatowym, stosownie do §22 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹¹, za pomocą systemu teleinformatycznego tworzone wymagane raporty obrazujące dane ewidencyjne, przy czym wybrany do szczegółowej kontroli raport dotyczący budynku oraz kartoteka wybranego lokalu nie zawierały kompletnych danych określonych w §63 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Badanie wybranych operatów technicznych dotyczących inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych¹² wykazało nierzetelność prowadzenia części opisowej egib. Operaty ewidencyjne analizowanych nieruchomości nie były na bieżąco aktualizowane o wszystkie atrybuty ujęte przez geodetów w operatach technicznych¹³ oraz o inne dane wynikające z dokumentów i materiałów dostępnych w Starostwie Powiatowym¹⁴, zgodnie z §44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie egib. Starosta nie zapewnił również przeprowadzenia okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych zgodnie z §54 rozporządzenia w sprawie egib.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przeprowadzono modernizację ewidencji dla ogółem 214 obrębów ewidencyjnych (51,2% posiadanego zasobu), z czego ewidencję dla 208 obrębów zmodernizowano w latach 2003-2013, a dla sześciu w latach 2014-2015, jednakże ewidencja dla żadnego z tych obrębów nie spełnia warunków do skutecznego zasilenia centralnego repozytorium. Starosta do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie utworzył dla 204 obrębów z terenów wiejskich komputerowych baz danych ewidencyjnych, które zawierałyby dane niezbędne do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 ww. rozporządzenia, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej. Termin realizacji ww. zadania upłynął 31 grudnia 2016 r. Ponadto Starosta nie przeprowadził modernizacji

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej także: centralne repozytorium.

⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 725, ze zm. Dalej: ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne.

⁸ Dz. U. poz. 249. Dalej: rozporządzenie w sprawie ZSIN.

⁹ Dalej: GUGiK.

¹⁰ Autor systemów/programów komputerowych wykorzystywanych przez Starostwo do prowadzenia m.in. egib.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 393. Dalej: rozporządzenie w sprawie egib.

¹² Wybrano pięć operatów technicznych o nr P.1406.2015.1962; P.1406.2016.1470; P.1406.2017.3860; P.1406.2018.2651; P.1406.2015.1661.

¹³ Operaty ewidencyjne czterech nieruchomości nie były na bieżąco aktualizowane o wszystkie atrybuty wskazane przez geodetów w operatach technicznych (P.1406.2015.1962; P.1406.2016.1470; P.1460.2017.3860; P.1406.2018.2651).

¹⁴ Np. wynikające z pozwoleń na budowę, z których można pozyskać informacje niezbędne do wykazania w egib. Operatów ewidencyjnych trzech nieruchomości nie aktualizowano o dane będące w posiadaniu Starostwa (P.1406.2018.2651; P.1406.2015.1661; P.1460.2017.3860).

ewidencji gruntów i budynków dla żadnego obrębu ewidencyjnego po wejściu w życie z dniem 11 stycznia 2016 r. zmian do rozporządzenia w sprawie egib.

W okresie objętym kontrolą Starostwo uczestniczyło w realizacji projektów współfinansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 oraz na lata 2014-2020¹⁵, w ramach których zmodernizowano ogółem 94 obręby ewidencyjne w niepełnym zakresie tj. bez ustalenia granic działek nieruchomości¹⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Stan posiadania zasobu ewidencji gruntów i budynków

1.1 Organizacja administracji geodezyjnej i kartograficznej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, prowadzoną przez Starostę, wg stanu na 17 lipca 2019 r. powiat grójecki podzielony był na 418 obrębów ewidencyjnych, w skład których wchodziło 130 717 działek o łącznej powierzchni 2 437 523 075 m².
(akta kontroli str. 159)

W okresie objętym kontrolą zadania wynikające z art. 7d ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne Starosta Grójecki realizował przy pomocy Geodety Powiatowego będącego Naczelnikiem Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości¹⁸, w skład którego wchodził Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej¹⁹. Geodeta Powiatowy podlegał bezpośrednio Staroście.

Do zadań Geodety Powiatowego należało m.in.: prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, prowadzenie powiatowych baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie, zgodnie z prawem, terminowe, sprawne, skuteczne i efektywne realizowanie zadań i celów Wydziału oraz zapewnienie merytorycznego nadzoru nad wykonywaniem zadań przez pracowników.

Zgodnie z „Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatu Grójeckiego”²⁰, sprawami związanymi z zakładaniem i prowadzeniem katastru nieruchomości, modernizacją ewidencji, przyjmowaniem zgłoszeń zmian danych egib oraz występowaniem z żądaniem dostarczenia dokumentów geodezyjnych i kartograficznych celem wprowadzenia zmian w ewidencji, zajmował się Wydział, natomiast PODGIK realizował m.in. zadania dotyczące prowadzenia państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego.

(akta kontroli str. 12-24)

Według stanu na 15 lipca 2019 r. w Wydziale zatrudnionych było (oprócz Naczelnika) 18 osób wykonujących zadania z zakresu egib (6 osób), PODGIK (9 osób) oraz gospodarki nieruchomościami (3 osoby). Spośród 16 osób zajmujących się egib i PODGIK, wyższe lub średnie wykształcenie geodezyjne posiadało 14 osób, natomiast pozostałe dwie posiadały wykształcenie wyższe administracyjne lub wyższe logistyczne i zajmowały się prowadzeniem egib (wydawaniem wypisów i wyrysów, wprowadzaniem zmian, wydawaniem decyzji administracyjnych, wydawaniem licencji i dokumentu obliczenia opłaty).

¹⁵ Dalej także: RPO WM 2007-2013, RPO WM 2014-2020.

¹⁶ Projekty modernizacji uzgodniono z Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w dniu 30 maja 2011 r. (tj. przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie ZSIN).

¹⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁸ Dalej: Wydział.

¹⁹ Dalej: PODGIK.

²⁰ Przyjętym Uchwałą Nr 17/2017 Zarządu Powiatu Grójeckiego z dnia 23.02.2017 r.

Uprawnienia zawodowe w zakresie geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych, i/lub w zakresie rozgraniczania i podziału nieruchomości (gruntów) oraz sporządzania dokumentacji do celów prawnych posiadało ośmiu pracowników²¹.

(akta kontroli str. 25-33)

Pracownikom Wydziału (trzem osobom, w tym Geodecie Powiatowemu i Kierownikowi PODGiK), Starosta wydał imienne upoważnienia do: udostępniania materiałów zasobu geodezyjnego i kartograficznego; weryfikacji dokumentacji przekazanej do zasobu/kontroli dokumentacji wykonanych prac geodezyjnych i kartograficznych, przed jej przyjęciem do państwowego zasobu; uwierzytelniania dokumentów opracowanych przez wykonawców prac. Do naliczania opłat upoważniono w sumie 14 pracowników Wydziału, w tym siedem osób z PODGiK, a do przetwarzania danych osobowych upoważniono wszystkich 19 pracowników Wydziału.

(akta kontroli str. 38-50)

Starosta wyjaśnił, że stan zatrudnienia w Wydziale utrzymywano na poziomie 19 etatów aby umożliwić prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań. Pełna obsada 19 etatów byłaby wystarczająca do prawidłowego i terminowego ich realizowania. Niestety w czasie urlopów macierzyńskich i wychowawczych oraz długotrwałych zwolnień lekarskich nie zawsze udaje się pozyskać pracowników na umowę na zastępstwo lub stażystów z Powiatowego Urzędu Pracy. Wówczas obowiązki dzielone są pomiędzy pozostałych pracowników Wydziału. Dużym problemem jest pozyskiwanie osób z wykształceniem kierunkowym i uprawnieniami zawodowymi. Jest to związane między innymi z możliwościami finansowymi, jakie może zaoferować administracja. Długotrwałe absencje pracowników nie miały wpływu na jakość posiadanych baz danych egib i ich bieżącą aktualizację.

(akta kontroli str. 478, 502)

W latach 2015-2019 wydatki poniesione przez Starostwo na administrację geodezyjną i kartograficzną wynosiły średnio 9,0% wydatków Starostwa ogółem. Dochody uzyskiwane przez PODGiK z tytułu wpłat dotyczących usług geodezyjnych (klasyfikowanych w §§ 0830 i 0970), w tym z tytułu udostępniania dokumentacji powiatowego zasobu wyniosły: w 2015 r. – 1 139 532 zł, w 2016 r. - 1 390 443 zł, w 2017 r. – 1 173 070 zł i w 2018 r. – 1 170 103 zł, natomiast wydatki na administrację geodezyjną i kartograficzną odpowiednio: 780 956 zł, 993 501 zł, 867 637 zł i 796 859 zł.

(akta kontroli, str. 51-53)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że wydatki przeznaczone na funkcjonowanie PODGiK ustalano w ramach przygotowywanych corocznie planów budżetu powiatu. Na wydatki te składają się: zlecenia opracowań geodezyjno-kartograficznych w ramach zadań zleconych Staroście zgodnie z art. 7d ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. zakładanie i aktualizacja mapy zasadniczej, osnów geodezyjnych, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków); wydatki na materiały papiernicze i artykuły biurowe, zakup komputerów, drukarek, urządzeń do wykonywania kopii i reprodukcji wielkoformatowej; zakup oprogramowania niezbędnego do prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego; remonty pomieszczeń i wyposażenia archiwum oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników. Po 1 stycznia 2001 r., tj. po likwidacji Funduszy Powiatowych Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym ich wpływy²² stały się dochodami własnymi powiatu. Wydatki

²¹ Naczelnik Wydziału, trzech pracowników prowadzących egib i czterech pracowników PODGiK.

²² Za udostępnianie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, które dotychczas tworzyły fundusze powiatowe gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym.

związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego są finansowane z budżetu powiatu. Z roku na rok środki finansowe przeznaczane z budżetu powiatu na zadania z zakresu geodezji i kartografii są mniejsze. Zwiększenia środków finansowych wymagają zadania związane z koniecznością dokończenia procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz doprowadzenia zmodernizowanych baz do zgodności z przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, a tym samym przygotowania baz do przekazania do ZSIN.

Geodeta Powiatowy nie występował pisemnie do Starosty o zwiększenie środków finansowych. Tego typu ustalenia miały formę spotkań i rozmów pomiędzy Geodetą Powiatowym, Skarbnikiem i Starostą. By pozyskać większe środki finansowe powiat grójecki korzystał z dofinansowania w ramach projektów: „Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności województwa mazowieckiego, przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu”²³ oraz „Regionalne partnerstwo samorządów Mazowsza dla aktywizacji społeczeństwa informacyjnego w zakresie e-administracji i geoinformacji”²⁴.

(akta kontroli str. 479-481)

W okresie objętym kontrolą przekazywano do Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego²⁵ oraz do Głównego Geodety Kraju informacje o sposobie funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej, w tym informacje z zakresu realizacji zadań związanych z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Przekazywano m.in. sprawozdania dotyczące mapy zasadniczej i jej aktualizacji²⁶, sprawozdania o geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu²⁷, sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji²⁸, a także ankiety z zadań realizowanych przez pracowników starostwa²⁹. Ankiety zawierały m.in. informacje o liczbie spraw zrealizowanych w danym roku sprawozdawczym i średnim czasie realizacji jednej sprawy. Geodeta Powiatowy przekazywała m.in. dane dotyczące liczby: wydanych decyzji w zakresie ewidencji gruntów i budynków; wydanych wypisów, wyrysów i informacji z bazy egib; opracowań zgłoszenia pracy geodezyjnej; włączeń dokumentacji do zasobu; wyłączeń z zasobu materiałów, które utraciły przydatność użytkową; weryfikacji przekazanych wyników prac geodezyjnych lub prac kartograficznych.

(akta kontroli str. 54-70, 482)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Aktualność i kompletność ewidencji gruntów i budynków

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą powiatowa część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego gromadzona była z wykorzystaniem poniższych systemów/programów informatycznych:

- EWOPIS od grudnia 2015 r.³⁰ – do zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów, budynków i lokali w części opisowej. Podstawowe funkcje programu to możliwość prowadzenia ewidencji podmiotów (np. osób fizycznych, instytucji), przedmiotów ewidencji (działek, budynków, lokali)

²³ Dofinansowanie z RPO WM 2007-2013 (wkład własny powiatu grójeckiego 15%), tzw. projekt „BW”.

²⁴ Dofinansowanie z RPO WM 2014-2020 (wkład własny powiatu grójeckiego 20%), tzw. projekt „ASI”.

²⁵ Dalej: MWINGiK.

²⁶ Sprawozdanie GUGiK 1.00.

²⁷ Sprawozdanie GUGiK 2.00.

²⁸ Sprawozdanie GUGiK 3.00.

²⁹ Ankieta „Realizacja przez starostów zadań z zakresu administracji rządowej zleconych na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne i aktami wykonawczymi do tej ustawy.”

³⁰ Do grudnia 2015 r. Starostwo posiadało program EGB V do prowadzenia części opisowej egib. Z programu zrezygnowano w grudniu 2015 r. z uwagi na jego ograniczone możliwości.

oraz możliwość obsługi jednostek rejestrowych (gruntowych, budynkowych i lokalowych), import i eksport danych do formatów GML³¹ oraz SWDE³². Program działa w oparciu o bazę SQL Firebird,

- EWMAPA FB od 2001 r. – program do prowadzenia graficznej bazy danych. Umożliwia m.in. wykonywanie analiz przestrzennych z wykorzystaniem danych z powiązanej bazy części opisowej. Dane przechowywane są w bazie SQL w pięciu podstawowych strukturach: działki, warstwy, obiekty, rastry i szrafury i umożliwia wymianę danych (eksport i import) pomiędzy formatami dxf oraz .shp. Program umożliwia podgląd danych i współpracę z programem EWOPIS,
- OŚRODEK od 2001 r. – do rejestracji i obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych; ewidencjonowania i udostępniania dokumentacji (w formie skanów lub plików w dowolnym formacie); naliczania opłat, wystawiania faktur i przyjmowania wpłat. Program umożliwia podgląd danych i współpracę z programem EWMAPA.

Ponadto Starostwo posiada program BANK OSNÓW (od 2001 r.) do zakładania oraz prowadzenia rejestru punktu osnowy geodezyjnej, który współpracuje z programem EWMAPA.

(akta kontroli str. 482-489)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że dane gromadzone w systemach są aktualizowane o wyniki prac geodezyjnych i kartograficznych przyjmowanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zarówno na podstawie opracowań jednostkowych, jak i zleconych do opracowania przez powiat w ramach prowadzonych modernizacji. Do prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wykorzystywana jest sieć teleinformatyczna LAN, w skład której wchodzi: okablowanie strukturalne, switche, serwery, stacje robocze, oprogramowanie dziedzinowe oraz silniki baz danych – Pervasive SQL i Firebird. Posiadany sprzęt i oprogramowanie są wystarczające do pełnej realizacji zadań Starosty w zakresie prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w części dotyczącej egib.

(akta kontroli str. 489, 493)

Wg stanu na 6 września 2019 r. prowadzona w Starostwie ewidencja gruntów i budynków obejmowała: rejestr gruntów, rejestr budynków, rejestr lokali, kartotekę budynków, kartotekę lokali (prowadzone w systemie EWOPIS) oraz mapę ewidencyjną prowadzoną w postaci numerycznej w systemie EWMAPA lub w postaci analogowej (papierowej).

Geodeta Powiatowy oświadczyła, że pełne przeniesienie danych ewidencyjnych w części opisowej z formy papierowej do formy elektronicznej nastąpiło w 1996 r. do programu MSEG. Do 2015 roku ewidencja gruntów i budynków prowadzona była w oprogramowaniu EGBV, natomiast w związku z tym, że oprogramowanie nie spełniało wszystkich wymogów obowiązującego prawa została podjęta decyzja o jego zmianie. Od grudnia 2015 r. część opisowa egib prowadzona jest w programie EWOPIS. Pierwsze przeniesienie mapy ewidencyjnej z formy analogowej do formy numerycznej nastąpiło jeszcze przed 2000 r., natomiast pierwsze opracowanie mapy numerycznej w odniesieniu do postanowień rozporządzenia w sprawie egib w 2005 r. (po wykonaniu pierwszej modernizacji). Obecnie część map prowadzona jest w formie numerycznej (ok 70%), a pozostałe

³¹ 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.

³² SWDE (Standard Wymiany Danych Ewidencyjnych) format służący do wymiany danych pomiędzy bazami ewidencyjnymi, który pozwalał na reprezentację w pliku tekstowym obiektów przestrzennych i opisowych.

w formie analogowej. Rejestr gruntów prowadzony był odrębnie dla każdego obrębu ewidencyjnego i stanowi raport danych ewidencyjnych działek wchodzących w skład danego obrębu.

(akta kontroli str. 71-88)

Rejestr gruntów zawierał informacje określone w §23 ust. 2 rozporządzenia w sprawie egib³³. Dane ewidencyjne działki³⁴, stanowiące podstawę wpisu w rejestrze, zawierały dane, o których mowa w §60 rozporządzenia w sprawie egib. Rejestr budynków stanowił raport danych ewidencyjnych budynków o odrębnym od gruntu przedmiocie własności i zawierał informacje określone w §24 ust. 2 rozporządzenia w sprawie egib³⁵. Analiza danych ewidencyjnych wybranego do analizy budynku³⁶ wykazała, że raport zawiera tylko część informacji, o których mowa w §63 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib, tj. identyfikator budynku; status budynku; funkcja budynku; informacje o materiale z którego zbudowane są zewnętrzne ściany budynku; liczba kondygnacji nadziemnych/podziemnych; powierzchnia zabudowy; liczba ujawnionych samodzielnych lokali; adres budynku. Braki pozostałych informacji wymaganych § 63 ust 1 rozporządzenia w sprawie egib opisano w sekcji nieprawidłowości.

Rejestr lokali obejmował rejestr danych ewidencyjnych lokali stanowiących odrębne nieruchomości i zawierał dane, o których mowa w §25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie egib³⁷. Ujawnione w rejestrze dane ewidencyjne lokalu³⁸ obejmowały dane wskazane w §70 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie egib. Kartoteka budynków³⁹ zawierała tylko część informacji opisowych wymaganych §63 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib, tj. identyfikator budynku; status budynku; funkcja budynku; informacje o materiale z którego zbudowane są zewnętrzne ściany budynku; liczba kondygnacji nadziemnych/podziemnych; powierzchnia zabudowy, użytkowa, liczba lokali wyodrębnionych i niewyodrębnionych; liczba ujawnionych samodzielnych lokali; adres budynku. Braki pozostałych informacji wymaganych §63 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib opisano w sekcji nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 71-88)

Wg stanu na 15 lipca 2019 r. mapa ewidencyjna w formie numerycznej prowadzona była dla wszystkich czterech miast powiatu tj. Grójca, Warki, Mogielnicy, Nowego Miasta n/Pilicą, w całości dla gmin: Grójec, Mogielnica, Warka, Pniewy, Goszczyn oraz w części dla gminy Belsk Duży. Dla pozostałej części gminy Belsk Duży i gmin Chynów, Błędów, Jasieniec i Nowe Miasto n/Pilicą mapa ewidencyjna prowadzona była w formie analogowej. Mapa ewidencyjna zawierała elementy określone w §28 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib⁴⁰, a mapa ewidencyjna prowadzona w formie analogowej⁴¹ w §28 ust. 6 rozporządzenia w sprawie egib.

