

Co wynika z raportu mazowieckiego WINGiK-a nt. terminowości weryfikacji wyników prac geodezyjnych

Długa lista barier

Bez wątplenia weryfikacja wyników prac geodezyjnych od lat jest najczęstszą przyczyną konfliktów wykonawstwa z administracją. Od 31 lipca ub.r. zamiast niefortunnego „niezwłocznie” mamy ustawowe terminy weryfikacji przez organy SGIK.

Czy po blisko roku od stosownej nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* terminy te są wreszcie dotrzymanywane? Mazowiecki wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (MWIN-GiK), działając na podstawie art. 7b ust. 1 pkt 2 *Pgik*, postanowił sprawdzić to na swoim terenie, a także zdiagnozować przyczyny ewentualnych naruszeń. Pod koniec czerwca przedstawił w tej sprawie 18-stronicowy raport dotyczący IV kwartału ub.r. oraz I kwartału br. stworzony na podstawie danych od starostów, wykonawców prac geodezyjnych oraz własnych doświadczeń inspekcji.

● Obszerna kwerenda

Wszystkie 42 mazowieckie powiaty nadesłały dane o dacie zgłoszenia konkretnej pracy geodezyjnej, dacie wpływu zawiadomienia o przekazaniu wyników tej pracy, dacie jej weryfikacji oraz – dla prac zgłoszonych po 31 lipca 2020 r. – o jej powierzchni.

Od 20 starostów MWIN-GiK uzyskał też w drodze ankiety opinie o napotykanym podczas weryfikacji niejasnościach i wątpliwościach w interpretacji przepisów prawa oraz o innych problemach mogących mieć wpływ na dotrymanie terminów. Ponadto 41 starostów przekazało informacje o liczbie osób weryfikujących wyniki prac geodezyjnych, ich kształt-

Terminy weryfikacji

Zgodnie z art. 12b ust. 1a *Pgik* weryfikacja wyników prac polegających zgłoszeniu właściwym miejscowo starostom jest dokonywana:

- dla obszaru zgłoszenia prac do 1 ha – nie później niż w terminie 7 dni roboczych,
- dla obszaru zgłoszenia prac od 1 ha do 10 ha – nie później niż w terminie 10 dni roboczych,
- dla obszaru zgłoszenia prac powyżej 10 ha – nie później niż w terminie 20 dni roboczych, od dnia otrzymania przez organ SGIK zawiadomienia o przekazaniu wyników tych prac.

ceniu, doświadczeniu zawodowym oraz uprawnieniach w dziedzinie geodezji i kartografii (gik).

Z kolei dla wykonawców prac geodezyjnych realizujących zlecenia na terenie Mazowsza MWIN-GiK uruchomił w dniach 24 kwietnia – 23 maja na ogólnodostępnej platformie internetowej anonimową ankietę. Z możliwości wyrażenia swojej opinii skorzystały 102 osoby. Najwięcej odpowiedzi dotyczyło m.st. Warszawy oraz powiatów siedleckiego i radomskiego.

Ponadto MWIN-GiK poddał ocenie blisko 70 spraw prowadzonych przez siebie od 1 stycznia 2019 r. do 31 maja br., w których stwierdzono nieprawidłowości w procesie weryfikacji wyników prac geodezyjnych. Zwrócił uwagę na postępowania odwoławcze od decyzji orzekających o odmowie przyjęcia wyników prac do zasobu, postępowania nadzorczo-kontrolno oraz wnioski skierowane do rzecznika dyscyplinarnego.

● Blisko 100 tys. prac

Na początku bieżącego roku weryfikacji wyników prac geodezyjnych dokonywało w Mazowieckiem 139 osób, z których 98% posiadało wykształcenie kierunkowe w zakresie gik. Uprawnienia zawodowe w dziedzinie gik posiadało 62% weryfikatorów (w tym 47% więcej niż jeden zakres):

- zakres 1 – 60%,
- zakres 2 – 47%,
- zakres 3 – 3%,
- zakres 4 – 3%,
- zakres 7 – 1%.

