

Kontrole przeprowadzone w 2008 roku w woj. małopolskim w zakresie prawidłowości prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego

## OPŁATY = KŁOPOTY

Ocena uzyskana w wyniku kontroli państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego na terenie woj. małopolskiego jest punktem wyjścia do zapobiegania przyszłym uchybieniom i nieprawidłowościom. Podstawowym problemem okazał się brak jednolitości powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w zakresie ich organizacji, działania i interpretacji przepisów.

STANISŁAW MARCZYK

W związku z reformą ustroju państwa od 1 stycznia 1999 r. nastąpił podział zadań – marszałkowie województw przejęli od wojewodów i Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (GUGiK) zadania z zakresu tworzenia i gospodarowania wojewódzkim zasobem geodezyjnym i kartograficznym, w tym wojewódzkie ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (WODGiK), a starostwie przejęli od kierowników urzędów rejonowych zadania z zakresu geodezji i kartografii oraz kompetencje kierowników tych urzędów, w tym powiatowe ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (PODGiK). Zadania nadzorcze przypisano wojewodom działającym przy pomocy wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK).

### • NA POZIOMIE POWIATU

W ramach administracji geodezyjnej najwięcej zadań dotyczących spraw żywotnych dla obywateli kumuluje się u starostów, m.in. prowadzenie:

- ewidencji gruntów i budynków – tzw. katastru niezbędnego w obrocie ziemią, podziałach, lokalizacji obiektów itp.,
- mapy zasadniczej – koniecznej dla celów projektowych, planów przestrzennych, warunków zabudowy, uzgadniania dokumentacji projektowej (bezkolizyjnego usytuowania przewodów i urządzeń).

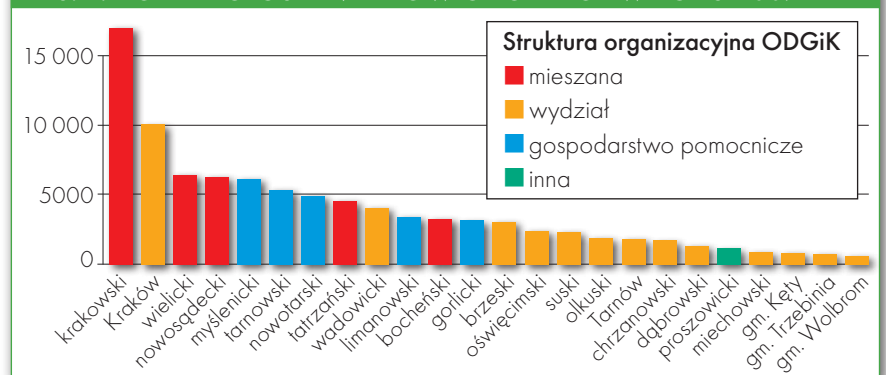
Ani *Prawo geodezyjne i kartograficzne (Pgik)*, ani przepisy ustawy wprowadzającej reformę nie zawierają uregulowań, które w racjonalny i jednolity sposób kształtowałyby strukturę organizacyjną administracji geodezyjnej i kartograficznej

na poziomie powiatu. Poza sporem jest to, że w każdym powiecie w imieniu starosty za zadania geodezyjne i kartograficzne odpowiada geodeta powiatowy i że zasób geodezyjny i kartograficzny gromadzony jest w ODGiK-ach. W żaden jednak sposób nie określono formy organizacyjnej tych ośrodków.

