



**MAZOWIECKI WOJEWÓDZKI  
INSPEKTOR NADZORU  
GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO**

WG-I.7220.6.5.2021.ES

Warszawa, 24 czerwca 2021 r.

## **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.**

Opracował zespół w składzie:

Katarzyna Rzeszotarska  
Kierownik Oddziału Nadzoru nad Organami  
Administracji Geodezyjnej i Kartograficznej

Ewelina Słowikowska  
Starszy Inspektor Wojewódzki

Jakub Maziejuk  
Starszy Inspektor Wojewódzki

Anna Osłowska  
Starszy Inspektor Wojewódzki

---

**MAZOWIECKI URZĄD WOJEWÓDZKI W WARSZAWIE  
WYDZIAŁ GEODEZJI**

pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa  
tel. 22 695 79 21, faks 22 695 79 31  
e-mail: wg@mazowieckie.pl

## Spis treści

1. Cel podjętych działań.....	3
2. Zastosowane techniki i źródła pozyskiwania danych .....	3
3. Analiza zebranych informacji .....	5
3.1. Zachowanie ustawowych terminów weryfikacji .....	6
3.2. Identyfikacja obszarów problematycznych w zakresie interpretacji przepisów prawa....	10
3.3. Ocena terminowości i jakości weryfikacji wyników prac geodezyjnych z punktu widzenia wykonawców tych prac.....	12
4. Podsumowanie i wnioski .....	17

## 1. Cel podjętych działań

W związku ze zmianą przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>1</sup> (dalej: Pgik) po dniu 31 lipca 2020 roku określone zostały ustawowe terminy dokonywania weryfikacji wyników prac geodezyjnych przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Zgodnie z art. 12b ust. 1a Pgik weryfikacja wyników prac podlegających 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 powyżej 1 ha do 10 ha – nie później niż w terminie 10 dni roboczych,
- dla obszaru zgłoszenia prac powyżej 10 – nie później niż w terminie 20 dni roboczych,

od dnia otrzymania przez organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zawiadomienia o przekazaniu wyników tych prac.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 7b ust. 1 pkt 2 Pgik, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (dalej: MWINGIK) podjął działania mające na celu zbadanie zachowywania ww. terminów przez starostów oraz określenie przyczyn ich ewentualnego naruszania. Powyższe działania umożliwią wsparcie Służby Geodezyjnej i Kartograficznej na szczeblu powiatowym w wypracowaniu mechanizmów, które pozwolą na sprawne i skuteczne zasilanie prowadzonych baz wiarygodnymi danymi z zachowaniem obowiązujących w geodezji i kartografii przepisów prawa.

## 2. Zastosowane techniki i źródła pozyskiwania danych

Województwo mazowieckie jest największym województwem w Polsce. Cechuje się najwyższą liczbą powiatów tj. w jego granicach znajduje się 37 powiatów ziemskich i 5 miast na prawach powiatu, w tym m. st. Warszawa. Na obszarze stolicy i powiatów ościennych prowadzonych jest wiele inwestycji, czego następstwem jest wykonywanie dużej ilości prac geodezyjnych związanych z obsługą inwestycji, w tym na znacznych obszarach. Wysokie wartości gruntów na obszarze „aglomeracji warszawskiej” przyczyniają się także do

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.

aktywności społeczeństwa dotyczącej nabywania praw do gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym, co z kolei wiąże się z licznym wykonywaniem na tym obszarze opracowań do celów prawnych. Łączna liczba prac, których wyniki są przedmiotem weryfikacji przez starostów/prezydentów miast na prawach powiatów, wynosi ok. 48 tys. na kwartał. Szczegółowe dane dotyczące ilości tych prac zawiera rozdział 3.

W celu oceny terminowości dokonywania weryfikacji wyników prac geodezyjnych, o czym mowa w art. 12 b ust. 1a Pgik, wykorzystano zebrane przez MWINGIK informacje pochodzące od starostów, wykonawców prac geodezyjnych oraz z baz własnych organu.

Informacje jednostkowe dotyczące terminów weryfikacji poszczególnych prac geodezyjnych, dla których zawiadomienie o przekazaniu wyników tych prac wpłynęło do organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej na szczeblu powiatowym w IV kwartale 2020 roku, zostały zgromadzone przez MWINGIK na polecenie Głównego Geodety Kraju (pismo z dnia 13 stycznia 2021 roku znak: NG-OSG.071.1.2021). Analogiczne informacje dla I kwartału 2021 roku zostały przekazane przez starostów wskutek działań podjętych z urzędu przez MWINGIK, które pokryły się w czasie z równoczesnym zbieraniem danych dotyczących terminowości przez GGK. Powyżej wykazane dane stanowią raporty systemowe zawierające informacje o datach zgłoszenia konkretnej pracy geodezyjnej, dacie wpływu zawiadomienia o przekazaniu wyników tej pracy, dacie jej weryfikacji oraz (dla prac zgłoszonych po 31 lipca 2020 roku) o powierzchni tej pracy. Informacje te zostały przekazane przez wszystkie powiaty województwa mazowieckiego.

W celu zdiagnozowania przyczyn ewentualnego niedotrzymywania ustawowych terminów weryfikacji, pozyskano w drodze ankiety informacje od starostów o napotykanym podczas weryfikacji niejasnościach i wątpliwościach w interpretacji przepisów prawa oraz o innych problemach mogących mieć wpływ na zachowanie przewidzianych prawem terminów. Informacje te zostały przekazane przez 20 powiatów. Dodatkowo, w celach oceny statystycznej zachowania terminowości weryfikacji, 41 starostów przekazało informacje o ilości osób weryfikujących wyniki prac geodezyjnych, ich wykształceniu, doświadczeniu zawodowym oraz uprawnieniach w dziedzinie geodezji i kartografii.

Mając na względzie dbałość o rzetelne i bezstronne podejście do zidentyfikowania trudności napotykanym przez weryfikatorów, umożliwiono także wyrażenie swojej opinii w badanym zakresie wykonawcom prac geodezyjnych, wykonującym prace na terenie województwa mazowieckiego. MWINGIK z wykorzystaniem ogólnodostępnej platformy internetowej skierował do wykonawców anonimową ankietę. Zostały wypełnione 102 ankiety. Przebieg oraz wyniki tej ankiety zostały szczegółowo omówione w pkt 3.3.

Dodatkowo poddano ocenie ok. 70 spraw prowadzonych przez MWINGIK od 1 stycznia 2019 roku do 31 maja 2021 roku, w których zostały stwierdzone nieprawidłowości w procesie weryfikacji wyników prac geodezyjnych, w szczególności zbadano dokumenty związane z postępowaniami odwoławczymi od decyzji orzekających o odmowie przyjęcia wyników prac geodezyjnych do zasobu<sup>2</sup>, postępowaniami nadzorczo-kontrolnymi<sup>3</sup> oraz wnioskami<sup>4</sup> skierowanymi do Rzecznika Dyscyplinarnego dla osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii.

