

Wpływ znowelizowanej ustawy *Pgik* na koszty i obsługę wykonawców prac przez PZGiK



Ciuciubabka dla dorosłych

Na przestrzeni 25-lecia obowiązywania *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* nigdy nie doszło do takiego paraliżu w geodezji, jaki nastąpił po 12 lipca 2014 r. Nowelizacja wywołała chaos, sprawy sądowe, protesty i niezadowolenie inwestorów, dla których wykonujemy swoje prace.

Dorota Pawłowska-Baszak

Ustawa *Prawo geodezyjne i kartograficzne* powstała w 1989 roku i od tego czasu była wielokrotnie poprawiana m.in. w związku z rozwojem technologii czy też zmianą uwarunkowań społecznych i gospodarczych. Jednak nowelizacja *Pgik* obowiązująca od 12 lipca 2014 r. jest na tym tle czymś wyjątkowym. Doprowadziła bowiem do sytuacji, w której wykonawcy prac geodezyjnych i kartograficznych na etapie zgłaszania swoich zadań nie są w stanie w sposób jednoznaczny określić ani czasu, ani tym bardziej kosztów wykonania zleconego zamówienia.

Nawet interpretacje, wyjaśnienia i szkolenia prowadzone przez organy służby geodezyjnej potwierdzają, jak niejasne i niespójne są zapisy naszego prawa. Najwięcej kontrowersji budzą wprowadzone załącznikiem do ustawy zasady

naliczania opłat i udzielania licencji na materiały z zasobu.

• Zgłaszanie prac geodezyjnych

Zleceniodawcy, na rzecz których wykonujemy prace, kładą duży nacisk na termin otrzymania ostatecznej dokumentacji czy też wykonania usługi. Do kuriozalnych sytuacji dochodzi przy wytyczeniach budynków lub sieci uzbrojenia terenu. Do 12 lipca 2014 r. prace takie można było wykonać w zasadzie z dnia na dzień. Teraz konieczność ich zgłoszenia powoduje, że od momentu otrzymania zlecenia do czasu wykonania pracy może upłynąć nawet kilka tygodni. Wiąże się to oczywiście z przejściem całej procedury zgłoszenia pracy, wykonania „uzgodnień listy materiałów”, otrzymania i opłacenia DOO oraz uzyskania licencji.

Zgłaszanie wytyczenia budynku lub sieci uzbrojenia terenu wydaje się procedurą niepotrzebną, szczególnie w zderzeniu z przepisami rozporządzenia

z 9 listopada 2011 roku o standardach wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych. W wyniku pracy „wytyczenie budynku lub sieci uzbrojenia terenu” nie są przekazywane do zasobu geodezyjnego żadne zbiory danych ani inne dokumenty. Zarówno inwestor, jak i wykonawca prac geodezyjnych ponoszą nieuzasadnione koszty, które spowodowane są przede wszystkim bardzo wydłużonym czasem oczekiwania na wykonanie zlecenia. Możliwość rozpoczęcia prac dopiero po uzyskaniu licencji, a nie – jak było w przepisach przed nowelizacją – po zgłoszeniu pracy geodezyjnej, nie pozwala na sprawne wykonanie pomiarów dla „prac zanikowych”. Brak w druku zgłoszenia prac geodezyjnych informacji o upoważnieniu geodety do wstępu na grunt i do obiektów budowlanych oraz do wykonywania czynności przewidzianych w art. 13 *Pgik* powoduje, że geodeta często nie jest w stanie prawidłowo wykonać swoich pomiarów w terenie.

