

Kraków, 12 czerwca 2020 r.

**MAŁOPOLSKI
WOJEWÓDZKI INSPEKTOR NADZORU
GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO**

Znak sprawy:
IG-III.1410.11.2020.AP

**Pan
Wiesław Sikora**

Łącko 755
33-390 Łącko

ZAWIADOMIENIE

Na podstawie art. 237 §3, mając na uwadze art. 238 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zmianami) – dalej: k.p.a., po rozpatrzeniu skargi z 9 maja 2020 r. na działanie Starosty Nowosądeckiego w sprawach:

1. weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych;
2. prowadzenia i udostępniania baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2, 3 i 10 oraz art. 4 ust. 1b ustawy z dnia 17 maja Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zmianami) – dalej: ustawa Pgik;
3. uzgodnienia listy materiałów zasobu niezbędnych lub przydatnych do wykonania zgłoszonych prac geodezyjnych oraz udostępnienia kopii tych materiałów;
4. przetwarzania do postaci elektronicznej materiałów i dokumentów wchodzących w skład operatów technicznych przekazywanych przez wykonawców prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego

zawiadamiam o uznaniu skargi za zasadną.

Uzasadnienie

Ad 1

Z treści złożonego pisma wynika, że zarzuca Pan Staroście Nowosądeckiemu „przewlekłe i biurokratyczne” wykonywanie czynności weryfikacji wyników prac geodezyjnych ze względu na „dwumiesięczne przetrzymywanie operatów na półce” oraz stosowanie praktyki weryfikacji operatów technicznych „niezgodnie z kolejnością ich wpływu” do Starostwa.

Dla rozpatrzenia tego zarzutu na podstawie raportów z systemu do prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w tutejsze Inspekcji dokonano analizy danych dotyczących weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych złożonych Staroście Nowosądeckiemu wraz z zawiadomieniem



o wykonaniu tych prac w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2020 r. Analizowane informacje podzielono na dwie grupy, dotyczące odpowiednio operatów technicznych złożonych do weryfikacji do 13 marca 2020 r. i po tej dacie, biorąc pod uwagę ogłoszenie w okresie od 14 marca 2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i od 20 marca 2020 r. do odwołania – stanu epidemii, co spowodowało ograniczenia w funkcjonowaniu wszelkich instytucji.

Z danych otrzymanych od Starosty Nowosądeckiego wynika, że w badanym okresie do Starostwa wpłynęło 3 810 zawiadomień o wykonaniu prac geodezyjnych, w tym do 13 marca 2020 r. – 2 141 zawiadomień, a po tym terminie – 1 669. Analizą objęto procedurę weryfikacji dla 3 265 z wymienionych wyżej zawiadomień, z których 1 854 złożonych zostało do 13 marca 2020 r., a 1 411 po tym terminie. Z analizy wyłączono przypadki, dla których w raporcie data odnotowania pozytywnego wyniku weryfikacji lub data zwrotu dokumentacji w następstwie negatywnego wyniku weryfikacji określone są dwoma lub większą liczbą wartości.

Analiza tak dobranej próby wskazuje, że:

1. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 13 marca 2020 r.
 - czas oczekiwania wykonawców prac na weryfikację zrealizowanych i zakończonych prac w około 84% przypadków przekroczył 20 dni roboczych, w tym 1% – 11 operatów technicznych, nie zostało zweryfikowanych do dnia generowania raportu, a 64% - zostało zweryfikowanych w terminie do 40 dni roboczych od złożenia do Starosty;
 - weryfikacja w około 4% przypadków odbyła się do 7 dni roboczych od daty wpływu zawiadomienia o wykonaniu prac, w 1% przypadków – od 8 do 10 dni roboczych, a w 11% przypadków – od 11 do 20 dni;
 - w około 2% przypadków weryfikacja zakończyła się wynikiem negatywnym;
 - wśród opracowań złożonych do weryfikacji jedynie 4% dokumentuje prace geodezyjne, w przypadku których obszar objęty zgłoszeniem prac przekraczał 10 ha, 44% opracowań dotyczyła prac wykonywanych na obszarze do 1 ha, a 51% – powyżej 1 ha do 10 ha;
 - średnio dziennie weryfikowano 36 operatów technicznych.
2. W okresie od 14 marca 2020 r. do 2 czerwca 2020 r.
 - około 2% operatów zostało zweryfikowanych do 7 dni roboczych od daty ich wpływu do urzędu, 4% – w terminie od 8 do 10 dni roboczych, 7% – od 11 do 20 dni, a 26% – powyżej 20 dni;
 - około 61% opracowań nie zostało zweryfikowanych do dnia generowania raportu, z których 46% zostało złożonych przed 4 maja 2020 r., czyli czas oczekiwania na ich weryfikację w dniu generowania raportu był dłuższy niż 20 dni roboczych;
 - w konsekwencji w przypadku 54% operatów wykonawcy oczekiwali bądź oczekują na wynik weryfikacji powyżej 20 dni roboczych;