### 3. Analiza zebranych informacji

Na podstawie przekazanych przez starostów danych ustalono, że na terenie województwa mazowieckiego w IV kwartale 2020 roku do organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej wpłynęły zawiadomienia o przekazaniu wyników prac geodezyjnych do weryfikacji dla 48 165 prac, w tym:

- 8 705 wyników prac zgłoszonych przed 31 lipca 2020 roku,
- 27 359 wyników prac o powierzchni do 1 ha,
- 11 421 wyników prac o powierzchni powyżej 1 ha do 10 ha,
- 680 wyników prac o powierzchni powyżej 10 ha.

W I kwartale 2021 roku wpłynęły zawiadomienia o przekazaniu wyników prac geodezyjnych do weryfikacji dla 47 495 prac, w tym:

- 4 346 wyników prac zgłoszonych przed 31 lipca 2020 roku,
- 28 383 wyników prac o powierzchni do 1 ha,
- 13 874 wyników prac o powierzchni powyżej 1 ha do 10 ha,
- 892 wyników prac o powierzchni powyżej 10 ha.

W I kwartale 2021 roku weryfikacji wyników prac geodezyjnych w województwie mazowieckim dokonywało 139 osób, z których 98% posiada wykształcenie kierunkowe w zakresie geodezji i kartografii, 62% posiada uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii<sup>5</sup>, w tym:

- w zakresie 1 – 60% weryfikatorów,
- w zakresie 2 – 47 % weryfikatorów,

---

<sup>2</sup> art. 12b ust. 8 Pgik

<sup>3</sup> art. 7b ust. 1 pkt 1 Pgik

<sup>4</sup> art. 46e ust. 2 Pgik

<sup>5</sup> art. 43 Pgik

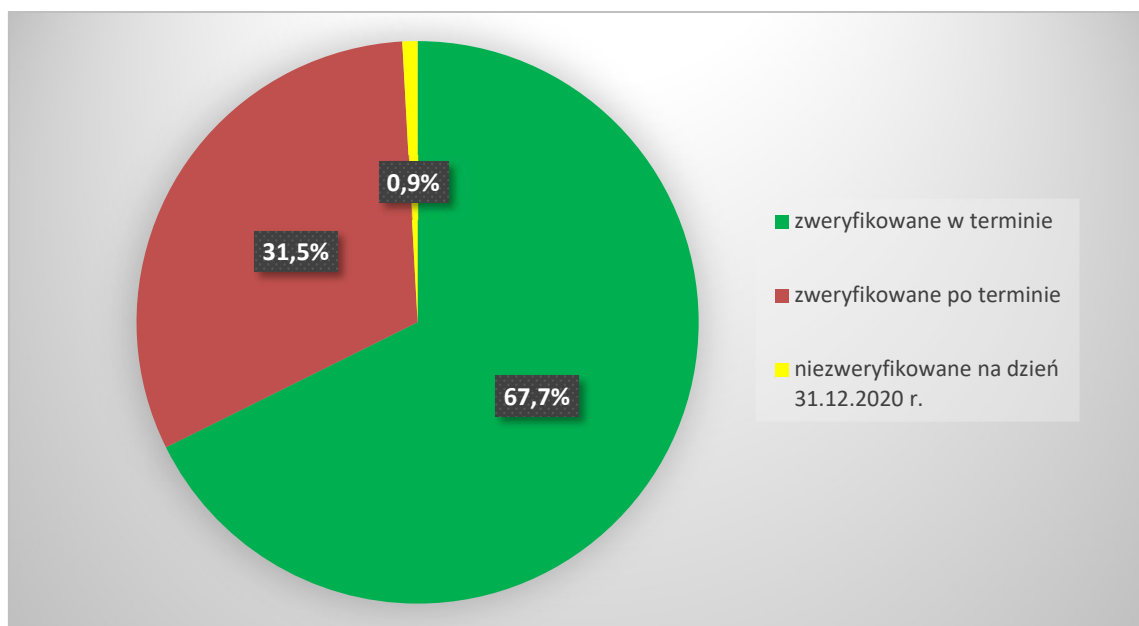
- w zakresie 3 – 3% weryfikatorów,
- w zakresie 4 – 3% weryfikatorów,
- w zakresie 7 – 1% weryfikatorów).

Ponadto 47% weryfikatorów posiada więcej niż jeden zakres uprawnień zawodowych. Doświadczenie zawodowe weryfikatorów w jednostkach wykonawstwa geodezyjnego wynosi do 46 lat, w administracji geodezyjnej i kartograficznej do 40 lat.

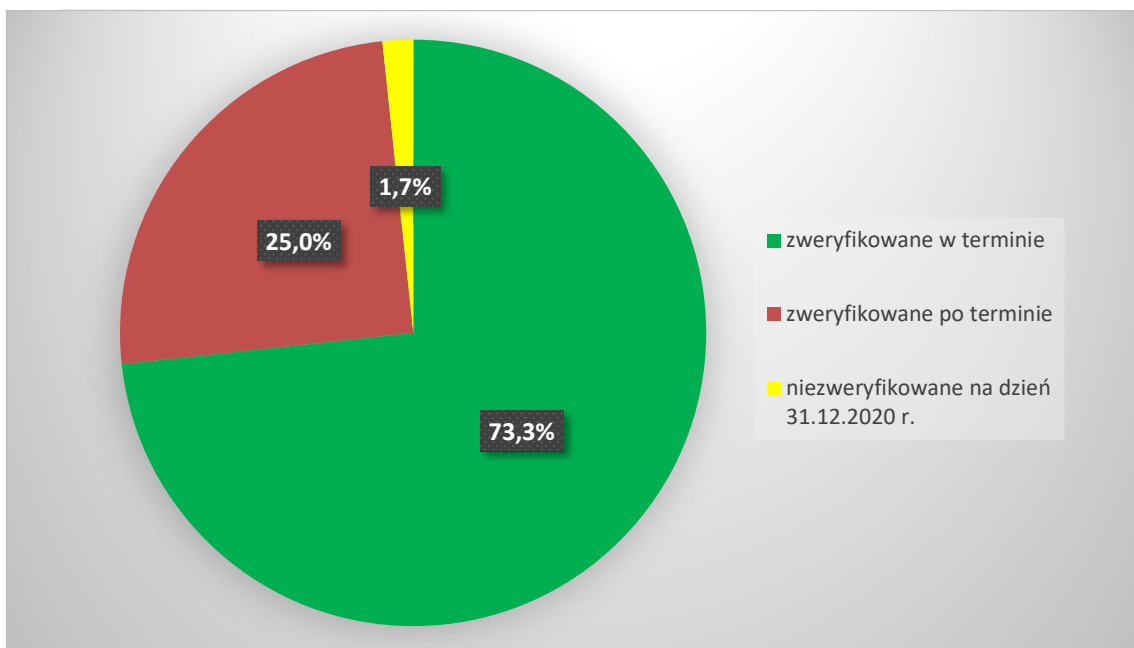
### 3.1. Zachowanie ustawowych terminów weryfikacji

