

Wykonywanie prac geodezyjnych i kartograficznych przez pracowników administracji geodezyjnej

# Starostwo Spółka z o.o.



Dorabianie przez urzędników wskazywane jest jako jedna z głównych bolączek trawiących branżę geodezyjną. Jaka jest jednak rzeczywista skala tego zjawiska?

## Dorabianie urzędników a prawo

W Prawie geodezyjnym i kartograficznym nie znajdziemy żadnych ograniczeń w zakresie realizacji prac geodezyjnych lub kartograficznych przez pracowników administracji. Ograniczenia takie pojawiają się jednak w innych ustawach związanych z wykonywaniem różnego rodzaju funkcji publicznych. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych „pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy”. I dalej (art. 30 ust. 2): „w przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska”. Istotne w tym zakresie są również zapisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Obszerne omówienie tych i innych aktów (w interesującym nas geodezyjnym kontekście) znajdziemy w dwóch artykułach Grzegorza Ninarda pt. „Prowadzenie działalności zawodowej w zakresie geodezji i kartografii przez osoby zatrudnione w administracji geodezyjnej i kartograficznej” (GEODETA 10 i 11/2015).

## Damian Czekaj

W zeszłym roku 6 ogólnopolskich organizacji zrzeszających geodetów i kartografów uznało problem dorabiania przez pracowników administracji za istotny i wymagający natychmiastowego rozwiązania. Spośród 45 postulatów zaproponowanych przez Geodezyjną Izbę Gospodarczą przedstawiciele GIG, Stowarzyszenia Geodetów Polskich, Polskiej Geodezji Komercyjnej, Stowarzyszenia Kartografów Polskich, Porozumienia Lokalnych Stowarzyszeń Geodezyjnych i Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego wybrali 7 koniecznych do wprowadzenia w geodezji [więcej o inicjatywie „Apel 45” w GEODECIE 3 i 7/2017]. Jeden z tych postulatów brzmiał: „Niezbędne jest wprowadzenie zakazu wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych na własny rachunek przez pracowników administracji geodezyjnej. Wynagrodzenia w administracji nie są tak niskie, aby ten czynnik wpływał na konieczność dorabiania. Oprócz tego istnieje tutaj poważny konflikt interesów, dlatego wykonywanie dodatkowych prac na swoim terenie i korzystanie z preferencji, np. we własnych ośrodkach i urzędach, jest niedopuszczalne”.

Aby sprawdzić skalę tego zjawiska, w dniach 8-17 stycznia przeprowadziliś-

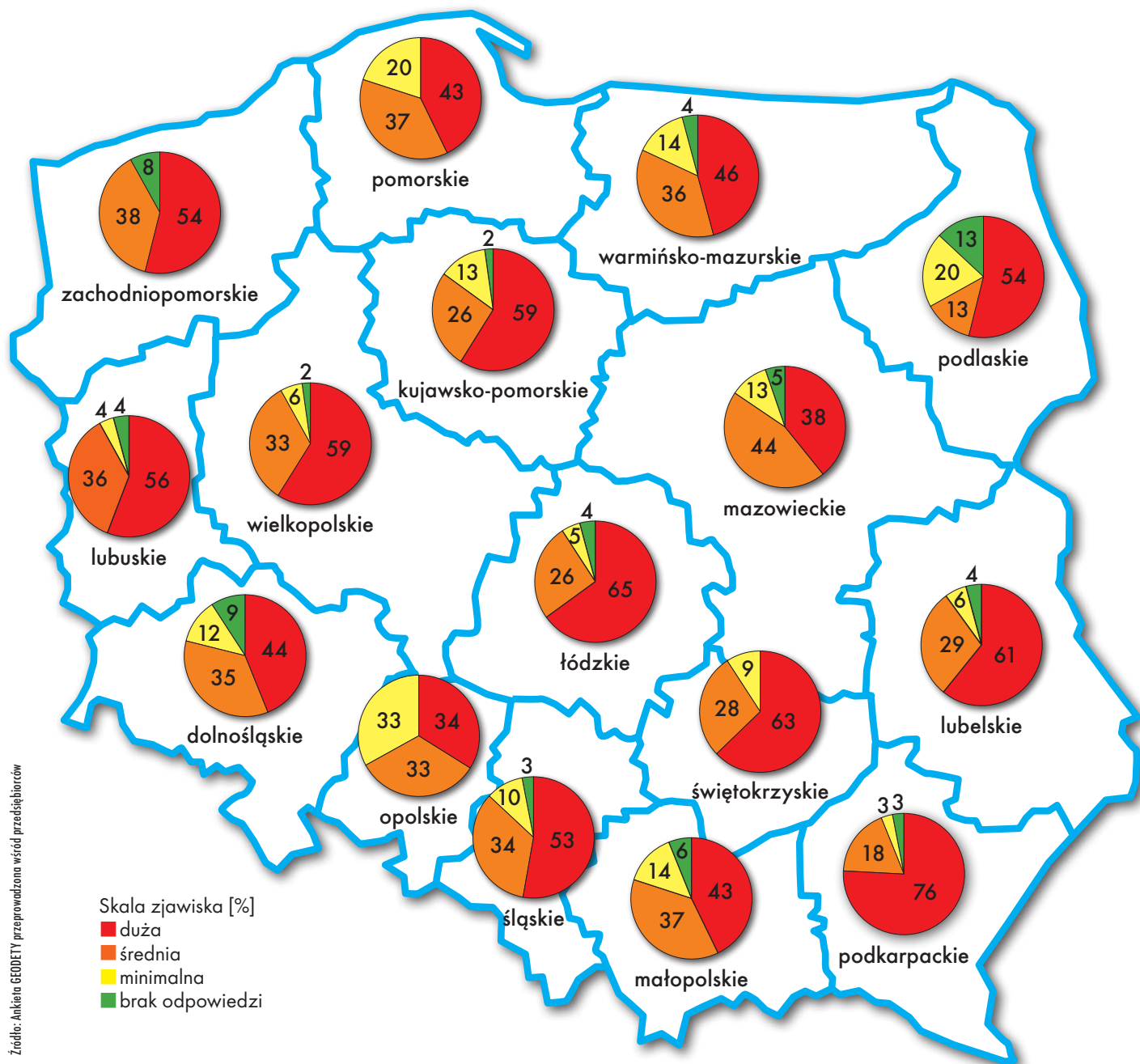
my wśród przedsiębiorców internetowe badanie. Na naszą inicjatywę odpowiedziało ponad pół tysiąca osób prowadzących działalność geodezyjną z terenu całego kraju. Odzew był nawet większy niż w przypadku grudniowego badania cen usług [GEODETA 12/2017].