• Uzgadnianie listy materiałów

Należy podkreślić, że określenie terminów „organ uzgadnia” i „udostępnia” materiały zasobu zgodnie z zapisem art. 12 ust. 3 jest wysoce nieprecyzyjne. Sformułowanie, że organ może z wykonawcą uzgodnić inny termin udostępnienia materiałów, często sprowadza się do przekazania wykonawcy informacji, że materiały zostaną wydane w terminie późniejszym z powodu np. „braków ka-

Nowelizacja *Pgik* obowiązująca od 12 lipca 2014 r. doprowadziła do tego, że wykonawcy prac gik na etapie zgłaszania swoich zadań nie są w stanie w sposób jednoznaczny określić ani czasu, ani tym bardziej kosztów wykonania zleconego zamówienia.



drowych” albo „dużej liczby zgłoszonych prac geodezyjnych”. Korzystając z tego zapisu, organy służby geodezyjnej mogą bezkarnie wydłużać terminy, a wykonawca nie ma żadnych możliwości egzekwowania swoich praw. Niezrozumiały i budzący wiele wątpliwości jest również sam proces „uzgodnienia materiałów”. Coraz częściej mamy do czynienia z różnego rodzaju formami „protokołów uzgodnień materiałów” sporządzanych przez starostów. Zdarza się, że wzory i treść tych dokumentów świadczą o nadinterpretacji prawa albo wręcz jego niestosowaniu. Powszechną praktyką jest zmuszanie wykonawców do pobierania materiałów, o które nie występowali, czy też wykonania dodatkowych czynności na rzecz zasobu geodezyjnego (m.in. kartowanie analogowych map zasadniczych).

W ustawie *Pgik* nie zostało zdefiniowane pojęcie „zgłoszenie uzupełniające”. W świetle obowiązujących przepisów można domniemywać, że uzupełnienie lub zmiana danych zgłoszenia pierwotnego może dotyczyć każdego z elementów w nim zawartych, a więc: zakresu, rodzaju, celu, a nawet osoby kierownika pracy. Niestety, zaczyna kształtować się pogląd wyznawany przez organy służby geodezyjnej i kartograficznej, że zgłoszeniem uzupełniającym można tylko uzu-

pełnić zakres pobranych materiałów zasobu. Zgodnie z tą interpretacją zmiana np. zakresu pracy czy też celu wymaga nowego zgłoszenia pierwotnego. Odnosi się wrażenie, że opracowując wzór „zgłoszenia prac geodezyjnych”, ustawodawca nie dokonał pełnego umocowania prawnego pojęcia „zgłoszenia uzupełniającego” ani w ustawie, ani w przepisach wykonawczych.

• Opłata z kapelusza

Nowelizacja *Pgik* wprowadziła obowiązek wyszczególnienia przez zgłaszającego prace geodezyjne lub kartograficzne listy „materiałów zasobu”. Niedostosowanie sposobu prowadzenia zasobu do wymogów *Pgik* oraz niespójne i niejednoznaczne określenie w załączniku do ustawy rodzajów materiałów wraz z jednostkami rozliczeniowymi i współczynnikami korygującymi spowodowało, że zamówienie materiałów jest czynnością trudną, a czasami niemożliwą do zrealizowania. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdzie tę samą informację można uzyskać w różnej cenie zależnej od zastosowania odpowiedniej tabeli opłat. A jednak w praktyce mamy z tym do czynienia nader często. Oto kilka przykładów:

1. Informacja dotycząca **punktu granicznego** ze zbioru bazy danych EGIB.

W zależności od liczby punktów oraz od powierzchni, na jakiej są rozmieszczone, i liczby działek można je zamówić z pozycji:

- 9.1 (dane geometryczne) – jednostką rozliczeniową jest tu powierzchnia,
- 9.2. – jednostką rozliczeniową jest punkt,
- 9.3 – jednostka rozliczeniowa to działka ewidencyjna (dane geometryczne działki).

We wszystkich wymienionych zbiorach danych zamieszczona jest informacja o punktach granicznych, a opłata, jaka może być zastosowana przez organ udostępniający materiały, w każdym przypadku jest inna.

