

**STANOWISKO
GŁÓWNEGO GEODETY KRAJU
z dnia 16 stycznia 2009r.**

**w sprawie oceny aktualnego stanu prawnego dotyczącego opłat za czynności
geodezyjne i kartograficzne związane z prowadzeniem państwowego zasobu
geodezyjnego i kartograficznego**

Z uwagi na upowszechniane opinie i ekspertyzy dotyczące regulacji prawnych w zakresie opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, przedstawiam następujące stanowisko:

1. Problem zgodności art. 40 ust. 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne z art. 92 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

W art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2007, z 2006r. Nr 170, poz. 1217 oraz z 2007r. Nr 21, poz. 125) zwanej dalej „ustawą pgik” zawarto upoważnienie ustawowe do określenia w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej wysokości opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, uwzględniając potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Tak sformułowaną delegację ustawową zakwestionowano w ekspertyzie ogłoszonej w *Geodecie Nr 1/2009* wskazując, iż upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 40 ust.5 pkt 1 lit. b ustawy pgik jest nadmiernie blankietowe, co nasuwa zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z wymogami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319 oraz z 2006r. Nr 200, poz. 1471), który stanowi, cyt. *Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.*

Autor ekspertyzy formułując wątpliwości w kwestii zgodności omawianej delegacji ustawowej z wymogami Konstytucji RP, dotyczącymi stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawa, odwołuje się do ugruntowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykładni, powołując jednakże w tym zakresie jedynie argumentację zawartą w wyroku z dnia 10 grudnia 2003r. (w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, sygn. Akt K 49/01), w którym Trybunał orzekł o niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji przepisu art. 5 ustawy z dnia 14 lutego 1991r. – *Prawo o notariacie* (Dz.U. z 2002r., Nr 42, poz. 369 z późn. zm.¹⁾) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 1991r. w sprawie taksy notarialnej (Dz.U. Nr 33, poz. 146 z późn. zm.²⁾).

Powołanie się w ekspertyzie na uzasadnienie do ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie stanowi wystarczająco przekonującego potwierdzenia mocno zaakcentowanej w ekspertyzie tezy, iż argumentacja tam zawarta zawiera uniwersalne dyrektywy interpretacyjne, które są aktualne również w odniesieniu do omawianego

¹⁾ Obecnie tekst jednolity ustawy – Prawo o notariacie jest opublikowany w Dz.U. z 2008r. Nr 189, poz. 1158

²⁾ Akt ten obecnie nie obowiązuje.

przypadku upoważnienia ustawowego, zawartego w ustawie pgik.

Sprawa będąca przedmiotem ww. orzeczenia dotyczyła bowiem delegowania na Ministra Sprawiedliwości kompetencji do wydania rozporządzenia określającego wysokość taksy, bez jakichkolwiek dalszych wskazówek, co w konsekwencji spowodowało, że *poza materię ustawową została całkowicie przeniesiona regulacja o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia ochrony interesu publicznego związanego z dostępnością czynności notarialnych* - tymczasem art. 40 ust. 5 pkt 1 lit.b) ustawy pgik zawiera wskazania dotyczące ustalenia wysokości opłat. Wysokość tych opłat zgodnie z wytycznymi ustawowymi ma być ustalona z uwzględnieniem potrzeb różnych podmiotów oraz konieczności zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Autor ekspertyzy kwestionuje tak sformułowane wytyczne jako zbyt blankietowe i przez to nie zawierające żadnych, skonkretyzowanych, czy mierzalnych wymogów, a zatem również z tego powodu niezgodne z Konstytucją.

W odniesieniu do tego zarzutu można jedynie stwierdzić, iż ma on charakter subiektywny, wynika z własnej, krytycznej oceny autora ekspertyzy – natomiast nie znajduje potwierdzenia w zaakceptowanej przez Trybunał Konstytucyjny praktyce legislacyjnej.

