

Narady GUGiK z geodetami powiatowymi, Wieliczka (30 listopada - 1 grudnia), Warszawa (6-7 grudnia)

Samorządowe bolączki

Brak kadr, pustki w budżecie, nowe obowiązki, niejasne i ciągle zmieniające się prawo – to codzienne bolączki geodetów powiatowych. Czy GUGiK ma moc sprawczą, by wesprzeć starostwa w rozwiązywaniu tych problemów?

Jerzy Królikowski

Od lat poważną komplikacją w działalności branży geodezyjnej są lokalne interpretacje prawa. By poradzić sobie ze stosowaniem niejasnych przepisów, zarówno urzędnicy, jak i przedsiębiorcy zwracają się do GUGiK czy WIN-GiK-ów o wydanie stanowisk. Treść tych dokumentów krąży następnie pocztą pantoflową po całym kraju, nierzadko prowadząc do jeszcze większego zamieszania. Dlatego część organizacji zawodowych zaproponowała głównemu geodecie kraju opracowanie i udostępnienie jednolitego katalogu wytycznych, gdzie każdy internauta mógłby łatwo uzyskać dostęp do wyjaśnień uporządkowanych w kategoriach tematycznych.

Podczas narad w Wieliczce i Warszawie GKK Grażyna Kierznowska poinformowała, że taki katalog zostanie uruchomiony na stronie GUGiK do końca 2017 roku. W pierwszej kolejności przygotowano materiały dotyczące m.in. prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego, obsługi prac geodezyjnych (od ich zgłaszania, przez udostępnianie materiałów, po weryfikację wyników), narad koordynacyjnych, licencji, opłat za materiały PZGiK, postępowania kwalifikacyjnych na uprawnienia zawodowe, ochrony informacji niejawnych czy nadzoru geodezyjnego.

Grażyna Kierznowska podkreśliła, że wytyczne zawarte w tym katalogu w żadnej mierze nie będą miały charakteru interpretacji (nie są więc wiążące), bo GKK nie posiada uprawnień do ich wydawania. Wyjaśnienia te nie powinny być też traktowane jako gotowe rozwiązania konkretnych problemów, ale raczej jako podstawa dobrych praktyk.

• Długa droga do ZSIN

Dzięki unijnym dotacjom modernizacja EGiB idzie w całym kraju pełną parą. Niestety, bywa, że wynikowe dane są gorsze od wejściowych, co na kilku przykładach pokazał Wiesław Szymański z GUGiK. W jego ocenie wiele błędów wynika z pośpiechu i bylejałości pracy wykonawców. Starostwa powinny więc znacznie wzmocnić nadzór nad nimi, i to przede wszystkim na etapie realizacji prac, a nie dopiero po ich zakończeniu. W obliczu dotkliwych braków kadrowych w powiatach łatwiej to jednak powiedzieć, niż zrobić. Ponadto Wiesław Szymański dodał, że wina za błędy w pracach modernizacyjnych czasem leży również po stronie powiatu. Powodów może być wiele: nieprecyzyjny opis przedmiotu zamówienia (OPZ), wydawanie z opóźnieniem materiałów z PZGiK czy system informatyczny niedostosowany do obowiązującego prawa.

Jak bumerang wraca ponadto temat ustalania granic na zdjęciach lotniczych. Wiesław Szymański przypomniał, że z technologicznego punktu widzenia nic nie stoi na przeszkodzie, by w określonych prawem przypadkach takie materiały stosować. Warto jednak, by wykonawcy modernizacji włożyli więcej wysiłku w wyjaśnianie lokalnej społeczności, na czym polega ustalanie granic na zdjęciach, i to jeszcze przed przystąpieniem do tych prac. Dodał, że choć wybór technologii należy do wykonawcy, to można przecież w OPZ zapisać obowiązek uzgadniania z geodetą powiatowym wykorzystania zdjęć lotniczych.

Wiesław Szymański wyraził opinię, że w obliczu szybkiego postępu technologicznego w geodezji nie da się uciec od wykorzystania zobrazowań w pracach modernizacyjnych. Nie wykluczył przy tym, że w przyszłości zastosowanie znajdą tu również inne technologie pomiarowe, chociażby realizowane z dronów.

