

LETNI WYSYP

Nie tylko ja nie ogarniam fali rozporządzeń do *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* wylewającej się w ostatnich miesiącach z Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Organizacje grupujące geodetów, które otrzymują te akty do społecznych konsultacji, również nie radzą sobie z tym problemem.

KATARZYNA PAKUŁA-KWIECIŃSKA

Po latach niemal kompletnego zastoju nagle prawie jednocześnie uruchomiono konsultacje i uzgodnienia 10 rozporządzeń. Prace te są na różnych etapach, ale ostatnio z uwagi na koniec kadencji ich tempo jest zawrotne. Dość powiedzieć, że publikowanych jest nawet kilka dokumentów tygodniowo, a na konsultacje społeczne niektórych aktów GUGiK przeznaczył zaledwie 7 dni, z czego 3 były dniami wolnymi od pracy. Każde z rozporządzeń obejmuje od 11 do 1058 stron, w sumie jest tych stron ponad 2 tys. Do tego mamy okres urlopowy i jednocześnie czas spiętrzenia prac terenowych w geodezji. W tej sytuacji konsultacje społeczne są w dużej mierze fikcją. Nawet duże organizacje, jak Stowarzyszenie Geodetów Polskich, Geodezyjna Izba Gospodarcza czy Polska Geodezja Komercyjna, nie są w stanie w tak krótkim czasie przygotować kompletnych ekspertyz obszernych dokumentów. Na łapu-capu spisują więc i wysyłają do GUGiK tylko najważniejsze uwagi. O jakich rozporządzeniach mówimy i jakie jest na koniec wakacji zaawansowanie prac nad nimi?

8 sierpnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowało plan prac legislacyjnych na II półrocze 2011 r. W stosunku do poprzedniego półrocza w zakresie geodezji i kartografii nic się nie zmieniło. Rozwiązania prawne, nad którymi zaplanowano prace w tym półroczu, stanowią akty wykonawcze do ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (znowelizowanej obowiązującą od czerwca ub.r. ustawą o *infrastrukturze informacji przestrzennej*). Nie ma w planie nowych projektów, a nad ośmioma wymienionymi prace trwają nie

od dziś – w planach umieszczane są konsekwentnie od I połowy 2009 r. Do tej pory do konsultacji społecznych lub uzgodnień międzyresortowych skierowano projekty rozporządzeń w sprawie:

- *osnów geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych* (w kwietniu br.; w czerwcu br. wersja po uwzględnieniu uwag RCL);

- *państwowego rejestru nazw geograficznych* (w sierpniu br.);

- *bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych* (w czerwcu br., 17 sierpnia w brzmieniu skierowanym na konferencję uzgodnieniową; 26 sierpnia w brzmieniu po konferencji);

- *baz danych dotyczących zobrazowań lotniczych i satelitarnych oraz ortofotomapy i numerycznego modelu terenu* (w czerwcu br.);

- *standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego* (w czerwcu br., w sierpniu w brzmieniu po konferencji uzgodnieniowej);

- *ewidencji miejscowości, ulic i adresów* (w marcu br.; 2 sierpnia br. wersja po konsultacjach społecznych; 18 sierpnia w brzmieniu po konferencji);

- *w sprawie bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej* (w sierpniu br.).

Wciąż brakuje natomiast projektu rozporządzenia w sprawie *rodzajów materiałów geodezyjnych i kartograficznych podlegających ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych*, a także nowelizacji rozporządzenia w sprawie *ewidencji gruntów i budynków*.

MSWiA opublikowało też w ostatnim czasie projekty rozporządzeń Rady Ministrów związanych z geodezją w sprawie:

- *państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju* (I wersja w czerwcu br., II wersja 12 sierpnia, 26 sierpnia w brzmieniu po konferencji uzgodnieniowej),

- *rodzajów kartograficznych opracowań tematycznych i specjalnych* (I wersja w czerwcu, II wersja w sierpniu),

- *zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach* (w lipcu br.).

Pięć z wymienionych projektów (zaznaczone na zielono) przewidziano do rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu 31 sierpnia. Dwa (zaznaczone na czerwono) w ostatniej chwili zdjęto z programu posiedzenia, choć pierwotnie też miały być tam rozpatrywane.