Przykładem podobnego podejścia do stopnia szczegółowości wytycznych ustawodawcy dotyczących zawartości aktu wykonawczego - którego stosowanie ma określony wymiar fiskalny, tak jak wydane na podstawie art. 40 ust. 5 pkt 1 lit.b) ustawy pgik *rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004r. w sprawie wysokości 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) – jest choćby upoważnienie ustawowe zawarte w art. 34 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997r. o ochronie osób i mienia (t.j. z 2005r. Dz.U. , Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.³⁾). Zgodnie z treścią tego upoważnienia, cyt. *Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrem Finansów określi, w drodze rozporządzenia, zasady, zakres, tryb i częstotliwość przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej, jednostki uprawnione do przeprowadzania badań oraz wzory druków stosowanych w związku z tymi badaniami, jak również wysokość i tryb wnoszenia opłat za te badania.* [podkr. autora niniejszego opracowania].

§ 13 wydanego na podstawie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego *rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, z dnia 23 marca 1999r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej* (Dz.U. Nr 30, poz. 299 oraz z 2000r. Nr 81, poz. 917), został zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich co do zgodności art. 34 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, ze zm.), art. 229 § 6 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) oraz art. 66 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku U 5/08 z dnia 16 września 2008r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1054) Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności tego przepisu z ww. przepisami prawa mimo, iż jako przepis aktu wykonawczego wskazuje on (przy braku szczegółowych wytycznych dotyczących trybu wnoszenia opłat za badania lekarskie i psychologiczne oraz ustalania wysokości tych opłat) podmioty zobowiązane do ponoszenia opłat.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego ustawy zostały opublikowane w Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708 oraz z 2008 r. Nr 171, poz. 1055 i Nr 180, poz. 1112)

Innymi przykładami zaakceptowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kształtowania bardzo ogólnych wytycznych ustawowych dotyczących aktów wykonawczych wydawanych w obszarze regulacji dotyczącym konstytucyjnie chronionych praw i wolności, są:

- 1) art. 46 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym⁴⁾ (Dz. U. Nr 102, poz. 475, z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 oraz z 2002r. Nr 42, poz. 474), który stanowił, cyt.: *Minister właściwy do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Doradców Podatkowych, Polskiej Izby Ubezpieczeń i Rzecznika Ubezpieczonych, określi, w drodze rozporządzenia, ogólne warunki ubezpieczenia, o których mowa w art. 44, w tym:*
 - 1) datę powstania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia,
 - 2) podstawowy zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń,
 - 3) minimalną sumę gwarancyjną ubezpieczenia,
 - 4) zakres praw i obowiązków ubezpieczającego i zakładu ubezpieczeń wynikających z umowy ubezpieczenia.,
- 2) art. 86a ust. 2 ustawy, z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych⁵⁾ (Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773, z 1999 r. Nr 45, poz. 437, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 93, poz. 1027 i Nr 110, poz. 1167, z 2001 r. Nr 56, poz. 580 i Nr 76, poz. 813), który stanowił, cyt. *Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz szczegółowe zasady pobierania wpisu.*

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż zarówno omawiana delegacja ustawowa zawarta w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy pgik, jak i wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2004r. nie odbiegają pod względem legislacyjnym od standardu przyjętego przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa, w tym w szczególności przy formułowaniu wytycznych do aktów wykonawczych.

W obecnym stanie prawnym brak jest, zatem wystarczająco mocnych argumentów, aby kwestionować legalność zarówno ww. upoważnienia ustawowego, jak i wydanego na podstawie tego upoważnienia aktu wykonawczego, z powołaniem się na oczywistą niezgodność tych regulacji z przepisami art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy również zauważyć, że w obowiązującym w Polsce systemie prawnym o niekonstytucyjności tego rozporządzenia może rozstrzygnąć jedynie Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Ocena konstytucyjności rozporządzenia dokonana przez inne osoby (nawet wtedy gdy posiadają tytuł naukowy) bądź instytucje i ogłoszenie tej oceny w prasie należy traktować jedynie jako subiektywną ocenę nie mającą żadnego wpływu na byt prawny tego rozporządzenia. Dopóki Trybunału Konstytucyjnego nie orzeknie o niezgodności tego rozporządzenia z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, to dywagacje na ten temat jego konstytucyjności są jedynie subiektywnymi ocenami użytkowników prawa.