Ważnym aspektem prac modernizacyjnych jest dostosowanie danych EGiB do wymagań ZSIN oraz przekazanie ich do centralnego repozytorium (CR). Teoretycznie powiaty miały na to czas do września 2016 r., ale do dziś z tego obowiązku wywiązało się raptem 39 starostw, jeśli chodzi o zasilenie inicjalne, oraz tylko dwa (tarnobrzeski i ropczycko-sędziszowski), jeśli chodzi o docelowe zasilenie różnicowe. W tej sytuacji zakończenie budowy ZSIN jest bardzo odległą perspektywą. Dość powiedzieć, że powiat nowotarski przewiduje, iż dostosuje wszystkie swoje dane do wymagań ZSIN... dopiero w 2037 r.! By przyspieszyć te prace, GUGiK oferuje powiatom doradztwo, szkolenia i specjalne aplikacje. Jak przyznał Marcin Leończyk z GUGiK, niewykluczone są nawet kolejne zmiany w prawie. Na nic się to jednak zda, jeśli starostw po prostu na inwestycje w kataster nie będzie stać (co w wielu przypadkach ma miejsce). Szacuje



Fot. materiały GUGiK z narady

Przykład błędów stwierdzanych przy modernizacji EGiB: nieuwzględnienie zmienioneo biegu cieków



Inny częsty błąd przy modernizacji EGİB to nieuwzględnienie dróg publicznych w projekcie prac modernizacyjnych

się, że na doprowadzenie danych EGİB do zgodności ze ZSIN-em trzeba wydać w skali kraju nawet 2 mld zł. Dlatego GUGiK wkrótce ma wystąpić do powiatów o przekazanie wszelkich danych EGİB i zasilić CR tymi, które będą spełniały wymogi tego systemu.

● Opór w przewodach

Kolejny obowiązek ciążyący na powiatach to zakładanie inicjalnych baz GESUT. Podobnie jak przy modernizacji EGİB również w tym przypadku nie wszyscy wykonawcy sumiennie przykładają się do pracy, co na wybranych przykładach wykazała Żaneta Kornatowska z GUGiK. Błędna klasyfikacja obiektów, brak ciągłości przewodów i ich segmentacji, błędne wartości atrybutów, złe relacje topologiczne – to niektóre z najczęściej stwierdzanych usterek. Ale powiaty też nie są bez winy. Założenie inicjalnej bazy komplikuje niedostosowany układ wysokościowy i system do prowadzenia EGİB, zły stan zasobu czy błędy i nieścisłości w OPZ (w skrajnych przypadkach zamawiający zaniża szacunkową liczbę operatów do przetworzenia nawet czterokrotnie!). Efekt jest taki, że prace realizowane w ramach projektu K-GESUT mocno się opóźniają. Pierwsza transza miała się zakończyć w 2017 roku, a do grudnia odebrano dane tylko dla 90 ze 138 jednostek ewidencyjnych.

Kolejnym krokiem w kierunku założenia GESUT jest uzgodnienie inicjalnej bazy z zarządcami sieci, ci jednak

nie ułatwiają geodetom pracy. Po pierwsze, część żąda za to pieniędzy, do czego – w ocenie GUGiK – nie mają prawa. Liderem tych negatywnych praktyk jest Orange Polska, choć, jak wynika z dyskusji towarzyszącej naradzie, firma powoli wycofuje się z tej polityki, dochodząc do wniosku, że sama na tych uzgodnieniach korzysta, bo porządkuje własne zasoby. Po drugie, są gestorzy, którzy w ogóle nie reagują na wezwania starostw. Po trzecie, jakość danych u części zarządców pozostawia wiele do życzenia, bo są to np. mapy w skali 1:10 000. W ocenie Macieja Orkisz z firmy Kraksurv, która prowadziła uzgodnienia w powiecie cieszyńskim, przynajmniej częściowym rozwiązaniem problemu mogłoby być nawiązanie współpracy z gestorami jeszcze na etapie przygotowywania OPZ.