Brzmienie art. 12b Pgik do dnia wejścia w życie jego obecnie obowiązującej wersji, nie określało w sposób precyzyjny terminu, w jakim organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej był zobligowany do dokonania weryfikacji przekazanych wyników prac. Ówczesny zapis, iż weryfikacja ta powinna nastąpić „niezwłocznie” wywoływał szereg sporów co do czasu jej trwania. W związku z powyższym prawodawca w znowelizowanych przepisach określił graniczne terminy, w jakich wyniki prac geodezyjnych muszą być zweryfikowane (opisane w pkt 1). Ze względu na to, że przepisy te weszły w życie z dniem 31 lipca 2020 roku, ocenie poddano wyłącznie zachowanie terminowości weryfikacji wyników prac geodezyjnych zgłoszonych po tym dniu na podstawie informacji przekazanych bezpośrednio przez starostów.

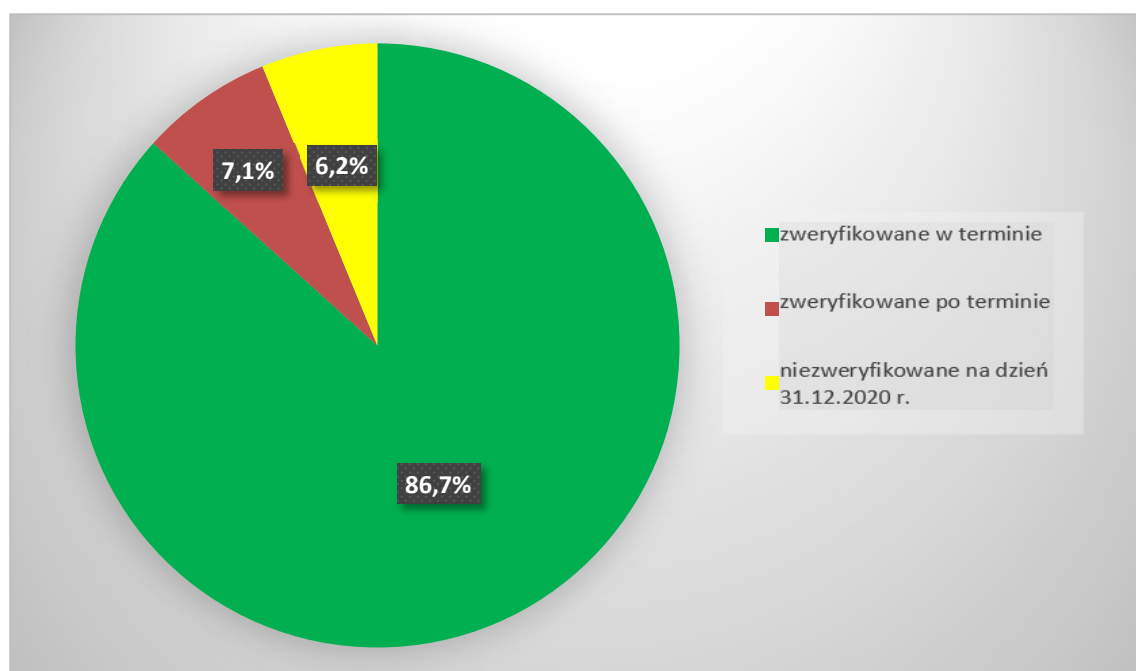
Dla IV kwartału 2020 roku terminowość weryfikacji przedstawia się następująco:



Wykres 1. Weryfikacja wyników prac geodezyjnych do 1 ha w IV kwartale 2020 r.



Wykres 2. Weryfikacja wyników prac geodezyjnych powyżej 1 ha do 10 ha w IV kwartale 2020 r.

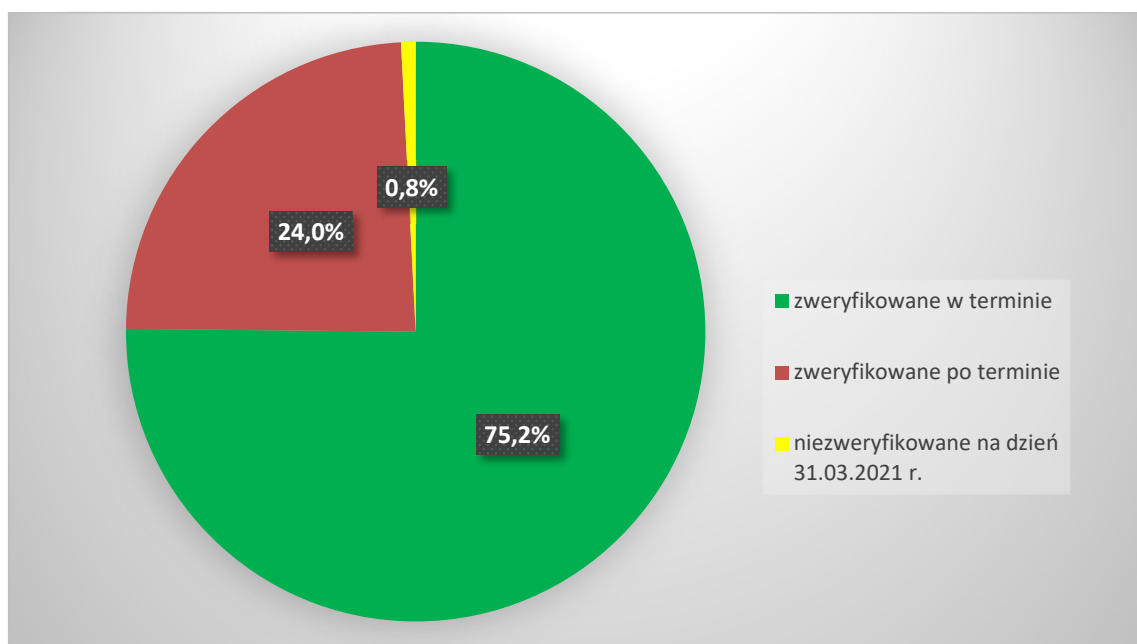


Wykres 3. Weryfikacja wyników prac geodezyjnych powyżej 10 ha w IV kwartale 2020 r.