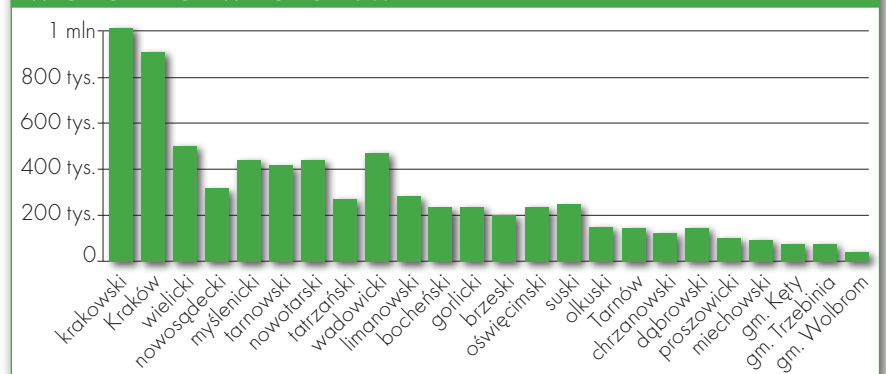
• NA POZIOMIE WOJEWÓDZTWA  
WINGiK działający w imieniu wojewody wykonuje zadania niezastrzeżone dla administracji geodezyjnej i kartograficznej, a w szczególności:

- kontroluje przestrzeganie i stosowanie przepisów ustawy *Pgik* w zakresie wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych oraz posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielnie funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii,
  - kontroluje działania administracji geodezyjnej i kartograficznej,
  - współdziała z organami kontroli państwowej w zakresie właściwości nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.
- W rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest organem:
- pierwszej instancji w sprawach określonych w ustawie,
  - wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.

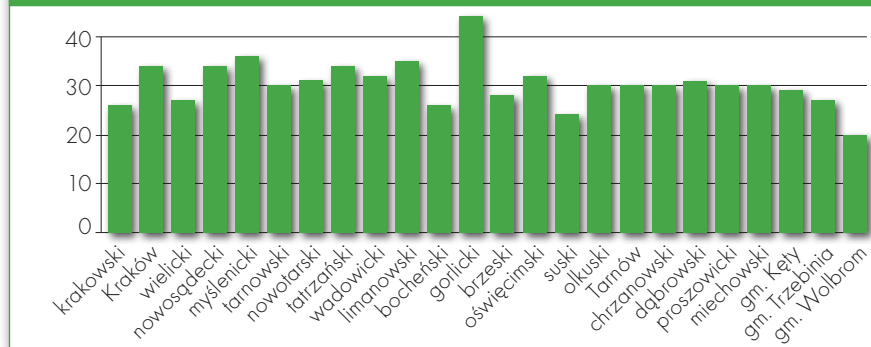
RYS. 1. LICZBA ZGŁOSZEŃ PRAC W ODGiK-ACH W ROKU 2007



RYS. 2. ZESTAWIENIE WPŁYWÓW Z TYTUŁU ZGŁOSZONYCH PRAC W ODGiK-ACH W ROKU 2007



**RYS. 3. LICZBA SKONTROLOWANYCH OPRACOWAŃ**



Wojewódzcy inspektorzy są również uprawnieni do wykonywania kontroli merytorycznych działalności geodezyjnej i kartograficznej w zakresie przestrzegania przepisów przy wykonywaniu prac geodezyjnych i kartograficznych oraz właściwego obiegu, wykorzystywania i reprodukcji materiałów geodezyjnych i kartograficznych.

### ● INSPEKCJA W KRAKOWIE

WINGiK w Krakowie wypełnia ww. kompetencje i realizuje opisane zadania przy pomocy pracowników Wydziału Geodezji\* Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Do najważniejszych należy realizacja zadań kontrolnych określonych w rocznym planie kontroli uzgodnionym każdorazowo z głównym geodetą kraju (GGK) i zatwierdzonym przez wojewodę. Niewłaściwa procedura przeprowadzania kontroli dokumentacji przekazywanej do zasobu, niezgodna z przepisami § 9 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz (DzU nr 78, poz. 837), powoduje, iż wadliwa dokumentacja jest źródłem licznych skarg kierowanych do organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, a także naczelnych organów administracji rządowej, wywołując niekorzystny obraz działania służby geodezyjnej i kartograficznej (sgik). W związku z tym planem kontroli na rok 2008 objęto zagadnienia dotyczące prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (pzgik), a szczególnie czynności związane z obsługą pracy geodezyjnej podlegającej obowiązkowi zgłoszenia. Celem kontroli było przeciwdziałanie wadliwej pracy ODGiK-ów poprzez ujednoczenie ich pracy w województwie.