Największe kontrowersje wzbudziły rozporządzenia dotyczące ZSIN, ewidencji miejscowości, ulic i adresów oraz standardów technicznych. W sprawie ZSIN trzy organizacje: Stowarzyszenie Geodetów Polskich, Związek Powiatów Polskich i GISPOL przemówiły prawie jednym głosem. Podstawowe zastrzeżenie dotyczyło tego, czy centralne repozytorium tworzy się na podstawie „bazy danych EGIB”, jak zapisano w projekcie, czy na podstawie jej „kopii”, jak chcą opiniujący. ZPP dość szczegółowo udowodnił, że repozytorium jest tylko kopią baz ewidencyjnych prowadzonych przez starostów, a kopia w wielu czynnościach związanych z funkcjonowaniem katastru nie może być traktowana jako oryginał. W opiniach podnoszono też kwestię pilotażu wdrożenia niektórych elementów ZSIN umożliwiających elektroniczne generowanie zawiadomień o zmianach w EGIB. Pilotaż, który pierwotnie miał objąć pięć

miast, ograniczył się jednak na razie, za sprawą samych samorządowców, tylko do jednego – Krakowa (i to niezakończono). W związku z tym podnoszenie teraz przez ZPP argumentu o braku pilotażu, który miał posłużyć do pisania rozporządzenia, jest niezbyt poważne. Nie trzeba być wnikliwym obserwatorem, aby dostrzec, że w sprawie ZSIN linia podziału pomiędzy GUGiK a samorządowcami nie uległa zmianie od 2003 roku, kiedy to pojawiła się idea zbudowania IPE. Obie strony okopały się na swoich pozycjach. Problem nie tkwi jednak w zapisach rozporządzenia, tylko ma charakter polityczny związany z rozstrzygnięciem, kto ma trzymać rękę na katastrze.

Sporo krytycznych ocen zebrało również rozporządzenie w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów, choć liczy ono tylko 12 paragrafów. Na prawie setkę punktów w tabeli rozbieżności połowę stanowiły uwagi samorządowców. Jedną trzecią z nich uwzględniono. Uwagi dotyczyły zarówno spraw ogólnych, np. niespójności projektu z innymi przepisami czy zastosowanej terminologii, jak i szczegółowych – chociażby treści załączników. Uwzględniono między innymi postulaty dotyczące możliwości stosowania dotychczasowego systemu numeracji charakterystycznego dla danej miejscowości, aktualizacji danych adresowych podczas modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz powiązania numeru porządkowego z numerem działki ewidencyjnej.

Uwagi do rozporządzenia o standardach technicznych też miały bardzo różny charakter – od najbardziej ogólnych do całkiem szczegółowych. I tak prezes GIG Bogdan Grzechnik obok kilkunastu poprawek w konkretnych paragrafach zaproponował także uzupełnienie rozporządzenia wszystkimi asortymentami prac, które występują w geodezji gospodarczej, i zmianę tytułu na: *w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych, sporządzania map i innych dokumentów oraz przekazywania wyników tych prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego*. Stanowisko Izby uzasadnił tym, że z dotychczasowego brzmienia tytułu wynikało, iż „wykonujemy wyłącznie pomiary i ich wyniki przekazujemy do PZGiK. A w rzeczywistości jest zupełnie inaczej, gdyż na podstawie pomiarów sporządzamy kilkanaście rodzajów map i innych dokumentów, które jako samo-

dzielne byty przyjmowane są do zasobu i przekazywane do obiegu prawnego”. Druga propozycja ogólna GIG dotyczyła opracowania i włączenia do rozporządzenia wzorów lub przykładów wszystkich rodzajów map, protokołów, wykazów, rejestrów, wezwań itp. Zdaniem Izby realizacja tych dwóch wniosków wprowadziłaby ład i porządek przy wykonywaniu większości opracowań geodezyjnych do celów inwestycyjnych i własnościowych. Pozwoliłaby także na odchudzenie administracji, gdyż można byłoby zlikwidować kontrolę opracowań geodezyjnych w PODGiK, zastępując ją wyłącznie rejestracją. Żaden z ogólnych postulatów GIG nie znalazł zrozumienia w GUGiK.

