

ANDRZEJ BYLICA



RPU/4834/2018 P
Data: 2018-02-15

PETYCJA

DO CENTRALNYCH ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ, KTÓRYM PODLEGA GEODEZJA I KARTOGRAFIA

In nomine Patris, et Filii, et Spiritus Sancti

Niniejszym na podstawie art. 63 KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r., a także art. 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1123, ze zm.),

w trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny,

w imieniu własnym, jako geodeta uprawniony z doświadczeniem pracy m.in. dla organów realizujących zadania Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, o których mowa w art. 6a ust. 1 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. j. Dz. U. z 2017r. poz. 2101, ze zm.), dalej jako *Pgik*, w interesie publicznym, wnoszę o niezwłoczne podjęcie stosownych działań, w tym inicjatywy ustawodawczej, w następujących zakresach:

1. Reorganizacja Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zmierzająca do wyłączenia administracji geodezyjnej i kartograficznej szczebla powiatowego ze składu starostwa powiatowego oraz organizacyjnego podporządkowania organu tej administracji organowi administracji rządowej wyższego stopnia.
2. Określenie roli administracji geodezyjnej i kartograficznej w procesie tworzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym:
 - a) opracowanie centralnego planu działań tej administracji w zakresie przekształcania zasobu oraz uzupełnienia informacji podlegających gromadzeniu w zasobie, a zmierzających do realizacji wymogów prawa wynikających z dyrektyw unijnych (informatyzacja społeczeństwa dot.: mapy zasadniczej, ewidencja gruntów, gesut, zsin), z określeniem terminów oraz zabezpieczeniem finansowym w budżecie państwa,
 - b) sprecyzowanie zakresu odpowiedzialności organu administracji geodezyjnej i kartograficznej za prawidłowość informacji zawartej w zbiorach danych i innych materiałach stanowiących rezultaty prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, w tym za zgodność ich opracowania z przepisami prawa obowiązującego w dziedzinie geodezji i kartografii, a w tym celu:
 - jednoznaczne (ustawowe) określenie zakresu przepisów prawa, które obowiązują w dziedzinie geodezji i kartografii,
 - zmiana we wszystkich przepisach ustawy *Pgik* regulacji prawnych definiujących pojęcia wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych oraz osoby pełniącej

samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, jako osoby kierującej pracami podlegającymi zgłoszeniu do właściwego organu, wraz z odpowiednim określeniem ich roli w procesie zgłaszania prac oraz przekazywania ich rezultatów do zasobu, łącznie z procedurą weryfikacji i ewentualnej odmowy przyjęcia do zasobu, mając na uwadze, że tylko geodeta uprawniony jest odpowiednią osobą do występowania wobec organu w zakresie spraw merytorycznych,

- ustawowe określenie jakie rodzaju/cele prac geodezyjnych lub prac kartograficznych wymagają, aby osoba kierująca tymi pracami legitymowała się odpowiednimi dla danego rodzaju/celu prac uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii,
 - doprecyzowanie i doprowadzenie do spójności przepisów wykonawczych ustawy *Pgik*, w tym szczególnie tych których przestrzeganie podlegać ma ocenie organu w czasie przyjmowania rezultatów prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.
3. Wyeliminowanie w maksymalnym zakresie z przepisów ustawy *Pgik* obowiązków nałożonych na administrację geodezyjną i kartograficzną, które wiążą się z prowadzeniem postępowań administracyjnych, a przynajmniej wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej Służby Geodezyjnej i Kartograficznej organów i jednostek organizacyjnych, które przejmą tego typu działania.
 4. Stworzenie jednolitego dla obszaru kraju oprogramowania do prowadzenia baz danych BDOT500, GESUT oraz BDSOG, a przynajmniej oficjalnie obowiązującego oprogramowania do walidacji plików GML mogących zasilać te bazy danych.
 5. Określenie regulacji prawnych – na poziomie ustawowym, dotyczące osób pełniących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, o obowiązku podnoszenia swej wiedzy w zakresie obowiązujących w dziedzinie geodezji i kartografii przepisów prawa, w tym skutków nie wywiązywania się z tego obowiązku, a także sprecyzowanie zasad weryfikacji przez Głównego Geodetę Kraju realizacji tego obowiązku oraz trybu nakładania sankcji w przypadku oceny negatywnej.

