

Po ekspertyzach dr. hab. Dariusza Dudka (GEODETA 1/2009)

PRAWO, JAKIE JEST, KAŻDY WIDZI



Z miesięcznym opóźnieniem GGK Jolanta Orlińska przedstawiła swoje stanowisko w sprawie oceny aktualnego stanu prawnego dotyczącego opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne związane z prowadzeniem pzgik. „Pomogło” dopiero opublikowanie na łamach GEODETY ekspertyz wykonanych na zlecenie Polskiej Geodezji Komercyjnej przez konstytucjonalistę dr. hab. Dariusza Dudka.

KATARZYNA
PAKUŁA-KWIECIŃSKA

Przebieg miesiąc temu artykuł „W majestacie bezprawia”, przewidywałam trzy warianty zachowań głównego geodety kraju. Wariant najgorszy – całkowity brak reakcji – typowy dla władzy aroganckiej. Tak z zasady postępował poprzedni GGK. Wariant pośredni – pójsięcie w zaparte, że obowiązujące prawo jest dobre – władza reaguje na krytykę, ale nie dopuszcza jej słuszności. Takie wyjście wybrała urzędująca GGK. Wariant najlepszy – uznanie słuszności zgłoszonych uwag i szybkie rozpoczęcie prac nad rozwiązaniem narastających problemów – władza służy społeczeństwu. Tak zachowałyby się idealny GGK.

• CO NAPISAŁ EKSPERT?

Zacznijmy jednak od początku. Tezy przedstawione w opiniach Dariusza Dudka w największym skrócie można ująć następująco:

- niekonstytucyjność delegacji zawartej w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym* do wydania rozporządzenia o opłatach,
- niekonstytucyjność rozporządzenia o opłatach ze względu na arbitralność ustaleń stawek opłat oraz brak jasnych postanowień,
- brak uprawnień GGK do wydawania wiążących interpretacji prawnych w sprawie wysokości opłat,
- brak uprawnień organów prowadzących pzgik do ustalania własnego standardu wymiany danych ewidencyjnych w zakresie zakładania, modernizacji i aktualizacji EGiB, a więc brak podstaw do stosowania współczynnika 0,5,

- brak podstaw prawnych do pobierania opłat za dane wydawane z zasobu niezbędne do aktualizacji i modernizacji EGiB jako rejestru publicznego.

W odpowiedzi na stronie WWW GUGiK-u ukazało się „Stanowisko GGK z 16 stycznia 2009 r. w sprawie oceny aktualnego stanu prawnego dotyczącego opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”. Ze względu na obszerność dalej cytuję tylko wnioski z tego opracowania. Pełną treść oraz artykuł, który ukazał się w GEODECIE 1/09, można znaleźć na Geoforum.pl (19 stycznia).

• KIEDY NORMALNE ROZPORZĄDZENIE O OPŁATACH?

Wniosek 1 GGK. Delegacja ustawowa zawarta w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b) ustawy PgiK, jak i wydane na jej podstawie rozporządzenie ministra infrastruktury z 2004 r. nie odbiegają pod względem legislacyjnym od standardu przyjętego przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa, w tym w szczególności przy formułowaniu wytycznych do aktów wykonawczych.

Wniosek 2 GGK. O uznaniowości ustalenia i poboru konkretnych opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne i zależności wysokości tych opłat od decyzji powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej nie może być także mowy, jeżeli metodologię obliczania stawek tych opłat określono w rozporządzeniu. Samo istnienie problemów interpretacyjnych w praktyce stosowania tych przepisów nie świadczy o ich wadliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP.

Czyżby? Zapis *PgiK* zawierający upoważnienie dla właściwego ministra do określenia w drodze rozporządzenia wysokości opłat mówi tylko tyle, że minister ma to zrobić, „uwzględniając potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”. Z tego akurat zdania niewiele wynika, bo napisano w nim, że należy pogodzić wodę z ogniem. Ale sporo wyjaśnia – wyraźnie obeznanym z *PgiK*, choć anonimowy – autor stanowiska GGK: „O arbitralności takiej nie może być mowy w sytuacji, w której treść omawianego upoważnienia ustawowego konkretyzują inne przepisy ustawy *PgiK*, np. art. 41 ust. 2-4 i ust. 7, z których wynika, iż poziom opłat realizowanych w zdecentralizowanej strukturze Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (...) jest zdeterminowany corocznymi planami uwzględniającymi przeznaczenie tych przychodów na uzupełnienie środków budżetowych niezbędnych na finansowanie zadań związanych z aktualizacją i utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz zakup urządzeń i wyposażenie lokali niezbędnych do prowadzenia tego zasobu”.

I teraz wszystko staje się jasne. Budżet państwa nie daje sobie rady z finansowaniem zadań związanych z prowadzeniem zasobu i w związku z tym sięga do kieszeni obywatela tak głęboko, jak w danym momencie uzna za stosowne. Wysokość opłat jest więc uwarunkowana nie przesłankami merytorycznymi, tylko wielkością dziury budżetowej. Nie jestem prawnikiem, ale nie wydaje mi się, żeby to było podejście konstytucyjne.

To po pierwsze. Po drugie, liczba „arbitralnych” głupot zawartych w obecnym cenniku zasługuje na oddzielny artykuł. Przypomnę tylko horrendalną opłatę za ortofotomapę (fachowcy twierdzą, że taniej jest wykonać własną) oraz trzy współczynniki stosowane przy wydawaniu danych do modernizacji EGiB według uznania ODGiK (1; 0,5; i 0,01 – na kogo wypadnie, na tego bęc!). I ostatnia uwaga. Nawet jeśli pojedyncze „problemy interpretacyjne w praktyce stosowania tych przepisów” nie są niekonstytucyjne, to po przekroczeniu masy krytycznej takimi się staną. GGK powinien natychmiast przygotować nowe rozporządzenie, które takich problemów będzie generowało jak najmniej, a nie upierać się, że obecne jest dobre. A tak na marginesie, czy ktoś słyszał, czy ktoś wie, co dzieje się z projektem rozporządzenia o opłatach, który poprzedni GGK przekazał do MSWiA 16 maja 2007 roku?

• PO CO INTERPRETACJE GGK?

Wniosek 3 GGK. Główny Geodeta Kraju nie posiada uprawnień do wydawania wiążących interpretacji prawnych w materii opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne. Jeżeli jednak udostępniane organom państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej oraz opinii publicznej pisma Głównego Geodety Kraju mają za cel przekazywanie informacji o sposobie realizacji zadań nałożonych na organy służby geodezyjnej i kartograficznej w przepisach prawa i jako takie są instrumentem wspierającym realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy *Pgik*) oraz są instrumentem administrowania państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym (art. 7 ust. 1 pkt 3), to nie można ich uznać za naruszające prawo.

Tutaj nie ma wątpliwości. Autor stanowiska pisze, że GGK nie ma „uprawnień do wydawania wiążących interpretacji prawnych w materii opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne”, ale je wydaje (np. pisma IZ-802-89/07 z 11 czerwca 2007 r., IZ-802-152/07 z 17 października 2007 r., IZ-802/7/2008 z 18 stycznia 2008 r. – więcej w *GEODECIE* 3/2008). Co ciekawe, „nie stanowią one źródeł prawa”, ale są podstawą do nałożenia na obywatela daniny w określonej wysokości. Czyżby bezprawnie?

Słuszne jest natomiast inne twierdzenie autora, a mianowicie, że „wśród przedstawicieli organów administracji geodezyjnej oraz organów nadzoru, a także wśród

wykonawców prac geodezyjnych istnieje duże zapotrzebowanie na pomoc prawną w zakresie interpretacji przepisów prawa stosowanych w dziedzinie geodezji i kartografii”. Tylko że w tym przypadku powodem nie jest sugerowana „ilość norm prawnych”, która „musi być wywiedziona z przepisów wielu ustaw”, ale zwykle niechlujstwo przy pisaniu rozporządzenia o opłatach.

• ILE STANDARDÓW WYMIANY DANYCH EWIDENCYJNYCH?

Wniosek 4 GGK. Słusznym jest stwierdzenie, że właściwy organ prowadzący zasób geodezyjny i kartograficzny nie ma prawa ustalać (ani ogłaszać w formie pisemnej) własnego standardu wymiany danych ewidencyjnych. Należy jednakże zwrócić uwagę, że zastosowanie współczynnika 0,5 przy ustalaniu wysokości opłat, nie jest związane (tak przynajmniej wynika z literalnego brzmienia ppkt 9.9. postanowień dodatkowych załącznika nr 1 do rozporządzenia ministra infrastruktury z 2004 r.) z ustaleniem (ogłoszeniem) technicznego standardu wymiany danych między bazami danych ewidencji gruntów i budynków oraz pomiędzy ewidencją gruntów i budynków a innymi ewidencjami i rejestrami publicznymi (§ 51 ust. 2 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz część IV pkt 37 zał. nr 4 do tego rozporządzenia) tylko z ustaleniem (ogłoszeniem) technicznego standardu numerycznego przekazywania do zasobu wyników wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych.

