



WOJEWODA MAZOWIECKI

WG-IV.431.1.16.2020.JM

Warszawa, 24 grudnia 2020 r.

**Pan
Jan Zalewski
Starosta Powiatu Pułtuskiego
ul. Marii Skłodowskiej-Curie
06-100 Pułtusk**

SPRAWOZDANIE Z KONTROLI

Na podstawie art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 6a ust. 2, art. 7b ust. 1 pkt 2 oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne¹, art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie², art. 11-57 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³, działając z upoważnienia Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego kontrolerzy przeprowadzili w dniach od 10 sierpnia 2020 r. do 30 września 2020 r. kontrolę w trybie uproszczonym w Starostwie Powiatowym w Pułtusku, ul. Marii Skłodowskiej-Curie 11, 06-100 Pułtusk.

I. PRZEDMIOT I OKRES OBJĘTY KONTROLĄ

Przedmiotem kontroli był proces cyfryzacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: pzgik) i automatyzacja jego funkcjonowania, w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia rozpoczęcia kontroli, a mianowicie:

- a) stan cyfryzacji zasobu w zakresie materiałów kartograficznych (art. 24 ust. 3 pkt 4 ustawy Pzik i § 32 ust. 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁴),

¹ tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, dalej: ustawa Pzik

² tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464

³ tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 224

⁴ Dz. U. 2013 r. poz. 1183, dalej: rozporządzenie w sprawie zasobu

- b) stan usługi przeglądania dla danych ewidencji gruntów i budynków, dalej: egib (art. 24 ust. 3 pkt 5 ustawy Pgik),
- c) stan e-usług dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych (§ 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zasobu),
- d) stan e-usług dotyczących obsługi narad koordynacyjnych (art. 28b ust. 10 ustawy Pgik),
- e) stan e-usług dotyczących udostępniania materiałów pzgik dla obywateli (§ 7 ust. 2 pkt 7 i rozporządzenia w sprawie zasobu),
- f) stan cyfryzacji zasobu w zakresie operatów (art. 24 ust. 3 pkt 4 ustawy Pgik i § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasobu),
- g) stan bieżącej cyfryzacji dokumentów przekazywanych przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych (§ 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zasobu),
- h) stan wykorzystania funkcjonalności komunikacji powiatowych systemów do prowadzenia egib z rejestrem PESEL,
- i) układy współrzędnych stosowane do prowadzenia baz danych.

II. ZAGADNIENIA OBJĘTE KONTROLNĄ

W okresie objętym kontrolą ocenie i kontroli poddano niżej wymienione zagadnienia:

1. Ustalenia formalno-organizacyjne dotyczące kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą.
2. Proces cyfryzacji zbiorów pzgik i automatyzacji jego funkcjonowania.
 - 2.1. Stan cyfryzacji zasobu w zakresie materiałów kartograficznych.
 - 2.2. Stan usługi przeglądania dla danych egib.
 - 2.3. Stan e-usług dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych.
 - 2.4. Stan e-usług dotyczących obsługi narad koordynacyjnych.
 - 2.5. Stan e-usług dotyczących udostępniania materiałów pzgik dla obywateli.
 - 2.6. Stan cyfryzacji zasobu w zakresie operatów.
 - 2.7. Stan bieżącej cyfryzacji dokumentów przekazywanych przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych.
 - 2.8. Stan wykorzystania funkcjonalności komunikacji powiatowych systemów do prowadzenia egib z rejestrem PESEL.
 - 2.9. Układy współrzędnych stosowane do prowadzenia baz danych.
3. Stan informatyzacji mapy zasadniczej w jednostce kontrolowanej.

III. DOKUMENTACJA KONTROLNA

Zgromadzone w trakcie czynności kontrolnych dokumenty dotyczące realizacji zadań objętych kontrolą zostały opisane szczegółowo w arkuszu ustaleń kontroli z dnia 10 listopada 2020 r. (znak WG-IV.431.1.16.2020). Powyższy arkusz został przesłany Staroście Pułtuskiemu w dniu 13 listopada 2020 r. pocztą tradycyjną.

IV. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

Pan Jan Zalewski jako Starosta Pułtuski w dniu 13 sierpnia 2020 r. pisemnie upoważnił do składania wyjaśnień w trakcie kontroli:

- Panią Stellę Niedzielską - Geodetę Powiatowego Starostwa Powiatowego w Pułtusku,
- Pana Ireneusza Sobotkę - Kierownika Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej,

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych, na podstawie analizy przedłożonych w trakcie czynności kontrolnych dokumentów, a także wyjaśnień udzielonych przez upoważnionych pracowników Starostwa, zespół kontrolujący dokonał następujących ustaleń.

1. Ustalenia formalno-organizacyjne dotyczące kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej, Starosty Powiatu Pułtuskiego, pełnił Pan Jan Zalewski, który został wybrany na to stanowisko na podstawie:

- uchwały Rady Powiatu w Pułtusku nr I/3/2014 z dnia 28 listopada 2014 r.
- uchwały Rady Powiatu Grodziskiego nr I/3/2018 z dnia 20 listopada 2018 r.

2. Proces cyfryzacji zbiorów pzgik i automatyzacji jego funkcjonowania.

2.1 Stan cyfryzacji zasobu w zakresie materiałów kartograficznych.

Numeryczna mapa zasadnicza na obszarze powiatu pułtuskiego powstała w latach 2000-2014, przy czym w odniesieniu do poszczególnych jednostek ewidencyjnych funkcjonuje:

- od 2004 r. na obszarze miasta Pułtusk,
- od 2010 r. na obszarze gmin: Pułtusk, Winnica, Świercze, Gzy,

- od 2014 r. na obszarze gmin: Pokrzywnica, Zatory, Obryte.

Proces przetworzenia mapy analogowej do postaci cyfrowej odbywał się na zasadzie analizy materiałów archiwalnych (geodezyjno-kartograficznych) i wprowadzania na mapę danych z tych materiałów w sposób wektorowy. Powyższy proces był realizowany w sposób systematyczny na przestrzeni lat 2000-2014 i został udokumentowany w operatach technicznych odnoszących się do konkretnych obrębów ewidencyjnych. W ten sposób utworzona mapa wektorowa podlega bieżącemu obiektowaniu z jednoczesnym nadawaniem atrybutów poszczególnym obiektom. W powiecie pułuskim nie występują obszary, na których mapa zasadnicza jest prowadzona w postaci rastrowej bądź też analogowej.

W 2011 r. wykonano opracowanie obejmujące m.in. przetworzenie analogowych operatów jednostkowych dotyczących osnów poziomych do postaci cyfrowej i utworzenie zbiorów obserwacyjnych zgodnych z formatami systemu GEONET, w związku z czym BDSOG funkcjonuje na obszarze całego powiatu pułuskiego.

W 2015 r. w ramach projektu BW pt. *„Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności Województwa Mazowieckiego, przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu”* utworzono bazy: BDOT500, GESUT i EGiB (zawierającą jedynie elementy towarzyszące budynkom) dla całego powiatu pułuskiego z wyjątkiem miasta Pułusk (baza EGiB dla miasta Pułusk powstała wraz z mapą numeryczną). Obecnie jest realizowany projekt ASI pt. *„Regionalne partnerstwo samorządów Mazowsza dla aktywizacji społeczeństwa informacyjnego w zakresie e-administracji i geoinformacji”*, w ramach którego utworzone zostaną bazy: BDOT500 i GESUT dla miasta Pułuska. Jednocześnie trwają prace mające na celu modernizację ewidencji gruntów i budynków szeregu obrębów ewidencyjnych na obszarze jednostek ewidencyjnych: Obryte, Pokrzywnica i Winnica. Ponadto w trakcie realizacji jest cyfryzacja dokumentów uzasadniających m.in. wpisy do bazy EGiB.