- weryfikacja zakończyła się wynikiem negatywnym w przypadku 2 operatów;
- wśród opracowań złożonych do weryfikacji jedynie 6% dokumentuje prace geodezyjne, których obszar objęty zgłoszeniem prac przekraczał 10 ha, 42% opracowań dotyczyła prac wykonywanych na obszarze do 1 ha, a 52% – powyżej 1 ha do 10 ha;
- średnio dziennie weryfikowano 10 operatów technicznych.

Wynik analizy potwierdza przedstawione przez Pana zarzuty dotyczące terminów weryfikacji oraz otrzymane od Starosty Nowosądeckiego informacje (pismo z 26 maja 2020 r. znak GEO.6640.4069.2020.AF), że w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i później stanu epidemii nastąpił „pewnego rodzaju regres w terminach weryfikacji”. W szczególności widoczny jest znaczny spadek liczby operatów weryfikowanych w ciągu jednego dnia. Jak uzasadnił Starosta, spowodowany był on głównie „opieką nad dziećmi oraz zwolnieniami lekarskimi osób weryfikujących”, lecz „w celu usprawnienia procesu weryfikacji nastąpiły czasowe przesunięcia kadrowe, w związku z czym termin oczekiwania na weryfikację sukcesywnie ulega skróceniu”.

Niemniej rezultaty analizy, wzięwszy pod uwagę przepisy prawa regulujące tryb weryfikacji wyników prac geodezyjnych, nie mogą być uznane za satysfakcjonujące, szczególnie odnośnie do okresu przed 14 marca 2020 r. Zgodnie bowiem z art. 12 b ust. 1 ustawy PgiK organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego przekazane zostały wyniki prac geodezyjnych ma obowiązek zweryfikować je niezwłocznie. Termin „niezwłocznie” to powszechnie uznany i używany w systemie prawa zwrot określający dokonanie czynności (działania) bez zbędnej zwłoki. Powyższa interpretacja znajduje swoje poparcie w orzeczeniach sądów administracyjnych jednoznacznie uznających termin „bez zbędnej zwłoki” za termin realny, mający na względzie miejsce i czas, którego ramy wyznaczają konkretne okoliczności. Dlatego też powinna być wykorzystywana przy stosowaniu normy prawnej zawartej w wyżej wymienionym przepisie. Organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokonuje weryfikacji dokumentacji geodezyjnej w terminie, w którym biorąc pod uwagę obiektywne przesłanki jest w stanie wypełnić dyspozycje zawarte w pkt 1 i 2 wywołanego przepisu. Złożony charakter, ilość przekazanej do weryfikacji dokumentacji czy też specyfika i obszar prac geodezyjnych, których ta dokumentacja dotyczy, jak również obciążenie danego organu, mogą stanowić uzasadnienie dłuższego czasu dokonywania tej weryfikacji.

Należy mieć też na uwadze, że po wejściu w życie 31 lipca 2020 r. ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 782) przepisy nie będą dopuszczać terminu weryfikacji przekraczającego 20 dni roboczych od dnia otrzymania przez organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zawiadomienia o wykonaniu zgłoszonych prac. Tym samym obecny czas oczekiwania na wynik weryfikacji operatów technicznych w Starostwie Powiatowym w Nowy Sączu, który już obecnie nie może być uznany jako termin ustawowo przeznaczony na okres weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych, wskazuje na znaczące ryzyko permanentnego naruszania przepisów ustawy po nowelizacji.

Uznając zasadność skargi należy wskazać konieczność podjęcia przez organ działań naprawczych zmierzających do usprawnienia procesu weryfikacji, o co zwrócić się do Starosty odrębnym pismem.

