



## WOJEWODA MAZOWIECKI

WG-I.431.1.1.2021.JM

Warszawa, 6 sierpnia 2021 r.

**Pan  
Ksawery Gut  
Starosta Piaseczyński  
ul. Chyliczkowska 14  
05-500 Piaseczno**

### 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 kartograficzne<sup>1</sup>, art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>2</sup>, art. 11-57 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>3</sup>, działając z upoważnienia Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: MWINGiK) kontrolerzy przeprowadzili w dniach od 14 kwietnia 2021 r. do 28 kwietnia 2021 r. kontrolę doraźną (pozaplanową) w trybie uproszczonym w Starostwie Powiatowym w Piasecznie, ul. Chyliczkowska 14, 05-500 Piaseczno.

#### I. PRZEDMIOT KONTROLI

Przedmiotem niniejszej kontroli było ustalenie stanu faktycznego i ocena działalności jednostki kontrolowanej pod względem rozliczania dotacji celowej, przestrzegania przepisów prawa w zakresie przyjmowania operatów technicznych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: pzgik) oraz aktualizacji ewidencji gruntów i budynków (dalej: egib) na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.

#### II. ZAGADNIENIA OBJĘTE KONTROLĄ

Ocenie i kontroli poddano niżej wymienione zagadnienia:

---

<sup>1</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, dalej: ustawa Pgik

<sup>2</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1464

<sup>3</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 224

1. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań dotyczących aktualizacji egib, w związku z ostateczną decyzją MWINGIK nr 98/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. (znak WG-III.7221.2.133.2019.NB) i wyjaśnieniami Starosty Piaseczyńskiego, udzielonymi w ramach sprawy nr WG-I.7221.6.2021.
2. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatów do pzgik na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.
  - 2.1. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatów do pzgik na podstawie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 253/2020 z dnia 3 grudnia 2020 r. (znak WG-III.7220.1.15.2020.AI).
  - 2.2. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatów do pzgik na podstawie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 22/2021 z dnia 5 lutego 2021 r. (znak WG-III.7220.1.16.2020.AI).
  - 2.3. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatów do pzgik na podstawie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 46/2021 z dnia 25 marca 2021 r. (znak WG-I.7220.1.6.2021.BH).
3. Prawidłowość rozliczania wydatków z dotacji celowej po wykonaniu modernizacji egib, obręb Żabieniec IRS, gmina Piaseczno, realizowanej zgodnie z umową nr ZPU/34/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r., operat P.1418.2020.6865, sprawa nr WG-II.3122.2.55.2020.MSZ.

### **III. DOKUMENTACJA KONTROLNA**

W toku kontroli zgromadzono dowody w postaci uwierzytelnionych dokumentów elektronicznych, przywołanych i opisanych szczegółowo w dalszej części niniejszego sprawozdania, w odniesieniu do poszczególnych zagadnień objętych kontrolą.

### **IV. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE**

Pan Ksawery Gut jako Starosta Piaseczyński w dniu 14 kwietnia 2021 r. upoważnił do składania wyjaśnień w trakcie kontroli Panią Monikę Jaroszewską - Geodetę Powiatowego Starostwa Powiatowego w Piasecznie.

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

1. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań dotyczących aktualizacji egib, w związku z ostateczną decyzją MWINGiK nr 98/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. (znak WG-III.7221.2.133.2019.NB) i wyjaśnieniami Starosty Piaseczyńskiego, udzielonymi w ramach sprawy nr WG-I.7221.6.2021.

MWINGiK, ostateczną decyzją nr 98/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. (znak WG-III.7221.2.133.2019.NB), utrzymał w mocy decyzję Starosty Piaseczyńskiego nr 309/2019 z dnia 28 października 2019 r. (znak GEK.6621.1065.2019.AnK) orzekającą o „wprowadzeniu zmian w ewidencji gruntów i budynków obrębu 0033, Runów, gm. Piaseczno, jedn. rej. G.23, w zakresie działki ewidencyjnej nr 48/1 o pow. 0,44 ha, polegającej na wykazaniu powierzchni działki równej 0,4344 ha (stan nowy użytków: „RIIIb” o pow. 0,0601 ha, „RIVa” o pow. 0,3743 ha) oraz działki nr 92 o pow. 0,39 ha, polegającej na wykazaniu powierzchni działki równej 0,4028 ha (stan nowy użytków: „RIIIb” o pow. 0,0418 ha, „RIVa” o pow. 0,1955 ha, „RIVb” o pow. 0,0258 ha, „Br-RIVb” o pow. 0,1397 ha) na podstawie opracowania zawierającego wykaz zmian danych ewidencyjnych dotyczących działki, przyjętego do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 21 stycznia 2019 r. pod nr P.1418.2019.494”.

W dniu 18 czerwca 2020 r., za pomocą środków komunikacji elektronicznej (ePUAP) przekazano Staroście Piaseczyńskiemu ostateczną decyzję organu II instancji, o której mowa powyżej. Nadmienić należy przy tym, że jedna ze stron postępowania złożyła skargę na decyzję MWINGiK do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie, w związku z czym całość akt sprawy (w tym akta organu I instancji) przekazano do sądu. MWINGiK otrzymał prawomocne orzeczenie sądu (wraz z aktami), oddalające skargę w tej sprawie, dopiero w dniu 20 maja 2021 r.

W dniu 4 lutego 2021 r. MWINGiK otrzymał pismo Starosty Piaseczyńskiego z dnia 3 lutego 2021 r. (znak GEK.6621.1065.2019.AnK/MW) informujące o zaistnieniu nowych okoliczności w sprawie, tj. przyjęciu w dniu 17 grudnia 2020 r. do pzgik nowego opracowania geodezyjnego (P.1418.2020.7366), przedstawiającego przebieg granicy pomiędzy działkami ewidencyjnymi o numerach: 91 i 92, położonymi w miejscowości Runów (gm. Piaseczno, pow. piaseczyński), w sposób odmienny niż w opracowaniu nr P.1418.2019.494, uprzednio przyjętym do pzgik, będącym jednocześnie przedmiotem postępowania administracyjnego, o którym mowa powyżej. Starosta Piaseczyński, powołując się na art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. h ustawy PgiK, poinformował również, że w dniu 2 lutego 2021 r. dokonał aktualizacji danych egib w trybie czynności materialno-technicznej na podstawie operatu nr P.1418.2020.7366, oznaczając dodatkowo część granicy pomiędzy ww. działkami ewidencyjnymi jako sporną.

W toku korespondencji prowadzonej z MWINGiK (w ramach sprawy nr WG-I.7221.6.2021) Starosta Piaseczyński, w odniesieniu do operatu nr P.1418.2020.7366, wyjaśnił, że *„zlecił pracę geodezyjną dla całego kompleksu gruntowego (...) ok. 150 działek ewid., polegającą na ustaleniu/wznowieniu/wyznaczeniu granic działek”*, m.in. w związku z zakwestionowaniem przez jedną ze stron przebiegu granicy ustalonego w ramach opracowania nr P.1418.2019.494 oraz posiadaniem w egib danych o niskiej dokładności na tym obszarze. Organ ewidencyjny poinformował także, że dane wynikające z tego opracowania (P.1418.2019.494) nie zostały ujawnione w egib z uwagi na złożenie odwołania przez jedną ze stron od decyzji Starosty Piaseczyńskiego nr 309/2019 z dnia 28 października 2019 r. (znak GEK.6621.1065.2019.AnK). Ponadto wskazano, iż ustalenia dokonane przez wykonawcę opracowania nr P.1418.2019.494 zostały podważone przez wykonawcę opracowania nr P.1418.2020.7366.

Na potrzeby niniejszej kontroli Starosta Piaseczyński udzielił szczegółowych wyjaśnień (pisma z dnia: 16 kwietnia 2021 r., 21 kwietnia 2021 r., 23 kwietnia 2021 r., 29 kwietnia 2021 r.) w odniesieniu do przedmiotowego zagadnienia, dołączając następującą dokumentację (w formie kopii elektronicznych):

- notatka służbowa z dnia 2 marca 2021 r. ze spotkania w Starostwie Powiatowym w Piasecznie, w którym wziął udział m.in. właściciel działki ewidencyjnej nr 91 oraz nowy właściciel działki ewidencyjnej nr 92,
- dokumentacja dotycząca zlecenia, a następnie odbioru operatu technicznego przyjętego do pzgik pod numerem P.1418.2020.7366, a mianowicie:
  - wydruk z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (tzw. CEIDG) z dnia 27 stycznia 2020 r. dotyczący danych przedsiębiorcy *„GEO-IDEA Anna Dytkowska Usługi Geodezyjne”*,
  - wniosek Geodety Powiatowego Pani Moniki Jaroszewskiej z dnia 7 maja 2020 r., skierowany do Starosty Piaseczyńskiego, o wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie pracy geodezyjnej, której cel stanowi: *„aktualizacja ewidencji gruntów i budynków w zakresie poprawy dokładności granic działek ewidencyjnych dla kompleksu działek z obrębu Runów gm. Piaseczno od numeru 3/1 do numeru 106/5 (według załącznika graficznego ok. 150 działek)”*, wraz z załącznikiem graficznym,

- wydruk wiadomości (e-mail) z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie oferty przedsiębiorcy „*GEO-IDEA Anna Dytkowska Usługi Geodezyjne*” na wykonanie ww. pracy geodezyjnej,
- wniosek Geodety Powiatowego Pani Moniki Jaroszewskiej z dnia 2 lipca 2020 r., skierowany do Zarządu Powiatu Piaseczyńskiego, o wyrażenie zgody na zawarcie umowy na wykonanie przedmiotowej pracy geodezyjnej z przedsiębiorcą „*GEO-IDEA Anna Dytkowska Usługi Geodezyjne*”, wyłonionym w drodze zapytania ofertowego nr GEK/15/2020,
- informacja o rozstrzygnięciach z posiedzenia Zarządu Powiatu Piaseczyńskiego nr 112/20 w dniu 8 lipca 2020 r., dotycząca wyrażenia zgody na zawarcie ww. umowy, w ramach budżetu powiatu,
- umowa nr GEK/15/2020 z dnia 3 sierpnia 2020 r., zawarta pomiędzy Powiatem Piaseczyńskim a przedsiębiorcą „*GEO-IDEA Anna Dytkowska Usługi Geodezyjne*”, na wykonanie pracy geodezyjnej określonej jako „*aktualizacja ewidencji gruntów i budynków w zakresie poprawy dokładności działek ewidencyjnych dla kompleksu działek z obrębem Runów, gm. Piaseczno od nr 3/1 do numeru 106/5 (według załącznika graficznego ok. 150 działek). Wznowienie/wyznaczenie/ustalenie granic z protokołami*”,
- informacja o rozstrzygnięciach z posiedzenia Zarządu Powiatu Piaseczyńskiego nr 139/20 w dniu 13 listopada 2020 r., dotycząca m.in. wyrażenia zgody na przedłużenie terminu wykonania pracy geodezyjnej będącej przedmiotem umowy nr GEK/15/2020 z dnia 3 sierpnia 2020 r.,
- aneks nr GEK/1/15/2020 z dnia 27 listopada 2020 r. do umowy nr GEK/15/2020 z dnia 3 sierpnia 2020 r. w sprawie przedłużenia terminu wykonania przedmiotowej pracy geodezyjnej,
- protokół zdawczo-odbiorczy z dnia 16 grudnia 2020 r., na podstawie którego przyjęto do pzgik wyniki przedmiotowej pracy geodezyjnej,
- operat techniczny przyjęty do pzgik w dniu 17 grudnia 2020 r. pod numerem P.1418.2020.7366,
- zawiadomienie Starosty Piaseczyńskiego z dnia 21 kwietnia 2021 r. (znak GEK.6621.612.2021.MW) o przekazaniu do MWINGiK wniosku z dnia 19 kwietnia 2021 r. właścicieli działek ewidencyjnych o numerach: 91 i 92 o „*wznowienie postępowania GEK.6621.1065.2019.AnK zakończonego decyzją Starosty Piaseczyńskiego*”

