

## **Kształtowanie systemu prawnego w geodezji i kartografii**

### **Czynniki kontrolne w procesie legislacyjnym w aspekcie prac nad zmianą ustawy „Prawo geodezyjne i kartograficzne”.**

1. Ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne całościowo uregulowano problematykę geodezji i kartografii. Do tej pory geodezja i kartografia unormowana była w szeregu aktach prawnych min: w dekreście z dnia 13 września 1946 r. o rozgraniczaniu nieruchomości, dekreście z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków, dekreście z dnia 13 czerwca 1956 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej. Jednym aktem prawnym określono zarówno działalność geodezyjną i kartograficzną, jak i zadania organów administracji publicznej w tej dziedzinie. Szeroką nowelizację ustawy wymogła reforma ustrojowa państwa wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r. w szczególności przez włączenie „czynnika samorządowego” w katalog organów służby geodezyjnej i kartograficznej i przydzielenie kompetencji wraz z zadaniami z zakresu geodezji i kartografii. Niewątpliwie na tę zmianę wpłynęły dokonujące się wówczas zmiany społeczno-gospodarcze w kraju. I tak powołani od dnia 1 stycznia 1999 r. marszałkowie województw i starostowie uzyskali status organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. Taki status otrzymali również geodeci województw i geodeci powiatowi, którzy w strukturze samorządowej usytuowani są z bezpośrednią podległością odpowiednio marszałkom województw i starostom. Jednym z ważniejszych zadań ww. organów jest prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, każdy w zakresie własnego szczebla za prowadzenie których ponoszą odpowiedzialność (właścicielem jest Skarb Państwa). Po 1 stycznia 1999 r. struktura administracyjna w geodezji i kartografii składa się z administracji rządowej (Główny Geodeta Kraju, wojewoda-województwi inspektor nadzoru geodezyjnego) i administracji samorządowej (marszałek województwa – geodeta województwa, starosta-geodeta powiatowy). Zaznaczyć należy, że geodeta województwa i geodeta powiatowy nie są organami w rozumieniu art. 104-113 kpa, a więc nie mają prawa do samodzielnego wydawania decyzji administracyjnych, a jedynie z upoważnienia marszałka województwa i starosty. To samo dotyczy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego (wydaje decyzje z upoważnienia wojewody).

Dokonano również podziału na organy nadzoru i organy administracji geodezyjnej i kartograficznej (organy administracji samorządowej). Podkreślenia wymaga fakt, że zadania z zakresu geodezji i kartografii organy administracji geodezyjnej i kartograficznej wykonują, jako zadania z zakresu administracji rządowej, są więc zadaniami własnymi województwa czy powiatu. W związku z tym, że prowadzenie i utrzymanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego na szczeblu województwa i powiatu, jak już wyżej wspomniano, przedmiotową ustawą powierzono marszałkom województw i starostom. W celu zapewnienia środków finansowych na to zadanie utworzono Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym składający się z funduszy centralnego, wojewódzkich i powiatowych. Regulację dotyczącą funkcjonowania tych funduszy, w tym określenia dochodów i wydatków ujęto w art. 41 ww. ustawy. Tam też wskazano dysponentów funduszy: centralnego - Główny Geodeta Kraju, wojewódzkich-marszałkowie województw, powiatowych – starostowie. Dochody funduszy wojewódzkich i powiatowych mogą być uzupełniane dotacją; odpowiednio fundusze wojewódzkie z funduszu centralnego, fundusze powiatowe z funduszu centralnego i wojewódzkiego. Bezwzględnie rygorystyczne jest wydatkowanie środków z tych funduszy. Środki funduszy wyłącznie przeznacza się na zadania związane z prowadzeniem, utrzymaniem i aktualizacją państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym zakup urządzeń, wyposażenia w odpowiedni sprzęt, a także na usługi z tym związane oraz na utrzymanie w należytym stanie obiektów służących do przechowywania zasobu. Środki te stanowią uzupełnienie