2. Podobna sytuacja dotyczy informacji o **podmiotach wykazanych w ewidencji gruntów dla działki**. Informacja w zależności od liczby podmiotów i powierzchni działki może kosztować od 1 grosza do 10 zł za podmiot, a nawet 50 zł za działkę. Pozyskanie informacji o podmiotach można uzyskać z tabeli:

- 9.1 – w tym przypadku jednostką rozliczeniową jest powierzchnia,
- 9.6 – koszt udzielonych informacji zależy od liczby podmiotów.

Niezrozumiałe jest przyjęcie jednostki rozliczeniowej 1 ha i związanej z tym opłaty jako minimalnej. W sytuacji gdy

zgłoszeniem pracy objęta jest powierzchnia poniżej 1 ha, często zdarza się, że opłata opiewa za dane dla 1 ha, a wystawiona licencja tego nie uwzględnia. Czyli płacimy za 1 ha, dostając licencję na 0,20 ha.

3. Uzyskanie kopii mapy zasadniczej lub ewidencyjnej. Zgodnie z tabelami 10.3 i 13.2 cena mapy wektorowej uzależniona jest od jej skali, a jednostką rozliczeniową jest powierzchnia. Natomiast dla wersji drukowanej niezależnie od skali jednostką rozliczeniową jest wielkość arkusza i kolor wydruku. Wprowadzenie dla wersji wektorowej współczynników korygujących ze względu na skalę mapy nie znajduje żadnego uzasadnienia. Geometria linii i treść zawarta na mapie wektorowej w skali 1:500 i 1:1000 jest identyczna. Bardziej wskazane byłoby stosowanie współczynników korygujących ze względu na skalę dla map drukowanych.

Przytoczone przykłady świadczą o chaosie, jaki został wprowadzony po 12 lipca 2014 r. Trudności w prawidłowym określeniu zakresu i wysokości opłaty wynikają z przyjęcia w załączniku do ustawy różnych jednostek rozliczeniowych dla danych, które wchodziły w skład jednej bazy danych. Różne formy danych (wektorowe, drukowane, rastrowe czy też kopie poszczególnych baz) oraz zastosowanie współczynników korygujących doprowadzają do sytuacji, że na styku wykonawca – PZGiK dochodzi do niepotrzebnych sporów.

● Naginanie rzeczywistości

Dodatkowe trudności przy zamawianiu materiałów wynikają z tego, że w większości ośrodki dokumentacji nie są przystosowane do wymagań stawianych przez *Pgik*. Brak bezpośredniego dostępu wykonawców do materiałów znajdujących się w zasobie uniemożliwia określenie zakresu danych niezbędnych do wykonania pracy. W przeważającej większości dane gromadzone w PZGiK to analogowa mapa zasadnicza, dokumenty w formie papierowej, mapa ewidencji gruntów w wersji wektorowej i nieaktualizowana baza danych BDSOG.

W takich sytuacjach „naginanie rzeczywistości” przez starostów do wymagań *Pgik* przynosi czasami zaskakujące rozwiązania. Przytoczę kilka przykładów:

1. Kopia analogowej mapy zasadniczej liczona jest:

- z pozycji 13.1 jako mapa rastrowa – ponieważ mapa jest skanowana,
- z pozycji 13.3 jako mapa drukowana – ponieważ skanowany jest kolorowy pierwowrys i drukowana jest w kolorze,
- z pozycji 16.1 jako kopia innego materiału w postaci nieelektronicznej,
- z pozycji 16.2 jako kopia innego materiału w postaci elektronicznej (przesłany skan mapy z rozszerzeniem PDF).