*nr 309/2019 z 28 października 2019 z uwagi nowe okoliczności faktyczne i prawne tj. przyjęcie operatu geodezyjnego nr P.1418.2020.7366, które pokazuje prawidłowy przebieg granicy między działką nr 91 i nr 92 obręb Runów, gm. Piaseczno*”, wraz z załącznikami,

- decyzja Starosty Piaseczyńskiego nr 309/2019 z dnia 28 października 2019 r. (znak GEK.6621.1065.2019.AnK) w formie dokumentu zaakceptowanego przez upoważnionego pracownika w Elektronicznym Systemie Zarządzania Dokumentacją (dalej: EZD) w Starostwie Powiatowym w Piasecznie, niewierzytelnionego podpisem elektronicznym.

Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, że organ kontrolowany, po otrzymaniu ostatecznej decyzji MWINGiK nr 98/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. (znak WG-III.7221.2.133.2019.NB), utrzymującej w mocy decyzję Starosty Piaseczyńskiego nr 309/2019 z dnia 28 października 2019 r. (znak GEK.6621.1065.2019.AnK), nie podjął żadnych działań w celu aktualizacji informacji zawartych w egib na jej podstawie. Odrzucić należy w tym miejscu argumenty organu kontrolowanego jakoby fakt zaskarżenia ostatecznej decyzji MWINGiK do WSA w Warszawie uniemożliwił wywiązanie się z zadania, o którym mowa w art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d ustawy Pgik. Przywołany przepis prawa wskazuje jednoznacznie, że ostateczne decyzje administracyjne są podstawą do aktualizacji informacji zawartych w egib. Należy jednocześnie zauważyć, że decyzja wydana przez organ odwoławczy jest ostateczna w instancyjnym toku postępowania i podlega wykonaniu, jeżeli sąd nie wstrzymał jej wykonania w odpowiednim trybie, co wynika z art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup> oraz art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>5</sup>. Zespół kontrolujący nie uwzględnił również kolejnego argumentu starosty w tym zakresie jakoby brak oryginału własnej decyzji „*nie pozwolił na przekazanie dokumentów do zespołu ds. aktualizacji i udostępniania ewidencji gruntów i budynków w celu ujawnienia zmian w ewidencji gruntów i budynków*”. Aktualizacja informacji zawartych w egib następuje bowiem na podstawie decyzji ostatecznej jaką była w rozpatrywanym przypadku decyzja MWINGiK, nie zaś decyzja Starosty Piaseczyńskiego zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami prawa. Natomiast dane niezbędne do aktualizacji informacji zawartych w egib znajdowały się w operacie nr P.1418.2019.494, którym starosta winien dysponować. Ponadto jeżeli w ocenie organu kontrolowanego, niezbędne jest posiadanie oryginału własnej decyzji przy tego typu sprawach, aby zaistniała w ogóle możliwość aktualizacji danych egib, winien podejmować działania, aby dysponować egzemplarzem takiej

---

<sup>4</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: K.p.a

<sup>5</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej: P.p.s.a.

decyzji w formie tradycyjnej (papierowej) bądź też opatrywać ją równolegle stosownym podpisem elektronicznym. Jak wynika z udzielonych wyjaśnień, w Starostwie Powiatowym w Piasecznie funkcjonuje system EZD, który jest systemem pomocniczym, wspomagającym tradycyjny system wykonywania czynności kancelaryjnych, zgodnie z § 1 ust. 2 Zarządzenia Starosty Piaseczyńskiego nr 72/SEK/2015 z dnia 8 lipca 2015 r. W związku z powyższym system EZD winien być wykorzystywany w przypadkach kiedy jest przydatny, a wręcz niezbędny do sprawniej realizacji ustawowych zadań i obowiązków. Jako niezrozumiałe pod względem celowości należy również uznać działanie organu kontrolowanego polegające na sporządzeniu dwóch egzemplarzy przedmiotowej decyzji w formie papierowej (ad acta), które następnie przekazał MWINGiK wraz z pozostałymi aktami sprawy, a co za tym idzie, nie posiada oryginału własnej decyzji po dzień dzisiejszy.

W ramach notatki służbowej z dnia 22 kwietnia 2021 r. (znak WG-I.431.1.1.2021.JM) zespół kontrolujący zwrócił się do organu kontrolowanego z prośbą o doprecyzowanie udzielonych wyjaśnień, m.in. w odniesieniu do obiegu dokumentów i ich podpisu w formie elektronicznej. W odpowiedzi wskazano, że decyzję nr 309/2019 z dnia 28 października 2019 r. (znak GEK.6621.1065.2019.AnK) podpisano wyłącznie w sposób tradycyjny, natomiast w systemie EZD *„zaakceptowano jedynie tekst zawierający część elementów decyzji takich jak: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania”*, w związku z czym *„tekst wgrany do systemu EZD”* nie stanowi w świetle art. 107 § 1 K.p.a. decyzji w formie dokumentu elektronicznego. Z udzielonych wyjaśnień wynika zatem, że dokument przekazany w systemie EZD do akceptacji upoważnionemu pracownikowi nie zawiera elementów określonych w art. 107 § 1 pkt 3 i 8 K.p.a., tj. oznaczenia strony lub stron oraz podpisu z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. W odpowiedzi na notatkę służbową z dnia 28 kwietnia 2021 r. (znak WG-I.431.1.1.2021.JM) doprecyzowano udzielone uprzednio wyjaśnienia z których wynika, że strony postępowania *„nie są akceptowane”* w systemie EZD. Tego typu działanie należy więc uznać za nieprawidłowe, ponieważ oznaczenie stron, np. w formie rozdzielnika, stanowi, zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami prawa, integralną część decyzji administracyjnej.

Reasumując, w ocenie zespołu kontrolującego Starosta Piaseczyński nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d ustawy Pgik i § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji

gruntów i budynków<sup>6</sup>, ponieważ nie dokonał aktualizacji informacji zawartych w egib na podstawie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 98/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. (znak WG-III.7221.2.133.2019.NB) w ogóle, mimo że przywołane powyżej przepisy prawa obligowały go do niezwłocznego podjęcia działań w tym zakresie, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty otrzymania tej decyzji. Ponadto jako działanie nieprawidłowe należy ocenić aktualizację egib na podstawie nowego opracowania geodezyjnego (P.1418.2020.7366) w trybie czynności materialno-technicznej, w sytuacji kiedy organ kontrolowany posiadał w zasobie operat nr P.1418.2019.494 (zawierający odmiennie ustalenia m.in. co do przebiegu granic działek ewidencyjnych o numerach: 91 i 92 i powierzchni działki ewidencyjnej nr 92), na podstawie którego wydano ostateczną decyzję, o której mowa powyżej. Organ kontrolowany naruszył w ten sposób § 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie egib, zgodnie z którym do jego obowiązków należy utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. Z tych samych względów niezasadne było uwzględnienie działek ewidencyjnych o numerach: 48/1 i 92 w zamówieniu publicznym na wykonanie pracy geodezyjnej, mającej na celu „poprawę dokładności granic działek ewidencyjnych”, przyjętej do pzgik pod numerem P.1418.2020.7366, ponieważ granice tych działek zostały uprzednio ustalone i zatwierdzone ostateczną decyzją MWINGiK. Podkreślić przy tym należy, że ocena zespołu kontrolującego wynika z rażącego naruszenia zasad i procedur dotyczących aktualizacji informacji zawartych w egib. Samo dążenie organu ewidencyjnego do pozyskania danych spełniających obowiązujące standardy techniczne jest działaniem jak najbardziej pozytywnym. Niemniej jednak w rozpatrywanym przypadku, zamiast dokonywać aktualizacji informacji zawartych w egib z pominięciem danych wynikających z ostatecznej decyzji administracyjnej, organ kontrolowany winien poinformować MWINGiK o pojawieniu się przesłanek uzasadniających wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją nr 98/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. (znak WG-III.7221.2.133.2019.NB), przywołując np. art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a., co umożliwiłoby wznowienie postępowania z urzędu na podstawie art. 147 K.p.a. i dokonanie aktualizacji danych egib z zachowaniem zasad wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Nadmienić należy przy tym, że do uniknięcia sytuacji, w której organ nie posiada oryginału własnej decyzji, może przyczynić się efektywniejsze wykorzystywanie dokumentów elektronicznych i systemu EZD, umożliwiających organom administracji publicznej realizację ustawowych zadań i obowiązków w sposób sprawny i skuteczny.

---

<sup>6</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 393, dalej: rozporządzenie w sprawie egib



Nierespektowanie orzeczenia organu nadzorczego, jakim jest MWINGiK względem jednostki kontrolowanej, poprzez zaniechanie aktualizacji egib na podstawie ostatecznej decyzji nr 98/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. (znak WG-III.7221.2.133.2019.NB), jest niedopuszczalne w praworządym państwie, tym bardziej, że jest ona prawomocna od dnia 26 marca 2021 r. Tego typu działanie wywołuje brak zaufania obywateli do organów administracji publicznej, podważa kompetencje organu II instancji oraz pogłębia nieaktualność danych ujawnionych w egib względem dokumentów będących w posiadaniu organu. Powyższe należy uznać za nieprawidłowości mające znaczący wpływ na działalność jednostki kontrolowanej, co skutkuje oceną negatywną. Nieaktualność i niezgodność danych egib z dokumentami posiadanymi przez organ przenosi się bowiem na problemy osób fizycznych, których dotyczy opracowanie przyjęte do pzgik.

2. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatów do pzgik na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.

Analizując przedmiotowe zagadnienie należy na wstępie podnieść, że przyjęcie operatu do pzgik poprzedza procedura weryfikacji wyników zgłoszonych prac geodezyjnych, opisana w art. 12b ustawy PgiK.