Ankieta na temat dorabiania składała się z czterech punktów. W pierwszym pytaliśmy, czy na terenie, na którym ankietowani świadczą usługi, znane są przypadki wykonywania prac GiK przez pracowników administracji geodezyjnej. W kolejnym prosił o wskazanie miast i powiatów, na terenie których respondenci realizują zlecenia. Zależało nam na tym, aby każdy region reprezentowany był przez podobną liczbę ankietowanych. W ostatnich dwóch punktach prosił o podanie miejsc, gdzie badani spotkali się z przypadkami dorabiania, oraz ocenę skali tego zjawiska.

Ostatecznie w naszym badaniu wzięli udział przedsiębiorcy realizujący zlecenia na terenie co najmniej 312 powiatów i miast na prawach powiatów w Polsce (82% wszystkich). Dlaczego napisaliśmy „co najmniej”? Część ankietowanych (kilkanaście procent) nie podała konkretnych miast czy powiatów, tylko województwa.

Zarówno uzyskane odpowiedzi, jak i ponad 150 komentarzy, w których ankietowani dzielili się swoimi w przeważającej części przykrymi doświadczenia-

## 1. Jak przedsiębiorcy oceniają skalę zjawiska wykonywania prac GiK przez pracowników administracji?



Źródło: Ankieta GEODETY przeprowadzona wśród przedsiębiorców

mi, świadczą, że badanie było potrzebne. „Dziękujemy, że ktoś zajął się tą sprawą” – napisał przedsiębiorca z woj. pomorskiego. Jednak nie zabrakło również głosów krytycznych: „Ta ankieta niczego nie zmieni, skala zjawiska jest tak ogromna, że należałoby nad każdym OD-GiK-iem powołać nadzór prokuratora”, „Nie wiem, do czego zmierza ta ankieta. Powszechnie wiadomo, że urzędnicy wykonują prace pod swoim nazwiskiem lub, co gorsza, pod firmą innego geodety”, „Uważam, że ankieta nie jest dobrym i skutecznym sposobem na poznanie roz-

miarów tego zjawiska. To, że ono istnieje, wiedzą wszyscy”.

Czas jednak bliżej przyrzeć się wynikom badania.

### • Mocne procenty

Skalę zjawiska wykonywania prac GiK przez pracowników administracji oceniło 97% ankietowanych. W ujęciu krajowym 55% z nich uznało ją za dużą, 34% – za średnią, a 11% – za minimalną. Natomiast w ujęciu regionalnym za „dużą” problem uznało dorabianie 76% wszystkich geodetów świadczących usługi na

terenie woj. podkarpackiego, 65% z woj. łódzkiego i 63% z woj. świętokrzyskiego. Wyniki dla poszczególnych województw prezentujemy na rys. 1.

Aż 93% przedsiębiorców, którzy wypełnili naszą ankietę, przyznało, że na terenie, na którym świadczą usługi, znane są przypadki wykonywania prac GiK przez pracowników administracji geodezyjnej (rys. 2). Najgorzej jest w województwach lubuskim i łódzkim (po 100% geodetów realizujących tam zlecenia spotkało się z przypadkami dorabiania) oraz kujawsko-pomorskim i pod-

## 2. Procent uczestników ankiety, którym znane są przypadki wykonywania prac GiK przez pracowników administracji

lubuskie	100
łódzkie	100
kujawsko-pomorskie	97
podkarpackie	97
zachodniopomorskie	96
mazowieckie	95
śląskie	95
małopolskie	94
pomorskie	94
lubelskie	92
wielkopolskie	92
świętokrzyskie	91
opolskie	89
podlaskie	87
warmińsko-mazurskie	86
dolnośląskie	82
<b>POLSKA</b>	<b>93</b>

Źródło: Ankieta GEODETY przeprowadzona wśród przedsiębiorców

(87%) oraz opolskim (89%). Zróżnicowanie jest więc niewielkie i na podstawie tych wyników można stwierdzić, że problem podobnie widzą wykonawcy z całej Polski.

Większe zróżnicowanie dostrzeżemy, zestawiając wyniki dotyczące miejsc, w których ankietowani zetknęli się ze zjawiskiem dorabiania (rys. 3). Zdaniem badanych problem ten występuje w co najmniej 278 powiatach (73% wszystkich). Część przedsiębiorców wskazała, że zjawisko dotyczy całych województw. Co ciekawe, 1/3 spośród tych, którzy przyznali, że znane są im przypadki wykonywania prac GiK przez administrację, nie wymieniła miejsc, gdzie zetknęła się z tymi praktykami. Problem dorabiania w największym stopniu dotyczy województw: świętokrzyskiego (93% powiatów), łódzkiego (88%) oraz wielkopolskiego (86%). W najmniejszym zaś: opolskiego (42%), śląskiego (56%) oraz podlaskiego (59%). „Rekordowy” powiat, w którym najwięcej przedsiębiorców spotkało się z przypadkami dorabiania, znajduje się w województwie łódzkim.