(akta kontroli str. 89-98)

W związku z obowiązkami wynikającymi z §80 rozporządzenia w sprawie egib, Starostwo do 31 grudnia 2001 r. zastąpiło odpowiednimi zbiorami komputerowymi, prowadzone na papierze w technice ręcznej rejstry gruntów dla wszystkich 425

³³ Stwierdzono na podstawie jednostki rejestrowej G:3090 (obręb 0002 miasto Warka).

³⁴ Stwierdzono na podstawie działki nr 1 dla jednostki rejestrowej 3090.

³⁵ Stwierdzono na podstawie jednostki rejestrowej B.18 (obręb 0002 miasto Warka).

³⁶ Dane ewidencyjne dla budynku 1839/25;1 (jednostka rejestrowa B.18).

³⁷ Stwierdzono na podstawie rejestru lokali prowadzonego dla budynku 1989/36;1 w obrębie ewidencyjnym 0002 – miasto Warka.

³⁸ Dane ewidencyjne lokalu dla jednostki rejestrowej L.1970.

³⁹ Kartoteka prowadzona dla budynku zarejestrowanego pod poz. KB.3090 (położonego w granicach jednostki ewidencyjnej miasto Warka - obręb 0002).

⁴⁰ Sprawdzenia kompletności mapy numerycznej dokonano na przykładzie mapy ewidencyjnej gminy Warka, gminy Goszczyn i miasta Grójec.

⁴¹ Analizie poddano mapę ewidencyjną prowadzoną w formie analogowej dla obrębu Miedzochów w gminie Jasieniec w powiecie grójeckim, w skali 1:5000.

obrębów ewidencyjnych⁴². Uruchomiony do 31 grudnia 2003 r. informatyczny system EGBV nie umożliwiał prowadzenia ewidencji z pełnym zakresem danych ewidencyjnych. W związku z powyższym wprowadzony zakres danych ewidencyjnych 425 obrębów obejmował tylko część opisową (bez części graficznej). W terminie do 31 grudnia 2014 r. Starostwo utworzyło komputerowe bazy danych ewidencyjnych dla obszarów wszystkich miast powiatu grójeckiego zawierające dane, o których mowa w rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie egib, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w §22, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej.

(akta kontroli str. 99)

W związku z budową ZSIN Pełnomocnik Rządu ds. Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, pismem z dnia 15 lutego 2017 r.⁴³, wystąpił do 220 starostów/prezydentów miast (w tym do Starosty Powiatu Grójeckiego) o zintensyfikowanie działań w celu wykonania zadań dotyczących prowadzenia egib (w zakresie wynikającym z §8 ust. 5 oraz załącznika Nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN) oraz o przekazanie do GUGiK, w terminie do 14 kwietnia 2017 r., informacji o podjętych działaniach, które doprowadzą do wykonania nałożonych zadań ustawowych. Starosta Grójecki nie udzielił odpowiedzi na ww. pismo, natomiast podjął działania mające na celu możliwość generowania zbiorów ewidencji gruntów i budynków w formie GML i ich walidacji pod kątem zgodności ze schematami aplikacyjnymi danych egib, co zostało osiągnięte 14 grudnia 2017 r.

(akta kontroli str. 104-106, 541)

MWINGiK pismem z 25 kwietnia 2017 r.⁴⁴ poinformował wszystkich podległych sobie starostów i prezydentów miast o udostępnieniu na stronie GUGiK darmowej aplikacji do walidacji plików GML i XML, pod kątem zgodności zbiorów danych egib ze schematami aplikacyjnymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie egib oraz w sprawie ZSIN. Zgodnie z ww. pismem kopie raportów powstałych w trakcie procesu walidacji plików GML dla prowadzonych baz danych należało przesłać do MWINGiK w nieprzekraczalnym terminie do 26 maja 2017 r. W przypadku braku możliwości systemowych do przeprowadzenia tych zadań, należało wskazać przyczyny, sposób rozwiązania problemu oraz ostateczny termin przeprowadzenia walidacji tych plików. Starosta Grójecki nie poinformował MWINGiK o wynikach ewentualnej walidacji lub o braku możliwości jej przeprowadzenia.

Powiatowy Geodeta wyjaśniła, że do czasu przeniesienia plikowych baz danych do bazy FDB nie było systemowych możliwości do wykonania walidacji, gdyż walidacji podlegają tylko pliki GML. Tak więc nie można było wykonać walidacji w aplikacji ZSIN_Kontrola. Przez przeoczenie pracownika nie wysłano pisemnej odpowiedzi, natomiast telefonicznie były prowadzone rozmowy i konsultacje z pracownikami Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, podczas których wskazano początek 2018 r., jako termin możliwy do wykonania walidacji.

(akta kontroli str. 107, 541)

MWINGiK pismem z 19 grudnia 2017 r.⁴⁵ ponownie wystąpił o przesłanie do 15 stycznia 2018 r. kopii zbiorów danych egib w postaci plików GML, celem wstępnej oceny jakości posiadanych baz oraz zasilenia ZSIN. W piśmie poinformowano, że dane należy przekazać (za pomocą platformy wymiany danych na dysk GUGiK po uprzednim zalogowaniu), bez względu na stan dostosowania

⁴² Od 2015 r. na terenie Powiatu Grójeckiego występuje 418 obrębów ewidencyjnych. Zmniejszenie liczby obrębów nastąpiło w wyniku łączenia obrębów na etapie wykonywania modernizacji ewidencji gruntów i budynków celem dostosowania danych do urzędowego wykazu nazw miejscowości.

⁴³ Pismo Nr DAB.7.070.28.2017.KZ.

⁴⁴ Pismo Nr WG-III.7221.3.5.2017.GL.

⁴⁵ Pismo Nr WG-I.7221.3.2.2017.AZ.

posiadanych baz do obowiązującego modelu danych egib. Starostwo w wyznaczonym terminie nie przekazało do GUGiK posiadanych baz danych egib.

(akta kontroli str. 108-110, 542)

MWINGiK pismem z 23 kwietnia 2018 r.⁴⁶ wyznaczył kolejny termin (do 25 kwietnia 2018 r.) przekazania przez powiaty posiadanych baz danych egib. Starostwo (po uzyskaniu w dniach 16-19 kwietnia 2018 r. certyfikatów dostępowych do portalu GUGiK) w wyznaczonym terminie przekazało posiadane zbiory danych egib, w postaci plików GML (tzw. plik inicjalny) na wskazaną platformę wymiany danych na dysku GUGiK. 31 lipca 2018 r. GUGiK poinformował Starostwo, że w przekazanych plikach zidentyfikowano błędy krytyczne wynikające z niezgodności pliku GML ze schematem aplikacyjnym oraz błędy atrybutowe dla wszystkich jednostek. W związku z powyższym zalecono wygenerowanie aktualnych plików, przeprowadzenie walidacji za pomocą najnowszej wersji aplikacji dostępnej na stronie GUGiK i na podstawie pobranego raportu wprowadzenie odpowiednich poprawek, które wyeliminują błędy krytyczne i umożliwią przesłanie poprawionych plików ponownie do GUGiK, za pomocą platformy wymiany danych. W przypadku braku możliwości poprawy błędów krytycznych poproszono o przesłanie wyjaśnienia ze wskazaniem problemów uniemożliwiających poprawę danych. Starostwo nie dokonało ponownej walidacji, zgodnie z zaleceniem GUGiK, nie dokonało poprawek w pliku oraz nie przesłało go ponownie na platformę wymiany danych.

(akta kontroli, str. 111-115)

Powiatowy Geodeta wyjaśniła, że po otrzymaniu w dniu 31 lipca 2018 r. informacji z GUGiK o błędach krytycznych, w ramach Wydziału poddano wstępnej analizie raport błędów i stwierdzono, że błędy dotyczyły między innymi klas użytków, użytków gruntowych, grup rejestrowych, lokalizacji działki. Oceniono, że dużą trudnością w wyeliminowaniu błędów krytycznych jest brak dostosowania danych, opracowywanych przez wiele lat pod rygiem zmieniających się rozporządzeń w sprawie ewidencji gruntów i budynków, do zgodności z obowiązującym modelem pojęciowym danych ewidencji gruntów i budynków. Dane te wymagają ponownego przeprowadzenia modernizacji w trybie przepisów obowiązującego rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. O problemach telefonicznie informowano GUGiK.

(akta kontroli str. 542-543)

W odpowiedzi na e-mail otrzymany z GUGiK 2 kwietnia 2019 r. Starostwo w dniu 19 kwietnia 2019 r. ponownie przekazało kopie posiadanych danych egib celem wstępnej weryfikacji. Przeprowadzona w kwietniu 2019 r. walidacja pliku inicjalnego ponownie wykazała błędy krytyczne i atrybutowe, uniemożliwiające zasilenie centralnego repozytorium ZSIN. W związku z problemami zidentyfikowania błędów krytycznych, Starostwo zwróciło się do firmy GEOBID⁴⁷ (autora programów EWOPIS i EWMAPA) oraz do GUGiK⁴⁸ o pomoc w rozwiązaniu problemów. Firma GEOBID, podjęła się sprawdzenia po 21 października 2019 r. prawidłowości podłączenia i skonfigurowania programu EWOPIS z programem EWMAPA.

(akta kontroli str. 116-130)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że po otrzymaniu w dniu 25 kwietnia 2019 r. z GUGiK informacji o wynikach wstępnej analizy jakości danych, w których zidentyfikowano błędy krytyczne, pracownicy Wydziału dokonali wstępnej analizy, podczas której nie udało się zdiagnozować błędów krytycznych. Firma GEOBID (w związku z ww. pismami Starostwa) zasugerowała sprawdzenie podłączenia i skonfigurowania programu EWMAPA pod program EWOPIS. W związku

⁴⁶ Pismo Nr WG-I.7221.3.2.2017.MSO.

⁴⁷ E-mail z dnia 21 maja 2019 r. i 4 października 2019 r.

