



Informacja o wynikach kontroli NIK nt. cyfryzacji EGiB na szczeblu powiatowym

Było źle i jest źle

W kwietniowym raporcie Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła przygotowanie oraz realizację cyfryzacji i modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Co zrobić, żeby było lepiej?

Opublikowany niedawno raport powstał na podstawie kontroli w 18 starostwach oraz w GUGiK, a także badania kwestionariuszowego przeprowadzonego w 346 powiatach. Kontrola objęła lata 2017–2021 (I połowa). Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli brzmią następująco:

1. Czy starosta zorganizował utworzenie i prowadzenie EGiB w sposób zapewniający przeprowadzenie pełnej modernizacji i cyfryzacji EGiB?

2. Czy stan cyfryzacji i modernizacji zasobu EGiB na 1 stycznia 2017 r. i na 30 czerwca 2021 r. był zgodny z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach prawa?

3. Czy Główny Geodeta Kraju właściwie wykonywał zadania w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań związanych z tworzeniem, rozwijaniem i rozbudową EGiB oraz utrzymywania systemów teleinformatycznych w celu przeprowadzenia pełnej modernizacji i cyfryzacji całego zasobu EGiB?

Zacząć trzeba od tego, że podstawowym działaniem determinującym zakończenie cyfryzacji, poprawę jakości i zupełności danych zawartych w EGiB jest modernizacja tej ewidencji, która powinna być przeprowadzona w sposób planowy na obszarach miast do końca 2014 r., a na terenach wiejskich do końca 2016 r. Już

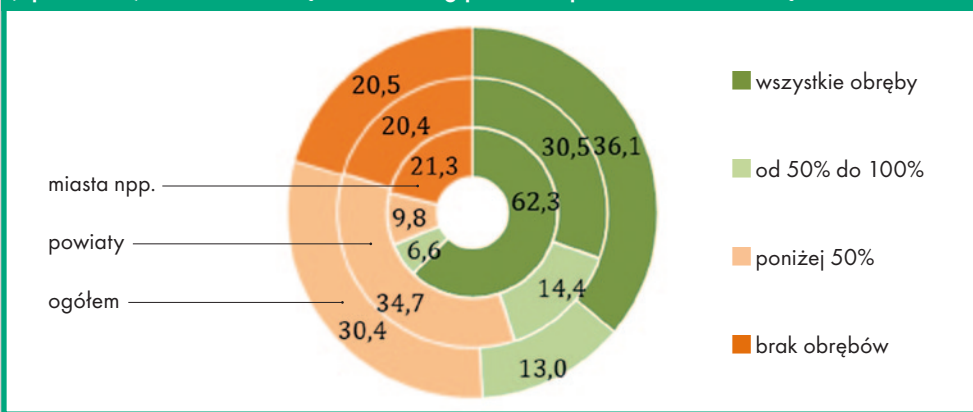
wyniki kontroli planowej NIK nr P/19/032 pt. „Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach”, przeprowadzonej w 2019 r., a obejmującej okres od 2010 r., wykazały problemy starostów w dostosowywaniu danych EGiB do norm i standardów określonych przepisami rozporządzenia w sprawie EGiB [więcej w GEODECIE 11/2020].

• W EGiB bez większych zmian

Zarówno w terminach określonych przepisami, jak i do dnia zakończenia kontroli stan danych EGiB we wszystkich kontrolowanych jednostkach nie był zgodny z wymaganymi normami, standardami i modelem danych. Do 1 stycznia 2017 r. EGiB była zmodernizowana z uwzględnieniem

w sposób zgodny z normami i wymaganiami skutkuje w dalszym ciągu niezgodnością tych danych ze stanem faktycznym – zauważa NIK. W skali całego kraju nadal konieczne jest przeprowadzenie procedury ustalenia granic dla 1 869 081 działek ewidencyjnych na obszarach miejskich (22,8%) oraz 14 841 994 działek na terenach wiejskich (49,9%).