Ze względu na trwające prace, mające na celu dostosowanie mapy zasadniczej do wymogów § 12 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej⁵, organ kontrolowany stwierdził, iż *„trudno jest określić procentowy stopień cyfryzacji materiałów kartograficznych”*. Ponadto organ kontrolowany wskazał 2035 r. jako prognozowany termin dokonania pełnej

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2028

cyfryzacji materiałów kartograficznych zasobu - w zależności od posiadanych środków finansowych oraz dostępności wykonawców prac geodezyjnych na rynku zamówień publicznych. Dokonanie pełnej cyfryzacji ww. materiałów dopiero w 2035 r. oznaczałoby ok. 12-letnie opóźnienie w stosunku do terminu określonego w art. 53b ust. 2 ustawy PgiK, tj. 31 grudnia 2023 r., co należy uznać za rażąco przewlekłe działanie.

Jednostka kontrolowana udostępnia dane dotyczące materiałów kartograficznych poprzez geoportal autorstwa firmy Geobid sp. z o.o. pod adresem: <https://powiatpultuski.geoportal2.pl>. Ponadto zbiory danych powiatowej bazy EGIB dla powiatu pułtuskiego regularnie są zasilane na serwerze Marszałka Województwa Mazowieckiego, który publikuje je za pomocą oprogramowania Moduł SDI. Powyższe dane można znaleźć pod adresem: <http://mapy.pultuski.wrotamazowska.pl/>.

Według ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych dostępnej pod adresem: <https://integracja.gugik.gov.pl/eziudp> Starosta Pułtusi zgłosił następujące zbiory danych:

a) EGIB:

- adres URL usług wyszukiwania: <http://mapy.geoportal.gov.pl/wss/service/CSW/guest/CWStartup>,
- adres URL usług przeglądania: <http://powiatpultuski.geoportal2.pl/map/geoportal/wms.php>,
- adres URL usług pobierania: nie zgłoszono usług (brak adresu URL),
- zgłoszony zbiór otrzymał identyfikator PL.PZGIK.257 i został ujawniony w ewidencji zbioru danych przestrzennych w dniu 17 czerwca 2011 r.

b) GESUT:

- nie zgłoszono usług wyszukiwania, przeglądania i pobierania (brak adresów URL),
- zgłoszony zbiór otrzymał identyfikator PL.PZGIK.2105 i został ujawniony w ewidencji zbioru danych przestrzennych w dniu 28 sierpnia 2013 r.

c) BDOT500:

- nie zgłoszono usług wyszukiwania, przeglądania i pobierania (brak adresów URL),
- zgłoszony zbiór otrzymał identyfikator PL.PZGIK.2106 i został ujawniony w ewidencji zbioru danych przestrzennych w dniu 28 sierpnia 2013 r.

d) BDSOG:

- nie zgłoszono usług wyszukiwania, przeglądania i pobierania (brak adresów URL),

- zgłoszony zbiór otrzymał identyfikator PL.PZGIK.2115 i został ujawniony w ewidencji zbioru danych przestrzennych w dniu 2 września 2013 r.

2.2 Stan usługi przeglądania dla danych egib.

Dla danych egib utworzono usługę dotyczącą zbiorów oraz usług danych przestrzennych, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej⁶, w postaci geoportalu (<https://powiatpultuski.geoportal2.pl>).

Korzystając z funkcji trybu publicznego każdy może uzyskać podstawowe (ograniczone) dane egib zarówno z części graficznej, jak również opisowej. Pełne dane egib są dostępne w trybie chronionym dla podmiotów upoważnionych na podstawie umów zawartych ze Starostą Pułtuskim. Ponadto zbiory danych powiatowej bazy egib dla powiatu pułtuskiego regularnie są zasilane na serwerze Marszałka Województwa Mazowieckiego, który publikuje je za pomocą oprogramowania Moduł SDI. Powyższe dane można znaleźć pod adresem: <http://mapy.pultuski.wrotamazowska.pl>.

Stopień dostępności usługi przeglądania danych egib na obszarze całego powiatu pułtuskiego (239 obrębów) wynosi 100 %.

2.3 Stan e-usług dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych.

Na obszarze powiatu pułtuskiego funkcjonuje system teleinformatyczny autorstwa firmy Geobid sp. z o.o. (wdrożony pod koniec 2018 r.), służący do prowadzenia pzgik, który składa się z następujących części składowych:

- OŚRODEK,
- GEOPORTAL (link: <https://powiatpultuski.geoportal2.pl>) wraz z dodatkowymi modułami:
 - GEOPORTAL - tryb publiczny,
 - Udostępnianie materiałów zasobu,
 - Dostęp w trybie chronionym:
 - a) GEOPORTAL - tryb chroniony,
 - b) Dane opisowe EGIB,
 - c) Obsługa wykonawcy prac geodezyjnych,
 - d) Zapytania komornicze,

⁶ tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 177 ze zm.

e) Dane RCWiN.

Według wyjaśnień organu kontrolowanego wdrożony system teleinformatyczny umożliwia:

- prowadzenie rejestru zgłoszeń prac geodezyjnych,
- wsparcie i monitorowanie procesów związanych z obsługą zgłoszeń prac geodezyjnych, w tym przekazywanych drogą elektroniczną,
- wsparcie i monitorowanie procesów przyjmowania, w tym kontroli materiałów i zbiorów danych do zasobu,
- prowadzenie ewidencji materiałów zasobu, w tym tworzenie metadanych dotyczących materiałów,
- prowadzenie rejestrów wniosków o udostępnienie materiałów zasobu,
- wsparcie procesów udostępniania materiałów zasobu.

Geoportal współpracuje z programem OŚRODEK, który umożliwia m.in.:

- zgłaszanie prac geodezyjnych,
- uzgadnianie listy materiałów,
- generowanie dokumentów opłaty z możliwością elektronicznej płatności,
- pobieranie materiałów i danych z baz: EGiB, BDOT500, GESUT i BDSOG w obszarze zgłoszonej pracy,
- przekazywanie wyników wykonanych prac geodezyjnych.

Zgłoszenie pracy geodezyjnej jest możliwe za pomocą zakładki „*Obsługa wykonawcy prac geodezyjnych*”, po uprzednim zawarciu stosownej umowy ze Starostą Pułtuskim. Wykonawcy uzyskali możliwość zgłaszania prac geodezyjnych drogą elektroniczną w dniu 11 grudnia 2018 r.

W 2018 r. zgłoszono 1.901 prac geodezyjnych i kartograficznych, w tym 21 zgłoszeń wpłynęło drogą elektroniczną za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Udział zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych, dokonanych internetowo, wyniósł zatem w tym roku 1 %, przy czym należy podkreślić, że wykonawcy uzyskali możliwość zgłaszania prac w taki sposób dopiero w dniu 11 grudnia 2018 r.

W 2019 r. zgłoszono 2.082 prace geodezyjne i kartograficzne, w tym 1.521 zgłoszeń wpłynęło drogą elektroniczną za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Udział zgłoszeń

prac geodezyjnych i kartograficznych, dokonanych internetowo, wyniósł zatem w tym roku 73 %.

Na podstawie 33 losowo wybranych zgłoszeń prac geodezyjnych złożonych w formie elektronicznej (w latach 2018-2019) ustalono, że:

- w zgłoszeniu nr GGN.6641.36.3.2018 wskazano nr uprawnień zawodowych jako „1,2,4” oraz zakres uprawnień jako „art. 43 pkt 14580 ustawy”,
- w zgłoszeniach o numerach: GGN.6641.2.1.2019, GGN.6641.2.1100.2019 i GGN.6641.2.1401.2019 nie uzupełniono danych kontaktowych wykonawcy,
- w zgłoszeniach o numerach: GGN.6641.2.601.2019 i GGN.6641.2.1600.2019, GGN.6641.2.1900.2019, oprócz kierownika pracy, uwzględniano asystenta geodety, przy którego pozycji widnieje „art. 43 pkt ustawy” jako zakres uprawnień zawodowych.