⁴⁸ Pismo nr GK.661.1.2019 przekazane do GUGiK 04.10.2019 r. za pośrednictwem ePUAP.

z powyższym w dniu 9 października br. poproszono firmę GEOBID o pomoc w sprawdzeniu prawidłowości podłączenia i skonfigurowania programu EWOPIS z programem EWMAPA. O problemach telefonicznie informowano GUGiK.

(akta kontroli str. 543)

Wykorzystywane przez Starostwo programy do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (EWOPIS i EWMAPA) dopiero w kwietniu 2018 r. uzyskały pełną funkcjonalność w odniesieniu do postanowień §8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ZSIN. Po dostosowaniu posiadanych systemów do obowiązujących przepisów Starostwo pismem z dnia 4 kwietnia 2018 r. wystąpiło do GUGiK o przyznanie uprawnień do systemów informatycznych GUGiK. W dniach 16-19 kwietnia 2018 r. wskazani we wnioskach pracownicy Starostwa otrzymali certyfikaty uwierzytelniające użytkowników i dające dostęp do ZSIN⁴⁹.

(akta kontroli str. 100-103 i 131-145)

Wg stanu na 31 grudnia 2013 r. na terenie powiatu było 14 jednostek ewidencyjnych. W terminie wskazanym w art. 53b ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne tj. do 31 grudnia 2013 r. przekształcono mapę zasadniczą z postaci analogowej do cyfrowej. Dla czterech miejskich jednostek ewidencyjnych (miasto Grójec, miasto Warka, miasto Mogielnica i miasto Nowe Miasto n/Pilicą) prowadzona była mapa wektorowa w pełnym zakresie, natomiast dla pozostałych jednostek (wiejskich) prowadzono mapę w postaci hybrydowej⁵⁰. Wg stanu na 15 lipca 2019 r. numeryczna mapa zasadnicza w postaci wektorowej prowadzona była w całości dla czterech ww. miejskich jednostek ewidencyjnych oraz dla gmin: Belsk Duży, Grójec, Mogielnica, Jasieniec, Nowe Miasto n/Pilicą, Pniewy, Goszczyn, Warka natomiast dla gmin: Chynów, Błędów mapa zasadnicza jest prowadzona w postaci hybrydowej. Mapa wektorowa obejmuje 79% powierzchni powiatu, a mapa hybrydowa 21% powiatu.

(akta kontroli str. 146, 493)

Wg stanu na 15 lipca 2015 r. Starostwo posiadało ogółem 418 obrębów ewidencyjnych. Modernizację gruntów i budynków przeprowadzono w 214 obrębach⁵¹, z czego 208 obrębów (o łącznej powierzchni 677 211 025 m²) zmodernizowano w latach 2003-2013 zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie egib obowiązującego do 30 grudnia 2013 r., natomiast pozostałych 6 obrębów (o łącznej powierzchni 27 419 779 m²) zostało zmodernizowanych w latach 2014-2015 zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie egib w wersji obowiązującej od 31 grudnia 2013 r. do 10 stycznia 2016 r.⁵² (przyjęcie operatów do zasobu powiatowego nastąpiło 25 listopada 2015 r.). Starostwo nie przeprowadziło modernizacji żadnego obrębu ewidencyjnego po wejściu w życie z dniem 11 stycznia 2016 r. zmian do rozporządzenia w sprawie egib⁵³. Modernizacja pozostałych 204 obrębów ewidencyjnych planowana jest na lata 2020-2031⁵⁴.

(akta kontroli str. 147-158)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że głównym powodem ograniczenia procesu modernizacji są niewystarczające środki finansowe. Geodeta Powiatowy nie wnioskował do Starosty w sposób formalny o zwiększenie wydatków na ten cel,

⁴⁹ Zakres uprawnień obejmował: ZSIN użytkownik, ZSIN wyszukiwanie, ZSIN generowanie raportów podstawowych, ZSIN generowanie raportów rozszerzonych, ZSIN zapytania o KW, ZSIN zapytania o PESEL, ZSIN eksport do GML, ZSIN analizy tematyczne.

⁵⁰ Tj. na raster mapy zasadniczej są nanoszone zmiany na podstawie opracowań geodezyjnych w postaci wektorowej.

⁵¹ 94 obręby ewidencyjne zmodernizowano (w niepełnym zakresie) w ramach projektu „BW”, przy współfinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

⁵² Tekst jednolity rozporządzenia obowiązującego w okresie 31.12.2015-10.01.2016 opublikowany w Dz.U. z 2015 r., poz. 542

⁵³ Zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 2109).

⁵⁴ Zmodernizowanie 10 obrębów gminy Belsk Duży zaplanowano na lata 2020-2021; 66 obrębów gminy Chynów na lata 2020-2023; 56 obrębów gminy Błędów na lata 2023-2027; 39 obrębów gminy Jasieniec na lata 2027-2029 i 33 obręby gminy Nowe Miasto n/Pilicą na lata 2029-2031.

a Starosta nie występował do Wojewody o zwiększenie limitów dotacji w dziale 710 na realizację zadań z zakresu prac geodezyjno-kartograficznych, ponieważ o dodatkowe środki finansowe można było wystąpić po przekazaniu przez MWINGiK informacji o niewykorzystaniu środków dotacji przez inne powiaty. Taka sytuacja miała miejsce w 2017 r. w odniesieniu do dotacji w dziale 010 rozdział 01005 (na prace geodezyjno-urządzeniowe na potrzeby rolnictwa), natomiast w latach 2015-2019 nie wystąpiła taka sytuacja w odniesieniu do działu 710.

Ponadto Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że zmodernizowane dotychczas obręby ewidencyjne nie mogą zostać przekazane do centralnego repozytorium ZSIN z uwagi na brak dostosowania danych do zgodności z obowiązującym modelem pojęciowym danych egib.

(akta kontroli str. 480, 503, 551)

W okresie objętym kontrolą w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków wykonano 396 jednostkowych aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w 214 obrębach ewidencyjnych. Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że aktualizacje były wykonywane w różnym terminie i w oparciu o zmieniające się przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia w sprawie egib. W związku z powyższym szybko się dezaktualizowały, nie przechodziły wstępnej weryfikacji i nie można było nimi zasilić centralnego repozytorium ZSIN.

(akta kontroli str. 491)

Z oględzin systemu EWOPIS wynika, że powierzchnia wszystkich działek prowadzona była z dokładnością do m.kw. Przy przenoszeniu ewidencji gruntów z formy papierowej do informatycznej bazy danych dokonywano przeliczania powierzchni działek do m.kw. Wszystkie operaty jednostkowe są wykonywane i wprowadzane do bazy z dokładnością do m.kw. W latach 2010-2019, w terminie określonym w §76 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib, przekazywano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego powiatowe zestawienia zbiorcze danych dotyczących gruntów objętych ewidencją gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 160, 161)

Udostępnianie danych z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego odbywało się na wniosek interesariuszy⁵⁵, w formie o jaką wnioskowali tj. papierowej lub elektronicznej na nośniku elektronicznym w postaci plików dxf, shp, txt.

(akta kontroli str. 491-492)

Zamiana danych ewidencyjnych z formatu SWDE do formatu GML i generowanie plików w tym formacie nastąpiło 14 grudnia 2017 r. tj. po upływie roku od daty, po której stosowanie GML było obowiązkowe (17 grudnia 2016 r.)⁵⁶.

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że nie dotrzymano ww. terminu z uwagi na fakt, że pełną funkcjonalność system uzyskał 14 grudnia 2017 r.

(akta kontroli str. 207-210, 492, 539)

Starostwo korzystało z zasobów ZSIN w zakresie bazy PESEL, REGON i KW (Księgi Wieczyste) na etapie bieżącej aktualizacji rejestru ewidencji gruntów i budynków, przy opracowywaniu modernizacji egib i uzupełnieniu części opisowej, sprawdzenia czy wykonawca prowadzi działalność w zakresie geodezji i kartografii zgodnie z ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne. W ocenie Geodety Powiatowej funkcjonalności ZSIN są wystarczające dla realizacji zadań Starostwa.

(akta kontroli str. 492)

⁵⁵ Na wzorach określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 13 września 2017r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wydawania licencji oraz wzoru Dokumentu Obliczenia Oplaty (Dz.U. poz. 1989).

⁵⁶ Zgodnie z uzasadnieniem nowelizacji zmiana rozporządzenia w sprawie egib obowiązuje od 31 grudnia 2013 r. z wyjątkiem przepisu § 1 pkt 30 lit. a tiret drugie rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie egib (Dz.U. poz. 1551), dotyczącego wymiany danych ewidencyjnych pomiędzy ewidencją a innymi ewidencjami i rejestrami publicznymi, który wszedł w życie z dniem 17 grudnia 2016 r.

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

1. Dane z rejestru budynków dla jednostki rejestrowej B.18 (obręb 0002 miasto Warka) oraz kartoteka budynku prowadzona dla budynku zaewidencjonowanego pod poz. KB.3090 (położonego w granicach jednostki ewidencyjnej miasto Warka – obręb 0002) nie zawierają określonych w §63 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib informacji w zakresie: daty oddania do użytkowania budynku lub jego części (pkt 22); pola powierzchni użytkowej ustalone na podstawie obmiarów, informacji zawartych w projekcie budowlanym (pkt 14); pola powierzchni pomieszczeń przynależnych do lokali (pkt 15 lit. c); liczby mieszkań o określonej liczbie izb (pkt 23); łącznej liczby izb w budynku mieszkalnym (pkt 24) oraz informacji o wyposażeniu w wewnątrzbudynkową infrastrukturę techniczną przystosowaną do szybkich łącz – budynek gotowy na szybki Internet (pkt 27).