Obręby ewidencyjne, których pełne dane EGiB przetwarzane w systemie informatycznym są zgodne z obowiązującymi normami w okresie 2017–2021 (I półrocze) – odsetek urzędów według poziomu przetwarzania obrębów



Tymczasem pewność obrotu gospodarczego wymaga, żeby jak najszybciej zasób EGiB został w pełni scyfryzowany, spełniał standardy określone w obowiązujących przepisach prawa i zapewniał aktualność na obszarze całego kraju. Zasób ten powinien zapewnić zainteresowanym podmiotom dostęp do kompletnych i zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa danych ewidencji gruntów i budynków.

obowiązujących norm i standardów w zaledwie 7,2% obrębów ewidencyjnych. Do 30 czerwca 2021 r. nastąpiła tylko nieznaczna poprawa w tym zakresie, gdyż EGiB nadal wymagała modernizacji w 78,5% obrębów. Ponadto tylko w 35 ankietowanych powiatach EGiB dla wszystkich obrębów była zmodernizowana zgodnie z wymogami i standardami.

Nieprzeprowadzenie cyfryzacji i modernizacji EGiB

Nieutworzenie przez starostów do końca 2016 r. w części kontrolowanych jednostek komputerowych baz ewidencyjnych zawierających dane umożliwiające tworzenie raportów obrazujących te dane oraz mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej potwierdza niezgodność stanu EGiB na 1 stycznia 2017 r. w porównaniu ze stanem docelowym na 31 grudnia 2016 r. określonym w rozporządzeniu w sprawie EGiB.

Wyniki badania kwestionariuszowego wskazują, że w trzech starostwach mapy ewidencyjne były prowadzone w postaci analogowej (papierowej) dla całej powierzchni powiatu (0,9% z 346 urzędów udzielających odpowiedzi). W 18 starostwach mapy w postaci analogowej były prowadzone w więcej niż połowie obrębów ewidencyjnych (5,2% udzielonych odpowiedzi). W przypadku 27 starostw mapa ewidencyjna w postaci analogowej była prowadzona dla mniej niż połowy obrębów ewidencyjnych (7,8% udzielonych odpowiedzi). Oznacza to, że obowiązek opracowania mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej do końca 2014 r. dla terenów miejskich i do końca 2016 r. dla obszarów wiejskich nie został wykonany w przypadku 13,9% z 346 organów administracji samorządowej udzielających odpowiedzi w ramach badania kwestionariuszowego.

su cyfryzacji i modernizacji EGiB. W przypadku czterech z 18 kontrolowanych jednostek (22,2%) starostwie nie wywiązywali się z obowiązku zamieszczania na wydawanych dokumentach zawierających dane EGiB stosownej informacji, w przypadku gdy dane te nie spełniały wymagań i standardów technicznych określonych w obowiązujących przepisach prawa.

● Nie ma pieniędzy, nie ma modernizacji

W raporcie NIK wskazano dwa kluczowe powody tak kiepskiego stanu EGiB. Pierwszy to brak środków finansowych na modernizację i cyfryzację. Izba szacuje, że doprowadzenie ewidencji w całym kraju do oczekiwanego stanu może pochłonąć **nawet 5,3 mld zł**. Tymczasem w latach 2017–2020 na prace modernizacyjne starostwie wydatkowali za-

musza na starostwach wykładanie kolejnych środków na modernizację i cyfryzację. Za tym nie idzie jednak przekazywanie samorządom dodatkowych środków na ten cel.