Zgłoszenie pracy geodezyjnej nr GGN.6641.1.1525.2020 z dnia 1 września 2020 r., dokonane na potrzeby kontroli, wygenerowane poprzez geoportal powiatu pułtuskiego, jest zgodne ze wzorem określonym w obowiązującym rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 27 lipca 2020 r. w sprawie wzorów zgłoszenia prac geodezyjnych, zawiadomienia o przekazaniu wyników zgłoszonych prac oraz protokołu weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych⁷.

2.4 Stan e-usług dotyczących obsługi narad koordynacyjnych.

W Starostwie Powiatowym w Pułtusku nie wdrożono e-usług dotyczących obsługi narad koordynacyjnych. Wnioski o przeprowadzenie narady koordynacyjnej są składane w postaci analogowej, a następnie rejestrowane w programie OŚRODEK. Płatność jest realizowana w kasie Starostwa lub przelewem bankowym. Naradę poprzedza korespondencja prowadzona za pośrednictwem poczty elektronicznej, w ramach której przekazywany jest projekt sieci uzbrojenia terenu podlegający uzgodnieniu (w formie plików z rozszerzeniem TXT i PDF lub DXF), a także zawiadamia się o terminie i miejscu przeprowadzenia narady podmioty wskazane w art. 28b ust. 3 ustawy Pgik. Projekt w trakcie narady jest prezentowany w postaci analogowej na kopii mapy do celów projektowych lub kopii aktualnej mapy zasadniczej. Po przeprowadzeniu narady sporządza się protokół (w sposób tradycyjny - analogowy), którego kopia poświadczona za zgodność z oryginałem jest przekazywana wnioskodawcy. Mapa

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1316

zasadnicza jest aktualizowana na podstawie pozytywnie uzgodnionego projektu. Czas, w którym następuje aktualizacja, wynosi średnio ok. 3 dni.

Organ kontrolowany wskazał jednocześnie, że w trakcie trwającej pandemii uzgodnienia ze wszystkimi przedstawicielami narady są przeprowadzane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (e-mail), przy czym uzgodnienia projektów wykonanych na mapach wielkoformatowych odbywają się nadal w sposób tradycyjny (w siedzibie Starostwa). W naradach koordynacyjnych uczestniczy łącznie 17 gestorów.

W latach 2018 i 2019 przeprowadzono odpowiednio 148 i 137 narad koordynacyjnych. Wszystkie wnioski i związane z nimi narady są procedowane w sposób tradycyjny. Zaznaczyć należy, że przeprowadzanie narad za pomocą poczty elektronicznej nie wypełnia przesłanek zawartych w art. 28b ust. 10 ustawy PzgiK. Procentowy stopień wdrożenia e-usługi dotyczącej narad koordynacyjnych, z uwzględnieniem liczby narad przeprowadzonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wynosi zatem obecnie 0 %.

2.5 Stan e-usług dotyczących udostępniania materiałów pzgiK dla obywateli.

Postanowienie § 7 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zasobu zostało zrealizowane poprzez wdrożenie systemu teleinformatycznego, na który składa się m.in. geoportal <https://powiatpultuski.geoportal2.pl> (zakładka „*Udostępnianie materiałów zasobu*”) służący do prowadzenia pzgiK, z możliwością udostępniania i korzystania z usług infrastruktury informacji przestrzennej, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

Za pomocą geoportalu (w trybie publicznym) obywatele mogą przeglądać dane zgromadzone w pzgiK w zakresie baz danych: EGiB, GESUT i BDSOG. Geoportal umożliwia m.in. wydruk poglądowej mapy.

Zakładka „*Udostępnianie materiałów zasobu*” umożliwia rejestrację konta i złożenie wniosku o udostępnienie materiałów zasobu poprzez wybranie odpowiedniego materiału zasobu spośród podanych poniżej:

- mapa ewidencyjna - postać drukowana,
- mapa ewidencyjna - postać elektroniczna,
- mapa zasadnicza - postać drukowana,
- mapa zasadnicza - postać elektroniczna,
- dane RCWiN,

- inne materiały.

Jako materiały i dokumenty dostępne tylko dla osób z pełną autoryzacją wskazano (w tej samej zakładce - „*Udostępnianie materiałów zasobu*”):

- wyrys i wypis,
- zbiór danych ewidencji gruntów i budynków - zbiór pełny,
- zbiór danych ewidencji gruntów i budynków - wybrane obiekty,
- rejestry na podstawie bazy danych EGiB.

Instrukcja zawierająca szczegółowy opis funkcjonalności zakładki „*Udostępnianie materiałów zasobu*” jest dostępna pod adresem: <https://www.geoportal2.pl/pl/instrukcje/udostepnianie-materialow-zasobu>.

Pełna autoryzacja założonego konta oznacza konieczność potwierdzenia zadeklarowanych danych za pomocą profilu zaufanego. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że geoportal <https://powiatpultuski.geoportal2.pl> nie posiadał ważnego certyfikatu ePUAP - po wejściu w zakładkę „*Pełna autoryzacja*” pojawiał się komunikat: „*A security error was encountered when verifying the message*”. W związku z powyższym organ kontrolowany, wnioskiem z dnia 9 września 2020 r., działając na podstawie § 11 ust. 3 rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej⁸ wystąpił do Ministra Cyfryzacji o wydanie nowego certyfikatu (ważność poprzedniego certyfikatu upłynęła w dniu 6 lipca 2020 r.). W obecnie geoportal posiada ważny certyfikat ePUAP - po wejściu w zakładkę „*Pełna autoryzacja*” następuje przekierowanie na stronę internetową profilu zaufanego (<https://pz.gov.pl>) w celu złożenia stosownego podpisu.

Po rejestracji wniosku o udostępnienie materiałów pzgik generowany jest automatycznie dokument obliczenia opłaty. W przypadku mapy zasadniczej lub ewidencyjnej istnieje możliwość jej pobrania w postaci wektorowej (w formacie DXF) oraz rastrowej (w formacie GEOTIFF lub PDF). Zamówiony materiał zasobu jest wydawany elektronicznie w sposób określony przez wnioskodawcę (bezpośrednio poprzez system, adres e-mail lub nośnik danych), po zaksięgowaniu płatności online. Wnioskodawca może również odebrać osobiście zamówiony materiał. Licencja dotycząca udostępnianych materiałów zasobu, podobnie jak dokument obliczenia opłaty, jest generowana w sposób automatyczny.

⁸ tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1969

Dokumenty dotyczące obliczenia opłaty i licencji nie posiadają podpisu organu lub upoważnionego pracownika oraz pieczęci urzędowej, przy czym zgodnie z art. 40c ust. 4 i 40e ust. 2 ustawy PgiK ww. dokumenty wystawione w postaci elektronicznej i generowane z systemu teleinformatycznego w sposób umożliwiający ich wydruk nie wymagają podpisu ani pieczęci.

W 2018 r. nie wpłynął żaden wniosek drogą elektroniczną za pomocą zakładki geoportalu „*Udostępnianie materiałów zasobu*”.

W 2019 r. wpłynęły 2 wnioski drogą elektroniczną za pomocą zakładki geoportalu „*Udostępnianie materiałów zasobu*”, w wyniku których udostępniano mapę zasadniczą w postaci drukowanej oraz mapę ewidencyjną w postaci elektronicznej (format DXF).