środków budżetowych niezbędnych na finansowanie tych zadań. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jest funduszem celowym nie mającym osobowości prawnej i prowadzony jest w formie rachunku bankowego. Bezspornym jest fakt, iż z dniem 1 stycznia 1999 r. utworzono ww. ustawą samorządowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, tj. wojewódzkie i powiatowe fundusze. Regulacja prawna w tym zakresie nie budzi żadnych wątpliwości bowiem rozstrzygnęły to ustawy wprowadzające reformę ustrojową państwa. I tak np. na mocy ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133 poz. 872) środki pieniężne pozostające na rachunkach bankowych w dniu 31 grudnia 1998 r. wojewódzkich funduszy w urzędach wojewódzkich podlegają przekazaniu na rachunki wojewódzkich funduszy w urzędzie województwa. Jednocześnie wojewodowie byli obowiązani do dokonania zestawień należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 1998 r., które z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się należnościami i zobowiązaniami samorządowych wojewódzkich funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym (art.78). Kontrolę nad wojewódzkimi i powiatowymi funduszami sprawują organy uchwałodawcze odpowiednio samorządu województwa i powiatu, tj. sejmik województwa i rada powiatu. Kontrola tych organów wykonywana jest przez zatwierdzanie coroczne projektów planów oraz sprawozdań z wykonania zadań i gospodarowania funduszami. Zauważyć należy, że plan finansowy funduszy celowych jednostek samorządu terytorialnego jest częścią rocznego planu budżetu jednostki samorządu terytorialnego uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy, o czym stanowią przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2003 r. Nr 15 poz.148 ze zm.), w dziale IV-budżet jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała budżetowa więc określa plany przychodów i wydatków funduszy celowych. Do samorządowych funduszy celowych nie mają zastosowania rygory dotyczące państwowych funduszy celowych wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych m.in. z art. 99 ustawy. Oczywiście kontrolę tych funduszy wykonują też regionalne izby obrachunkowe. Przyczyny perturbacji prawnych związanych z funduszami samorządowymi, jakie ostatnio wystąpiły zostaną omówione w dalszej części przy prezentacji wyników kontroli przeprowadzonej przez NIK.

## 2. Kontrola działalności geodezyjnej i kartograficznej.

W ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne pomimo podziału służby geodezyjnej i kartograficznej na organy nadzoru i organy administracji kontrolę wykonują zarówno i organy nadzoru i organy administracji geodezyjnej i kartograficznej. W związku z tym można mówić o kontroli „zewnątrznej”, którą wykonują jedne i drugie organy m.in. w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii w stosunku do przedsiębiorców, jak i o kontroli „wewnętrznej” wykonywanej przez organy nadzoru w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. Podnieść należy fakt, że zasady przeprowadzania kontroli, obowiązki i uprawnienia związane z wykonywaniem kontroli uregulowano nie w ustawie, a w akcie prawnym niższego rzędu, jakim jest rozporządzenie (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2001 r. - Dz.U. Nr 101 poz. 1090). Niewątpliwie szczególną kontrolą jest kontrola wykonywana przez naczelny organ kontroli państwowej, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli, która działa na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz.U. z 2001 Nr 85 poz. 937 ze zm.). I tak NIK przeprowadziła w 2002 r. kontrolę w zakresie „Prawidłowości tworzenia i gospodarowania zasobem geodezyjnym i kartograficznym w latach 1999-2002 (III kwartały), której wyniki ogłoszono w informacji z maja 2003 r. Kontrola wykazała m.in.: że państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny na poziomie centralnym, wojewódzkim i powiatowym wg stanu na 30 września 2002 r. był niekompletny, nie założono i nie prowadzono: baz danych Krajowego Systemu Informacji o Terenie /SIT/, ewidencji budynków oraz geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Mapa zasadnicza nie obejmowała całej powierzchni terenów zabudowanych i zurbanizowanych kraju. Ortofotomapa<sup>1</sup> pokrywała 15,0% powierzchni kraju. Ustalenia kontroli wykazały także, że państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny aktualizowany był z opóźnieniem, co prowadziło do ograniczenia jego przydatności.

<sup>1</sup> obraz fotograficzny terenu sporządzony z przetworzonych różniczkowo zdjęć lotniczych, tj. obraz terenu w odpowiedniej skali, ze zdjęć lotniczych lub satelitarnych przetworzony metodami matematycznymi

Z kontroli wynika, że utworzona po 1 stycznia 1999 r. Służba Geodezyjna i Kartograficzna nie w pełni realizowała zadania wynikające z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.) /pgik/, pomimo wzrostu zatrudnienia w jednostkach skontrolowanych. Nadal nie zostały wydane brakujące akty wykonawcze do ustawy pgik. Podejmowane działania dyscyplinujące prawidłowość wykonywania zadań w dziedzinie geodezji i kartografii nie w pełni przyczyniały się do wyeliminowania uchybień w wykonywaniu prac geodezyjnych i kartograficznych. Świadczy o tym wzrastająca ilość decyzji orzekających kary dyscyplinarne wymierzonych przez Głównego Geodetę Kraju osobom posiadającym uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii.