Oczywiście, można twierdzić, że nie jest wymianą danych ewidencyjnych „przekazywanie do zasobu wyników wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych” związanych z zakładaniem, modernizacją i aktualizacją EGiB (bo o takich danych była mowa w ekspertyzie D. Dudka). Można też, nie zważając na standard krajowy, zachęcać samorządy do wprowadzania lokalnych standardów danych ewidencyjnych. Można by nawet pójść dalej i próbować dowodzić, że jest to dobre i tanie rozwiązanie. Tylko kto w to uwierzy?

• DLACZEGO TAK DROGO?

Wniosek 5 GGK. Przyjęcie ryczałtowego charakteru opłat (czyli zasady, że opłaty te są ustalone w kwocie o z góry ustalonej wysokości, uzależnionej jedynie od określonych w rozporządzeniu param-

Geodeta | 2009-01-19 20:53:46

Stało się dokładnie tak, jak autorka artykułu przewidziała, cytując: „Czy zatem główny geodeta kraju i MSWiA dalej zamierzają przyglądać się tej chorej sytuacji z założonymi rękami? Czy może przedstawią kontropinię napisaną rękami tych samych geodezyjnych »fachowców«, którzy doprowadzili do opisanej sytuacji?” Takiej reakcji spodziewało się zresztą środowisko. Walenie głową o mur. Bezsilność ogarnia.

stas | 2009-01-19 21:26:29

Jedna wielka kompromitacja głównego urzędu! Skąd państwo bierzecie tych fachowców od wykładni prawa? Według GUGiK wszystko jest OK! Szlag człowieka trafia. Jedyny wniosek, jaki mi przychodzi do głowy, to zlikwidowanie tego nienormalnego urzędu. Wy istniejecie tylko dla siebie. Nie reprezentujecie ani państwa, ani prawa, ani nas – geodetów. Nawet nie potraficie sklecić porządnego pisma. Stanowisko bez daty i bez podpisu! Pan Dudek podpisał się pod swoim wywodem. Czy autorowi tych bredni nie starczyło odwagi?

pytek | 2009-01-19 22:01:21

Czy ktoś z geodetów powiatowych lub innej maści zada pytanie lub skieruje dyskusję na ten dręczący od wielu lat temat na konferencji w Elblągu? Zobaczymy, kto będzie odważny!

niedouczony | 2009-01-19 22:24:31

Pani geodetka krajowa problemu nie widzi, bo według niej wszyscy wokół się mylą, tylko ona ma rację. Zamiast dbać o nasze interesy i poważanie jako zawodu, to spycha go do rynsztoku.

geodetka | 2009-01-20 07:42:17

Chyba jedyna z tej gromady przeczytałam dokładnie oba dokumenty i pragnę zwrócić uwagę kolegów/koleżanek, że stanowisko GGK nie twierdzi, że istniejące przepisy są dobre, tylko, że tezy pana Dudka są błędne. W tym kraju ostatnio wszyscy powołują się na niekonstytucyjność wszystkiego – bez sensu. Rozumiem, że GUGiK powinien napisać krótko – moja wina, moja wina, moja bardzo wielka wina. Brawo.

szef | 2009-01-20 08:05:18

Koleżanka trafiła w sedno, urząd nigdy nie przyzna się, że nic nie robi, żeby zmienić złe przepisy i że wcześniej sam je wymyślił. Tak naprawdę główna geodetka krajowa nie udowodniła też, że wnioski pana Dudka są błędne. Ona ładnie ptywa.

geodetka | 2009-01-20 09:41:56

Ps. sprawdziłam na stronie GUGiK – w komunikacie pojawiła się data – to chyba dobrze? Potęga mediów!

aznaim | 2009-01-20 11:48:45

Właściwie to podzielam stanowisko GGK i nie rozumiem tego czepiania się. Rozporządzenie jest, jakie jest, ale należy go przestrzegać. Nie powinniśmy też tracić energii na tym froncie. Podstawą jest dobre nowe *Pgik*. Reszta potem.

kamil | 2009-01-20 12:10:16

Czyli na świętego nigdy? Od ilu lat się mówi o zmianie *Pgik* i nic konkretnego się nie robi w tym kierunku. Po prostu kolejnym GGK jest dobrze, bo nie są wykonawcami, więc nie spotykają się w codziennej pracy z typowymi dla

nas problemami. 1. Rozporządzenie o opłatach nie jest precyzyjne i to należy zmienić. 2. Akurat uzupełniając dane w EGIB czy też je aktualizując, przyczyniamy się do polepszenia stanu zastanego – no i dlatego za to trzeba płacić? 3. Stanowiska GGK nie są wiążące, co zresztą sama GGK potwierdziła, ale w wielu wypadkach są pomocne, jednak nie można się na nie powołać jako na wykładnie.

Geodeta | 2009-01-20 16:53:43

Najgorsze jest to, że każdy, kto siada na tym najważniejszym stołku, obiecuje wszystko. Mówi to, co chcemy usłyszeć, my wierzymy w każde słowo i myślimy, jak to w końcu będzie dobrze, i wykonawcom, i urzędnikom, i wszystkim. A potem zaczyna się proza życia. GGK nie ma czasu pochylić się nad tą geodezją, w tematach nic się nie dzieje, a informatyka zaczyna być najważniejsza – Geoportale, INSPIRE itp. ważne informatyczne opracowania. A może ktoś się zastanowi, że żeby taki wiarygodny Geoportal istniał, to nie jest ważne, jak to wszystko razem wygląda na ekranie. Ważne jest, co jest tym wsadem tworzoną w powiatach i pobieraną akcjami. Na wydany wieczorem rozkaz rano mają być dane, statystyki itd. I ta góra nie zastanowi się nigdy, jaki problem z przepisami prawnymi jest na dole, czyli w starostwach. Tam, gdzie się tworzy geodezję.

sprzedawca czosnku | 2009-01-22 00:13:11

Ja tam geodeta z wykształcenia. I czytam czasem toto. I co? I dalej będę czosnek sprzedawał. Ojca i stryja geodety nie miałem, co się będę przedzierał przez ten gąszcz? Pozdrawiam Geoforum, wierny czytelnik.

Powiatowy | 2009-01-22 09:18:30

Prawo, jakie mamy, każdy widzi, niekoniecznie jest ono wadliwe – ale interpretacji przepisów jest za dużo – wynikać to może z ilości sprzecznych przepisów. A może ktoś by wpadł na pomysł (myślę o GUGiK), aby stworzyć na podstawie obowiązujących przepisów jasne i czytelne procedury postępowania lub zwiększyć ilość w urzędach (i nie tylko) kontroli przez służby geodezyjne. Przez ostatnie 10 lat miałam tylko jedną kontrolę WINGiK, no i kilka NIK i RIO.

panna | 2009-01-22 10:00:24

Panowie, brniecie w ślepią uliczkę. Zamiast kontrolować wszystkich permanentnie i wydawać na to pieniądze podatników, nie lepiej uprościć procedury i zlikwidować te nonsensy, o których pisze się na okrągło? Mówienie o dyscyplinowaniu, wymaganiu prawa jest zawracaniem gitary. To niczym nie skutkuje, o czym przekonujemy się na co dzień. Problem polega na tym, że największy głos w zmianach prawa mają urzędnicy, a im na nich nie zależy. Wiadomo, że za zmianami poszłoby zabranie im sporego kawałka kompetencji. Zamiast liczby geodetów ukaranych przez sądy (odosobnione przypadki) panowie powinni pochylić się nad korupcją w starostwach. To jest faktyczny problem związany z działalnością samorządowej geodezji.

Wybór i skróty redakcji

trów ilościowych – bez rozbicia na poszczególne elementy), wyklucza możliwość miarkowania tych opłat – należnych przecież za całość informacji i materiałów niezbędnych do wykonania prac, a także za poświadczenie dokumentów stanowiących wynik prac przeznaczony dla zamawiającego bez względu na ich ilość – tylko z tego powodu, że w wyniku rozpoznania rzeczywistego (i koniecznego) zakresu modernizacji okazało się post factum, iż nie wszystkie z tych materiałów czy informacji posłużyły do opracowania danych niezbędnych dla modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Powiem krótko: zamawiający nie tylko nie powinien naliczać opłat za niewykorzystane materiały, ale powinien wręcz zapłacić wykonawcy za stwierdzenie, czy dany materiał jest „niezbędny dla modernizacji ewidencji gruntów i budynków”. Jeśli nie chce płacić, powinien przeprowadzić takie badanie samodzielnie. I uwaga na marginesie: niektórzy zamawiający, zabierając się za modernizację EGIB, nie są w stanie oszacować liczby objętych nią budynków i działek. Zostawiam to bez komentarza.

• CO Z DUCHEM USTAWY O INFORMATYZACJI?

Wniosek 6 GGK. Bezspornym jest to, że art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU nr 64, poz. 565, z późn. zm.) stawia na równi z podmiotami publicznymi podmioty niepubliczne, ale realizujące zadania publiczne, oraz to, że jedynym i decydującym kryterium nieodpłatnego dostępu do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze publicznym jest tu fakt realizacji zadań publicznych. Geodeci wykonujący zamówienie związane z ewidencją gruntów i budynków nie realizują jednak w ten sposób żadnego z zadań publicznych nałożonych na te podmioty wprost na podstawie przepisów ustawy Pgik (ustawa nie nakłada żadnych obowiązków w zakresie realizacji zadań publicznych na geodetów). Opracowania sporządzone przez geodetów na zlecenie organów publicznych podlegają przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jako wynik prac geodezyjnych i kartograficznych wykonanych za wynagrodzeniem w wyniku udzielenia zamówienia publicznego, a więc sporządzenie tych opracowań samo w sobie nie stanowi realizacji zadań publicznych, tylko jest działaniem wspomagającym

w realizacji takich zadań, i to działaniem realizowanym w wyniku zamówienia udzielonego na zasadach komercyjnych (rynkowych) – z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji.

Kuriozalne uzasadnienie i, jak sądzę, rozmiągające się całkowicie z duchem ustawy o informatyzacji. Ustawa ta nie precyzuje nigdzie, iż chodzi o zadania publiczne nałożone bezpośrednio na podmioty niepubliczne w drodze innej ustawy (byłoby to zresztą dziwne, bo oznaczałoby ograniczenie swobody gospodarczej, możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach, a więc zakres regulacji byłby bardzo zawężony). Ustawa wyraźnie mówi natomiast o zadaniach publicznych realizowanych przez podmioty niepubliczne (a z taką sytuacją mamy do czynienia w geodezji) i celem jej jest ograniczenie zbędnych przepływów finansowych. Jak ktoś tego nie rozumie, nie powinien chyba doradzać głównemu geodecie kraju.

• CZEGO OCZEKUJĘ OD GGK?

Główny Geodeta Kraju realizuje politykę państwa w zakresie geodezji i kartografii. Zamiast więc wdawać się w jałowe prawnicze spory, odpowiedzmy sobie na pytanie, czy celem tej polityki jest stan, jaki mamy obecnie. Czy rozwojowi gospodarki służy manipulowanie przepisami i przemykanie oczu na faktyczne problemy, z którymi przedsiębiorcy i obywatele mają do czynienia w kontaktach z tzw. służbą geodezyjną? Czy bezprawne wyciąganie od nich pieniędzy buduje autorytet państwa? Czy jedyne, na co stać GUGiK w tej sytuacji, to pokazanie społeczeństwu gestu Kozakiewicza?

Wracając do tego, co napisałam na początku, liczę, że główna geodetka krajowa (jak ładnie nazwali ją internauci w komentarzach na Geoforum.pl) ponownie pochyli się nad omawianymi problemami i zaproponuje scenariusz, który wychodziłby naprzeciw interesom naszego państwa i potrzebom jego obywateli. Na pewno niezbędne będą poważne zmiany w prawie, ale wiele kwestii da się rozwiązać od ręki, na gruncie regulacji obecnie obowiązujących. Wystarczy wyjść z wieloletnich kolein i kierować się zdrowym rozsądkiem. I jeszcze jedno. Jak się zajmuje eksponowane stanowisko, to nie można każdej krytycznej uwagi traktować jak obrazy majestatu. Wykonawcy i urzędnicy geodezyjni nie są wrogami GUGiK. Chcieliby tylko moc wreszcie, po 20 latach od transformacji, normalnie pracować.

KATARZYNA PAKUŁA-KWIECIŃSKA