UZASADNIENIE

Zrównoważony rozwój naszego społeczeństwa, które pragnie aby jego gospodarka w możliwie najkrótszym czasie oraz w możliwie najszerszym zakresie stała się konkurencyjna wobec gospodarek innych państw, co jest warunkiem dobrobytu tego społeczeństwa, a także pragnie aby w zamierzeniach oraz w procesach inwestycyjnych podejmowanych w celu osiągnięcia dodatnich efektów ekonomicznych, stanowiących konieczny element osiągania powyższych celów, **wymaga aby państwo stwarzało mu odpowiednie warunki** m.in. poprzez zapewnienie mu dostępu do informacji o charakterze społeczno-gospodarczym, w tym przede wszystkim **wymaga umożliwienia korzystania z infrastruktury informacji przestrzennej**, która w znacznej mierze ma powstać wysiłkiem Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. To na tę służbę został nałożony obowiązek zbudowania takiej infrastruktury, jej prowadzenie, w tym aktualizacja i udostępnianie, a należyte wypełnianie tego obowiązku nie będzie możliwe dopóki organizacja tej Służby oraz zasady finansowania zadań na nią nałożonych, a także inne uwarunkowania prawne wpływające na jej działanie, nie zostaną zracjonalizowane w ramach nowych ustawowych regulacji prawnych, które stworzą realne warunki dla wywiązywania się z ww. zadań w sposób równomierny na obszarze całego kraju.

Ad. 1) Dotychczasowa organizacja Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, w chwili jej określenia, opierała się na założeniu stosunkowo pewnego finansowania działań nałożonych na administrację geodezyjną i kartograficzną (Fundusze Gospodarowania Zasobem), przy jednocześnie stosunkowo prostych (opierających się na czynnościach materialno-technicznych) i niewymagających dużych nakładów finansowych zadaniach nałożonych na tę administrację.

W aktualnie obowiązujących uwarunkowaniach prawnych ustawy *Pgik*, które nastąpiły głównie w wyniku zmian wprowadzonych innymi ustawami prawa materialnego, całkowicie zmieniła się zarówno skala zadań nałożonych na tę administrację, jak i zasady ich finansowania, co doprowadziło do kuriozalnej sytuacji, w której dla większości obszaru kraju nie zostają spełnione założenia społeczno-gospodarcze wynikające z terminów realizacji zadań nałożonych w przepisach *Pgik* na tę administrację.

Uzasadniając powyższe stwierdzenia pragnę przypomnieć, że już upłynęło 19 lat od czasu gdy zadania nałożone przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne na organy administracji państwowej ustawodawca przeniósł z administracji rządowej (Kierownicy Urzędów Rejonowych oraz Wojewódzkie Ośrodki Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej) na Starostów i Prezydentów miast na prawach powiatu, czyli osoby, które przede wszystkim reprezentują samorządy powiatowe, do wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej (art. 6a ust. 3 *Pgik*).

To Geodeci Powiatowi/Miejscy w myśl art. 6a ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, mając jedynie pomagać starostom, w rzeczywistości stanowią zasadnicze narzędzie realizacji zadań nałożonych na starostów jako organy administracji geodezyjnej i kartograficznej, a przy tym wchodzi w skład starostwa powiatowego, często pełniąc jednocześnie funkcję naczelnika wydziału ds. geodezji i kartografii, a przy tym często funkcje naczelnika wydziału o szerszym zakresie realizowanych spraw jak np. wydział ds. geodezji oraz gospodarki nieruchomościami łącznie z zadaniami dot. ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Do końca 2010 roku Geodezja w powiecie opierała się zasadniczo na analogowych mapach zasadniczych, stopniowo przekształcanych w mapy wektorowe, a także na ewidencji gruntów i budynków doprowadzonej do postaci baz danych, których zakres informacji miał już w 100% obszaru kraju spełniać wymogi rozporządzenia z 2001 roku, a potrzeby finansowe w zakresie przetwarzania zasobu analogowego na postać numeryczną były realizowane ze środków wypracowanych przez administrację geodezyjną gromadzonych na Funduszu Gospodarowania Zasobem, a także po części z dotacji budżetowych.

W dość niejasnych okolicznościach z początkiem 2011 roku ww. **Fundusz uległ likwidacji**, a przepisy ustawy z 2010 roku, realizujące dyrektywy unijne, **o infrastrukturze informacji przestrzennej**, zmieniające przepisy *Pgik*, nałożyły na starostów **szereg nowych zadań**, a przede wszystkim obowiązek przetworzenia zasobu oraz utworzenia baz danych obejmujących praktycznie wszystkiego rodzaju informacje gromadzone w zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

Ustawodawca dopiero w sierpniu 2017 roku „łaskawie odroczył” graniczny termin (art. 53b ust. 2 *Pgik* – **do końca 2016 roku**) stosowania **mapy zasadniczej wyłącznie w oparciu o bazy danych** na czas do końca 2023 roku.