### ● TEMATY KONTROLI

Kontrola obejmowała sprawdzenie prawidłowości prowadzenia pzgik, w tym:

- udzielania informacji na zgłoszenie pracy geodezyjnej,
- przyjmowania do zasobu opracowań geodezyjno-kartograficznych,
- posiadania uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące czynności kontrolne,
- naliczania i egzekwowania opłat.

Wyboru zagadnień kontrolowanych dokonano w wyniku oceny ryzyka występowania nieprawidłowości. Działalność ośrodków dokumentacji ściera się bowiem z interesem państwa (przyjęcie do zasobu dokumentów gwarantujących jakość i profesjonalizm) oraz interesem wykonawców prac i inwestorów (szybkie uzyskanie dokumentów do dalszego wykorzystania ich w procesie inwestycyjnym czy też procesie uregulowań prawnych). Na wybór tematów kontroli miały również wpływ liczne pytania i monity kierowane do nadzoru w sprawie ustalania opłat, wnioski o zbadanie zasadności odmowy włączenia dokumentacji do zasobu, skargi zarówno podmiotów prowadzących działalność, jak i stron na dokumentację przyjętą do zasobu.

### ● SZCZEGÓŁOWE WARUNKI KONTROLI

Kontrolami problemowymi objęto 24 jednostki samorządowe prowadzące pzgik (powiaty i gminy, którym te zadania zostały przekazane na podstawie porozumień):

- starostwa powiatowe w: Myślenicach, Bochni, Chrzanowie, Brzesku, Gorlicach, Nowym Targu, Miechowie, Krakowie, Dąbrowie Tarnowskiej, Oświęcimiu, Proszowicach, Suchoj Beskidzkiej, Zakopanem, Wadowicach, Wieliczce, Limanowej, Tarnowie, Olkuszu, Nowym Sączu, a także Urząd Miasta Krakowa, Urząd Miasta Tarnowa;

- urzędy miast i gmin: Urząd Miasta i Gminy Wolbrom, Urząd Gminy Kęty, Urząd Miasta Trzebinia,

Kontrolą objęto opracowania z roku 2007 i przeprowadzano ją na podstawie takich dokumentów, jak: zgłoszenie pracy geodezyjnej, odpowiedź na zgłoszenie pracy, wniosek o przyjęcie dokumentacji do zasobu, protokoły kontroli, dokument zapłaty.

Koordinacja realizacji planu kontroli obejmowała:

- opracowanie zestawień do dokumentowania wyników kontroli w zakresie: obsługi zgłoszenia pracy geodezyjnej, wniosku o przyjęcie do zasobu i dokumentowania przebiegu kontroli, dokumentu zapłaty,
- opracowanie wzoru protokołu,
- przestrzeganie terminów kontroli,
- przestrzeganie terminów powiadomienia o kontroli,
- wystąpienie do GGK o zajęcie stanowiska w przypadkach wątpliwych.

Zasób geodezyjny i kartograficzny gromadzony jest w ODGiK-ach. Zróżnicowaną formę organizacyjną tych jednostek przedstawiono na rys. 1. Liczbę zgłoszeń prac geodezyjnych, zestawienie wpływów z tego tytułu i liczbę skontrolowanych opracowań przedstawiają rysunki 1-3.

### ● USTALENIA KONTROLI

W większości kontrolowanych jednostek stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak informacji o podmiocie zgłaszającym pracę i wykonawcy (brak zakresu uprawnień oraz danych osobowych) w zgłoszeniu pracy geodezyjnej;
- nieudzielanie kompletnej i terminowej informacji o materiałach, jakie należy wykorzystać do wykonania pracy (brak charakterystyki technicznej, brak informacji o innych pracach realizowanych na obszarze pracy zgłoszonej);
- nieprawidłowe i nieterminowe udokumentowanie wyników kontroli operatorów przyjmowanych do zasobu (brak pieczęci „z upoważnienia organu”, brak wniosków końcowych z uzasadnieniem przy wykazanych usterkach, brak terminów rozpoczęcia i zakończenia kontroli, nieprawidłowe informacje zawarte we wnioskach o przyjęcie dokumentacji do zasobu – brak lub niewłaściwa liczba jednostek rozliczeniowych, brak lub ogólna informacja o wyszczególnionych dokumentach przekazywanych do zasobu);
- nieprawidłowości w naliczaniu i pobieraniu opłat (niejednolite naliczanie za podobne opracowania).

