

Przygrywka do nowego cennika



Przepisy dotyczące udostępniania danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK) oraz opłat za te usługi od dawna budzą kontrowersje i są powodem licznych spraw sądowych wytaczanych administracji geodezyjnej przez firmy i obywateli. 19 grudnia 2012 r. nad rozwiązaniem problemu udostępniania i cenników pochyliła się Państwowa Rada Geodezyjna i Kartograficzna.

Jerzy Przywara

W przypadku udostępniania danych nie są ze sobą spójne zapisy *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* (za dane z PZGiK trzeba płacić) oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej (nie precyzuje, co jest informacją publiczną, którą państwo/administracja ma obowiązek udostępnić bezpłatnie).

Kiedy w grudniu 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej uwzględniająca postanowienia dyrektywy UE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, przepisy stały się jeszcze mniej zrozumiałe. Kolidują bowiem ze sobą artykuły tej samej ustawy. Z nowych zapisów wynika, że udostępnienie informacji z PZGiK (w ramach ponownego wykorzystania) powinno być bezpłatne zgodnie z art. 23a, choć w art. 1 ust 2. mowa jest o tym, że ustawa ta nie narusza przepisów innych ustaw (choć *Pgik* jednak mówi, że za dane trzeba płacić). Ponieważ uzyskanie informacji na podstawie zapisu o ponownym wykorzystaniu jest łatwiejsze niż w ramach ogólnych przepisów o dostępie do informacji publicznej, tylko patrzeć, jak nastąpi wysyp kolejnych spraw sądowych.

Wiadomo, że do poprawy nadaje się nie tylko *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (projekt przygotowuje Główny Urząd Geodezji i Kartografii), ale przede wszystkim ustawa o dostępie do informacji publicznej (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji też już nad tym pracuje). Połączenie liberalnych zapisów unijnej dyrektywy z polskimi realiami będzie jednak karkołomnym zadaniem.

Jeszcze trudniejsze wydaje się wprowadzenie do *Pgik* zapisów dotyczących opłat, bo z jednej strony są oczekiwania obywateli i firm optujących za prostym cennikiem i niskimi opłatami (najlepiej zerowymi), a z drugiej – potrzeby coraz bardziej zachłannego budżetu państwa. Na dodatek konstruowanie jasnych przepisów jest dla naszych urzędników ziemią nieznaną. Świadczy o tym historia przepisów regulujących sposób naliczania opłat. Najprościej było przed 1989 rokiem – obywatel nie mógł wtedy po prostu kupić mapy, a obrót dokonywał się pomiędzy państwowymi przedsiębiorstwami a państwowymi składnicami. Ceny ustalała centrala w Warszawie i miały one niewiele wspólnego z rachunkiem ekonomicznym. Po 1989 roku każde kolejne rozwiązanie okazywało się bardziej skomplikowane od poprzedniego. Najpierw wprowadzono ceny umowne, o których decydował wojewoda, potem w 1990 roku zrezygnowano z cen umownych w przypadku czynności związanych z prowadzeniem zasobu, ale pozostawiono je dla materiałów udostępnianych z zasobu. Ewenementem na skalę światową było uzależnienie wysokości opłaty od wartości zgłoszonej pracy, co stało się polem do nadużyć.

W nowym rozporządzeniu o opłatach z 1998 roku wprowadzono system ryczałtowy. Cena zależała głównie, i zależy do dzisiaj, od rodzaju zgłoszonej pracy, liczby jednostek, wielkości obszaru, ale już nie jakości danych. Osobnym problemem pozostaje to, że rachunek wystawiano (i wystawia się nadal) za dane pobrane, nawet jeśli wykonawca geodezyjny ich później nie wykorzystał. Jednostronnicowy tekst uzupełniono 15 tabelami, a pod każdą z nich umieszczono

wyjaśnienia, które w kolejnych wersjach tego aktu z 2000 i 2004 roku rozrastały się i powodowały coraz większy bałagan. Sprzyjała mu reforma administracji z 1999 r., w wyniku której zasób przeszedł do powiatów. Samorządowa wolność doprowadziła do powstania „prywatnych” ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej rządzących się regułami, jakie ustanowili na swoich włościach geodeta powiatowy i starosta.

Siatka opłat w rozporządzeniu została zaś skonstruowana tak, że bardziej opłacało się wykonać nową mapę czy ortofoto, niż kupić ją z zasobu. Miał temu zaradzić kolejny cennik opracowany w 2007 r., w którym obniżono niektóre opłaty, ale też wprowadzono 16 nowych współczynników dotyczących rozpozszeczania materiałów. Stosowne rozporządzenie jednak nigdy się nie ukazało, bo niebawem zmieniło się kierownictwo GUGiK i polityka urzędu.

Przy okazji warto przypomnieć, że urząd swego czasu zarzucił pomysł cennika opracowany w 2004 roku w ramach grantu Banku Światowego. Mowa była tam m.in. i o INSPIRE, o licencjach, o zapewnieniu finansowania PZGiK z opłat. Co ciekawe, echa tych pomysłów można odnaleźć w propozycjach GUGiK przedstawionych na grudniowym posiedzeniu członkom PRGiK.

O skali panującego bałaganu legislacyjnego niech świadczy to, że wg ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (i zgodnie z najnowszymi orzeczeniami sądów administracyjnych) ustalanie opłat na poziomie samorządu powiatowego i wojewódzkiego powinno mieć formę decyzji. Ten punkt widzenia ma zagorzałych przeciwników i zwolenników w samej administracji.

Przedsiębiorcy, którzy od wielu lat coraz głośniejsz kwestionowali zgodność rozporządzenia o opłatach z Konstytucją RP, dopięli jednak swego. Co prawda, ich wystąpienia kierowane do GUGiK były systematycznie ignorowane, ale sprawie przyjrzał się Rzecznik Praw

Obywatelskich. Kiedy w lipcu 2012 roku skierował on do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją artykułu 40 ust. 5.1.b ustawy PgiK (mówiącego o wydaniu rozporządzenia o opłatach), prace nad nowym cennikiem nabrały w GUGiK przyspieszenia. Wprawdzie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed nami, ale bez względu na wynik GUGiK musi rozwiązać problem, który od lat zamiatał pod dywan.

Podczas posiedzenia Rady padły wreszcie pierwsze propozycje zmian. Zakłada się, że w ustawie PgiK zostaną ustalone zasady wykorzystania danych i materiałów w ramach przyznawanych licencji oraz stawki maksymalne opłat. Natomiast w rozporządzeniu znajdują się: wykaz przedmiotów opłaty i maksymalne stawki jednostkowe.

Opłata składałaby się z dwóch części. Pierwsza miałaby stałą wartość i byłaby uzależniona od rodzaju licencji lub wykonywanej czynności urzędowej. Obejmowałaby koszty związane z formalnym przyjęciem, zarejestrowaniem i rozpatrzeniem zgłoszenia pracy geodezyjnej i kartograficznej lub wniosku o wydanie licencji, udostępnienie materiałów z PZGiK lub wykonanie czynności urzędowej.

Druga byłaby iloczynem stawki jednostkowej (ustalonej dla konkretnego rodzaju zbioru danych lub rodzaju wydawanych informacji), liczby jednostek i współczynnika korygującego (zależnego m.in. od aktualności danych, kompletności zbioru, szczegółowości zbioru, wielkości obszaru, rodzaju licencji). Rozważane jest zwolnienie z opłat wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych realizowanych na zlecenie służby geodezyjnej i kartograficznej.

Inna propozycja zmierza do wprowadzenia współczynnika zmniejszającego, jeśli wykonane prace geodezyjne i kartograficzne służyłyby do aktualizacji zasobu. Pod uwagę brane są również opłaty za wykorzystanie danych i materiałów PZGiK w wydawnictwach mapowych, np. 5% od ceny każdego sprzedanego egzemplarza mapy (tylko kto tę liczbę sprzedanych egzemplarzy miałby weryfikować?).

Do rozwiązania pozostają jeszcze m.in. sprawy: opłat za sporządzanie kopii czy nośników, prowizji operatorów w przypadku pobierania opłat drogą elektroniczną czy współdzielenia wpływów (np. gdy GGK udostępnia staroście ortofotomapę, a ten ją sprzedaje). Załatwić trzeba też sprawy ponownego wy-

korzystania informacji, o czym było wcześniej, oraz wysokości opłat za sporządzenie i poświadczenie dokumentów urzędowych. W tym drugim przypadku nie wiadomo nawet, czy miałyby być one wysokie czy niskie, a może stałe – niezależne od liczby działek, budynków itd.

W dyskusji, która miała miejsce po przedstawieniu propozycji GUGiK, padło kilka istotnych wniosków. Według prof. Jerzego Gaździckiego (prezes Polskiego Towarzystwa Informacji Przestrzennej) sprawa finansowania PZGiK jest kluczowa dla przyszłości branży geodezyjnej w Polsce. Dzisiaj nie potrafimy odpowiedzieć nawet na pytanie, czy powinien to być system samofinansujący się, czy też geodezja i kartografia ma być na garnuszku budżetu, obojętnie rządowego czy samorządowego.

Przedstawicielka Stowarzyszenia Geodetów Polskich Ludmiła Pietrzak zwróciła uwagę na to, że wprowadzenie (w nowym cenniku) różnorakich współczynników nie poprawi obecnej sytuacji. Nadal od interpretacji/woli urzędnika będzie zależało, ile kto zapłaci za dane z ośrodka dokumentacji. Dzisiaj często bywa tak, że wykonawca mający układ w ośrodku płaci za materiały kilkaset złotych, inny za te same – kilkadziesiąt tysięcy. Do informacji, którą powinno się zainteresować prokuraturę, nie odniósł się, niestety, obecny na spotkaniu główny geodeta kraju.

Bogdan Grzechnik (prezes Geodezyjnej Izby Gospodarczej) apelował, by racjonalizować zarówno zawartość zasobu, jak i zawartość samego cennika. Według niego niektóre prace geodezyjne nie powinny w ogóle podlegać zgłoszeniu, wykonawcy nie powinni być także zmuszani do aktualizowania zasobu, skoro nie jest to potrzebne inwestorowi zlecającemu robotę. Trudno też zrozumieć dlaczego tyle samo musimy płacić za materiały nieaktualne lub wręcz złe, co za dobre. Po raz kolejny apelował do GGK (czy raczej ministra administracji i cyfryzacji) o ukrócenie prywaty panującej na samorządowym poletku, jeśli chodzi o opłaty pobierane od geodetów. 100 zł za ksero mapy formatu A0 w jednym ze starostw to chyba rekord świata.

Żadnych złudzeń co do kondycji branży nie pozostawił zebrany Waldemar Kłoczek (prezes Polskiej Geodezji Komercyjnej). Zakpił, że niedługo firmy geodezyjne będą opłacać faktury z OD-GiK-ów w naturze, bo tak kiepska jest dzisiaj kondycja finansowa wykonawców. A horrendalne opłaty za materiały z PZGiK jeszcze ją pogarszają. Bo jeśli

przy zleceniu wartości 3,6 mln zł w OD-GiK trzeba zostawić 900 tys. zł, to rzeczywiście coś tu jest nie tak. Po raz kolejny publicznie poruszył też sprawę prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w kilkudziesięciu systemach informatycznych, co sprowadza się często do nieuczciwych praktyk firm informatycznych względem swych klientów. Innym nierozwiązanym od lat problemem jest brak egzekwowania przez starostwa stosowania standardu SWDE. Wniosek z jego wypowiedzi był taki: zmiana samego cennika to o wiele za mało.

Geodeta województwa łódzkiego Aleksander Bielicki jest z kolei przekonany, że stabilne finansowanie geodezji i kartografii może zapewnić tylko stały odpis np. 1,5-2% z podatku od nieruchomości. Po likwidacji powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym gwałtownie spadła liczba zleceń z administracji kierowanych do małych firm. Pieniądze z opłat nie trafiają zaś, jak się powszechnie uważa, do powiatowych żłobków czy szkół, lecz do... budżetu państwa, bo jako „nieznaczone” idą np. na ściąganie długów szpitali.

Z wystąpienia przedstawiciela Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji dr. Marka Naglewskiego wynikało natomiast, że nic się nie da zrobić. O odpisie z podatku od nieruchomości możemy zapomnieć, bo to decyzja polityczna. Na geodezję pieniędzy nie da minister finansów, bo ich nie ma. Na szczeblu powiatowym nie ma żadnego nadzoru nad pracami geodezyjnymi i kartograficznymi, bo taki jest tylko na poziomie centralnym i wojewódzkim. Dobrze zorganizowany to jest nadzór budowlany, a geodezyjny jest be. I tak dalej. Aż trudno nie zadać sobie pytania: do czego nam są potrzebni urzędnicy ministerialni wyższego szczebla?

Niestety, zasadą wielu z nich jest trwanie, a nie rozwiązywanie problemów i wprowadzanie zmian. Urzędnikom byłoby najwygodniej, gdyby państwo zlikwidowało uprawnienia i położyło łapę na całej branży. Wtedy mieliby wreszcie święty spokój.

Kolejne posiedzenie Rady będzie również poświęcone sprawie opłat. Ma się pojawić więcej propozycji urzędu. Z wypowiedzi GGK Kazimierza Bujakowskiego wynika, że jest zdeterminowany przeprowadzić zmiany. Nie wiadomo tylko, kto miałby go w tym wesprzeć, skoro przedsiębiorcy dali jasno do zrozumienia, że nie chodzi im o dopisanie dwóch zdań do obecnej ustawy, lecz o zmianę systemu.

Jerzy Przywara