⁴⁾ Przepis poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w wyroku P 21/05 z dnia 27 lutego 2006r., publ. OTK-A 2006/2/19

⁵⁾ Przepis poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w wyroku SK 8/06 z dnia 24 lipca 2006r., publ. OTK-A 2006/7/84

2. Problem kolizji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego z wymogami art. 2 i art. 92 Konstytucji RP - ze względu na arbitralność ustalenia stawek opłat oraz brak jasnych, precyzyjnych i spójnych postanowień

Podzielając pogląd wyrażony w ekspertyzie, iż zważywszy na niekwestionowaną w doktrynie i w orzecznictwie konstytucyjnym zasadę prymatu ustawy w sferze regulacji wolności i praw, trzeba uznać, że podziału materii podlegających reglamentacji prawnej pomiędzy ustawę a rozporządzenie wykonawcze nie można dokonywać w sposób dowolny, należy stwierdzić, iż treść rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, regulujących wysokość opłat, nie wykracza poza treść upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy pgik.

Konsekwentnie, uznając treść tego upoważnienia za spełniającą, co do zasady, wymogi określone w art. 92 Konstytucji RP, należy uznać, iż brak jest w obecnym stanie prawnym wystarczająco mocnych podstaw do kwestionowania całego rozporządzenia, jako aktu niezgodnego z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Nie można także zgodzić się z wyrażoną w ekspertyzie tezą o niezgodności rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2004 r. z wymogami stanowienia prawa, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Autor ekspertyzy nie przytacza, bowiem żadnych argumentów uzasadniających ten zarzut, a jedynie ogólnie wskazuje, że, cyt. w *konsekwencji opisanej wadliwości przepisu ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne zawierającego upoważnienie, wadliwy jest także akt normatywny realizujący tę blankietową delegację ustawową (...)* Wada ta polega na – dopuszczonej przez ustawę – arbitralności ustaleń stawek opłat.

O arbitralności takiej nie może być mowy w sytuacji, w której treść omawianego upoważnienia ustawowego konkretyzują inne przepisy ustawy pgik - np. przepisy art. 41 ust. 2 – 4 i ust. 7 ustawy pgik, z których wynika, iż poziom opłat realizowanych w zdecentralizowanej strukturze Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, jako część przychodów funduszy: centralnego, powiatowych i wojewódzkich, 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.

O uznaniowości ustalania 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.

Autor ekspertyzy formułuje w trybie warunkowym tezę, że *o ile opisana wadliwa praktyka jest wynikiem niedostatecznie jasnych, precyzyjnych i spójnych postanowień rozporządzenia, zwłaszcza w odniesieniu do warunków stosowania (...) współczynników – stanowi to kolejny powód dla dyskwalifikacji tego unormowania, mianowicie z racji niezgodności tego aktu z wymogami stanowienia prawa, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego.*

Formułując ten zarzut Autor ekspertyzy nie wskazuje jednakowoż, z jakich istotnych powodów uznaje postanowienia rozporządzenia Ministra Infrastruktury za niedostatecznie

precyzyjne, jasne i spójne, co w konsekwencji nie pozwala na ocenę prawną zasadności tego zarzutu. Z całą pewnością jednak można stwierdzić, iż samo istnienie problemów interpretacyjnych w praktyce stosowania tych przepisów, nie świadczy o ich wadliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP.

3. Problem wydawania przez Głównego Geodetę Kraju wiążących interpretacji prawnych w przedmiocie wysokości opłat, mogących być podstawą dla konkretnych rozstrzygnięć w tej mierze

Podzielając oczywisty pogląd autora ekspertyzy, iż Główny Geodeta Kraju nie posiada uprawnień do wydawania wiążących interpretacji prawnych w materii opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne, należy zauważyć, że Główny Geodeta Kraju nigdy nie twierdził, iż jego opinie czy wyrażone w formie pisemnej stanowiska stanowią powszechną wykładnię obowiązującego prawa.

Interpretacje Głównego Geodety Kraju przyjmujące postać pism z określonej daty, opatrzonych sygnaturą, w żadnym zakresie nie stanowią aktów prawnych, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP, nie mogą, zatem zarówno stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów, jak i nie mają charakteru wewnętrznego, obowiązującego jednostki organizacyjne podległe Głównemu Geodecie Kraju.

Nie można jednak podzielić zarzutu, iż interpretacje takie w sposób ewidentny pozostają w kolizji z zakazem konstytucyjnym.

Zakładając, iż 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 przepisami prawa, 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), nie można ich uznać za naruszające prawo. Pisma te są normalnym, przyjętym w obrocie sposobem komunikowania się organu z uczestnikami obrotu prawnego i jako takie nie podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, gdyż nie stanowią źródeł prawa.

Należy także zauważyć, że w zakresie geodezji i kartografii znaczna ilość norm prawnych musi być wywiedziona z przepisów wielu ustaw, co stwarza znaczne trudności w określaniu tych norm oraz ich stosowania. Działającym na podstawie tych przepisów ten fakt sprawia znaczną trudność w odczytywaniu i identyfikowaniu norm prawa.

Z powyższych względów 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. Jest zrozumiałym, że Główny Urząd Geodezji i Kartografii pragnie wyjść naprzeciw temu zapotrzebowaniu.

4. Problem ustalania (ogłaszania w formie pisemnej) własnego standardu wymiany danych ewidencyjnych w zakresie zakładania, modernizacji i aktualizacji ewidencji gruntów i budynków przez właściwy miejscowo organ, prowadzący zasób geodezyjny i kartograficzny

W ekspertyzie z dnia 22 października 2008 r. autor wskazuje, że w wydanym na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy pgik rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i

Budownictwa, z dnia 29 marca 2001 r., w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454) określono, zgodnie z upoważnieniem ustawowym, sposób prowadzenia ewidencji oraz szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych (§ 1 pkt 2 rozporządzenia), w tym szczegółowo określono informatyczny standard takiej wymiany danych.

Jednocześnie autor ekspertyzy wskazuje, że pkt 9.9. postanowień dodatkowych załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury, z dnia 19 lutego 2004r., w sprawie opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego stanowi, iż 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 przez właściwy miejscowo organ prowadzący zasób, w drodze obwieszczenia, wysokość opłat ustala się, stosując współczynnik 0,5.

W konsekwencji autor ekspertyzy stwierdza, że skoro przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 2001r. ustalają powszechnie obowiązujące standardy wymiany danych ewidencyjnych w odniesieniu do ewidencji gruntów i budynków to, co do zasady, żaden zamawiający nie jest uprawniony do tego, by żądać opracowania dotyczącego ewidencji gruntów i budynków we własnym standardzie („środowisku programowym”). Powołany wyżej pkt 9.9 postanowień dodatkowych załącznika Nr 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2004 r. jest, zatem, według autora ekspertyzy, sprzeczny z rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 2001r. w takim zakresie, w jakim dotyczy możliwości stosowania współczynnika 0, 5 dla obliczenia wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne związane z zakładaniem, modernizacją oraz aktualizacją ewidencji gruntów i budynków.

Oceniając z formalnoprawnego punktu widzenia zagadnienie domniemanej kolizji norm wynikających z przepisów ww. aktów wykonawczych do ustawy pgik wyrażam pogląd, że taka sprzeczność regulacji między omawianymi aktami normatywnymi nie występuje.

W przypadku braku podstaw do ustalenia (ogłoszenia) obowiązującego standardu przekazywania danych z uwagi na istnienie w tym zakresie norm powszechnie obowiązujących można byłoby mówić, co najwyżej o niezgodnym z prawem działaniu organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, które w warunkach braku przesłanek określonych w ppkt 9.9. postanowień dodatkowych załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2004r., zastosowały współczynnik 0.5 do ustalenia wymiaru opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne związane z zakładaniem, modernizacją oraz aktualizacją ewidencji gruntów i budynków.

Oczywiście, 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 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 państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyników wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych.

Nie wchodząc w materię technicznych uwarunkowań prowadzenia zasobu w formie elektronicznej, wyrażam pogląd, iż nie może budzić wątpliwości to, że przedmiotem hipotezy towarzyszącej regulacji ppkt 9.9. postanowień dodatkowych zał. Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2004r. jest zupełnie inny stan faktyczny („przekazywanie wyników prac w formie numerycznej”), niż stan faktyczny opisany w zał. Nr 4 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 2001r. („standard wymiany danych ewidencyjnych między bazami danych.”).