W IV kw. 2020 r. do organów SGIK wpłynęły zawiadomienia o przekazaniu do weryfikacji wyników 48 165 prac geodezyjnych, w tym 8705 wyników prac zgłoszonych przed 31 lipca 2020 r. W I kw. br. analogiczne liczby wyniosły: 47 495 oraz 4346.

● Za mało pracowników

Z wykresów przedstawionych na stronie obok wynika, że terminowość weryfikacji uległa w badanym

okresie poprawie. Łącznie w IV kw. 2020 r. z zachowaniem terminów zostało zweryfikowanych 70,5% wyników prac, natomiast w I kw. 2021 r. – 76,7%. Największy progres nastąpił w zakresie prac o powierzchni do 1 ha (wzrost o 7 pkt proc.).

Średnie przekroczenie ustawowych terminów weryfikacji w IV kw. 2020 r. wyniosło od 5 do 8 dni roboczych, a w I kw. 2021 r. od 5 do 6 dni.

Zdiagnozowane przez starostów przyczyny niedotrymania ustawowych terminów weryfikacji to:

- niedostateczne zasoby kadrowe – tj. zbyt mała liczba pracowników w stosunku do liczby weryfikowanych opracowań (4 powiaty);
- złożony charakter opracowań tzw. prawnych, podczas weryfikacji których należy przeanalizować znaczną ilość materiałów zgromadzonych w PZGIK (3 powiaty);
- niezależne od organów okresowe trudności – tj. nieregularność i nieprzewidywalność wpływów zawiadomień o przekazaniu wyników prac do weryfikacji (3 powiaty);
- nieobecność pracowników związana z obecną sytuacją epidemiologiczną (3 powiaty).

● Sprawozdanie techniczne

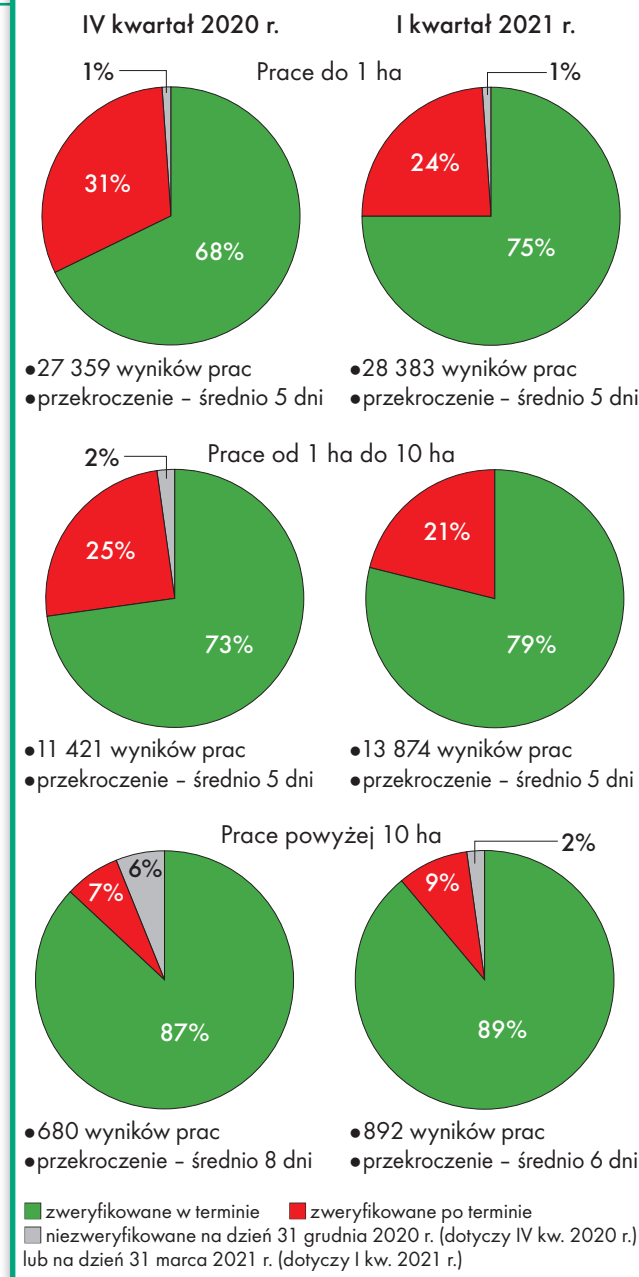
Negatywny wpływ na niezachowanie terminów mają niejasności i wątpliwości w interpretacji przepisów w toku wykonywania prac geodezyjnych oraz ich póź-