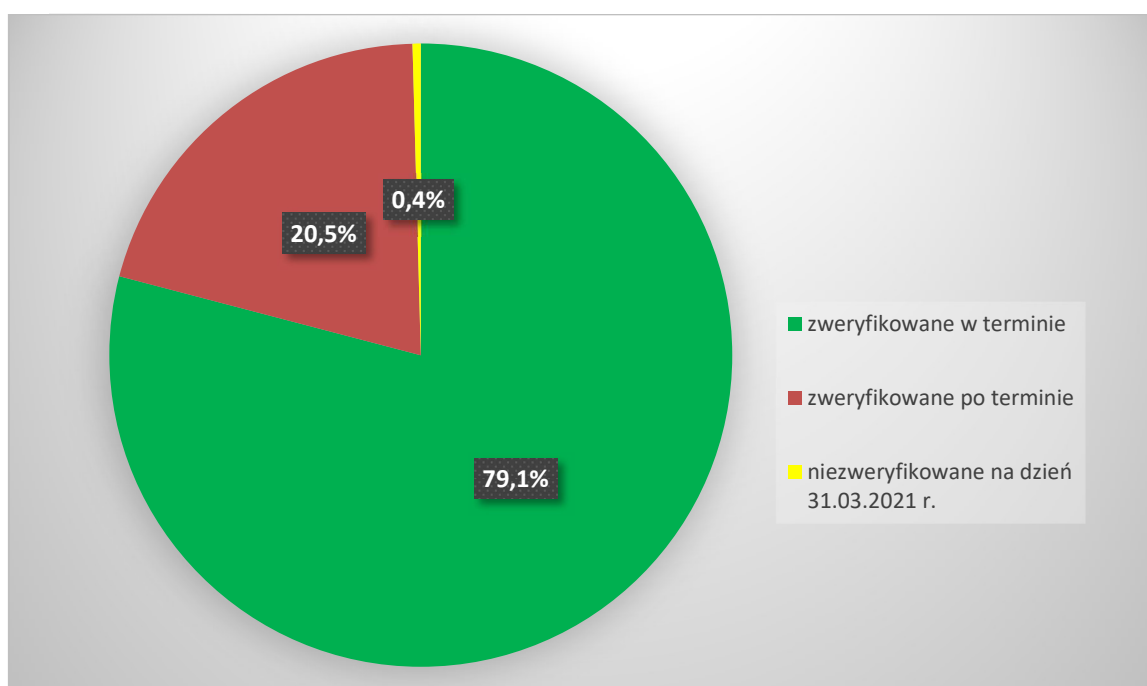
Średnia liczba dni przekroczenia ustawowych terminów weryfikacji w IV kwartale 2020 r. kształtuje się następująco:

- dla prac do 1 ha – 5 dni roboczych,
- dla prac powyżej 1 ha do 10 ha – 5 dni roboczych,
- dla prac powyżej 10 ha – 8 dni roboczych.

Dla I kwartału 2021 roku terminowość weryfikacji prac przedstawia się następująco:

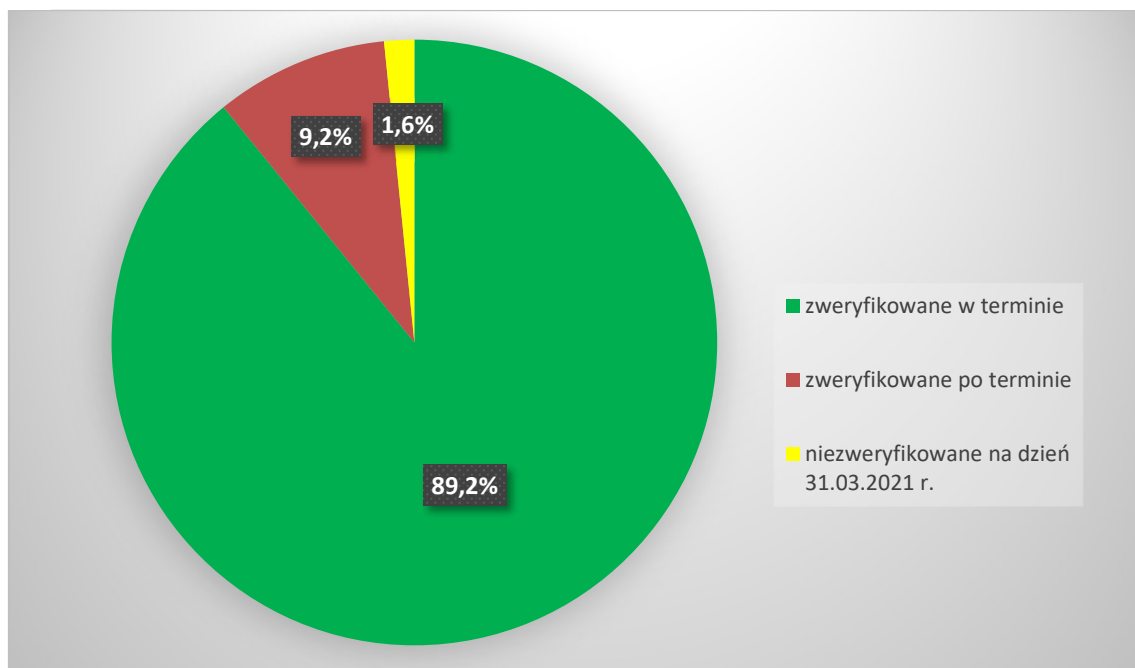


Wykres 4. Weryfikacja wyników prac geodezyjnych do 1 ha w I kwartale 2021 r.



Wykres 5. Weryfikacja wyników prac geodezyjnych powyżej 1 ha do 10 ha w I kwartale 2021 r.





Wykres 6. Weryfikacja wyników prac geodezyjnych powyżej 10 ha w I kwartale 2021 r.

Średnia liczba dni przekroczenia ustawowych terminów weryfikacji w I kwartale 2021 r. kształtuje się następująco:

- dla prac do 1 ha – 5 dni roboczych,
- dla prac powyżej 1 ha do 10 ha – 5 dni roboczych,
- dla prac powyżej 10 ha – 6 dni roboczych.

Podsumowując, w I kwartale 2021 roku względem IV kwartału 2020 roku nastąpiła poprawa terminowości związanych w weryfikacją wyników prac geodezyjnych. W IV kwartale 2020 roku z zachowaniem terminów zostało zweryfikowanych 70,5% wyników prac, natomiast w I kwartale 2021 roku takich weryfikacji było 76,7%. Największy progres nastąpił w zakresie weryfikacji wyników prac o powierzchni do 1 ha (wzrost o 7,5%).