(akta kontroli str. 71-88)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że dane z rejestru budynków dla jednostki rejestrowej B18 (obręb 0002 miasto Warka) zostały wprowadzone do bazy na podstawie operatu nr 3669-35/04 (po modernizacji obrębów miasta Warki), wówczas informacje w zakresie §63 ust. 1 pkt 14, 15 lit. c, 23, 24 i 27 rozporządzenia w sprawie egib nie były wymagane, a po dacie wykonania modernizacji nie było aktualizacji danych ewidencyjnych ww. nieruchomości. Dane dla budynku zarejestrowanego pod poz. KB.3090 nie zostały wprowadzone, ponieważ wniosek strony z dnia 30.05.2019 r. i arkusz danych ewidencyjnych sporządzony przez geodetę z dnia 20.05.2019 r. nie zawierały ww. danych. Brakujące dane dla budynku zostały uzupełnione na podstawie wniosku właściciela z 30 września 2019 r.

(akta kontroli str. 509)

2. Starostwo w terminie wskazanym w §80 ust. 1 pkt 3 lit. b rozporządzenia w sprawie egib nie utworzyło dla 204 (tj. dla 49,4%) obrębów terenów wiejskich komputerowych baz danych ewidencyjnych zawierających dane, o których mowa w rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie egib, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w §22, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej.

(akta kontroli str. 99)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że nieutworzenie baz danych dla wszystkich obrębów wiejskich w ww. zakresie spowodowane było niezakończeniem procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla całego powiatu ze względu na duży obszar do opracowania i ograniczone środki finansowe.

(akta kontroli str. 503)

3. Starosta Powiatu Grójeckiego nie przeprowadził w ostatnich 10 latach w żadnym obrębie ewidencyjnym okresowych weryfikacji, do czego obliuguje §54 ust. 2 rozporządzenia w sprawie egib.

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że priorytetem jest zakończenie procesu modernizacji egib dla pozostałej części powiatu (tj. gmin: Jasieniec, Chynów, Błędów, Nowe Miasto n/Pilicą).

(akta kontroli str. 490-491)

4. Działania podjęte przez Starostwo nie doprowadziły do uzyskania w wymaganych terminach, określonych w załączniku Nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, pełnej funkcjonalności ZSIN, zadanie:

- nr 1.3 dotyczące wprowadzenia w systemach teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków rozwiązań technicznych umożliwiających realizację funkcjonalności określonych w §8 ust. 5 rozporządzenia, którego termin realizacji przypadał na 9 marca 2015 r. zostało osiągnięte przez Starostwo w kwietniu 2018 r.;
- nr 1.8 dotyczące wykonania i instalacji oprogramowania ZSIN zgodnie z projektem techniczno-implementacyjnym, którego termin realizacji przypadał na 9 marca 2015 r. zostało osiągnięte przez Starostwo w II kwartale 2018 r.;
- nr 2.1 dotyczące utworzenia dla poszczególnych powiatów inicjalnej bazy danych zawartych w centralnym repozytorium, przeprowadzenia testów jej aktualizacji oraz dokonanie niezbędnych zmian w oprogramowaniu ZSIN lub systemie teleinformatycznym stosowanym do prowadzenia egib, z terminem realizacji na 9 marca 2016 r., nie zostało osiągnięte;
- 2.2 dotyczące utworzenia dla poszczególnych powiatów bazy danych zawartych w centralnym repozytorium podlegającej aktualizacji, o której mowa w §6 rozporządzenia, z terminem realizacji na 9 lipca 2016 r., nie zostało osiągnięte.

Starostwo do dnia zakończenia kontroli nie wdrożyło pełnej funkcjonalności ZSIN, pomimo że termin realizacji działania upłynął 9 września 2016 r.

(akta kontroli str. 102-103)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że Starostwo nie wypełniło terminowo dyspozycji zawartych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, ponieważ posiadane systemy uzyskały pełną funkcjonalność w kwietniu 2018 r. W celu dostosowania posiadanych systemów do ww. wymogów Starostwo podjęło następujące działania:

- w 2015 r. zdecydowano o zmianie oprogramowania z EGBV⁵⁷ na EWOPIS; pełna konwersja danych z bazy EGBV do EWOPIS nastąpiła 21 grudnia 2015 r.;
- 22 grudnia 2016 r. zakończono porządkowanie baz numerycznych prowadzonych w systemie EWMAPA dla gmin: Belsk Duży, Grójec, Goszczyn, Mogielnica, Pniewy, Nowe Miasto n/Pilicą oraz dla miast: Grójec i Warka.
- 14 grudnia 2017 r. zakończono zamianę danych ewidencyjnych z formatu SWDE do formatu GML, co umożliwiło generowanie plików w tym formacie.

Ponadto Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że komunikacja z ZSIN rozpoczyna się od przesłania pliku inicjalnego, który musi zawierać dane wysokiej jakości, jakiegokolwiek luki w danych praktycznie uniemożliwiają import pliku inicjalnego i dalszą komunikację z ZSIN. Przekazane do GUGiK w dniach 25.04.2018 r. i 19.04.2019 r. bazy inicjalne zawierały błędy krytyczne i nie można było dokonać tego zasilenia. Po otrzymaniu raportów błędów Starostwo dwukrotnie zwróciło się do firmy GEOBID (21.05.2019 r. i 4.10.2019 r.) oraz do GUGiK (4.10.2019 r.) z prośbą o pomoc w zdiagnozowaniu problemu.

Częste zmiany rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków powodowały, że wykonane bazy przestawały być zgodne z przepisami prawa i nie można było nimi zasilić ZSIN. I tak np. wykonana modernizacja ewidencji gruntów i budynków dla 94 obrębów ewidencyjnych w ramach Projektu „BW”, przyjęta do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w grudniu 2013 r. zdezaktualizowała się już w styczniu 2014 r., kiedy weszły w życie zmiany

⁵⁷ Oprogramowanie EGBV nie spełniało wszystkich wymogów obowiązującego rozporządzenia w sprawie ZSIN oraz zmienionego z dniem 31.12.2013 r. rozporządzenia w sprawie egib.

przepisów rozporządzenia w sprawie egib. Również wcześniej opracowane bazy nie spełniały już wymogów ww. rozporządzenia. Po nowelizacji rozporządzenia w sprawie egib nie podejmowano globalnych działań mających na celu dostosowanie posiadanej bazy danych do wymagań obowiązujących po nowelizacjach z uwagi na ograniczenia finansowe powiatu oraz niezakończony proces modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla gmin Chynów, Błędów, Nowe Miasto n/Pilicą i Jasieniec. Do doprowadzenia zgodności posiadanych baz danych do obowiązujących przepisów potrzeba ok 6-8 lat (przyjmując opracowanie jednej gminy w jeden rok i czerech miast w dwa lata). Do ponownego opracowania jest 74 175 działek ewidencyjnych. Przyjmując koszt jednej działki na poziomie 130 zł potrzeba kwoty 9 642 750 zł.

(akta kontroli str. 483-486, 489-490, 507-508)

Zdaniem NIK Starostwo nie podejmowało wystarczających działań w celu weryfikacji błędów w plikach inicjalnych przesłanych do GUGiK, bowiem dopiero po upływie 10 miesięcy od uzyskania informacji z GUGiK o błędach krytycznych i atrybutowych podjęło działania zmierzające do ich identyfikacji.

1.3 Prawdliwość wykorzystania wyników wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2019 (według stanu na 30 czerwca), ze względu na brak w powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych, wykonano 557 ustaleń przebiegu granic w trybie §37-39 rozporządzenia w sprawie egib. Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że ustalenia granic zostały uwzględnione do wykonania w trakcie modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla gminy Chynów w ramach projektu „ASI”, w granicach określonych w uzgodnionym z WINGiK projektem modernizacji.

(akta kontroli str. 493)

W okresie objętym kontrolą rejestracja i obsługa zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych prowadzona była w programie „OŚRODEK”. Z rejestru zgłoszeń wynika, że od 1 stycznia 2015 r. do 12 września 2019 r. do Starostwa wpłynęło ogółem 21 361 zgłoszeń⁵⁸. Najwięcej dotyczyło aktualizacji mapy do celów projektowych – 1 747 (8,2% wszystkich zgłoszeń) oraz geodezyjnej inwentaryzacji obiektów budowlanych – 551 (2,6% zgłoszeń). Zgłoszenie prac geodezyjnych lub kartograficznych mogło być dokonane elektronicznie za pośrednictwem platformy „GEOPORTAL” lub tradycyjnie na drukach papierowych. Ww. program posiadał możliwość wprowadzenia danych określonych w §8 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁵⁹. Analiza danych zawartych w 15 zgłoszeniach prac geodezyjnych⁶⁰ wykazała, że sześć zostało złożonych w formie papierowej natomiast dziewięć za pośrednictwem „GEOPORTALU”. Analizowane zgłoszenia zawierały wszystkie elementy wskazane w §8 rozporządzenia w sprawie pzgik. Dane ujawnione w rejestrze dotyczące analizowanych 15 spraw wynikały z treści zgłoszeń złożonych przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 162-196)

⁵⁸ Zgłoszenia pierwotne i uzupełniające.

⁵⁹ Dz. U. poz. 1183. Dalej rozporządzenie w sprawie pzgik.

⁶⁰ GK.6640.1967.2015; GK.6640.1547.2015; GK.6640.566.2015; GK.6640.161.2016; GK.6640.3280.2016; GK.6640.878.2016; GK.6640.1877.2017; GK.6640.3613.2017; GK.6640.1386.2017; GK.6640.1704.2018; GK.6640.2629.2018; GK.6640.2896.2018; GK.6640.1291.2019; GK.6640.142.2019; GK.6640.933.2019

W latach 2015-2019 (do 12 września) do powiatowego zasobu geodezyjnego przyjęto ogółem 19 956 operatów technicznych. Analiza 15 z nich⁶¹, wykazała, że zawierały, adekwatnie do zakresu wykonanych prac, dokumenty określone w §71 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 kartograficznego⁶². W operatach znajdowały się np. sprawozdania techniczne⁶³, wykazy ewentualnych zmian danych ewidencyjnych; protokoły m.in. wyznaczenia punktów granicznych, przyjęcia granic; szkice polowe, oraz obliczenia: współrzędnych punktów, powierzchni użytków, powierzchni działek; dzienniki pomiarowe. W przypadku dwóch operatów⁶⁴ dołączono na płycie CD pliki danych, o których mowa w §71 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych, a w przypadku pozostałych 13 pliki danych zostały dostarczone drogą elektroniczną.