Weryfikacja wyników prac geodezyjnych

niejszej weryfikacji. Starostowie najczęściej wskazywali na problem z interpretacją § 37 pkt 7 lit. a rozporządzenia z 18 sierpnia 2020 roku w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej standardy). Zgodnie z tym przepisem w sprawozdaniu technicznym wymagany jest m.in. opis przebiegu z wynikami wykonanych prac geodezyjnych zawierający w szczególności zakres wykorzystania materiałów zasobu. Wymóg ten jest często odmiennie interpretowany przez wykonawców prac geodezyjnych, tj. w sprawozdaniu technicznym zamieszczają oni jedynie informacje o zastosowanych metodach pomiarowych i wykorzystanym sprzęcie. Niedostateczne wskazanie, jakie dokumenty i w jakim zakresie zostały wykorzystane przy realizacji pracy, powoduje nie tylko wydłużenie procesu weryfikacji, ale także rodzi szereg wątpliwości co do prawidłowości wykonania kontrolowanej pracy.

Inne problematyczne obszary to interpretacja załącznika nr 6 do rozporządzenia z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (głównie w zakresie zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych) oraz weryfikacja pomiarów urzędzeń i sieci podziemnych, których usytuowanie zostało określone w sposób inny niż pomiar bezpośredni. Również w takich przypadkach niezbędne jest zamieszczenie przez wykonawcę w sprawozdaniu technicznym szczegółowego opisu przebiegu prac, w tym zastosowanych technologii i metod pomiarowych.

Kolejny zaakcentowany w raporcie problem to przekazywanie przez wykonawców wyników prac o zakresie niezgodnym (niespójnym)



z zakresem wynikającym ze zgłoszenia, a także stosowanie sztucznego łączenia kilku obszarów, na których będzie wykonywana praca, w celu uniknięcia osobnego zgłoszenia.

• Analiza skarg

W wyniku analizy skarg, odwołań, zażaleń i interwencji, które wpłynęły do MWINGiK-a w ostatnim czasie, 25 powiatom wydano 70 założeń w zakresie weryfikacji. Dotyczyły one dokonania niewłaściwej oceny:

- składu operatu technicznego,
- zawartości sprawozdania technicznego,
- wykonywania mapy wywiadu terenowego,

- dokładności wykonywanych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych,

- prawidłowości wezwania do stawienia na gruncie zainteresowanych stron,

- potrzeby sporządzania wykazów zmian danych ewidencyjnych oraz ich treści,

- zgodności z przepisami normującymi podziały i rozgraniczenia.

Nieprawidłowości odnotowano także w zakresie przeprowadzania samej procedury weryfikacji, głównie chodzi o brak wskazywania osoby precyzyjnie przez osoby weryfikujące naruszonych przepisów prawa. Jak jednak czytamy w raporcie, w odniesieniu do liczby weryfikacji

w badanym okresie problemy te należy uznać za incydentalne, niemające znaczącego wpływu na zachowanie terminowości.

• Wykonawcy punktują w ankiecie

Badanie ankietowe dotyczyło wykonawców, geodetów, kierowników prac, osób prowadzących jednoosobową działalność w dziedzinie gik, których na potrzeby analiz nazwano „wykonawcami”. 44% respondentów zadeklarowało, że przekazuje wyniki prac w formie e-operatu niezależnie od rodzaju prac, 25% – w formie elektronicznej poza tzw. operatami prawnymi, natomiast 31% przekazuje operaty wyłącznie w formie tradycyjnej. Najczęściej wskazywanym celem prac było sporządzenie mapy do celów projektowych oraz geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów budowlanych.