Na podstawie 2 kompletów dokumentacji dotyczących ww. wniosków ustalono, że:

- w obu przypadkach wystawiono dokument obliczenia opłaty i licencję,
- formularze wniosków sporządzone były zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wydawania licencji oraz wzoru Dokumentu Obliczenia Opłaty⁹,
- w przypadku realizacji wniosku nr GGN.6642.2.2.2019 z dnia 14 września 2019 r. udostępnionemu materiałowi zasobu (mapa ewidencyjna w formacie DXF) nadano klauzulę (w postaci zestawu danych, zgodnych z odpowiednim schematem XML), przy czym w pozycjach dotyczących imienia i nazwiska pracownika organu widnieje wyrażenie „*geoportal*”. Udostępniony materiał zasobu nie został opatrzony podpisem elektronicznym.

Z wyjaśnień organu kontrolowanego wynika, że materiały zasobu, udostępniane obywatelom w postaci elektronicznej (np. mapa zasadnicza w formacie DXF), nie są opatrywane klauzulą w postaci zestawu danych, zgodnych z odpowiednim schematem XML. Taka klauzula generuje się (automatycznie) jedynie w przypadku udostępniania tego typu materiału z wykorzystaniem usługi sieciowej (geoportal).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że działania organu w tym zakresie są niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Materiał zasobu w postaci elektronicznej (mapa ewidencyjna w formacie DXF), wydany w ramach wniosku nr GGN.6642.2.2.2019 z dnia

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 434

14 września 2019 r., został udostępniony z naruszeniem § 19 ust. 3 i § 21 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zasobu. Materiały zasobu, udostępniane w postaci dokumentów elektronicznych, winny być opatrywane stosownym podpisem elektronicznym, o którym mowa w § 19 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasobu, oraz stosowną klauzulą (w postaci zestawu danych, zgodnych z odpowiednim schematem XML), w sposób określony w § 21 ust. 4 ww. rozporządzenia, bez względu na formę udostępnienia materiału (usługa sieciowa - geoportal, e-mail, nośnik danych).

2.6 Stan cyfryzacji zasobu w zakresie operatów.

Na podstawie zgromadzonej dokumentacji ustalono, że przed dniem 8 stycznia 2014 r., tj. przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie zasobu, przyjęto do pzgik 63.214 operatów technicznych w postaci nieelektronicznej, przy czym 43.166 operatów poddano procesowi cyfryzacji. Stopień cyfryzacji operatów technicznych, przyjętych do pzgik przed wejściem w życie ww. rozporządzenia, wynosi zatem 68 %.

Według wyjaśnień organu kontrolowanego czynności związane z przetwarzaniem materiałów zasobu do postaci elektronicznej są wykonywane zarówno przez pracowników Starostwa, jak również podmioty zewnętrzne. Powyższe czynności zostały rozpoczęte w dniu 5 czerwca 2012 r. w ramach projektu BW. W pierwszej kolejności przetwarza się do postaci elektronicznej tzw. operaty prawne (cyfryzacji są poddawane całe operaty). Tego typu działanie jest niezgodne z § 32 rozporządzenia w sprawie zasobu, który nie uzależnia procesu przetwarzania materiałów zasobu do postaci elektronicznej od rodzaju asortymentu prac geodezyjnych.

Dostęp do kopii elektronicznych operatów zapewniono dla wykonawców prac geodezyjnych za pośrednictwem geoportalu <https://powiatpultuski.geoportal2.pl> (zakładka „Obsługa wykonawcy prac geodezyjnych”). Korzystanie z operatów elektronicznych w geoportalu z punktu widzenia obsługi zgłoszenia pracy geodezyjnej jest możliwe po wysłaniu zgłoszenia. Następnie po przejściu do listy prac niezakończonych, wybraniu konkretnego zgłoszenia i zakładki „Załaduj materiały zasobu” pojawia się lista operatów dostępnych do podglądu i pobrania.

Korzystanie z operatów elektronicznych w serwisie geoportalu z punktu widzenia obsługi obywateli składających wnioski o udostępnienie materiałów pzgik jest możliwe za pomocą modułu „Inne materiały zasobu” znajdującego się w zakładce „Udostępnianie materiałów

zasobu”, który umożliwi obywatelom pozyskanie kopii dokumentów wchodzących w skład operatów technicznych. Powyższa funkcjonalność nie była wykorzystywana w latach 2018-2019.

Na podstawie zgłoszenia nr GGN.6641.1.1525.2020 z dnia 1 września 2020 r. (zgłoszenie na potrzeby kontroli) ustalono, że zeskanowane operaty są dołączane do systemu pzgik w sposób umożliwiający ich podgląd i pobranie (z zastrzeżeniami, o których mowa poniżej).

W obszarze tego zgłoszenia (obszar obejmuje: obręb nr 4 miasta Pułtusk i obręb Kleszewo gminy Pułtusk) występują do pobrania liczne operaty dotyczące zupełnie odrębnych obszarów (poza zakresem zgłoszenia) np. operat nr P.1424.2019.16 (obręb Lipniki Stare gminy Pułtusk). W odpowiedzi na powyższe zjawisko organ kontrolowany przytoczył wyjaśnienia producenta wykorzystywanego systemu teleinformatycznego (Geobid sp. z o.o.), cyt. *„generacja zasobu następuje na podstawie wybranych opcji. Zwykle zaznaczone jest przecięcie obszarowe i działkowe. Przecięcie obszarowe nie powinno generować "odległych" operatów. Przecięcia działkowe bazują na liście działek "przed" i "po". Tam niestety mogą być błędy - operator nie tworzył grup lub błędnie przypisywał działki”*. Taki stan rzeczy powoduje niewłaściwą realizację art. 12 ust. 3 ustawy PgiK, ponieważ wykonawca otrzymuje materiały zasobu, które nie dotyczą obszaru objętego zgłoszeniem prac. Ponadto analiza materiałów zasobu, wykonywana przez kierowników zgłaszanych prac, ulega z tego powodu znacznemu wydłużeniu.

W oparciu o dane udostępnione w ramach ww. zgłoszenia ustalono również, że do systemu pzgik nie dołączono operatów technicznych przyjętych do pzgik w 2020 r. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie są przedstawione w pkt 2.7 niniejszego sprawozdania pt. *„Stan bieżącej cyfryzacji dokumentów przekazywanych przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych”*.

Jako prognozowany termin dokonania pełnej cyfryzacji materiałów zasobu organ kontrolowany wskazał 2035 r. - w zależności od posiadanych środków finansowych oraz dostępności wykonawców prac geodezyjnych na rynku zamówień publicznych. Dokonanie pełnej cyfryzacji materiałów zasobu dopiero w 2035 r. oznaczałoby ok. 15-letnie opóźnienie w stosunku do terminu określonego w § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasobu, tj. 31 grudnia 2020 r., co należy uznać za rażąco przewlekłe działanie.

2.7 Stan bieżącej cyfryzacji dokumentów przekazywanych przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych.

Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, że po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie zasobu, w okresie od dnia 8 stycznia 2014 r. do dnia 7 sierpnia 2020 r., przyjęto do pzgik 11.656 operatów technicznych w postaci nieelektronicznej, przy czym 7.391 operatów poddano procesowi cyfryzacji. Stopień cyfryzacji operatów technicznych, przyjętych do pzgik po wejściu w życie ww. rozporządzenia, wynosi zatem 63 %. Należy przy tym zaznaczyć, że powyższe dane nie uwzględniają operatów technicznych przyjętych do pzgik w 2020 r., które podlegają przetwarzaniu do postaci elektronicznej przez zewnętrzny podmiot w ramach projektu ASI.