2. Przy zamówieniu pełnej bazy danych EGIB z pozycji 9.1 z zasobu udostępniane są:

- mapa ewidencji gruntów w postaci drukowanej, wypis z rejestru gruntów, wykaz współrzędnych punktów granicznych,
- ewentualnie dane w formacie SWDE, ale ponieważ nie ma możliwości udostępnienia informacji tylko dla części działki, wobec tego może się zdarzyć, że zamawiając dane do sporządzenia mapy z projektem podziału dla działki o powierzchni 0,30 ha, wykonawca zapłaci za 40,3 ha, bo suma powierzchni działek sąsiednich wynosi 40 ha,
- inny zestaw materiałów, tj. mapa ewidencyjna w wersji wektorowej (najczęściej DXF, gdzie wykrojony zakres objęty zgłoszeniem „obcina” informacje np. o numerze działki sąsiedniej), wydruk informacji o działkach.

3. Kopia dokumentu z tabeli 16, np. kopia szkicu polowego, przekazywana jest jako:

- z pozycji 16.1 w formie papierowej, współczynnik SU 1,
- z pozycji 16.1 w formie skanu, współczynnik SU 0,8 lub 1,
- z pozycji 16.2 w formie skanu, współczynnik SU 0,8 lub 1.

Oczywiście w zależności od przyjętego i najczęściej narzuconego przez PODGiK sposobu i zakresu udostępnienia danych wyliczone opłaty różnią się między sobą, a ich wysokość jest niemożliwa do przewidzenia przez wykonawcę.

● Wydawanie decyzji administracyjnej

Przepisy art. 40f ust. 1 ustawy dopuszczają powstanie sporu co do zakresu udostępnionych materiałów lub wysokości należnej opłaty i wówczas wszczynane

jest postępowanie administracyjne zgodnie z kpa. Trudno jednoznacznie stwierdzić, na jakim etapie spór taki miałby zaistnieć, szczególnie dotyczący zakresu udostępnianych materiałów zasobu. Zgodnie z zapisami *Pgik* udostępnienie materiałów następuje po dokonaniu należytej opłaty. Dopiero wówczas można ocenić, czy otrzymane dane są zgodne z zamówieniem. Jednak klóci się to z brzmieniem art. 40f ust. 2, z którego wynika, że dopiero wniesienie opłaty ustalonej w zaskarżonej decyzji upoważnia do pobrania materiałów. Należy przez to rozumieć, że aby otrzymać materiały do zgłoszenia pracy geodezyjnej, należy czekać do wydania decyzji administracyjnej, która wydawana jest „niezwłocznie”. Jest to kolejna niespójna procedura. Dodatkowo włączenie do *Pgik* zasad postępowania administracyjnego wykluczyło spółki cywilne jako wykonawców prac geodezyjnych lub kartograficznych [więcej na ten temat w marcowym wydaniu GEODETY – red.].

● Licencje

Zupełnie nowym dokumentem wprowadzonym przez nowelizację *Pgik* jest licencja. Brak jednak przepisów precyzujących, w jakim czasie od „uzgodnienia listy materiałów zasobu” następuje ich udostępnienie i uzyskanie licencji. W związku z tym czas oczekiwania na materiały i licencję wydłuża się, aż osiągnie wartość „niezwłocznie”. Konieczność uzyskania licencji dla każdego materiału zasobu powoduje, że podczas wykonywania pracy jesteśmy zmuszani do kilkukrotnego występowania o ten dokument, ponieważ może się okazać, że brakuje np. kopii szkicu czy też uzyskane dane dotyczące punktów osnowy szczegółowej są nieaktualne. Ciekawym przykładem może być tutaj procedura wykonywania mapy z projektem podziału nieruchomości, która została zgłoszona łącznie z wyznaczeniem i utrwaleniem znaków granicznych. Aby móc wyznaczyć i utrwalić w terenie znaki graniczne, należy wnieść opłatę i uzyskać licencję na materiały przez nas sporządzone i przekazane do zasobu po złożeniu zawiadomienia o częściowym zakończeniu prac. Ta kuriozalna sytuacja bierze się stąd, że ustawodawca nie określił ani statusu prawnego wykonawcy po częściowym zakończeniu prac, ani tego, czy do czasu całkowitego zakończenia prac może on w pełni korzystać z materiałów zasobu i materiałów przez siebie wytworzonych w trakcie poszczególnych etapów.

