

Dr hab. Dariusz Dudek prof. KUL
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego
i Administracji KUL
20-950 Lublin, Al. Raławickie 14
dudek@kul.lublin.pl

Lublin, 22 października 2008 r.

Opinia uzupełniająca w przedmiocie unormowania prawnego opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne

1. Przedmiot opinii

Przesłane mi zlecenie uzupełnienia mojej ekspertyzy (z dn. 30.09.2008 r.) dotyczy odpowiedzi na dwa pytania:

- 1) czy rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków z 2001 roku, utworzone na podstawie delegacji ustawowej obwieszcza (ogłasza) standard wymiany danych ewidencyjnych, a tym samym jeżeli zamawiający żąda opracowania we własnym standardzie (środowisku programowym) powinien zastosować współczynnik 0,5 ?
- 2) czy w takiej sytuacji rozporządzenie z 2004 roku jest w sprzeczności z tym z 2001 roku i z prawem geodezyjnym ?

2. Stan prawny

Art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* zawiera w rozdziale 4 „Ewidencja gruntów i budynków” następującą delegację ustawową: *Minister właściwy do spraw administracji publicznej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, określi, w drodze rozporządzenia, sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz szczegółowy zakres informacji objętych tą ewidencją, sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych tą ewidencją, a także rodzaje budynków i lokali, które nie będą wykazywane w ewidencji, oraz zakres informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości, zapewniając informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych, władających tymi gruntami, budynkami i lokalami, a także szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych (podkreślenie moje).*

Wydane na tej podstawie rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38 poz.454), w § 1 wskazuje przedmiot swej regulacji, stanowi go m.in.:

1) sposób zakładania ewidencji gruntów i budynków, zwanej dalej „ewidencją” oraz 2) sposób prowadzenia ewidencji oraz szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych (podkreślenie moje).

Zgodnie z rozporządzeniem, ewidencję zakłada się i prowadzi w systemie informatycznym, którego podstawę stanowią komputerowe bazy danych ewidencyjnych (§ 3 ust. 1), a komputerowe bazy danych ewidencyjnych stanowią integralną część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (ust.2).

Unormowanie w rozdziale 2 zakładania ewidencji gruntów i budynków wskazuje, iż założenie ewidencji polega na wykonaniu czynności technicznych i administracyjnych mających na celu 1) utworzenie komputerowych baz danych ewidencyjnych oraz operatu ewidencyjnego (o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy), 2) uruchomienie systemu komputerowego umożliwiającego: a) aktualizację baz danych ewidencyjnych, b) tworzenie raportów obrazujących dane ewidencyjne, c) udostępnianie danych ewidencyjnych (§ 19).

W konsekwencji, operat geodezyjno-prawny, jest zbiorem dowodów prowadzonym dla każdego obrębu ewidencyjnego, uzasadniających wpisy do komputerowych baz danych ewidencyjnych, zaś operat opisowo-kartograficzny składa się w pierwszym rzędzie z komputerowych wydruków raportów, które obrazują dane ewidencyjne w momencie zakładania ewidencji (§ 21 ust. 1 i 2 pkt 1).

Rozdział 3 rozporządzenia reguluje prowadzenie ewidencji gruntów i budynków oraz szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych. W szczególności, do zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji zalicza: utrzymywanie systemu informatycznego obsługującego bazy danych ewidencyjnych w ciągłej gotowości operacyjnej, utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi, okresową weryfikację danych ewidencyjnych oraz modernizację ewidencji (§ 44 pkt 1, 2, 6 i 8).

Udostępnianie przez starostę danych ewidencyjnych następuje m.in. w formie komputerowych wydruków mapy ewidencyjnej, rejestrów, kartotek, zestawień, wykazów i skorowidzów; plików komputerowych (§ 51 ust. 1 pkt 1 i 4).

Natomiast wymiana danych ewidencyjnych pomiędzy ewidencją a innymi ewidencjami i rejestrami publicznymi, a także udostępnianie danych ewidencyjnych w

postaci plików komputerowych odbywa się według szczegółowych zasad określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia (ust.2).

Rozporządzenie definiuje też pojęcie modernizacji ewidencji, jako zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu: uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia; modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu; poprawy funkcjonowania informatycznego systemu obsługującego bazę danych ewidencyjnych (§ 55).

Należy też zwrócić uwagę na Przepisy przejściowe i końcowe, zawarte w rozdziale 7 rozporządzenia. Stanowią one, iż modernizację ewidencji przeprowadza się w sposób planowy zapewniający: zastąpienie rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi - w terminie do 31 grudnia 2001 r., uruchomienie informatycznego systemu umożliwiającego prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych - w terminie do 31 grudnia 2003 r. oraz założenie komputerowych baz danych ewidencyjnych, umożliwiających tworzenie raportów (o których mowa w § 22 rozporządzenia): w terminie do 31 grudnia 2005 r. dla obszarów miast, a w terminie do 31 grudnia 2010 r. dla terenów wiejskich (§ 80 ust. 1).

Wymogiem prawnym jest to, że operat ewidencyjny założony i prowadzony przed wejściem w życie rozporządzenia, do czasu jego modernizacji, ma podlegać bieżącej aktualizacji na zasadach określonych w rozporządzeniu, w takim zakresie, w jakim umożliwia tę aktualizację informatyczny system obsługujący bazę danych ewidencyjnych (§ 84).

Wreszcie, dane mapy numerycznej oraz dane określające pola powierzchni działek ewidencyjnych, niepełniające obowiązujących standardów technicznych, podlegają systematycznej modyfikacji w ramach bieżącej aktualizacji operatu ewidencyjnego (§ 85 ust.1), a dokumentacja geodezyjna i kartograficzna, określająca dane ewidencyjne, przyjmowana do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, powinna spełniać wymagania rozporządzenia w zakresie formatu danych i standardów technicznych tych danych (ust.2).

Załącznik nr 4 do rozporządzenia detalicznie normuje problematykę wymiany i udostępniania danych bazy danych ewidencyjnych. Wśród „zaleceń ogólnych” wymaga, by w czasie stosowania § 51 ust. 1 pkt 4, ust. 2 i § 53 ust. 2 rozporządzenia dane ewidencyjne przekazywać w postaci komputerowych plików ASCII sformatowanych zgodnie z opisem obiektów bazy danych ewidencyjnych (...) oraz ze standardem formatu

wymiany danych ewidencyjnych, zwanym dalej SWDE, określonym w części IV załącznika.

Pkt 37 tego załącznika stanowi, iż „standard wymiany danych ewidencyjnych - format SWDE służy do wymiany danych pomiędzy bazami ewidencyjnymi. Pozwala na reprezentację w pliku tekstowym obiektów przestrzennych i opisowych ewidencji. Umożliwia przekazanie opisu modelu danych użytego do transferu oraz informacji o utworzeniu i przeznaczeniu danych zawartych w pliku transferu”.

Ważne są także dalsze postanowienia załącznika, normujące m.in. zasady modelowania danych w formacie SWDE (pkt 39), opis struktury syntaktycznej formatu SWDE (pkt 47), notację zapisu formatu SWDE (pkt 48), definicje podstawowe (pkt 49), plik SWDE (pkt 50), ochronę i autoryzację danych zawartych w pliku SWDE (pkt 57), czy strukturę danych ewidencyjnych w formacie SWDE (pkt 58). Ostatni z przytoczonych punktów stanowi w szczególności, iż „dalsza część załącznika zawiera definicje struktury pliku SWDE z danymi ewidencyjnymi. Jest to plik SWDE zawierający reprezentację modelu danych ewidencyjnych wyrażonych według zasad standardu wymiany danych ewidencyjnych. Przeznaczony jest on do bezpośredniego wykorzystania przez dostawców danych ewidencyjnych”.

Przypomnieć też należy, iż pkt 9.9. postanowień dodatkowych załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. *w sprawie opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego* (Dz.U. Nr 37, poz. 333) stanowi: do czasu ustalenia ogólnie obowiązujących standardów technicznych numerycznego przekazywania do zasobu wyników wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych, w przypadku przekazywania przez wykonawcę dokumentacji wynikowej opracowanej w formie zbiorów komputerowych, pozwalających na automatyczne uzupełnianie bazy danych, których format jest zgodny ze standardem ustalonym i ogłoszonym w formie pisemnej, przez właściwy miejscowo organ prowadzący zasób, w drodze obwieszczenia, wysokość opłat ustala się, stosując współczynnik 0,5 (pkt 9.9.).

3. Wnioski

Uwzględniając przytoczone wyżej oraz analizowane w mojej pierwotnej ekspertyzie przepisy prawne, w odpowiedzi na obecnie postawione mi pytania, stwierdzić należy, co następuje:

Ad 1)

Przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 2001 r. *w sprawie ewidencji gruntów i budynków* bezspornie ustalają powszechnie obowiązujące standardy wymiany danych ewidencyjnych w odniesieniu do ewidencji gruntów i budynków. Co do tego faktu nie ma i nie może być żadnych wątpliwości.

Oznacza to, iż co do zasady żaden zamawiający nie jest uprawniony do tego, by żądać opracowania dotyczącego ewidencji gruntów i budynków we własnym standardzie („środowisku programowym”).

Chociaż rozporządzenie z 2001 r. przewiduje w przepisach przejściowych i końcowych pewne kalendarium modernizacji ewidencji gruntów i budynków, zapewne w tym zakresie - jak mierniam - nie zostało dotychczas w praktyce w pełni zrealizowane. Nie usprawiedliwia to jednak stosowania odstępstw od obowiązującego, prawnie ustalonego standardu. Taka praktyka jest sprzeczna zarówno z rozporządzeniem, jak i pośrednio z ustawą - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

Ad 2)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2004 r. (stanowiące akt wykonawczy do ustawowej regulacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego!) jest sprzeczne z rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 2001 r. - jednak tylko częściowo, mianowicie w tej części pktu 9.9. postanowień dodatkowych załącznika Nr 1, w jakiej nie uwzględnia on obowiązywania (w chwili wydania tego rozporządzenia) standardów wymiany danych ewidencyjnych, ale jedynie w odniesieniu do ewidencji gruntów i budynków.

Wynika to z faktu, że rozporządzenie z 2001 r. ma węższy zakres regulacji, niż rozporządzenie z 2004 r. , czy ustawa - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

Przewidziane w załączniku Nr 1 tego ostatniego aktu opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne - nie dotyczą bowiem tylko *zakładania, modernizacji i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków* (vide: pkt 3 in princip.), ale także: - opracowań geodezyjnych do celów prawnych, inwentaryzacji uzbrojenia terenu oraz inwentaryzacji budynków i budowli (pkt 1); - opracowań i aktualizacji mapy zasadniczej oraz innych map sytuacyjno-wysokościowych oraz wykonywania map do celów projektowych i planistycznych (pkt 2); - powszechnej taksacji nieruchomości, udostępniania materiałów z zasobu dla sporządzania operatów szacunkowych nieruchomości, scalania i wymiany gruntów, opracowań dla urządzania lasu oraz klasyfikacji gruntów (pkt 3 in fine); - zakładania geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (pkt 4); - zakładania i

inwentaryzacji osnów geodezyjnych (pkt 5); - opracowań mapy topograficznej, map tematycznych oraz innych opracowań topograficznych (pkt 6); - opracowań fotogrametrycznych (pkt 7) oraz - opracowań grawimetrycznych, magnetycznych i astronomicznych (pkt 8).

Pkt 9.9. postanowień dodatkowych załącznika Nr 1 literalnie ujmując ma odniesienie do wszystkich ww. rodzajów opracowań, czyli wyników wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych, co wywołuje wzajemną sprzeczność regulacji na poziomie aktów tej samej rangi normatywnej. W rzeczywistości jednak, dokonując racjonalnej wykładni systemowej, należy usunąć tę kolizję norm i stwierdzić, iż:

A. właściwy miejscowo organ, prowadzący zasób geodezyjny i kartograficzny, nie ma prawa ustalać (ani ogłaszać w formie pisemnej) własnego standardu wymiany danych ewidencyjnych w zakresie zakładania, modernizacji i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków (w innym – tak);

B. w konsekwencji – nie powinien stosować współczynnika 0,5 przewidzianego w pkt 9.9. cyt. postanowień dodatkowych rozporządzenia z 2004 r. w odniesieniu do zamawianych opracowań w sferze ewidencji gruntów i budynków.

Dariusz Dudek