Nową organizację zasobu określono przepisami nowego rozporządzenia z dnia 5 września 2013 roku, a przy tym nałożono na starostów dodatkowe zadania związane z kosztowną cyfryzacją tego zasobu, której końcowy termin (do dnia 31 grudnia 2020 r.) nałożono przepisem ww. rozporządzenia.

Wprowadzając rozporządzenie z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, Minister nałożył jednocześnie na starostów termin wdrożenia pełnej funkcjonalności systemu ZSIN na wrzesień 2016 roku (§ 15 ust. 1 – 42 miesiące od wejścia w życie rozporządzenia).

Ponadto w ramach nowelizacji przepisów rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, znacząco rozszerzono zakres informacji jaka ma być wprowadzana do tej ewidencji, w tym głównie w zakresie dotyczącym budynków, a jednocześnie zmieniono strukturę baz danych EGIB m.in. określając nowy podział w części podgrup rejestrowych, a także zmieniając część zasad zaliczania gruntów do poszczególnych rodzajów użytków, wyznaczając starostom na dostosowanie tych baz i systemów oraz na modernizację ewidencji w celu dostosowania do zmienionych przepisów rozporządzenia - termin do końca 2016 roku. Moim zdaniem powyższe rozporządzenie, które weszło w życie z dniem 31 grudnia 2013 roku, zostało wydane z oczywistym naruszeniem art. 20 ust. 4 PgiK gdyż wydał je minister zamiast rady ministrów.

Natomiast w przepisach rozporządzenia z dnia 15 października 2012 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych Rada Ministrów nałożyła na administrację geodezyjną obowiązek wdrożenia do końca 2019 roku nowego układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH (§ 24 ust. 1 - do dnia 31 grudnia 2019 r.). Termin realizacji tego zadania z pewnością opierał się na założeniu, że do końca 2016 roku zostaną utworzone bazy danych BDDOT500 i GESUT składające się na mapę zasadniczą. Tymczasem, jeżeli termin ten nie zostanie dostosowany do wskazanego w art. 53 ust. 2 PgiK, to na starostach będzie spoczywał obowiązek wdrożenia nowego układu wysokości w ramach dotychczasowej formy prowadzenia map, co z pewnością będzie przekraczało możliwości finansowe większości powiatów.

Wszystkie ww. zadania wymagają znacznych nakładów środków finansowych oraz ogromnego osobistego zaangażowania nie tylko samych Geodetów Powiatowych, ale także często całej (zbyt małej) obsady kadrowej osób zatrudnionych w wydziałach geodezji.

Ostatnio prezentowane analizy GUGiK w zakresie stopnia realizacji powyższych zadań wskazują, że na większości powiatów nie zostały one zrealizowane, a przewidywany okres realizacji przewidziany jest przeciętnie na 10 lat (maksymalnie ponad 20 lat). Trzeba w tym miejscu zauważyć, że GUGiK w ramach projektów ZSIN- faza I oraz ZSIN – faza II, a także w ramach projektu K-GESUT, finansował odpowiednie prace geodezyjne, ale objęły one swym zakresem niewielki obszar kraju, a ponadto wysiłkiem administracji geodezyjnej nielicznych powiatów finansowano część ww. zadań w znacznym stopniu ze środków unijnych w ramach RPO prowadzonych przez marszałków województw.

Pragnienie Geodetów Powiatowych/Miejskich w zakresie wywiązania się z zadań nałożonych ww. przepisami, w związku z oczywistym uznaniem ich pilności z uwagi na ogólnospołeczne zapotrzebowanie na nowoczesną postać i kompletność danych przestrzennych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, mimo wskazanych obiektywnych ograniczeń, dodatkowo często napotyka na częściowy lub całkowity brak zrozumienia ze strony starostów/prezydentów. Taka sytuacja w konsekwencji musi prowadzić do dodatkowych napięć w relacjach ze starostą/prezydentem jako pracodawcą, do stresów, do konfliktów pracowniczych, konfliktów ze środowiskiem wykonawców prac geodezyjnych oraz z osobami zainteresowanymi uzyskaniem informacji z zasobu, co w efekcie prowadzi do zniechęcenia poprzez rezygnację z zaangażowania w jakichkolwiek działaniach na rzecz państwowego zasobu. Sytuacji tej towarzyszy zazwyczaj

skandalicznie niski, w porównaniu do wymaganych kwalifikacji zawodowych, poziom wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w administracji geodezyjnej.