W wyniku kontroli stwierdzono obszary korupcjogenne, do których należało: prowadzenie przez pracowników starostw działalności gospodarczej w dziedzinie geodezji i kartografii oraz realizacja zamówień publicznych na prace geodezyjne i kartograficzne z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Ponadto, jak podniesiono w ustaleniach kontroli brak ewidencji budynków może uniemożliwić wprowadzenie katastru nieruchomości.

W 2005 r. NIK skontrolowała - w ramach kontroli budżetu państwa za 2004 r.-wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 2004 r. utworzony z dniem 1 stycznia 1999 r., na mocy art. 41 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym składający się z funduszy: centralnego, wojewódzkich i powiatowych.

W latach 1999, 2000 i 2001 w ustawach budżetowych ustalano tylko plan finansowy przychodów i wydatków centralnego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym jako państwowy fundusz celowy.

Ustalono, że w 2004 r., tak jak w 2003 r. i w 2002 r. do ustawy budżetowej włączono plany finansowe przychodów i wydatków łącznie – funduszy: centralnego, wojewódzkich i powiatowych pn. Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Jednocześnie w tym okresie nie nastąpiła zmiana w tym zakresie przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W związku z tym, jak wykazała kontrola, w 2004 r., podobnie jak w 2003 r., wystąpiły rozbieżności w traktowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej wojewódzkich i powiatowych funduszy. Istotna część dysponentów wojewódzkich i powiatowych uznawała fundusze jako samorządowe i tak je rozliczała, natomiast Minister Infrastruktury, Minister Finansów i Główny Geodeta Kraju traktowali je, jako państwowe fundusze celowe.

Jednoznaczne stanowisko w tej kwestii zajął Trybunał Konstytucyjny i wyrokiem z dnia 21 lutego 2005 r.<sup>2</sup> uznał, że ww. fundusze są samorządowymi funduszami celowymi.

W ustawie budżetowej na 2005 r. z dnia 22 grudnia 2004 r.<sup>3</sup> nadal wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym ujęte są w planie finansowym, jako państwowy fundusz celowy.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2004 r. organy administracji rządowej, tj. Minister Infrastruktury, Minister Finansów i Główny Geodeta Kraju nadal, tak jak w 2003 r., traktowali Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, składający się z funduszy: centralnego, wojewódzkich i powiatowych, jako państwowy fundusz celowy.

Skutkiem tego stanowiska jest wprowadzenie także do ustawy budżetowej na 2005 r. planu finansowego pn. Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz włączenie do tego planu łącznie przychodów i wydatków funduszy: centralnego, wojewódzkich i powiatowych.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 37, poz. 336.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 278, poz. 2755.

Część dysponentów funduszy wojewódzkich i powiatowych, tj. marszałkowie województw i starostowie przy rozliczaniu tych funduszy stosowali przepisy prawa dla samorządowych funduszy celowych, pozostali zaś przepisy odnoszące się do państwowego funduszu celowego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powyższe działania uniemożliwiły pełne i rzetelne rozliczenie wykonania w 2004 r. PFGZGIK oraz nie odzwierciedliły rzeczywistego stanu obrotu środkami finansowymi tych funduszy.

Najwyższa Izba Kontroli aktualnie prowadzi kontrolę w zakresie „Zintegrowanego Systemu Katastralnego w latach 2000-2005 (I półrocze), której wyniki zostaną w stosownym czasie ogłoszone (po zakończeniu postępowania kontrolnego).

Natomiast otwarta pozostaje dyskusja w jakim kierunku powinny nastąpić zmiany w prawie geodezyjnym i kartograficznym?

Marzanna Lipińska  
doradca prawny  
w Departamencie Środowiska, Rolnictwa  
i Zagospodarowania Przestrzennego  
Najwyższej Izby Kontroli  
radca prawny