

Kłątwa czerwonej pieczętki



Naiwni ci, którzy myśleli, że stanowisko Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w sprawie uwierzytelniania będzie zgodnie respektowane we wszystkich powiatach.

Jerzy Królikowski

Przypomnijmy, że temat wywołało Polskie Towarzystwo Geodezyjne, zwracając się do GUNB o interpretację przepisów ws. uwierzytelniania map z inwentaryzacji powykonawczej (GEODETA 5/2016). W odpowiedzi dyrektor Departamentu Prawnego GUNB Agnieszka Jędrzejczak-Syrek stwierdziła m.in., że „wystarczającym jest, jeżeli

dokumentacja geodezyjna, o której mowa w art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy – *Prawo budowlane* [tj. mapa z inwentaryzacji powykonawczej – red.], zostanie podpisana wyłącznie przez jej wykonawców, bez opatrywania jej jakimikolwiek klauzulami przez organ prowadzący państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny. Natomiast organ nadzoru budowlanego nie może żądać przedłożenia uwierzytelnionych zgodnie z art. 12b ust. 5 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* doku-

mentów, ponieważ przepisy prawa nie dają mu takiej kompetencji”.

Warto zauważyć, że w stanowisku GUNB nie ma mowy o mapach do celów projektowych (MdCP), a ich uwierzytelnianie również pozostaje kwestią sporną. Konstytucjonalista prof. Marek Chmaj nie ma jednak wątpliwości. W opracowanej w zeszłym roku na zlecenie PTG ekspertyzie podkreślił, że brak jest podstaw prawnych do uwierzytelniania jakichkolwiek dokumentów geodezyjnych

Spójność jest najważniejsza

Punkt widzenia powiatowej służby geodezyjnej w Piasecznie na uwierzytelnianie prezentuje
MONIKA JAROSZEWSKA – geodeta powiatowy

JERZY KRÓLIKOWSKI: Dlaczego postanowili państwo opublikować stanowisko sprzeczne z interpretacją GUNB i wymagać uwierzytelniania dokumentacji geodezyjnej do celów budowlanych?

MONIKA JAROSZEWSKA, geodeta powiatowy, naczelnik Wydziału Geodezji i Katastru Starostwa Powiatowego w Piasecznie: Stanowisko powstało z inicjatywy powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w uzgodnieniu ze mną. Wypracowaliśmy je w celu zachowania spójności prowadzonych przez nas rejestrów publicznych. Zależy nam bowiem, aby to, co jest inwentaryzowane i oddawane do użytkowania, było zgodne z tym, co znajduje się w ewidencji gruntów i budynków czy na mapie za-

sadniczej. Biorąc pod uwagę, że w naszym powiecie prowadzonych jest wiele inwestycji i w konsekwencji również prac geodezyjnych, zachowanie porządku w rejestrach jest szczególnie ważne.

Jeśli zaś chodzi o stanowisko GUNB, powiatowy inspektor podkreśla, że w jego ocenie nie jest ono przepisem prawa. Z drugiej strony nie jest rolą ani moją, ani PINB-u wchodzenie w dyskusję, na ile treść tego dokumentu wynika z obowiązujących przepisów. Dodam jeszcze, że w naszym stanowisku nie ma mowy o przymusie uwierzytelniania. Zaznaczamy natomiast, że taka czynność powinna być wykonywana.

Ale czy PINB przyjmie mapę bez pieczętki?

To już nie zależy ode mnie.

Czy bez uwierzytelniania spójność rejestrów byłaby zagrożona?

Nie mnie to oceniać, bo nie robię kontroli w terenie. Wychodzę jednak z założenia, że skoro PINB podjął taką inicjatywę, miał ku temu uzasadnione powody.

Część geodetów powie, że za tym stanowiskiem kryją się kwestie finansowe. Czy opłaty z tytułu uwierzytelniania stanowią znaczną część wpływów Wydziału Geodezji i Katastru?

Nie jest to główny element naszego budżetu, choć – biorąc pod uwagę, że opłata za uwierzytelnienie to 50 zł, a minimalna opłata za materiały z PZGiK to 30 zł – nie jest też zaniedbywalny. Trzeba jednak podkreślić, że kwestia finansowa jest tu drugorzędna. Tak jak mówiłam: przede wszystkim zależy nam

<p>Poświadcza się, że niniejszy dokument został opracowany w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych, których rezultaty zawiera operat techniczny wpisany do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego</p>	
<p>Organ prowadzący państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny</p>	
<p>Identyfikator ewidencyjny materiału zasobu - operatu technicznego</p>	
<p>Data wpisania operatu technicznego do ewidencji materiałów zasobu</p>	
<p>Imię, nazwisko i podpis osoby reprezentującej organ</p>	

na potrzeby budownictwa, a więc również MdCP.