Zgodnie z ukształtowanym poglądem sądów administracyjnych postępowanie związane z weryfikacją złożonych opracowań geodezyjnych oraz ich przyjęciem do pzgik stanowi swoiste dwuetapowe postępowanie administracyjne. W ramach tej procedury organ przyjmuje opracowania do zasobu czynnością materialno-techniczną albo odmawia ich przyjęcia w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to zastosowanie w sprawie przepisów K.p.a., co wynika z art. 1 pkt 1 K.p.a. Przyjęcie opracowań do zasobu jest bowiem sprawą indywidualną wykonawcy tych prac, rozstrzyganą przez organ administracji. Z tego wynika również, że stroną omawianego postępowania jest wyłącznie wykonawca prac geodezyjnych, ponieważ przedmiotem tego postępowania jest ocena dopuszczalności przyjęcia wyników tych prac do pzgik (wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 października 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 566/18).

Przedmiotowe zagadnienie w kontekście działań organu kontrolowanego, poddano analizie i ocenie w odniesieniu do konkretnych spraw, o których mowa poniżej.

- 2.1. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatów do pzgik na podstawie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 253/2020 z dnia 3 grudnia 2020 r. (znak WG-III.7220.1.15.2020.AI).

MWINGiK, ostateczną decyzją nr 253/2020 z dnia 3 grudnia 2020 r. (znak WG-III.7220.1.15.2020.AI), uchylił decyzję Starosty Piaseczyńskiego nr 4/2020 z dnia 19 sierpnia 2020 r. (znak GEK.6641.9.2020.MW) orzekającą o „*odmowie przyjęcia do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych i materiałów sporządzonych przez wykonawcę Jacka Nowickiego prowadzącego przedsiębiorstwo: GEO-LIGHT - Jacek Nowicki, skompletowanych w operacie technicznym dotyczącym sporządzenia mapy z projektem podziału nieruchomości (...) do celów sądowych o identyfikatorze GEK.6640.3212.2019*”, umarzając w całości postępowanie prowadzone przed organem I instancji.

W dniu 4 grudnia 2020 r., za pomocą środków komunikacji elektronicznej (ePUAP), przekazano Staroście Piaseczyńskiemu ostateczną decyzję organu II instancji, o której mowa powyżej. Akta sprawy zwrócono organowi I instancji przy piśmie MWINGiK z dnia 9 lutego 2021 r. (znak WG-III.7220.1.15.2020.AI). Nadmienić należy przy tym, że wykonawca prac geodezyjnych (jako strona postępowania) nie złożył skargi na decyzję MWINGiK do WSA w Warszawie.

Na potrzeby niniejszej kontroli Starosta Piaseczyński udzielił szczegółowych wyjaśnień (pisma z dnia: 16 kwietnia 2021 r., 23 kwietnia 2021 r., 29 kwietnia 2021 r.) w odniesieniu do przedmiotowego zagadnienia, dołączając następującą dokumentację (w formie kopii elektronicznych):

- dokumentacja dotycząca przebiegu procesu weryfikacji wyników pracy geodezyjnej, zgłoszonej przez wykonawcę „*GEO-LIGHT Jacek Nowicki*” w dniu 23 kwietnia 2019 r. pod numerem GEK.6640.3212.2019:
  - zawiadomienie wykonawcy z dnia 24 kwietnia 2020 r. o zakończeniu pracy geodezyjnej (brak adnotacji o dacie wpływu do organu kontrolowanego),
  - protokół weryfikacji z dnia 8 czerwca 2020 r. wraz z adnotacją (stanowiskiem) wykonawcy z dnia 15 czerwca 2020 r.,
  - protokół weryfikacji z dnia 23 czerwca 2020 r. wraz z adnotacją (stanowiskiem) wykonawcy z dnia 30 czerwca 2020 r.,
  - protokół weryfikacji z dnia 28 lipca 2020 r. wraz z adnotacją (stanowiskiem) wykonawcy z dnia 29 lipca 2020 r.,
  - decyzja Starosty Piaseczyńskiego nr 4/2020 z dnia 19 sierpnia 2020 r. (znak GEK.6641.9.2020.MW),

- odwołanie wykonawcy z dnia 11 października 2020 r. od ww. decyzji,
- decyzja MWINGiK nr 253/2020 z dnia 3 grudnia 2020 r. (znak WG-III.7220.1.15.2020.AI),
- pismo MWINGiK z dnia 9 lutego 2021 r. (znak WG-III.7220.1.15.2020.AI) dotyczące zwrotu akt sprawy i informacji o braku wniesienia skargi do WSA w Warszawie na decyzję MWINGiK,
- metryka dotycząca poszczególnych etapów weryfikacji jako czynności materialno-technicznej,
- operat techniczny przyjęty do pzgik w dniu 24 lutego 2021 r. pod numerem P.1418.2021.1290.

Zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, że proces weryfikacji i przyjęcia do pzgik wyników przedmiotowej pracy geodezyjnej, pod względem terminów dokonania poszczególnych czynności przez organ kontrolowany, kształtował się następująco:

- data wpływu operatu do organu kontrolowanego: 6 maja 2020 r.,
- data przekazania wykonawcy pierwszego protokołu weryfikacji: 10 czerwca 2020 r.,
- data wpływu operatu do organu kontrolowanego (po ustosunkowaniu się wykonawcy do uwag zawartych w pierwszym protokole weryfikacji): 17 czerwca 2020 r.,
- data przekazania wykonawcy drugiego protokołu weryfikacji: 29 czerwca 2020 r.,
- data wpływu operatu do organu kontrolowanego (po ustosunkowaniu się wykonawcy do uwag zawartych w drugim protokole weryfikacji): 3 lipca 2020 r.,
- data przekazania wykonawcy trzeciego protokołu weryfikacji: 29 lipca 2020 r.,
- data wpływu operatu do organu kontrolowanego (po ustosunkowaniu się wykonawcy do uwag zawartych w trzecim protokole weryfikacji): 3 sierpnia 2020 r.,
- data wysłania wykonawcy (stronie) decyzji odmawiającej przyjęcia operatu do pzgik: 24 września 2020 r.,
- data wpływu odwołania wykonawcy od ww. decyzji do organu kontrolowanego: 12 października 2020 r.,
- data wysłania kopii odwołania wykonawcy do MWINGiK: 21 października 2021 r.,
- data wysłania oryginału odwołania wykonawcy do MWINGiK: 4 listopada 2021 r.,

- data wpływu decyzji MWINGiK do organu kontrolowanego: 4 grudnia 2020 r. - według UPP, tj. urzędowego poświadczenia przedłożenia (organ kontrolowany wskazał datę 8 grudnia 2020 r.),
- data wpływu pisma MWINGiK (dotyczącego zwrotu akt sprawy i informacji o braku wniesienia skargi do WSA w Warszawie na decyzję MWINGiK) do organu kontrolowanego: 16 lutego 2021 r. - według ZPO, tj. zwrotnego potwierdzenia odbioru (organ kontrolowany wskazał datę 17 lutego 2021 r.),
- data przyjęcia operatu nr P.1418.2021.1290 do pzgik: 24 lutego 2021 r.

Dokonując oceny działań organu kontrolowanego w niniejszej sprawie należy na wstępie zaznaczyć, że przy weryfikacji wyników ww. pracy geodezyjnej miał zastosowanie art. 12b ustawy Pgik w brzmieniu sprzed jej nowelizacji z dnia 31 lipca 2020 r., o czym stanowi art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>, zgodnie z którym do spraw dotyczących obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Przedmiotowa praca geodezyjna została bowiem zgłoszona Staroście Piaseczyńskiemu w dniu 23 kwietnia 2019 r.

Zgodnie z obowiązującym wówczas art. 12b ust. 1 ustawy Pgik organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego przekazane zostały wyniki prac geodezyjnych, winien niezwłocznie zweryfikować je pod względem zgodności z przepisami prawa z zakresu geodezji i kartografii. Pojęcie „*niezwłocznie*” nie posiada ustawowej definicji, niemniej jednak w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się m.in. pogląd, że przez powyższe określenie należy rozumieć „*bez nieuzasadnionej zwłoki*”, czyli bez zbędnych czynności, przeszkód, ale z zachowaniem czynności przewidzianych przepisami prawa (wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 sierpnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 616/18). Ponadto w kwestii terminu na wydanie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 12b ust. 8 ustawy Pgik, wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z dnia 22 lutego 2019 r., sygn. akt I OSK 434/17) wskazując, że organ administracji geodezyjnej i kartograficznej winien stosować w tym zakresie przepisy ogólne z zakresu art. 35 K.p.a., ponieważ w przepisie szczególnym (art. 12b ust. 8 ustawy Pgik) nie określono konkretnego terminu na wydanie ww. decyzji.

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 782

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej dane i przywołane orzecznictwo sądowoadministracyjne należy stwierdzić, że Starosta Piaseczyński dokonał weryfikacji wyników przedmiotowej pracy geodezyjnej z naruszeniem obowiązujących wówczas przepisów prawa, tj. art. 12b ust. 1 ustawy Pgik i art. 35 K.p.a., przy czym zespół kontrolujący oceniał w tym zakresie wyłącznie szybkość działania organu kontrolowanego na poszczególnych etapach weryfikacji, ponieważ kwestie merytoryczne zostały rozstrzygnięte w postępowaniu administracyjnym, zakończonym ostateczną decyzją MWINGiK nr 253/2020 z dnia 3 grudnia 2020 r. (znak WG-III.7220.1.15.2020.AI). Pierwszy etap weryfikacji (w trybie czynności materialno-technicznych), z uwzględnieniem dat przekazywania poszczególnych protokołów i wpływów operatu, trwał odpowiednio: 35 dni, 12 dni i 26 dni. W drugim etapie weryfikacji (w trybie administracyjnym) decyzję wydano w terminie 16 dni od daty wpływu operatu, jednakże wysłano ją wykonawcy (stronie) dopiero 36 dni po jej wydaniu, a zatem należy uznać, że drugi etap trwał łącznie 52 dni, co stanowi rażące naruszenie ww. przepisów prawa. Niezbędne jest, aby mieć przy tym na względzie, że usterki wykazane zarówno w protokołach weryfikacji, jak również decyzji Starosty Piaseczyńskiego nr 4/2020 z dnia 19 sierpnia 2020 r. (znak GEK.6641.9.2020.MW), nie były liczne i dotyczyły przede wszystkim braku dokonania przez wykonawcę analizy operatów technicznych dotyczących założenia egib i jej kontroli na potrzeby uwłaszczeń. Jako naruszony przepis prawa przytoczono jedynie § 6 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości<sup>8</sup>. W ocenie zespołu kontrolującego nie może być zatem mowy o niezwłocznym działaniu organu kontrolowanego w przedmiotowym zakresie. Negatywnie należy także ocenić fakt wskazania naruszenia konkretnego przepisu prawa dopiero w trzecim protokole weryfikacji oraz brak wypełniania pozycji pn. „*Informacje dodatkowe*”, odnoszącej się do poprzednich protokołów weryfikacji, zgodnie z przywołanym powyżej załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie formularzy dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych i prac kartograficznych, zawiadomienia o wykonaniu tych prac oraz przekazywania ich wyników do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Upoważniony pracownik dokonujący weryfikacji winien bowiem wskazać konkretny przepis prawa, który został w jego ocenie naruszony. Dopiero wówczas wykonawca może w sposób należyty ustosunkować się do uwag zawartych w protokole weryfikacji, zgodnie z art. 12b ust. 7 ustawy Pgik.