W tym miejscu chcielibyśmy jeszcze wyjaśnić, dlaczego w przypadku wyników badania nie zdecydowaliśmy się na podawanie nazw powiatów. Uznaliśmy, że piętnowanie wybranych samorządów nie byłoby słuszne, skoro dysponujemy jedynie anonimowymi ankietami, a nie dowodami.

## • Nieuczciwa konkurencja

Przedstawione wyniki, a także komentarze do ankiety wyraźnie pokazują, że skala zjawiska dorabiania jest duża. „To nie jest zjawisko, to jest NORMA” – napisał jeden z uczestników badania. – „To się dzieje w każdym powiecie, czasem mniej, a czasem bardziej inteligentnie”. Z kolei inny zauważył: „To jest plaga. Dobrze, że ktoś chociaż o to pyta. Nowi pracownicy są z marszu »przystosowywani« do takiego proceduru i ciężko to będzie wykorzenić. Starzy pracownicy uważają, że im się to należy”.

Co najbardziej boli przedsiębiorców? Przede wszystkim pracownicy administracji stanowią konkurencję, z którą niezwykle trudno im współzawodniczyć. Poza tym bulwersuje ich przyzwolenie władz miast i powiatów na takie praktyki:

• „Pracownicy administracji nagminnie wykonują prace geodezyjne. Śmiem twierdzić, że wykonują ich więcej niż geodeci. W godzinach pracy składają swoje operaty, które później kontroluje kolega z sąsiedniego biurka. Oczywiście wszystko od ręki i bez usterek. A geodeta z zewnątrz na zarejestrowanie zgłoszenia czeka 2 miesiące, kolejne dwa na sprawdzenie operatu. W tym czasie pracownik administracji zdąży zrobić 10 razy tyle robót. Skandal!!! Ale jak może być inaczej, skoro sam pan naczelnik geodezji daje taki przykład. Nieraz można było usłyszeć, jak pani z punktu obsługi

karpackim (po 97%). Wskaźnik ten we wszystkich regionach kraju jest wyższy niż 80%, a nie przekroczył 90% tylko w czterech: dolnośląskim (82%), warmińsko-mazurskim (86%), podlaskim

## Komentarze przedsiębiorców geodezyjnych biorących udział w ankiecie GEODETY na temat wykonywania

**Przedsiębiorca, woj. dolnośląskie:** Nie miałbym nic przeciwko temu, gdyby urzędnik nie konkurował ceną. Niestety, nie ponosząc żadnych kosztów utrzymania działalności, często zaniżają ceny i psują rynek. Uważam takie zachowanie za nieetyczne.

**Przedsiębiorca, woj. łódzkie:** Generalnie nie spotkał się ośrodka ani wydziału geodezji, gdzie nie miało miejsca prowadzenie ukrytej działalności geodezyjnej przez urzędnika (na żony, córki, zięciów, synów, teściowe lub życzliwych przyjaciół). Jest to rak tocczący geodezję i m.in. jedna z przyczyn takiego stanu naszej branży.

**Przedsiębiorca, woj. łódzkie:** W Wydziale Geodezji Staro-

stwa Powiatowego w X oraz w podległym mu PODGiK-u prace wykonują praktycznie wszyscy: naczelnik wydziału, dyrektor i kierownicy w PODGiK, zwykli pracownicy. Firmy, pod którymi zgłaszają prace, są pozakładane na członków rodzin, a jako kierownicy robót podpisują się oplacani inni geodeci uprawnieni.

**Przedsiębiorca, woj. świętokrzyskie:** Prace geodezyjne są najczęściej sprytnie ukrywane pod egidą „obcej” firmy. Ale nikt z tym nie walczy, bo oznacza to „spalenie za sobą mostów” w danym ośrodku. Jeszcze żeby chociaż mieli wyższe niż rynkowe... Oł, takie życie geodety.

**Przedsiębiorca, woj. łódzkie:** Wybór jest prosty – albo dzia-

łalność gospodarcza, albo praca na etacie w urzędzie. Wykrycie takiego proceduru w przypadku pracownika urzędu powinno kończyć się wręceniem wypowiedzenia z pracy.

**Przedsiębiorca, woj. lubuskie:** Pracownicy ośrodka zamiast przygotowywać materiały dla wykonawców, robią swoje prywatne roboty. Opóźniają celowo uwierzytelnianie dokumentów. Podbierają klientów, proponując krótsze terminy realizacji zleceń. Wykorzystują do swoich prywatnych celów materiały z ośrodka.

**Przedsiębiorca, woj. wielkopolskie:** Skala tego zjawiska jest zależna od liczby zatrudnionych w administracji geo-

detów. Obecnie zdarzają się osoby bez wykształcenia geodezyjnego lub z wykształceniem, ale nigdy niepracujące w produkcji geodezyjnej, i wtedy one nie wykonują prac geodezyjnych.

**Przedsiębiorca, woj. warmińsko-mazurskie:** Wprowadzenie mapy numerycznej znacznie ułatwiło urzędnikom możliwość dorabiania w godzinach pracy i wykonywanie map z za biurka, w tym urzędnikom gminnym mającym dostęp do systemu.

**Przedsiębiorca, woj. podlaskie:** Uważam, że praktyka taka jest w sumie pożyteczna. Pracownicy urzędów borykają się z tymi samymi problemami co geodeci, przez co mają praktyczne spojrzenie.

