

WG-IV.431.12.2017.EK

Pan
Bogdan Mirosław Pągowski
Starosta Powiatu Wyszковского

Starostwo Powiatowe w Wyszkanie
ul. Aleja Róż 2
07-200 Wyszaków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W związku z zakończeniem kontroli problemowej w Starostwie Powiatowym w Wyszkanie, nawiązując do Projektu Wystąpienia Pokontrolnego z dnia 24 czerwca 2017 r., do którego wniesiono zastrzeżenia pismem nr GG.6640.3.K.2017 z dnia 4 lipca 2017 r. oraz pismem uzupełniającym nr GG.6641.1.1.K.2017 z dnia 21 lipca 2017 r. działając na podstawie art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, przekazuję Panu Staroście Wystąpienie Pokontrolne.

Na podstawie art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. b i ust. 2 oraz 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, w trybie art. 11-57 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej³, z upoważnienia Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, kontrolerzy: Grażyna Piałucha – starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Kontroli Wydziału Geodezji Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, Ewelina Kułakowska - starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Kontroli Wydziału Geodezji Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadziły w dniach od 4 kwietnia 2017 r. do 18 maja 2017 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Wyszkanie.

¹ Dz. U. z 2016 r., poz.1629 ze zm.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 525

³ Dz. U. 2011 r., Nr 185, poz. 1092

I. TEMAT KONTROLI

Prawidłowość aktualizacji bazy danych BDOT500 przez organ administracji geodezyjnej i kartograficznej.

II. ZAGADNIENIA OBJĘTE KONTROLĄ

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

1. spełnienie przez geodetę powiatowego wymogu określonego w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni⁴, strukturę organizacyjną jednostki kontrolowanej, wewnętrzne komórki organizacyjne Starostwa Powiatowego realizujące w imieniu starosty zadania określone w art. 7b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zarządzenia lub inne dokumenty regulujące realizację zadań objętych kontrolą, w tym dotyczące powołania Komisji Odbioru bazy BDOT500, protokół odbioru bazy BDOT500 przez Komisję Odbioru i dokument potwierdzający wdrożenia bazy BDOT500, o której mowa w art. 4 ust. 1b i 1ba ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zasoby pracownicze Starostwa Powiatowego realizujące zadania objęte kontrolą, posiadanie upoważnień Starosty przez osoby realizujące zadania objęte kontrolą i ich ocena, infrastrukturę (techniczną/informatyczną / programową) wspomagającą prowadzenie powiatowej części państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
2. pokrycie powiatu bazą BDOT500 oraz stan zaawansowania prac związanych z utworzeniem bazy BDOT500.
3. utworzenie bazy BDOT500 przez organ administracji geodezyjnej i kartograficznej tj.: tryb utworzenia bazy BDOT500 w poszczególnych jednostkach ewidencyjnych /obrębach, sposób pozyskania danych dotyczących szczegółów sytuacyjnych I, II i III grupy dokładnościowej, elementy bazy BDOT500 podlegające zobiektowaniu, układ współrzędnych geodezyjnych płaskich i geodezyjny układ wysokościowy obowiązujące uprzednio oraz układ współrzędnych geodezyjnych płaskich i geodezyjny układ wysokościowy obowiązujące w bazie BDOT500, nadzór nad realizacją prac związanych z utworzeniem bazy BDOT500, kontrolę ilościową i jakościową opracowanych danych przez inspektora nadzoru i kontroli działającego ze strony organu, odbiór utworzonych baz BDOT500 przez Komisję Odbioru powołaną przez organ, zamieszczenie informacji o utworzeniu bazy BDOT500 dla

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 249 poz. 2498

poszczególnych jednostek ewidencyjnych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej organu.