(akta kontroli str. 197, 199)

Wszystkie analizowane operaty, zgodnie z art. 12b ust. 1 i 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zostały przez pracowników PODGiK objęte weryfikacją, której wyniki utrwalono w protokołach weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Weryfikacja operatów technicznych była dokonywana pod względem: kompletności przekazywanych prac geodezyjnych, ich zgodności z przepisami prawa obowiązującymi w geodezji i kartografii, w szczególności dotyczącymi wykonywania pomiarów i opracowywania wyników tych pomiarów.

(akta kontroli str. 198-199, 211-212)

W Starostwie nie wdrożono oddzielnych zasad w celu zapewnienia zgodności wyników prac geodezyjnych ze standardem zakresu informacji (danych/atrybutów) niezbędnych do zasilania centralnego repozytorium lub cyklicznej aktualizacji. Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że prace geodezyjne i kartograficzne są weryfikowane pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Nie wdrożono również odrębnych procedur przekazywania do Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości informacji niezbędnych do uzupełnienia i aktualizacji danych egib.

Zdaniem NIK wdrożenie w Starostwie wewnętrznych regulacji dotyczących przekazywania przez właściwe komórki organizacyjne do Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości informacji niezbędnych do właściwego prowadzenia egib (a niewynikających z otrzymanych od geodetów materiałów), przyczyniłoby się do posiadania bardziej kompletnych i aktualnych baz danych ewidencyjnych.

(akta kontroli str. 494)

Operaty techniczne w formie papierowej przechowywane były w pomieszczeniach PODGiK, do którego dostęp umożliwiały spersonalizowane chipy dostępu. W regałach jezdnych przechowywano operaty, a w szafach matrycówkach mapy ewidencyjne.

⁶¹ Wytypowano 15 operatów technicznych z lat 2015-2019 (po trzy operaty z każdego roku), które zostały przyjęte do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W przypadku pięciu (P.1406.2015.1962; P.1406.2016.1470; P.1406.2017.3860; P.1406.2018.2651; P.1406.2015.1661) celem prac była geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów budowlanych; w kolejnych pięciu przypadkach (P.1406.2015.1187; P.1406.2016.1475; P.1406.2017.2766; P.1406.2018.2599; P.1406.2018.3520) celem była mapa z projektem podziału nieruchomości rolnej/leśnej; w jednym przypadku (P.1406.2016.3083) celem prac była aktualizacja egib; w czterech przypadkach (P.1406.2017.3057; P.1406.2019.1135; P.1406.2019.1459; P.1406.2019.1243) celem prac była mapa z projektem podziału nieruchomości.

⁶² Dz.U. Nr263, poz. 1572, dalej: rozporządzenie w sprawie standardów technicznych.

⁶³ W sprawozdaniach technicznych wskazywano m.in. określenie celu i zakresu rzeczowego i terytorialnego prac, sygnaturę zgłoszenia prac, podmiot oraz osoby wykonujące prace wraz z numerami i zakresami uprawnień, okres, w jakim wykonywane były prace, zakres wykorzystania materiałów otrzymanych z zasobu oraz zastosowane technologie i metody pomiarowe.

⁶⁴ Operaty nr P.1406.2018.2599 oraz P.1406.2019.1135.

Geodeta Powiatowy oświadczyła, że państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny w formie elektronicznej przechowywany jest na dedykowanym serwerze baz danych. Codziennie wykonywane są kopie zapasowe na serwer kopii zapasowych. Dodatkowo, co tydzień wykonywana jest kopia na strimery, a taśmy z kopiami przechowywane są w szafie ognioodpornej poza pomieszczeniami PODGiK. Od 2016 r. raz w roku, na dzień 31 maja, wykonywane są kopie zapasowe baz danych. Kopie te przekazywane są do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

(akta kontroli str. 267-276)

Analiza pięciu operatów technicznych dotyczących inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych⁶⁵ w zakresie aktualizacji części opisowej egib wykazała, że w przypadku czterech budynków nie wprowadzono do systemu EWOPIS wszystkich atrybutów opisujących nieruchomości, które wskazano w operatach. Wszystkie braki zostały uzupełnione w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 200-201, 205, 215-218, 229-231, 239-240, 248-250, 521)

W żadnym z pięciu analizowanych operatów technicznych nie ujęto daty oddania budynku do użytkowania, w czterech nie podano informacji o stanie użytkowania budynku⁶⁶, trzy operaty nie zawierały informacji o liczbie izb w budynku⁶⁷, a w dwóch nie podano informacji o polu powierzchni użytkowej w m.kw. z projektu budowlanego lub obmiaru wykonanego przez osobę uprawnioną⁶⁸.

(akta kontroli str. 201, 205)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że w ramach weryfikacji nie żądano od wykonawców informacji oraz faktów znanych organowi z urzędu i tych, które są możliwe do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego rejestrów lub innych danych, zgodnie z art. 220§ 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁹. W związku z tym nie żąda się od wykonawców prac geodezyjnych takich danych jak: powierzchnia użytkowa czy ilość izb w budynku. Ponadto informacje o dacie oddania budynku do użytkowania, stanie jego użytkowania, dacie oddania do użytkowania części budynku można uzyskać dopiero po jego odbiorze do użytkowania przez nadzór budowlany, a jednym z załączników niezbędnych do odbioru budynku jest geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza.

(akta kontroli str. 531-533)

Wszystkie analizowane operaty techniczne zostały przyjęte do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Przyjęcie operatu następowało średnio po upływie 9,7 dnia od złożenia wniosku. Natomiast od dnia złożenia wniosku o przyjęcie operatu do zasobu upływało średnio 8,3 dni do jego weryfikacji. Po 1,4 dniach od dnia weryfikacji następowało przyjęcie operatu do zasobu.

(akta kontroli str. 199)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku bieżącej aktualizacji egib o dane wynikające z przyjętych przez PODGiK operatów technicznych oraz innych dokumentów źródłowych będących w posiadaniu Starostwa. Zgodnie z §44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie egib do zadań starosty, związanych z prowadzeniem

⁶⁵ Operaty nr P.1406.2015.1962; P.1406.2016.1470; P.1406.2017.3860; P.1406.2018.2651; P.1406.2015.1661.

⁶⁶ Informacja o stanie użytkowania znajduje się w operacie P.1406.2015.1962.

⁶⁷ Informacje o liczbie izb w budynku znajdowały się w operatach: P.1406.2015.1962 i P.1406.2016.1470.

⁶⁸ Informacje o polu powierzchni użytkowej zawarto w operatach: P.1406.2015.1962, 1406.2016.1470, 1406.2017.3860.

⁶⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm. Powyższe stanowisko potwierdza GUGiK w piśmie z 30.10.2019 o sygnaturze NG-OSG.700.14.2019. Ponadto Główny Geodeta Kraju wskazuje, że Starosta jako organ prowadzący egib może i powinien na bieżąco wykorzystywać narzędzia opisane w art. 22 ust. 3-5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, aby uzupełnić prowadzoną przez siebie ewidencję gruntów i budynków.

ewidencji, należy utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. I tak:

1. Do systemu EWOPIS nie wprowadzono wszystkich atrybutów opisujących nieruchomości, które zostały wskazane w czterech (z pięciu analizowanych) operatach technicznych dotyczących inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych:
 - z operatu P.1406.2015.1962 nie wprowadzono statusu budynku (STS); funkcji budynku (FSB); stopnia pewności ustalenia daty zakończenia przebudowy (PZR); daty zakończenia przebudowy (RPB); zakresu przebudowy (ZPB); liczby izb w budynku mieszkalnym (LIR); daty oddania do użytkowania części budynku (DOC); stanu użytkowania budynku (SUB);
 - z operatu P.1406.2016.1470 nie wprowadzono statusu budynku (STS); pola powierzchni użytkowej w m² z projektu budowlanego (PEBP); zakresu przebudowy (ZPB); stopnia pewności ustalenia daty zakończenia przebudowy (PZR); liczby izb w budynku mieszkalnym (LIR);
 - z operatu P.1406.2017.3860 nie wprowadzono stopnia pewności ustalenia daty zakończenia budowy (PZB);
 - z operatu P.1406.2018.2651 nie wprowadzono materiału ścian zewnętrznych budynku (SCN); liczby kondygnacji podziemnych (LKP).

Dane te uzupełniono w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 200-201, 205, 215-218, 229-231, 239-240, 248-250, 521)

2. Dane ewidencyjne dwóch analizowanych obiektów budowlanych (operaty P.1406.2018.2651; P.1406.2015.1661) nie zostały zaktualizowane o liczbę izb w budynku i pole powierzchni użytkowej w m² z projektu budowlanego lub obmiaru wykonanego przez osobę uprawnioną, a w danych ewidencyjnych jednego obiektu (operat P.1406.2017.3860) nie uzupełniono liczby izb w budynku.

Powyższe dane zawarte były w dokumentach i materiałach źródłowych dostępnych w Starostwie.

(akta kontroli str. 205, 531-533, 546-549)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że w przypadku operatu P.1406.2015.1962 atrybuty były wprowadzone do programu EGBWIN, który nie miał możliwości wpisania wszystkich danych. Dlatego konieczna była zmiana oprogramowania na system EWOPIS, a dane nie były aktualizowane. Natomiast w przypadku operatów P.1406.2016.1470; P.1406.2016.1470; P.1406.2018.2651 niewprowadzenie atrybutów do systemu EWOPIS wynikało z przeoczenia osoby wprowadzającej zmiany.