## DANE STATYSTYCZNE KONTROLI W MAŁOPOLSKIM

- Skontrolowano 24 jednostki, w tym: 19 w powiatach ziemskich, 2 w powiatach grodzkich i 3 w gminach.
- Kontrolę przeprowadziło 7 inspektorów Wydziału Geodezji, posiadających co najmniej uprawnienia zawodowe w zakresie 1 i 2, (o których mowa w art. 43 PgiK). Koordynującym działania kontrolne w województwie był Kierownik Oddziału Nadzoru i Kontroli Wydziału Geodezji. Kontrolujący pracowali w zespołach 2- lub 3-osobowych.
- Średnio kontrola w siedzibie jednostki kontrolowanej trwała 3 dni.
- Kontrolę objęto w sumie blisko 2500 dokumentów (zgłoszenie pracy geodezyjnej, odpowiedź na zgłoszenie pracy, wniosek o przyjęcie do zasobu, protokół kontroli, dokument zapłaty) pochodzących z 700 różnego rodzaju opracowań geodezyjnych. Średnio w jednostce kontrolowano dokumenty pochodzące z 35 opracowań geodezyjnych (najwięcej - 44, najmniej - 20).
- Na 24 jednostki kontrolowane protokoły kontroli bez wniesienia zastrzeżeń podpisało 19 kierowników jednostek kontrolowanych, a 2 kierowników nie podpisało protokołu i wniosło zastrzeżenia oraz 3 podpisało protokół i wniosło zastrzeżenia, co jest niezgodne z procedurą. Jednak rozpatrzone wszystkie 42 zastrzeżenia, z których 15 okazało zasadnych, a 27 - nie.
- Zalecenia pokontrolne (w sumie 129) zastosowano do 16 kierowników jednostek kontrolowanych (najmniej - 3, najwięcej - 12). Dla tych 16 jednostek przewidziano kontrole sprawdzające objęte planem na rok 2009.

## ● PRZYCZYNY NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Najważniejszymi powodami powstania nieprawidłowości są:

- brak dostatecznej ilości bądź odpowiednio wykwalifikowanej kadry,
- brak jednoznaczności, spójności i aktualności przepisów w kontekście nowoczesnych technologii stosowanych w wykonawstwie geodezyjnym,
- różnorodne interpretacje przepisów prawnych na szczeblu centralnym przez różne ekipy sprawujące władze,
- odchodzenie od wzorów i przepisów prawa poprzez stosowanie formularzy i wymogów publikowanych na stronie internetowej ODGiK znajdujących najczęściej uzasadnienie w jego organizacji pracy,
- różnorodność struktur ośrodków i ich stare przyzwyczajenia powodujące odrębność w działaniu,

- monopolistyczny charakter działania,

- dążność do pozyskania jak największych środków na Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym z pominięciem kwestii zachowania terminów i poprawnego naliczenia.

## ● ZALECENIA POKONTROLNE

Treść zaleceń pokontrolnych skierowanych do 16 jednostek kontrolowanych dotyczy:

- dbałości o kompletność i poprawność treści zawartej w zgłoszeniu pracy geodezyjnej,
- dbałości o udzielanie pełnej informacji w odpowiedzi na zgłoszenie pracy geodezyjnej, szczególnie przekazywanie charakterystyki technicznej udostępnianych materiałów,
- stosowania właściwej procedury i przestrzegania terminów przy przyjęciu dokumentacji do zasobu (kontrola dokumentacji, włączanie do zasobu),
- poprawnego ustalania opłat dotyczących zgłaszanych prac i udostępnianych dokumentów,
- przestrzegania działania na podstawie stosownych upoważnień.