4. poprawność i kompletność utworzenia bazy BDOT500 tj.: kompletność danych źródłowych w bazie BDOT500 (utworzenie i aktualizowania bazy BDOT500 na podstawie danych lub informacji zawartych w materiałach przyjętych do zasobu), prawidłowość wprowadzenia danych źródłowych do bazy BDOT500,
5. prawidłowość aktualizacji bazy BDOT500 tj.: sposób aktualizacji bazy BDOT500, terminowość aktualizacji bazy BDOT 500, występowanie przypadków aktualizacji bazy BDOT 500 przed przyjęciem zbiorów danych i innych materiałów do ewidencji materiałów zasobu, kompletność przeniesienia danych zawartych w operatach technicznych do bazy BDOT500, poprawność przeniesienia danych zawartych w operatach technicznych do bazy BDOT500, prawidłowość aktualizacji bazy polegająca na usunięciu elementów nieaktualnych, jak również sprawdzenie czy usunięte elementy sytuacyjne bazy BDOT500 znajdują uzasadnienie w dokumentacji przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stosowany układ współrzędnych,
6. prawidłowość redakcji numerycznej mapy zasadniczej lub bazy BDOT500 tj.: prawidłowość generalizacji obiektów stanowiących treść mapy, prawidłowość wizualizacji kartograficznej obiektów stanowiących treść mapy, prawidłowość redakcji kartograficznej obiektów stanowiących treść mapy zasadniczej, prawidłowość stosowanych znaków kartograficznych oraz prawidłowość stosowanych skrótów i oznaczeń.

III. DOKUMENTACJA KONTROLNA

Zgromadzone w trakcie czynności kontrolnych dokumenty dotyczące realizacji zadań objętych kontrolą szczegółowo opisane zostały w arkuszach ustaleń kontroli oraz tabelach stanowiących załączniki do tych arkuszy, wymienione poniżej:

1. arkusz ustaleń kontroli nr 1 - Ustalenia formalno-organizacyjne,
2. arkusz ustaleń kontroli nr 2 - Obszar powiatu pokryty bazą BDOT500. Stan zaawansowania prac związanych z utworzeniem bazy BDOT500,
3. arkusz ustaleń kontroli nr 3 - Utworzenie bazy BDOT500 przez organ administracji geodezyjnej i kartograficznej,
4. arkusz ustaleń kontroli nr 4 - Poprawność i kompletność utworzenia bazy BDOT500,
5. arkusz ustaleń kontroli nr 5 - Prawidłowość aktualizacji bazy BDOT500,
6. arkusz ustaleń kontroli nr 6 - Prawidłowość redakcji bazy BDOT500.

Wymienione powyżej arkusze ustaleń kontroli jak również załączniki zostały podpisane w dniu 18 maja 2017 r. przez Pana Bogdana Mirosława Pągowskiego – Starostę Powiatu Wyszowskiego.

IV. USTALENIA KONTROLI

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych, na podstawie analizy przedłożonych w trakcie czynności kontrolnych dokumentów, zespół kontrolujący dokonał następujących ustaleń:

1. Geodeta powiatowy spełnia wymogi określone w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni⁴.

Zapisy Regulaminu Organizacyjnego i załącznika nr 5 do Regulaminu Organizacyjnego w zakresie działania Służby Geodezyjnej i Kartograficznej są spójne i spełniają wymogi art. 6a. ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, wg którego starosta wykonuje zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

Analiza przedłożonych zakresów czynności wykazała, iż zakresy czynności dla pracowników realizujących zadania związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zostały zatwierdzone przez starostę zgodnie z § 7 ust. 2 RO z dnia 26 lutego 2014 r. ze zm. wg, którego starosta wykonuje funkcję pracodawcy w stosunku do pracowników starostwa, zakresy czynności zawierały datę sporządzenia i datę odebrania przez pracownika. W opisach stanowisk pracy nie uwzględniono wszystkich czynności związanych z prowadzeniem bazy BDOT500. Analiza wydanych upoważnień wykazała, pracownicy realizujący zadania objęte kontrolą posiadali stosowne upoważnienia starosty do realizacji tych zadań, które to upoważnienia zostały wydane na pisemny wniosek Geodety Powiatowego. Zadania związane z prowadzeniem państwowego zasobu w zakresie prowadzenia bazy BDOT500 wspomagają systemy informatyczne tj: EWMAPA v.12 FB, BANK OSNÓW v.3