Ponadto Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że Starosta jest w posiadaniu atrybutu dotyczącego pola powierzchni użytkowej i liczby izb, które wynikają z projektu budowlanego i pozwolenia na budowę. Nie pozyskiwano od właściwych komórek Urzędu informacji wymaganych do pełnego zasilenia egib gdyż skupiono się na obsłudze klienta i zapewnieniu płynności działania Wydziału. Rocznie wydawanych jest około 5 tys. wypisów i ok. 1,5 tys. wyrysów z ewidencji gruntów i budynków oraz wprowadza się ok. 5,5 tys. zmian. Główny nacisk położono na aktualizację operatów w oparciu o akty notarialne, postanowienia sądu, decyzje administracyjne zatwierdzające podział nieruchomości i rozgraniczenie nieruchomości, na podstawie których uwidaczniane są w ewidencji prawa właścicieli i jednostek organizacyjnych do gruntów, budynków i lokali. Jest to działanie niezbędne do zapewnienia płynności w obrocie prawnym nieruchomości oraz procesach inwestycyjnych. W związku z powyższym zostaną podjęte działania mające na celu przekazywanie dokumentów

(pozwoleń na budowę wraz z załącznikami) do Wydziału Geodezji, co pozwoli na uzupełnianie operatu egib o dane wynikające z tych dokumentów.

(akta kontroli str. 521-528, 531-533, 548-549)

1.4 Kontrole z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2019 w Starostwie przeprowadzono 11 kontroli z zakresu geodezji i kartografii⁷⁰, w tym cztery dotyczyły prowadzenia egib⁷¹, a cztery kwestii związanych ze zgłoszeniami prac geodezyjnych oraz przyjmowaniem do zasobu opracowań geodezyjnych i kartograficznych pod względem jakości i zgodności ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji i kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie⁷².

(akta kontroli str. 282-287)

W przypadku kontroli dotyczących egib wystawiono: dwie oceny ogólne pozytywne pomimo stwierdzonych nieprawidłowości⁷³, jedną ocenę pozytywną⁷⁴, a kontrola sprawdzająca⁷⁵ potwierdziła realizację zaleceń pokontrolnych z 2009 r.

Kontrole wskazały na nieprawidłowości związane m.in. z zakresem modernizacji ewidencji, który nie spełniał wymogów obowiązujących przepisów prawa; nieterminową i niepełną jej modernizację; zbyt małą aktywność zmierzającą do dostosowania danych egib do obowiązującego modelu pojęciowego egib; nieterminowym przekazywaniem zbiorów danych egib do centralnego repozytorium ZSiN. Wojewoda Mazowiecki wystawiając ocenę ogólną pozytywną pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenił negatywnie przeprowadzenie i proces modernizacji egib, a także przekazywanie zbiorów danych egib do CR ZSiN⁷⁶.

(akta kontroli str. 282-287)

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wnioskowano m.in. o: kontynuowanie modernizacji ewidencji w zakresie zakładania komputerowych baz danych dla całości terenów wiejskich, umożliwiających tworzenie raportów obrazujących dane ewidencyjne; zintensyfikowanie działań związanych z modernizacją danych egib; wywiązywanie się z obowiązku przekazywania, po wcześniejszej aktualizacji, zbiorów danych bazy egib do centralnego repozytorium ZSiN.

(akta kontroli str. 282-287)

⁷⁰ Sześć kontroli przeprowadził Mazowiecki Urząd Wojewódzki; trzy kontrole przeprowadził Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego; dwie kontrole przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie. Przeprowadzono w 2010 – jedną kontrolę; 2011 – dwie; 2013 – dwie; 2014 – jedna; 2016 – jedna; 2017 – jedna; 2018 – dwie.

⁷¹ Kontrole: „Prawidłowość prowadzenia baz danych, jako podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej” w 2011 r. przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Warszawie (LWA-4101-004/2011); „Realizacja zaleceń pokontrolnych dotyczących prawidłowości prowadzenia ewidencji gruntów i budynków” (zalecenia zawarte w kontroli nr WGR-R/0932/05/09) w 2013 r. przeprowadzona przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (WG-R.431.10.2013); „Sposób realizacji wniosków pokontrolnych dotyczących prowadzenia baz danych stanowiących podstawę do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej” w 2013 r. przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Warszawie (LWA-4111-02-01/2013); „Przeprowadzenie oraz proces modernizacji ewidencji gruntów i budynków, kontrola prawidłowości przeprowadzenia modernizacji egib pod względem zgodności z art. 24 a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (procedura), wywiązywania się z obowiązku przekazania zbiorów do ZSiN przeprowadzona w 2018 r. przez Wojewodę Mazowieckiego (WG-IV.431.19.2018).

⁷² Kontrole: „Prawidłowość prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym przyjmowanie do zasobu opracowań geodezyjnych i kartograficznych pod względem jakości i zgodności ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji i kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie” w 2014 r. przeprowadzona przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego; „Realizacja zadań organów administracji geodezyjnej i kartograficznej w zakresie prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego przy realizacji zadań wynikających z art. 12, 12a, 12b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne” w 2016 r. przeprowadzona przez Wojewodę Mazowieckiego (WG-IV.431.24.2016.MK); „Ocena realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu WG-IV.431.24.2016MK” przeprowadzona w 2018 r. przez Wojewodę Mazowieckiego (WG-IV.431.20.2018.AK); „Prawidłowość prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym egib w świetle zarzutów skarżących” w 2018 r. przeprowadzona przez Wojewodę Mazowieckiego (WG-IV.431.36.2018.EKU). Pozostałe trzy kontrole nie dotyczyły prowadzenia egib.

⁷³ Kontrola LWA-4101-004/2011; WG-IV.431.19.2018.

⁷⁴ Kontrola LWA-4111-02-01/2013.

⁷⁵ Kontrola WG-R.431.10.2013.

⁷⁶ Kontrola WG-IV.431.19.2018.

W przypadku kontroli⁷⁷, dotyczącej m.in. przyjmowania zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych, rejestru zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych, weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów przekazywanych do pzgik stanowiących wynik wykonanych prac, Wojewoda Mazowiecki ocenił ww. zagadnienia pozytywnie z uchybieniami i pozytywnie.

Wśród uchybień wskazano m.in. na brak w zgłoszeniach prac geodezyjnych wszystkich wymaganych informacji (np. celu lub zakładanego wyniku zgłoszonych prac geodezyjnych) bądź niewłaściwy formularz, na którym dokonywano zgłoszeń; rejestr zgłoszeń nie zawierał wszystkich informacji (np. nie były rejestrowane identyfikatory materiałów zasobu udostępnionych podmiotowi, który zgłosił pracę). W związku ze stwierdzonymi uchybieniami Wojewoda wnioskował m.in. o dokonywanie starannej weryfikacji zgłoszeń prac geodezyjnych w zakresie wypełnienia według właściwego formularza, prowadzenie rejestru zgłoszeń według przepisów §8 rozporządzenia w sprawie prowadzenia pzgik. Ponadto Wojewoda stwierdził, że występowały przypadki, kiedy weryfikacja zbiorów danych lub innych materiałów przekazywanych do pzgik następowała powyżej 10 dni, dlatego wnioskował o podjęcie działań, według zasady niezwłoczności, zgodnie z art. 12b ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

(akta kontroli str. 282-287)

W 2018 r. Wojewoda Mazowiecki przeprowadził kontrolę sprawdzającą⁷⁸ realizację ww. zaleceń pokontrolnych m.in. w zakresie weryfikacji zgłoszeń prac geodezyjnych, prowadzenia rejestru zgłoszeń oraz terminu weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów przekazywanych do pzgik. Pozytywnie pomimo nieprawidłowości została oceniona weryfikacja zgłoszeń prac geodezyjnych, a negatywnie zarówno prowadzenie rejestru zgłoszeń, jak i terminowość weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów przekazywanych do pzgik.

W zakresie prowadzenia rejestru zgłoszeń wskazano, że nadal występują błędy wynikające z zaniedbań Starostwa tj. nie rejestrowano celu zgłaszanych prac, nazwy i sygnatury dokumentu potwierdzającego dokonanie opłaty. W zakresie skrócenia terminu weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów przekazywanych do pzgik stwierdzono, że w 11 na 25 skontrolowanych protokołów weryfikacyjnych, weryfikacji dokonywano w terminie powyżej 10 dni. Wojewoda ponownie wnioskował o weryfikację zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych w zakresie ich prawidłowego wypełnienia; zamieszczanie w rejestrze zgłoszeń wszystkich informacji określonych w §8 rozporządzenia w sprawie prowadzenia pzgik; podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie terminów weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów przekazywanych do pzgik.

(akta kontroli str. 282-287)

Z kontroli z zakresu przyjmowania do zasobu opracowań geodezyjnych i kartograficznych pod względem jakości i zgodności ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji i kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie, przeprowadzonej w 2014 r. przez MWINGiK, Starostwo nie otrzymało protokołu pokontrolnego, natomiast po kontroli doraźnej dotyczącej weryfikacji opracowań geodezyjnych przyjętych do zasobu⁷⁹, Wojewoda Mazowiecki wśród nieprawidłowości wskazał na: niestosowanie, na kopiach materiałów zasobu w formie papierowej, udostępnianych wykonawcy prac, klauzul zgodnie z wymogami §21 ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia w sprawie pzgik oraz na nieaktualizowanie Bazy BTOD 500 o dane pochodzące z operatu P.1406.2017.1749.

(akta kontroli str. 282-287)

⁷⁷ Kontrola WG-IV.431.24.2016MK przeprowadzona przez Wojewodę Mazowieckiego.

⁷⁸ Kontrola sprawdzająca realizację zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu WG-IV.431.24.2016MK z dnia 6.02.2017.

⁷⁹ Kontrola WG-IV.431.36.2018.EKU przeprowadzona przez Wojewodę Mazowieckiego.