Choć stanowisko GUNB jest jednoznaczne, z jego stosowaniem w praktyce bywa różnie. Lektura internetowych forów dyskusyjnych pokazuje, że niektóre powiaty od razu zaakceptowały interpretację Urzędu. Stanowisko to ofi-

cialnie poparł ponadto śląski wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego. Są jednak miejsca, gdzie urzędnicy twierdzą, że opinii GUNB nie znają. Tu kluczowa jest rola wykonawców, którzy zwracają uwagę na ten dokument zarówno w miejscowym nadzorze budowlanym, jak i w wydziale geodezji. Czasem kilka telefonów zamyka sprawę, choć nie brak sporów, a nawet

scysji na linii PINB – ODGiK – wynika z dyskusji na geodezyjnych forach.

Ale są również przypadki, gdy powiatowi urzędnicy wprost nie zgadzają się z interpretacją GUNB. Jeden z naszych czytelników zwrócił uwagę, że tak dzieje się w Starostwie w Piasecznie, gdzie miejscowy PINB i geodeta powiatowy wydali nawet w tej sprawie wspólne stanowisko.



Fot. SP w Piasecznie

na spójności rejestrów, zresztą nie tylko nam. Gestorzy sieci czy właściciele nieruchomości też chcą mieć pewność, że ich obiekty zostały właściwie pomierzone i wprowadzone do odpowiednich baz.

Jak zmienia się liczba składanych u państwa wniosków o uwierzytelnienie?

Systematycznie spada. Jest to zapewne spowodowane odchodzeniem od uwierzytelniania niektórych kategorii dokumentów.

Czy wprowadzenie uwierzytelniania przez nowelizację Prawa geodezyjnego i kartograficznego z 2014 r. znacznie zwiększyło zakres państwa obowiązków?

Samo uwierzytelnianie tylko w pewnym stopniu, natomiast jeśli wziąć pod uwagę inne zmiany przewidziane przez tę nowelizację, np. licencje czy zgłoszenia uzupełniające, to pracy biurowej mamy znacznie więcej.

Wykonawcy zwracają uwagę, że w niektórych powiatach uwierzytelnienie polega wyłącznie na przystawieniu pieczętki i nie towarzyszy temu żadna analiza opracowania. Jak to wygląda w Piasecznie?

Za każdym razem porównujemy mapę z operatem i dopiero wtedy przystawiamy pieczętkę.

Ile trzeba na to czekać?

Do 2-3 dni.

Czy w trakcie takich analiz stwierdzono już jakieś przypadki rozbieżności?

U nas się to dotychczas nie zdarzyło. Co najwyżej znaleźliśmy pewne drobne uchybienia, np. użycie złego symbolu.

Skoro tak, to może jest to zbędna czynność?

Uważam, że koncepcja uwierzytelnienia jest słuszną, choć dobrze byłoby ją bardziej kompleksowo uregulować, a więc nie tylko w *Pgik*. Organy administracji publicznej oraz sądy, które korzystają z opracowań geodezyjnych, chcą mieć pewność, że pracują na danych przyjętych do PZGiK. My – jako służba geodezyjna – powinniśmy im tę pewność dać. Dokument z pieczęcią jest dla nich po prostu bardziej wiarygodny. Należy się jednak zastanowić, czy uwierzytelnianie powinno być uzależnione od uiszczenia oddzielnej opłaty. Na podstawie obserwacji z terenu naszego powiatu dochodzę do wniosku, że warto powrócić do tego, co było, czyli do ryczałtów. Sytuacja, w której każdy materiał z PZGiK jest płatny, może powodować (i w praktyce, niestety, powoduje), że opracowania geodezyjne mają niższą jakość. Poza tym odpłatność za uwierzytelnianie generuje spory na styku urząd – wykonawca, które geodezji nie służą. ■

O powodach podjęcia takiej decyzji rozmawialiśmy z geodetą powiatowym Moniką Jaroszewską (patrz wywiad na s. 10).