● Każdy by chciał za darmo

Poważnym wyzwaniem dla starostw jest obsługa rosnącej liczby wniosków o bezpłatne udostępnianie danych z powiatowego zasobu, z których niemała część jest bezzasadna w świetle prawa. Swoimi doświadczeniami w tym zakresie dzielił się śląski WINGiK Mirosław Puzia. Wyczulił geodetów powiatowych na różnicowanie pojęć w przepisach regulujących tę kwestię, np.: dane, zbiór danych, rejestr publiczny czy usługi. Może być więc tak, że według jednego paragrafu określonego podmiotowi darmowe dane nie przysługują, ale według innego – już owszem. Dodał, że samą

czynność udostępniania danych znakomicie ułatwia wdrożenie usług sieciowych wymaganych przez dyrektywę INSPIRE. W tym kontekście podkreślił, że wnioskodawca nie ma prawa żądać danych w specyficznych formatach (oczywiście poza standardami wymaganymi krajowymi i unijnymi przepisami).

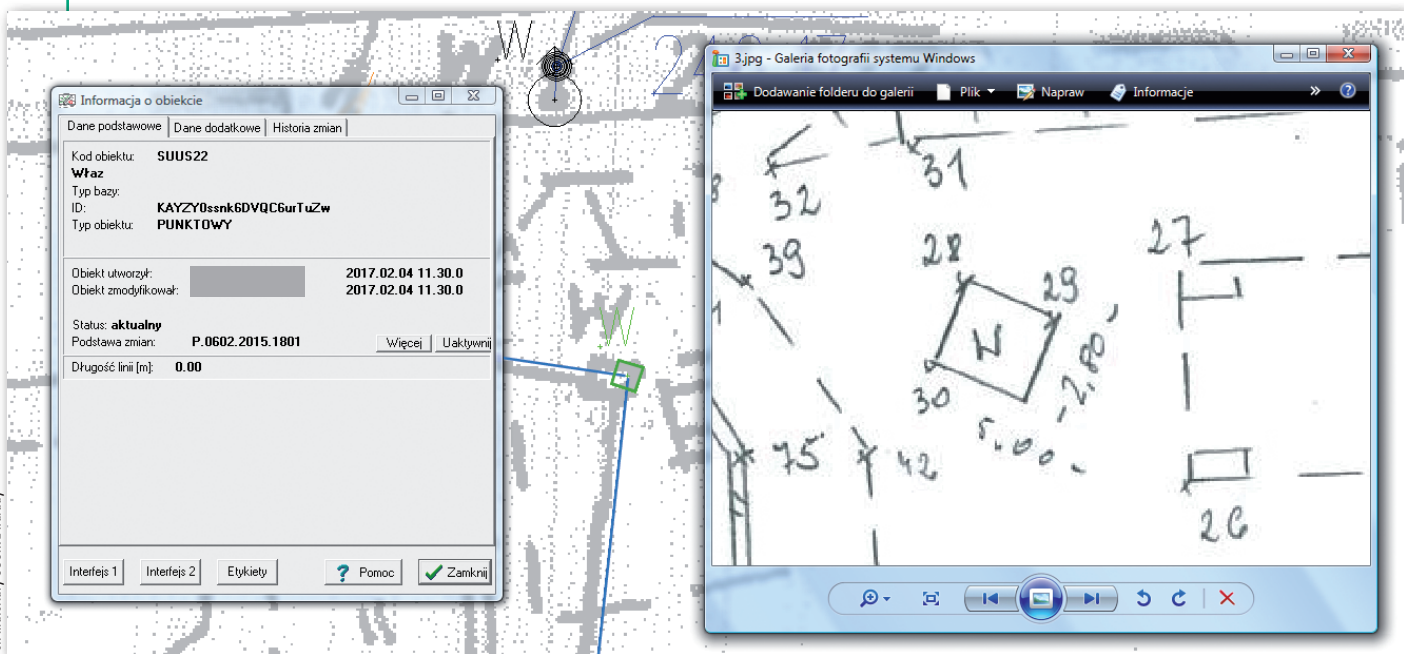
WINGiK przywołał ponadto ciekawy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (I OSK 2207/16), w świetle którego prawo do darmowych danych z PZGiK ma nie tylko urząd, ale niekiedy także spółka. W tym przypadku było to gminne przedsiębiorstwo wodociągowe. NSA orzekł, że można je uznać za podmiot realizujący zadania publiczne.

Podobny problem dotyczy firm wykonujących na zlecenie gmin plany zagospodarowania przestrzennego. W tym przypadku przedsiębiorca nie ma jednak prawa składać wniosku o darmowe dane. W jego imieniu może to natomiast zrobić gmina – zaznaczył Mirosław Puzia.