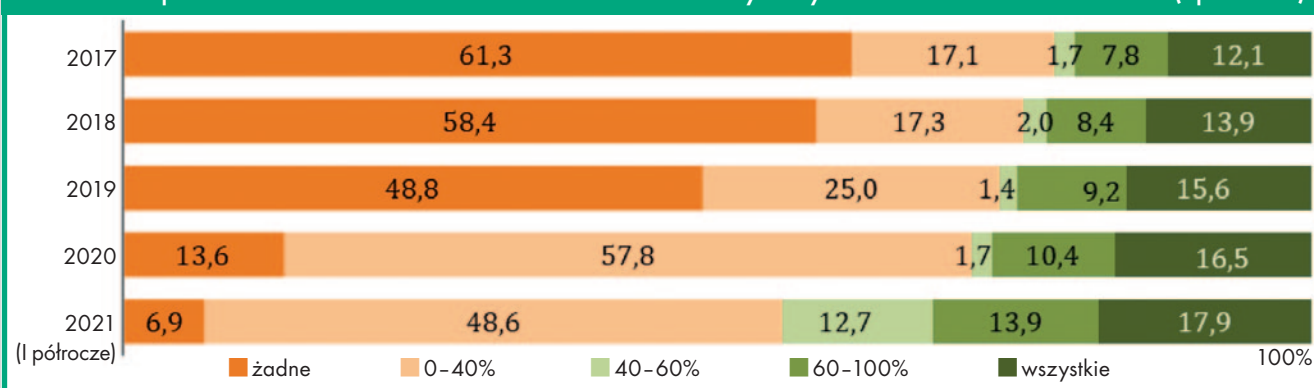
Izba dostrzegła jednocześnie, że Główny Geodeta Kraju wsparł powiaty w modernizacji EGiB w ramach projektu ZSIN faza II. Podjęte działania okazały się jednak nie w pełni skuteczne. W przypadku aż 50 na 120 starostw, które przystąpiły do udziału w projekcie, modernizacja nie została bowiem przeprowadzona.

Wyniki badania kwestionariuszowego wskazują, że 14 starostw szacuje koszt niezbędnego zakończenia cyfryzacji i modernizacji EGiB na 50 mln zł i więcej (tj. 4,8% z 292 udzielających odpowiedzi), koszt od 5 do 50 mln zł szacowano w przypadku 198 starostw (tj. 67,8% udzielających odpowiedzi), a koszt poniżej 5 mln zł wskazało 69 sta-

bu kadrowego administracji geodezyjnej pozwalającego na skuteczną realizację obowiązków określonych w prawie. Posiadane przez pracowników kwalifikacje i ich stan liczbowy w większości przypadków były wystarczające jedynie do bieżącego prowadzenia ewidencji.

Stwierdzono też problemy w zatrudnianiu nowych, wykształconych kierunkowo pracowników powiatowej administracji geodezyjnej. Co więcej, odnotowano tendencję do pogarszania się ich kwalifikacji i merytorycznego przygotowania. Od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2021 r. ubyło 18,7% pracowników posiadających uprawnienia geodezyjne nr 1 i 2 oraz przybyło 17,5% pracowników bez jakichkolwiek uprawnień geodezyjnych. W okresie objętym kontrolą o 24,6% zwiększyło się zatrudnienie pracowników bez wykształcenia kierunkowego (wyższe-

Odsetek urzędów w podziale na udział procentowy otrzymywanych opracowań geodezyjnych w formie elektronicznej w celu zmodernizowania lub zaktualizowania bazy danych EGiB w okresie 2017–2021 (I półrocze)



Ponadto starostwie w 94% skontrolowanych jednostek (17 z 18) nie wykonywali obowiązku okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych, czyli obowiązku mającego zapewnić systematyczne badanie stanu EGiB pod kątem zgodności tych danych z dokumentami źródłowymi i zgodności mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie. Nieopracowywanie planów weryfikacji danych EGiB wskazuje również na brak zarządzania przez starostów ryzykiem z zakre-

ledwie ok. 397 mln zł, co stanowi ok. 7,5% kwoty oszacowanej przez starostów jako niezbędna do pełnej modernizacji. Żadna z gmin w kontrolowanych jednostkach nie współfinansowała cyfryzacji i modernizacji EGiB, mimo że gminy są jednymi z głównych beneficjentów aktualnych i pełnych danych tej ewidencji.

NIK wytyka także częste nowelizacje rozporządzenia ws. EGiB, które powodują rozszerzenie wymaganego zakresu danych. To zaś wy-

rostw, tj. 23,6% udzielających odpowiedzi. W 256 przypadkach (87,7% udzielonych odpowiedzi) wskazano planowany termin zakończenia cyfryzacji i modernizacji EGiB na rok 2025 i później.