## ● WNIOSKI

- Należy dążyć do uzyskania jednolitości i prawidłowości w zakresie działania ODGiK-ów. Wymaga to większej aktywności, szczególnie Stowarzyszenia Geodetów Polskich, w organizowaniu spotkań z wykonawcami prac geodezyjnych i kartograficznych i kierowania postulatów do psgik każdego szczebla. W tej sprawie WINGiK wystąpi do SGP, Oddział w Krakowie.

- Należy dążyć do stworzenia jednolitej organizacyjnie struktury ODGiK w starostwach. Odrębność organizacyjna i związana z tym obsługa zgłoszeń geodezyjnych i kartograficznych powodują nadmierną swobodę w realizacji zadań przypisanych staroście. Lokalne ustalenia nie sprzyjają jednolitości działania. Rozwiązanie problemu wykracza poza możliwości nadzorczego działania i sięga w obszar zmian ustrojowych. W tej sprawie WINGiK wystąpi do SGP, Oddział w Krakowie.

- Zmiany wymaga dotychczasowa praktyka informowania starostw w przypadku zajęcia stanowiska przez GUGiK w sprawach jednostkowych dotyczących interpretacji przepisów. Takie informacje powinny być udostępniane wszystkim inspektorom wojewódzkim. W tej sprawie WINGiK wystąpi do GPK.

## ● DZIAŁANIA NADZORCZE

Swoistą cechą nadzoru jest to, że oprócz ściśle limitowanych prawem funkcji kontrolnych daje on tytuł do podejmowania w stosunku do nadzorowanych podmiotów działań o charakterze nie władczym, a organizacyjnym, w celu zapewnienia prawidłowego działania i osiągnięcia właściwych rezultatów. Do form i środków oddziaływania nadzorczego zaliczyć należy m.in.: wspomaganie, uzgadnianie stanowisk w określonych sprawach, instruktaż i udzielanie pomocy. Takie podejście zakłada traktowanie nadzoru jako funkcji aktywnej, co zdaje się odpowiadać dzisiejszym oczekiwaniom jednostek podlegających nadzorowi. A zatem nadzór nie może ograniczać się do pilnowania i wychwytywania błędów, ale powinien obejmować szeroką gamę oddziaływań wspomagających, jak np. spotkania i narady z geodetami powiatowymi i kierownikami ODGiK.

W celu podsumowania działań kontrolnych WINGiK w Krakowie zorganizował 21 kwietnia 2009 r. naradę z geodetami powiatowymi i kierownikami PODGiK. Uczestniczyło w niej 35 osób reprezentujących jednostki kontrolowane, a ze strony kontrolującego: WINGiK, kierownik Oddziału Nadzoru i Kontroli oraz 7 inspektorów kontrolujących. Na spotkaniu przedstawiono informacje o charakterze ogólnym i statystycznym oraz dotyczące działań kontrolnych.

Najwięcej kontrowersji budziły sprawy dotyczące naliczenia i egzekwowania opłat. Pracownicy PODGiK niejednokrotnie sami nie byli świadomi, że podobne opracowania są kwalifikowane do różnych pozycji z tabeli ryczałtowych opłat. Ten obszar kontroli był najtrudniejszy ze względu na różne interpretacje przepisów przekazywane w odpowiedzi na pytania w zakresie opłat kierowane do GUGiK przez pracowników starostw i WINGiK-a w Krakowie. Niewątpliwie z przeprowadzonych kontroli wynika, że formuła nadzoru powinna być wzbogacona o nowe obszary współdziałania z organem centralnym, starostwami, przedsiębiorcami, organizacjami pracodawców i stowarzyszeniami.

STANISŁAW MARCZYK  
(WINGiK w Krakowie)

\*Od 1 lipca 2009 r. Wydział Geodezji nazywa się Wojewódzką Inspekcją Geodezyjną i Kartograficzną w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim. Zmiana ta nastąpiła w związku z wejściem w życie nowego Statutu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, do czego zobowiązywała wszystkich wojewodów ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.