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2004 r. nr 268 poz. 2663

Należy również zauważyć, że Starosta Piaseczyński nie wywiązał się w sposób należyty z obowiązku wynikającego z art. 133 K.p.a., z uwagi na niedochowanie 7-dniowego terminu na przekazanie do organu II instancji odwołania wykonawcy. Tym samym opieszałość organu I instancji wydłużyła proces weryfikacji w postępowaniu odwoławczym.

W odniesieniu do dalszych działań organu kontrolowanego podjętych po otrzymaniu (w dniu 4 grudnia 2020 r.) ostatecznej decyzji MWINGiK nr 253/2020 z dnia 3 grudnia 2020 r. (znak WG-III.7220.1.15.2020.AI), należy zauważyć, że przyjęcie wyników przedmiotowej pracy geodezyjnej nastąpiło dopiero w dniu 24 lutego 2021 r., tj. w terminie wynoszącym ok. 2,5 miesiąca od daty otrzymania ww. decyzji. Zgromadzona dokumentacja wskazuje, że organ kontrolowany, pomimo dysponowania ostateczną decyzją administracyjną, oczekiwał na informację czy została ona zaskarżona do WSA w Warszawie. Niezbędne jest zatem odnotowanie faktu, że nawet w przypadku ewentualnego wniesienia przez wykonawcę (jedynej strony postępowania) skargi do WSA w Warszawie na ostateczną decyzję MWINGiK (korzystną z jego punktu widzenia), nie byłaby to przesłanka do zaniechania działań dążących do przyjęcia wyników tej pracy do pzgik. Należy bowiem zauważyć, że decyzja wydana przez organ odwoławczy jest ostateczna w instancyjnym toku postępowania i podlega wykonaniu, co szczegółowo uzasadniono w poprzedniej części niniejszego sprawozdania. W ocenie zespołu kontrolującego, uwzględniając treść art. 12b ust. 4 ustawy PgiK (jako katalogu zamkniętego), zgodnie z którym podstawą do przyjęcia przedmiotowego operatu do pzgik był pozytywny wynik jego weryfikacji, organ prowadzący zasób, po otrzymaniu ostatecznej decyzji MWINGiK, winien sporządzić nowy protokół weryfikacji (z uwzględnieniem zaleceń wynikających z tej decyzji), umożliwiający niezwłoczne przyjęcie dokumentacji do pzgik, przy zastosowaniu obowiązującego wówczas § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>9</sup>. W takim przypadku informacja o decyzji MWINGiK mogłaby zostać uwzględniona w protokole weryfikacji (pozycja pn. „*Informacje dodatkowe*”), jeżeli organ prowadzący pzgik uznałby to za zasadne. Odnosząc się do wyjaśnień organu kontrolowanego jakoby w ramach sprawy nr WG-I.7220.1.29.2016 przedstawiciel MWINGiK poinformował o tym, że „*decyzja WINGIK zastępuje pozytywny protokół weryfikacji*”, należy stwierdzić, że w aktach

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1183, dalej: rozporządzenie w sprawie zasobu

przywołanej sprawy brak jest dokumentów potwierdzających dokonanie tego typu uzgodnień.

Reasumując, w ocenie zespołu kontrolującego działania Starosty Piaseczyńskiego w zakresie weryfikacji i przyjęcia do pżgik wyników przedmiotowej pracy geodezyjnej miały charakter przewlekły, naruszający nie tylko ogólną zasadę szybkości i prostoty postępowania (art. 12 K.p.a.), ale także § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasobu, zgodnie z którym materiały zasobu wpisuje się do ewidencji materiałów zasobu niezwłocznie po ich pozyskaniu przez właściwy organ, a w przypadku dokumentacji objętej rejestrem zgłoszeń - niezwłocznie po odnotowaniu pozytywnego wyniku kontroli tej dokumentacji.

2.2. Prawdliwość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatów do pżgik na podstawie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 22/2021 z dnia 5 lutego 2021 r. (znak WG-III.7220.1.16.2020.AI).

MWINGiK, ostateczną decyzją nr 22/2021 z dnia 5 lutego 2021 r. (znak WG-III.7220.1.16.2020.AI), uchylił decyzję Starosty Piaseczyńskiego nr 5/2020 z dnia 19 października 2020 r. (znak GEK.6640.62.2020.KJ) orzekającą o „*odmowie przyjęcia do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych i materiałów sporządzonych przez wykonawcę Andrzej Hamera Firma Geodezyjna HAMERA, prowadzoną przez Andrzeja Hamerę, skompletowanych w operacie technicznym dotyczącym sporządzenia inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych o identyfikatorze GEK.6640.5652.2020, ze względu na stwierdzone nieprawidłowości*”, umarżając w całości postępowanie prowadzone przed organem I instancji.

W dniu 5 lutego 2021 r., za pomocą środków komunikacji elektronicznej (ePUAP) przekazano Staroście Piaseczyńskiemu ostateczną decyzję organu II instancji, o której mowa powyżej. W przedmiotowej sprawie nie było konieczności zwrotu akt, ponieważ zostały one przekazane przez organ I instancji w formie elektronicznej. Nadmienić należy przy tym, że wykonawca prac geodezyjnych (jako strona postępowania) nie złożył skargi na decyzję MWINGiK do WSA w Warszawie.

Na potrzeby niniejszej kontroli Starosta Piaseczyński udzielił szczegółowych wyjaśnień (pisma z dnia: 16 kwietnia 2021 r., 23 kwietnia 2021 r., 29 kwietnia 2021 r.) w odniesieniu do przedmiotowego zagadnienia, dołączając dokumentację (w formie kopii elektronicznych) dotyczącą przebiegu procesu weryfikacji wyników pracy geodezyjnej,

zgłoszonej przez wykonawcę „*Andrzej Hamera Firma Hamera*” w dniu 29 sierpnia 2020 r. pod numerem GEK.6640.5652.2020, a mianowicie:

- zawiadomienie wykonawcy z dnia 8 września 2020 r. o przekazaniu wyników zgłoszonych prac geodezyjnych,
- protokół weryfikacji z dnia 21 września 2020 r.,
- stanowisko wykonawcy z dnia 29 września 2020 r.,
- decyzja Starosty Piaseczyńskiego nr 5/2020 z dnia 19 października 2020 r. (znak GEK.6640.62.2020.KJ),
- pismo wykonawcy z dnia 23 grudnia 2020 r. (uzupełniające odwołanie z dnia 9 listopada od ww. decyzji),
- decyzja MWINGiK nr 22/2021 z dnia 5 lutego 2021 r. (znak WG-III.7220.1.16.2020.AI).

Zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, że proces weryfikacji wyników przedmiotowej pracy geodezyjnej, pod względem terminów dokonania poszczególnych czynności przez organ kontrolowany, kształtował się następująco:

- data wpływu operatu do organu kontrolowanego: 8 września 2020 r.,
- data przekazania wykonawcy protokołu weryfikacji: 21 września 2020 r.,
- data wpływu stanowiska wykonawcy do organu kontrolowanego: 29 września 2020 r.,
- data wysłania wykonawcy (stronie) decyzji odmawiającej przyjęcia operatu do pzgik: 19 października 2020 r.,
- data wpływu odwołania wykonawcy od ww. decyzji (przekazanego według właściwości przez MWINGiK) do organu kontrolowanego: 13 listopada 2020 r.,
- data wysłania akt sprawy do MWINGiK: 24 listopada 2021 r.,
- data wpływu decyzji MWINGiK do organu kontrolowanego: 5 lutego 2021 r. - według UPP, tj. urzędowego poświadczenia przedłożenia (organ kontrolowany wskazał datę 15 lutego 2021 r.).

Dokonując oceny działań organu kontrolowanego w niniejszej sprawie należy na wstępie zaznaczyć, że przy weryfikacji wyników ww. pracy geodezyjnej miał zastosowanie art. 12b ustawy Pgik w aktualnym brzmieniu, tj. z uwzględnieniem jej nowelizacji z dnia 31 lipca 2020 r. Przedmiotowa praca geodezyjna została bowiem



zgłoszona Staroście Piaseczyńskiemu w dniu 29 sierpnia 2020 r. Należy również nadmienić, że operat techniczny, powstały w wyniku tej pracy, został sporządzony w formie elektronicznej.

Zgodnie z art. 12b ust. 1a pkt 1 ustawy Pgik weryfikacji dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania przez organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zawiadomienia wykonawcy o przekazaniu wyników zgłoszonych prac, pod warunkiem, że obszar objęty zgłoszeniem nie przekracza 1 ha, tak jak w rozpatrywanym przypadku. Do ww. terminu nie wlicza się okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu, na co wskazuje art. 12b ust. 1b ustawy Pgik.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że pierwszy etap weryfikacji (w trybie czynności materialno-technicznych) trwał 9 dni roboczych. W drugim etapie weryfikacji (w trybie administracyjnym) decyzję wystosowano w terminie 20 dni od daty wpływu stanowiska wykonawcy. Starosta Piaseczyński odniósł się do kwestii terminowości weryfikacji w piśmie z dnia 7 stycznia 2021 r. (znak GEK.6641.14.2020.EW-1), w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez MWINGiK pod sygnaturą WG-III.7220.1.16.2020, wskazując wówczas, że „w okresie od wejścia w życie znowelizowanej ustawy PGIK dn. 31.07.2020r. do dnia weryfikacji operatu trzech Weryfikatorów z czterech (zakres I) było na zaplanowanych urlopowach. W związku z powyższym nieznaczne dwudniowe opóźnienie wynikało z przyczyn niezależnych od organu, co wypełnia przesłanki art. 12b ust. 1b ustawy PGIK”. W ocenie zespołu kontrolującego w rozpatrywanym przypadku nie znajdował zastosowania art. 12b ust. 1b ustawy Pgik, ponieważ przyczyną niezależną od organu nie może być fakt przebywania pracowników na urlopowach (wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt VII SAB/Wa 180/19). Problemy w organizowaniu pracy urzędu, nawet mające swoje źródło w obiektywnych trudnościach nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla naruszenia obowiązujących przepisów prawa, ponieważ to na organach państwa ciąży obowiązek zapewnienia sprawnej realizacji ich zadań, przy zapewnieniu przestrzegania obowiązujących przepisów i respektowania wyznaczonych tymi przepisami standardów działania administracji. Ponadto przedmiotowy operat techniczny dotyczył pracy geodezyjnej o nieskomplikowanym charakterze i składał się zaledwie z pięciu stron, w związku z czym czas poświęcony na jego weryfikację należy określić jako niewspółmierny do zawartej w nim treści.

