



MINISTERSTWO
INWESTYCJI I ROZWOJU

SEKRETARZ STANU
ARTUR SOBOŃ

data: 5 lipca 2019

znak sprawy: DAB-VII.0210.6.2018

telefon: 22 522 51 00

e-mail: sekretariatDAB@miir.gov.pl

Pan

Adam Abramowicz

Rzecznik Małych i Średnich

Przedsiębiorców

Dotyczy: pisma z dnia 7 czerwca 2019 r., znak RMSP-283/2019/WPL.

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 7 czerwca 2019 r. (wpływ do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w dniu 17 czerwca 2019 r.), uprzejmie informuję, że projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (UD438) został przekazany wraz z pismem z dnia 12 kwietnia 2019 r. do zaopiniowania również przez Pana Rzecznika. Termin na zaopiniowanie przedmiotowego został wyznaczony zgodnie z przepisami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów¹. Dodatkowo, w piśmie kierującym projekt do zaopiniowania zawarto informację o tym, że w przypadku niezgłoszenia uwag w wyznaczonym terminie, uznane zostanie to jako przedstawienie opinii pozytywnej, zgodnie z § 40 ust. 4 ww. uchwały Rady Ministrów.

W związku z tym, że termin wyznaczony na opiniowanie i zgłaszanie uwag upłynął z końcem kwietnia 2019 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju uznało dotychczasowy brak stanowiska Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców jako wyrażenie opinii pozytywnej o procedowanym projekcie.

Niemniej jednak, mając na względzie charakter zgłoszonej uwagi, czuję się zobowiązany przybliżyć i wyjaśnić Panu Rzecznikowi zasady funkcjonowania państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, finansowania realizacji zadań państwa w zakresie

¹ M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.

geodezji i kartografii oraz kwestie dotyczące wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych.

Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny², zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne³, obejmuje zbiory danych prowadzone na podstawie tej ustawy przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, utworzone na podstawie tych zbiorów danych opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia jak również dokumentację zawierającą wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrażenia lotnicze i satelitarne. PzgiK stanowi własność Skarbu Państwa i jest gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (art. 40 ust. 2 ustawy PgiK). Składa się on z części centralnej, prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju, części wojewódzkich, prowadzonych przez marszałków województw oraz części powiatowych, prowadzonych przez starostów.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy PgiK państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny służy gospodarce narodowej, obronności państwa, ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli. Cel istnienia pzgiK realizuje się między innymi, poprzez utrzymywanie aktualności danych znajdujących się w tym zasobie oraz dostępności dla zainteresowanych podmiotów informacji, danych i materiałów w nim zgromadzonych, możliwie aktualnych i wiarygodnych.

Stosownie do § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁴, wydane na podstawie delegacji z art. 40 ust. 8 ustawy PgiK, materiały i zbiory danych pozyskuje się do pzgiK w wyniku m.in. przekazania przez wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych rezultatów wykonanych prac geodezyjnych i kartograficznych, zgodnie ze standardami technicznymi określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 11 ustawy PgiK.

Zgodnie z art. 12 i art. 12a ustawy PgiK wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych zgłasza te prace przed ich rozpoczęciem do właściwego organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, a po ich zakończeniu zawiadamia o tym fakcie właściwy organ, przekazując zbiory nowych, zmodyfikowanych lub zweryfikowanych danych, które należą do zakresu informacyjnego baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 1-5

² Dalej pzgiK.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 725, z późn. zm. – dalej ustawa PgiK

⁴ Dz. U. poz. 1183.

i 8-10 oraz ust. 1b ustawy PzgiK, a także dokumenty wymagane przepisami wydanymi na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 11 tej ustawy lub ich uwierzytelnione kopie.

PzgiK powstaje zatem, między innymi, na skutek nabycia z mocy samego prawa, przez Skarb Państwa wyników prac geodezyjnych lub kartograficznych

wytworzonych przez wykonawców tych prac, w tym również na zamówienie podmiotów innych, niż Skarb Państwa. **Należy jednak wskazać, że nie odbywa się to kosztem**

sytuacji prawnej i finansowej ani podmiotu, który wykonał określone prace, w tym prace geodezyjne lub kartograficzne, ani podmiotu który zlecił wykonanie takich

prac. Przy podmiocie ponoszącym ekonomiczny ciężar wykonania prac (zlecającym wykonanie prac) pozostają bowiem prawa do korzystania z wytworzonych na jego

zlecenie materiałów w celach osobistych lub wewnętrznych instytucji⁵. Zarówno

wykonawca prac geodezyjnych lub kartograficznych, jak i zlecający wykonanie tych prac,

nie ponosi również żadnych dodatkowych kosztów, które wynikałyby z przekazywania

rezultatów tych prac do pzgiK. Tym samym słuszny interes podmiotu, na którego

zamówienie wykonana została praca geodezyjna lub kartograficzna nie doznaje

uszczerbku. Natomiast wzbogaceniu o nowe treści ulec może zasób informacyjny

państwa. Państwo – nie tyle jako Skarb Państwa, co jako organizator stosunków

społeczno-gospodarczych odnosi pewną korzyść z pozyskania danych do pzgiK nie

umniejszając jednocześnie praw innych podmiotów. Jako dysponent zagregowanych

danych o powierzchni Ziemi i znajdujących się na niej obiektach, poprzez odpowiednie

zestawianie nowo pozyskanych danych z danymi wcześniej posiadanymi, nadaje im nową

wartość informacyjną. Dopiero bowiem odpowiednie uporządkowanie tych danych nadaje

im wartość informacyjną. Korzyść odnoszona przez państwo z dostępu do

najaktualniejszych danych o powierzchni Ziemi i obiektach znajdujących się na niej –

danych pochodzących między innymi z rezultatów prac geodezyjnych przekazywanych do

pzgiK jest przenoszona na podmioty korzystające z informacji zgromadzonych w tym

zasobie – na obywateli i przedsiębiorców zainteresowanych uzyskaniem informacji

syntetycznych, opracowanych, możliwie aktualnych i wiarygodnych. **Uprawnienia**

podmiotu dotyczące możliwości wykorzystywania udostępnionych mu materiałów

pzgiK określa licencja wydawana przez organ udostępniający te materiały. Należy

przy tym wskazać, że jednym z rodzajów licencji jest również licencja zapewniająca

⁵ Podobnie - Magdalena Durzyńska w Metodyka opracowania zasad wyceny państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, Warszawa 2007, s.16.

nieograniczony zakres uprawnień do przetwarzania materiałów pozyskanych z pzgik.

Ukształtowanie zakresu praw Skarbu Państwa do pzgik pozostaje w ścisłym związku z funkcjami i celem istnienia tego zasobu. Aby państwo mogło realizować swoje obowiązki w zakresie sprawowania władzy publicznej (*imperium*) powinno dysponować odpowiednimi do tego zasobami i narzędziami. Będąc dysponentem danych o powierzchni Ziemi, w tym jej ukształtowaniu, i znajdujących się na niej obiektach państwo może wykonywać swoje obowiązki organizatorskie. Państwo nie tylko dysponuje takimi danymi, jest bowiem zobowiązane do utrzymywania ich aktualności. Dlatego też Skarbowi Państwa ustawodawca przyznał pełnię praw do materiałów, danych i informacji zgromadzonych w pzgik, także treści tych materiałów, danych i informacji, które zostały wykonane (pozyskane) na zalecenie podmiotów innych, niż Skarb Państwa.

Ustawa PgiK ustanawia jednocześnie powszechny, a zatem równy, wobec wszystkich wykonawców prac geodezyjnych lub kartograficznych obowiązek przekazywania wyników takich prac do organów prowadzących pzgik. Wszystkie podmioty znajdujące się w analogicznej sytuacji podlegają takim samym obowiązkom.

Należy przy tym wskazać, że sposób powstawania opracowań geodezyjnych czy kartograficznych zakłada i nakazuje posługiwanie się wcześniej wytworzonymi materiałami lub danymi gromadzonymi w pzgik i w rezultacie prowadzi do korygowania ich treści lub jej ubogacania. Funkcjonowanie pzgik oparte jest o udostępnianie danych i informacji w nim zgromadzonych, które to dane stanowią, między innymi, podstawę dalszych opracowań geodezyjnych i kartograficznych oraz permanentne pozyskiwanie nowych danych, wzbogacających lub aktualizujących treść tego zasobu.

Znaczna część danych udostępnianych z pzgik to dane o podstawowym znaczeniu dla możliwości wykonania prac geodezyjnych lub kartograficznych. Bez danych dotyczących np. osnów geodezyjnych, granic nieruchomości czy obiektów topograficznych nie jest możliwe poprawne wykonanie prac geodezyjnych lub kartograficznych. Wykonawca prac geodezyjnych lub kartograficznych nie jest w stanie samodzielnie (bez dostępu do pzgik) wytworzyć danych niezbędnych do wykonania prac zarówno ze względu na normatywny (referencyjny) charakter tych danych jak również z uwagi na to, że znaczna ich część, jednolita w wymiarze ponadpaństwowym, ustalana jest w drodze porozumień i umów międzynarodowych. Wykonywanie prac geodezyjnych lub kartograficznych wymaga

ulokowania ich w systemie odniesień przestrzennych, tak aby dane o powierzchni Ziemi i znajdujących się na niej obiektach były spójne i jednoznacznie wyznaczalne w przestrzeni. Spójność danych gromadzonych w pzgik stanowi, między innymi, o jego wartości informacyjnej i wiarygodności. Stanowi też wymóg konieczny interoperacyjności informacji pochodzących z pzgik w ramach infrastruktury informacyjnej państwa. Niezależnie od przyczyn natury obiektywnej, w tym prawnej, w zasadzie wykluczających możliwość wykonywania prac geodezyjnych lub kartograficznych bez czerpania z pzgik (art. 3 ust. 1 ustawy Pgik) wskazać należy, że istnienie tego zasobu, jako zbioru informacji o możliwie wysokim poziomie aktualności, w ogromnym stopniu ogranicza również nakłady ekonomiczne podmiotów zamawiających prace geodezyjne i kartograficzne oraz nakład pracy wykonawców takich prac. Korzystając z materiałów pzgik wykonawcy nie muszą bowiem generować opisu wszystkich istotnych elementów rzeczywistości, ograniczając się wyłącznie do opisu elementów nowych bądź takich, których charakterystyki lub położenie przestrzenne uległy zmianie.

Tak więc prawidłowe funkcjonowanie pzgik jako instytucji zapewniającej zainteresowanym podmiotom dostęp do aktualnych danych o powierzchni Ziemi i obiektach znajdujących się na niej leży w interesie wszystkich podmiotów zainteresowanych pozyskaniem tych informacji, w tym również wykonawców prac geodezyjnych lub kartograficznych. Na treść tego zasobu składają się bowiem opracowania dotyczące powierzchni Ziemi i znajdujących się na niej obiektów, pozwalające generować spójną i aktualną informację. Informacja taka (materiały) pozyskiwana z pzgik stanowi natomiast, między innymi, bazę dla wykonywania prac geodezyjnych lub kartograficznych.

Zauważyć w tym miejscu po raz kolejny wypada, że wykonawca prac geodezyjnych lub kartograficznych nie ponosi bynajmniej ciężaru ekonomicznego wykonania tych prac. Ciężar ten pozostaje przy podmiocie, na którego zamówienie dana praca jest wykonywana. Wykonawca jest bowiem wynagradzany za swoje staranne działanie i wynagrodzenie to zaspokaja jego słuszny interes.

Należy również zauważyć, że w większości przypadków to właśnie w interesie podmiotu, na zlecenie którego wykonawca prac geodezyjnych lub kartograficznych realizuje zlecone prace, jest aby wyniki tych prac zostały przyjęte do pzgik, a co za tym idzie - zaktualizowały rejestry publiczne prowadzone przez organy Służby

Geodezyjnej i Kartograficznej (celem niektórych prac geodezyjnych jest nawet sama aktualizacja informacji zawartych w tych rejestrach⁶).

Od wprowadzenia nowych informacji do rejestrów gromadzonych w pzgik uzależnione jest bowiem bardzo często dokonanie przez zlecającego prace geodezyjne określonych czynności cywilnoprawnych, czy zainicjowania określonego postępowania administracyjnego lub sądowego. Brak przekazania do pzgik rezultatów wykonanych prac geodezyjnych, w określonych przepisami przypadkach, wręcz uniemożliwia wykorzystanie przez zlecającego sporządzonej przez wykonawcę prac geodezyjnych dokumentacji, np. bez aktualizacji ewidencji gruntów i budynków niemożliwe jest przeprowadzenie podziału nieruchomości, scalenia i podziału nieruchomości, scalenia lub wymiany gruntów czy rozgraniczenia nieruchomości. Dane ewidencji gruntów i budynków stanowią również podstawę oznaczenia nieruchomości w księgach wieczystych, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego czy wymiaru podatków i świadczeń.

Należy także zwrócić uwagę, że obowiązkom, które ustawa Pgik nakłada na wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, towarzyszą obowiązki nałożone na organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, dotyczące sprawnego i terminowego udostępniania tym wykonawcom materiałów pzgik oraz uwzględniania w treści tego zasobu danych pochodzących z wyników prac geodezyjnych lub kartograficznych.

W odpowiedzi na postulat Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców należy zauważyć, że obowiązek przekazywania zbiorów nowych, zmodyfikowanych lub zweryfikowanych danych, które należą do zakresu informacyjnego baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 1-5 i 8-10 oraz ust. 1b ustawy Pgik, a także dokumentów wymaganych przepisami wydanymi na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 11 tej ustawy lub ich uwierzytelnionych kopii, nakładany przepisami ustawy Pgik na wykonawców prac geodezyjnych lub kartograficznych, jest obecnie rekompensowany w systemie opłat za udostępnianie materiałów i zbiorów danych pochodzących z pzgik. Przy obliczaniu wysokości opłaty za udostępnianie zbiorów danych i innych materiałów pzgik niezbędnych do wykonania prac geodezyjnych lub kartograficznych podlegających obowiązkowi zgłaszania⁷ stosowany jest bowiem współczynnik korygujący 0,5⁸. Inne podmioty, które

⁶ np. prace dotyczące wznowienia znaków granicznych, wyznaczenia punktów granicznych czy ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych.

⁷ a co za tym idzie obowiązkowi przekazania wyników prac do pzgik po ich zakończeniu.

pozyskują materiały zasobu dla potrzeb ich działalności gospodarczej (np. projektanci, architekci), w zależności od zakresu wykorzystania udostępnionych materiałów, ponoszą opłaty ze współczynnikiem, którego wysokość wynosi od 1,1 do nawet 3,0.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw proponuje natomiast wprowadzenie opłaty zryczałtowanej. Opłata ta dotyczyć będzie materiałów pzgik udostępnianych wykonawcom prac geodezyjnych w związku ze zgłoszeniem prac geodezyjnych do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej szczebla powiatowego a jej wysokość będzie uzależniona od wielkości obszaru jakiego dotyczą zgłoszone prace. Projekt ustawy zakłada jednocześnie bezpłatne udostępnianie materiałów wykonawcom prac geodezyjnych zgłaszanych do Głównego Geodety Kraju lub marszałków województw. Odejście od dotychczasowej reguły odpłatności za poszczególne materiały pzgik udostępniane wykonawcom prac geodezyjnych w związku ze zgłoszonymi pracami wynika z wskazywanego jej skomplikowania oraz jako prowadzącej do pobierania przez wykonawców prac geodezyjnych minimalnej ilości materiałów pzgik ze względów ekonomicznych. Oszczędne korzystanie z materiałów pzgik przy wykonywaniu prac geodezyjnych ma przy tym negatywne przełożenie na jakość tych prac.

Dodatkowo należy wskazać, że **opłata zryczałtowana będzie umożliwiała dostęp do wszystkich materiałów pzgik związanych ze zgłoszoną pracą geodezyjną, bez konieczności występowania do organu oddzielnie o każdy materiał pzgik.**

Rozwiązanie to zapewni również dostęp do materiałów, które pojawią się w pzgik już po dokonaniu zgłoszenia prac. Projektowane zmiany przyczynią się do kompleksowego opracowania wyników zgłoszonych prac geodezyjnych w oparciu o najbardziej aktualne dane.

