

Interpelacja

(nr 25963)

do ministra administracji i cyfryzacji

w sprawie planowanej nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne

Szanowny Panie Ministrze! W chwili obecnej trwają intensywne prace legislacyjne nad wnioskowanym przez Pana projektem nowelizacji ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Jak wskazuje uzasadnienie ww. projektu, celem tejże nowelizacji jest stworzenie regulacji prawnych dostosowanych do aktualnego otoczenia prawnego oraz technologicznego, które usprawnią realizację zadań w dziedzinie geodezji i kartografii, w szczególności w zakresie wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych, prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, prowadzenia geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz udostępniania danych i materiałów z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym pobierania opłat z tytułu tego udostępniania. Jak podkreślają autorzy projektu, potrzeba nowelizacji wynika jednak przede wszystkim z opublikowanego w dniu 11 lipca 2013 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt K 30/12, zgodnie z którym przepis zawierający upoważnienie ustawowe dotyczący określenia opłat za czynności „związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego”, zawarty w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne, traci moc z upływem 12 miesięcy od dnia publikacji wyroku.

Zgodnie z projektem ustawy zmieniającej ustawę Prawo geodezyjne i kartograficzne zmianie ma ulec treść jej art. 11, zgodnie z którym – w

aktualnym brzmieniu – prace geodezyjne i kartograficzne mogą być wykonywane przez:

1) podmioty prowadzące działalność gospodarczą w dziedzinie geodezji i kartografii, lub

2) inne jednostki organizacyjne utworzone zgodnie z przepisami prawa, jeżeli przedmiot ich działania obejmuje prowadzenie tych prac.

Przepis ten w brzmieniu wyżej przywołanym – zdaniem autorów projektu – wprowadza nieuzasadnione, kolidujące z innymi przepisami ww. ustawy ograniczenia dotyczące kręgu podmiotów uprawnionych do wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych. W ich ocenie nie uwzględnia on sytuacji związanych z wykonywaniem prac geodezyjnych przez biegłych sądowych z zakresu geodezji, mierniczych górniczych oraz asystentów mierniczych górniczych, bowiem o wykonywaniu prac geodezyjnych i kartograficznych jest mowa również w innych przepisach ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, tj. w art. 31 (czynności ustalania przebiegu granic), w art. 37 ust. 1 (wykonanie orzeczeń sądowych o rozgraniczeniu nieruchomości) oraz w art. 47 ww. ustawy (wykonywanie funkcji mierniczych górniczych, asystentów mierniczych górniczych lub biegłych sądowych). Z tych też względów w projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne z dnia 4 marca 2014 r. proponuje się, aby art. 11 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowił, że:

„Art. 11. 1. Wykonawcą prac geodezyjnych lub prac kartograficznych może być przedsiębiorca, jednostka organizacyjna oraz osoba fizyczna legitymująca się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii.

2. W przypadku, gdy wykonawcą prac geodezyjnych lub prac kartograficznych podlegających obowiązkowi zgłoszenia organowi Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, jest przedsiębiorca lub jednostka organizacyjna, a poszczególne czynności składające się na te prace nie są realizowane w całości

samodzielnie przez osobę legitymującą się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi, przedsiębiorca lub kierownik jednostki organizacyjnej ustanawia legitymującego się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi kierownika prac geodezyjnych lub kierownika prac kartograficznych”.

Zawarte w obecnej treści art. 11 ww. ustawy wyrażenie „podmioty prowadzące działalność gospodarczą w dziedzinie geodezji i kartografii” proponuje się zatem zastąpić wyrażeniem „przedsiębiorca”, zaś dotychczasowe sformułowanie „inne jednostki organizacyjne utworzone zgodnie z przepisami prawa, jeżeli przedmiot ich działania obejmuje prowadzenie tych prac” – wyrażeniem „jednostka organizacyjna”.

Choć ww. zmiany na pierwszy rzut oka mają charakter jedynie redakcyjny, to jednak należy zauważyć, iż wprowadzenie ww. zmian w pierwszej kolejności prowadzi do tego, że prace geodezyjne i kartograficzne będą mogły być wykonywane nie tylko przez wyspecjalizowane podmioty gospodarcze, których główny przedmiot działalności gospodarczej stanowi wykonywanie prac geodezyjnych i kartograficznych, lecz także przez każdy inny podmiot gospodarczy, również taki, który prowadzi działalność gospodarczą w innej dziedzinie. Istotne w tym względzie jest to, iż tego typu „usprawnieniu” wykonywania prac geodezyjnych nie towarzyszy analiza dotycząca potrzeb rynku oraz należyta uwaga towarzysząca konieczności wyważenia interesu publicznego związanego z wykonywaniem prac w dziedzinie geodezji i kartografii.

Co więcej, o ile pojęcie „przedsiębiorcy” posiada swą definicję legalną – chociażby na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – o tyle już określenie „jednostka organizacyjna” takowej nie posiada, przez co nie sposób w tym miejscu sprecyzować, jakie podmioty prawa niebędące przedsiębiorcami będą w myśl nowego brzmienia art. 11 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne uprawnione do wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych. Pomocniczo w tym względzie odnieść należy się do

uzasadnienia projektu, który wskazuje, że „zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 11, wykonawcą prac geodezyjnych lub prac kartograficznych może być przedsiębiorca, państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, oraz osoba fizyczna legitymująca się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii”. Takie stanowisko zostało również przedstawione w projekcie założeń do projektu ustawy, gdzie proponowano, ażeby „art. 11 P.g.i.k. w nowym brzmieniu stanowił, że wykonawcą prac geodezyjnych lub prac kartograficznych może być przedsiębiorca, państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, zwana dalej »jednostką organizacyjną«, jeżeli prowadzenie takiej działalności wynika z jej statutu lub zakresu działania, ustalonego przez organ, który utworzył tę jednostkę, oraz osoba fizyczna legitymująca się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii”. Uznać zatem należy, iż rzeczona nowelizacja we wskazanej części odnosi się do umożliwienia wykonywania prac geodezyjnych wszystkim jednostkom organizacyjnym o charakterze publicznoprawnym, niebędącym przedsiębiorcami.

Powyższe wnioski sprawiają, iż po stronie przedsiębiorców geodezyjnych rodzą się poważne wątpliwości, czy proponowane „usprawnienia” nie będą prowadziły do tworzenia państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych, które będą wykonywać prace geodezyjne i kartograficzne na rzecz podmiotów zewnętrznych, ograniczając w sposób istotny przedsiębiorczość. Wątpliwości te wydają się uzasadnione w świetle stanowiska zajętego przez głównego geodetę kraju w kwestii skierowanych przez ministra finansów zastrzeżeń w zakresie utworzenia Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (CODGiK). Pismem z dnia 14 października 2010 r., nr PL-0242-1/10/1701, główny geodeta kraju w odpowiedzi na ww. zastrzeżenia ministra finansów przedstawił wyjaśnienia, zgodnie z którymi „w celu efektywnego wykorzystania posiadanego potencjału technicznego i

kadrowego planowane jest stopniowe przeorganizowywanie zasobów CODGiK pod kątem zwiększenia możliwości świadczenia specjalistycznych usług w zakresie geodezji i kartografii oraz infrastruktury informacji przestrzennej dla administracji publicznej, obywateli i przedsiębiorców, a co za tym idzie dynamicznego zwiększenia przychodów z usług świadczonych na rzecz podmiotów zewnętrznych (pozostałych odbiorców) i zmniejszenia udziału środków pochodzących z budżetu państwa oraz Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, w finansowaniu tej jednostki”. W kontroli negatywnie oceniono zasadność funkcjonowania CODGiK w formie instytucji gospodarki budżetowej.

Tworzenie jednostek organizacyjnych, czy to państwowych, czy samorządowych, w celu świadczenia usług geodezyjnych i kartograficznych winno mieć miejsce jedynie względem takich zadań, które łączą się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców lub też wykonywaniem zadań publicznych, które nie mogą zostać w sposób dostateczny zaspokojone lub też zrealizowane przez podmioty prywatne. Przekazywanie zadań związanych z wykonywaniem prac geodezyjnych i kartograficznych państwowym lub samorządowym jednostkom organizacyjnym może służyć stworzeniu swoistego monopolu tychże jednostek na wykonywanie tego typu prac, a tym samym całkowitemu wyeliminowaniu podmiotów prywatnych z rynku takich usług. Jeżeli dany podmiot prywatny wyrażający zapotrzebowanie na wykonanie usługi geodezyjnej i kartograficznej będzie miał do wyboru, czy ich wykonanie zlecić jednostce publicznej, dysponującej bezpośrednim dostępem do materiałów zasobu geodezyjnego i kartograficznego, rejestrującej i zatwierdzającej prace, czy też przedsiębiorcy geodezyjnemu, który od świadczeń tejże jednostki w istocie jest uzależniony, wybór padnie na jednostkę organizacyjną. Przedsiębiorcy nie są bowiem w stanie konkurować z jednostkami organizacyjnym państwa i samorządu. Działania takie poprzez ograniczenie liczby zleceń dla wykonawców prowadzących działalność

gospodarczą, jak również zakłócanie zasad konkurencji, mogą przyczynić się do upadku prywatnego sektora geodezyjnego, a tym samym zwiększenia skali bezrobocia i ograniczenia wpływów z podatków. Nowelizacja dotyka zatem zagadnień o charakterze systemowym.

Ponadto zauważyć należy, iż w proponowanym nowym brzmieniu art. 11 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne zapewnia się możliwość wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych osobom fizycznym legitymującym się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii. Jak wynika tymczasem z uzasadnienia projektu, przyjęcie tychże proponowanych rozwiązań ma na celu jedynie uporządkowanie relacji prawnych między osobami pełniącymi funkcje biegłych sądowych, mierniczych górniczych, asystentów mierniczych górniczych, nieprowadzącymi działalności gospodarczej a organami Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Tymczasem w proponowanym brzmieniu, w przypadku możliwości zlecenia wykonawstwa geodezyjnego osobom fizycznym na podstawie umowy cywilnoprawnej, te osoby nie będą zobowiązane do prowadzenia w tym zakresie działalności gospodarczej. Zaproponowane w projekcie rozwiązanie umożliwi zatem osobom fizycznym wykonywanie prac kartograficznych i geodezyjnych we wszystkich przypadkach, a więc nawet wtedy gdy osoby te będą wykonywały czynności przykładowo nie na zlecenie sądu, lecz na zlecenie osób prywatnych. Choć celem nowelizacji w tym zakresie było włączenie do kręgu uprawnionych do wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych osób fizycznych, które w ramach działalności wykonywanej osobiście, niebędącej jednocześnie działalnością gospodarczą, wykonują czynności biegłego sądowego, mierniczego górniczego lub asystenta mierniczego górniczego, to jednak jej skutkiem będzie dopuszczenie do kręgu podmiotów wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne wszelkich podmiotów, i to w możliwie szerokim zakresie, a nie tylko przy wykonywaniu funkcji mierniczych górniczych, asystentów mierniczych górniczych lub biegłych sądowych, oraz bez względu

na to, czy podmioty te prowadzą działalność zawodową w dziedzinie geodezji i kartografii.

Taka treść przepisu może realnie doprowadzić do sytuacji, iż w przyszłości osoby fizyczne uprawnione do wykonywania prac geodezyjnych, a zatrudnione w administracji geodezyjnej, będą wykonywały prace geodezyjne na rzecz podmiotów prywatnych, nie prowadząc w tym względzie działalności gospodarczej. W konsekwencji pracownicy administracji geodezyjnej będą stanowić konkurencję dla wszystkich przedsiębiorców geodezyjnych, przy czym ich sytuacja będzie w tym względzie znacznie bardziej korzystna z racji nieograniczonego dostępu do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Co więcej, w przyszłości może dochodzić do sytuacji, w których fizycznie te same osoby będą wykonywały pracę jako zleceniobiorca i jednocześnie kontrolowały prawidłowość jej wykonania oraz przyjmowały jej rezultaty do zasobu, działając już jako organ administracji. Tak daleko idący zakres nowelizacji nie wydaje się deklarowany przez autorów projektu.

Nadto w celu wyeliminowania konfliktu interesów w działalności jakiegokolwiek władzy publicznej oraz zapewnienia reguł uczciwej konkurencji poddana nowelizacji materia ustawowa winna w sposób wyraźny ograniczać możliwość łączenia nie tylko funkcji pełnionych w ramach Służby Geodezyjnej i Kartograficznej z wykonywaniem działalności gospodarczej, ale również możliwość wykonywania przez pracowników urzędu będącego jednostką pomocniczą w stosunku do organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej lub pracowników państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej będącej wykonawcą prac geodezyjnych i kartograficznych działalności gospodarczej obejmującej czynności ściśle związane z jego obowiązkami pracowniczymi lub wykonywania takich czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej, z wyłączeniem czynności biegłego sądowego, mierniczego górniczego lub asystenta mierniczego górniczego.

Choć z uzasadnienia projektu wynika, iż celem nowelizacji jest włączenie do kręgu uprawnionych do wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych jedynie tych osób fizycznych, które w ramach działalności wykonywanej osobiście, niebędącej jednocześnie działalnością gospodarczą, wykonują czynności biegłego sądowego, mierniczego górniczego lub asystenta mierniczego górniczego, to jednak zauważyć należy, iż jej skutkiem będzie dopuszczenie do kręgu podmiotów wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne wszelkich podmiotów, i to w możliwie szerokim zakresie, a nie tylko przy wykonywaniu funkcji miernicznych górniczych, asystentów miernicznych górniczych lub biegłych sądowych, oraz bez względu na to, czy podmioty te prowadzą działalność zawodową w dziedzinie geodezji i kartografii.

Rzeczona nowelizacja wprowadzi również szereg zmian w zakresie przepisów dotyczących opłat za udostępnianie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, tj. art. 40, 41, 41b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Nowelizacja ta – jak już wskazywano na wstępie – podyktowana jest tym, iż Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 25 czerwca 2013 r. uznał art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b za niezgodny z konstytucją. Utrata mocy obowiązującej upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wraz z ogłoszeniem ww. wyroku w konsekwencji powoduje utratę mocy obowiązującej również wydanego na jej podstawie samego rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia z 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Jak wynika z uzasadnienia ww. wyroku z dnia 25 czerwca 2013 r.: „W okresie między ogłoszeniem niniejszego wyroku a utratą mocy obowiązującej przez przepis oznaczony w jego sentencji prawodawca zobowiązany jest dokonać stosownej zmiany prawa, aby zapewnić realizację wskazanych w niniejszym wyroku zasad konstytucyjnych. Istotnym elementem

działań prawodawcy powinno być również wprowadzenie stosownych reguł intertemporalnych zmierzających do restytucji konstytucyjności tak daleko, jak to możliwe (podkreśl. moje)”.

W założeniach projektu takich reguł intertemporalnych w ogóle się nie przewiduje. W przepisach przejściowych projektu w art. 16 określono jedynie, iż zmiany wejdą w życie z dniem 12 lipca 2014 r., tj. z upływem 12 miesięcy od opublikowania wyroku w sprawie K 30/12, z wyjątkiem przepisów dotyczących zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej geodetów, które wejdą w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2015 r.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z następującymi pytaniami:

1. Jakie są cele nowelizacji art. 11 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w zakresie, w jakim proponowana treść ww. przepisu ma stanowić, iż prace geodezyjne i kartograficzne wykonywać będzie mógł każdy przedsiębiorca, niezależnie od tego, jaki jest przedmiot prowadzonej przez niego działalności gospodarczej?

2. Jakie są cele nowelizacji art. 11 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w zakresie, w jakim proponowana treść ww. przepisu stanowi o możliwości wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych przez jednostki organizacyjne? Czy taka treść ww. przepisu ma na celu umożliwienie tworzenia państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, których przedmiotem działania będzie świadczenie wyspecjalizowanych usług geodezyjnych i kartograficznych na rzecz podmiotów zewnętrznych?

3. Jakie są cele nowelizacji art. 11 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w zakresie, w jakim proponowane nowe brzmienie ww. przepisu ma stanowić, iż prace geodezyjne mogą być wykonywane przez „osoby fizyczne legitymujące się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii”, skoro zważając na treść uzasadnienia projektu, nowelizacja ta w tymże zakresie ma uregulować sytuację jedynie podmiotów takich jak biegli

sądowi, mierniczy górniczy oraz asystenci mierniczych górniczych w zakresie, w jakim wykonując swoje zdania, wykonują również prace geodezyjne i kartograficzne?

4. W jaki sposób minister administracji i cyfryzacji zamierza zapobiec temu, ażeby wprowadzenie wnioskowanej przez niego nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne nie zakłócało reguł konkurencji panujących na rynku usług geodezyjnych, a w konsekwencji głębokiego kryzysu w tej branży, zważywszy na fakt, iż nowelizacja ta dopuszcza możliwość wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych przez jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne posiadające odpowiednie uprawnienia, które nie muszą w tym względzie prowadzić działalności gospodarczej, a jednocześnie korzystają z uprzywilejowanej pozycji na rynku ww. usług?

5. W jaki sposób projekt nowelizacji nawiązuje do wskazań Trybunału Konstytucyjnego zawartych w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt K 30/12, dotyczących konieczności wprowadzenia przepisów intertemporalnych, zmierzających do restytucji praw podmiotów, które niekonstytucyjną regulacją zostały naruszone tak daleko, jak to możliwe? W jaki sposób ww. nowelizacja restytuuje uprawnienia tych podmiotów, skoro w planowanym projekcie ustawy przepisy intertemporalne ograniczają się jedynie do wskazania daty wejścia w życie nowelizacji, ustalając ją na dzień tożsamy z dniem upływu terminu wyznaczonego przez Trybunał Konstytucyjny?

Z poważaniem

Posel Tomasz Kulesza

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2014 r.