Nadmienić należy również, że Starosta Piaseczyński nie wywiązał się w sposób należyty z obowiązku wynikającego z art. 133 K.p.a., z uwagi na niedochowanie 7-dniowego terminu na przekazanie akt sprawy do organu II instancji.

W odniesieniu do dalszych działań organu kontrolowanego podjętych po otrzymaniu (w dniu 5 lutego 2021 r.) ostatecznej decyzji MWINGiK nr 22/2021 z dnia 5 lutego 2021 r. (znak WG-III.7220.1.16.2020.AI), należy zauważyć, że co najmniej do dnia 23 kwietnia 2021 r. nie przyjęto wyników przedmiotowej pracy geodezyjnej, pomimo znacznego upływu czasu od daty otrzymania ww. decyzji. Zgromadzona dokumentacja wskazuje, że organ kontrolowany, pomimo dysponowania ostateczną decyzją administracyjną, oczekiwał na informację czy została ona zaskarżona do WSA w Warszawie. Niezbędne jest zatem odnotowanie faktów opisanych w poprzedniej części niniejszego sprawozdania, prowadzących do wniosku, że decyzja wydana przez organ odwoławczy jest ostateczna w instancyjnym toku postępowania i podlega wykonaniu. Ponadto obowiązujące przepisy prawa nie obligują organów wyższego stopnia do informowania organów I instancji o złożeniu skargi na wydane przez te organy ostateczne decyzje administracyjne. Organ kontrolowany winien zatem podjąć w przedmiotowej sprawie działania analogiczne do przypadku opisanego w podrozdziale 2.1 niniejszego sprawozdania. Przyjmując odpowiedni tryb postępowania, szczegółowo opisany i uzasadniony w przywołanym podrozdziale, nie ma potrzeby „dołączenia” decyzji MWINGiK do rejestru zgłoszeń, w związku z czym należy zdecydowanie odrzucić argumenty podniesione w piśmie organu kontrolowanego z dnia 23 kwietnia 2021 r.

Jako bezpodstawne należy również uznać oczekiwanie organu prowadzącego pzgik na ponowne przekazanie przez wykonawcę operatu powstałego w wyniku przedmiotowej pracy geodezyjnej (w związku z wystawieniem protokołu z negatywnym wynikiem weryfikacji), w sytuacji kiedy posiada on formę elektroniczną i pozostaje w dyspozycji organu za pośrednictwem stosowanego przez niego systemu teleinformatycznego, a uwagi zawarte w ww. protokole zostały uznane za niezasadne w ostatecznej decyzji MWINGiK.

Reasumując, w ocenie zespołu kontrolującego weryfikacja wyników przedmiotowej pracy geodezyjnej odbyła się z naruszeniem art. 12b ust. 1a pkt 1 ustawy PgiK, a okoliczności wskazane przez Starostę Piaseczyńskiego, rzekomo uniemożliwiające przyjęcie operatu do pzgik, są niezasadne. Ponadto informacja starosty z dnia 23 kwietnia 2021 r. o działaniach podjętych w tej sprawie świadczy o ich pozorności i lekceważącym stosunku wobec obowiązujących przepisów prawa oraz decyzji MWINGiK, którą otrzymał w dniu 5 lutego 2021 r. W rozpatrywanym przypadku nie może być mowy o szybkości i prostocie

postępowania (art. 12 K.p.a.), ani stosowaniu § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasobu, obligującego starostę do niezwłocznego działania w tym zakresie.

2.3. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatów do pzgik na podstawie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 46/2021 z dnia 25 marca 2021 r. (znak WG-I.7220.1.6.2021.BH).

MWINGiK, ostateczną decyzją nr 46/2021 z dnia 25 marca 2021 r. (znak WG-I.7220.1.6.2021.BH), utrzymał w mocy decyzję Starosty Piaseczyńskiego nr D-1/2021 z dnia 29 stycznia 2021 r. (znak GEK.6640.5.2021.JM) orzekającą o „*odmowie przyjęcia do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych i materiałów sporządzonych przez wykonawcę Usługi Geodezyjne Barbara Gutowska prowadzoną przez Barbarę Gutowską, skompletowanych w operacie technicznym dotyczącym sporządzenia dokumentacji wprowadzającej zmiany do bazy danych Ewidencji Gruntów i Budynków o identyfikatorze GEK.6640.8167.2020, ze względu na stwierdzone naruszenia przepisów prawa*”.

W dniu 26 marca 2021 r., za pomocą środków komunikacji elektronicznej (ePUAP) przekazano Staroście Piaseczyńskiemu ostateczną decyzję organu II instancji, o której mowa powyżej. W przedmiotowej sprawie nie było konieczności zwrotu akt, ponieważ zostały one przekazane przez organ I instancji w znacznej mierze w formie elektronicznej, a dokumenty analogowe stanowiły jedynie wydruki dokumentów elektronicznych. Nadmienić należy przy tym, że wykonawca prac geodezyjnych (jako strona postępowania) nie złożył skargi na decyzję MWINGiK do WSA w Warszawie.

Na potrzeby niniejszej kontroli Starosta Piaseczyński udzielił szczegółowych wyjaśnień (pismo z dnia 16 kwietnia 2021 r.) w odniesieniu do przedmiotowego zagadnienia, dołączając dokumentację (w formie kopii elektronicznych) dotyczącą przebiegu procesu weryfikacji wyników pracy geodezyjnej, zgłoszonej przez wykonawcę „*Usługi Geodezyjne Barbara Gutowska*” w dniu 13 grudnia 2020 r. pod numerem GEK.6640.8167.2020, a mianowicie:

- zawiadomienie wykonawcy z dnia 14 grudnia 2020 r. o przekazaniu wyników zgłoszonych prac geodezyjnych,
- protokół weryfikacji z dnia 7 stycznia 2021 r., wraz z adnotacją wykonawcy z dnia 12 stycznia 2021 r.,
- stanowisko wykonawcy z dnia 12 stycznia 2021 r.,

- decyzja Starosty Piaseczyńskiego nr D-1/2021 z dnia 29 stycznia 2021 r. (znak GEK.6640.5.2021.JM),
- odwołanie wykonawcy z dnia 9 lutego 2021 r. od ww. decyzji,
- decyzja MWINGiK nr 46/2021 z dnia 25 marca 2021 r. (znak WG-I.7220.1.6.2021.BH),
- metryka dotycząca poszczególnych etapów weryfikacji jako czynności materialno-technicznej.

Zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, że proces weryfikacji wyników przedmiotowej pracy geodezyjnej, pod względem terminów dokonania poszczególnych czynności przez organ kontrolowany, kształtował się następująco:

- data wpływu operatu do organu kontrolowanego: 15 grudnia 2020 r.,
- data przekazania wykonawcy protokołu weryfikacji: 7 stycznia 2021 r.,
- data wpływu stanowiska wykonawcy do organu kontrolowanego: 12 stycznia 2021 r.,
- data wysłania wykonawcy (stronie) decyzji odmawiającej przyjęcia operatu do pzgik: 2 lutego 2021 r.,
- data wpływu odwołania wykonawcy od ww. decyzji do organu kontrolowanego: 10 lutego 2021 r.,
- data wysłania akt sprawy do MWINGiK: 19 lutego 2021 r.,
- data wpływu decyzji MWINGiK do organu kontrolowanego: 26 marca 2021 r. - według UPP, tj. urzędowego poświadczenia przedłożenia (organ kontrolowany wskazał datę 29 marca 2021 r.).

Dokonując oceny działań organu kontrolowanego w niniejszej sprawie należy na wstępie zaznaczyć, że przy weryfikacji wyników ww. pracy geodezyjnej miał zastosowanie art. 12b ustawy Pgik w aktualnym brzmieniu, tj. z uwzględnieniem jej nowelizacji z dnia 31 lipca 2020 r. Przedmiotowa praca geodezyjna została zgłoszona Staroście Piaseczyńskiemu w dniu 13 grudnia 2020 r., a jej zakres nie przekraczał 1 ha, w związku z czym weryfikacja jej wyników, podobnie jak w przypadku opisanym w podrozdziale 2.2 niniejszego sprawozdania, winna nastąpić w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania przez organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zawiadomienia wykonawcy o przekazaniu wyników zgłoszonych prac.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że pierwszy etap weryfikacji (w trybie czynności materialno-technicznych) trwał 15 dni roboczych. W drugim etapie weryfikacji (w trybie administracyjnym) decyzję wystosowano w terminie 21 dni od daty wpływu stanowiska wykonawcy. Wobec powyższego należy stwierdzić, że organ kontrolowany nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 12b ust. 1a pkt 1 ustawy PgiK, w odniesieniu do czynności materialno-technicznych podjętych w ramach weryfikacji, z uwagi na znaczne przekroczenie ustawowego terminu na dokonanie tych czynności. Zespół kontrolujący nie odnotował przy tym, aby zaistniały przesłanki wskazane w art. 12b ust. 1 tej ustawy, uzasadniające jej wydłużony czas. Warto także nadmienić, że protokół weryfikacji z dnia 7 stycznia 2021 r. jest bardzo oszczędny w treści, co jedynie potwierdza, że zwłoka organu w zakresie weryfikacji wyników przedmiotowej pracy geodezyjnej była nieuzasadniona.

Odnosząc się do dalszych działań organu kontrolowanego należy zauważyć, że po wydaniu decyzji nr D-1/2021 z dnia 29 stycznia 2021 r. (znak GEK.6640.5.2021.JM) nie wywiązano się w sposób należyty z obowiązku wynikającego z art. 133 K.p.a., z uwagi na niedochowanie 7-dniowego terminu na przekazanie odwołania wykonawcy od tej decyzji (wraz z aktami sprawy) do organu II instancji.

Nadmienić należy również, że w rozpatrywanym przypadku brak było podstaw do przyjęcia przedmiotowego operatu do pzgik, w związku z utrzymaniem ww. decyzji w mocy przez MWINGiK. Wyjaśnienia organu kontrolowanego wskazują, że wykonawca „Usługi Geodezyjne Barbara Gutowska” nie przekazał dotychczas (według stanu na dzień 16 kwietnia 2021 r.) poprawionej dokumentacji.

Reasumując, w ocenie zespołu kontrolującego weryfikacja wyników przedmiotowej pracy geodezyjnej odbyła się z rażącym naruszeniem terminu określonego w art. 12b ust. 1a pkt 1 ustawy PgiK. Czas wykonania tej czynności był bowiem ponad dwukrotnie dłuższy niż dopuszczają obowiązujące przepisy prawa, a przywołane powyżej okoliczności świadczą o nieuzasadnionej zwłoce organu kontrolowanego w tym zakresie.

3. Prawdliwość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatów do pzgik i aktualizacją informacji zawartych w egib na podstawie ostatecznych decyzji MWINGiK - podsumowanie.