2. Baza BDOT 500 utworzona na obszarze powiatu wyszkowskiego obejmuje 100% obszarów zabudowanych i zainwestowanych.
3. Baza BDOT 500 tworzona była w dwóch etapach. I etap obejmował obręby, dla których prowadzona była mapa zasadnicza w postaci analogowej, II etap obejmował miasto Wyszków i obręby, dla których prowadzona była wektorowa mapa zasadnicza. Pomimo, że Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia dla etapu I opracowany został przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, bazy danych obiektów

topograficznych oraz mapy zasadniczej⁵, to utworzona baza BDOT 500 w I i w II etapie została dostawana do wymogów rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej⁷.

Szczegóły I, II, i III grupy dokładnościowej, dla których w ramach prac geodezyjnych zostały sporządzone szkice polowe oraz wykazy współrzędnych tych punktów a wyniki tych prac zostały zaewidencjonowane w pzgik - pozyskano z przeliczenia ww. szkiców oraz z wprowadzenia współrzędnych tych punktów, zaś szczegóły I, II, i III grupy dokładnościowej, dla których w pzgik nie było materiałów umożliwiającymi jednoznaczne określenie położenia tych szczegółów - pozyskano metodą digitalizacji map rastrowych.

Elementy bazy BDOT500 zostały zaobjektowane w całości.

Przed założeniem bazy BDOT 500 obowiązywał:

- a. Państwowy Układ Współrzędnych Geodezyjnych 2000 (PL-2000),
- b. Układ wysokości Kronsztad 60

Od 28 października 2015 r. obowiązuje:

- a. Państwowy Układ Współrzędnych Geodezyjnych 2000, PL-2000
- b. Układ wysokości Kronsztad 86 (PL-KRON86-NH).

Nadzór nad realizacją prac związanych z utworzeniem bazy BDOT500, kontrola ilościowa i jakościowa opracowanych danych prowadzony był w ramach projektu BW na podstawie umów zawartych pomiędzy Marszałkiem Województwa Mazowieckiego a podmiotem monitorującym – kontrolującym: firmą OPGK Sp. z o. o. w Olsztynie – dla I etapu prac związanych z utworzeniem bazy BDOT 500 oraz konsorcjum firmy OPEGIEKA Sp. z o. o. w Elblągu i OPGK Sp. z o. o. w Olsztynie - dla II etapu prac związanych z utworzeniem bazy BDOT 500.

Odbiór utworzonej bazy BDOT500 przez Komisję Odbioru powołaną przez organ odbył się na podstawie protokołów częściowego odbioru pracy geodezyjnej oraz protokołu ostatecznego odbioru pracy geodezyjnej w dniu 8 września 2015 r. dla I etapu prac oraz w dniu 12 października 2015 r. dla II etapu prac.

Informacja o utworzeniu bazy BDOT500 dla poszczególnych jednostek ewidencyjnych została zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej powiatu wyszkowskiego w dniu 16 marca 2017 r.

4. Wszystkie udostępnione do kontroli dane źródłowe w bazie BDOT 500 były kompletne. W 2 przypadkach stwierdzono błędne wprowadzenie danych bazy BDOT500 w odniesieniu

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 383

do danych pochodzących z numerycznej mapy zasadniczej - wg stanu na dzień wdrożenia bazy BDOT500. Błędy dotyczyły: zmiany współrzędnych płaskich pomierzonych punktów wysokości naturalnych, zmiany punktów wysokościowych naturalnych skarpy nieumocnionej na punkty wysokościowe sztuczne.

W wyniku kontroli nie stwierdzono występowania przypadków: zdublowanych wierzchołków linii, zapętlen linii, uskoków linii, niedociągnięć połączeń linii lub powierzchni, przeciągnięć połączeń linii lub powierzchni, bliskiego sąsiedztwa wierzchołków, brakujących segmentów obiektów liniowych i powierzchniowych.

Na podstawie analizy wykrytych błędów opisanych powyżej, stwierdzono, że błędy te mogą mieć charakter powtarzający się i mogą występować na części bazy BDODT500 utworzonej w wyniku przekształcenia dotychczas prowadzonej numerycznej mapy zasadniczej. Wykazane błędy skutkują nieprawidłowościami polegającymi na niepoprawnym prowadzeniu i udostępnianiu bazy BDOT 500.