Na podstawie zgłoszenia nr GGN.6641.1.1525.2020 z dnia 1 września 2020 r., dokonano na potrzeby kontroli, ustalono, że operaty techniczne przyjęte do pzgik w 2020 r., nie zostały „podpięte” do systemu teleinformatycznego, w związku z czym nie ma możliwości ich przeglądania lub pobrania. Odnosząc się do ww. zjawiska organ kontrolowany wskazał, że *„operaty z 2020 r. są w trakcie skanowania przez firmę zewnętrzną w ramach projektu ASI. Automatyczne pobieranie kopii przetworzonych do postaci cyfrowej dokumentów będzie możliwe po dodaniu skanów operatów do systemu Ośrodek. Obecnie wykonawcy zgłaszają chęć uzyskania zamówionych operatów i otrzymują je od operatora systemu drogą elektroniczną.”*. W toku czynności kontrolnych przedłożono umowę nr CG-R-IV.ZP.U.273.73.2019.MK z dnia 28 stycznia 2020 r., zawartą pomiędzy Województwem Mazowieckim i Powiatem Pułtuskim a konsorcjum firm GCPS Sp. z o.o. i GGPS Sp. z o.o., której przedmiotem jest cyfryzacja danych pzgik w celu ich publikacji.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności należy stwierdzić, że dotychczasowe działania organu kontrolowanego, polegające na zlecaniu podmiotom zewnętrznym przetwarzania do postaci elektronicznej materiałów przyjmowanych do zasobu na bieżąco, powodują brak należytej realizacji wymogu określonego w § 14 rozporządzenia w sprawie zasobu. Pomimo znacznego upływu czasu od daty przyjęcia (w dniu 2 stycznia 2020 r.) do zasobu operatu nr P.1424.2020.1, jego treść jest niedostępna dla wykonawców prac geodezyjnych, o czym świadczy zgłoszenie nr GGN.6641.1.1525.2020 z dnia 1 września 2020 r., dokonane na potrzeby kontroli. Różnica pomiędzy datą przyjęcia przywołanego operatu do pzgik a datą ww. zgłoszenia wynosi ok. 8 miesięcy.

Według wyjaśnień organu kontrolowanego wykonawcy prac geodezyjnych przekazują operaty techniczne wyłącznie w formie tradycyjnej (analogowej), natomiast *„dane niezbędne*

do zasilenia baz danych przekazywane są w postaci plików zgodnych ze schematami GML określonymi w przepisach wydanych odpowiednio na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 6, 7, 9, oraz art. 26 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne lub zapisane w formacie Ewmapy”.

Liczba wszystkich materiałów przekazanych przez wykonawców prac do zasobu kształtuje się w poszczególnych latach (począwszy od 1 stycznia 2018 r.) następująco:

- 2018 r. - 1.650 operatów,
- 2019 r. - 2.059 operatów,
- 2020 r. (do dnia 7 sierpnia 2020 r.) - 1.138 operatów.

Po analizie danych zawartych w bazie egib i wybranych losowo 20 operatach technicznych (przyjętych do pzgik w latach 2018-2019), w odniesieniu do 6 operatów stwierdzono:

1) P.1424.2019.16:

- niespójność pomiędzy nazewnictwem użytku gruntowego zawartym w wykazie zmian gruntowych (B-RIVB) a ujawnionym w części opisowej bazy egib (Br-RIVB),
- niespójność pomiędzy przebiegiem granic ww. użytku gruntowego wykazanym na mapie z projektem podziału nieruchomości a ujawnionym w części graficznej bazy egib,
- „zdublowanie” punktów granicznych (o zarezerwowanych numerach: 1428 i 1429) powstałych w wyniku podziału nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr 27 położoną w obrębie Lipniki Stare (gm. Pułtusk) na działki ewidencyjne o numerach: 27/3 i 27/4 - w części graficznej bazy egib występują „podwójne” punkty graniczne o różnej numeracji (1346 zamiast 1428 oraz 1347 zamiast 1429),
- wykazanie w części opisowej bazy egib atrybutów jedynie w odniesieniu do punktów o numerach: 1346 i 1347, gdzie oznaczono operat źródłowy jako P.1424.2017.1223 zamiast P.1424.2019.16,

2) P.1424.2019.55:

- „zdublowanie” punktów granicznych powstałych w wyniku podziału nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr 83/1 położoną w obrębie Gzowo (gm. Pokrzywnica) na działki ewidencyjne o numerach: 83/2 i 83/3 - w części graficznej bazy egib występują „podwójne” punkty graniczne o różnej numeracji (2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430 oraz odpowiednio: 2435, 2436, 2437, 2438, 2439, 2440, 2441, 2442),

- wykazanie w części opisowej bazy egib atrybutów jedynie w odniesieniu do punktów o numerach: 2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430, gdzie oznaczono operat źródłowy jako P.1424.2017.1605 zamiast P.1424.2019.55,
 - wskazanie jako źródło danych o położeniu tych punktów „wg G5 1-geodezyjne pomiary terenowe poprzedzone ustaleniem przebiegu granic” zamiast atrybutu ZRD=5, czyli „zatwierdzone projekty podziału nieruchomości lub scalenia i podziału nieruchomości”,
- 3) P.1424.2018.1571:
- brak uzupełnienia w bazie egib wszystkich atrybutów budynku zawartych w arkuszu danych ewidencyjnych sporządzonym przez wykonawcę - pominięto datę oddania budynku do użytkowania (lipiec 2002 r.),
- 4) P.1424.2018.1550:
- rozbieżność pomiędzy danymi w bazie egib a danymi zawartymi w arkuszu danych ewidencyjnych w zakresie rodzaju, klasy i głównej funkcji budynku,
- 5) P.1424.2018.1426:
- w bazie egib nie uzupełniono wszystkich atrybutów budynku zawartych w arkuszu danych ewidencyjnych sporządzonym przez wykonawcę - pominięto datę oddania budynku do użytkowania (listopad 2018 r.),
- 6) P.1424.2018.1376:
- w części opisowej bazy egib nie wykazano budynku objętego inwentaryzacją powykonawczą (nr ewid. 64;4), dla którego wykonawca sporządził arkusz danych ewidencyjnych.

W odniesieniu do powyższych uwag organ kontrolowany udzielił następujących wyjaśnień, z uwzględnieniem poszczególnych operatów technicznych:

Ad 1) Operat P.1424.2019.16:

- „- Wykonawca w wykazie zmian gruntowych omyłkowo wpisał B-RIVb zamiast Br-RIVb
- Mapa z projektem podziału zawiera zasięgi i przebiegi użytków tylko w zakresie dzielonej działki. W obszarze działki przedmiotowej przebieg użytków jest zgodny z częścią graficzną bazy egib
- Pierwotny podział działki 27, operat P.1424.2017.1223, został wykonany w celu powiększenia nieruchomości sąsiedniej. Został ujawniony w egib dnia 19.10.2017 r. Dnia 04.07.2018 r.

połączono nowopowstałe działki ewidencyjne nr 27/1 i 27/2 w jedną o numerze 27, zgodnie z decyzją Burmistrza Miasta Pułtusk GGA.6831.42.2017 z dnia 23-05-2018 roku, uchylającą decyzję Burmistrza Miasta Pułtusk GGA.6831.42.017 z dnia 12-10-2017 roku, zatwierdzającą podział działki ewidencyjnej nr 27, położonej w obrębie Lipniki Stare, gmina Pułtusk. Punkty graniczne 1346 i 1347 zostały utworzone w operacie P.1424.2017.1223 natomiast punkty 1428 i 1429 pochodzą z operatu P.1424.2019.16.”