Rzeczywiste ograniczenia prawno-organizacyjne, polityczne, finansowe, administracyjne, kadrowe, polityczne jak też osobowe, które dotyczą w różnym stopniu administrację geodezyjną i kartograficzną, a która to administracja jest w nadmiernym stopniu podporządkowana administracji samorządowej, powodują poczucie bezsilności i bezradności, co prowadzi nawet do całkowitej ignorancji w realizacji oczekiwań ustawodawcy nałożonych przepisami powszechnie obowiązującego prawa, które zbyt odstają od realiów rzeczywistości kreowanej także tym prawem. Rzeczywistość jest taka, że zadania administracji rządowej nałożone na starostów traktowane są przez rady powiatów i samych starostów jako drugo a nawet trzecioplanowe.

Dopóki organy państwa, którym podlega geodezja i kartografia, w sposób odpowiedzialny nie stworzą warunków dla realizacji zadań, których realizacji deklaruje się społeczeństwu w przepisach prawa, dopóty będziemy żyć ze świadomością fikcji prawnej uznając, że ustawodawca przy konstruowaniu regulacji prawnych działa racjonalnie.

Ad. 2) Potrzeba podjęcia działań, w tym legislacyjnych, zmierzających do opracowania centralnego planu obejmującego realizację zadań przez administrację geodezyjną i kartograficzną wynika z podstawowego i niekwestionowanego założenia, że cały zasób jest zasobem państwowym, a więc za terminowość jego przekształcania i uzupełniania winno odpowiadać państwo, czyli administracja rządowa, jako jego władza wykonawcza. Aby przyjmowane przez rząd zobowiązania były realne do spełnienia niezbędne jest ich oparcie o plan, w tym plan budżetu państwa, tak aby zabezpieczone dla administracji geodezyjnej i kartograficznej środki finansowe korespondowały z terminami realizacji zadań nakładanych na tę administrację. Dopiero po stworzeniu odpowiednich uwarunkowań w powyższym zakresie można wymagać od administracji geodezyjnej i kartograficznej wywiązywania się z przenoszonych na nią zadań do realizacji na poziomie powiatu.

Konieczność sprecyzowania zakresu odpowiedzialności organu administracji geodezyjnej i kartograficznej za prawidłowość informacji zawartej w zbiorach danych i innych materiałach stanowiących rezultaty prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, w tym za zgodność ich opracowania z przepisami prawa obowiązującego w dziedzinie geodezji i kartografii, wynika z faktu niedostatecznie jasnych i spójnych regulacji prawnych zarówno w zakresie pojęcia wykonawcy prac, znaczenia zakresów uprawnień geodezyjnych, regulacji prawnych stanowiących zakres oceny w stosunku do dokumentacji przyjmowanej do zasobu, jak też procedur prawnych związanych z odmową przyjęcia dokumentacji do zasobu. Niedomagania przepisów prawa w powyższym zakresie prowadzą często do wniosku, że przyjmowana do zasobu dokumentacja z pewnością nie została opracowana należycie, ale brak możliwości aby w ramach obowiązujących przepisów prawa ją wyegzekwować od geodety uprawnionego, który wg deklaracji wykonawcy prac winien za nią odpowiadać. W przypadku ujawnienia się negatywnych skutków wadliwie wykonanej pracy, której rezultat w postaci dokumentacji przyjętej do zasobu stał się własnością Skarbu Państwa, a za poprawność jej treści ma odpowiadać organ, który ją przyjął do zasobu bez uwag, organ ten naraża się na przegraną w procesie sądowym, przed którym za niedociągnięcia ustawodawcy może zostać ukarany organ, a w konsekwencji także jego pracownik.

Ad. 3) Aktualne przepisy ustawy *Pgik* sprawiają, że rola Służby Geodezyjnej i Kartograficznej na poziomie powiatu, która w utrwalonym powszechnie w społeczeństwie wizerunku sprowadzała się do gromadzenia dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz do rejestracji i udostępniania danych objętych ewidencją gruntów i budynków, została podniesiona do decydenta w wielu sprawach, a sprawy te ma rozpatrywać w trybie skomplikowanych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Winno być oczywistym, że w naszym kraju zarówno pracownicy administracji samorządowej jak i administracji rządowej nie są wynagradzani na odpowiednim poziomie, a tym bardziej dotyczy to pracowników administracji geodezyjnej i kartograficznej, od których wymaga się szerokiej wiedzy merytorycznej w dziedzinie geodezji i kartografii w związku z bardzo szerokim zakresem informacji jakie są gromadzone w zasobie geodezyjnym i kartograficznym, a przy tym oczekuje się, że takie osoby będą miały już odpowiednie i doświadczenie zawodowe – najlepiej potwierdzone uprawnieniami geodezyjnymi. Jeżeli organ zdoła pozyskać takie osoby, to z pewnością znikoma ich ilość będzie potrafiła w prawidłowy sposób wykonywać powierzone jej zadania z zachowaniem wymogów dotyczących załatwiania spraw z poszanowaniem przepisów Kpa, w zakresie których niezbędne jest posiadanie odpowiednich predyspozycji osobistych i ciągłe doskonalenie w zakresie zasad ich stosowania.