Przyjęta w Starostwie struktura organizacyjna administracji geodezyjno-kartograficznej umożliwiła realizację zadań wynikających z ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie i upoważnienia do realizacji zadań związanych z prowadzeniem powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Prowadzony przez Starostę Grójeckiego rejestr: gruntów, rejestr budynków, rejestr lokali oraz mapa ewidencyjna zawierały informacje określone w rozporządzeniu w sprawie egib, natomiast raport danych ewidencyjnych budynku (stanowiący część rejestru budynków) i kartoteka lokali były niekompletne.

Starosta do dnia zakończenia kontroli przeprowadził modernizację tylko 214 obrębów ewidencyjnych (tj. 51,2% ogólnej liczby posiadanych obrębów). Nie przeprowadzono okresowych weryfikacji żadnego z obrębów ewidencyjnych zgodnie z §54 rozporządzenia w sprawie egib.

W terminie do 31 grudnia 2014 r. utworzono komputerowe bazy danych ewidencyjnych dla obszarów wszystkich miast Powiatu Grójeckiego, które zawierały dane, określone w rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie egib, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów o których mowa w §22, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej. Nadal jednak nie utworzono komputerowych baz danych ewidencyjnych dla 204 obrębów terenów wiejskich, pomimo że termin realizacji tego zadania upłynął 31 grudnia 2016 r. Starostwo od kwietnia 2018 r. posiadało pełną funkcjonalność systemów informatycznych wykorzystywanych do prowadzenia egib, w zakresie określonym w §8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ZSIN. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Starostwo nie utworzyło inicjalnej bazy danych i nie wdrożyło pełnej funkcjonalności ZSIN, pomimo że zgodnie ze szczegółowym zakresem i harmonogramem działań określonym w załączniku Nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, termin realizacji działania upłynął 9 września 2016 r. Starostwo nie podjęło niezwłocznie działań w związku z pismami GUGiK i MWINGiK, dotyczącymi zdiagnozowania błędów w przesłanych plikach.

Zbadane zgłoszenia 15 prac geodezyjnych zawierały wszystkie elementy określone w §8 rozporządzenia w sprawie pzgik. Przyjęte, po uprzedniej weryfikacji, do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego operaty techniczne zawierały, adekwatnie do zakresu wykonanych prac, dokumenty wymagane przepisami §71 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych.

W przypadku czterech operatów dotyczących inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych (z pięciu analizowanych) nie dokonano aktualizacji części opisowej egib, w oparciu o wszystkie atrybuty wykazane w operatach technicznych, natomiast w przypadku trzech obiektów nie zaktualizowano w części opisowej egib danych ewidencyjnych w oparciu o dokumenty i materiały źródłowe dostępne w Starostwie Powiatowym, co było działaniem nierzetelnym.

OBSZAR

2. Modernizacja i aktualizacja egib w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Starostwo uczestniczyło w dwóch projektach dotyczących wykonania prac modernizacyjnych ewidencji gruntów i budynków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 i 2014-2020. W ramach RPO WM 2007-2013 Starostwo zawarło z Województwem Mazowieckim umowę⁸⁰ w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji projektu „BW”⁸¹, natomiast w ramach RPO WM 2014-2020 umowę⁸²

⁸⁰ Umowa zawarta 21 maja 2009 r.

⁸¹ Pełna nazwa: „Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności województwa mazowieckiego, przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu”.

w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji projektu „ASI”⁸³. W przypadku obu projektów liderem lub partnerem wiodącym było Województwo Mazowieckie reprezentowane przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, do zadań którego należało m.in.: koordynacja prac związanych z przygotowaniem i realizacją projektów; prowadzenie obsługi finansowo księgowej; prowadzenie dokumentacji, sprawozdawczości i monitoringu projektów oraz rozliczenie finansowe i rzeczowe. Powiat grójecki pełnił w ww. projektach rolę partnera⁸⁴, do zadań którego należało m.in.: rzetelne i terminowe przekazywanie liderowi informacji oraz dokumentacji potrzebnej do rozliczenia i raportowania projektów; przestrzeganie obowiązków dotyczących informacji i promocji (poprzez umieszczenie na stronie internetowej informacji o projekcie oraz udostępnianie broszur, ulotek i innych publikacji dotyczących projektów) oraz wyznaczenie przedstawiciela do udziału w czynnościach odbioru jakościowego usług i dostaw realizowanych w ramach projektu.

(akta kontroli, str. 391-413, 434-468 i 494-496)

Województwo Mazowieckie w związku z realizacją projektu „BW” na rzecz powiatu grójeckiego zawarło ogółem 12 umów, na realizację których powiat przekazał ogółem 669 180,48 zł, co stanowiło 15% poniesionych kosztów ogółem na realizację zadań dla powiatu grójeckiego (4 461 203,08 zł). Pozostałych 85% wartości projektu (3 792 022,62 zł) stanowiło dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

(akta kontroli str. 426-428)

W wyniku realizacji projektu „BW” wykonano m.in. prace geodezyjne na potrzeby modernizacji egib 94 obrębów ewidencyjnych (dla gmin Mogielnica, Goszczyn Pniewy); przekształcono mapę zasadniczą do postaci cyfrowej dla miast Grójec, Warka, Mogielnica, Nowe Miasto n/Pilicą, oraz dla gmin: Jasieniec i Nowe Miasto n/Pilicą; przekształcono do postaci cyfrowej (w drodze skanowania) dokumenty pżgik uzasadniające wpisy do egib, utworzono zbiory danych przestrzennych opisowych dla gmin: Warka, Grójec, Mogielnica, Goszczyn, Pniewy Belsk Duży, Jasieniec i Nowe Miasto n/Pilicą.

(akta kontroli str. 421-422 i 431-433)

Geodeta Powiatowy wyjaśniła, że w związku z realizacją projektu „BW” zmodernizowano w latach 2012-2013 94 obręby ewidencyjne (gm. Goszczyn, Mogielnica i Pniewy). Modernizacja ww. 94 obrębów została przeprowadzona w niepełnym zakresie tj. bez ustalenia granic działek. Projekty modernizacji dla jednostek ewidencyjnych zostały uzgodnione w dniu 30 maja 2011 r. z Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Jednak żaden ze zmodernizowanych obrębów nie został przesłany do centralnego repozytorium ZSIN, ponieważ wykonana modernizacja ewidencji gruntów i budynków dla 94 obrębów ewidencyjnych w ramach projektu „BW”, przyjęta do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w grudniu 2013 roku, zdezaktualizowała się już w styczniu 2014 roku, kiedy weszły w życie zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie egib.

(akta kontroli str. 494-496)

W latach 2015-2018 Marszałek Województwa nie realizował żadnych zadań na rzecz powiatu grójeckiego, wynikających z umowy partnerskiej. W dniu 9 września 2019 r. został ogłoszony przez Marszałka przetarg na zakup usług polegających na zrealizowaniu „cyfryzacji danych państwowego zasobu geodezyjnego

⁸² Umowa nr 187/GW/GW-7/15/ASI z 1 października 2015 r.

⁸³ Pełna nazwa: „Regionalne partnerstwo samorządów Mazowsza dla aktywizacji społeczeństwa informacyjnego w zakresie e-administracji i geoinformacji”.

⁸⁴ Dotującego projekty realizowane w części dotyczącej Powiatu Grójeckiego w terminach i kwotach wynikających z przyjętego harmonogramu oraz umów na udzielenie dotacji.

i kartograficznego szczebla powiatowego w celu ich publikacji" [...] dla powiatów: grodzkiego, grójeckiego, pruszkowskiego, przysuskiego, pułtuskiego, miasto Ostrołęka – tura VII. Otwarcie ofert ustalono na 15 października 2019 r.⁸⁵. Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia (dotyczącym powiatu grójeckiego)⁸⁶ przewidziano wykonanie prac geodezyjnych niezbędnych do przeprowadzenia modernizacji egib na obszarze gminy Chynów w 16 obrębach ewidencyjnych (zał. 2c do SIWZ pkt III.1). Celem prac modernizacyjnych jest dostosowanie baz danych egib do zgodności z pojęciowym modelem danych egib, określonym w załączniku 1a do rozporządzenia w sprawie egib oraz włączenie tych baz do ZSIN, o którym mowa w art. 24b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (zał. 2c do SIWZ pkt 4 ppkt 1). Na realizację projektu „ASI” Starostwo przekazało w 2019 r. Marszałkowi Województwa zaliczkowo dotację w kwocie 290 225 zł.

(akta kontroli str. 470)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo uczestniczyło w realizacji projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2017-2013 i 2014-2020. W związku z realizacją obowiązków wynikających z umów zawartych z Województwem Mazowieckim Starostwo przekazało wymagany wkład własny w łącznej wysokości 959 405 zł tj. 669 180,48 zł, w projekcie „BW” i 290 225 zł w projekcie „ASI”. Wykonane w ramach projektu „BW” modernizacje 94 obrębów ewidencyjnych zostały wykonane w niepełnym zakresie, co uniemożliwiło skuteczne przekazanie tych danych do centralnego repozytorium ZSIN.

IV. Wnioski

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

1. Dokonywanie bieżącej aktualizacji operatów ewidencyjnych w oparciu o dane (atrybuty), wynikające z operatów technicznych oraz dokumentów i materiałów źródłowych dostępnych w Starostwie.
2. Kontynuowanie działań zmierzających do objęcia modernizacją wszystkich obrębów ewidencyjnych.
3. Dostosowanie posiadanych plików danych do obowiązującego modelu pojęciowego ewidencji gruntów i budynków w celu skutecznego przesłania plików inicjalnych i zasilenia centralnego repozytorium ZSIN.
4. Przeprowadzanie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych egib.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

⁸⁵ <https://zamowienia.mazovia.pl/?act=info&id=23667>.

⁸⁶ <https://platformazakupowa.pl/transakcja/255374>.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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.

Warszawa, 29 października 2019 r.

Kontrolerzy
Wanda Dąbrowska
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Marta Pietruszewska
starszy inspektor k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor

DORADCA EKONOMICZNY
p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie


.....
Wiesława Bronisz

podpis