5. Problem prawnej dopuszczalności pobierania od geodetów - przez zamawiający podmiot publiczny - opłat od całości udostępnionych im danych, tj. działek i budynków objętych lub nieobjętych przeprowadzoną modernizacją

W ekspertyzie autor kwestionuje prawną dopuszczalność pobierania opłat, w związku ze zgłoszeniem prac geodezyjnych i kartograficznych dla potrzeb modernizacji ewidencji gruntów i budynków, ustalanych na podstawie pełnej liczby udostępnionych geodetom danych, dotyczących działek ewidencyjnych i budynków, w sytuacji, gdy tylko część tych działek i budynków jest przedmiotem działań modernizacyjnych.

Odnosząc się do tego stwierdzenia, należy zwrócić uwagę, że w ppkt 9.1 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 wykonanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego uregulowano, że wysokość opłat określona w tabelach I-VIII została ustalona, jako ryczałt za całość informacji i materiałów niezbędnych do wykonania prac; a także poświadczenie dokumentów stanowiących wynik prac przeznaczony dla zamawiającego bez względu na ich ilość.* Stosownie do ppkt 9.2. ww. postanowień dodatkowych, jeżeli w ramach zgłoszonej pracy geodezyjnej dotyczącej opracowań wymienionych w tabelach I-VIII zachodzi konieczność wykonania również innych opracowań wymienionych w tych tabelach, jako niezbędne dla opracowania „zasadniczego” czynności pomocniczych, wysokość opłaty ustala się dla każdego opracowania odrębnie. Ponadto w ppkt 9.3. ww. postanowień dodatkowych postanowiono, że jeżeli w ramach jednego zgłoszenia pracy geodezyjnej wykonywane są różne opracowania wymienione w tabelach I-VIII, wysokość opłaty ustala się dla każdego opracowania odrębnie.

Wskazany ryczałtowy charakter opłat obejmujących całość informacji i materiałów niezbędnych do wykonania prac przesądza, (co potwierdza autor ekspertyzy dopuszczając jednakowoż taką wykładnię, jako „możliwą”, a nie „właściwą”), o globalnym charakterze opłat, bez względu na zakres wykonanych przez geodetę prac modernizacyjnych.

W przypadku prac geodezyjnych i kartograficznych związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków na całość informacji i materiałów niezbędnych do wykonania tego zadania składają się nie tylko istniejące zbiory danych ewidencyjnych i kartograficznych, ale także inne informacje i materiały, w szczególności dane dotyczące osnowy geodezyjnej, operaty jednostkowe sporządzone na potrzeby: klasyfikacji gruntów, aktualizacji użytków gruntowych, scaleń gruntów, scaleń i podziałów nieruchomości, podziałów nieruchomości, rozgraniczeń oraz innych postępowań administracyjnych i sądowych.

Polemizując z zasadą ryczałtu autor ekspertyzy odwołuje się do praktycznych aspektów prac, wskazując, że, cyt. *o ile dane dotyczące wszystkich działek i budynków, także tych niewymagających modernizacji, były niezbędne tylko do rozpoznania rzeczywistego zakresu prac – to zarazem w części okazały się bezspornie zbędne do efektywnego wykonania prac modernizacyjnych – niektóre działki i budynki faktycznie nie stały się przedmiotem modernizacji.*

Zdaniem autora ekspertyzy owo rozpoznanie rzeczywistego (i koniecznego) zakresu modernizacji można by potraktować, jako czynności pomocnicze niezbędne dla opracowania zasadniczego, co jednak – w świetle przepisów – nie uchylałoby należności z tytułu omawianych opłat (vide pakt 9.2). Raczej wątpliwa byłaby natomiast kwalifikacja, iż rozpoznanie poprzedzające modernizację, stanowi postać odrębnego opracowania (w rozumieniu pakt 9.3), mianowicie weryfikację danych ewidencyjnych (Vide: Lp.3 Tabeli III).

Nie poszerzając wywodu o zbędną, z prawnego punktu widzenia, polemikę ze sformułowaną w ekspertyzie krytyczną oceną zgodności rozstrzygnięć przyjętych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2004 r. z wymogami zdrowego rozsądku należy stwierdzić, iż przyjęcie ryczałtowego charakteru opłat, (czyli zasady, że opłaty te są ustalane w kwocie o z góry ustalonej wysokości, uzależnionej jedynie od liczby działek i budynków położonych na obszarze objętym modernizacją - 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.