Podsumowując powyższe, trudno uznać, że zarówno obowiązujący, jak i projektowany system prowadzenia pzgik i odpłatności za dane z niego pozyskiwane narusza zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Podkreślić bowiem jeszcze raz należy, że ciężar ekonomiczny wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych (w ramach którego mieści się również odpłatne udostępnienie materiałów i danych pzgik niezbędnych do wykonania tych prac) ponosi zlecający ich wykonanie. Całkowita wysokość tego obciążenia jest ostatecznie określana w ramach stosunku cywilno-prawnego łączącego zlecającego

⁸ przy czym, w przypadku prac geodezyjnych lub prac kartograficznych wykonywanych na zamówienie organów administracji geodezyjnej i kartograficznej lub Głównego Geodety Kraju, w związku z realizacją przez te organy zadań określonych w ustawie, organ zamawiający udostępnia wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych nieodpłatnie wszystkie niezbędne dane oraz materiały z pzgik.

i wykonawcę pracy geodezyjnej lub kartograficznej. Pomysł dodatkowego „wynagrodzenia” wypłacanego wykonawcy pracy geodezyjnej lub kartograficznej z tytułu przekazania do pzgik danych i materiałów, których powstanie (aktualizację) sfinansował podmiot trzeci (zlecający) jest pomysłem bezprecedensowym. Idąc tym tokiem rozumowania można zadać pytanie, czy sądy nie powinny płacić pełnomocnikom procesowym za pisma procesowe włączane do akt sprawy, a sporządzane na zlecenie ich mandantów?

Na marginesie jedynie wspomnieć należy, że przedstawiona w piśmie Pana Rzecznika propozycja zmiany dotychczasowego systemu prawnego w obszarze geodezji i kartografii nie wskazuje, kto byłby zobowiązany do ponoszenia skutków finansowych, w przypadku przyjęcia zaproponowanego mechanizmu. Należy bowiem mieć na względzie, że zadania starostów i marszałków województw z zakresu geodezji i kartografii są zadaniami z zakresu administracji rządowej⁹. Natomiast wpływy związane z prowadzeniem i udostępnianiem materiałów pzgik z zasobów wojewódzkich i powiatowych są dochodami własnymi odpowiednio budżetu samorządu województwa oraz budżetu powiatu¹⁰. Tak więc nie sposób określić, czy zgłoszona uwaga zmierza do nałożenia dodatkowego obciążenia finansowego dla budżetu państwa, czy dla budżetów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Na zakończenie, podkreślenia wymaga fakt, że projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw jest odpowiedzią na podnoszone przez środowiska geodezyjne i kartograficzne postulaty, w tym w szczególności wyżej opisane zarzuty zbyt skomplikowanego obecnego systemu poboru opłat za materiały pzgik niezbędne do realizacji prac geodezyjnych. Wypada zgodzić się ze stwierdzeniem Pana Rzecznika, że przedmiotem projektowanej nowelizacji ustawy nie są kompleksowe i systemowe zmiany w obszarze geodezji i kartografii, a jedynie zmiany najbardziej potrzebne i niezbędne do usprawnienia geodezyjnej obsługi procesu inwestycyjnego. Wyrazem tych zamierzeń jest treść wpisu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Z poważaniem

Artur Soboń
Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

⁹ art. 6a ust. 3 ustawy Pgik.

¹⁰ art. 41b ust. 1-2a ustawy Pgik.

Do wiadomości:

Pan Waldemar Izdebski – Główny Geodeta Kraju.

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1183819.3092226.2318018
Nazwa dokumentu	DAB-VII.0210.6.2018 - pismo do RMiSP.pdf
Tytuł dokumentu	DAB-VII.0210.6.2018 - pismo do RMiSP
Sygnatura dokumentu	
Data dokumentu	2019-07-05
Skrót dokumentu	73D1C83A9CE06C9562E9DDA4B70D862EC8F0F1FA
Wersja dokumentu	1.10
Data podpisu	2019-07-05 13:46:39
Podpisane przez	Artur Soboń; Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Sekretarz Stanu

EZD 3.90.65.65.7711

Data wydruku: 2019-07-08

Autor wydruku: Adamska Aneta (główny specjalista)