Wśród zdiagnozowanych przyczyn niedotrzymywania ustawowych terminów weryfikacji starostowie wskazali niedostateczne zasoby kadrowe tj. zbyt małą ilość pracowników w odniesieniu do ilości weryfikowanych opracowań (4 powiaty) oraz złożony charakter opracowań tzw. „prawnych”, podczas weryfikacji których należy przeanalizować znaczną ilość materiałów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym w sytuacji, gdy ich powierzchnia mieści się najczęściej w granicach 1 ha, co wiąże się z obowiązkiem ich weryfikacji w terminie do 7 dni roboczych (3 powiaty). Ponadto starostowie podnieśli niezależne od organów okresowe trudności w terminowej organizacji weryfikacji tj. nieregularność i nieprzewidywalność

ilości wpływów zawiadomień o przekazaniu wyników prac geodezyjnych do weryfikacji (3 powiaty) oraz nieobecność pracowników związana z obecną sytuacją epidemiologiczną skutkującą przebywaniem części pracowników w izolacji, kwarantannie, na zwolnieniach lekarskich bądź sprawowaniem przez nich opieki nad dziećmi (3 powiaty).

### 3.2. Identyfikacja obszarów problematycznych w zakresie interpretacji przepisów prawa

Wpływ na problemy z zachowaniem ustawowo przewidzianych terminów weryfikacji wyników prac geodezyjnych mają także niejasności i wątpliwości w interpretacji przepisów prawa w toku wykonywania tych prac oraz ich późniejszej weryfikacji. Analizie poddano wskazane przez starostów problemy merytoryczne napotymane podczas weryfikacji wyników prac geodezyjnych oraz ustalenia własne MWINGIK w tym zakresie, dokonane m.in. na podstawie przeprowadzonych postępowań nadzorczo-kontrolnych. Spostrzeżenia organu nadzoru geodezyjnego są co do zasady zbliżone do ustaleń przedstawionych przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej, ale wykazały także dodatkowe problematyczne obszary.

Z analizy tej wynika, iż najczęściej problemy merytoryczne występują podczas weryfikacji opracowań do celów prawnych. Starostowie najczęściej wskazywali na problem z interpretacją § 37 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 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<sup>6</sup> (dalej: Standardy), tj. opis przebiegu i wyniki wykonanych prac geodezyjnych, zawierający w szczególności zakres wykorzystania materiałów zasobu zamieszczany w sprawozdaniu technicznym. Powyższy przepis często jest odmiennie interpretowany przez wykonawców prac geodezyjnych, tj. w sprawozdaniu technicznym zamieszczają jedynie informacje np. o zastosowanych metodach pomiarowych i wykorzystanym sprzęcie. Niedostateczne doprecyzowanie informacji o tym, jakie dokumenty i w jakim zakresie zostały wykorzystane w celu realizacji pracy, powodują nie tylko wydłużenie procesu weryfikacji poprzez potrzebę przeanalizowania w toku weryfikacji wszystkich materiałów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym dotyczących terenu objętego pracą, ale także powodują szereg wątpliwości co do prawidłowości wykonania kontrolowanej pracy. Należy tutaj wskazać, że osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii są zobligowane do sporządzania rzetelnego

---

<sup>6</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1429

opisu przebiegu i wyników wykonywanych prac w myśl art. 42 ust. 3 Pgik. Tego typu zjawisko utrudnia również identyfikację i ocenę przez weryfikatorów zasadności trybu postępowania przyjętego przez wykonawcę przy pracach związanych z ustaleniem położenia punktów granicznych. Wątpliwości budzi wówczas w szczególności zasadność ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych w trybie przepisów §37-39 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>7</sup>.

Jednym z innych problematycznych obszarów jest interpretacja załącznika nr 6 do ww. rozporządzenia, w szczególności w zakresie zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych, co najczęściej wiąże się z zestawieniem faktycznego stanu zagospodarowania nieruchomości wykazanego przez wykonawcę z decyzjami o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. W tym przypadku kluczowe znaczenie ma szczegółowy opis ustaleń dokonanych w toku wykonywanej pracy geodezyjnej, dotyczących cech gruntów i innych przesłanek, które zdecydowały o zaliczeniu gruntu do danego użytku gruntowego, w odniesieniu do treści przywołanego załącznika, co nie ma często odzwierciedlenia w przekazywanej do weryfikacji dokumentacji.

Oprócz powyższego podniesiono kwestię weryfikacji pomiarów urządzeń i sieci podziemnych, których usytuowanie zostało określone w sposób inny niż pomiar bezpośredni. W tego typu przypadkach również jest niezbędne zamieszczenie przez wykonawcę w sprawozdaniu technicznym szczegółowego opisu przebiegu prac, w tym zastosowanych technologii i metod pomiarowych.

Powszechnie występującym problemem, mającym wpływ na czas trwania weryfikacji, jest także przekazywanie przez wykonawców wyników prac o zakresie niezgodnym (niespójnym) z zakresem wynikającym ze zgłoszenia oraz stosowanie przez wykonawców sztucznego łączenia kilku obszarów, na których będzie wykonywana praca, w celu uniknięcia osobnego zgłaszania prac na tych obszarach. Pomimo pewnego rodzaju swobody w określaniu zakresu prac wykonawca winien każdorazowo dochować warunków wynikających z art. 12 ust. 2 pkt 3 Pgik, zgodnie z którym w zgłoszeniu należy określić obszar objęty zgłaszanymi pracami geodezyjnymi, nie zaś dowolny obszar (niezwiązany z przedmiotem prac).

Na podstawie skarg, odwołań, zażaleń i interwencji, które wpłynęły do MWINGiK w okresie od 1 stycznia 2019 roku do 31 maja 2021 roku, ustalono, że zalecenia wydane organom administracji geodezyjnej i kartograficznej (ok. 25 powiatów) w zakresie

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 393 ze zm.