Zapytani o przepisy prawa, które przysparzają najwięcej problemów podczas realizacji prac geodezyjnych bądź też są najczęściej wymieniane w protokołach negatywnej weryfikacji jako naruszone przez wykonawców, ankietowani wymieniali:

- § 31 standardów – określenie przewidywanego usytuowania budynków i innych obiektów budowlanych,

- § 36 pkt 5 standardów – elementy operatu technicznego,

- § 39 pkt 2 lit. b standardów – wykazy współrzędnych punktów granicznych przyjętych do obliczenia pól powierzchni działek ewidencyjnych pozyskanych z zasobu i zmodyfikowanych w ramach realizacji prac geodezyjnych,

- § 40 standardów – modyfikacja punktów granicznych,

- § 37-39 rozporządzenia w sprawie EGIB – zasadniczo ustalenia przebiegu granic,

- art. 195 pkt 7 ustawy z 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami – zasadność wydzielenia działki budowlanej niezbędnej do ko-

rzystania z budynku mieszkalnego.

Ponadto respondenci wskazują na niezasadne uwagi weryfikatorów dotyczące: analizy materiałów archiwalnych, plików zawierających bazy robocze, zawartości wykazów zmian danych ewidencyjnych, błędów pisarskich, a także na nieprawidłowe sporządzanie protokołów weryfikacji przez wskazywanie całych aktów prawnych jako naruszonych przepisów czy opieranie naruszeń na interpretacji przepisów.

• Jaka ocena weryfikacji?

Zdaniem 75% respondentów weryfikacja wyników prac geodezyjnych dokonywana jest przez osoby posiadające stosowną wiedzę z zakresu gik (więcej na wykresie obok). Za główne powody wydłużenia procesu obsługi prac geodezyjnych ankietowani uznawali:

- 54% – uwarunkowania organizacyjne SGiK na szczeblu powiatowym (m.in. zbyt mała liczba weryfikatorów, utrudniony kontakt z pracownikami PODGiK w związku z sytuacją epidemiologiczną, nieobecność weryfikatorów),

- 27% – niewłaściwą interpretację prawa,

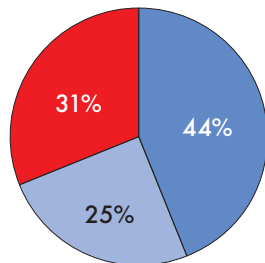
- 19% – nieodpowiednie przygotowanie merytoryczne weryfikatorów.

Wymieniali też nieprawidłową strukturę organów weryfikujących opracowania, „niedociągnięcia” w oprogramowaniu, a także niedostateczną jakość materiałów zgromadzonych w PZGiK.

Sprawność przeprowadzenia procedury związanej z przyjęciem operatu do zasobu (przy założeniu, że weryfikacji operatu dokonano z zachowaniem ustawowych terminów) większość ankietowanych (56%) ocenia bardzo dobrze, 10% – wystarczająco, a 26% – źle. Powyższe wiąże się z czasem, po jakim od dnia pozytywnej weryfikacji wyników prac geodezyjnych opracowanie jest przyjmowane do PZGiK (patrz wykres powyżej).

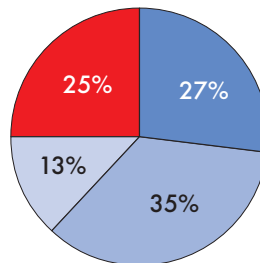
Wyniki ankiety dla wykonawców

Forma przekazywania operatu



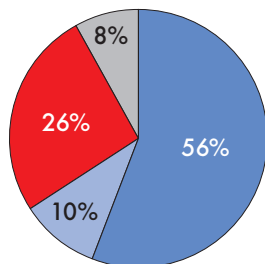
■ e-operat
■ e-operat (poza prawnymi)
■ tradycyjnie

Przygotowanie merytoryczne weryfikatorów



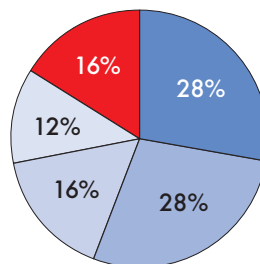
■ zdecydowanie dobre
■ dobre
■ dostateczne
■ niezadowalające