W swojej skardze kwestionuje Pan też dopuszczalność przyspieszania weryfikacji na wniosek „pisemny bądź ustny Zleceniodawcy prac geodezyjnych”. Z analizy danych wynika, że istotnie – jak stwierdza Starosta - przyspieszane weryfikacje są stosunkowo nieliczne w porównaniu z ilością wszystkich operatów przekazywanych do zasobu (około 4%). W ocenie tutejszego organu nie można co prawda wykluczyć przypadków, kiedy uzasadnione lub wręcz konieczne będzie wykonanie weryfikacji wyników prac geodezyjnych w krótszym terminie (z pominięciem kolejności wpływu zawiadomienia o zakończeniu prac), niemniej powinny to być sytuacje istotnie wyjątkowe i nie można dopuścić do zintensyfikowania takiej praktyki. Jak wyjaśnił Starosta Nowosądecki, od 24 marca 2020 r., ze względu na ogłoszony stan epidemii „instytucja przyspieszenia weryfikacji” została zawieszona do odwołania.

Ad 2

Odnosząc się do kwestii prowadzenia i udostępniania baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2, 3 i 10 oraz ust. 1b ustawy Pgik, Starosta Nowosądecki wyjaśnił, że „przekształcenie analogowej mapy do postaci numerycznej” nastąpi w ramach projektu „Cyfryzacja zasobów geodezyjnych i kartograficznych Powiatu Nowosądeckiego i Miasta Nowy Sącz” realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 Oś Priorytetowa 2 Cyfrowa Małopolska. Celem projektu jest utworzenie przestrzennego rejestru dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w bazie danych systemu teleinformatycznego do prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zamówienie obejmuje dwa etapy przetworzenia do postaci elektronicznej analogowych materiałów zasobu. Z informacji przekazanych przez Starostę przedmiotem pierwszego pakietu było 62 228 operatów technicznych, zinwentaryzowanych wcześniej spisem materiałów zasobu z natury, zeskanowanych w siedmiu transzach i wprowadzonych do systemu Turbo EWID do 5 maja 2019 r. Natomiast drugi pakiet, który jest w trakcie wykonania, obejmuje 80 517 operatów technicznych przetwarzanych w siedmiu transzach oraz skanowanie i kalibrację wszystkich map analogowych w ilości 20 797 w trzech transzach. Ten etap zostanie zakończony w terminie do 19 czerwca 2020 r., po czym jak deklaruje Starosta, może rozpocząć się proces aktualizowania mapy hybrydowej.

Jak widać aktualny stan zasobu mapy zasadniczej narusza przepisy art. 53b ust. 1 i 2 ustawy Pgik. Nie sposób jednak pominąć faktu, że obecna jakość zasobu to efekt wieloletnich wcześniejszych zaniechań w tym zakresie, a osiągnięcie rezultatów podjętych w ostatnich latach działań, których celem jest pełna informatyzacja zasobu, wymaga czasu. O obecnym aktywnym podejściu Starosty do prowadzenia baz danych w zgodności z obowiązującymi przepisami prawa świadczy korespondencja z Głównym Geodetą Kraju „w sprawie możliwości zmiany nośnika analogowego na nośnik cyfrowy w postaci wektorowej (...) we własnym zakresie przy wykorzystaniu potencjału zasobów kadrowych Starostwa.” Według Starosty „po zakończeniu procesu wektoryzacji, na bazie opracowań jednostkowych na bieżąco w procesie aktualizacji zostałby osiągnięty cel podniesienia standardu danych”, a „wdrożenie wyżej wymienionych rozwiązań będzie miało odzwierciedlenie w rachunku ekonomicznym”. Jednocześnie zdaniem Starosty „mapa

wektorowa będzie doskonałą podstawą do założenia baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt. 2, 3 i 10 oraz 1b” ustawy Pgik. Podjęcie tego rodzaju rozwiązań do czasu przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków w trybie określonym art. 24a ustawy Pgik zostało zaakceptowane przez Głównego Geodetę Kraju w piśmie z 21 sierpnia 2019 r. znak KN-EGB.070.4.2019, zawierającym również podstawy prawne regulujące takie działanie.