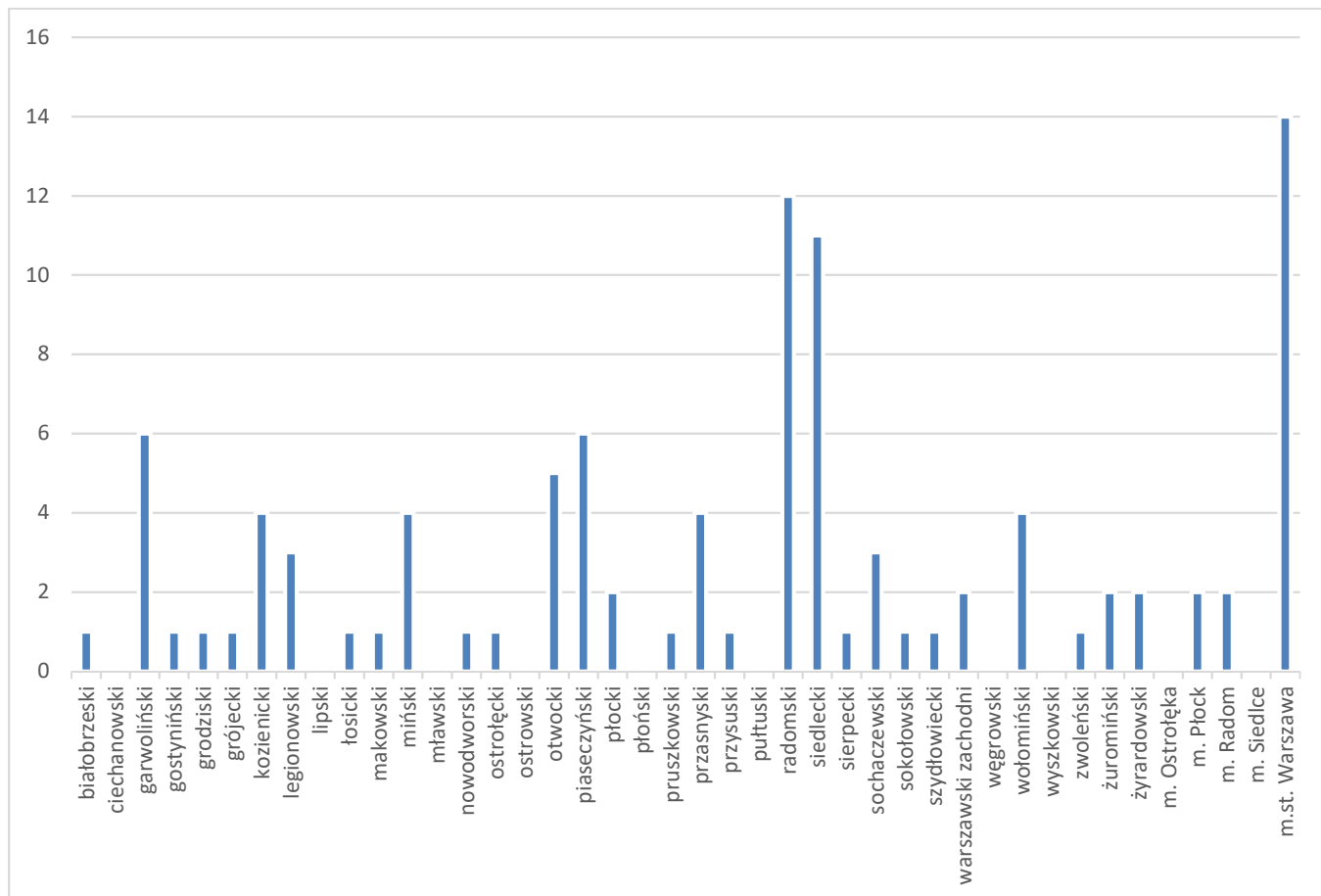
weryfikacji wyników prac geodezyjnych dotyczyły dokonania niewłaściwej oceny: składu operatu technicznego, zawartości sprawozdania technicznego, wykonywania mapy wywiadu terenowego, dokładności wykonywanych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych, prawidłowości wezwania do stawienia na gruncie zainteresowanych 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, w szczególności poprzez brak wskazywania precyzyjnie przez osoby weryfikujące naruszonych przepisów prawa. W odniesieniu do ilości dokonywanych weryfikacji w IV kwartale 2020 roku i I kwartale 2021 roku (blisko 100 000 zweryfikowanych opracowań) ww. problemy należy uznać za występujące incydentalnie, nie mające znaczącego wpływu na zachowanie terminowości weryfikacji wyników prac geodezyjnych. MWINGiK, w okresie od 1 stycznia 2019 roku do 31 maja 2021 roku, zidentyfikował bowiem ok. 70 spraw, w których wydał podległym organom stosowne zalecenia w związku z wykryciem ww. nieprawidłowości, przy czym należy zaznaczyć, że liczba prowadzonych postępowań nadzorczo-kontrolnych w tym zakresie była w znacznej mierze uwarunkowana ilością skarg składanych przez obywateli w podanym okresie.

Biorąc pod uwagę charakter zidentyfikowanych obszarów problematycznych w zakresie interpretacji przepisów prawa należy stwierdzić, że jednym z istotnych czynników mających wpływ na czas trwania procedury weryfikacji jest przede wszystkim kwestia szczegółowości opisu przebiegu prac geodezyjnych, zamieszczanego przez wykonawcę w sprawozdaniu technicznym, stanowiącym obligatoryjny element operatu technicznego, niezależnie od asortymentu prac.

### 3.3. Ocena terminowości i jakości weryfikacji wyników prac geodezyjnych z punktu widzenia wykonawców tych prac.

W okresie od 24 kwietnia 2021 roku do 23 maja 2021 roku przeprowadzono ankietę dotyczącą terminowości i obsługi wykonawców prac geodezyjnych w zakresie weryfikacji składanych przez nich wyników prac. Ankieta dotyczyła wykonawców, geodetów, kierowników prac, osób prowadzących jednoosobową działalność w dziedzinie geodezji i kartografii, których na potrzeby analiz nazwano „wykonawcami”. Posłużyła ona do zebrania informacji o subiektywnej ocenie wykonawców w zakresie problemów, jakie napotykają w toku wykonywania prac geodezyjnych oraz ich późniejszej weryfikacji przed przyjęciem do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