Ponadto konieczność ponoszenia opłat za materiały przed wykonaniem pracy stawia w pozycji uprzywilejowanej duże

Brak bezpośredniego dostępu wykonawców do materiałów znajdujących się w zasobie uniemożliwia określenie zakresu danych niezbędnych do wykonania pracy.



Océ PlotWave 500

tonerowy system wielkoformatowy do kopiowania, drukowania i skanowania



Océ PlotWave 340



Océ PlotWave 360



Océ PlotWave 500

NOWOŚĆ



Océ PlotWave 750



Skaner Océ TC4

Realizuj pomysły bez kompromisów

Pomożemy Ci przenieść pomysły na papier. Nasze systemy zajmą się przygotowaniem potrzebnej dokumentacji na czas, a Ty będziesz mógł spokojnie skupić się na projektowaniu. Nie zgadzaj się na kompromisy. Dobierz system drukujący, kopiujący, skanujący zgodnie z potrzebami. Korzystaj z zalet unikatowej technologii Océ Radiant Fusing*. Poznaj efektywne rozwiązania do tworzenia dokumentacji technicznej. www.canon.pl



Canon

Wszystkie opłaty pobrane za uwierzytelnienie są opłatami nienależnymi organowi i powinny podlegać zwrotowi. Taki stan rzeczy potwierdzają wyroki dwóch sądów administracyjnych (w Lublinie i Kielcach).

firmy wykonawcze. Dokonanie opłaty na etapie zgłoszenia pracy geodezyjnej, której zakończenie może nastąpić za kilka tygodni lub która z różnych przyczyn może nie być zrealizowana w ogóle, jest szczególnie dotkliwie dla małych firm geodezyjnych utrzymujących się z drobnych zleceń. Dodatkowo obciążenia finansowe związane ze zgłoszeniem pracy geodezyjnej są relatywnie tym niższe, im większy obszar podlega opracowaniu bez względu na cel i rodzaj wykonywanej pracy.

Zmiany sposobu i trybu dokonywania opłat spowodowały również odczuwalny wzrost kosztów związanych z prowadzeniem konta bankowego. Znaczne zwiększenie liczby dokonywanych przelewów to wyższe opłaty.

• Uwierzytelnienie a poświadczenie

Czynność uwierzytelnienia dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub cywilnoprawnych wykonywana jest na wniosek złożony do odpowiedniego organu państwowej służby geodezyjnej po uiszczeniu opłaty przez stronę zainteresowaną. Sam fakt, że czynność ta wykonywana jest na wniosek, świadczy o jej fakultatywnym charakterze. Z zapisów *Pgik* nie wynika, jakoby czynność „uwierzytelnienia” była warunkiem koniecznym w procesie przekazywania i przyjęcia zbiorów danych do PZGiK. Opisany w art. 12, 12a, 12b *Pgik* tryb od zgłoszenia pracy geodezyjnej lub kartograficznej do momentu przekazania wyników pomiaru do PZGiK, jest procesem zamkniętym i spójnym. Z zapisów art. 12 b ust. 5 jednoznacznie wynika, że organ służby geodezyjnej i kartograficznej po przyjęciu zbiorów danych lub innych materiałów do PZGiK opatruje dokumenty przeznaczone dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub kartograficznych realizuje prace, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust 8. Czynność ta jest obligatoryjna i bezpłatna. Treść klauzuli poświadcza przyjęcie operatu technicznego do zasobu, w wy-

ku którego powstały dokumenty przeznaczone dla zamawiającego bez względu na rodzaj i cel pracy geodezyjnej.

Utożsamianie procesu uwierzytelnienia z urzędowym poświadczeniem przyjęcia operatu technicznego do PZGiK jest, niestety, powszechne. Organy służby geodezyjnej i kartograficznej wymuszają na wykonawcach złożenie wniosku i dokonanie opłaty za czynność, której nie wykonują. Art. 40 b ust. 1. mówi bowiem, że „organy prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny pobierają opłaty za: (...)

3) uwierzytelnianie dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, co do zgodności tych dokumentów z danymi zawartymi w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a, lub z dokumentacją przekazaną przez tego wykonawcę do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”, a urzędowa klauzula o takiej treści nie istnieje. Należy zatem uznać, że wszystkie opłaty pobrane za uwierzytelnienie są opłatami nienależnymi organowi i powinny podlegać zwrotowi. Taki stan rzeczy potwierdzają wyroki dwóch sądów administracyjnych (w Lublinie i Kielcach), które w swoich uzasadnieniach zgodnie podają, że procedura przyjęcia operatu technicznego do zasobu i opatrzenie dokumentów przeznaczonych dla podmiotu odpowiedzialnymi klauzulami urzędowymi jest odrębną i bezpłatną czynnością niezależną od uwierzytelnienia.

Wyraźną niespójnością w przepisach dotyczących uwierzytelniania jest różne zdefiniowanie jednostek rozliczeniowych w załączniku do *Pgik* i w załączniku do rozporządzenia MAC z 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania (...). W tabeli 16 jednostką rozliczeniową jest dokument i jego kopia, natomiast zgodnie z wzorem wniosku o uwierzytelnienie wykonawca zobowiązany jest podać liczbę egzemplarzy dokumentu do uwierzytelnienia. Można domniemywać, że dokument może być jeden w kilku egzemplarzach, a to już nie jest tożsame z dokumentem i jego kopiami.

• Miało być dobrze, a wyszło jak zwykle

Według ustawodawcy celem nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* było (jak przedstawiono w uzasadnieniu): „...wyeliminowanie wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych, dotyczących stosowania przepisów prawa; ułatwienie dostępu do danych i materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w rezultacie wyeliminowanie jednej z barier w prowadzeniu działalności w zakresie geodezji i kartografii”. Oczekiwano, że „bardziej precyzyjne i spójne przepisy w zakresie geodezji i kartografii wpłyną pozytywnie na rynek pracy, również w dziedzinach pokrewnych, takich jak budownictwo, obrót nieruchomościami. Zmiany w zakresie zasad wykorzystywania i dostępu do danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego spowodują zwiększenie liczby podmiotów korzystających z tych danych, a w rezultacie przyczynią się do rozwoju sektora usług elektronicznych”.

Faktyczne skutki zmian są zgoła odmiennie i boleśnie odczuwalne przez wszystkich. Na przestrzeni 25-lecia obowiązywania *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* nigdy nie doszło do takiego paraliżu w geodezji, jaki nastąpił po 12 lipca 2014 r. Nowelizacja – stworzona w pośpiechu, niespójna wewnętrznie i miejscami sprzeczna, nosząca znamiona niechlujstwa legislacyjnego – nie spełniła zakładanych przez ustawodawcę celów. Wywołała chaos, sprawy sądowe, protesty i niezadowolenie inwestorów, dla których wykonujemy swoje prace. Należy podkreślić, że przepisy *Pgik* wprowadziły ogromne utrudnienia i wzrost biurokracji, które są odczuwalne nie tylko przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, ale również przez jednostki prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny.

Każdy chce wykonywać swoje obowiązki rzetelnie i zgodnie z prawem.

Tylko pełna współpraca, wzajemne zrozumienie, rzetelna wiedza osób związanych zarówno z wykonawstwem, jak i państwową służbą geodezyjną i kartograficzną, a przede wszystkim jednolity i spójny pakiet przepisów prawnych są w stanie stworzyć warunki do prawidłowego funkcjonowania i systematycznego rozwoju wszystkich dziedzin związanych z geodezją i kartografią.

Dorota Pawłowska-Baszak

Autorka od 20 lat prowadzi własną firmę geodezyjną, jest członkiem Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego