



MINISTERSTWO
ROZWOJU

Data: 09 grudnia 2019
Znak sprawy: DAB-VII.070.4.2019

PODSEKRETARZ STANU
ROBERT NOWICKI

Pan
Sławomir Barasiński
Przewodniczący Zarządu Krajowego
Ogólnopolskiego Związku
Zawodowego Geodetów

Dotyczy: projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw.

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 października 2019 r., znak OZZG.07.02.2019.LP, przekazane do Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów pismem z dnia 30 października 2019 r., znak BPRM.219.7.2.2019.G(5), dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (UD 438)¹, uprzejmie informuję, co następuje.

Jak wynika z informacji zamieszczonych na stronie Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, projekt ustawy UD 438 był procedowany zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Projekt ten, wraz z jego uzasadnieniem i Oceną Skutków Regulacji, został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych (pismem z dnia 12 kwietnia 2019 r., znak DAB-VII.0210.6.2018) oraz opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. W trakcie trwającego procesu konsultacji dodatkowo została również zorganizowana publiczna i transmitowana na żywo w sieci Internet debata z udziałem szerokiej reprezentacji środowiska geodezyjnego (wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, przedstawicieli Służby Geodezyjnej i Kartograficznej oraz przedstawicieli nauki).

Jak wynika z załączonego do projektu UD 438, publicznie dostępnego Raportu z konsultacji publicznych i opiniowania, wszystkie uwagi, które wpłynęły w toku konsultacji publicznych i opiniowania (również te, które wpłynęły po wyznaczonym terminie zgłaszania uwag) zostały przeanalizowane i rozpatrzone. Raport ten zawiera także omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu UD 438.

¹ Zwany dalej „projekt UD 438”.

Z załączonej na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego dokumentacji nie wynika natomiast, aby producenci oprogramowania geodezyjnego brali udział w konsultacjach publicznych lub zgłaszali uwagi na jakimkolwiek z etapów prac nad projektem ustawy UD 438.

Jedyną informacją, zebraną przez ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju od wiodących producentów oprogramowania, były dane o ewentualnych kosztach dostosowania prowadzonych systemów do projektowanych zmian prawa - niezbędne do rzetelnego oszacowania finansowych skutków wejścia w życie tych zmian. Informacja w powyższym zakresie została zamieszczona w Ocenie Skutków Regulacji projektu UD 438.

Odnosząc się do poszczególnych zmian zawartych w projekcie UD 438 a wymienionych w piśmie Pana Przewodniczącego przedstawiam, co następuje.

Ad. 1. Wprowadzenie jednej opłaty ryczałtowej, gdzie jednostką rozliczeniową jest jednostka powierzchni, pomimo, że w geodezji oprócz obiektów powierzchniowych są obiekty liniowe i punktowe.

Jak wynika z uzasadnienia projektu UD 438, wprowadzenie opłaty ryczałtowanej za materiały państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego udostępniane wykonawcom prac geodezyjnych w związku ze zgłoszeniem wykonywania przez nich prac geodezyjnych stanowi odejście od dotychczasowej reguły odpłatności za poszczególne materiały państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wobec której pojawiały się informacje o jej zbyt dużym skomplikowaniu. Wskazywane były również problemy z niejednolitym stosowaniem cennika przez różne starostwa². Zgodnie z uzasadnieniem, regulacja ta skutkowałą również pobieraniem przez wykonawców prac geodezyjnych minimalnej ilości materiałów ze względów ekonomicznych. Oszczędne korzystanie z materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przy wykonywaniu prac geodezyjnych ma natomiast negatywne przełożenie na jakość tych prac.

Należy również wyjaśnić, że w Raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania w odniesieniu do uwag dotyczących doprecyzowania sposobu określania obszaru pracy geodezyjnej zawarte zostały szczegółowe wyjaśnienia dotyczące wykonywania prac geodezyjnych dla obiektów liniowych bądź punktowych. Wyjaśniono, że to wykonawca prac geodezyjnych określa obszar na którym wykonywane będą te prace samodzielnie decydując jednocześnie o zakresie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego niezbędnych do wykonania powierzonej mu pracy. Jedynym warunkiem jest aby wskazywany obszar miał powierzchnię większą od zera. Przy czym projektowane zmiany nie narzucają minimalnych odległości wokół obiektów liniowych bądź punktowych, jakie powinny być zachowane przy deklarowaniu obszaru, na którym wykonywane będą prace. Rozwiązanie takie pozwala w sposób maksymalny uprościć system ustalania wysokości opłat i ich pobierania za udostępnianie danych na potrzeby wykonywania prac geodezyjnych.

² Między innymi uwagi Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego oraz lokalnych stowarzyszeń geodezyjnych zgłaszane w toku procedowania projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego (UD 300, tzw. ustawa „inwestycyjna”).

Ad 2. Wprowadzenie ograniczenia czasowego – do 1 roku – na przekazanie wyników zgłoszonej a wykonanej pracy geodezyjnej.

Zgodnie z przedstawionym do projektu UD 438 uzasadnieniem, projektowane ograniczenie czasowe w zakresie deklarowanego przez wykonawcę prac geodezyjnych terminu wykonania tych prac usystematyzuje pracę ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz przyczyni się do rzetelnego zaplanowania innych prac geodezyjnych na danym terenie. Jak wskazano w powyższym uzasadnieniu, z jednej strony starostowie mają problemy z wyegzekwowaniem przekazywania do zasobu geodezyjnego wyników wykonanych prac oraz aktualizacją prowadzonych baz danych (deklarowane są terminy kilkudziesięcioletnie), z drugiej natomiast strony brak pełnej i wiarygodnej informacji o zakresie i faktycznym stanie wykonywania zgłoszonych prac może stanowić utrudnienie przy planowaniu innych prac na danym obszarze.

Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z treścią projektu UD 438, przewidziano również regulacje umożliwiające przedłużenie zadeklarowanego terminu wykonania prac geodezyjnych. Decyzja o tym czy dokonywać wydłużenia tego terminu i o ile (maksymalnie o rok) będzie należała wyłącznie do wykonawcy tych prac. Projektowane zmiany przewidują również mechanizm „przywrócenia” terminu na wydłużenie terminu przekazania do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyników zgłoszonych prac w przypadkach szczególnie uzasadnionych. Powyższe mechanizmy mają na celu wyeliminowanie ewentualnych potencjalnych negatywnych skutków dla wykonawców prac geodezyjnych, gdyby okazało się, że deklarowany roczny termin był niewystarczający do wykonania pracy. Możliwość przedłużenia deklarowanego terminu może nastąpić za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co również świadczy o braku dodatkowych, nadmiernych obciążeń po stronie wykonawców prac geodezyjnych.

Ad 3. Wprowadzenie ograniczenia w zakresie możliwości dokonania jednym zgłoszeniem kilku celów pracy na danym obszarze oraz likwidacja klasyfikacji prac geodezyjnych na rodzaje i cele lub spodziewane wyniki.

Stosownie do informacji zamieszczonych w uzasadnieniu do projektu UD 438 należy zauważyć, że obowiązujące przepisy nie precyzują, jaki cel lub zakładany wynik pracy może być przedmiotem jednego zgłoszenia prac geodezyjnych. Nie istnieją również przepisy określające zasady składania tzw. „zgłoszeń uzupełniających”. Jak wskazano w powyższym uzasadnieniu, jest to konsekwencja obowiązującego modelu pobierania opłat za materiały państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego udostępniane w związku ze zgłoszeniem pracy geodezyjnej – systemu, zgodnie z którym każdy materiał jest wyceniony, a wysokość opłaty jest uzależniona od ilości udostępnianych materiałów i ceny jednostkowej. Rozwiązanie to jest związane z planowanym wprowadzeniem opłaty zryczałtowanej.

Jak wskazano w ww. uzasadnieniu, ze względu na możliwość wskazywania w jednym zgłoszeniu prac geodezyjnych wielu celów lub zakładanych wyników tych prac, system taki może powodować pewne problemy dla innych wykonawców prac geodezyjnych prowadzonych na tym samym terenie oraz problemy organizacyjne w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej związane z figurowaniem w ich systemach służących do obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych spraw niezakończonych przez wiele lat.

Należy również zwrócić uwagę, że przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³ jak i akty wykonawcze do niej nie wprowadzają oddzielnego podziału na „zakładane wyniki prac” i „cele prac”. Dodatkowo, w obowiązujących przepisach prawa pojęcia te stosowane są zawsze łącznie dla wszystkich rodzajów prac – można więc jedynie umownie przyjmować, który asortyment prac stanowi jego cel, a który jest jego wynikiem. Dlatego też, podział na cele lub zakładane wyniki prac geodezyjnych wydaje się być tworem sztucznym, a projektowane regulacje należy rozpatrywać jako zmianę redakcyjną.

Projektowane do wdrożenia regulacje precyzyjnie określają zakres zgłoszenia prac geodezyjnych wskazując co będzie możliwe do wykonania w ramach jednego zgłoszenia prac geodezyjnych. Proponuje się, aby możliwe było zadeklarowanie tylko jednego celu zgłaszanych prac z wyjątkiem możliwości zgłoszenia przez wykonawcę prac celu dodatkowego, niezbędnego do realizacji zgłoszonego wcześniej głównego celu (w zakresie wznowienia znaków granicznych, wyznaczenia punktów granicznych lub ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych). Zaproponowany podział uwzględnia przy tym specyfikę i charakter prac geodezyjnych.

4. Wprowadzenie do zakresu ustawowej weryfikacji materiałów będących wynikiem prac geodezyjnych dodatkowej czynności tj. weryfikacji pod kątem spójności przekazywanych danych z prowadzonymi przez ten organ bazami danych.

Projekt UD 438 przewiduje, że w ramach procedury weryfikacji wyników prac geodezyjnych sprawdzana będzie również spójność zbiorów danych przekazanych przez wykonawcę prac z prowadzonymi przez organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej bazami danych. Zgodnie z uzasadnieniem do ww. projektu, zmiana ta ma na celu wyeliminowanie sytuacji, w której weryfikowane materiały spełnią wszelkie przewidziane przepisami prawa wymogi co do parametrów wykonanych pomiarów oraz będą zawierały wszystkie wymagane dokumenty, jednakże przekazywane w postaci elektronicznej zbiory nowych lub zmodyfikowanych danych zawierać będą błędy (m.in. natury technicznej lub wynikające z błędów w przeniesieniu wyników prac do roboczej bazy danych) uniemożliwiające zasilenie tymi danymi referencyjnych baz danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Przedstawione powyżej uzasadnienie projektowanych zmian znajduje swoje odzwierciedlenie w ogólnodostępnej dokumentacji związanej z przeprowadzonym procesem legislacyjnym. Zarówno przyjęte rozwiązania jak i ich uzasadnienie wskazują na spójny zamysł przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 15 października 2019 r. nowelizacji. Podkreślić przy tym wypada, że projektowana ustawa zakłada również trzymiesięczny okres *vacatio legis*, co w pełni powinno umożliwić zapoznanie się z nowymi przepisami prawa i pozwolić na odpowiednie przygotowanie do ewentualnych zmian, w tym między innymi umożliwić wszystkim organom administracji geodezyjnej dostosowanie systemów do prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zapewniając jednocześnie niezakłócone i sprawne funkcjonowanie użytkowanych przez powiaty systemów. Rozwiązania wpływające na budżety jednostek samorządu terytorialnego będą natomiast wchodziły w życie z początkiem roku. Regulacje dotyczące *vacatio legis*

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 725, z późn. zm.

przewidują więc odległe terminy dające równe szanse na przygotowanie się przez wszystkich adresatów norm na ich wejście w życie.

Mając na względzie powyższe wyjaśnienia bazujące na dokumentacji związanej z procesem legislacyjnym przedmiotowego projektu ustawy trudno zgodzić się z przedstawianymi przez Pana Przewodniczącego tezami o stroniczości projektowanych rozwiązań i faworyzowaniu określonych dostawców oprogramowania dedykowanego do prowadzenia powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. W ówczesnym Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju w toku prac nad projektem ustawy nie były prowadzone analizy na temat funkcjonalności oferowanych przez poszczególne systemy informatyczne ani też wpływu projektowanych zmian na te systemy. W tym miejscu warto zaznaczyć również, że, jak wynika z dokumentacji zamieszczonej na stronach Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, część opisanych powyżej propozycji regulacji projektowanych do wprowadzenia projektem UD 438 zostało transponowane z projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego (UD 300, tzw. ustawa „inwestycyjna”⁴). Projekt ten był przedmiotem konsultacji publicznych, opiniowania i uzgodnień międzyresortowych w IV kwartale 2017 r. – a więc na długo przed objęciem przez Pana Waldemara Izdebskiego stanowiska Głównego Geodetę Kraju⁵. Przedmiotem procesu legislacyjnego projektu „ustawy inwestycyjnej” były między innymi regulacje dotyczące opłaty ryczałtowanej, czy precyzyjnie określony katalog prac możliwych do objęcia jednym zgłoszeniem, przy czym, w projekcie UD 438, regulacje te zostały jeszcze bardziej uproszczone.

Również rozwiązanie wprowadzające zasadę ustalania wysokości opłaty ryczałtowej od wielkości obszaru zgłaszanej pracy (w tym analogiczne zasady dla prac dotyczących obiektów liniowych czy punktowych) znajdowało swój odpowiednik w projekcie „ustawy inwestycyjnej”.

Niezależnie od powyższego wypada również wspomnieć, że jak wynika z informacji zawartych na stronach Rządowego Centrum Legislacyjnego w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny w ramach konsultacji publicznych projektu UD 438, Ogólnopolski Związek Zawodowy Geodetów również brał aktywny udział w tym procesie. Należy zauważyć, że Związek nie kwestionował wówczas zasadności wprowadzenia ograniczenia czasowego w zakresie deklarowanego terminu zakończenia zgłaszanych prac geodezyjnych, a także regulacji dotyczących zakresu zgłaszanych prac (w tym odejścia od określenia „zakładanych rodzajów i celów lub spodziewanych wyników zgłoszonych prac”). Jak wynika z powyższej dokumentacji⁶, Ogólnopolski Związek Zawodowy Geodetów nie kwestionował również zasadności wprowadzenia opłaty ryczałtowanej ani mechanizmów uzależnienia jej wysokości od wielkości zadeklarowanego obszaru pracy. Zgłoszone uwagi dotyczyły wyłącznie konieczności obniżenia wysokości wprowadzanej opłaty ryczałtowanej i zawierały postulat całkowitego zniesienia w przyszłości opłaty za udostępnianie wykonawcom prac geodezyjnych materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Również zgłoszone przez Związek uwagi co do wprowadzanego kryterium spójności przekazywanych wyników prac geodezyjnych wskazywały jedynie na konieczność doprecyzowania projektowanego rozwiązania, nie kwestionując przy tym idei jego wprowadzenia (Związek wnosił o opracowanie dla warunku odpowiednich kryteriów i uznania go jako podstawowej przesłanki przeprowadzania weryfikacji).

⁴ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12303101/katalog/12458807#12458807>.

⁵ Pan Waldemar Izdebski został powołany na Głównego Geodetę Kraju w dniu 7 czerwca 2018 r.

⁶ Pismo z dnia 30 kwietnia 2019 r., znak OZZG.02.01.2019.SB.

W odniesieniu natomiast do zarzutu wprowadzenia rocznego terminu przy deklarowaniu czasu wykonania pracy geodezyjnej, należy zwrócić uwagę, że konieczność uregulowania kwestii niezakończonych zgłoszeń prac geodezyjnych była również zgłaszana przed objęciem stanowiska Głównego Geodety Kraju przez Pana Waldemara Izdebskiego⁷.

Na zakończenie warto również zaznaczyć, że organem odpowiedzialnym za opracowanie projektu UD 438 i prowadzenie procesu legislacyjnego nad tym projektem był ówczesny Minister Inwestycji i Rozwoju. Wszystkie prace toczyły się oczywiście przy istotnym i czynnym udziale Głównego Geodety Kraju, centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach geodezji i kartografii, w szczególności organ ten został upoważniony przez Ministra Inwestycji i Rozwoju do przeprowadzenia procesu konsultacji publicznych.

Włączenie do procesu legislacyjnego Głównego Geodety Kraju w osobie Pana dr hab. Waldemara Izdebskiego pozwoliło w mojej ocenie na wykorzystanie potencjału wynikającego z posiadanej przez Pana Waldemara Izdebskiego praktyki naukowej oraz doświadczenia biznesowego związanego z branżą geodezyjną, w celu opracowania rozwiązań usprawniających i porządkujących zasady wykonywania prac geodezyjnych w ramach procesów inwestycyjnych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że ze względu na podniesione przez Pana Przewodniczącego zarzuty w zakresie niewłaściwego ustalania i pobierania przez niektórych starostów opłat za udostępniane wykonawcom prac geodezyjnych materiały państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (nieadekwatnie do zakresu faktycznie udostępnionych materiałów zasobu), poleciłem Głównemu Geodecie Kraju, będącemu organem nadzoru geodezyjnego i kartograficznego i jedynym organem Służby Geodezyjnej i Kartograficznej nadzorowanym przez Ministra Rozwoju, analizę powyższych informacji i poinformowanie mnie o dokonanych ustaleniach.

Z poważaniem
Robert Nowicki
Podsekretarz Stanu Robert Nowicki

[podpisano elektronicznie]

Do wiadomości:

Pan Mateusz Morawiecki – Prezes Rady Ministrów

⁷ Np.: Pismo Stowarzyszenia Geodetów Polskich z dnia 19 sierpnia 2016 r., znak: L. dz. 10/101/2016.