5. Dane udostępniane z bazy BDOT500 w ramach obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych wydawane są w formie plików uzgodnionym z wykonawcą pracy geodezyjnej tj.: dxf, gml, plików txt lub plików do modyfikacji w formacie ewmapa. Baza BDOT 500 aktualizowana jest przez pracowników organu na podstawie przekazywanych plików tekstowych zawierających współrzędne pomierzonych punktów sytuacyjnych, wykazów współrzędnych, plików w formacie dxf oraz plików modyfikujących w formacie ewmapa. Podmioty zgłaszające prace geodezyjne nie przekazują wyników prac geodezyjnych w formacie gml. Bazę BDOT 500 aktualizowano w terminie od 1 dnia do 27 dni roboczych przed przyjęciem zbiorów danych i innych materiałów do ewidencji materiałów zasobu. Wszystkie dane zawarte w skontrolowanych operatach przeniesiono kompletnie i poprawnie do bazy BDOT 500. We wszystkich skontrolowanych przypadkach stwierdzono poprawną aktualizację bazy polegającą na usunięciu elementów nieaktualnych, jak również nie stwierdzono przypadków by usunięte elementy sytuacyjne bazy BDOT500 nie znajdowały uzasadnienia w dokumentacji przyjętej do państwowego zasobu.

Powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny prowadzony jest w Państwowym Układzie Współrzędnych Geodezyjnych 2000, PL-2000 oraz w układzie wysokości Kronsztad 86 (PL-KRON86-NH).

6. Niepoprawną redakcją bazy BDOT500 w zakresie redakcji kartograficznej polegającej na nakładaniu się poszczególnych elementów bazy tj. nakładanie się opisów i symboli kartograficznych stwierdzono:

- a. w 3 przypadkach dla danych bazy BDOT500 w odniesieniu do danych pochodzących z numerycznej mapy zasadniczej -wg stanu na dzień wdrożenia bazy BDOT500,
- b. w 3 przypadkach danych pochodzących z operatu technicznego udostępnionego w celu założenia bazy BDOT500,
- c. w 2 przypadkach danych przyjętych do zasobu w trakcie zakładania bazy BDOT500,
- d. w 1 przypadku danych przyjętych do zasobu po wdrożeniu bazy.

Nie było możliwości skontrolowania kompletności oraz prawidłowości wprowadzenia danych źródłowych do bazy numerycznej mapy zasadniczej na dzień przyjęcia ich do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego na terenach, dla których prowadzono jednocześnie mapę zasadniczą analogową i mapę zasadniczą numeryczną, ponieważ rastry map analogowych nigdy nie były przekształcane do postaci wektorowej, zostały one przeniesione bezpośrednio do bazy BDOT 500.

Na podstawie analizy wykrytych błędów opisanych powyżej, stwierdzono, że błędy te mogą mieć charakter powtarzający się i mogą występować w całej bazie BDODT500.

IV. OCENA REALIZACJI ZADAŃ OBJĘTYCH KONTROLĄ

Dokonując oceny działalności jednostki kontrolowanej, przy realizacji kontroli wynikających między innymi z ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej³, przyjęto skalę ocen wynikającą z „Trybu i zasad prowadzenia postępowania kontrolnego przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie” z dnia 31 stycznia 2017 roku:

- 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

Na podstawie ustaleń kontroli jak również stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości przyjmując przedstawionych powyżej skalę ocen dokonano oceny realizacji zadań objętych kontrolą :

1. **Prawidłowość realizacji zadań objętych kontrolą wymienionych w pkt II.1 z uwagi na uchybienia opisane w pkt IV.1 oceniono pozytywnie pomimo uchybień .**