Ad 3

Zagadnienie uzgodnienia listy materiałów zasobu niezbędnych lub przydatnych do wykonania zgłoszonych prac geodezyjnych oraz udostępnienia kopii tych materiałów reguluje art. 12 ust. 3 ustawy Pgik. W brzmieniu obecnym tego przepisu uzgodnienie jest wynikiem zgodnej woli organu i wykonawcy, a nie działaniem jednostronnym organu polegającym na akceptacji w protokole uzgodnień materiałów wskazanych przez wykonawcę w zgłoszeniu prac geodezyjnych. Zatem nie można całkowicie zgodzić się ze Starostą Nowosądeckim, że „decyzja jaki materiał do zgłoszenia pracy ma być udostępniony leży po stronie Wykonawcy”. Z pewnością niewłaściwa jest praktyka polegająca na „przygotowywaniu (...) materiałów niezbędnych lub przydatnych do wykonania zgłoszonych prac” spośród materiałów zasobu w postaci nieelektronicznej przez wykonawców prac geodezyjnych. Przygotowanie i udostępnienie tych materiałów jest obowiązkiem starosty (po nowelizacji ustawy organ na udostępnienie materiałów dotyczących zgłoszenia będzie miał 5 dni, a uzgodnienie zakresu materiałów niezbędnych lub przydatnych do wykonania zgłoszonych prac będzie wymagało inicjatywy wykonawcy).

Niedopuszczalne jest także nakładanie przez Starostę Nowosądeckiego na wykonawców prac geodezyjnych, których celem jest opracowanie mapy do celów projektowych, „obowiązku sprawdzenia skoordynowanych na naradach koordynacyjnych sieci” – taką praktykę wskazuje Pan w złożonej skardze. W kwestii tej Starosta Nowosądecki poinformował, że „od dnia 16 marca 2020 r. tj. od momentu wprowadzenia przeze mnie Zarządzenia w sprawie przejścia na tryb pracy wewnętrznej w tut. urzędzie, dane dotyczące projektowanych sieci i przyłączy uzgadnianych na naradach koordynacyjnych ZUDP udostępnia się w ramach przygotowania zgłoszeń prac geodezyjnych, co tak samo będzie odbywać się po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego”.

Ad 4

W przesłanych wyjaśnieniach Starosta Nowosądecki potwierdził stosowanie kwestionowanej przez Pana praktyki skanowania przez wykonawców prac geodezyjnych „materiałów i dokumentów wchodzących w skład operatów” składanych przez tych wykonawców do zasobu i „przesyłania ich do organu”. Jednocześnie podkreślił, że materiały te w postaci elektronicznej „przekazywane były z własnej i nieprzymuszonej woli przez wykonawców z przesłanką usprawnienia dostępu do informacji w czasie gdy zasób funkcjonował tylko i wyłącznie w analogu”.

Jakkolwiek takie działanie mogło uprościć proces uzgodnienia i udostępnienia materiałów zasobu do prac zgłoszonych, to nie miało oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie bowiem z § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1183), w związku z art. 40 ust. 3 pkt 3

ustawy PgiK, zadaniem starosty jest przetwarzanie do postaci dokumentów elektronicznych, materiałów w postaci nieelektronicznej przyjmowanych do zasobu, w tym dokumentów w postaci nieelektronicznej wchodzących w skład operatów technicznych, wraz z utworzeniem dla nich odpowiednich metadanych. Materiały zasobu przetworzone do postaci dokumentów elektronicznych starosta powinien gromadzić w bazie systemu do prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z zachowaniem specyfikacji struktury i treści wynikającej z wymienionego wyżej rozporządzenia.

Reasumując przedstawione w niniejszym zawiadomieniu ustalenia uznaję wniesioną przez Pana skargę z 9 maja 2020 r. za zasadną. Jednocześnie wyjaśniam, że niniejsza sprawa została zakwalifikowana, stosownie do przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, jako skarga rozpatrywana w trybie przepisów Rozdziału 2 Działu VIII tego kodeksu. Zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwienie sprawy. Skargi tego rodzaju są załatwiane w jednoinstancyjnym postępowaniu kończącym się czynnością materialno-techniczną zawiadomienia o sposobie załatwienia sprawy. Charakter postępowania skargowego nie stwarza jednak możliwości do rozstrzygnięcia w nim takich spraw, które podlegają załatwieniu w drodze innych procedur.

Małopolski Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego


mgr inż. Marian Dzikowski

Do wiadomości:
Starosta Nowosądecki – ePUAP
(ds. GEO.6640.4069.2020.AF)