## 3. Procent powiatów, których dotyczy problem wykonywania prac GiK przez pracowników administracji

świętokrzyskie	93
łódzkie	88
wielkopolskie	86
podkarpackie	80
pomorskie	80
lubelskie	79
dolnośląskie	77
małopolskie	77
zachodniopomorskie	76
lubuskie	71
warmińsko-mazurskie	71
kujawsko-pomorskie	65
mazowieckie	64
podlaskie	59
śląskie	56
opolskie	42
<b>POLSKA</b>	<b>73</b>

Źródło: Ankieta GEODETY przeprowadzona wśród przedsiębiorców

petenta mówiła »Ja panu zrobię mapę, będzie szybciej« (przedsiębiorca, woj. śląskie).

• „Pracownicy ośrodków geodezyjnych mają przyzwolenie od swoich kierowników na dorabianie do pensji, a starosta nic z tym nie robi. Zleceniodawcy chętnie korzystają z ich usług, bo są dużo tańsze i wykonywane znacznie szybciej, wiadomo dlaczego. Niestety, kilku geodetów w naszym powiecie wspiera pracowników PODGiK-u, wykonując dla nich prace terenowe. Nawet firmują ich prace w zamian za przychylne załatwienie własnych robót. Wszyscy wiemy, kto komu pomaga, ale nie ma odwagi, żeby to ujawnić, bo nikt nie chce podpaść w ośrodku» (przedsiębiorca, woj. mazowieckie).

• „Dochodzi do sytuacji, że pracownicy urzędu przyjmują klientów w poczekalni PODGiK-u» (przedsiębiorca, woj. mazowieckie).

• „Jest to plaga, na którą przyrzucają oko władze powiatu. Urzędnik ma doskonały dostęp do materiałów geodezyjnych, wspaniale zaplecze oraz miejsce pracy» (przedsiębiorca, woj. wielkopolskie).

Uczestnicy ankiety zwracają również uwagę na to, że w niektórych powiatach pracownicy administracji starają się zaszkodzić wykonawcom: „Oprócz tego, że wykonują prace geodezyjne, to jeszcze, mając możliwości, usterkują geodetom prace bez uzasadnienia, aby ich wyeliminować z rynku i tym samym po-

zbyć się konkurencji» (przedsiębiorca, woj. świętokrzyskie). „Od 2 lat, podobnie jak wielu kolegów, nie wykonuję prac w powiecie X, bo naczelnik i kierownik ośrodka wykosili konkurencję, usterkując roboty w nieskończoność» (przedsiębiorca, woj. mazowieckie).

Dorabianie przez pracowników administracji wiąże się także – jak zauważają badani – z pogorszeniem jakości obsługi w urzędach: „Pracownicy starostw w godzinach pracy wykonują prywatne roboty, a swoje obowiązki urzędowe mocno zaniedbują» (przedsiębiorca, woj. śląskie). Cierpi też na tym jakość zasobu: „Absolutnie szkodliwe dla zasobu geodezyjnego jest wykonywanie przez urzędników map do celów projektowych. Jest to robione nieumiejętnie, niedokładnie lub w ogóle bez wizji w terenie» (przedsiębiorca, woj. lubelskie). „Chyba najgorsze w tym wszystkim jest to, że część pracowników administracji nie miała nigdy kontaktu z praktyką» (przedsiębiorca, woj. pomorskie).

Część ankietowanych zdaje się jednak rozumieć dorabiających urzędników, wskazując na ich skromne pensje. Przedsiębiorca z woj. lubuskiego stwierdził: „Zarobki w administracji są tak niskie, szczególnie na niższych stanowiskach, że nie powinno dziwić, jak ktoś chce sobie dodatkowo zarobić poza godzinami pracy».

Czym jednak wyjaśnić wykonywanie prac GiK przez naczelników wydziałów

## prac geodezyjnych i kartograficznych przez pracowników administracji

**Przedsiębiorca, woj. warmińsko-mazurskie:** Moim zdaniem jest to nieuczciwe w stosunku do nas wszystkich prowadzących działalność prywatną. Zwyczaj człowiek, wiadomo, pierwsze kroki kieruje do PODGiK-u, aby wybrać mapę bądź dowiedzieć się, jak ma postępować. W 90% taka osoba już nie przyjdzie do mnie, bo została „zwerbowana” przez pracownika ośrodka.

**Przedsiębiorca, woj. podkarpackie:** Zdarza się, że dzwonią do mnie klienci, zamawiają usługę, a następnie po kilku dniach rezygnują z niej, przyznając, że zlecieli robotę pracownikowi ośrodka dużo taniej. Ponadto urzędnik zobowiązał się do wykonania np. mapy do celów projektowych w 2 dni.

**Przedsiębiorca, woj. małopolskie:** Wykonują roboty za grosze, bo nie płacą podatków. Dodatkowo robią to w godzinach swojej pracy urzędowej, na urzędowym sprzęcie i poza kolejnością wpływu operatów od firm.

**Przedsiębiorca, woj. wielkopolskie:** Zjawisko istnieje i wszyscy o tym wiedzą, ale udają, że go nie ma. Muszę jednak stwierdzić, że są osoby, które absolutnie nie wykonują pomiarów. Są „czyści».

**Przedsiębiorca, woj. śląskie:** W miastach takich jak X czy Y panowie urzędnicy nie mają kiedy sprawdzić operatu, bo robią swoje prace. W X na kontrolę mapy do celów projektowych u pana kierownika czeka się ponad miesiąc (jak

to mówi mój kolega, można zapomnieć, że się operat złożyło). W Y operaty są „spychane” na dalsze terminy, bo w pierwszej kolejności przechodzą te, które są robione przez kontrolujących. Oprócz dorabiania „na lewo” kontrolujący operaty prawne (podziały nieruchomości) w Y zwyczajnie nic nie robi – na sprawdzenie operatu zdarzało się czekać miesiąc, protokół kontroli pisał 3 dni (3 strony bezzasadnych uwag), a jego urzędowe statystyki to 3,5 skontrolowanego operatu na miesiąc.

