

Czy jako odrębny dział administracji rządowej geodezja łatwiej radziłaby sobie z obecnymi bolączkami?

Priorytetowe podejście

Jak można było przeczytać w lutowym GEODECIE, geodezja i kartografia podlegała od 1945 r. aż 17 różnym resortom. Taki brak stabilności jest hamulcem rozwoju. Skoro geodezja i kartografia ma wpływ na działanie właściwie wszystkich działów administracji rządowej, ale w żadnym się nie zawiera, może sama powinna zostać odrębnym działem?

Grzegorz Ninard

Pojęcie „działu administracji rządowej” pojawiło się w art. 149 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z jego postanowieniami ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy (ust. 1). Minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia. Rada Ministrów, na wniosek prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra (ust. 2). Określenie działów administracji rządowej oraz przypisanie im zakresu spraw dokonane zostało w ustawie z 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* [DzU z 2017 r. poz. 888 ze zm.]. W pierwszej wersji ustawa przewidywała 28 działów, a aktualnie w art. 5 uwzględnia ich 36:

- 1) administracja publiczna,
- 2) budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo,
- 3) budżet,
- 4) energia,
- 5) finanse publiczne,
- 6) gospodarka,
- 7) gospodarka morska,
- 8) gospodarka wodna,
- 9) gospodarka złożami kopalin,
- 10) instytucje finansowe,
- 11) informatyzacja,
- 12) członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej,
- 13) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego,
- 14) kultura fizyczna,

- 15) łączność,
- 16) nauka,
- 17) obrona narodowa,
- 18) oświata i wychowanie,
- 19) praca,
- 20) rolnictwo,
- 21) rozwój wsi,
- 22) rozwój regionalny,
- 23) rynki rolne,
- 24) rybołówstwo,
- 25) sprawiedliwość,
- 26) szkolnictwo wyższe,
- 27) transport,
- 28) turystyka,
- 29) środowisko,
- 30) rodzina,
- 31) sprawy wewnętrzne,
- 32) wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne,
- 33) zabezpieczenie społeczne,
- 34) sprawy zagraniczne,
- 35) zdrowie,
- 36) żegluga śródlądowa.

„Dział administracji rządowej” to arbitralnie, przedmiotowo wyodrębniona część sfery działalności administracji rządowej. Tego typu strukturalny, w miarę stabilny podział zakresu działalności administracji rządowej ma przyczynić czysto prakseologiczne. Ma on ułatwić kształtowanie struktury administracji publicznej i dopasowywanie jej do aktualnych potrzeb zarządzania państwem, jak również umożliwić premierowi elastyczne kształtowanie składu rządu, a tym samym racjonalne kierowanie administracją rządową. „Zgodnie z art. 149 Konstytucji RP ministrowie kierują (ustawowo wydzielonymi) działami administracji rządowej lub wypełniają zadania powierzone im przez prezesa Rady Ministrów. Gwarantuje to premierowi duży zakres wpływu na działania ministrów i sposób wykonywania przez nich

(i podległe ich kierownictwu instytucje i urzędy) polityki rządu” [1]. „Ustawa o Radzie Ministrów zerwała z dotychczasową praktyką tworzenia urzędu ministra w drodze ustawy. Jej art. 39 stanowi, że ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca RM w drodze rozporządzenia. Natomiast prezes RM w drodze rozporządzenia, niezwłocznie po powołaniu RM, a jeżeli minister został powołany w innym czasie – niezwłocznie po jego powołaniu – określa szczegółowy zakres działania ministra oraz ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra. W odniesieniu do ministrów resortowych prezes RM ustala organy i jednostki organizacyjne im podległe” [2].

• Działy według uznania

Każdy wyodrębniony dział ma przypisany mu ustawowo zakres zadań. Podobnie jak poszczególne działy, tak i ich zakresy podlegały licznym modyfikacjom. W uzasadnieniach do kolejnych nowelizacji ustawy *o działach administracji rządowej* wskazywano na najróżniejsze okoliczności uzasadniające wyodrębnienie nowego działu, a zmianę zakresu danego działu tłumaczono okolicznościami związanymi z aktualnymi potrzebami zarządzania daną sferą rzeczywistości. Przykładowo dodanie działu „Informatyzacja” na mocy ustawy z 21 grudnia 2001 r. *o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw* [DzU nr 154, poz. 1800] uzasadniono tym, że zmiany struktury działów administracji rządowej mają na celu dostosowanie tych działów do nowych zadań związanych z rewolucją informatyczną [Sejm IV Ka-