Ustalenia zespołu kontrolującego, szczegółowo opisane w podrozdziałach 2.1-2.3 niniejszego sprawozdania, świadczą o nieprawidłowym wykonywaniu ustawowych obowiązków

przez Starostę Piaseczyńskiego w zakresie weryfikacji opracowań geodezyjnych, przyjęcia tych opracowań do pzgik i aktualizacji na ich podstawie informacji zawartych w egib. W oparciu o zgromadzony materiał dowodowy stwierdzono bowiem następujące nieprawidłowości, mające zdecydowany wpływ na działalność jednostki kontrolowanej:

- brak aktualizacji informacji zawartych w egib na podstawie ostatecznej, a zarazem prawomocnej decyzji MWINGiK nr 98/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. (znak WG-III.7221.2.133.2019.NB) - naruszenie art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d ustawy Pgik i § 47 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egib,
  - aktualizacja informacji zawartych w egib (w trybie czynności materialno-technicznej) na podstawie danych niezgodnych z ww. decyzją - naruszenie § 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie egib,
  - dokonywanie weryfikacji opracowań geodezyjnych z nieuzasadnioną zwłoką - naruszenie art. 12b ustawy Pgik oraz art. 12 i 35 K.p.a.,
  - brak wskazywania w protokołach weryfikacji konkretnych przepisów prawa - naruszenie § 1 pkt 4 obowiązującego wówczas rozporządzenia w sprawie formularzy dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych i prac kartograficznych, zawiadomienia o wykonaniu tych prac oraz przekazywania ich wyników do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
  - nagminne (w każdym z badanych przypadków) przekraczanie ustawowego terminu przy przesyłaniu odwołań i akt sprawy do organu II instancji - naruszenie art. 133 K.p.a.,
  - wykonanie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 253/2020 z dnia 3 grudnia 2020 r. (znak WG-III.7220.1.15.2020.AI) z nieuzasadnioną zwłoką (wynoszącą ok. 2,5 miesiąca) - naruszenie art. 12 K.p.a. i obowiązującego wówczas § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasobu,
  - brak wykonania ostatecznej decyzji MWINGiK nr 22/2021 z dnia 5 lutego 2021 r. (znak WG-III.7220.1.16.2020.AI) co najmniej do dnia 23 kwietnia 2021 r. - naruszenie art. 12 K.p.a. i obowiązującego wówczas § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasobu.
4. Prawidłowość rozliczania wydatków z dotacji celowej po wykonaniu modernizacji egib, obręb Żabieniec IRS, gmina Piaseczno, realizowanej zgodnie z umową nr ZPU/34/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r., operat P.1418.2020.6865, sprawa nr WG-II.3122.2.55.2020.MSZ.

Umowa nr ZPU/34/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r., zawarta pomiędzy Starostą Powiatu Piaseczyńskiego a firmą Usługi Geodezyjne Grzegorz Faliński, z siedzibą w Kępie Kiełpińskiej

05-092 Łomianki, przy ul. 6 Pułk Piechoty 13, dotyczyła wykonania prac umożliwiających realizację modernizacji ewidencji gruntów i budynków, dla obrębu 45 Żabieniec IRS, jednostki ewidencyjnej „Gmina Piaseczno – obszar wiejski”. Praca miała zostać wykonana zgodnie z zatwierdzonym przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, w dniu 19 października 2017 r., projektem modernizacji ewidencji gruntów i budynków (załącznik nr 1 do ww. umowy). Strony ustaliły, że wykonawcy przysługuje wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 108 000,00 zł brutto, a termin realizacji dzieła ustalono na dzień 30 sierpnia 2020 r. Koszt realizacji zamówienia został sfinansowany z dotacji budżetowej przyporządkowanej do działu budżetowego 710 – działalność usługowa, rozdziału budżetowego 71012 – zadania z zakresu geodezji i kartografii. Praca nie została jednak wykonana w pierwotnie ustalonym terminie (określonym w postępowaniu o zamówienie publiczne, które zostało ogłoszone – upublicznione w dniu 28 listopada 2019 r.).

Z wyjaśnień przekazanych przez jednostkę kontrolowaną wynika, że w Starostwie Powiatowym w Piasecznie, w dniach między 22 maja a 1 czerwca 2020 r., w starostwie nastąpiła zmiana aplikacji do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, o czym wykonawca pracy został poinformowany przez starostwo, pisemnie w dniu 8 czerwca 2020 r.

W dniu 30 czerwca 2020 r., w formie zawiadomienia o wykonaniu zgłoszonych prac geodezyjnych/kartograficznych, wykonawca oświadczył, że prace zostały wykonane „w całości”. Z wyjaśnień geodety powiatowego wynika, że w dniu 3 lipca 2020 r. wykonawca „przedłożył projekt operatu do PODGIK wraz z bazami danych celem kontroli pod kątem wyłożenia”.

Przedstawiciel jednostki kontrolowanej oświadczył, że w dniach od 3 do 24 lipca 2020 r. nastąpiła „kontrola przedłożonego zamówienia (merytoryczna, informatyczna)”.

Wśród dowodów, przekazanych w ramach kontroli, dostarczono skan dokumentu obejmującego spis uwag w 14 punktach. Na tym dokumencie brakuje kontekstu merytoryczno-rzeczowego, czego te uwagi dotyczą, czyli wskazania przedmiotu zamówienia lub cech umożliwiających jednoznaczną identyfikację z przedmiotem niniejszej kontroli, a nawet brak nazwy organu, czy też podmiotu, który ten dokument, wskazujący elementy do poprawy wytworzył. Zawarte w dokumencie podpisy nie umożliwiają pełnej identyfikacji z imienia i nazwiska oraz z funkcji pełnionych w starostwie (charakteru zatrudnienia) osób wykonujących odbiór. Należy podkreślić, że art. 12b ust. 4 ustawy PgiK nie wskazuje na obowiązek powołania „Komisji Odbiorowej” w celu dokonania kontroli pod kątem wyłożenia projektu operatu jednakże skoro starosta zdecydował się powołać taką komisję, do jednostki kontrolującej powinny zostać dostarczone dokumenty, które umocowują osoby podpisane do wykonywania

czynności kontrolnych z upoważnienia starosty lub instytucji, w której są zatrudnione. Brak określenia osób dokonujących odbioru uniemożliwia stwierdzenie, że osoby go wykonujące posiadały odpowiednią wiedzę i kompetencję do jego przeprowadzenia, a tym samym czy organ dołożył wszelkiej staranności do oceny przyjmowanego zamówienia. Jednostka kontrolowana nie wyjaśniła również w jakim celu odbyła się wstępna analiza i jaki miała odnieść skutek. Jedyna data widniejąca na dokumencie to 24 lipca 2020 r., przy której przedstawiciel wykonawcy prac potwierdził, że otrzymał dokument z uwagami do przedmiotu zamówienia.

Z dokumentacji znajdującej się w aktach kontroli wynika, że potwierdzeniem przekazania przedmiotu zamówienia (3 tomy dokumentacji) do poprawy jest wyłącznie adnotacja wykonawcy na zawiadomieniu z dnia 30 czerwca 2020 r. Zgodnie z oświadczeniem upoważnionego przez starostę pracownika wskazano, że data zawarta na nieformalnym dokumencie z uwagami oznacza, iż w dniu 24 lipca 2020 r. zwrócono operat wykonawcy. W przekazanych wyjaśnieniach geodeta powiatowy oświadczył, że „w dniu 30 czerwca 2020 r. zamawiający nie posiadał gotowego dzieła od wykonawcy”.

W dniu 17 lipca 2020 r. wykonawca skierował do starostwa pismo zawierające prośbę o wydłużenie terminu umowy do dnia 16 października 2020 r., czyli o 46 dni dłużej niż określała to umowa. W uzasadnieniu zamieścił informację, że:

- zmiana terminu wynika z sytuacji, która w chwili podpisania umowy nie była do przewidzenia i związana jest z wprowadzonym stanem zagrożenia epidemiologicznego związanego z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2;
- zostały zamknięte sądy powszechne, ograniczono dostęp do urzędów, co w jego ocenie, nie pozwoliło na analizę ksiąg wieczystych w wersji tradycyjnej oraz innych zbiorów znajdujących się w urzędach;
- z obawy zakażenia się wirusem nie dokonał pomiaru obiektów budowlanych oraz nie chciał uczestniczyć w czynnościach granicznych;
- musiał dostosować bazy danych do nowego systemu, z uwagi na to, że w czerwcu 2020 r., w trakcie realizacji umowy, nastąpiła zmiana systemu do prowadzenia części opisowej baz danych ewidencji gruntów i budynków.

Mając na względzie powyższe ustalenia należy stwierdzić, że wykonawca o skali poprawek i uzupełnień dowiedział się w dniu 24 lipca 2020 r., czyli 7 dni po skierowaniu do starostwa prośby o wydłużenie terminu realizacji umowy. Geodeta powiatowy skierował do Zarządu Powiatu Piaseczyńskiego pismo z dnia 22 lipca 2020 r., w którym poinformował że opiniuje pozytywnie (uznał za zasadne) przedłużenie terminu wykonania umowy.



Organ kontrolowany nie przedstawił analizy, wyjaśnień ani argumentów jakimi kierował się geodeta powiatowy opiniując pozytywnie wniosek o wydłużenie terminu realizacji umowy. Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że daty nie potwierdzają, aby geodeta powiatowy, kierując pismo do Zarządu Powiatu z dnia 22 lipca 2020 r., miał do dyspozycji ocenę, która zgodnie z jego oświadczeniem, wynikała z „kontroli wstępnej” przeprowadzonej w starostwie i która trwała do 24 lipca 2020 r. Warto zwrócić uwagę, że w tej rekomendacji nie ma uzasadnienia dotyczącego czasu wydłużenia terminu wykonania umowy, brak informacji jakiego zakresu prac nie można było zrealizować w związku ze stanem epidemicznym, jak również czy faktycznie zmiana systemu informatycznego mogła mieć wpływ na realizację przedmiotu zamówienia. W rekomendacji geodety powiatowego o zmianę terminu umownego, brak przesłanek merytoryczno-technicznych (uzasadnienia), że należy przedłużyć realizację umowy o 1,5 miesiąca. Jak wskazano powyżej rekomendacja dla zarządu nie została przekazana w oparciu o analizę jaki zakres prac umownych został wykonany (np. procentowe zaawansowanie, zakres zrealizowanych prac), jaka jest wartość już wykonanych prac, co należy jeszcze zrobić i ile czasu, w ocenie zamawiającego, powinny zająć poszczególne czynności, żeby doprowadzić do realizacji dzieła. Należy zaznaczyć, że zamawiający przeprowadzając postępowanie o zamówienie publiczne określił jednoznacznie termin realizacji umowy na 30 sierpnia 2020 r. Dla wykonawców składających oferty to było jasne kryterium uczestnictwa w przetargu. Mając powyższe na uwadze sformułowali cenę ofertową.

Z oświadczenia upoważnionego przez starostę pracownika wynika, że od 24 lipca do 24 sierpnia 2020 r. wykonawca poprawiał wyniki prac. W dniu 24 sierpnia 2020 r., wykonawca zgłosił gotowość do częściowego odbioru prac oraz zamieścił prośbę o wyznaczenie terminu wyłożenia projektu operatu opisowo-kartograficznego. W ramach tego zgłoszenia został przekazany przez wykonawcę po poprawkach projekt operatu wraz z bazami, który spełniał wymogi formalno-prawne pod kątem wyłożenia. Geodeta powiatowy oświadczył że „sprawdzono spójność i kompletność operatu, zgodność wykonania dotychczasowych czynności z przepisami prawa, stan i poprawność baz danych” oraz że „kontrole merytoryczne i informatycznej (walidacja plików z SWDE, kontrola SWDE i kontrole wewnętrzne w oprogramowaniu .map dostarczonego pliku map z bazą graficzną), czynności kontrolne wykonali Członkowie Komisji Odbiorowej”. Powyższe czynności zostały dokonane przez „Członków Komisji Odbiorowej”, którzy byli akurat „obecni w pracy”, gdyż był to „okres urlopowy”. W tym oświadczeniu, została zamieszczona informacja, że „następnie Członkowie Komisji Odbiorowej ustnie pozytywnie zarekomendowali zamówienie, kwalifikując je do wyłożenia” oraz, że „wówczas sporządzony i podpisany został dokument: *Zawiadomienie*

*Starosty Piaseczyńskiego o wyłożeniu, zamieszczone w aktach postępowania w sprawie modernizacji ewidencji gruntów i budynków obrębu 45 Żabieniec IRS*. Przedstawiciel jednostki kontrolowanej nie wskazał, którzy konkretnie pracownicy dokonali ww. czynności. Kontrolerom nie przekazano dokumentu, który potwierdziłby poprawność działania członków komisji i wykonanie przez nich sprawdzenia operatu z należytą starannością.

Z dokumentów przedstawionych kontrolerom wynika, że Powiat Piaseczyński, reprezentowany przez Zarząd Powiatu, pięć dni przed wyznaczonym terminem ostatecznego odbioru, w dniu 25 sierpnia 2020 r. i jeden dzień po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do częściowego odbioru prac (wraz z prośbą o wyznaczenie terminu wyłożenia projektu operatu opisowo-kartograficznego), zawarł aneks nr 1/2020 do ww. umowy, który wydłużył termin wykonania prac do dnia 16 października 2020 r. Pozostałe warunki umowy nie zmieniły się. Jednostka kontrolowana oświadczyła, że *„Zgodnie z informacjami przekazanymi z Biura Prawnego podstawą prawną zawarcia aneksu był art 15r. ust. 4 pkt 1) ustawy z dnia 2 marca 2020 r o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-10, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji Kryzysowych z dnia 2 marca 2020 r. ”*.

Do organu kontrolującego przekazano kopię zawiadomienia starosty (nr GEK.660.4.2020.AA) z dnia 1 września 2020 r. o wyłożeniu w dniach od 17 września 2020r. do 7 października 2020 r., w siedzibie Starostwa Powiatowego w Piasecznie projektu operatu opisowo-kartograficznego z modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Żabieniec IRS, gmina Piaseczno, powiat piaseczyński do wglądu osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Z przekazanych przez jednostkę kontrolowaną dokumentów wynika, że do projektu trzy osoby zgłosiły uwagi, zastrzeżenia i wnioski. Te poprawki zostały zaanonsowane w dniu 9 października 2020 r. w protokole *„wyłożenia do wglądu osób zainteresowanych operatu opisowo-kartograficznego”*. Zgodnie z treścią ww. protokołu wykonawca przeczytał i podpisał je w dniu 9 października 2020 r. W aktach kontroli znajduje się również informacja (stanowiska wykonawcy dotyczące uwagi nr 1 i nr 2 do operatu opisowo-kartograficznego modernizacji obrębu 0045 - Żabieniec IRS, Gmina Piaseczno), że w dniu 7 października 2020 r. wykonawca zajął stanowisko w sprawie powyższych zastrzeżeń. W dniach 12 i 13 października 2021 r., starosta zawiadomił zgłaszających zastrzeżenia, o swoim stanowisku.

Z dokumentów wynika, że skala poprawek była od strony technicznej i merytorycznej niewielka. Czas reakcji wynikających z operacji techniczno-prawnych zrealizowanych przez wykonawcę był bardzo krótki.

Na podstawie akt kontroli można stwierdzić, że protokół z wyłożenia sporządzony i podpisany został przez strony w dniu 9 października 2020 r., a następnie w dniu 15 października 2020 r. (data wpływu do urzędu 16 październik 2020 r.), wykonawca zgłosił gotowość do końcowego odbioru pracy.

Geodeta powiatowy oświadczył, że ostateczne kompletne dzieło, spełniające wszystkie wymagania, zostało przekazane do starostwa w dniu 16 października 2020 r. i po tym terminie wykonawca nie dokonywał już żadnych poprawek „w rozumieniu przedmiotu umowy”.

W dniu 30 października 2020 r. sporządzony został protokół odbioru (§ 5 ust. 3 umowy z 31.12.2019 r.), w którym to stwierdzono, że „Komisja odbioru” w składzie 6-osobowym „odbiera przedmiot zamówienia zgodnie z umową nr ZPU/34/2019 z dnia 31.12.2019r. bez zastrzeżeń i wad dzieła” i „rekomenduje operat GEK.6640.9136.2019 do przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz do zasilenia baz danych”. Członkowie komisji zgodnie oświadczyli, że „celem merytoryczno-rzeczowym było dokonanie modernizacji ewidencji gruntów i budynków w obrębie Żabieniec IRS, gmina Piaseczno i cel został osiągnięty”.

Zgodnie z art. 12b ust. 4 (łącznie z art. 12b ust. 2) ustawy Pgik, ustawodawca określił, że podstawę do przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stanowi dokument potwierdzający odbiór tych zbiorów danych lub innych materiałów jako przedmiotu zamówienia publicznego, realizowanego w związku z wykonywaniem zadań starosty. Za taki dokument należy uznać protokół odbioru z 30 października 2020 r., przekazany kontrolującym.

Z wyjaśnień geodety powiatowego wynika, że wykonawca w dniu 19 listopada 2020 r., czyli 20 dni po sporządzeniu protokołu odbioru, „wypożyczył” operat techniczny modernizacji egib „w związku z uspojnieniem operatu z bazą GEO-MAP i e-Property (numeracja punktów, literówki oraz atrybuty działek i budynków, zacytanie adresów, zmiany formy zapisów w bazie), co związane było z dokonaniem importu baz danych dostarczonych plików do egib, przy którym to imporcie dodatkowo wystąpiły sytuacje problematyczne pomiędzy bazą KOL + GEMEDIA i e-Property + GEO-MAP”. Z oświadczenia upoważnionego przez starostę pracownika wynika, że powiat nie zna szczegółów i skali tego „uspojnienia”, jak również nie zostały określone szczegóły tych czynności, poza tym, że te działania zostały wykonane w ciągu jednego dnia. Nie przedstawiono kontrolerom dowodów potwierdzających powyższe oświadczenie.

Z wyjaśnień wynika, że baza danych ewidencji gruntów i budynków została zasilona danymi z przedmiotowego opracowania w dniu 30 listopada 2020 r., przez producenta aplikacji GEO-MAP i e-Property (firma Geo-System).

W dniu 30 listopada 2020 r. operat wpisano do ewidencji materiałów zasobu i w tym dniu zakończono wprowadzanie zmian do egib. Kontrolerzy otrzymali dokument datowany na dzień 30 listopada 2020 r. w postaci zawiadomienia o zmianie w danych w ewidencji gruntów i budynków. W dokumencie została wpisana informacja, że w następujących jednostkach rejestrowych oraz pozycjach kartotek nastąpiły zmiany: 141804\_5.0045.G12, obręb ŻABIENIEC IRS, jednostka ewidencyjna PIASECZNO – OBSZAR WIEJSKI.

Z akt kontroli wynika, że faktura za wykonane dzieło została wystawiona w dniu 1 grudnia 2020 r. Z wyjaśnień przekazanych kontrolerom wynika, że między 19 listopada a 2 grudnia 2020 r. operat techniczny był dostępny w wydziale i oczekiwał na ukończenie importów danych do egib, a wykonawca w tych dniach nie dokonywał również żadnych zmian.

Podsumowując, działania starosty związane z przeprowadzeniem zamówienia publicznego na wykonanie pracy dotyczącej modernizacji ewidencji gruntów i budynków, dla obrębu Żabieniec IRS, gmina Piaseczno, budzą poważne wątpliwości. Zespół kontrolujący stwierdził szereg uchybień i nieprawidłowości.

Z dokumentów przedstawionych kontrolującemu, wynika, że starosta jednoznacznie określił termin zakończenia prac na 30 sierpnia 2020 r. W trakcie realizacji umowy wykonawca złożył wniosek o przedłużenie terminu jej realizacji o 46 dni. Jednostka kontrolowana wyraziła na to zgodę, jednak dopiero 6 dni przed umownym terminem realizacji. Jako nieprawidłowość należy uznać brak szczegółowej analizy i jej udokumentowania ze wskazaniem przyczyn oraz skutków dla realizacji przedmiotowej pracy. Przedstawione dokumenty w żaden sposób nie określały kto jest odpowiedzialny (wykonawca czy zamawiający) za opóźnienia w realizacji umowy. Wskazane we wniosku okoliczności związane z sytuacją pandemiczną częściowo uzasadniały przedłużenie umowy, jednak zamawiający nie wskazał konkretnych elementów dokumentacji, która nie mogła zostać wykonana w przewidzianym terminie. Należy zauważyć, że umowa została zawarta przed ogłoszeniem stanu pandemii i wynikających z tego ograniczeń, jednakże jednostka kontrolowana nie dopełniła staranności w bieżącym monitorowaniu postępu prac, jak również nie miała wiedzy w trakcie trwania umowy o charakterze okoliczności wpływających na jej termin realizacji, co należy uznać za nieprawidłowość.

Odnosząc się do faktu zmiany systemu do prowadzenia bazy ewidencji gruntów i budynków to okoliczność ta powinna być uwzględniona w określeniu terminu realizacji umowy po stronie zamawiającego (starosty), w taki sposób aby nie miała negatywnego wpływu na realizację prac przez wykonawcę. Wdrożenie systemu powinno być poprzedzone kompleksowym testowaniem. Operatorzy w starostwie powinni odbyć szkolenia i uzyskać certyfikat dopuszczający ich do wykonywania operacji technicznych na bazach danych ewidencji

gruntów i budynków będących własnością Skarbu Państwa. Powinien ten proces cechować się starannością i dbałością o bezpieczeństwo danych, w szczególności w zakresie zabezpieczenia przed utratą danych i ich nieuprawnionymi zmianami. Powinno to się odbywać pod nadzorem merytorycznym i technicznym oraz bieżącą kontrolą geodety powiatowego nad każdym etapie wdrożenia. Całe to postępowanie powinno zakończyć się oficjalnym dokumentem informującym o tym, że od określonego dnia funkcjonuje w starostwie system do prowadzenia i zasilania baz danych ewidencji gruntów i budynków, który zapewnia wszystkie konieczne funkcjonalności oraz że nastąpiła kompletna i dokładna konwersja danych ewidencji gruntów i budynków obsługiwanych przez poprzednią aplikację informatyczną.

