

## Rola administracji geodezyjnej w kształtowaniu

# Więcej wolnego rynku

Ludwik Będkowski

### Analiza stanu rynku usług geodezyjnych

1. W obecnej rzeczywistości gospodarczej nastąpił podział rynku na szereg nie związanych ze sobą segmentów zarówno po stronie wykonawstwa, jak i tradycyjnych odbiorców usług geodezyjno-kartograficznych. Wśród wykonawców występują:

- przedsiębiorstwa duże i średnie;
- małe firmy jedno- i kilkuosobowe;
- jednostki budżetowe różnego rodzaju;
- liczna rzesza geodetów uprawnionych zatrudnionych w administracji, jednostkach budżetowych, jak i w firmach komercyjnych;
- zakłady obsługi technicznej ODGiK jako nowe podmioty świadczące usługi nie tylko w zakresie obsługi zasobu.

Zaś do tradycyjnych odbiorców usług geodezyjno-kartograficznych zaliczyć należy:

- budżet centralny, głównie Ministerstwo Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa oraz Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej;
- budżet terenowy, wojewodów i administrację rejonową;
- budżet samorządowy;
- budownictwo mieszkaniowe i przemysłowe;
- instytucje gospodarujące mediami;
- pozostałych inwestorów.

2. W tak ukształtowanych realiach należy stwierdzić brak ogólnie ustalonych reguł postępowania przy zlecaniu robót geodezyjnych i zawieraniu umów, a ustawa o zamówieniach publicznych toruje tu sobie dopiero drogę w praktycznym zastosowaniu.

Już dziś należy stwierdzić, że ustawa ta w odniesieniu do usług geodezyjno-kartograficznych w szerokim tego słowa znaczeniu nie chroni podmiotów gospodarczych działających komercyjnie na rynku przed nieuczciwą konkurencją ze strony podmiotów dotowanych przez budżet, małych firm premiowanych przepisami o podatku zryczałtowanym oraz geodetów uprawnionych pasyzytujących na zatrudniających ich instytucjach. W przypadku tych ostatnich często dzieje się to kosztem czasu pracy przewidzianego na czynności administracyjne dzięki możliwości łatwego dostępu do zasobu, a niejednokrotnie przy użyciu sprzętu zakupionego ze środków budżetowych czy tzw. grantów.

### Organizacja administracji geodezyjnej i jej wpływ na rynek usług geodezyjnych

1. Brak efektywnych, jak i formalnych, powiązań pomiędzy wciąż dualistyczną administracją centralną (aktualnie pomiędzy MGPIB z Głównym Geodetą Kraju oraz MRiGŻ z jednej strony a wojewódzkimi administracjami geodezyjnymi z drugiej strony) pozwala na istnienie 49 niezależnych „księstw”

rzządzających się własnymi zasadami organizacyjnymi, często stosujących „własne” instrukcje techniczne i rozwiązania systemowe przypisane administracji centralnej.

2. Postępujący proces przejmowania zasobu geodezyjnego przez część samorządów (w ramach pilotażu) kierujących się z reguły ograniczonym interesem własnym może doprowadzić do dalszego pogłębiania chaosu w zakresie zarządzania zasobem i jego udostępniania wykonawstwu oraz sprzyjać będzie powstawaniu nowych patologii na rynku usług geodezyjnych.

3. Powstawanie w postępie geometrycznym zakładów obsługi technicznej ODGiK jest niczym innym jak ograniczeniem rynku usług świadczonych dotychczas przez komercyjne wykonawstwo. Takí proces to kolejny krok ku ponownemu znacjonalizowaniu wykonawstwa geodezyjnego. Dla firm, które poddały się procesowi prywatyzacji lub są na drodze zmiany formy własności, jest to sygnał do zastanowienia, czy przy takich uregulowaniach prawnych obowiązujących dziś w naszej gospodarce kolejni najlepsi pracownicy nie odejdą na „państwową posadę” do tych zakładów, mając w postaci uprawnień przepustkę do wykonywania robót na własny rachunek bez żadnych ograniczeń.

4. Administracji geodezyjnej brak praktyki lub wyobraźni w stosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych, m.in. dotyczy to braku umiejętności długookresowego planowania robót i rozpisywania przetargów na duże prace w terminach rocznych bez uwzględniania sezonowości robót geodezyjnych lub częstego wymuszania przy przetargach nierealnie krótkich terminów, co w konsekwencji odbija się na jakości opracowań i pomijaniu wymogów technicznych i technologicznych. Praktyką w krajach zachodnich jest ogłaszanie przetargów w ramach zamówień publicznych na cały obiekt, a nie okres budżetowy.

5. Mimo praktycznie pięcioletniego okresu budowania gospodarki rynkowej i zagwarantowania przez konstytucję ochrony praw własności administracja geodezyjna nie uregulowała tego zagadnienia, przysparzając wykonawstwu wielu problemów natury formalnoprawnej.

### Pożądane aspekty prawidłowego rynku usług geodezyjnych

1. Przyjąć jako cel nadrzędny rozdzielenie administracji od wykonawstwa na każdym szczeblu zarządzania geodezją i kartografią kierując się kilkoma zasadami:

- a) wszystko, co nie zagraża bezpieczeństwu państwa, powinno być wykonywane przez jednostki komercyjne;
- b) zawsze jednostka komercyjna jest efektywniejsza gospodarczo od administracyjnej. Działa tu prawo Murphy’ego: „Jeżeli tylko istnieje jakaś metoda opóźnienia podjęcia decyzji – dobra

**Dokończenie na stronie 24**

## wolnego rynku usług geodezyjno-kartograficznych

# Mniej administracji?

**Katarzyna Pakuła-Kwiecińska**

**Rola administracji geodezyjnej w kształtowaniu rynku usług geodezyjno-kartograficznych to temat dziesiątego i ostatniego w tym roku posiedzenia Państwowej Rady Geodezji i Kartografii, które odbyło się 13 grudnia w gmachu MGPIB.**

W trakcie obrad zjawiał się minister Józef Kalisz, który krótko scharakteryzował stan prac legislacyjnych dotyczących geodezji. Reforma centrum gospodarczego rządu – powołanie resortów – niestety odsunęła się w czasie. Zamiast planowanego 1 stycznia mówi się obecnie o 1 lipca jako dacie wprowadzenia tych zmian. Stosowne projekty nie wpłynęły nawet do łaski marszałkowskiej, a trzeba liczyć się z tym, że Urząd Geodezji powstanie w terminie jeszcze późniejszym, niejako w „drugim rzucie” reformy. Jest wysoce prawdopodobne, że urząd ten będzie podlegał ministrowi administracji publicznej i mieszkalnictwa.

Wprowadzenie do właściwej dyskusji powierzono reprezentantom dwóch organizacji grupujących firmy geodezyjne. W imieniu Krajowego Związku Pracodawców Firm Geodezyjno-Kartograficznych wystąpił jego prezes – Ludwik Będkowski. Wystąpienie to, które stało się podstawą do dyskusji, publikujemy na stronach obok.

Głos zabrał również Marek Ziemak – przewodniczący Geodezyjnej Izby Gospodarczej. Przypomniał, że GIG grupuje 156 firm, które pomimo licznych różnic są w stu procentach zgodne w ocenie rynku. Optymalny układ można byłoby krótko scharakteryzować tak – jak najwięcej geodezji na zasadach rynkowych i jak najmniej administracji. Administrację i wojsko w ogóle powinien obowiązywać absolutny zakaz wykonywania prac komercyjnych, zaś nauka powinna koncentrować się na nauce. Co do konkurowania z zachodnimi firmami geodezyjnymi w ramach Unii Europejskiej Marek Ziemak był pełen optymizmu i wyraził nadzieję, że polskie firmy geodezyjne doskonale sobie poradzą, choć Izba nie ma konkretnych pomysłów, jak bronić rynek przed konkurencją zachodnią. Jako dodatkową rolę administracji wymienił dostarczanie informacji geodezyjnej innym branżom, a obecny stan tej działalności określił jako niedostateczny.

Główny Geodeta Kraju dr Remigiusz Piotrowski w swoim wystąpieniu, które bezpośrednio poprzedziło ogólną dyskusję, wspominał o rysującej się od dawna potrzebie omówienia zagadnień związanych z uporządkowaniem rynku. Postawił również kilka pytań, które nie pozostały bez wpływu na kształt dyskusji. Czy w ogóle istnieje w Polsce rynek usług geodezyjnych? Rynek jako podstawa gospodarki kapitalistycznej opiera się na wolnej konkurencji oraz prawie popytu i podaży. Warunkiem koniecznym występowania rynku jest masowość kształtu-

jących go zjawisk. Tymczasem nie wszystkie prace geodezyjno-kartograficzne mają charakter masowy. Bo czy można tak powiedzieć o pracach wykonywanych np. wyłącznie na zlecenie GGK? Czy wówczas również mamy do czynienia z rynkiem i wszelkimi prawidłami, jakie nim kierują? Może zatem należałoby ustalić, jakie asortymenty robót są stricte rynkowe.

Administracja nie chce być regulatorem rynku, ma natomiast liczne kłopoty związane z jego „kulawym” działaniem. Przed administracją stawia się pewne zadania do wykonania za pieniądze budżetowe, ważne jest zatem, żeby były firmy zdolne je wykonać. Dlatego administracja jest zainteresowana dobrym wykonawstwem.

GGK jest zainteresowany także tym, by w integracji europejskiej polskie wykonawstwo istniało i było konkurencyjne. Już niedługo zostaną dopuszczone do polskiego rynku firmy zachodnie. I na pewno rozwiązaniem nie jest tworzenie dla nich barier, lecz odpowiednio wysoki poziom polskiego wykonawstwa. Czy administracja dysponuje zatem środkami do wpływania na zachowanie podmiotów na rynku? Z pewnością tak, a zaliczyć do nich można:

- tworzenie porządku prawno-technicznego;
- przedsięwzięcia promocyjne;
- podejmowanie pewnych wdrożeń i reklamy;
- określanie warunków technicznych do przetargów;
- stanie na staży rzetelności wykonywanych prac.

Po wystąpieniu GGK wywiązała się ożywiona dyskusja, w której pojawiały się skrajnie odmienne opinie. Prof. Bogdan Ney zakwestionował postulat wykonawstwa: „Naukowcy do nauki!” Nauka może pozostawać wyłącznie nauką tylko wtedy, gdy dotyczy badań podstawowych. W większości wypadków natomiast powinna mieć jak najściślejszy kontakt z rzeczywistością, w tym z rzeczywistością rynkową. Zaś rynek geodezyjny istnieje, jest znacznie rozwinięty, choć może jeszcze nie na wszystkie asortymenty robót. I nawet jeśli zlecniodawców jest niewiele, to potencjalnych wykonawców na pewno nie brakuje.

Kolejne głosy ze strony przedstawicieli Związku Pracodawców były wyraźnie za oddzieleniem nauki od zleceń komercyjnych. Uczelnia nie może stawać do konkurencji z podmiotami działającymi na ogólnych zasadach. Powinno być jasno powiedziane i oddzielone to, co może od tego, co nie może być przedmiotem gry rynkowej. Przeciwnicy tej tezy twierdzili, że jest to postawa charakterystyczna dla administracji i nie powinna mieć miejsca w przypadku wykonawców. Problemy tego rodzaju powinny być rozwiązywane przez geodetów wojewódzkich. Z kolei przedstawiciele drobnych firm nie szczędzili słów krytyki Związkowi Pracodawców, który gru-

**Dokończenie na stronie 24**

## Więcej wolnego rynku

Dokończenie ze strony 22

biurokracja na pewno ją znajdzie”;

c) już dzisiaj można wykazać, jak wiele czynności, które wykonuje administracja, mogą wykonywać jednostki komercyjne. Administracja geodezyjna w tej dziedzinie należy do najbardziej konserwatywnych wobec przemian gospodarczych zachodzących w kraju;

d) należy przestać myśleć o tworzeniu na rynku usług nowych podmiotów ze środków budżetowych, ponieważ jest już wystarczająca podaż usług komercyjnych. Środki zaś z tego tytułu przeznaczyć na finansowanie nadrabiania zaległości w ewidencji gruntów czy aktualizacji map w zasobie.

2. Wprowadzić równoprawność podmiotów na rynku poprzez:

a) całkowity zakaz wykonywania przez jednostki budżetowe dotowane przez budżet państwa robót na wolnym rynku;

b) przepisy zabraniające wykonywania usług geodezyjnych przez geodetów zatrudnionych w urzędach administracji państwowej, ogólnej i samorządowej oraz w jednostkach budżetowych im podległych;

c) zmianę przepisów pod kątem wprowadzenia jednakowych, obowiązujących wszystkie podmioty obciążeń podatkowych.

3. Stworzyć prawne i organizacyjne ramy dla zapewnienia wszystkim podmiotom działającym na rynku rzeczywiście jednako-owego dostępu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz ustalić opłaty za korzystanie z tego zasobu w sposób pozwalający zachować poufną wiadomość, jaką jest cena za usługę wykonaną przez dany podmiot.

4. Przyjąć i aktualizować w miarę rozwoju usług podstawowe normy jakości i standardów opracowań geodezyjnych i informatycznych na użytek państwowej i terenowej administracji geodezyjnej oraz ogółu geodetów, co pozwoliłoby na wyeliminowanie z rynku podmiotów nie spełniających podstawowych wymogów technicznych przy wykonywaniu robót.

Szczególnie jest to widoczne przy inwentaryzacji urządzeń podziemnych, gdzie przy niskiej cenie jednostkowej preferowanej przez instytucje branżowe opracowania te nie spełniają żadnych wymogów technicznych określonych przez instrukcje.

### Działania towarzyszące rekonstrukcji rynku usług geodezyjnych

1. Powołanie podczas reformowania centrum gospodarczego Głównego Urzędu Geodezji i Katastru z umocowaniem na najwyższych szczeblach władz rządowych.

2. Wydanie ramowych przepisów o wykonywaniu robót geodezyjnych i kartograficznych dla potrzeb szczebla centralnego tzw. budżetu, które mogą stanowić wzorzec dla innych inwestorów zamawiających usługi geodezyjne. Szczególnie powinny zostać określone kryteria dopuszczania określonych podmiotów do wykonywania robót dużych i średnich wymagających zaangażowania odpowiedniego potencjału wykonawczego. Słusznym tutaj byłoby założenie i prowadzenie przez administrację otwartej listy firm dających gwarancje odpowiedniego poziomu technologicznego i właściwego standardu wykonania określonych asortymentów robót. Alternatywnym rozwiązaniem powinno być udzielanie certyfikatów referencyjnych podmiotom gospodarczym na podstawie przygotowanych przepisów prawnych w tym zakresie.

3. Wypracowanie odpowiednich zasad współdziałania administracji rządowej i samorządowej z władzami organizacji samorządu

gospodarczego i organizacji pracodawców przy opracowywaniu programów rozwoju ukierunkowanych technologii, niezbędnych do wykonania zadań stojących przed administracją geodezyjną.

4. Opracowanie długofalowego programu badań i wdrożeń innowacji, wymiany doświadczeń technicznych i organizacyjnych oraz przepływu informacji naukowo-technicznych. Stworzenie skoordynowanego programu działania Instytutu Geodezji i Kartografii oraz uczelni technicznych i ośrodków naukowych pod kątem stałego unowocześnienia usług geodezyjno-kartograficznych, ze szczególnym uwzględnieniem programu związanego z zakładaniem katastru gruntów i powszechnej taksacji nieruchomości.

5. Ujednoczenie w skali kraju zasad organizacji i działania ośrodków dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, z jednoczesnym ustawowym wyłączeniem ich ze swobodnego działania na rynku.

6. Przygotowanie wzajemnie skorelowanych przepisów prawa państwowego stosowanego w geodezji, kartografii i katastrze szczególnie w zakresie:

a) nowelizacji prawa geodezyjnego i kartograficznego,

b) wprowadzenia przepisów o ewidencji (katastrze) gruntów i budynków oraz ewidencji uzbrojenia technicznego terenu,

c) wydania rozporządzenia o opłatach za informacje udzielane z państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego,

d) unowocześnienia i uzupełnienia norm technicznych i normatywów branżowych. ■

Autor jest prezesem Krajowego Związku Pracodawców Firm Geodezyjno-Kartograficznych. Wystąpienie miało miejsce 13 grudnia na 10. posiedzeniu Państwowej Rady Geodezji i Kartografii.

## Mniej administracji

Dokończenie ze strony 23

pując zaledwie kilkanaście procent spośród ogólnej liczby geodetów jawi się jako wróg wszystkiego, co nie jest nim samym. Szczególne wzburzenie wywołało nazywanie nieuczciwością korzystania z dozwolonych prawem form opodatkowania. Zaś to, co administracja robi obecnie dla wykonawstwa, nie da się, zdaniem niektórych, jednoznacznie ocenić. O ile np. bank sprzętu geodezyjnego jest inicjatywą cenną, o tyle nowa instrukcja K-1 wprowadziła ogromne zamieszanie związane z tym, że ośrodki dokumentacji domagają się obecnie stosowania starej lub nowej instrukcji zgodnie z ich własnym widzimisię. Administracja powinna opracować jasne kryteria naliczania opłat za usługi ośrodków. Problemem nie jest sama opłata, lecz właśnie sposób jej naliczania, który często wydaje się niczym nie uzasadniony. Administracja powinna zapewnić wykonawstwu dostęp do zasobu. Natomiast nie są potrzebne powstawać żadne gospodarstwa pomocnicze, ponieważ przechwytyują one wykonawstwo. Administracja powinna stworzyć mechanizmy eliminowania z rynku firm typu „Krzak”, które tyle złego robią i geodetom, i zleceniodawcom. Pojawiły się wręcz głosy, że 6 lat, jakie minęły od wejścia w życie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, to chyba dosyć czasu dla administracji, żeby wydać odpowiednie rozporządzenia wykonawcze. I to jest właśnie zadanie dla administracji – tworzenie prawa. Podkreślano też konieczność przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych.

Wyniki dyskusji opracowane przez komisję wnioskową zostaną przedstawione na kolejnym posiedzeniu Rady. ■