Zwrócił również uwagę na nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego z czerwca 2017 r., która wprowadziła zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść obywatela. Jeśli więc urząd nie jest pewien, czy wydać obywatelowi dane bez opłat, zgodnie z kpa powinien mu je udostępnić.

● Meandry prawa

1 stycznia 2018 roku weszło w życie nowe *Prawo wodne*. Jak przekonywał geodeta powiatu kłodzkiego Da-



Przykład błędów popełnianych przy przetwarzaniu materiałów zasilających inicjalną bazę GESUT: wprowadzenie nieprawidłowej geometrii obiektów (w materiale źródłowym właz jest prostokątny – ma wymiary 5,00 x 2,80 m, a nie kwadratowy)

riusz Felcenloben, pozornie akt ten nie wprowadza w geodezji większych zmian, ale w praktyce mogą okazać się one znaczące. Jednym z głównych celów uchwalenia tej ustawy było powołanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Do jego obowiązków należy m.in. wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami, a to oznacza, że trzeba będzie ujawnić ten nowy podmiot w danych EGiB. Powiatowe wydziały geodezji nie powinny jednak dokonywać tego z własnej inicjatywy. Krok ten każdorazowo musi być poprzedzony wydaniem dwóch decyzji administracyjnych – starosty oraz wojewody. Pierwsza z nich dotyczy stwierdzenia wygaśnięcia trwałego zarządu wód i gruntów pokrytych wodami w stosunku do RZGW, marszałka województwa lub wojewódzkiego zarządu melioracji. Druga stwierdza repre-

zentację Skarbu Państwa w stosunku do tych gruntów.

Jeśli chodzi o zmiany w *Prawie wodnym* ważne dla wykonawców prac geodezyjnych, Dariusz Felcenloben zwrócił uwagę na art. 220. Określa on, że projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych od teraz będą mogli wykonywać jedynie geodeci posiadający uprawnienia w zakresach 1, 2 lub 5. Same zasady ustalania linii brzegowej nie uległy zmianom. Dariusz Felcenloben przypomniał natomiast, że wymienione w art. 220 nowego *Prawa wodnego* trzy kryteria ustalania linii brzegowej są jedynymi dopuszczalnymi przez prawo. Geodeta nie może więc kierować się na przykład zgodnym oświadczeniem stron, co czasem się zdarza.

Kłódzki geodeta zwrócił również uwagę na mankamenty nowej ustawy. Wciąż będzie ona rodzić liczne wątpliwości interpretacyjne dotyczące ustalania linii

brzegowej. Nie określa bowiem, jaka dokumentacja geodezyjna powinna zostać sporządzona w ramach tej czynności, nie reguluje standardów technicznych w tym zakresie, a także nie definiuje konsekwencji ustalenia linii brzegu w stosunku do granic działek ewidencyjnych.

Jeszcze większym problemem może okazać się brak przeniesienia ze starej ustawy art. 15b. W toku modernizacji EGiB niejednokrotnie wychodzą na jaw rozbieżności między granicami na mapie i w terenie – również w odniesieniu do gruntów pokrytych wodami. Dotychczas w takim przypadku starosta mógł ustalić linię brzegu z urzędu. Tymczasem w świetle nowego prawa nie będzie miał już takiej możliwości. – Powiatom pozostaje jedynie odpowiednio stosować § 82a rozporządzenia *ws. EGiB*, ten mówi jednak wyłącznie o wykazywaniu, a nie ustalaniu granic – zastrzegł Dariusz Felcenloben.

• Na zgodę?

Jeszcze kilka lat temu podobne narady z geodetami powiatowymi odbywały się w napiętej atmosferze, a w burzliwych dyskusjach padało pod adresem GUGiK sporo słów krytyki. Tegoroczne spotkanie przebiegło znacznie spokojniej, a chętnych do polemik było niewiele. Miejmy nadzieję, że to oznaka poprawy relacji między administracją rządową i samorządową, a nie efekt braku chęci do dialogu, którego w naszej branży tak bardzo brakuje.

Jerzy Królikowski



Inne błędy stwierdzane przy tworzeniu bazy GESUT to np.: brak segmentacji w miejscu rozgałęziania się przewodów o tej samej funkcji (po lewej – kolor zielony) oraz niepozyskanie obiektu z materiału źródłowego (w tym przypadku przyłącza)