**Przedsiębiorca:** Jeśli chcemy poznać rozmiar tej wyjątkowo brzydkiej patologii, to trzeba w każdym z 380 ODGiK-ów porównać spis nazwisk wykonawców prac geodezyjnych

z listą nazwisk pracowników danego ośrodka i ośrodków z nim sąsiadujących. Ponadto gdzieś działają układy typu: żona niebędąca geodetą prowadzi zarejestrowaną działalność geodezyjną, a małżonek jest geodetą uprawnionym pracującym w ośrodku na stanowisku kierownika lub inspektora. Wydaje się, że takie porównanie nazwisk to właściwe zadanie dla poszczególnych WINGiK-ów.

**Przedsiębiorca, woj. łódzkie:** Prace geodezyjne wykonują nie tylko pracownicy PODGiK-ów, również pracownicy gmin. W jednej z gmin powiatu Z pani w jednym z pokojów daje karteczkę: „Mapy do celów projektowych robi pan X w pokoju nr Y».

Wybór i skróty DC

ta miasta – 8,1 tys. zł, kierownik POD-GiK – 4,8 tys. zł, a kierownik MODGiK – 6,0 tys. zł. Jeden z badanych napisał: „Spotkałem się z kierownikiem ośrodka, który ustalał ze stroną cenę za mapę do celów projektowych na korytarzu starostwa – 2 mapki po 600 zł”.

Oczywiście trafiły się też opinie, że problem dorabiania na danym terenie nie istnieje: „Jestem 12 lat w zawodzie i nie słyszałem o takich przypadkach, ale, jak to zawsze mówiłem moim dzieciom, to, że w dzień nie widać gwiazd, nie znaczy, że ich nie ma” (przedsiębiorca, woj. śląskie). „Prace w starostwie są wykonywane rzetelnie i szybko. Nie spotkałem się ze zjawiskiem wykonywania prywatnych robót przez pracowników starostwa” (przedsiębiorca, woj. świętokrzyskie). Komentarze o takiej wymowie można było jednak policzyć na palcach jednej ręki.

## • Organizacje widzą problem

Problem wykonywania prac GiK przez pracowników administracji dostrzegają obecnie wszystkie organizacje zrzeszające geodetów. – To interesująca ankieta, choć jej wyniki odzwierciedlają jedynie przekonania ankietowanych, a nie wynikają z konkretnych danych. Jednak nawet jeśli by uznać, że skala zjawiska jest nieco mniejsza, to i tak trudno je zlekceważyć – stwierdza Janusz Walo, prezes Stowarzyszenia Geodetów Polskich. Zapewnia również, że w SGP problem wykonywania prac geodezyjnych przez pracowników administracji był oczywiście dyskutowany nieraz. – W powszechnej opinii członków sytuacja, w której pracownik administracji wykonuje prace na „swoim” terenie lub w jakikolwiek inny sposób wpływa na osłabienie konkurencji, jest naganna i nie powinna mieć miejsca. Stowarzyszenie nie ma jednak skutecznych narzędzi do zmiany tej sytuacji, choć nasi przedstawiciele na licznych forach wielokrotnie prezentowali nasze stanowisko w tej sprawie – podkreśla prezes SGP. Zdaniem Janusza Walo wyeliminowanie zjawiska jest trudnym zadaniem i przede wszystkim zależy od woli i determinacji bezpośrednich przełożonych pracowników administracji, głównie starostów i prezydentów miast. To oni mają realne narzędzia, również podstawy prawne, do skutecznego działania.

– Od bardzo wielu lat nasza branża funkcjonuje pod hasłem „geodeci dorabiają”. Tak było w przedsiębiorstwach państwowych, tak było i jest w urzędach wszystkich szczebli – zauważa z kolei Waldemar Klocek, prezes Polskiej Geodezji Komercyjnej. – Członkowie

PGK wielokrotnie sygnalizowali wykonywanie robót geodezyjnych na własny rachunek przez administrację rządową i samorządową. Obecnie, kiedy wykonawstwo geodezyjne skupione w PGK ma prac w nadmiarze, zjawisko dorabiania nie ma bezpośredniego negatywnego wpływu na budżet przedsiębiorstw czy ich obroty. Naszą domeną są duże zlecenia, których pracownicy administracji raczej unikają. Koniunktura ma jednak to do siebie, że nie trwa wiecznie i może zakończyć się szybciej, niż myślimy, a wówczas będziemy dobijać się również do mniejszych robót – wyjaśnia Waldemar Klocek.

Prezes PGK zwraca ponadto uwagę, że w naborach na stanowiska w administracji startują na ogół pracownicy wywodzący się z firm produkcyjnych i nie zarobki urzędnika ich przyciągają, ale, niestety, możliwość dorabiania. – Patologia ta powinna być jak najszybciej zlikwidowana. Do tej pory żadna władza nie widziała w tym problemu. Nie sądzę też, aby teraz miało się to zmienić. Większość urzędników zdaje egzaminy na uprawnienia nr 1 i 2 nie po to, aby mieć satysfakcję z ich posiadania, ale by mieć również możliwość wykonywania dodatkowych prac – tłumaczy Waldemar Klocek i dodaje, że w przypadku pracowników administracji wymagany powinien być tylko jeden zakres uprawnień, który należy wprowadzić: „administracja”.

Krzysztof Rogala, wiceprezes Geodezyjnej Izby Gospodarczej, stwierdza, że skala dorabiania jest przerażająca i ma potężny negatywny wpływ na rynek małych zleceń, a w zasadzie niszczy ten rynek. – Problem ten Geodezyjna Izba Gospodarcza, inicjator i uczestnik Porozumienia „Apel 45”, wskazała jako jedną z najważniejszych spraw do natychmiastowego rozwiązania – podkreśla.