dencji, druk nr 82]. W innych przypadkach wskazywano np., że dana sfera (tu: gospodarka morska) jest zaniebawiana, a likwidacja danego działu spowoduje dalsze jej zaniebawianie [Sejm III kadencji, druk nr 1287]. Z kolei wprowadzając nowy dział: „Energia” [ustawa z 19 listopada 2015 r. *o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*; DzU z 2015 r. poz. 1960], ustawodawca wskazał, że utworzenie tego działu uzasadniają okoliczności zmieniające się obecnie otoczenia ekonomicznego i politycznego, wymagające spójnego i szybkiego podejmowania decyzji w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa energetycznego [Sejm VIII kadencji, druk nr 10].

Przypisanie określonego zadania czy też zespołu zadań publicznych do danego działu czy też istnienie wyodrębnionego działu administracji rządowej nie ma charakteru absolutnego, niezmiennego i nie wynika z odrębnej sfery wartości (nie ma uzasadnienia aksjologicznego). Jest natomiast pochodną oceny skuteczności zarządzania sferą publiczną przypisaną administracji rządowej.

Analiza katalogu działów administracji publicznej pozwala wskazać, że są wśród nich zarówno działy jednorodne tematycznie (np. „energia”, „instytucje finansowe”, „łączność”), o charakterze przekrojowym, odnoszącym się do innych działów administracji („budżet, „informatyzacja”), jak i mające rozbudowaną strukturę zadaniową („sprawy wewnętrzne”).

• Jak na tym tle wygląda geodezja i kartografia?

Na mocy art. 1 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a ustawy z 12 stycznia 2007 r. *o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw* [DzU nr 21 poz. 125] geodezja i kartografia umieszczona dotąd w dziale architektura i budownictwo została przeniesiona do działu administracja publiczna. W uzasadnieniu nowelizacji wskazano, że: „Zmiana ta jest związana z tym, że sprawy realizowane przez administrację geodezyjną wiążą się z działalnością terenowych organów administracji rządowej” [Sejm V kadencji, druk 596]. Następnie na mocy art. 1 pkt 3 lit. a oraz pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r. *o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw* [DzU z 2015 r. poz. 1960] geodezja i kartografia została przeniesiona do działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Tym razem w uzasadnieniu nowelizacji wska-

zano, że celem tej zmiany jest racjonalizacja zadań związanych z wykonywaniem zadań przez ministra właściwego w sprawach budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa [Sejm VIII kadencji, druk 10].

Dodatkowo można wskazać, wychodząc poza ramy zmian w samych działach administracji rządowej, że 11 stycznia 2018 r. w drodze rozporządzenia *w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju* [DzU z 2018 r. poz. 103] Rada Ministrów, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów* [DzU z 2012 r. poz. 392 ze zm.] utworzyła Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Sprawy geodezji i kartografii podlegają ministrowi inwestycji i rozwoju od 22 stycznia. Przewiduje

Kraju przeszła z ministra infrastruktury i budownictwa na ministra inwestycji i rozwoju. Konsekwencją zmian organizacyjnych były oczywiście zmiany personalne. Zmienił się również sekretarz stanu odpowiedzialny za dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, w tym i za geodezję.

• Zróżnicowane zadania

Sfera zadań związanych z geodezją i kartografią nie miała zatem i nie ma nadal stałego przyporządkowania (nie tylko) do określonego działu administracji rządowej. Można by powiedzieć, że w zasadzie nie powinno to dziwić ze względu na zakres zadań, jakie się w niej mieszczą. Upraszczając, można powiedzieć, że w zakresie pojęciowym (i zada-

Przyporządkowanie administracji geodezyjnej do ministra właściwego w sprawach budownictwa, planowania przestrzennego i mieszkalnictwa powoduje, że sprawy z zakresu geodezji nie są traktowane priorytetowo.

to nowelizacja rozporządzenia *w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra inwestycji i rozwoju* (DzU poz. 175). Tego samego dnia do resortu inwestycji i rozwoju włączono komórki organizacyjne dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa obsługujące dział „budownictwo” (a więc m.in. sprawy geodezji i kartografii) wraz z pracownikami. Zapisano to w nowelizacji rozporządzenia *w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju* z 23 stycznia (DzU poz. 193). Geodezja ponownie zmieniła zatem swoje przyporządkowanie, choć już nie poprzez zmiany w działach administracji rządowej, ale poprzez zmiany w samej administracji.

Przypomnijmy: zgodnie z art. 6 *Pgik* [ustawa z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*; DzU z 2017 r., poz. 2101] centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii jest Główny Geodeta Kraju (ust. 1). Nadzór nad Głównym Geodetą Kraju sprawuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (ust. 2). W wyniku wejścia w życie wskazanego rozporządzenia z dniem 22 stycznia kompetencja nadzoru nad Głównym Geodetą

niowym) geodezji i kartografii mieszczą się zagadnienia dotyczące: dokonywania pomiarów przestrzennych obiektów (w tym nieruchomości), przetwarzania danych wynikających z pomiarów, prowadzenia rejestrów publicznych i ewidencji przetwarzających te dane i inne dane dotyczące pośrednio i bezpośrednio nieruchomości, dokonywania czynności faktycznych i prawnych w stosunku do nieruchomości z wykorzystaniem specjalistycznej wiedzy z zakresu geodezji i kartografii (np. rozgraniczanie), prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, uprawnień zawodowych w zakresie geodezji i kartografii, w tym postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej, a także ewidencji miejscowości, ulic i adresów.

Są to zadania zróżnicowane i – względem siebie – zarówno częściowo powiązane, jak i wyodrębnione. Zadania te są także zupełnie niezależne od innych sfer działalności administracji rządowej (mogą występować samodzielnie). Mają za to niewątpliwie wpływ na wykonywanie zadań z zakresu innych działów tej administracji. I nie chodzi tu tylko o istnienie rządowej administracji geodezyjnej (a właściwie Służby Geodezyjnej i Kartograficznej), ale o to, że realizacja jednego z zadań z zakresu geodezji

– prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – pozwala na racjonalne wykonywanie zadań z zakresu praktycznie wszystkich działań administracji rządowej, w ramach których wykonuje się zadania związane z nieruchomościami (w szerokim tego słowa znaczeniu). Wystarczy przytoczyć tu treść art. 40 ust. 1 *Pgik*: „Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny służy gospodarce narodowej, obronności państwa, ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli”. Nie ma w zasadzie takiej sfery administrowania, która – chociażby pośrednio – nie odwoływała się do informacji zgromadzonych w tym zasobie.

• Ani administracja, ani budownictwo

Wewnętrzna, rozbudowana struktura zadań z zakresu geodezji i kartografii, znaczenie wykonywanych zadań dla innych sfer administracji rządowej, nieprzystawalność tego zakresu tylko do jednego, wyodrębnionego już działu administracji rządowej, specyficzne zagadnienia związane wyłącznie z tą sferą (pomiar, uprawnienia zawodowe geodetów) pozwalają przyjąć tezę, że geodezja i kartografia (i to niezależnie od normatywnego określenia tej sfery dzia-

wo. Tym bardziej że geodezja pośrednio obejmuje swym zakresem tak naprawdę wszystkie aspekty tego działu, a bezpośrednio nie odnosi się do żadnego z nich. Wcześniejsze, tymczasowe umiejscowienie geodezji i kartografii w dziale administracji publicznej też w zasadzie nie było dobrze przemyślane, bo jedynym argumentem „za” było istnienie administracji geodezyjnej. Przy takim podejściu w dziale administracja publiczna można by umieścić każdy aspekt działu administracji rządowej, bo każdy jest przypisany jakiejś strukturze organizacyjnej.

• Bolączki same się nie rozwiążą

W tym miejscu ponownie warto powrócić do zagadnienia organizacyjno-kompetencyjnego. *Pgik* przewiduje dla ministra właściwego w sprawach budownictwa, planowania przestrzennego i mieszkalnictwa szereg kompetencji prawotwórczych (upoważnień do wydania rozporządzeń: np. art. 6a ust. 6, art. 6c, art. 7 ust. 2, art. 8 ust. 3, art. 10 ust. 1a, art. 12d i przede wszystkim art. 19). Minister ten pośredniczy również przy przedkładaniu Radzie Ministrów projektów rządowych programów realizacji zadań z dziedziny geodezji i kartografii (art. 7a ust. 1 pkt 17). Generalizując: w gestii tego ministra leżą

ani podsekretarza stanu. Nie należy się również spodziewać, by przypisano mu kompetencje już nawet nie tyle do stanożenia aktów wykonawczych, co choćby do inicjowania zmian przepisów prawa w dziedzinie geodezji i kartografii. Nie można zatem spodziewać się również, by polepszyła się sytuacja związana z wprowadzaniem do obowiązujących standardów postulowanych zmian.

Jako przykład można by pokazać ostatnio prowadzone prace nad nowelizacją szeroko rozumianego prawa geodezyjnego. Na stronie BIP Ministerstwa Infrastruktury [4] pojawiła się informacja o zorganizowanym 9 maja 2017 r. pierwszym posiedzeniu zespołu ds. rozwiązań systemowych w geodezji i kartografii. Wskazano m.in., że „Zespół doradczy Ministra Infrastruktury i Budownictwa do spraw rozwiązań systemowych w geodezji i kartografii, w skład którego wchodzi przedstawiciele organów służby geodezyjnej i kartograficznej, organizacji geodezyjnych i kartograficznych, świata nauki oraz przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, ma zdiagnozować potrzeby systemu, przeanalizować jego wydajność oraz wypracować sprawny i spójny model funkcjonowania geodezji i kartografii”. Zespół ten został powołany do życia zarządzeniem nr 16 ministra infrastruktury i budownictwa z 7 kwietnia 2017 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw rozwiązań systemowych w geodezji i kartografii. Aktualnie zadaniami tymi zarządza już Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, a działem budownictwo, planowanie przestrzenne i mieszkalnictwo zarządza inny sekretarz stanu. Wyników pracy zespołu nie znamy. Na pewno nie przełożyły się na projekty aktów prawnych.

Podsumowując: zasadne wydaje się wyłączenie geodezji i kartografii jako odrębnego działu administracji rządowej. Oczywiście zmiana organizacyjna sama w sobie nie rozwiąże żadnej z bolączek dotyczących dziedziny geodezji i kartografii. Ale mogłaby pomóc w ich systematycznej likwidacji.

Grzegorz Ninard

Radca prawny zatrudniony w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu

Literatura:

- [1] System Prawa Administracyjnego, t. 2: Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego; za: Legalis;
- [2] B. Banaszak: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, C.H. Beck 2012, s. 803;
- [3] Szerzej: G. Ninard: Udział klasyfikatora w procedurze gleboznawczej klasyfikacji gruntów, „Samorząd Terytorialny” 3/2014;
- [4] https://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797725-p_43.htm.

Zasadne wydaje się wyłączenie geodezji i kartografii jako odrębnego działu administracji rządowej. Oczywiście zmiana organizacyjna sama w sobie nie rozwiąże żadnej z bolączek. Ale mogłaby pomóc w ich systematycznej likwidacji.

łałności) ma cechy pozwalające wydzielć ją jako odrębny dział administracji rządowej.

Zupełnie innym zagadnieniem jest ocena prakseologiczna takiego zabiegu. Trochę sofistycznie można powołać się tu na przykład rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, albo i szerzej – na regulacje dotyczące tej klasyfikacji w prawie geodezyjnym [3]. Upoważnienie do wydania takiego rozporządzenia było wielokrotnie nowelizowane, a na samo rozporządzenie przyszło czekać od wejścia w życie *Pgik* do 2012 r., czyli z górą 23 lata. Przyporządkowanie administracji geodezyjnej do ministra właściwego w sprawach budownictwa, planowania przestrzennego i mieszkalnictwa powoduje, że sprawy z zakresu geodezji nie są traktowane prioryteto-

praktycznie wszystkie sprawy związane z organizacją zadań geodezyjnych i kartograficznych. I to niezależnie od ich merytorycznego „przyporządkowania” do konkretnego zagadnienia związanego z którymś z aspektów tego działu czy też innych działów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 37 ustawy o Radzie Ministrów minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu. Zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala właściwy minister, zawiadamiając o tym prezesa Rady Ministrów. Nieposiadanie statusu działu administracji rządowej przez geodezję i kartografię oznacza także, że Główny Geodeta Kraju nie występuje i nie będzie raczej występował w randze sekretarza