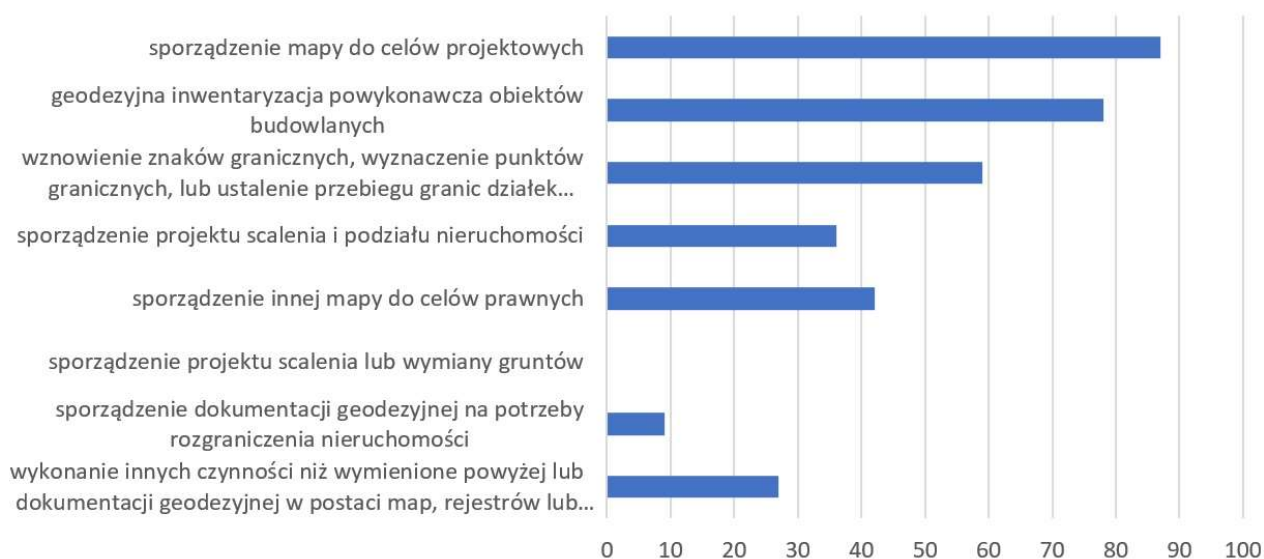
Umożliwiono ankietowanym dokonanie niezależnej oceny powiatów, na terenie których wykonują swoje prace, poprzez wypełnienie ankiety dla każdego z nich. Wypełnione zostały 102 ankiety, z których najwięcej dotyczyło m.st. Warszawy, powiatu siedleckiego i powiatu radomskiego.



Wykres 7. Ilość wypełnionych ankiet dla poszczególnych powiatów.

W celu skorelowania subiektywnej oceny wykonawców co do procesu obsługi prac geodezyjnych poproszono ankietowanych o wskazanie w jaki sposób przekazują ich wyniki do weryfikacji. Z otrzymanych danych wynika, że 44% respondentów 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 przez wykonawców celem prac było sporządzenie mapy do celów projektowych oraz geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów budowlanych.



Wykres 8. Cel zgłaszanych przez ankietowanych prac geodezyjnych.

Za najistotniejsze punkty ankiety należy uznać pytania o przepisy prawa obowiązujące w geodezji i kartografii, które przysparzają najczęściej problemów geodetom podczas wykonywania prac geodezyjnych bądź też są najczęściej wymieniane w protokołach negatywnej weryfikacji jako naruszone przez wykonawców.

Respondenci udzielili w powyższym zakresie odpowiedzi w formie opisowej wskazując:

- problemy odnotowywane podczas wykonywania prac w zakresie interpretacji następujących przepisów prawa:
  - § 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 ewidencji gruntów i budynków - zasadność ustalenia przebiegu granic,
  - art. 95 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami<sup>8</sup> - zasadność wydzielenia działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego,
- problemy i naruszenia przepisów prawa odnotowywane w protokołach negatywnej weryfikacji:

<sup>8</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1990

- § 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,
- uwagi dotyczące analizy materiałów archiwalnych,
- uwagi dotyczące plików zawierających bazy robocze, w szczególności niespójność z bazami danych, niezgodność ich wykonania z przepisami,
- uwagi dotyczące zawartości wykazów zmian danych ewidencyjnych,
- błędy pisarskie.

Ponadto ankietowani wskazywali na nieprawidłowe sporządzanie protokołów weryfikacji poprzez wskazywanie całych aktów prawnych jako naruszonych przepisów, opieranie naruszeń na interpretacji przepisów oraz sporządzanie notatek z uwagami przez weryfikatorów „na karteczkach” protokołach weryfikacji, których druk jest określony w obowiązującym prawie.

Biorąc pod uwagę powyższe dane należy zauważyć, że przepisy prawa uznane przez wykonawców za problematyczne częściowo pokrywają się z przepisami prawa wskazywanymi jako naruszone w negatywnych protokołach weryfikacji. Porównując problemy zgłoszone przez organy dokonujące weryfikacji opracowań geodezyjnych, szczegółowo opisane w pkt 3.2, z problemami wskazanymi przez wykonawców w drodze ankiety, należy stwierdzić, że są one w znacznej mierze rozbieżne. Niemniej jednak dane przedstawione przez wykonawców potwierdzają tezę, że jednym z istotnych czynników mających wpływ na czas trwania procedury weryfikacji jest m.in. kwestia szczegółowości opisu przebiegu prac geodezyjnych. Analiza materiałów archiwalnych i jej opis w sprawozdaniu technicznym stanowią bowiem elementy ściśle związane z określeniem położenia punktów granicznych, zmianą współrzędnych punktów granicznych bądź też ich atrybutów, a także spójnością z bazami danych prowadzonymi przez organ.

W ocenie 75% respondentów weryfikacja wyników prac geodezyjnych dokonywana jest przez osoby posiadające stosowną wiedzę z zakresu geodezji i kartografii, w tym 27% ocenia przygotowanie merytoryczne weryfikatorów zdecydowanie dobrze, 35% dobrze i 13% dostatecznie. Jedynie 25% ankietowanych twierdzi, iż przygotowanie merytoryczne weryfikatorów jest niezadowalające.

Jako główne powody wydłużenia procesu obsługi prac geodezyjnych ankietowani wskazali w formie wielokrotnego wyboru:

- w 54% uwarunkowania organizacyjne organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej na szczeblu powiatowym (m.in. zbyt mała ilość weryfikatorów, utrudniony kontakt z pracownikami powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w związku z sytuacją epidemiologiczną, nieobecność weryfikatorów),
- w 27% niewłaściwą interpretację prawa,
- w 19 % nieodpowiednie przygotowanie merytoryczne weryfikatorów.

Ponadto w opisowym uzasadnieniu swojego stanowiska wskazali na nieprawidłową strukturę organów weryfikujących opracowania, „niedociągnięcia” w stosowanym oprogramowaniu, a także niedostateczną jakość materiałów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

Przyczyny wydłużenia procesu obsługi prac geodezyjnych wskazane przez wykonawców pokrywają się zatem w znacznej mierze z przyczynami podanymi przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej. Pewne wątpliwości może budzić kwestia niedostatecznej jakości materiałów zgromadzonych w zasobie, która wpływa de facto na zapotrzebowanie prac geodezyjnych i jest ściśle związana z wyceną tych prac. W ankiecie zwrócono uwagę na występowanie pewnych zależności pomiędzy wydłużeniem procesu obsługi prac geodezyjnych a uwarunkowaniami organizacyjnymi starostwa i przygotowaniem merytorycznym pracowników dokonujących weryfikacji, co z kolei wiąże się z koniecznością właściwej interpretacji przez nich obowiązujących przepisów prawa.