Sprawność procedury przyjęcia operatu do PZGiK



■ bardzo dobra
■ wystarczająca
■ zła
■ brak zdania

Przyjęcie do PZGiK po pozytywnej weryfikacji



■ tego samego dnia
■ następnego dnia
■ po 2-3 dniach
■ po 4-7 dniach
■ powyżej 7 dni

W raporcie zauważono, że choć wyniki ankiety wśród wykonawców należy traktować jako element uzupełniający, to potwierdziły one znaczną część ustaleń dokonanych przez MWINGiK na podstawie prowadzonych postępowań oraz informacji przekazanych przez starostów. Wskazane problemy merytoryczne należy zatem skutecznie wyeliminować, tj. poprawić jakość i sprawność weryfikacji, co wpłynie pozytywnie na zachowywanie jej ustawowych terminów.

• Kadry, prawo i cyfryzacja

W podsumowaniu raportu czytamy, że przyczyn niedotrzymywania ustawowych terminów weryfikacji wyników prac geodezyjnych należy upatrywać m.in. w niewystarczającej obsadzie kadrowej w stosunku do liczby opracowań geodezyjnych podlegających obowiązkowi

weryfikacji. Nie bez znaczenia jest także treść obowiązujących przepisów z zakresu gik, w tym art. 12b ust. 1a *Pgik*. Uzależnia on bowiem termin weryfikacji wyłącznie od wielkości obszaru zgłoszenia pracy geodezyjnej, bez uwzględnienia jej asortymentu i jakości danych w PZGiK.

Istotną kwestią, jeżeli chodzi o sprawność przebiegu procesu weryfikacji, zwłaszcza w zakresie spójności danych powstałych w wyniku prac geodezyjnych z bazami prowadzonymi przez organ, jest stopień cyfryzacji mapy zasadniczej i materiałów zasobu, a także automatyzacji czynności wykonywanych w ramach obsługi zgłoszenia prac. W celu pełnego wykorzystania funkcji systemów teleinformatycznych stosowanych przez organy administracji gik, a co za tym idzie – skrócenia czasu weryfikacji, niezbędne jest powszechniej-

szsze sporządzanie przez wykonawców operatów technicznych w formie elektronicznej.

W raporcie zauważono także, że między merytoryczną częścią weryfikacji a terminem jej przeprowadzenia występują związki przyczynowo-skutkowe. Przykładem może być sytuacja, w której wykonawca prac nie zamieścił w sprawozdaniu technicznym opisu analizy materiałów zasobu (do czego obligeuje go § 7 i § 37 pkt 7 standardów), a osoba weryfikująca – przy akceptacji takiego stanu rzeczy – sama dokonuje takiej analizy (wchodzącej de facto w kompetencje wykonawcy), przez co proces weryfikacji zostaje wydłużony. W ocenie MWINGiK sprawozdanie techniczne jest jednym z najistotniejszych elementów operatu, którego należy sporządzenie umożliwić poznanie „toka myślenia” wykonawcy, skracając w konsekwencji okres weryfikacji, a ponadto ułatwić wykorzystanie tego operatu przez innych wykonawców bądź też w prowadzonych postępowaniach administracyjnych lub sądowych.

Jak podkreśla MWINGiK Sebastian Bała, opracowanie stanowi pierwszy etap działań urzędu w zakresie terminowości weryfikacji i współpracy na linii organ – wykonawca. Kolejne działania będą skierowane głównie do pracowników SGiK i przyjmą postać spotkań, warsztatów i wymiany doświadczeń na bazie zgromadzonych dotychczas danych.

Opracował Damian Czekaj na podstawie Raportu MWINGiK

„Raport dotyczący oceny przyczyn niezachowywania terminowości weryfikacji wyników prac geodezyjnych po zmianie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne po 31 lipca 2020 roku na terenie województwa mazowieckiego” jest opublikowany na stronie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego: <https://tiny.pl/9h3v2>