



Warszawa, 8. 10. 2014 r.

V.7007.1.2014.LK

**Pan  
Kazimierz Bujakowski  
Główny Geodeta Kraju  
ul. Wspólna 2  
00-926 Warszawa**

*Szanowny Panie Ministrze*

W związku z nadesłanym do wiadomości Rzecznika Praw Obywatelskich pismem z 15 września 2014 r., znak NG-NiK.0935.5.2014, w którym Pan Minister wyraził pogląd o niedopuszczalności przeprowadzenia przez wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego kontroli realizacji przez gminę obowiązków w zakresie ustalania numeracji porządkowej nieruchomości, wynikających z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.), pragnę zauważyć, co następuje.

Działalność gminy podlega zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013, poz. 594 ze zm.) nadzorowi sprawowanemu na podstawie kryterium zgodności z prawem. Podkreślenia wymaga, iż pogląd o objęciu całokształtu działań gminy nadzorem wyraził Trybunał Konstytucyjny już w uchwale z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93 (Dz. U. z 1994 r., Nr 113, poz. 550). Trybunał wskazał wprost, że „kryterium zgodności z prawem (legalności) jest w szczególności wspólne dla nadzoru nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych i zadań zleconych”. Nie ulega zatem wątpliwości, że **badanie zgodności z prawem działalności gmin dotyczy wszelkich przejawów tej działalności**, zarówno tej wykonywanej w ramach zadań zleconych, jak w ramach zadań własnych.

Pod pojęciem nadzoru rozumieć zaś należy „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji

tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)” (por. Jan Jędrośka, „Prawo administracyjne we współczesnych przemianach cywilizacji” w: Przegląd Prawa i Administracji, 1972, zeszyt 2, s. 85).

Zgodnie z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, jednym z organów nadzoru nad działalnością gmin jest wojewoda. Regulacja powołanego art. 86 u.s.g. została powtórzona ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206 ze zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, wojewoda został ustanowiony organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Artykuł 12 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie podkreśla, że „wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków [...]”. Nie wykonuje on przy tym postawionego przed nim zadania samodzielnie, a „przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz **organów rządowej administracji zespolonej w województwie**” (art. 13 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, podkreślenie własne). Jednym z takich organów jest wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (por. art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego).

Zgodnie z art. 7b ust. 1 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, działając w imieniu wojewody kontroluje przestrzeganie i stosowanie przepisów ustawy, a w szczególności zgodność wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy oraz posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii. Ponadto wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego kontroluje działania administracji geodezyjnej i kartograficznej (art. 7b ust. 1 pkt 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego), a więc działania organów wymienionych w art. 6a ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że powołane przepisy art. 7b ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego określają dwa odrębne zadania wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, pierwsze polegające na kontrolowaniu przestrzegania i stosowania przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego i drugie polegające na kontrolowaniu działania

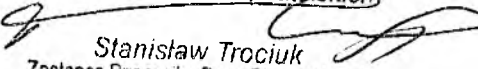
administracji geodezyjnej i kartograficznej. Brzmienie przepisu art. 7b ust. 1 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego nie pozwala, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na przyjęcie, że spod takiej kontroli wyłączona jest realizacja zadania własnego gminy, jakim jest ustalanie numeracji porządkowej nieruchomości. Zadanie to zostało określone w art. 47a ust. 1 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, a więc kontrola przestrzegania i stosowania tego przepisu mieści się z całą pewnością w zakresie normy art. 7b ust. 1 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Biorąc pod uwagę całokształt przytoczonych powyżej regulacji, nie ulega zdaniem Rzecznika wątpliwości, że działalność gmin polegająca na ustalaniu numeracji porządkowej nieruchomości podlega nadzorowi (w tym kontroli) wojewody sprawowanemu na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organem, który „bezpośrednio”, w imieniu wojewody wykonuje zadania nadzoru nad realizacją ww. zadania własnego gminy jest natomiast na podstawie art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego w zw. z art. 7b ust. 1 pkt 1 tej ustawy w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, **wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego**.

Pogląd zawarty w powołanym na wstępie piśmie z 15 września 2014 r., zważywszy na rolę, jaką pełni Pan Minister, tj. rolę organu sprawującego nadzór i kontrolę nad wojewódzkimi inspektorami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, budzi obawy Rzecznika. Może bowiem doprowadzić do sytuacji, w której wojewódzcy inspektorzy będą się uchylać od wykonywania swoich ustawowych zadań. Taki stan rzeczy pozostaje w kolizji z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. W tym przypadku zaś jeden z elementów działalności tego samorządu określony przepisem art. 47a ust. 1 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego zostałby wyłączony spod takiej kontroli.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra o szczegółowe ustosunkowanie się do przedstawionej argumentacji.

*z przeze mnie*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich