

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2023 r.

BAS-WASiE-1560/23

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia

dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-754/23 w sprawie zmiany art. 11 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne

I. Treść i cel petycji

Celem petycji jest zainicjowanie działań ustawodawczych zmierzających do zmiany treści art. 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹. Autor petycji domaga się: 1) wyłączenia z kręgu wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych przedsiębiorców oraz jednostek organizacyjnych, 2) podkreślenia, że wykonawcą prac geodezyjnych lub prac kartograficznych może być wyłącznie osoba legitymująca się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii, stosownymi do wykonywanych prac, 3) uchylenia wymogu wykonywania funkcji biegłego sądowego lub mierniczego górniczego stawianego wobec osób legitymujących się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi oraz nieprowadzących działalności gospodarczej, koniecznego dla uznania takich osób za wykonawcę prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, 4) uchylenia obowiązku wykonawcy prac geodezyjnych podlegających wymogowi zgłoszenia organowi Służby Geodezyjnej i Kartograficznej ustanowienia kierownikiem prac geodezyjnych osoby legitymującej się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi, 5) uznania, że wykonawcę prac geodezyjnych podlegającego obowiązkowi zgłoszenia organowi Służby Geodezyjnej i Kartograficznej uznaje się za pełniącego funkcję kierownika prac.

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm., dalej jako: „p.g.k.”.

Autor petycji uzasadnia swoje żądania tym, że szeroki krąg podmiotów wykonujących prace geodezyjne lub prace kartograficzne zawarty w art. 11 p.g.k. doprowadził do „obniżenia jakości wykonywanych opracowań geodezyjnych, jak i degradacji jakości stanu państwowych zasobów geodezyjno-kartograficznych”, spowodował „rozmycie się” kompetencji i odpowiedzialności w firmach geodezyjnych.

W ocenie wnioskodawcy, brak możliwości wykonywania prac geodezyjnych lub prac kartograficznych przez osobę legitymującą się uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii, ale niewykonyjącą funkcji biegłego sądowego lub mierniczego górniczego jest absurdem i „stoi w sprzeczności z treścią art. 5 ust. 1” ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców² „zezwalającego na działalność nierejestrowaną”. Zdaniem autora petycji ustawodawca nie powinien też ingerować w to, kto wyznacza kierownika prac geodezyjnych. Z uzasadnienia petycji można wywieść, że art. 11 ust. 2 p.g.k. narusza naturalną strukturę (praktykę) działania firm geodezyjnych, polegającą na tym, że to kierownik firmy ustanawia spośród swoich pracowników wykonawcę robót geodezyjnych.

Petycja została wniesiona przez _____ wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego (rejestr stowarzyszeń).

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy uchwalenia ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w RP sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

² Dz.U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Choć należy przyznać rację autorowi petycji, że art. 11 p.g.k. wymaga pilnych zmian (doprecyzowania), mogą pojawić się pewne wątpliwości odnośnie tego czy proponowane zmiany są wystarczające (właściwe), aby rozwiać pojawiające się niejasności lub nieprawidłowości w procesie jego interpretacji i stosowania. Podkreślenia wymaga, że choć obecna formuła art. 11 p.g.k. stwarza ryzyko wystąpienia niejasności lub nieprawidłowości w procesie jego interpretacji lub stosowania, kierunek potrzebnych zmian musi być należycie rozważony i wyważony. Wskazany w petycji problem wymaga kompleksowego podejścia.

1. Wnioskodawca wnosi o wyłączenie z kręgu wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych przedsiębiorców oraz jednostek organizacyjnych.

Według pierwotnej wersji art. 11 p.g.k. (ogólnie) prace geodezyjne i kartograficzne mogły być wykonywane przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a także inne jednostki organizacyjne utworzone zgodnie z przepisami prawa, jeżeli przedmiot ich działania obejmował prowadzenie tych prac. Na mocy zmian wprowadzonych przez ustawę z dnia 5 czerwca 2014 r. zmieniającą p.g.k.³, włączone zostało pojęcie „wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych”. Według art. 11 ust. 1 p.g.k., w wersji nadanej przez ustawę zmieniającą z 2014 r., wykonawcą tym może być: (a) przedsiębiorca, (b) jednostka organizacyjna, (c) osoba legitymująca się uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii w przypadku wykonywania przez tę osobę funkcji biegłego sądowego, mierniczego górniczego lub asystenta mierniczego górniczego. Na mocy ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. zmieniającej p.g.k.⁴ z powyższego zakresu został wyłączony „asystent mierniczego górniczego”. Jednocześnie ustawodawca, na mocy art. 11 ust. 2 p.g.k. w wersji nadanej ustawą zmieniającą z 2014 r., wprowadził wymóg ustanowienia legitymującego się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi kierownika prac geodezyjnych lub prac kartograficznych w przypadku, gdy wykonawcą prac geodezyjnych lub prac kartograficznych podlegających obowiązkowi zgłoszenia organowi Służby Geodezyjnej i Kartograficznej był

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2014 r. poz. 897, dalej jako „ustawa zmieniająca z 2014 r.”

⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 782, dalej jako „ustawa zmieniająca z 2020 r.”

przedsiębiorca lub jednostka organizacyjna, a poszczególne czynności składające się na te prace nie były realizowane w całości samodzielnie przez osobę legitymującą się uprawnieniami zawodowymi. Celem ustawy zmieniającej z 2020 r. było rozszerzenie obowiązku „ustanowienia kierownika prac geodezyjnych, legitymującego się uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii w przypadku wykonywania każdej z prac geodezyjnych”, a nie „jedynie w przypadku gdy poszczególne czynności składające się na te prace nie były realizowane w całości samodzielnie przez osobę legitymującą się uprawnieniami zawodowymi”⁵. Zgodnie z obecną wersją art. 11 ust. 2 p.g.k. wykonawca prac geodezyjnych podlegających obowiązkowi zgłoszenia organowi Służby Geodezyjnej i Kartograficznej ustanawia legitymującego się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi kierownika prac geodezyjnych.

Zgodzić się trzeba, z twierdzeniem, że katalog wykonawców prac geodezyjnych i prac kartograficznych oraz towarzyszące mu ustawowe ograniczenia w zakresie wykonywania tych prac nie powinny rodzić niejasności (nieporozumienia) i wprowadzać w błąd klienta (zleceniodawcę prac, który zawiera umowę z takim wykonawcą) odnośnie tego, kto jest podmiotem odpowiedzialnym za należyte wykonanie określonych prac oraz ich końcowy rezultat. Natomiast uznanie przedsiębiorcy (niebędącego osobą fizyczną posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe) oraz jednostki organizacyjnej, o których mowa w art. 11 ust. 1 p.g.k. za wykonawcę prac geodezyjnych w przypadku, gdy podmioty te faktycznie (osobiście) tych prac nie wykonują i nie ponoszą odpowiedzialności za należyte ich wykonanie może wywoływać takie nieporozumienia. Zgodnie z art. 42 ust. 3 p.g.k. to osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii (posiadające odpowiednie uprawnienia zawodowe) są zobowiązane do wykonywania swoich zadań z należyłą starannością zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa. W przypadku stwierdzenia nienależycie wykonanej pracy geodezyjnej przez te podmioty ponoszą one odpowiedzialność dyscyplinarną (zawodową).

Obecna formuła art. 11 ust. 1 p.g.k. może powodować pewnego rodzaju dysonans (nawet zdziwienie) w procesie jego interpretacji i stosowania. Zgodnie z tym przepisem geodeta posiadający odpowiednie uprawnienia zawodowe nie

⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, druk IX kad. nr 130.

zawsze będzie wykonawcą prac geodezyjnych lub prac kartograficznych⁶. Natomiast każdy przedsiębiorca jest wykonawcą tych prac, nie tylko ten będący wyspecjalizowanym podmiotem gospodarczym, którego głównym przedmiotem działalności gospodarczej stanowi wykonywanie prac geodezyjnych i kartograficznych, lecz także taki podmiot gospodarczy, który prowadzi działalność gospodarczą w innej dziedzinie.

Z drugiej strony, ze względu na pierwotne i obecne brzmienie art. 11 ust. 1 p.g.k. może powstać pytanie, czy skutkiem dokonania proponowanych zmian będzie tylko wyłączenie możliwości osobistego wykonywania tych prac przez osoby nieposiadające odpowiednich uprawnień zawodowych. A może skutkiem proponowanych zmian będzie też ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prac geodezyjnych i kartograficznych przez przedsiębiorcę niebędącego osobą fizyczną posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe, ale zatrudniającego takie osoby. W takim przypadku, będą mogły pojawić się wątpliwości, czy taki skutek nie spotka się z zarzutem nadmiernego ograniczenia konstytucyjnie chronionej swobody działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom. Według art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ustawodawca, konstruując regulacje dotyczące prowadzenia prac geodezyjnych i kartograficznych, zobowiązany jest należycie wyważyć potrzebę zapewnienia swobody działalności gospodarczej oraz zagwarantowania prawidłowości merytorycznej i efektywności realizacji zadań publicznych (ważny interes publiczny). W obecnym stanie prawnym, ustawodawca umożliwia wszystkim

⁶ Ma to miejsce w przypadku, gdy geodeta nieprowadzący działalności gospodarczej nie wykonuje jednocześnie funkcji biegłego sądowego lub mierniczego górniczego.

⁷ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

przedsiębiorcom (osobom fizycznym, osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym niebędącym osobą prawną, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną) wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie geodezji i kartografii, bez posiadania uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii, jeżeli czynności, do których wymagane są odpowiednie uprawnienia zawodowe, wykonują osoby posiadające te uprawnienia. Mając na względzie konieczność zapewnienia prawidłowości merytorycznej i efektywności realizacji zadań publicznych ustawodawca wprowadza w przypadku prac geodezyjnych podlegających obowiązkowi zgłoszenia organowi Służby Geodezyjnej i Kartograficznej obowiązek ustanowienia legitymującego się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi kierownika prac geodezyjnych.

Również w innych obszarach prawa ustawodawca dopuszcza możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, ale w drodze przepisów szczególnych zastrzega wykonywanie określonych czynności w ramach tej działalności wyłącznie przez osoby lub pod nadzorem osób posiadających odpowiednie uprawnienia. Przykładem jest możliwość podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez podmioty nie będące farmaceutami (co wynika z zasady swobody działalności gospodarczej), przy zastrzeżeniu wykonywania czynności fachowych przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia⁸. Jeżeli przepisy szczególne nakładają obowiązek posiadania odpowiednich uprawnień przy wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej, przedsiębiorca jest obowiązany zapewnić, aby czynności w ramach działalności gospodarczej były wykonywane bezpośrednio przez osobę legitymującą się posiadaniem takich uprawnień. Przedsiębiorca nie może osobiście wykonywać czynności faktycznych i prawnych związanych z przedmiotem jego działalności, jeżeli do takich czynności wymagane są uprawnienia zawodowe⁹.

Nadmierne zawężenie katalogu podmiotów mogących wykonywać prace geodezyjne może wpłynąć negatywnie na konkurencyjność w zakresie świadczenia usług geodezyjnych i kartograficznych, a w konsekwencji na ceny i dostępność do tych usług przez klientów (zleceniodawców tych usług).

Zgodnie z obecną wersją art. 11 ust. 1 p.g.k. wykonawcą prac geodezyjnych lub prac kartograficznych mogą być m.in. państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne. Uwzględnienie żądań zawartych w petycji może skutkować tym, że

⁸ Zob. ustawę z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne, Dz. U. z 2022 r. poz. 2301, ze zm.

⁹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 15 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/OI 850/15, LEX nr 1973183.

wykonawcami prac geodezyjnych i kartograficznych będą mogły być wyłącznie podmioty prywatne. Co prawda usługi geodezyjne i kartograficzne powinny być realizowane przez podmioty publiczne w wyjątkowych przypadkach, przede wszystkim, gdy nie jest w stanie temu sprostać sektor prywatny. Jednak wprowadzenie proponowanych zmian może spowodować, że takie usługi będą mogły być wykonywane tylko przez podmioty prywatne, wyłączając całkowicie taką możliwość dla publicznych jednostek organizacyjnych. Nie będzie to korzystnie wpływać na konkurencyjność świadczenia takich usług.

Uwzględnienie proponowanych w petycji zmian wyłączyć może możliwość wykonywanie prac geodezyjnych i kartograficznych (nawet tych niepodlegających obowiązkowi zgłoszenia organowi Służby Geodezyjnej i Kartograficznej) przez osoby nielegitymujące się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi. Może wyeliminować udział takich osób w zespołach, w skład których wchodzi zarówno osoby legitymujące się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi, jak i osoby nie posiadające takich uprawnień, ale działających pod kontrolą osoby legitymującej się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi. Nie można wykluczyć, że spowoduje to brak „rąk do pracy” oraz wpłynie negatywnie na konkurencyjność świadczenia usług geodezyjnych i kartograficznych.

Powyższe może też przyspieszyć „odpływ” do sektora prywatnego (oferującego wyższe płace) osób legitymujących się posiadaniem uprawnień zawodowych w zakresie geodezji i kartografii i pogłębić pogarszanie się stanu kadr Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Warto przywołać wnioski Najwyższej Izby Kontroli zawarte w *Informacjach o wynikach kontroli z 2022 r.*, według których w okresie objętym kontrolą odnotowano tendencję pogarszania się kwalifikacji i merytorycznego przygotowania pracowników powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej¹⁰. „Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2017 r. zatrudnionych było o 18,7% mniej pracowników posiadających uprawnienia geodezyjne nr 1 i 2 oraz zatrudnionych było o 17,5% więcej pracowników bez jakichkolwiek uprawnień geodezyjnych. W okresie objętym kontrolą

¹⁰ *Informacja o wynikach kontroli, Cyfryzacja ewidencji gruntów i budynków na szczeblu powiatowym*, Najwyższa Izba Kontroli, KIN.430.011.2021, nr ewidencyjny 195/2021/P/21/032/KIN, Warszawa, kwiecień 2022, s. 12.

o 24,6% zwiększyło się zatrudnienie pracowników bez wykształcenia kierunkowego (wyższego lub średniego geodezyjnego)”¹¹.

2. Autor petycji żąda uchylecia wymogu wykonywania funkcji biegłego sądowego lub mierniczego górniczego w przypadku nieprowadzącej działalności gospodarczej osoby legitymującej się uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii. Obecna formuła art. 11 ust. 1 p.g.k. wymaga posiadania uprawnień zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii, ale nie wymaga prowadzenia działalności zawodowej w dziedzinie geodezji i kartografii. W ramach działalności wykonywanej osobiście, niebędącej jednocześnie działalnością gospodarczą, osoba powinna natomiast wykonywać czynności biegłego sądowego lub mierniczego górniczego (wykazanie aktywności zawodowej).

Z jednej strony postulat uchylecia wymogu wykonywania funkcji biegłego sądowego lub mierniczego górniczego może wydawać się sprzeczny z celem petycji, jakim jest przeciwdziałanie „obniżenia jakości wykonywanych opracowań geodezyjnych, jak i degradacji jakości stanu państwowych zasobów geodezyjno-kartograficznych”. Wymóg wykonywania funkcji biegłego sądowego lub mierniczego górniczego może bowiem (przynajmniej pośrednio) sprzyjać większej rzetelności wykonywania prac geodezyjnych, wiarygodności osoby wykonującej te prace, świadczyć o dodatkowych kompetencjach. Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii nadaje Główny Geodeta Kraju na wniosek osoby ubiegającej się o nadanie uprawnień zawodowych. Osoba wnioskująca jest zobowiązana wykazać spełnienie wymagań, o których mowa w art. 44 lub 44a p.g.k. Natomiast biegłego sądowego ustanawia przy sądzie okręgowym prezes tego sądu¹². Wymagania, jakie musi spełniać biegły sądowy zostały wymienione w §12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych. Z kolei stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania czynności mierniczego górniczego następuje w drodze świadectwa wydanego przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego¹³. Wykonywanie czynności mierniczego górniczego wymaga posiadania kwalifikacji ogólnych i zawodowych, o których mowa w art. 54 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze.

¹¹ *Ibidem*

¹² Zob. art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, ze zm.) oraz §1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz. U. z 2005 r. nr 15, poz. 133).

¹³ Zob. art. 58 ustawy z 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2023 r. poz. 633.

Z drugiej strony, trudna do obrony może być zasadność utrzymania wymogu wykonywania funkcji biegłego sądowego lub mierniczego górniczego w kontekście tego, że już sam ustawodawca pozwala „uniknąć” tego wymogu poprzez rejestrację działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 p.g.k., jeśli osoba fizyczna nie prowadzi działalności gospodarczej, aby być uznaną za wykonawcę prac geodezyjnych lub prac kartograficznych musi nie tylko legitymować się uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii, ale jednocześnie wykonywać funkcję biegłego sądowego lub mierniczego górniczego¹⁴. Natomiast jeśli osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą jest przedsiębiorcą, a w konsekwencji jest już wykonawcą prac geodezyjnych lub prac kartograficznych bez konieczności spełnienia dodatkowych wymogów. Aby taka osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą mogła wykonywać prace geodezyjne podlegające obowiązkowi zgłoszenia organowi Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zobowiązana jest, zgodnie z art. 11 ust. 2 p.g.k., ustanowić legitymującego się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi kierownika prac geodezyjnych. W przeciwieństwie do art. 11 ust. 1 p.g.k., ustawodawca w art. 11 ust. 2 p.g.k. nie posługuje się zwrotem uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii (tylko ogólnie „odpowiednie uprawnienia zawodowe”). W art. 11 ust. 2 p.g.k. nie wprowadza się warunku, aby kierownik prac geodezyjnych wykonywał funkcje biegłego sądowego lub mierniczego górniczego (a taki wymóg stawia się nieprowadzącej działalności gospodarczej osobie legitymującej się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi). Prowadzenie działalności gospodarczej wydaje się „zastępować” wymóg wykonywania funkcje biegłego sądowego lub mierniczego górniczego. W ocenie autora petycji, brak możliwości wykonywania prac geodezyjnych lub prac kartograficznych przez osobę legitymującą się uprawnieniami zawodowymi, ale niewykonyującą funkcji biegłego sądowego lub mierniczego górniczego „stoi w sprzeczności z treści art. 5 ust. 1” ustawy – Prawo przedsiębiorców, który zezwala na prowadzenie działalności nierejestrowanej¹⁵.

¹⁴ Jak wskazuje się w komentarzu Lang Jacek (red.), Maćkowiak Jarosław (red.), Myśliński Tomasz (red.), Stefańska Ewa (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz, wyd. II* opublikowanym: WKP 2018: „Nowelizacja z 5.06.2014 r. w art. 11 ust. 1 *expressis verbis* dopuszcza wykonywanie prac geodezyjnych i kartograficznych przez osoby fizyczne, które legitymują się uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii, gdy osoby te wykonują funkcje biegłego sądowego, mierniczego górniczego lub asystenta mierniczego górniczego. W przypadku tych osób nie jest wymagane wykonywanie działalności gospodarczej”.

¹⁵ Według przywołanego przepisu nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu

Nie wydaje się też być pomocna w określeniu celu wprowadzenia do art. 11 ust. 1 p.g.k. wymogu wykonywania funkcje biegłego sądowego lub mierniczego górniczego treść uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z 2014 r.¹⁶ Stwierdza się jedynie, że „przyjęcie proponowanych rozwiązań uporządkuje między innymi relacje prawne między osobami pełniącymi funkcje biegłych sądowych, miernicznych górniczych, asystentów miernicznych górniczych, nieprowadzącymi działalności gospodarczej, a organami Służby Geodezyjnej i Kartograficznej”.

3. Autor petycji postuluje wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą wykonawcę prac geodezyjnych podlegających obowiązkowi zgłoszenia organowi Służby Geodezyjnej i Kartograficznej uznaje się za pełniącego funkcję kierownika prac. Wprowadzenie takiej zmiany może także powodować niejasności w procesie interpretacji i stosowania takiego przepisu. W petycji postuluje się, aby wykonawcą prac geodezyjnych mogła być wyłącznie osoba legitymującą się uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii i tego wykonawcę prac w przypadku prac polegających zgłoszeniu odpowiedniemu organowi uznaje się za kierownika prac geodezyjnych. Może powstać pytanie, którą z osób (z mocy prawa) uznawać się będzie kierownikiem prac w przypadku wykonywania prac geodezyjne (objętych jednym zleceniem) przez zespół osób posiadających odpowiednie uprawnienia zawodowe.

Wnioski

1. Choć należy przyznać rację autorowi petycji, że art. 11 p.g.k. wymaga pilnej zmiany, mogą pojawić się pewne wątpliwości odnośnie tego, czy proponowane zmiany są wystarczające (właściwe), aby rozwiązać pojawiające się niejasności lub nieprawidłowości w procesie jego interpretacji lub stosowania.
2. Zgodzić się trzeba z twierdzeniem, że katalog wykonawców prac geodezyjnych oraz towarzyszące mu ustawowe ograniczenia w zakresie wykonywania tych prac nie powinny wprowadzać w błąd klienta, który zawiera umowę z takim wykonawcą zwłaszcza odnośnie tego, kto jest podmiotem odpowiedzialnym za należyte wykonanie prac oraz ich końcowy rezultat.

75% kwoty minimalnego wynagrodzenia i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej.

¹⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne, druk VII kad. nr 2364.

3. Może pojawić się wątpliwość, czy uwzględnienie żądania nie spowoduje ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty nieposiadające odpowiednich uprawnień zawodowych, ale zatrudniające osoby legitymujące się takimi uprawnieniami.
4. Ustawodawca, konstruując regulacje dotyczące prowadzenia prac geodezyjnych i kartograficznych, zobowiązany jest należycie wyważyć potrzebę zapewnienia swobody działalności gospodarczej oraz prawidłowości merytorycznej i efektywności realizacji zadań publicznych (ważny interes publiczny).
5. Nadmierne zawężenie katalogu podmiotów mogących wykonywać prace geodezyjne i kartograficzne może wpłynąć negatywnie na konkurencyjność w zakresie świadczenia usług geodezyjnych i kartograficznych, na ceny i dostępność do tych usług, przyspieszyć „odpływ” do sektora prywatnego (oferującego wyższe płace) osób legitymujących się uprawnieniami w zakresie geodezji i kartografii i pogarszanie się stanu kadr Służby Geodezyjnej i Kartograficznej
6. Choć zawarty w art. 11 ust. 1 p.g.k. wymóg wykonywania funkcji biegłego sądowego lub mierniczego górniczego może sprzyjać (przynajmniej pośrednio) rzetelności wykonywania prac geodezyjnych, trudna do obrony może być zasadność utrzymania tego wymogu w kontekście tego, że już sam ustawodawca pozwala „uniknąć” tego wymogu przez rejestrację działalności gospodarczej.

Autor:
Kamila Sobieraj
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

Deskryptory bazy Rex: petycje, prawo geodezyjne i kartograficzne, prace geodezyjne, geodeci, uprawnienia zawodowe.
Weryfikacja: Z. Szpringer