Urzędniczka podnosi w nim przede wszystkim argument spójności danych. Wykonawcę mogłoby bowiem korcić, by sprzedać klientowi mapę, ale nie przekazywać do ODGiK-u zaktualizowanych danych PZGiK lub też zrobić to z opóźnieniem (przecież klient chce mieć mapę „na wczoraj”, po co więc czekać na weryfikację operatu). Upowszechnienie takiej praktyki mogłoby doprowadzić do obniżenia jakości zasobu, głównie w zakresie aktualności. Tyle tylko, że taka praktyka już teraz jest przecież karana grzywną, na co zresztą zwraca uwagę na swojej stronie internetowej śląski WINGiK. Warto więc zadać sobie pytanie, czy urzędnicy na tyle nie ufają wykonawcom, że potrzebują podwójnego systemu zabezpieczeń (uwierzytelnienie + grzywna).

Ciekawe rozwiązanie tego problemu wypracowano w powiecie olkuskim. Za namową lokalnego stowarzyszenia geo-

detów tamtejszy starosta wydał zarządzenie, w którym zniósł obowiązek uwierzytelniania map do celów projektowych. Z drugiej strony – by zapewnić spójność rejestrów – pracownikiem Wydziału Architektury, Budownictwa i Inwestycji zapewniono elektroniczny dostęp do baz danych PZGiK. Dzięki temu w razie wątpliwości sami mogą sprawdzić, czy dane na mapie zgadzają się z tym, co znajduje się w zasobie. Gdzie jest chęć, znajdzie się i sposób – chciałoby się podsumować.

W wywiadzie z Moniką Jaroszewską nie bez kozery pytamy o przychody z uwierzytelniania. Według wycień GUGiK-u w skali kraju stanowią one nawet 40 mln zł rocznie, czyli połowę opłat uiszczanych w ODGiK-ach przez wykonawców. Nawet jeśli w praktyce są to kwoty niższe, ich utrata i tak w oczywisty sposób odbiłaby się na jakości zasobu. Trudno się więc dziwić starostwom, że nie odpuszczają uwierzytelniania.

Z drugiej strony sensowne argumenty w sporze o uwierzytelnianie mają rów-

nież wykonawcy, oczywiście niechętnie patrzący na tę procedurę. Po pierwsze, to kolejny element biurokratycznej maszyny, który opóźnia przekazanie mapy klientowi. Po drugie, to niewielki, ale jednak dodatkowy koszt. Można go oczywiście wliczyć w cenę usługi, ale znając realia rynku geodezyjnego, wiemy, że to nie takie proste. Po trzecie, w grę wchodzi aspekt ambicjonalny. Po co w pocie czoła zdobywać uprawnienia, skoro bez czerwonej urzędniczej pieczętki opracowania wykonawców są i tak nic nie warte?

Reakcje na stanowisko GUNB pokazują, że zamieszanie wokół uwierzytelniania szybko się nie skończy, a już na pewno problemu nie rozwiążą kolejne interpretacje. Optymizmem nie napawają toczące się właśnie prace legislacyjne, które mogą wprowadzić jeszcze większe zamieszanie.

Najbliżej uchwalenia jest nowelizacja tzw. megaustawy telekomunikacyjnej. Początkowo w jej projekcie znalazł się zapis, że MdCP na potrzeby narad koordynacyjnych ma być obowiązkowo uwierzytelniana. Podczas I czytania posłanka PiS Anna Paluch (geodeta z wykształcenia) zaproponowała zniesienie tego wymogu, a strona rządowa od razu na to przystała. Ale nawet jeśli przepis w tym kształcie wejdzie w życie, z pewnością znajdą się starostwa, które i tak będą wymagać uwierzytelnień. Takim sytuacjom sprzyjać będzie fakt, że w projektach telekomunikacyjnych inwestorom szczególnie zależy na czasie (dlatego właśnie nowelizowana jest megaustawa). Kto z nich zdecyduje się więc na wielomiesięczne batalie ze starostwem, których stawką jest względnie niewielka opłata za pieczętkę?

Z kolei Ministerstwo Środowiska opublikowało niedawno projekt nowego *Prawa wodnego*. Również w nim znajdziemy kilka wzmianek o obowiązku uwierzytelniania dokumentów geodezyjnych. Trwają ponadto prace nad *Kodeksem budowlanym* – bez wątpienia i tu GUGiK lobbuje za wprowadzeniem zapisów dotyczących uwierzytelniania.