Ad 2) Operat P.1424.2019.55:

„Z analizy materiałów wynika iż podstawą wykonania operatu P.1424.2017.1605 było zaświadczenie Urzędu Gminy Pokrzywnica z dnia 20.10.2017 r. które stwierdzało, że na przedmiotową działkę nie była wydawana decyzja o warunkach zabudowy oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Podział nie został ujawniony w bazie egib. W dniu 31.01.2018 r. została wydana decyzja Wójta Gminy Pokrzywnica Nr 59/2017/2018 o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku usługowego. Zasięg decyzji obejmował działkę 83/1. W związku z powyższym podział działki 83/1 mógł być zrealizowany na podstawie pozytywnego zaopiniowania przez wójta wstępnego projektu podziału. Podział taki został wykonany operatem P.1424.2019.55. Punkty graniczne: 2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430 zostały utworzone w operacie P.1424.2017.1605 natomiast punkty: 2435, 2436, 2437, 2438, 2439, 2440, 2441, 2442 pochodzą z operatu P.1424.2019.55. Powyższe dotyczy również źródła danych o położeniu tych punktów granicznych. Rozbieżność informacji oznaczonych jako ZRD (ZRD=1 lub ZRD=5) wynika z różnych podstaw prawnych wykonania obydwu operatów. Dokumenty stanowiące podstawę zmiany w bazie egib w oparciu o operat nr P.1424.2019.55 - zał.1”

Ad 3) Operat P.1424.2018.1571 oraz Ad 5) Operat P.1424.2018.1426:

„Baza egib uzupełniana jest na bieżąco o datę oddania budynku do użytkowania po otrzymaniu stosownego zawiadomienia od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Przykładem może być dokumentacja zmiany GGN.6620.76.6.2019 - zał. 2. W przedmiotowych sprawach właściciele jeszcze nie zgłosili zakończenia budowy i zamiaru przystąpienia do użytkowania budynków.”

Ad 4) Operat P.1424.2018.1550:

„Dane dotyczące rodzaju, klasy i głównej funkcji budynku zostały ujawnione w bazie egib zgodnie z poprawioną częścią ewidencyjną do operatu nr P.1424.2018.1550 - zał. 2”

Ad 6) Operat P.1424.2018.1376:

„W bazie egib nie ujawniono budynku 64;4 ze względu na fakt, iż właściciel nieruchomości nie przekazał części ewidencyjnej z inwentaryzacji powykonawczej budynku do wprowadzenia zmiany. Budynek objęty inwentaryzacją powykonawczą został już ujawniony w bazie egib zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami tj. z urzędu.”

Ponadto organ kontrolowany, w ramach wyjaśnień uzupełniających, wskazał:

- w odniesieniu do pkt 4, iż *„poprawioną część ewidencyjną dołączono tylko do dokumentów stanowiących podstawę do wprowadzenia zmiany w części opisowej EGIB. Wykonawca zobowiązał się dostarczyć poprawiony wykaz zmian danych ewidencyjnych dotyczący budynku, który zostanie dołączony do operatu P.1424.2018.1550”,*
- w odniesieniu do pkt 6, iż *„do organu nie wpłynął wniosek właścicieli nieruchomości o aktualizację ewidencji gruntów i budynków na podstawie operatu nr P.1424.2018.1376, ani też nie przekazali części ewidencyjnej na podstawie której aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków nastąpiłaby w drodze decyzji administracyjnej”.*

Biorąc pod uwagę stwierdzony stan faktyczny i przywołane powyżej wyjaśnienia organu kontrolowanego należy stwierdzić, że:

- punkty graniczne, widoczne w treści mapy ewidencyjnej, nie są oznaczone w sposób jednoznaczny (z uwzględnieniem aktualnego stanu egib), tj. według § 28 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁰,
- zmiana danych egib na podstawie dokumentów określonych w zawiadomieniu z dnia 3 kwietnia 2019 r. (znak GGN.6620.76.6.2019), w tym arkusza danych ewidencyjnych, sporządzonego w bliżej nieokreślonym czasie (brak opatrzenia datą), została dokonana z naruszeniem art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. h ustawy PgiK (w brzmieniu sprzed wejścia w życie

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 393

nowelizacji ustawy w dniu 31 lipca 2020 r.), ponieważ ww. arkusz nie wchodził w skład operatu technicznego przyjętego do pzgik w dniu 6 grudnia 2018 r. pod numerem P.1424.2018.1550,

- w części opisowej egib nie wykazano budynku objętego inwentaryzacją powykonawczą (nr ewidencyjny: 64;4), dla którego sporządzono arkusz danych ewidencyjnych w ramach operatu przyjętego do pzgik w dniu 28 października 2018 r. pod numerem P.1424.2018.1376. Organ kontrolowany dopełnił obowiązek wynikający z § 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w odniesieniu do danych zawartych w tym operacie, dopiero w toku czynności kontrolnych, tj. po upływie ok. 2 lat od daty jego przyjęcia do pzgik. Należy jednocześnie wskazać, że wyjaśnienia organu kontrolowanego w tym zakresie nie znajdują odzwierciedlenia w obowiązujących uprzednio przepisach prawa, które umożliwiały aktualizację informacji zawartych w egib z urzędu, w drodze decyzji administracyjnej (art. 24 ust. 2b pkt 2 ustawy Pgik), przy czym niezbędne dane zawierał ww. operat (obecnie dokonano aktualizacji egib bez dodatkowej dokumentacji określonej przez organ kontrolowany jako „część ewidencyjna”). Jako nieprawidłowe działanie organu kontrolowanego należy również uznać pierwotne wykazanie przedmiotowego budynku jedynie w części graficznej egib. Obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa (zarówno wówczas, jak również obecnie) traktują ewidencję gruntów i budynków jako jedną bazę (bez wyodrębniania części: graficznej i opisowej), a zatem zasady dotyczące jej aktualizacji należy stosować w stosunku do obu tych części.

2.8 Stan wykorzystania funkcjonalności komunikacji powiatowych systemów do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków z rejestrem PESEL.

Według wyjaśnień organu kontrolowanego *„upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorze „Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach” w systemie informatycznym służącym do ich przetwarzania - w zakresie i w celu wskazanym w art. 24b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 276, ze zm.) posiada siedmioro pracowników Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Pułtusku. Upoważnienia wydane zostały przez Głównego Geodetę Kraju w dniu 03.12.2019 roku (dla 2 pracowników) i w dniu 20.01.2020 roku (dla 5 pracowników). Dane z bazy PESEL z systemu ZSIN wykorzystywane są dla potrzeb aktualizacji informacji wykazanych w ewidencji gruntów i budynków, tj. części opisowej operatu*

ewidencyjnego, prowadzonego w Starostwie Powiatowym w Pułtusku z zastosowaniem systemu informatycznego EWOPIS (wersja 7.15)”.

2.9 Układy współrzędnych stosowane do prowadzenia baz danych.

Na obszarze powiatu pułtuskiego jest stosowany układ współrzędnych prostokątnych płaskich PL-2000 (7 strefa) oraz układ wysokościowy Kronsztadt86.

Obecnie nie wdrożono układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH. Według wyjaśnień organu kontrolowanego *„układ wysokościowy EVRF 2007 zostanie wdrożony do 31 grudnia 2023r. W roku 2019 opracowano dokumentację geodezyjną w zakresie przeliczenia wysokości osnów geodezyjnych z układu wysokości Kronsztadt'86 do państwowego układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH na terenie powiatu pułtuskiego. Obecnie realizowany jest projekt „Regionalne partnerstwo samorządów Mazowsza dla aktywizacji społeczeństwa informacyjnego w zakresie e-administracji i geoinformacji” (projekt ASI), w ramach którego m. in. tworzone są zbiory danych przestrzennych i opisowych: BDOT500 i GESUT dla terenu miasta Pułtuska oraz na 13 obrębach przeprowadzana jest modernizacja ewidencji gruntów i budynków. Ponadto zadeklarowaliśmy chęć udziału w kolejnej turze projektu, w ramach której na 7 obrębach zostanie przeprowadzona modernizacja ewidencji gruntów. Po zakończeniu ww. projektu powiat podejmie działania mające na celu wdrożenie układu wysokościowego EVRF 2007 na terenie powiatu pułtuskiego”.*

Jako dowód potwierdzający udzielone wyjaśnienia organ kontrolowany przedłożył operat techniczny dotyczący przeliczenia wysokości punktów osnowy geodezyjnej do układu PL-EVRF2007-NH, przyjęty do pżgik w dniu 4 listopada 2019 r. pod numerem P.1424.2019.1758. Dane wynikające z tego opracowania zostały ujawnione w BDSOG.