W rezultacie powyższych okoliczności coraz częściej będzie dochodzić do sytuacji, w której mimo nakreślonych przepisami prawa zasad prowadzenia i udostępniania państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – zasady te są i będą coraz częściej ignorowane lub wadliwie stosowane, co prędzej czy później odbije się na zaufaniu do władzy publicznej i wizerunku państwa w oczach społeczeństwa.

Ad. 4) Potrzeba stworzenia jednolitego dla obszaru kraju oprogramowania do prowadzenia baz danych BDOT500, GESUT oraz BDSOG, a przynajmniej oficjalnie obowiązującego oprogramowania do walidacji plików GML mogących zasilać te bazy danych, wynika z wysokiej złożoności tych baz danych, co powoduje, że mimo prawnego określenia schematów aplikacyjnych w ich zakresie dochodzi do konfliktów w czasie wymiany informacji zawartej w tych bazach między organami a jednostkami wykonawstwa geodezyjnego. Wskazane trudności oraz dodatkowo koszty zakupu odpowiedniego oprogramowania, ponoszone osobno przez każdą administrację powiatową, sprawiają powstrzymywanie się administracji geodezyjnej i kartograficznej przed podejmowaniem działań w celu przechodzenia z prowadzenia mapy zasadniczej z dotychczasowych form na bazy danych, których treść podlega publikacji w sieci, a co jest jedną z podstaw tworzenia społeczeństwa informacyjnego.

Ad. 5) Zasadność prawnego nałożenia na osoby pełniące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, a szczególnie na osoby kierujące pracami geodezyjnymi podlegającymi zgłoszeniu do zasobu, obowiązku pogłębiania wiedzy o aktualnie obowiązujących przepisach prawa wynika z faktu stwierdzanych w czasie weryfikacji zbiorów i innych materiałów stanowiących rezultaty prac geodezyjnych znacznych braków wiedzy w tym zakresie. Szczególnie osoby, które przed ponad 10 laty uzyskały uprawnienia geodezyjne, nie kwapią się aby być na bieżąco z obowiązującymi przepisami prawa, które w ciągu ostatnich kilku lat znacząco się zmieniły. Można by nawet pokusić się na stwierdzenie, że osoby te nie posiadają uprawnień aby nadal posługiwać się świadectwem nadania uprawnień, gdyż świadczy ono jedynie o tym, że osoba ta miała wystarczającą wiedzę o przepisach już nieobowiązujących.

Ponadto nowe przepisy prawne rodzą zwykle, a przykładowo obecnie obowiązujące standardy techniczne wręcz wybitnie, znaczne wątpliwości co do sposobu ich stosowania zarówno wśród weryfikatorów jak i starających się działać zgodnie z tymi przepisami prawa geodetami uprawnionymi, dlatego planowane ogólnie i powszechnie programy szkoleniowe w tym zakresie wydają się być niezbędne dla zapewnienia właściwej realizacji swych obowiązków przez obie wskazane strony postępowania technicznego związanego z przyjmowaniem nowej dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

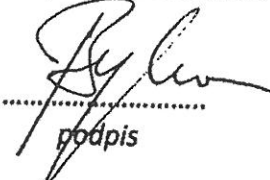
Niniejszym, jako merytorycznie współodpowiedzialny za realizację zadań administracji rządowej w powiecie, deklaruję czynny udział w konsultacjach społecznych dotyczących podjętych w ww. sprawach procesów legislacyjnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ww. ustawy o petycjach ~~wyrażam/nie wyrażam~~ zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego moich danych osobowych.

Otrzymują:

1. Prezes Rady Ministrów – Pan Mateusz Morawiecki
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Spraw Obywatelskich
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa
2. Minister Inwestycji i Rozwoju – Pan Jerzy Kwieciński
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
ul. Wspólna 2/4 00-926 Warszawa
3. Główny Geodeta Kraju – Pani Grażyna Kierznowska
Główny Urząd Geodezji i Kartografii
ul. Wspólna 2
00-926 Warszawa

Z wyrazami szacunku


.....
podpis