Wśród przyczyn utrzymującego się zjawiska dorabiania Krzysztof Rogala wymienia poddańczą relację, jaka – zwłaszcza w ostatnich latach – wytworzyła się pomiędzy przedsiębiorcą geodezyjnym (geodetą uprawnionym) a administracją geodezyjno-kartograficzną. – Mam tu na myśli całą administracyjną część obsługi zlecenia. Przygodę z geodezją rozpocząłem w roku 1981 i wtedy, jak dzisiaj oceniam, około 10% nakładu pracy geodeta poświęcał dla ośrodka, a 90% dla klienta. Dzisiaj, po ponad 35 latach, czasami mam wrażenie, że te proporcje się odwróciły. Legalny przedsiębiorca odczuwa to w dużo większym stopniu niż jego „dziki” konkurent – stwierdza wiceprezes GIG. Kolejną przyczyną to niskie zarobki urzędników. Krzysztof Rogala jest

ponadto przekonany, że na poprawę sytuacji wpłynęłoby powstanie Samorządu Zawodowego Geodetów Uprawnionych. – To chyba jedna z przyczyn, dlaczego ta idea ma, niestety, tylu przeciwników właśnie w środowisku pracowników administracji geodezyjno-kartograficznej – zauważa.

Prezes Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego i Stowarzyszenia Geodeci Ziemi Piotrkowskiej Krzysztof Szczepanik – podobnie jak Waldemar Klocek – genezy zjawiska dorabiania upatruje w PRL-u. Jego zdaniem ogromna skala tego problemu wynika przede wszystkim z przyzwolenia szefów (tj. starostów, prezydentów miast, naczelników wydziałów i kierowników ośrodków). Wzrost płac pracowników administracji mógłby ograniczyć dorabianie, ale na pewno by go nie zlikwidował. – Na podstawie obserwacji poczynionych przez członków PTG i lokalnych stowarzyszeń geodezyjnych (LSG) możemy stwierdzić, że dla wielu pracowników administracji pensja urzędnicza nie jest wcale głównym źródłem dochodów. Dużo większe pieniądze mają z wykonywania dodatkowych prac GiK – zauważa Krzysztof Szczepanik. Konieczne jest zatem wprowadzenie jasnych przepisów w *Pgik*, które ukróć takie działania.

Zdaniem prezesa PTG jednym z narzędzi, które pozwala pracownikom administracji wygrywać z przedsiębiorcami w walce o klienta, jest weryfikacja. – Dzięki niej można znacznie wydłużyć czas realizacji zlecenia. Oczywiście wykonawców-urzędników problem ten nie dotyczy. W LSG wiemy o regionach, gdzie przez administrację przejęte zostało 80% rynku. Dlatego też powstają kolejne lokalne stowarzyszenia, aby bronić interesów uczciwych przedsiębiorców – podkreśla Krzysztof Szczepanik.

## • Lokalne potyczki

W odróżnieniu od ogólnokrajowych organizacji, z konkretnymi przypadkami dorabiania wśród pracowników administracji walczą – z różnym skutkiem – lokalne stowarzyszenia geodezyjne. Staszowskie Stowarzyszenie Geodetów zawiadomiło pisemnie starostę staszowskiego, że (była już) naczelnik Wydziału Geodezji i Ewidencji Gruntów oraz geodeta powiatowy, wykonując prywatnie prace geodezyjne i kartograficzne, łamie przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. – W piśmie przekazaliśmy dowód potwierdzający nasze informacje w postaci zawiadomienia o czynnościach przyjęcia granic nieruchomości podlegającej

podziałowi z 4 kwietnia 2016 r. podpisanego przez geodetę uprawnionego panią naczelnik. Poinformowaliśmy również starostę staszowski, że w Starostwie Powiatowym w Kielcach znajdują się liczne operaty techniczne świadczące o udziale pani naczelnik w pracach geodezyjnych – tłumaczy prezes Zarządu SSG Maciej Sochacki. – W odpowiedzi otrzymaliśmy informację, że starosta po zapoznaniu się z wyjaśnieniami naczelnik oraz sprawdzeniu we właściwej ewidencji działalności gospodarczej nie dostrzegł przesłanek świadczących o łamaniu przepisów ustawy. W odniesieniu do prac geodezyjnych stwierdził natomiast, że są one wykonywane sporadycznie i nie mają charakteru zarobkowego. Oba pisma dostępne są na naszej stronie na Facebooku – mówi Maciej Sochacki i dodaje, że jeśli podejście starostów będzie takie, jak w ich przypadku, to nie widzi dużej szansy na ograniczenie tego zjawiska

O sukcesie, choć niepełnym, można natomiast mówić w przypadku interwencji Stowarzyszenia Geodetów Ziemi Kujawskiej, które wystosowało pismo do prezydenta Włocławka. Dotyczyło ono wykonywania prac geodezyjnych przez pracowników Urzędu Miasta Włocławek. Skutek był taki, że wymienieni urzędnicy zostali zwolnieni z pracy. Pomimo wiadomych zarzutów jeden ze zwolnionych został niedługo potem zatrudniony... w Wydziale Geodezji Starostwa Powiatowego we Włocławku.

Kilka zgłoszeń na swoim koncie ma Stowarzyszenie Geodeci Ziemi Piotrkowskiej. Organizacja interweniowała m.in. w sprawie pracowników Starostwa Powiatowego w Piotrkowie Trybunalskim. Skarga SGZP została jednak uznana przez starostę za bezzasadną. Sukcesem zakończyła się z kolei sprawa dorabiania przez pracowników Wojewódzkiego Biura Geodezji w Łodzi. Jak podkreśla Mariusz Piechura, dyrektor WBG, było to zdarzenie jednorazowe, a pracownicy ponieśli konsekwencje przewidziane obowiązującymi przepisami, tzn. ustawy o *pracownikach samorządowych* oraz *Kodeksu pracy*.