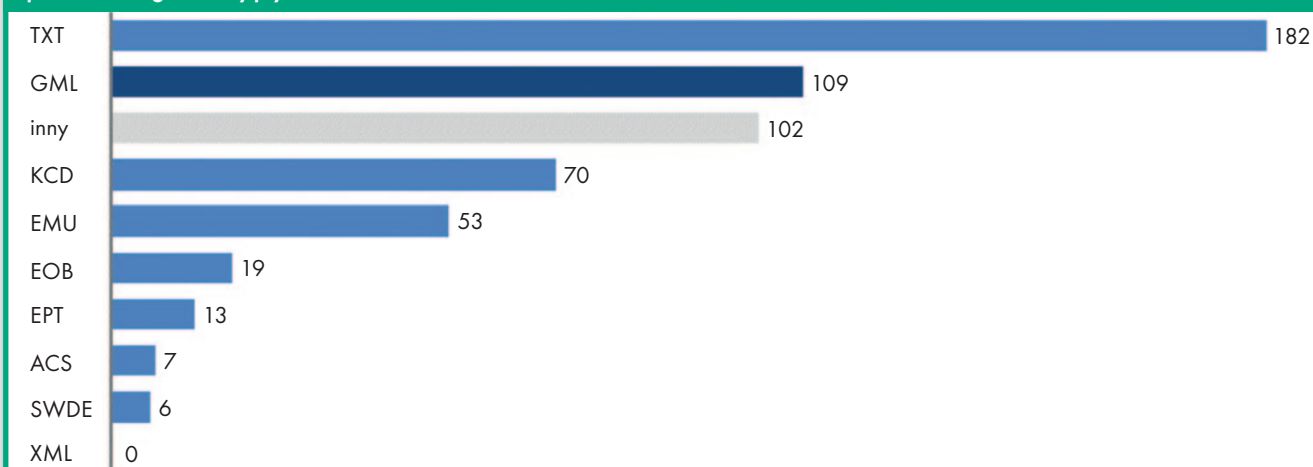
● Nie ma komu pracować przy EGiB

Zdaniem NIK wprawdzie starostwie zapewniły infrastrukturę informatyczną i oprogramowanie niezbędne do prowadzenia EGiB, ale nie zagwarantowały zasob-

go lub średniego geodezyjnego). Powyższe negatywne zmiany w zasobie kadrowym powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej miały miejsce, mimo ogólnego wzrostu zatrudnienia w tej administracji w skontrolowanych jednostkach o 5,4%.

Jedną z konsekwencji tych problemów kadrowych jest aktualizowanie EGiB z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego przepisami prawa. Negatywny aspekt problemu stanowią skala i wielkość opóźnień. W siedmiu

Liczba urzędów (ogółem) w podziale na formaty plików najczęściej przekazywanych przez wykonawców opracowań geodezyjnych



z 18 skontrolowanych jednostek wystąpiły opóźnienia w aktualizowaniu operatu ewidencyjnego. Przekroczenia 30-dniowego terminu sięgały od kilku dni do ponad półtora roku.

W dwóch jednostkach odnotowano znaczne nawarstwienie się opóźnień liczbowe w tysiącach przypadków. W jednej dotyczyły one 1736 na 6395 przypadków aktualizacji (27,1%), a w drugiej – 5700 na 12 300 przypadków aktualizacji (46,3%).

• Fikcyjny nadzór nad EGiB

Jako drugi kluczowy powód złego stanu EGiB NIK wskazała brak odpowiedniego nadzoru nad prowadzeniem tej ewidencji. Izba zauważa np., że proces cyfryzacji EGiB nie był przedmiotem kontroli wewnętrznych w badanych starostwach. Problemem jest także nadzór

zewnętrzny. GGK, wykonując zadania w zakresie organizowania, koordynacji i monitoringu działań dotyczących tworzenia, rozwijania i rozbudowy EGiB, nie ma na podstawie obowiązujących przepisów bezpośredniego wpływu na ukończenie przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji EGiB. GGK skoncentrował tym samym swoje działania na rozbudowie systemów teleinformatycznych umożliwiających innym organom i instytucjom dostęp do danych dotychczas zgromadzonych przez starostów w EGiB, niezależnie od uprzednio zaprojektowanego ZSIN. Systemy te nie umożliwiały jednak weryfikacji jakości i kompletności EGiB.