Podstawowe znaczenie dla oceny racjonalności takiego, ryczałtowego, ustalenia wysokości opłat na poziomie normatywnym ma, bowiem to, czy udostępniane materiały i informacje są niezbędne dla prawidłowego opracowania danych służących modernizacji ewidencji, a nie to, w jakim zakresie te materiały, czy informacje posłużyły wykonawcy prac do modyfikacji danych dotyczących konkretnych nieruchomości ujętych w ewidencji.

Należy też mieć na uwadze, że najmniejszą jednostką obszarową, dla której przeprowadza się modernizację ewidencji gruntów i budynków jest obręb ewidencyjny, a nie działka ewidencyjna, w odróżnieniu od czynności np. weryfikacji danych ewidencyjnych, które mogą dotyczyć pojedynczych działek.

6. Problem odpłatności za dostęp do danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, unormowanej w przepisach ustawy pgik w świetle, przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

W ekspertyzie zakwestionowano zasadę odpłatności za dostęp do danych niezbędnych do wykonania przez geodetów czynności geodezyjnych i kartograficznych w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, uzasadniając to kolizją prawnych unormowań ustawy pgik oraz ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z 2006 r. Nr 12, poz. 65 i Nr 73, poz. 501 oraz z 2008r. Nr 127, poz. 817), zwanej dalej „ustawą o informatyzacji”.

W ocenie autora ekspertyzy, z uwagi na:

- 1) unormowanie art. 3 pkt 5 ustawy o informatyzacji, który stanowi, że użyte w ustawie pojęcie *rejestr publiczny* oznacza *rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych,*
- 2) unormowanie art. 15 ust. 1 tej ustawy, który stanowi, że *podmiot prowadzący rejestr publiczny zapewnia podmiotowi publicznemu albo podmiotowi niebędącemu podmiotem publicznym, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny ich*

realizacji, nieodpłatny dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań

- geodeci, którzy korzystają z rejestru publicznego (ewidencji gruntów i budynków) tylko w tym celu, aby go zaktualizować (w imieniu starosty), nie powinni ponosić opłat za taką aktualizację.

Bezspornym, jest to, że art.15 ust. 1 ustawy o informatyzacji *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.*

W żadnym zakresie nie można jednakże zgodzić się z tezą sformułowaną w ekspertyzie, iż *należy uznać, że geodeci „prywatni”, inni niż pracownicy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, niezależnie od możliwości (a raczej konieczności) uznania ich profesji za zawód zaufania publicznego (vide: art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r.), wykonując zamówienie związane z ewidencją gruntów i budynków (w szczególności jej modernizację) – podpadają pod ustawową kategorię podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, ale realizującego zadanie publiczne –*

po pierwsze: na podstawie odrębnych przepisów, tj. na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne;

po drugie: na skutek zlecenia przez podmiot publiczny ich realizacji.

Przed wszystkim należy podkreślić, że geodeci wykonujący zamówienie związane z ewidencją gruntów i budynków nie realizują 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 sporządzane 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 sporządzanie 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..

Warunkiem nieodpłatnego dostępu do danych rejestrowych, o których mowa w ustawie o informatyzacji jest tymczasem realizacja powierzonych (wprost przez przepis prawa lub na zasadach określonych na poziomie normatywnym) zadań publicznych.

Wykluczenie geodetów, jako podmiotów niepublicznych wspomagających organy wskazane w ustawie pgik w realizacji ich zadań publicznych, z kręgu podmiotów uprawnionych do nieodpłatnego dostępu do danych z ewidencji gruntów i budynków, nie może w tych okolicznościach budzić wątpliwości, co do zgodności z prawem.

VII. Wnioski

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

2. O uznaniowości ustalania 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.
3. 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.
4. 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 2004r.) 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.
5. Przyjęcie ryczałtowego charakteru opłat, (czyli zasady, że opłaty te są ustalane w kwocie o z góry ustalonej wysokości, uzależnionej jedynie od określonych w rozporządzeniu parametrów 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.
6. Bezspornym, jest to, że art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 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 sporządzane 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 sporządzanie 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.