Z akt kontroli wynika, że zmiana systemu do prowadzenia bazy egib, z dotychczasowego programu Kataster OnLine firmy Intergraph Polska Sp. z o.o., na program e-Property firmy Geo-System Sp. z o.o., nastąpiła w dniach 22 maja – 1 czerwca 2020 r., o czym organ zamawiający poinformował wykonawcę dopiero pismem wysłanym 8 czerwca 2020 r. Brak potwierdzenia przez organ kontrolowany, że termin i fakt zmiany systemu był znany wykonawcy, jak również, że otrzymał on stosowną informację z odpowiednim wyprzedzeniem. Należy zaznaczyć, że przesłanką prawną zawarcia aneksu były problemy wynikające z pandemii, a nie ze zmiany systemu do prowadzenia i zasilania egib. Ta konkluzja wynika z oświadczenia geodety powiatowego przekazanego kontrolerom w czasie kontroli.

W opinii organu kontrolującego, w starostwie nie kontrolowano i nie nadzorowano sytuacji związanej z zaimplementowaniem baz danych ewidencji gruntów i budynków powstałych w wyniku modernizacji egib realizowanej na podstawie umowy z 31 grudnia 2019 r. Na pytanie, czy organ dokonał weryfikacji spójności operatu z bazą egib, geodeta powiatowy oświadczył, że *„W powyższej sprawie skontaktowano się z Wykonawcą, który w rozmowie telefonicznej potwierdził, że na miejscu dokonał weryfikacji spójności operatu z bazą egib”*. Mimo, że wykonawca dwukrotnie pobierał operat do uzupełnienia, w dniu 24 lipca i 19 listopada 2020 r., organ zamawiający nie nadzorował postępu prac i nie był w stanie wskazać skali problemów z jakimi mierzy się wykonawca. Organ nie odnotował również i nie udokumentował na jaki okres „wypożyczał” operat wykonawcy w celu dokonania poprawek i usunięcia błędów. Przedstawiciel jednostki kontrolowanej oświadczył, że *„zwrot mógł nastąpić 25 listopada 2020 r., z uwagi iż od tego dnia rozpoczął się okres wyłożenia projektu operatu modernizacji egib obręb Kamionka, której wykonawcą był również Pan Grzegorz Faliński. Nie wyklucza się również, że zwrot mógł nastąpić we wcześniejszym terminie, np. w dniu wypożyczenia”*.

Mimo iż techniczne działania wykonawcy jednoznacznie wskazywały na możliwość zakończenia prac w pierwotnie wyznaczonym terminie Zarząd Powiatu zdecydował się

na aneksowanie umowy jedynie na podstawie rekomendacji geodety powiatowego. W skład zgromadzonej dokumentacji wchodzi zawiadomienie z dnia 30 czerwca 2020 r., w którym wykonawca oświadczył, że prace zostały wykonane „w całości”. Tymczasem nie wyłożono jeszcze wówczas projektu operatu opisowo-kartograficznego do wglądu zainteresowanych podmiotów, a po 30 czerwca 2020 r. uległ on modyfikacji na dalszym etapie prac w wyniku zgłoszonych uwag. Oświadczenie o wykonaniu prac „w całości” w dniu 30 czerwca 2020 r. było zatem niezasadne. Niezależnie od powyższego niezbędne jest odnotowanie faktu, że przedłożenie przez wykonawcę projektu operatu z 2-miesięcznym wyprzedzeniem (jako termin zakończenia prac zamawiający przewidział 30 sierpnia 2020 r.) umożliwiło przeprowadzenie procedury wyłożenia projektu i rozpatrzenia uwag we wskazanym terminie. Należy w tym miejscu podnieść, że „wstępna kontrola” (trwająca do dnia 24 lipca 2020 r.), dokonana w bliżej nieokreślonym trybie, przyczyniła się do niedochowania terminu wynikającego z zawartej umowy. Wyłożenie projektu odbyło się bowiem dopiero w dniach od 17 września 2020 r. do 7 października 2020 r. Wobec powyższego działania Starosty Piaseczyńskiego w tym zakresie uznano za nieprawidłowe. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w braku określenia poszczególnych etapów prac i związanych z tym terminów, a także zasad oraz warunków, jakie winny być spełnione w celu realizacji przedmiotowej umowy.

Ważnym problemem jest również niewłaściwe dokumentowanie poszczególnych czynności przy realizacji omawianego zamówienia, co świadczy o braku transparentności podejmowanych działań. Jednostka kontrolowana nie posiada dokumentacji dotyczącej wykonania wielu niezbędnych czynności, która potwierdzałaby sprawowanie starannego nadzoru nad wykonywaniem prac określonych w umowie, które realizował wykonawca. W udzielonych wyjaśnieniach, geodeta powiatowy wielokrotnie informował, że coś zostało, np. „zarekomendowane ustnie” czy „wykonawca poinformował o czymś telefonicznie”. Nie przedstawiono kontrolerom potwierdzenia tych czynności np. w formie notatki służbowej sporządzonej przez pracowników starostwa.

## **V. OCENA REALIZACJI ZADAŃ OBJĘTYCH KONTROLĄ**

Dokonując oceny działalności jednostki kontrolowanej, przy realizacji kontroli na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej, przyjęto skalę ocen wynikającą z § 14 wytycznych z dnia 20 marca 2018 r. pn. *„Tryb i zasady prowadzenia postępowania kontrolnego przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie”*, 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;
- 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, zespół kontrolujący dokonał następującej oceny realizacji poszczególnych zadań.

1. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań dotyczących aktualizacji egib, w związku z ostateczną decyzją MWINGIK nr 98/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. (znak WG-III.7221.2.133.2019.NB) i wyjaśnieniami Starosty Piaseczyńskiego, udzielonymi w ramach sprawy nr WG-I.7221.6.2021- ze względu na nieprawidłowości opisane w podrozdziale 1 niniejszego sprawozdania - **oceniono negatywnie**.
2. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatorów do pzgik na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych.
  - 2.1. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatorów do pzgik na podstawie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 253/2020 z dnia 3 grudnia 2020 r. (znak WG-III.7220.1.15.2020.AI) - ze względu na nieprawidłowości opisane w podrozdziale 2.1 niniejszego sprawozdania - **oceniono negatywnie**.
  - 2.2. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatorów do pzgik na podstawie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 22/2021 z dnia 5 lutego

2021 r.(znak WG-III.7220.1.16.2020.AI) - ze względu na nieprawidłowości opisane w podrozdziale 2.2 niniejszego sprawozdania - **oceniono negatywnie**.

2.3. Prawidłowość i terminowość realizacji zadań związanych z przyjmowaniem operatów do pzgik na podstawie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 46/2021 z dnia 25 marca 2021 r. (znak WG-I.7220.1.6.2021.BH) - ze względu na nieprawidłowości opisane w podrozdziale 2.3 niniejszego sprawozdania - **oceniono negatywnie**.

3. Prawidłowość rozliczania wydatków z dotacji celowej po wykonaniu modernizacji egib, obręb Żabieniec IRS, gmina Piaseczno, realizowanej zgodnie z umową nr ZPU/34/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r., operat P.1418.2020.6865, sprawa nr WG-II.3122.2.55.2020.MSZ - ze względu na nieprawidłowości opisane w podrozdziale 4 niniejszego sprawozdania, związane z nierzetelnym sprawowaniem nadzoru i kontroli nad realizowanym zleceniem - **oceniono pozytywnie pomimo nieprawidłowości**.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, z uwagi na uchybienia i nieprawidłowości szczegółowo opisane powyżej, ogólną realizację zadań objętych kontrolą **oceniono negatywnie**.

## **VI. ZALECENIA**

Nawiązując do powyższych ustaleń zobowiązuję Starostę Piaseczyńskiego do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli uchybień i nieprawidłowości poprzez:

1. Niezwłoczną aktualizację informacji zawartych w egib na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych, w tym ostatecznej, a zarazem prawomocnej decyzji MWINGiK nr 98/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. (znak WG-III.7221.2.133.2019.NB), zgodnie z art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d ustawy PgiK, a w przypadkach kiedy wystąpią przesłanki do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 K.p.a.), informowanie o tym z urzędu właściwego organu.
2. Prawidłowe dokumentowanie akt sprawy i wykorzystywanie funkcjonalności systemu EZD w celu sprawnej i skutecznej realizacji zadań związanych z aktualizacją informacji zawartych w egib.
3. Zapewnienie prawidłowej organizacji pracy osób dokonujących weryfikacji opracowań geodezyjnych, w sposób umożliwiający właściwe wykonywanie obowiązków przez te osoby, tzn. z zachowaniem terminów wynikających z art. 12b ust. 1a ustawy PgiK.
4. Sporządzanie protokołów weryfikacji zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia 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 geodezyjnych<sup>10</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności wskazywania konkretnych przepisów prawa, które zostały w ocenie organu naruszone. Ponadto w uzasadnionych przypadkach należy wypełniać pozycję pn. „*Informacje dodatkowe*”.

5. Przestrzeganie zapisów zawartych w art. 35 K.p.a. w odniesieniu do decyzji, o której mowa w art. 12b ust. 8 ustawy PgiK.
6. Podejmowanie działań określonych w § 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>11</sup>, z uwzględnieniem ogólnych zasad wynikających z art. 12 i 35 K.p.a.
7. Wykonanie ostatecznej decyzji MWINGiK nr 22/2021 z dnia 5 lutego 2021 r. (znak WG-III.7220.1.16.2020.AI) w sposób opisany w podrozdziale 2.2 niniejszego sprawozdania, o ile wyniki pracy geodezyjnej zgłoszonej pod numerem GEK.6640.5652.2020, nie zostały przyjęte dotychczas do PgiK, zgodnie z wyjaśnieniami organu kontrolowanego z dnia 23 kwietnia 2021 r.
8. Zwiększenie efektywności wykorzystania środków komunikacji elektronicznej (ePUAP) do przekazywania akt sprawy.
9. Zwiększenie nadzoru nad przygotowaniem od strony techniczno-operacyjnej postępowania o zamówienie publiczne w zakresie prac finansowanych z datacji celowej w zakresie geodezji i kartografii, w szczególności szacowanie wartości zamówienia z należytą starannością, określanie przesłanek merytorycznych w celu określenia terminu wykonania zamówienia w funkcji skali i zakresu zleczanych prac geodezyjnych i kartograficznych.
10. Dokumentowanie z zachowaniem staranności i chronologii pełnej informacji związanej z realizacją i nadzorem na realizacją prac geodezyjnych i kartograficznych zleczanych na mocy przepisów o zamówieniach publicznych, które dotyczą zadań z zakresu geodezji i kartografii i są finansowane ze środków publicznych.

## 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

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1316

<sup>11</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 820

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)*