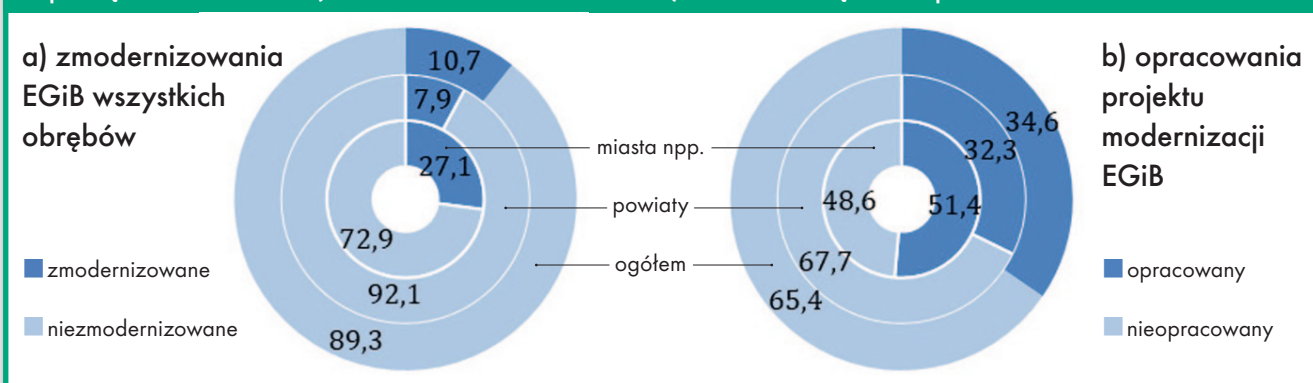
Działania starostów z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGiB były kontrolowane przez WINGiK-ów działających pod zwierzchnictwem

województwa. WINGiK-owie w ponad 4-letnim okresie przeprowadzili kontrole jednokrotnie w każdej z kontrolowanych jednostek. Kontrole te w większości wypadków kończyły się wystawieniem ocen pozytywnych z nieprawidłowościami, mimo braku przeprowadzenia modernizacji EGiB wszystkich obrębów ewidencyjnych lub braku zgodności danych EGiB wszystkich obrębów ewidencyjnych z normami i standardami określonymi w obowiązujących przepisach. Oceny takie były wystawiane nawet w przypadku, gdy w kontrolowanym starostwie prowadzono mapy w postaci analogowej, lub w przypadku braku komputerowych baz danych umożliwiających tworzenie raportów obrazujących dane poszczególnych ewidencji (gruntów, budynków, lokali, mapy ewidencyjnej).

• Brak rzetelnej wiedzy o stanie EGiB

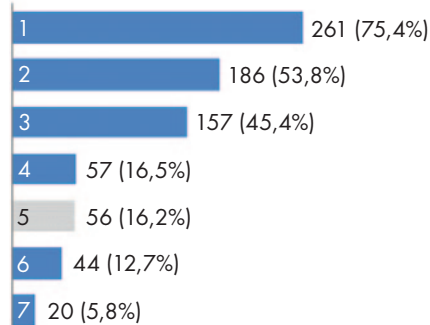
W ocenie NIK funkcjonujący obecnie system nadzoru starostów nie zapewnia przekazywania ministrowi przez GGK rzetelnych danych o faktycznym stanie EGiB i jej modernizacji. Główny Geodeta Kraju do opracowania ocen realizacji przez powiaty zadań zleconych wykorzystywał jedynie zagregowane dane z formularzy GUGiK 3.0, podczas gdy sam podawał w wątpliwość rzetelność tych informacji. NIK zarzuca jednocześnie starostwom przekazywanie nierzetelnych danych o stanie EGiB, co stwierdzono w ok. 78% skontrolowanych urzędów. W efekcie faktyczny stan cyfryzacji i modernizacji ewidencji nie miał odzwierciedlenia w prowadzonej sprawozdawczości.