3. Stan informatyzacji mapy zasadniczej w jednostce kontrolowanej.

Z informacji przekazanych przez Starostę Pułtuskiego oraz formularzy statystycznych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii wynika, że powierzchnia mapy zasadniczej dla zwartych zabudowanych i przeznaczonych pod zabudowę obszarów wiejskich, która wymaga przetworzenia na terenie powiatu pułtuskiego, wynosi 67 380 ha, natomiast powierzchnia geodezyjna całego powiatu wynosi 82 742 ha. Powyższe dane wskazują, że mapa zasadnicza nie obejmuje całej powierzchni powiatu pułtuskiego, ponieważ istnieją tereny, które pokryte

są mapą ewidencyjną nie zawierającą mapy zasadniczej, np. tereny leśne o łącznej liczbie 792 działek i powierzchni ok. 13 000 ha.

Zgodnie z pismami przekazanymi przez Starostę w trakcie kontroli prowadzona mapa ewidencyjna jest w całości przetworzona do postaci wektorowej. Dla obszaru miasta Pułtusk powiat prowadzi mapę zasadniczą w wersji wektorowej, dla pozostałych 7 jednostek administracyjnych, w ramach projektu BW, utworzono bazę BDOT500, inicjalną bazę GESUT i bazę EGiB (zawierającą jedynie elementy towarzyszące budynkom). Obecnie mapa zasadnicza nie jest prowadzona w wersji analogowej ani rastrowej.

Starosta oświadczył, że prowadzona mapa zasadnicza powiatu pułtuskiego nie jest zgodna z § 12 rozporządzenia w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej. Odnośnie procesu tworzenia mapy zasadniczej w latach 2021-2023, zgodnie z przekazanymi formularzami planistycznymi, na zadania prowadzące do utworzenia mapy zasadniczej, powiat planuje przeznaczyć łączną kwotę w wysokości 2 061 242,95 zł w podziale na:

- 60 000,00 zł - ze środków z budżetu powiatu,
- 180 000,00 zł - ze środków dotacji budżetowej,
- 1 821 242,95 zł - z innych źródeł finansowania (projekt ASI).

Całkowity koszt utworzenia mapy zasadniczej, zgodnej z aktualnymi przepisami prawa został przez powiat oszacowany na 20 000 000,00 zł. W ww. formularzach zawarto informację, że powiat pułtuski planuje utworzyć mapę zasadniczą, zgodną z aktualnymi przepisami prawa do końca 2035 r., jednocześnie ustawowy termin, jako rok graniczny - przewiduje rok 2023 (art. 53b ust. 2 ustawy Pgik).

Odnośnie innych źródeł finansowania w ramach procesu tworzenia mapy zasadniczej, Starosta poinformował, że w ramach obecnie realizowanego projektu ASI „*Regionalne partnerstwo samorządów Mazowsza dla aktywizacji społeczeństwa informacyjnego w zakresie e-administracji i geoinformacji*” tworzone są zbiory danych przestrzennych i opisowych BDOT500 i GESUT dla terenu miasta Pułtusk oraz na 13 obrębach przeprowadzana jest modernizacja ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z przekazanymi danymi ok. 59% materiałów z prowadzonej mapy zasadniczej w okresie objętym kontrolą, zostało wydane w formie analogowej. Wszystkie materiały zasilające prowadzoną mapę zasadniczą są przyjmowane w formie analogowej (papierowej) - jako przyczynę, wskazano obowiązującą instrukcję obiegu dokumentów w Starostwie

Powiatowym w Pułtusku, będącą załącznikiem do Zarządzenia Starosty Pułtuskiego nr 16/2019 z dnia 11 marca 2019 r., która określa, że podstawowym systemem obiegu dokumentów jest system tradycyjny - papierowy. Przed wydaniem danych lub informacji z prowadzonej mapy zasadniczej wykonywana jest kontrola poprawności merytorycznej za pomocą analiz systemowych programu EWMAPA 13.05.

Odnosnie narzędzi informatycznych używanych do prowadzenia baz danych tworzących mapę zasadniczą, Starosta oświadczył, że stosuje system EWMAPA 13.05. Zgodnie z oświadczeniem Starosty w treści licencji nie ma klauzul nt. sprawowania nadzoru autorskiego w miejscu użytkowania oprogramowania.

System teleinformatyczny użytkowany do prowadzenia mapy zasadniczej nie zapewnia możliwości odtworzenia pełnej historii każdego obiektu, co jest niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 października 2015 r. w sprawie powiatowej bazy GESUT i krajowej bazy GESUT¹¹ oraz § 8 pkt 7 rozporządzenia w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej. Jako sposób częściowego odtworzenia historii obiektu przytoczono możliwość dokonania tego na podstawie szkiców i map, porównania w terenie.

Powiat pułtuski przewiduje doprowadzenie mapy zasadniczej do zgodności z aktualnymi przepisami prawa dopiero w 2035 r., czyli 12 lat po upływie obecnie obowiązującego terminu ustawowego (53b ust. 2 ustawy Pgik).

V. OCENA REALIZACJI ZADAŃ OBJETYCH KONTROLĄ

Dokonując oceny działalności jednostki kontrolowanej, przy realizacji kontroli na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej, przyjęto skalę ocen wynikającą z § 14 wytycznych pt. *„Tryb i zasady prowadzenia postępowania kontrolnego przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie”* z dnia 20 marca 2018 r., która wygląda następująco:

- pozytywna - gdy nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień, albo gdy stwierdzone uchybienia miały wyłącznie charakter sporadyczny i nie miały wpływu na kontrolowane zadanie;
- pozytywna pomimo uchybień - gdy nie stwierdzono nieprawidłowości, a uchybienia występowały w sposób powtarzający się i miały wyłącznie charakter formalny oraz nie wpływały na kontrolowaną działalność;

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1938

- pozytywna pomimo nieprawidłowości - gdy stwierdzono nieprawidłowości, ale nie miały one zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność;
- negatywna - gdy stwierdzone nieprawidłowości miały zdecydowany wpływ na kontrolowaną działalność.

Zgodnie z definicjami zawartymi w standardach kontroli w administracji rządowej z dnia 31 sierpnia 2017 r.:

- za nieprawidłowość należy uznać działanie lub zaniechanie, które z punktu widzenia kryteriów kontroli jest nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne, a w przypadku kontroli wykonania zadań - nieskuteczne, niewydajne lub nieoszczędne;
- za uchybienie należy uznać odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym, nie powodujące następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych, na podstawie analizy zgromadzonej dokumentacji oraz ramowych zaleceń dotyczących metodyki kontroli przekazanych przez Głównego Geodetę Kraju przy piśmie z dnia 14 stycznia 2020 r. (znak NG-OSG.920.2.2019.JP), zespół kontrolujący dokonał następujących ustaleń i oceny realizacji zadań.

1. Ustalenia formalno-organizacyjne dotyczące kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą - **oceniono pozytywnie.**
2. Proces cyfryzacji zbiorów pzgik i automatyzacji jego funkcjonowania.

2.1. Stan cyfryzacji zasobu w zakresie materiałów kartograficznych - ze względu na:

- brak dostosowania prowadzonej mapy zasadniczej do wymogów określonych w § 12 rozporządzenia w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej,
- przewlekłość działań związanych z cyfryzacją materiałów kartograficznych - organ kontrolowany wskazał bardzo odległy termin (2035 r.) na dokonanie pełnej cyfryzacji materiałów kartograficznych zasobu, oznaczający ok. 12-letnie opóźnienie w stosunku do terminu określonego w art. 53b ust. 2 ustawy PgiK (31 grudnia 2023 r.)

