

Łatka teraz, ubranie później?

W toku konsultacji nad nowelizacją prawa geodezyjnego ponad 40 instytucji zgłosiło kilkaset uwag. Dobitnie pokazuje to, że zmian w tej ustawie chcą wszyscy, choć są poważne wątpliwości, czy warto wprowadzać je wszystkie tak szybko.

Jerzy Królikowski

Przypomnijmy, że nowelizację *Prawa geodezyjnego i kartograficznego (PgiK)* wymusił czerwcowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego ws. opłat za czynności geodezyjne. Sędziowie dali rządowi rok na naprawę przepisów, a ten zdecydował, by przy tej okazji poprawić także kilka innych pilnych spraw (o zakresie proponowanych zmian pisaliśmy w sierpniowym *GEODECIE*). Konsultacje społeczne i uzgodnienia międzyresortowe nad projektem założeń trwały do 8 sierpnia. Dokument był także tematem posiedzenia Państwowej Rady Geodezyjnej i Kartograficznej (30 lipca).

• Lepszy ZUD niż narada

Podczas obrad PRGiK najwięcej emocji wzbudziła propozycja zastąpienia posiedzeń teoretycznie nieobowiązujących już zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej tzw. naradami koordynacyjnymi. Większość uczestników dyskusji była przeciwna temu rozwiązaniu. Zdaniem Bogdana Grzechnika (Geodezyjna Izba Gospodarcza) propozycja, by narady nie musiały być zwoływane w każdym przypadku, prędzej czy później doprowadzi do tragedii. Lepiej więc przywrócić ZUD-y, udoskonalając jednocześnie stare przepisy dotyczące ich funkcjonowania.

W trakcie konsultacji zwracano uwagę także na inne niepokojące aspekty narad koordynacyjnych. Na przykład kujawsko-pomorski WINGiK przewiduje, że proponowane zmiany kilkakrotnie wydłużą uzgadnianie dokumentacji, a do tego cały ten proces stanie się znacznie droższy. W rezultacie inwestorzy będą tych narad po prostu unikać. Wtórują mu m.in. geodeta powiatu wołomińskiego czy resort transportu. Ponadto kujawsko-pomorski inspektor obawia się, że brak wymogu obligatoryjności narad znacznie utrudni dostęp do danych o innych projektowanych sieciach, doprowadzając tym samym do wielu kolizji.

SGP, dolnośląski WINGiK czy mazowieckie powiaty przestrzegają ponadto przed wyłączeniem z GESUT linii technologicznych przedsiębiorstw leżących na

ich terenach. W razie bankructwa tegoż przedsiębiorstwa nie będzie bowiem nic wiadomo o jego sieciach – pada argument.

• Zgłaszać czy nie zgłaszać?

Wiele sprzecznych uwag dotyczy zgłaszania prac geodezyjnych. Samorządowcy są przeciwni, by odmowa włączania dokumentacji do zasobu miała formę – jak chce GUGiK – decyzji administracyjnej. Ich zdaniem tylko wydłuży to obsługę interesantów w ośrodkach i wymusi zatrudnienie nowych pracowników, na co – rzecz jasna – starostwa nie mają pieniędzy.

Kolejny problem stanowi rządowa propozycja, by prace wykonywane na zlecenie administracji geodezyjnej nie podlegały zgłoszeniom. Wiele instytucji argumentuje, że to złe rozwiązanie, bo utrudni lub wręcz uniemożliwi wykonawcom wstęp na grunt. Sprzeciw niektórych samorządowców budzi także wyłączenie ze zgłaszania opracowań fotogrametrycznych zleconych przez prywatne podmioty.

Samorządy krytykują również wymóg, by przy zgłaszaniu roboty wykonawca musiał przedkładać listę materiałów potrzebnych do wykonania zlecenia. Często nie wie on bowiem, jakie dane znajdują się w konkretnym ośrodku oraz jaka jest ich jakość.

Przedsiębiorcy kładą z kolei duży nacisk, by wreszcie wyeliminować sytuacje, gdy urzędnicy lub urzędy robią im nieuczciwą konkurencję. Ich zdaniem należy w *PgiK* jasno uniemożliwić urzędnikom wykonywanie prywatnych prac geodezyjnych. Firmom zapewne nie spodoba się więc sugestia ministra transportu, by pracownicy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad także mogli zgłaszać roboty.

• Kolej na tereny zamknięte

Propozycje GUGiK, by poluzować kwestię prac geodezyjnych na terenach zamkniętych, generalnie spotkały się z obojętnością lub zadowoleniem przedsiębiorców i samorządowców. Popiera je np. Polskie Towarzystwo Geodezyjne. Zdecydowany sprzeciw zgłosiły jednak PKP Polskie Linie Kolejowe, a w sukurs

przyszedł im resort transportu. Ich zdaniem proponowane zmiany w praktyce doprowadzą do likwidacji kolejowych terenów zamkniętych, co znacznie wydłuży prowadzone na nich inwestycje. Pada tu argument, że znacznie szybciej jest pozyskać dane z kolejowego niż powiatowego ODGiK-u (!). Poza tym pomiary na torach mają swoją specyfikę, stąd muszą być prowadzone pod ścisłym nadzorem PKP.

Jeszcze dalej idzie resort transportu, który postuluje, by w *PgiK* uregulować działanie kolejowych ośrodków dokumentacji – ustalić ich charakter prawny i pozycję w strukturze służby geodezyjnej i kartograficznej.

• Meandry ewidencji

Jeśli chodzi o objętość, liczbę oraz różnorodność uwag, bezapelacyjnym liderem jest temat ewidencji gruntów i budynków. Z tego powodu trudno streścić tu choćby część propozycji, ale generalnie ujawniły one sporo wątpliwości, czy nowe regulacje faktycznie ułatwią prowadzenie tego istotnego rejestru i przyspieszą procesy inwestycyjne oraz czy nowe obowiązki nie przeciążą starostów. Liczba postawionych w tych uwagach znaków zapytania rodzi obawy, że nawet po nowelizacji będzie to wyjątkowo grząski temat pozostawiający zbyt szerokie pole do interpretacji.

• Karać, ale konstytucyjnie

Niewiele uwag dotyczy karania oraz odpowiedzialności zawodowej geodetów uprawnionych. Nie powinno to jednak dziwić, bo konieczności uregulowania tych zagadnień nikt nie kwestionuje, a kontrowersje pojawiają się dopiero wtedy, gdy poznamy konkretne propozycje.

Warto jednak przytoczyć uwagę zgłoszoną przez PTG. Zdaniem jej członków zarówno obecne, jak i proponowane regulacje tych kwestii są niekonstytucyjne. Geodetów może bowiem karać GGK, a od jego decyzji można się odwołać wyłącznie do sądu administracyjnego. To zaś narusza – zdaniem PTG – konstytucyjne prawo do obrony. Co istotne, z argumentacją tą zgadza się Rządowe Centrum Legislacji.

Niektóre podmioty uczestniczące w konsultacjach chcą ponadto, by w *PgiK* zapisać znacznie więcej kar. Na przykład podczas posiedzenia PRGiK Bogdan Grzechnik proponował, by w ten sposób wymusić na ODGiK-ach odpowiednie tempo obsługi. Z kolei kujawsko-pomor-

ski WINGiK chce, by nakładać kary finansowe na nierzetelnych wykonawców prac geodezyjnych.

• Opłaty, a raczej ich brak

Stosunkowo mało uwag zgłoszono również do opłat za czynności geodezyjne. Nie jest to niespodzianką, bo z projektu założeń trudno wysnuć, ile tak naprawdę będzie trzeba zapłacić za poszczególne zbiory. Takie ogólne sformułowanie tematu skrytykowało Stowarzyszenie Geodetów Polskich. Zdaniem Stanisława Cegielskiego trudno nie odnieść wrażenia, że propozycje GUGiK-u nie bazują na precyzyjnych wyliczeniach, ale są raczej „wzięte spod dużego palca”. Istnieje więc spore ryzyko, że wpływy z tytułu udostępniania zasobu mogą spaść, a to dla PODGiK-ów będzie bolesnym ciosem.

Zarówno SGP, organizacje przedsiębiorców, jak i część samorządów zgodnie twierdzą, że proponowane przez GUGiK skomplikowane zasady kalkulacji opłat wprowadzą jeszcze większą dowolność w kształtowaniu powiatowych cenników, a przecież to m.in. na ten mankament *Pgik* zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny. Jak podkreśla GIG, sędziowie jasno stwierdzili, że opłaty winny odzwierciedlać rzeczywiste koszty świadczenia usługi, a nijak mają się do tego proponowane przez GUGiK współczynniki, licencje czy jednostki rozliczeniowe.

Konkretny przykład ułomności tych przepisów podaje geodeta województwa pomorskiego. W projekcie założeń mowa jest, by dane do „prac rozwojowych” udostępniane były za darmo. Tylko jak zdefiniować te prace? Brak precyzyjnej definicji spowoduje, że wiele firm będzie chciało podciągnąć swoje zamówienie pod ten przepis, a urzędnikowi trudno będzie skutecznie odmówić takiemu żądaniu. Podobnie sprawa ma się z uzależnieniem opłat od jakości i aktualności danych – nie sposób uregulować tego tak, by każdy powiat kalkulował ceny w ten sam sposób. GIG krytykuje ponadto obniżanie ceny za większe ilości danych, bo jej zdaniem będzie to faworyzowało duże firmy.

Kolejny problem tkwi w „dokumencie ustalenia opłaty” (ma on prezentować, jak ODGiK wyliczył opłatę). GUGiK chce, by nie był on decyzją administracyjną. Taki tryb mógłby zostać przyjęty jedynie, gdyby interesant nie zgodził się z wyliczeniem ośrodka. Samorządy argumentują jednak, że – biorąc pod uwagę proponowane przez GUGiK skomplikowane zasady kalkulacji opłat – i tak wiele przypadków kończyłoby się decyzją administracyjną, a to sparaliżowałoby pracę ODGiK-ów. Innego zdania jest GIG, która postuluje, by każdy „doku-

ment ustalenia opłaty” był taką decyzją, co ma wynikać z obowiązującego prawa.

Zdecydowana większość uwag do opłat dotyczy jednak tego, by zwiększyć zakres podmiotów uprawnionych do darmowego dostępu do danych. Wnioskuje o to m.in.: GUS (do celów statystyki publicznej), MON i ABW (dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i obronę), Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczników Majątkowych (dla rzeczoznawców), małopolski WINGiK (dla wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego), resort transportu (dla GDDKiA) czy resort rolnictwa (dla ARiMR). Do tego koncertu życzeń dołącza jeszcze Stowarzyszenie Kartografów Polskich (chcące darmowych danych dla wykonawców wszystkich zamówień publicznych oraz uwolnienia bardziej szczegółowych modeli terenu) oraz dolnośląski WINGiK, który chce darmowej ASG-EUPOS dla wykonawstwa.

Kubel zimnej wody na głowy tych instytucji wylewa jednak Ministerstwo Finansów, w którego ocenie wszelkie propozycje darmowego udostępniania danych są niezgodne z ustawą o finansach publicznych, bo zmniejszają dochody państwa w czasie obowiązywania tzw. procedury nadmiernego deficytu.

• Za zadanie rządowe niech płaci rząd

Dziwić może niewielka liczba uwag do rewolucyjnej wręcz propozycji, by wszystkie wpływy z tytułu udostępniania powiatowego czy wojewódzkiego zasobu szły na samorządową geodezję. Generalnie samorządowcy podchodzą do niej z rezerwą. Część argumentuje, że i tak niewiele to zmieni, bo w niektórych regionach wpływy te nie pokrywają lokalnych potrzeb (szczególnie w województwach), a gdzie indziej jest na odwrót. Padają nawet argumenty, że skoro samorządowa geodezja realizuje zadania rządowe, to rząd, a nie samorząd powinien się martwić o pieniądze. Dyskusję na ten temat zdaje się ucinać opinia Ministerstwa Finansów, którego zdaniem propozycja GUGiK jest niezgodna z prawem, bo godzi w autonomię samorządów.

Warto zresztą przywołać dalszą część uwag MF, które dotyczą CODGiK-u. Odnoszą się one do propozycji, by mógł on otrzymywać dotacje inne niż celowe, gdyż obecnie jego przychody są niewystarczające. Resort przypomina, że przestrzegaj przed takim obrotem spraw, gdy CODGiK stał się pod koniec 2010 roku instytucją gospodarki budżetowej. Ówczesna GGK zapewniała jednak, że dzięki specjalistycznym usługom przychody CODGiK-u znacznie się zwiększą. Audyt MSWiA pokazał jednak, że tak się nie sta-

ło, i negatywnie ocenił finansowe aspekty funkcjonowania ośrodka. W związku z tym MF uważa, że działanie CODGiK-u w obecnej formie mija się z celem, stąd warto rozważyć włączenie go w strukturę GUGiK.

• Prawo od nowa

Nie brak opinii, że nowelizacja *Pgik*, choć przewiduje wiele znaczących zmian, to i tak nie rozwiązuje najbardziej palących problemów geodezji. Najczęściej wymienianą kwestią, której zabrakło w założeniach, są podziały i rozgraniczenia, wciąż skutecznie hamujące inwestycje. W toku konsultacji zarówno samorządy, jak i przedsiębiorcy zwracali także uwagę na konieczność gruntownego przeorganizowania służby geodezyjnej – przede wszystkim funkcjonowania geodetów powiatowych i wojewódzkich oraz WINGiK-ów. Na przykład w stosunku do tych ostatnich padło wiele propozycji, by zyskali oni więcej uprawnień. Samorządowcy zwracają ponadto uwagę, by w *Pgik* wreszcie precyzyjnie określić, jak ustalać odpowiedzialnych za błędy w zasobie.

W projekcie założeń nie ma także słowa o wyczekiwanym od lat samorządzie zawodowym. Wciąż zachowana ma być także urzędowa kontrola robót przyjmowanych do zasobu, co jest wynalazkiem niespotykanym w innych zawodach z uprawnieniami. Jak trafnie, choć nieco przekornie proponuje PTG, trzeba wreszcie podjąć męską decyzję i albo zlikwidować kontrolę, albo uprawnienia.

W ocenie Geodezyjnej Izby Gospodarczej konieczność głębszych zmian jest tak duża, że zamiast nowelizacji prawo geodezyjne trzeba napisać od nowa. Jeśli nie zrobimy tego teraz – argumentował na posiedzeniu PRGiK Bogdan Grzechnik – to na kolejne zmiany w ustawie trzeba będzie czekać przynajmniej kilka lat.

Innego zdania są jednak SGP i Polska Geodezja Komercyjna. Wprawdzie organizacje te podkreślają konieczność opracowania nowego *Pgik*, ale nie widzą możliwości przepchnięcia tak wielu zmian w ciągu roku. Lepiej więc na razie skupić się na opłatach, a gdy zmiany te wejdą w życie, zabrać się do napisania na spokojnie ustawy od nowa. Duża liczba uwag do projektu założeń zdaje się świadczyć o tym, że jest to rozsądna propozycja. Tym bardziej że na przykładzie serii rozporządzeń do *Pgik* geodeci boleśnie przekonali się już, jaki jest efekt prac legislacyjnych „na chybcika”. Co istotne, podczas posiedzenia PRGiK Kazimierz Bujakowski nie wykluczył scenariusza, że nowelizacja zostanie ograniczona wyłącznie do naprawienia niekonstytucyjnych opłat.

Jerzy Królikowski