Modernizacja obrębów geodezyjnych według norm określonych w obowiązujących przepisach rozporządzenia ws. EGiB (na koniec 30 czerwca 2021 r.). Odsetek urzędów w podziale na stan:



Liczba urzędów (ogółem) w podziale na przyczyny niezmodernizowania EGİB dla wszystkich obrębów

1. niedostateczna wielkość środków, w tym środków własnych urzędu, zaplanowanych na modernizację i cyfryzację EGİB
2. niezbędny do wykonania modernizacji i cyfryzacji EGİB duży nakład pracy pracowników SGİK kolidujący z prowadzeniem bieżących prac w ramach zasobu EGİB
3. częsta zmiana regulacji prawnych w zakresie modernizacji i cyfryzacji EGİB
4. problemy z wyłonieniem wykonawców/zleceniem opracowań geodezyjnych
5. inne
6. brak merytorycznego i organizacyjnego wsparcia ze strony podmiotów odpowiedzialnych za określenie i realizację polityki państwa oraz koordynowanie działań z tego zakresu przy zakładaniu i prowadzeniu zasobów EGİB
7. nadanie w urzędzie niskiego priorytetu modernizacji i cyfryzacji EGİB



Ponadto w ocenie Izby GGK nie wykorzystał możliwości pozyskania wiedzy o rzeczywistym stanie EGİB, odstąpił bowiem od kompleksowej i merytorycznej analizy wyników kontroli przeprowadzonych przez WINGIK-ów, mimo że sam o nie wnioskował. Następnie GGK w ograniczonym zakresie wykorzystał posiadaną od 2020 r. możliwość wyjaśnienia wątpliwości co do stanu EGİB i jej modernizacji, weryfikując tylko różnicę pomiędzy powierzchniami geodezyjną i ewidencyjną kraju.

GGK wiedzę o problemach z prowadzeniem EGİB pozyskał w efekcie prac zespołów eksperckich, a nie w wyniku wykonywanych zadań organizowania, koordynacji i monitoringu działań starostów z zakresu prowadzenia EGİB. Zespół ekspercki powołany 16 marca 2017 r. zasignalizował GGK, że główną przyczyną niepowodzenia realizacji projektu ZSIN był sposób prowadzenia EGİB, niezgodny z normami i standardami określonymi w obo-

wiązujących przepisach prawa. Kolejny zespół powołany przez GGK 10 lipca 2018 r. zarekomendował konieczność dokonania zmian legislacyjnych dotyczących zarówno liczby oraz rodzaju danych gromadzonych w EGİB, jak i procedur związanych z prowadzeniem tego rejestru oraz jego schematu aplikacyjnego.

Analizę potrzeb finansowych starostów w zakresie modernizacji EGİB na obszarze całego kraju GUGİK przeprowadził w maju 2021 r. poprzez zebranie informacji (m.in. finansowych) w formie ankiety. Przeprowadzenie tej analizy zostało zainicjowane przez ministra rozwoju, pracy i technologii, który pismem z 16 kwietnia 2021 r. zwrócił się do GGK o dokonanie szacunku kosztów modernizacji EGİB na obszarze całego kraju. Dowodzi to, że GGK – jako centralny organ administracji rządowej – w okresie objętym kontrolą nie posiadał informacji o faktycznym zapotrzebowaniu starostów na środki finansowe niezbędne

do przeprowadzenia cyfryzacji i modernizacji EGİB zgodnej z obowiązującymi przepisami prawa.

• Bez szkoleń, wsparcia legislacyjnego i kompetencji

GGK w okresie objętym kontrolą nie zorganizował szkoleń, które byłyby merytorycznie ze sobą powiązane i realizowałyby cele w zakresie przeprowadzania modernizacji EGİB w sposób planowy, zapewniający utworzenie komputerowej bazy danych. Niezorganizowanie systemu szkoleń, o którym mowa w przepisie § 81 pkt 1 rozporządzenia *ws. EGİB* z 2001 r., oznacza zdaniem NIK, że GGK nie zapewnił jednego z warunków organizacyjno-technicznych do przeprowadzenia modernizacji EGİB w sposób i w terminach określonych w tym rozporządzeniu.