- **oceniono negatywnie.**

2.2. Stan usługi przeglądania dla danych egib - **oceniono pozytywnie.**

2.3. Stan e-usług dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych - ze względu na błędy formalne występujące w skontrolowanych zgłoszeniach prac geodezyjnych - **oceniono pozytywnie pomimo uchybień.**

2.4. Stan e-usług dotyczących obsługi narad koordynacyjnych - ze względu na brak wdrożenia usługi umożliwiającej przeprowadzanie narad za pomocą środków komunikacji elektronicznej - **oceniono pozytywnie pomimo nieprawidłowości.**

2.5. Stan e-usług dotyczących udostępniania materiałów pzgik dla obywateli - ze względu na:

- brak ważnego certyfikatu ePUAP w trakcie czynności kontrolnych (ważność certyfikatu upłynęła w dniu 6 lipca 2020 r., tj. ok. 2 miesiące od daty odnotowania tego faktu w toku czynności kontrolnych),
- brak opatrywania materiałów zasobu (udostępnianych obywatelom w postaci dokumentów elektronicznych) podpisem elektronicznym, o którym mowa w § 19 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasobu, oraz klauzulą w postaci zestawu danych, zgodnych z odpowiednim schematem XML, tj. naruszenie § 21 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zasobu,
- generowanie klauzuli (w postaci zestawu danych, zgodnych z odpowiednim schematem XML) wypełnionej niezgodnie ze wzorem określonym w pkt 2 załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie zasobu, w przypadkach udostępniania materiałów zasobu w sposób automatyczny za pomocą usługi sieciowej (geoportal)

- **oceniono pozytywnie pomimo nieprawidłowości.**

2.6. Stan cyfryzacji zasobu w zakresie operatów - ze względu na:

- konieczność przetworzenia do postaci elektronicznej ok. 20 tys. operatów technicznych (32 % ogólnej liczby operatów), przyjętych do pzgik przed 8 stycznia 2014 r., a co za tym idzie, brak możliwości dochowania terminu określonego w § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasobu,
- przewlekłość działań związanych z cyfryzacją materiałów zasobu - organ kontrolowany wskazał bardzo odległy termin (2035 r.) na dokonanie pełnej cyfryzacji materiałów zasobu, oznaczający ok. 15-letnie opóźnienie w stosunku do terminu określonego w § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasobu (31 grudnia 2020 r.),
- nieprawidłowości przy generowaniu materiałów zasobu - występowanie w obszarze zgłoszenia pracy geodezyjnej operatów technicznych dotyczących zupełnie

odrębnych obszarów (poza zakresem zgłoszenia) - tj. niewłaściwą realizację art. 12 ust. 3 ustawy PzgiK

- **oceniono negatywnie.**

- 2.7. Stan bieżącej cyfryzacji dokumentów przekazywanych przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych - ze względu na nieprawidłowości opisane w pkt 2.7 niniejszego sprawozdania, w szczególności brak bieżącego przetwarzania do postaci elektronicznej i gromadzenia w systemie teleinformatycznym operatów technicznych przyjmowanych do PzgiK, tj. niewłaściwą realizację wymogu określonego w § 14 rozporządzenia w sprawie zasobu - **oceniono negatywnie.**
- 2.8. Stan wykorzystania funkcjonalności komunikacji powiatowych systemów do prowadzenia egib z rejestrem PESEL - **oceniono pozytywnie.**
- 2.9. Układy współrzędnych stosowane do prowadzenia baz danych - ze względu na podejmowanie działań w celu wdrożenia układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH - **oceniono pozytywnie.**
3. Stan informatyzacji mapy zasadniczej w jednostce kontrolowanej - ze względu na niski stopień zaawansowania prac prowadzących do dostosowania prowadzonej mapy zasadniczej do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz brak wymaganej ustawowo funkcjonalności oprogramowania służącego do prowadzenia mapy zasadniczej powiatu pułtuskiego - **oceniono negatywnie.**

Mając na uwadze powyższe ustalenia, z uwagi na uchybienia i nieprawidłowości szczegółowo opisane powyżej, ogólną realizację zadań objętych kontrolą w zakresie procesu cyfryzacji PzgiK i automatyzacji jego funkcjonowania w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia rozpoczęcia kontroli **oceniono negatywnie.**

VI. ZALECENIA

Nawiązując do powyższych ustaleń zobowiązuję Pana Jana Zalewskiego jako Starostę Powiatu Pułtuskiego do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli uchybień i nieprawidłowości poprzez:

1. Zintensyfikowanie prac związanych z dostosowaniem mapy zasadniczej do wymogów określonych w § 12 rozporządzenia w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej, z uwzględnieniem terminu, o którym mowa w art. 53b ust. 2 ustawy PzgiK.

2. Dostosowanie funkcjonalności oprogramowania używanego do prowadzenia mapy zasadniczej do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa - § 9 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie powiatowej bazy GESUT i krajowej bazy GESUT oraz § 8 pkt 7 rozporządzenia w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej.
3. Przyjmowanie zgłoszeń prac geodezyjnych wypełnionych zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów zgłoszenia prac geodezyjnych, zawiadomienia o przekazaniu wyników zgłoszonych prac oraz protokołu weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych.
4. Wdrożenie e-usługi umożliwiającej przeprowadzanie narad koordynacyjnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
5. Monitorowanie stanu dostępności e-usługi dotyczącej udostępniania materiałów pzgik dla obywateli, tzn. występowanie do Ministra Cyfryzacji o wydanie nowego certyfikatu ePUAP z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, umożliwiającym płynność działania ww. usługi.
6. Opatrywanie materiałów zasobu, udostępnianych obywatelom jako dokumenty elektroniczne, podpisem elektronicznym, o którym mowa w § 19 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasobu, oraz klauzulą (w postaci zestawu danych, zgodnych z odpowiednim schematem XML), wypełnioną zgodnie ze wzorem określonym w pkt 2 załącznika nr 4 do ww. rozporządzenia.
7. Niezwłoczne przetworzenie do postaci elektronicznej materiałów przyjętych do pzgik przed 8 stycznia 2014 r. Należy przedłożyć harmonogram przedstawiający planowane działania w tym zakresie.
8. Weryfikację i skorygowanie danych powodujących nieprawidłowości w działaniu systemu pzgik, w zakresie dotyczącym generowania materiałów zasobu na potrzeby wykonania pracy geodezyjnej, pod względem zgodności obszaru objętego zgłoszeniem z treścią udostępnianych operatów, co pozwoli na właściwą realizację art. 12 ust. 3 ustawy PgiK.
9. Bieżące przetwarzanie do postaci elektronicznej i gromadzenie w systemie teleinformatycznym operatów technicznych przyjmowanych do pzgik, zgodnie z § 14 rozporządzenia w sprawie zasobu. W tym celu należy przedłożyć harmonogram przedstawiający planowane działania w przedmiotowym zakresie.
10. Wdrożenie e-usługi umożliwiającej wykonawcom prac geodezyjnych przekazywanie operatów technicznych w formie elektronicznej, co przyczyni się do zmniejszenia ilości operatów wymagających przetworzenia do postaci elektronicznej.

11. Oznaczenie punktów granicznych, stanowiących treść mapy ewidencyjnej, w sposób jednoznaczny (z uwzględnieniem aktualnego stanu egib), zgodnie z § 28 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.
12. Aktualizację prowadzonych baz zgodnie z danymi wynikającymi z operatów technicznych przyjętych do pzgik i obowiązującymi przepisami prawa.

VII. POUCZENIE

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej kierownik jednostki kontrolowanej, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania, ma prawo przedstawić do niego stanowisko (nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli). Ponadto zobowiązuję Pana Starostę do przekazania pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego sprawozdania z kontroli.

Z up. Wojewody Mazowieckiego

/-/ Sebastian Bała

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru
Geodezyjnego i Kartograficznego
(pismo podpisane elektronicznie)

.....
(podpis kierownika jednostki kontrolującej)