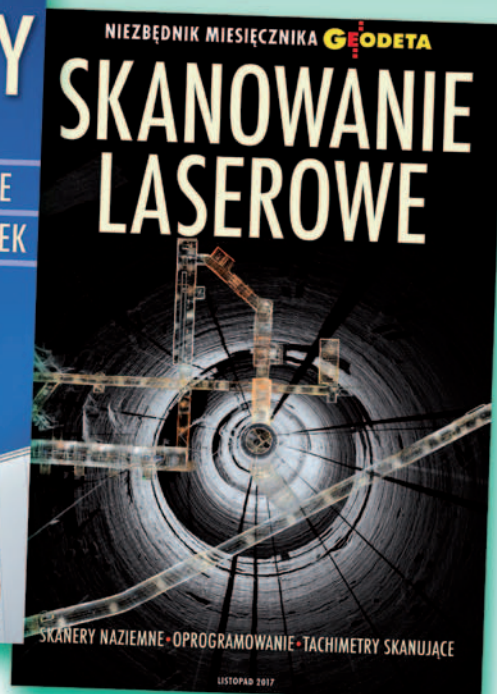
Podobnymi interwencjami na razie nie może pochwalić się Pomorskie Stowarzyszenie Geodezyjne. – Członkowie PSG nie sygnalizowali mi wprost tego typu przypadków (tzn. wskazując konkretne osoby). Oczywiście krążą różne historie i plotki, ale trudno na ich podstawie podejmować jakieś konkretne i zdecydowane działania. Nie oznacza to jednak, że problemu nie ma – tłumaczy Michał Pellowski, prezes PSG. W ocenie stowarzyszenia bardziej irytujące jest przekie-

rowywanie zbłąkanych patentów z urzędu bezpośrednio do zaprzyjaźnionych czy spowinowaconych wykonawców, którzy w niezwykły sposób, szybko i bez uwag przechodzą weryfikację. – To jest nieuczciwa konkurencja i takim praktykiem zdecydowanie się sprzeciwiamy. Aby skutecznie je ograniczyć, wystarczy w ODGiK wprowadzić i monitorować ewidencję spraw. Tym bardziej, że tego typu obowiązek wynika z instrukcji kancelaryjnej. Pozwoli to na zachowanie kontroli nad kolejnością i terminowością załatwiania spraw – wyjaśnia Michał Pellowski.

Zdaniem PSG źródeł dorabiania jest wiele i są one też często uwarunkowane

lokalnie. Najczęściej jednak jest to kwestia niskich zarobków w administracji i ciche przyzwolenie szefostwa, które dzięki temu „unika” tematu podwyżek. W takich realiach ciężko o skuteczną walkę z opisanym zjawiskiem. Michał Pellowski zauważa także, że w dyskusjach na ten temat po stronie administracji, jako wytłumaczenie, pojawia się argument, że pracownicy SGIK muszą co jakiś czas wykonać jakąś pracę, aby być na bieżąco z technologiami. – Rozwiązaniem jest tutaj np. ograniczenie zakresu weryfikacji. Do przeliczenia zmian i szkiców polowych oraz uzupełnienia odpowiedniej bazy danych nie

## Pobierz na Geoforum.pl Najnowsze niezbędniki dla zawodowców



potrzeba bieżącego pogłębiania znajomości technik i technologii pomiarowych – podkreśla.

Z problemem dorabiania zмага się także Stowarzyszenie Geodetów Ziemi Włoszczowskiej. Jak zauważa Jerzy Domański, wiceprezes tego Stowarzyszenia, większość problemów jednostek wykonawstwa geodezyjnego – w tym te związane z wykonywaniem prac GiK przez administrację – utyka na poziomie powiatu, bo o wszystkim decyduje starosta. – Pozostałe organy nadzoru i kontroli geodezyjnej są bezsilne. Powinna zatem nastąpić jak najszybciej nowelizacja *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*, która da większe uprawnienia głównemu geodecie kraju, w tym możliwość kontroli geodetów powiatowych. Według obecnych przepisów podlegają oni staroście i w zasadzie nikt poza nim nie ma prawa ingerencji w ich czynności – dodaje Jerzy Domański.

## • Administracja o ankiecie nt. dorabiania

Wprawdzie ankieta z oczywistych względów skierowana była do przedsiębiorców geodezyjnych, ale o głos w sprawie jej wyników poprosiliśmy także przedstawicieli administracji geodezyjnej.

● **ROMAN ROHACZYŃSKI – geodeta miejski, naczelnik Wydziału Geodezji Urzędu Miasta Katowice, przewodniczący Komisji Geodezji i Infrastruktury Informacji Przestrzennej Związku Miast Polskich:** Wykorzystywanie zajmowanego stanowiska zarówno w administracji, jak i szeroko rozumianej sferze publicznej do osiągania własnych korzyści niezwiązanych z realizowaniem obowiązków służbowych uważam za naganne. Mam tu na myśli pracowników szeregowych, pracowników decyzyjnych, wszystkie inne osoby tworzące służbę geodezyjną i kartograficzną oraz osoby związane ze służbą GiK na innych zasadach. Kwestia uczciwości ma tutaj znaczenie absolutnie fundamentalne.

Jako jedną z prawdopodobnych przyczyn zjawiska można wskazać niskie zarobki pracowników administracji geodezyjnej i kartograficznej. Wszyscy chcielibyśmy, aby w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej pracowali geodeci z dużym doświadczeniem terenowym oraz uprawnieniami, a tacy fachowcy muszą otrzymywać godziwą pensję. W przypadku jej braku może pojawić się pokusa wykorzystania stanowiska do „dorobienia”. Tutaj dotykamy kolejnego zasadniczego problemu,

a mianowicie finansowania administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Jeżeli chodzi o ograniczenie zjawiska, to kluczowa jest tu kwestia uczciwości. Przy obecnym stanie z informatyzowania PZGiK nie powinno stanowić problemu wskazanie osób „praktykujących” jakiejś formy „dorabiania”. Nie mówię tutaj o przypadkach wykonywania prac przez pracowników ODGiK „pod szyldem” innych geodetów uprawnionych, ponieważ jest to zupełnie inny rodzaj „dorabiania” i istnieją odpowiednie procedury ograniczające to zjawisko.

Reasumując, zakładam optymistycznie, że problem „dorabiania” przez pracowników administracji geodezyjnej i kartograficznej nie ma takiego rozmiaru, jak przedstawiają go wyniki badań. Dopuszczam przykładowo możliwość, że w grupie badanych ponad pół tysiąca geodetów mogą istnieć przypadki konfliktów personalnych pomiędzy nimi a pracownikami ODGiK, co skutkowałoby wypaczeniem wyniku badania. Ponadto mogą zdarzyć się sytuacje, kiedy to starosta wyraża zgodę na wykonywanie prac dodatkowych przez pracowników, przy zachowaniu pewnych reguł. Nie oznacza to, że problemu nie ma. Niewątpliwie istnieje. Jestem jednak przeciwnikiem ustanawiania kolejnych zakazów czy też nakazów. Jestem zwolennikiem przeprowadzenia zmian systemowych, które spowodują, że zarówno pracownicy każdego szczebla administracji geodezyjnej i kartograficznej, jak i przedsiębiorcy geodezyjni będą za swoją pracę godnie wynagradzani, a każdy z nich będzie czuł się odpowiedzialny za funkcjonowanie naszej branży oraz będzie zdawał sobie sprawę z tego, że jego praca jest wyznacznikiem pozycji całej służby geodezyjnej i kartograficznej.

● **JAN SCHNERCH, dyrektor Łódzkiego Ośrodka Geodezji, działacz Związku Powiatów Polskich:** Według mnie art. 30 ustawy o *pracownikach samorządowych* jest jednoznaczny i nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych zapisów do *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*. Wyszczególnione tam zakazy w takim samym stopniu dotyczą zarówno geodety powiatowego, jak i innych pracowników. Jednak niezależnie od zapisu ustawowego istnieje również problem dostępu do danych i materiałów danego ośrodka. Jeśli samorządowi pracownicy ODGiK-u zdecydowali się na wykonywanie robót geodezyjnych, to zawsze będą mieli możliwość łatwiejszego i szybszego dostępu do danych i materiałów geodezyjnych. Naruszają wtedy zasadę konkurencyjności, stronniczo-

ci lub interesowności i narażają się na konflikt z wykonawstwem geodezyjnym.

Zjawisko dorabiania, jeśli występuje, na pewno związane jest z zarobkami w starostwach i, ewentualnie, z posiadaniem uprawnień przez jego pracowników. Nie ulega wątpliwości, że odpowiednie uposażenie może ograniczyć skalę zjawiska, lecz go nie zlikwiduje. Związek Powiatów Polskich kilkakrotnie na posiedzeniach Zarządu poruszał temat prowadzenia działalności gospodarczej przez geodetów pracowników administracji i ewentualnych skutków z tego wynikających. Jestem zdania, że z wszelkiego rodzaju patologiami należy walczyć i wykluczać ze środowiska osoby, które naruszają zarówno przepisy ustaw, jak i etykę.

## • Co dalej z dorabianiem

„Zauważyłem, że ludzie zlecają usługi urzędnikowi, choćby dlatego, że będzie bez problemów i szybko. Martwi mnie też to, że wszyscy o tym wiedzą, a to od lat się dzieje” – napisał jeden z uczestników ankiety z województwa warmińsko-mazurskiego. Po zapoznaniu się z wynikami ankiety oraz opiniami prezesów stowarzyszeń geodezyjnych i przedstawicieli administracji raczej nie należy się spodziewać, że w najbliższych latach sytuacja ulegnie znaczącej poprawie. Niby jakieś propozycje padły, ale o wielu z nich słyszymy od dawna. Czy nowe zakazy w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym* sprawią, że ci, którzy teraz obchodzą lub ignorują obowiązujące przepisy, nagle zaczną je respektować? Jaki powinien być wzrost płac w administracji, aby dorabianie przestało być atrakcyjne? Ktoś powie, że pokusa będzie zawsze, niezależnie od zarobków. Oczywiście zmiany są potrzebne. Pewną poprawę może przynieść tzw. ustawa inwestycyjna, która do 7 dni roboczych ma ograniczyć czas trwania weryfikacji. W ten sposób możliwość „blokowania” przedsiębiorców przez administrację została by znacznie ograniczona.

Zabiegi lokalnych stowarzyszeń geodezyjnych, nawet jeśli skuteczne, są za ledwie kroplą w morzu potrzeb. Równie mało jest działających na wyobraźnię akcji prokuratury, jak ta z postawieniem 260 zarzutów (w tym wykonywania prac geodezyjnych pod cudzym nazwiskiem) geodecie powiatowemu z Hajnówki [więcej na Geoforum.pl w wiadomości z 2 stycznia]. Takich działań powinno być chyba więcej. Bo nawet jeśli wyniki ankiety są nieco zawyżone, to nie ma wątpliwości, że problem dotyczy sporej części urzędów w kraju.

Damian Czekaj