Prowadzenie przez GGK działań z zakresu legislacji nie było wspierane przez właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną GU-

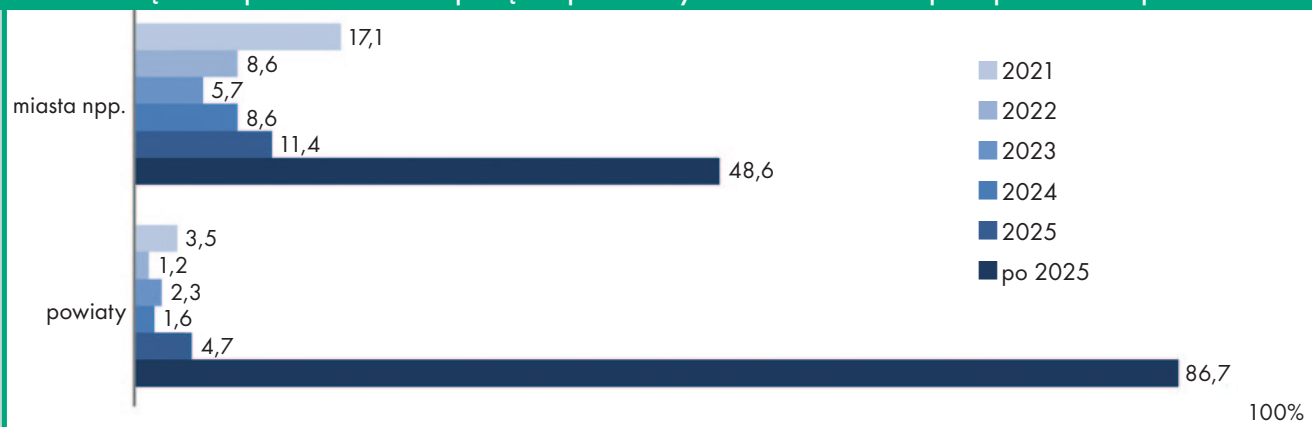
GIK, ponieważ w strukturze organizacyjnej urzędu nie uwzględniono departamentu prawno-legislacyjnego. Nie funkcjonowała tym samym komórka właściwa w sprawach opracowywania projektów, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektów aktów prawnych i ich nowelizacji dotyczących EGİB (w zakresie otrzymanego przez GGK upoważnienia).

GGK nie dysponował kompetencjami i możliwościami bezpośredniego oddziaływania na organy i podmioty odpowiedzialne za realizację cyfryzacji i modernizacji EGİB. Tym samym wykonywanie zadań z zakresu nadzoru nad realizacją polityki państwa w tym zakresie było iluzoryczne – oceniła Izba.

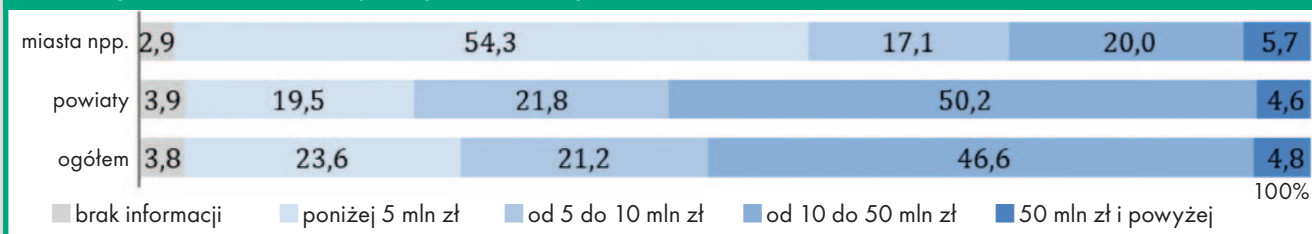
• Próby pozytywnego oddziaływania

NIK odnotowała jednak, że w GUGİK opracowano i 31 grudnia 2020 r. opublikowano na stronach internetowych

Odsetek urzędów w podziale na rodzaj urzędu i planowany termin zakończenia pełnej modernizacji EGİB



Odsetek urzędów w podziale na rodzaj urzędu i wysokość planowanych/szacowanych kosztów niezbędnych do zakończenia pełnej modernizacji



towych dokumenty dotyczące ujednolicenia sposobu przeprowadzania modernizacji EGİB na obszarze całego kraju.

GUGiK opublikował też dane EGİB z wykorzystaniem usług sieciowych wszystkich 380 powiatów (usługa KIEG i ULDK). Dane EGİB były prezentowane i możliwe do wyszukiwania zarówno w serwisie www.geoport.gov.pl, w portalu ZSIN, jak i w innym oprogramowaniu. W rezultacie działań rozwojowych i popularyzacyjnych podjętych przez GUGiK usługi KIEG i ULDK stały się kluczowe w zakresie dostępu do danych EGİB prowadzonych przez jednostki szczebla powiatowego.

Za podniesienie skuteczności nadzorowania realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii od II połowy 2018 r. – poprzez zmianę sposobu prowadzenia nadzoru przy zastosowaniu teleinformatycznych usług integrujących informacje przestrzenne dostarczane bezpośrednio z powiatów – GUGiK został wyróżniony na tle innych państw europejskich przyznaniem 20 paź-

dziernika 2021 r. prestiżowej nagrody „Geospatial World Innovation Award 2021”.

• Co w tej sytuacji zaleca NIK?

Dokończenie cyfryzacji i modernizacji EGİB zgodnie z normami i standardami wynikającymi z przepisów prawa zależy od sprawnego funkcjonowania organów administracyjnych i nadzorczych SGIK. Zdaniem NIK konieczne jest precyzyjne określenie kompetencji GKG do prowadzenia koordynacji działań starostów z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGİB na szczeblu powiatowym oraz określenie zasad i procedur sprawowania nadzoru wojewodów nad wykonywaniem przez starostów tych zadań. Wprowadzenie zmian w tym zakresie jest niezbędne zwłaszcza w kontekście oszacowania przez starostów na obszarze całego kraju konieczności poniesienia dalszych nakładów w wysokości ok. 5,3 mld zł na przeprowadzenie modernizacji EGİB. Bez wprowadzenia niezbędnych zmian instytucjonal-

no-kompetencyjnych cyfryzacja i modernizacja EGİB na szczeblu powiatowym nie zostanie zakończona w bliskiej perspektywie czasowej.

•W związku z ustaleniami kontroli Izba wnosi do **premera** o zapewnienie starostom odpowiednich środków na realizację zadania zleconego, jakim jest modernizacja EGİB. Podkreśla jednocześnie, że jeśli rząd zmienia przepisy, to powinny za tym iść dodatkowe środki dla powiatów.

•Z kolei **ministrowi rozwoju i technologii** NIK zaleca wystąpienie z inicjatywą opracowania rządowego programu określającego zasady i kierunki działania organów SGIK realizujących politykę państwa w obszarze prowadzenia EGİB. Dokument ten powinien określać etapy i terminy zakończenia realizacji zadań z zakresu cyfryzacji i modernizacji EGİB, koszty pozyskania danych EGİB niezbędnych do zapewnienia wymaganej jakości i zupełności bazy oraz źródła ich finansowania, a także sposoby i formę sprawozdawczości i ewaluacji zadań wykonywanych w ramach programu.

Zdaniem NIK niezbędne jest także podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie określenia szczegółowych kompetencji nadzorczych wojewody nad zapewnianiem przez starostów jakości, aktualności i zupełności danych EGİB. W przepisach należy określić zasady i procedury udzielania wsparcia merytorycznego przez GKG wojewodom w zakresie ich nadzoru nad starostami. NIK sugeruje wprowadzenie do struktury organizacyjnej GUGiK Departamentu Prawno-Legislacyjnego.

•Rekomendacją dla **GKG** jest zorganizowanie systemu szkoleń dla pracowników organów administracji i nadzoru geodezyjno-kartograficznego oraz wykonawców prac geodezyjnych.

•**Starostwom** Izba radzi natomiast wzmocnienie kadrowe urzędów oraz obsadzenie stanowisk geodety powiatowego.

Opracowanie

Katarzyna Pakuła-Kwiecińska

na podstawie informacji o wynikach kontroli NIK

„Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym” z 12 kwietnia

Odsetek urzędów w podziale na liczbę wniosków (ogółem) rozpatrzonych z przekroczeniem 30-dniowego terminu w latach 2017–2021 (I półrocze)