Sprawność przeprowadzenia procedury związanej z przyjęciem operatu do zasobu od momentu zawiadomienia o przekazaniu wyników prac do chwili przyjęcia operatu opracowania do zasobu i opatrzenia go przez organ stosowną klauzulą urzędową, przy założeniu, że weryfikacji operatu dokonano z zachowaniem ustawowych terminów, została oceniona przez ankietowanych w 56% bardzo dobrze, w 10 % wystarczająco, w 26% źle, natomiast 8% respondentów nie wyraziło swojej opinii w tym zakresie. Powyższe wiąże się z czasem po jakim od dnia pozytywnej weryfikacji wyników prac geodezyjnych opracowanie jest przyjmowane do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie z odpowiedziami ankietowanych następuje to: w 28% tego samego dnia, w 28% następnego dnia, w 16% po 2-3 dniach, w 12% po 4-7 dniach oraz w 16% powyżej 7 dni od pozyskania pozytywnego wyniku weryfikacji.

Reasumując w ocenie wykonawców przyczynami opóźnień w procesie obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych (w tym weryfikacji) są przede wszystkim uwarunkowania organizacyjne w danym starostwie dotyczące m.in. zasobów kadrowych czy też stanu cyfryzacji i automatyzacji czynności związanych z prowadzeniem zasobu. Znaczący wpływ na wydłużenie procesu weryfikacji miał w ostatnim czasie również ograniczony sposób funkcjonowania organów



administracji geodezyjnej i kartograficznej, spowodowany pandemią COVID-19. Spostrzeżenia wykonawców i ww. organów, co do przyczyn opóźnień występujących przy weryfikacji wyników prac geodezyjnych, są w dużym stopniu zbieżne.

Jakkolwiek wyniki ankiety potwierdziły znaczną część ustaleń dokonanych przez MWINGIK na podstawie prowadzonych postępowań nadzorczo-kontrolnych oraz przekazanych przez starostów informacji, to jak już wcześniej wskazano, należy je uznać jako elementy uzupełniające. Spowodowane jest to przede wszystkim ich niewielką ilością wypełnionych ankiet w porównaniu do liczby weryfikowanych w badanym okresie wyników prac geodezyjnych oraz subiektywną oceną respondentów w badanym zakresie. Niemniej jednak wskazane przez wykonawców problemy merytoryczne należy skutecznie wyeliminować tj. poprawić jakość i sprawność weryfikacji, co wpłynie pozytywnie na zachowywanie jej ustawowych terminów.

#### 4. Podsumowanie i wnioski

Zgromadzona dokumentacja wskazuje, że przyczyn niedotrzymywania ustawowych terminów weryfikacji wyników prac geodezyjnych należy upatrywać m.in. w niewystarczającej obsadzie kadrowej, w stosunku do ilości opracowań geodezyjnych podlegających obowiązkowi weryfikacji. Istotny problem stanowi nierównomierny rozkład ilości operatów technicznych przekazywanych do weryfikacji w danym okresie, co ogranicza możliwości planowania i organizowania pracy osób dokonujących weryfikacji. Trudności w tym obszarze pogłębiła w ostatnim czasie sytuacja epidemiologiczna w kraju, skutkująca przebywaniem części pracowników w izolacji, kwarantannie czy też na zwolnieniach lekarskich. Powodem absencji pracowników była również konieczność sprawowania opieki nad dziećmi z powodu zamknięcia szkół i przedszkoli.

Nie bez znaczenia jest także treść obowiązujących przepisów z zakresu geodezji i kartografii, w szczególności art. 12b ust. 1a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Przywołany przepis prawa uzależnia bowiem termin weryfikacji wyłącznie od wielkości obszaru zgłoszenia pracy geodezyjnej, bez uwzględnienia jej asortymentu i jakości danych zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Znacznych nakładów pracy w zakresie weryfikacji wymagają bowiem tzw. operaty prawne, o niejednokrotnie znacznym stopniu skomplikowania, wymagające analizy obszernej ilości materiałów znajdujących się w zasobie oraz właściwej interpretacji przepisów prawa, obowiązujących przy sporządzaniu dokumentacji do celów prawnych. Sprawne przeprowadzenie tego typu czynności wymaga odpowiednich kwalifikacji osoby dokonującej weryfikacji. W świetle znacznego usprawnienia procesu

aktualizacji ewidencji gruntów i budynków przy nowelizacji ustawy PgiK (w zakresie art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. h) należyta weryfikacja opracowań geodezyjnych jest szczególnie istotna, ponieważ w chwili obecnej, co do zasady, aktualizacji ewidencji dokonuje się w trybie czynności materialno-technicznej na podstawie opracowań pozytywnie zweryfikowanych i przyjętych do zasobu.

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 także stopień cyfryzacji mapy zasadniczej i materiałów zasobu, a także automatyzacji czynności wykonywanych w ramach obsługi zgłoszenia prac geodezyjnych. W celu pełnego wykorzystania funkcjonalności systemów teleinformatycznych stosowanych przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej, a co za tym idzie, skrócenia czasu weryfikacji, niezbędne jest powszechniejsze sporządzanie przez wykonawców operatów technicznych w formie elektronicznej.

Na podstawie zgromadzonych danych można zauważyć, że pomiędzy merytoryczną częścią weryfikacji a terminem jej przeprowadzenia występują związki przyczynowo-skutkowe. Przykładem takiego związku może być sytuacja, w której wykonawca prac geodezyjnych nie zamieścił w sprawozdaniu technicznym (wchodzącym w skład operatu) opisu analizy materiałów zasobu (do czego obliguje go § 7 i § 37 pkt 7 Standardów), a osoba weryfikująca, przy akceptacji takiego stanu rzeczy, sama dokonuje takiej analizy (wchodząc de facto w kompetencje wykonawcy), przez co cały proces weryfikacji zostaje wydłużony. Jeżeli wykonawca zostałby zobowiązany, na podstawie ww. przepisów prawa, do przedstawienia dokładnego opisu postępowania i analizy materiałów zasobu (w formie graficznej bądź też opisowej), wówczas upoważniony pracownik jedynie by weryfikował ustalenia wykonawcy w odniesieniu do posiadanych materiałów zasobu i prowadzonych baz danych, w zakresie kompetencji wynikających z art. 12b ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W ocenie MWINGiK sprawozdanie techniczne jest jednym z najistotniejszych elementów operatu, którego należyte sporządzenie umożliwia poznanie „toku myślenia” wykonawcy, a co za tym idzie, skraca okres weryfikacji, a ponadto ułatwia wykorzystanie danego operatu w przyszłości przez innych wykonawców bądź też przy prowadzonych postępowaniach administracyjnych lub sądowych.

Mazowiecki Wojewódzki  
Inspektor Nadzoru  
Geodezyjnego i Kartograficznego

*/-/ Sebastian Bała*  
**(pismo podpisane elektronicznie)**