To samo rozporządzenie wzbudziło duże emocje w kwestii odbiorników GNSS stosowanych w pomiarach sytuacyjnych i wysokościowych. Ordynikiem urzędów jednoczesnościowych był dr Ryszard Pażus, dyrektor Departamentu Geodezji GUGiK w latach 2000-02, architekt systemu ASG-PL i od kilku lat producent tych tanich odbiorników. W liście do ministra SWiA Jerzego Millera poinformował on o preferowaniu przez GUGiK odbiorników dwuczęstotliwościowych i wprowadzeniu do rozporządzenia stosownego zapisu z pominięciem ścieżki legislacyjnej. Interwencja poskutkowała i projektodawca postanowił usunąć z treści projektu kwestionowany przepis. Przyjęto założenie, że „wykonawca pracy geodezyjnej, bazując na wiedzy fachowej, używać będzie do pomiarów takie urządzenia, które zapewnią uzyskanie danych obserwacyjnych w wymaganej dokładnością”.

Ponadto w wyniku konferencji uzgodnieniowej z 0,5 do 5 km zwiększono odległość od punktu pomiaru do punktu osnowy geodezyjnej (punktu kontrolnego) przy wykorzystaniu technik kinematycznych RTK oraz RTN. Dopuszczono wykorzystanie tych technik do wyznaczania pomiarowej osnowy wysokościowej. Przy pomiarach tachimetrycznych zwiększono ponadto dopuszczalny błąd średni pomiaru odległości z 1 do 10 cm. Przedefiniowano także terminy „geodezyjny pomiar wysokościowy” oraz „skaning laserowy”. Na wniosek Rządowego Centrum Legislacji wprowadzono nowy paragraf (15) w brzmieniu: „Przy wykonywaniu geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych dopuszcza się stosowanie metod, technologii i technik pomiarowych innych niż określone przepisami rozporządzenia, jeżeli te

metody, technologie i techniki zapewnią uzyskanie danych obserwacyjnych z wymaganą dokładnością, a jednocześnie wykonawca przedstawi w sprawozdaniu technicznym opis tych metod, technologii i technik wraz z matematyczną analizą dokładności danych obserwacyjnych”. Uzasadnieniem takiego zapisu jest tempo rozwoju technologii pomiarowych.

Po tym bardzo pobieżnym przedstawieniu tematu czas sformułować kilka ogólnych spostrzeżeń. Piętą achillesową tworzonych obecnie geodezyjnych rozporządzeń są liczące po kilkaset stron załączniki z modelami danych, schematami aplikacyjnymi itp. Co będzie, jeśli po opublikowaniu okaże się, że jest w nich pełno drobnych błędów, trudnych do wykrycia przez geodetów, którzy się na tych modelach z reguły nie znają? Pytanie jest tym bardziej zasadne, że – jak zgodnie twierdzą opiniujący – projekty są przygotowane wyjątkowo niechlujnie. Dotyczy to zarówno redakcji treści aktów prawnych, jak i zamieszczanych w uzasadnieniach wątpliwych prognoz i uzasadnień co do kosztów.

Niektórzy patrzą też ze zdziwieniem na sam proces legislacyjny. Do tej pory było bowiem tak, że najpierw powstawała ustawa, a dopiero potem odpowiednie akty wykonawcze. Teraz jesteśmy jednak świadkami historycznego procesu. Najpierw przyjmuje się rozporządzenia, a później napisze się pod nie nową ustawę *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Nie będę tu już rozwijać wątku opóźnień w pracach nad rozporządzeniami. Przypomnę tylko, że pierwotnie GGK obiecywała ich publikację zaraz po przyjęciu ustawy o *IIP* nowelizującej *Pgik*.

Niestety, światła dziennego nie ujrzały jak dotąd najważniejsze dla branży rozporządzenia, czyli o ewidencji gruntów i budynków oraz o opłatach. Z przecieków wiadomo, że przynajmniej w pierwszym z nich nie będzie rewolucji. O tym, co mają zawierać poszczególne rozporządzenia, informowano jeszcze przed oficjalną publikacją na mniej lub bardziej formalnych spotkaniach przedstawicieli GUGiK z administracją geodezyjną szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Biorąc pod uwagę to, o czym było na początku, czyli niepoważne konsultacje społeczne, można powiedzieć, że urząd sam pod sobą dołek kopie. Bo opieranie się tylko na opiniach administracji samorządowej wydaje się naiwnością, zaś stworzenie dobrego aktu w pośpiechu jest niemożliwe. ■