2. Pokrycie powiatu bazą BDOT500 oraz stan zaawansowania prac związanych z utworzeniem bazy BDOT500 opisane szczegółowo w pkt III.2 **oceniono pozytywnie**.
3. Utworzenie bazy BDOT500 przez organ administracji geodezyjnej i kartograficznej opisane szczegółowo w pkt III.3 **oceniono pozytywnie**.
4. Poprawność i kompletność utworzenia bazy BDOT500 z uwagi na nieprawidłowości opisane w pkt III.4 **oceniono negatywnie**.
5. Prawdliwość aktualizacji bazy BDOT500 z uwagi na **nieprawidłowościami** opisane w pkt III.4 **oceniono pozytywnie pomimo nieprawidłowości**.
6. Prawdliwość redakcji numerycznej mapy zasadniczej lub bazy BDOT500 z uwagi na uchybienia opisane w pkt III.6 **oceniono pozytywnie pomimo nieprawidłowości**.

V. PODSUMOWANIE

Mając na uwadze powyższe ustalenia ogólnie realizację zadań objętych kontrolą związanych z prowadzeniem bazy BDOT500, z uwagi na błędy powstałe w trakcie zakładania ww. bazy, w projekcie wystąpienia pokontrolnego został przedstawiona jako **oceniona negatywna. Niemniej jednak w wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń jak również pisemnych wyjaśnień oraz dokumentów potwierdzających podjęte działania naprawcze w trakcie wykonywania czynności kontrolnych jak również po ich zakończeniu przedmiotowa ocena negatywna została zmieniona na pozytywną pomimo nieprawidłowości**. Wykryte błędy mogą mieć charakter powtarzający się i występować na części bazy BDOT500 utworzonej w wyniku przekształcenia dotychczas prowadzonej numerycznej mapy zasadniczej, które to błędy skutkują niepoprawnym prowadzeniem i udostępnianiem danych z powiatowego zasobu z wykorzystaniem danych bazy BDOT 500. Podjęte działania naprawcze polegające na codziennej kontroli w 6 wyrywkowo wybranych miejscach na terenie jednej gminy, poprzez porównywanie rastrów mapy zasadniczej oraz mapy wektorowej z utworzoną bazą BDOT500, zamieszczeniu na geoportalu powiatowym komunikatu, wyświetlanego przy zgłaszaniu pracy geodezyjnej oraz przy przeglądaniu rejestru zgłoszeń, a także wywieszeniu ww komunikatu na tablicy ogłoszeń w PODGiK w Wyszkwowie o treści: „W PODGiK do wykorzystania dostępna jest mapa wektorowa oraz rastry mapy zasadniczej zawierającej pierwotny stan przed założeniem baz BDOT500 i GESUT. W przypadku, gdy w aktualnej bazie stwierdzone zostaną braki szczegółów wykazane na mapie wektorowej lub rastrowej prosimy o powiadomienie PODGiK w celu ich weryfikacji i ewentualnego zwrócenia firmom zakładającym te bazy do dokonania poprawek w ramach istniejącej rękojmi”, mają na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w prowadzonej bazie BDOT500.

VI. ZALECENIA

Nawiązując do powyższych ustaleń zobowiązuję Pana Starostę do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości, poprzez:

1. Dostosowanie zakresów czynności dla pracowników wykonujących czynności związane z prowadzeniem bazy BDOT500 do faktycznie wykonywanych zadań.
2. Mając na uwadze podjęte działania związane z weryfikacją stwierdzonych w trakcie czynności kontrolnych błędów powstałych przy założeniu bazy BDOT 500, wnoszę o rozważenie możliwości zlecenia kompleksowej kontroli poprawności założenia tej bazy w celu jak najszybszego udostępniania poprawnych i kompletnych danych powiatowego zasobu zawierających elementy bazy BDODT 500
3. Aktualizowanie bazy BDOT500 w dniu przyjęciach zbiorów danych i innych materiałów do ewidencji materiałów zasobu zgodnie z zapisami art. 12b ust.4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.
4. Prawidłowe redagowanie bazy BDOT500 zgodnie z zasadami wizualizacji kartograficznej.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Starostę do przekazania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości

Z up. Wojewody Mazowieckiego

Sebastian Bala
Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru
Geodezyjnego i Kartograficznego