Czy jednak wciskanie takiego wymogu do każdej możliwej ustawy sprawi, że kontrowersje wokół niego wreszcie ucichną? Sięgając do ekspertyzy prof. Marka Chmaja, można mieć wątpliwości. Przypomnijmy, że przedstawił on 6 zarzutów wobec regulacji dotyczących uwierzytelniania, a na razie GUGiK lata tylko jedną dziurę, i to powoli. Powiatowe interpretacje szybko więc nie znikną, chyba że – tak jak w powiecie olkuskim i kilku innych – lokalni geodeci i urzędnicy usiądą do stołu i po partnersku dojdą do porozumienia.

Jerzy Królikowski

Komentarz Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego

Z informacji naszych członków wynika, że mapy z inwentaryzacji powykonawczych podpisane wyłącznie przez wykonawców prac honorowane są np. w: Sosnowcu, Będzinie, Olkuszu, Wodzisławiu Śląskim, Wołowie, Radomsku, Tomaszowie Mazowieckim, Tomaszowie Lubelskim, Biłgoraju i Zamościu. Wiemy również, że stanowisko Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego jest przedmiotem analiz wielu starostw oraz tematem szkoleń prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

W ocenie PTG dokument ten nie pozostawia już żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Występująca obecnie różnorodność podejścia poszczególnych starostw do tego tematu wynika naszym zdaniem zarówno z dotychczasowych zaleceń i stanowisk sformułowanych przez organy służby geodezyjnej i kartograficznej, jak i z tego, że stanowisko GUNB nie zostało z urzędu rozesłane do podległych struktur administracji. W naszym przekonaniu zmiana dotychczasowych – niezasadnych – wymagań powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w zasadzie dokonuje się tylko na skutek działań członków i sympatyków PTG.

Przykład piaseczyński dowodzi, że nadal wadliwie interpretowane są dwie odrębne instytucje prawne: opatrywanie dokumentów przeznaczonych dla zamawiającego klauzulami urzędowymi (co przewidują przepisy wydane na podstawie art. 40 ust. 8 *Pgik*) i uwierzytelnianie dokumentacji w trybie przepisów wydanych na podstawie art. 12d ust. 2 tej ustawy. W naszej ocenie organ z urzędu (nieodpłatnie i bez wniosku) powinien opatrywać dokumenty klauzulami wydanymi na podstawie art. 40 ust. 8 *Pgik*, a więc na podstawie przepisów rozporządzenia z 2013 r. ws. PZGiK, ponieważ ww. przepisy funkcjonują w niezmienionej postaci co najmniej od roku 2013. Nowelizacja z 2014 r. (jak i późniejsze) tych przepisów w ogóle nie zmieniły! Innymi słowy, uwierzytelnienie w rozumieniu art. 12d ust. 2 nowelizacji z 2014 r. dotyczy całkowicie odrębnej, nowej czynności. Czynność uwierzytelnienia, wg obecnego brzmienia *Pgik*, za którą organ ma prawo pobrać opłatę, winna wyrażać się w urzędowym potwierdzeniu zgodności przedłożonego dokumentu z bazami danych lub dokumentacją przekazaną przez wykonawcę do zasobu. Tymczasem klauzula urzędowa z załącznika nr 5 do rozporządzenia ws. PZGiK w ogóle tego nie potwierdza. Zaistniały „problem” sprowadza się do wadliwości przepisów, w których nie określono legalnej, urzędowej treści klauzuli uwierzytelnienia. Na ten aspekt zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt I OSK 1693/15), twierdząc, że to dopiero ostatnia nowelizacja wprowadziła w tym zakresie wątpliwości interpretacyjne.

Zdaniem PTG niektóre organy administracji (wręcz ich większość) całkowicie niezasadnie realizują składane wnioski o uwierzytelnienie map do celów projektowych albo z inwentaryzacji obiektów budowlanych w trybie art. 12b ust. 5 *Pgik*, bazując na przepisach wydanych na podstawie art. 12d ust. 2 ustawy, podczas gdy ten rodzaj dokumentacji – ewidentnie przeznaczony dla potrzeb budownictwa – w ogóle nie powinien być przedmiotem uwierzytelniania.

Adam Wójcik (sekretarz Zarządu PTG)