



## Jakie opłaty za uzgodnienia sieci?

W sprawie opłat za uzgodnienie usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu i przyłączy (po nowelizacji ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* z 12 lipca 2014 r.) narosło sporo wątpliwości. W ich rozstrzyganie zaangażowane bywają nie tylko organy służby geodezyjnej różnych szczebli, ale również sądy administracyjne.

### Przykład 1

**P**rzedmiotem uzgodnienia wynikającym z formularza złożonego wniosku była sieć gazowa zlokalizowana w dwóch różnych miejscach w tej samej gminie, tj. we wsi X i w miejscowości Y. Po wpłynięciu wniosku starosta przeprowadził analizę załączonych do niego projektów i uznał, że uzgodnienie winno dotyczyć zarówno sieci, jak i przyłączy gazowych uwidocznionych na mapie zasadniczej, po czym wystawił Dokument Obliczenia Opłaty (DOO) na kwotę 255 zł, obejmującą 150 zł za uzgodnienie sieci i 105 zł za uzgodnienie przyłączy. Wnioskodawca dokonał przelewu całej kwoty na konto powiatu. Następnie przeprowadzono naradę koordynacyjną, której przedmiotem były „gazociągi i przyłącza gazowe” we wsi X i w miejscowości Y. Projekt został uzgodniony, co zawarto w protokole z narady koordynacyjnej.

Wnioskodawca nie zgodził się jednak z wysokością naliczonej opłaty i choć ją wniósł, to – mając na względzie art. 40f ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (tekst jednolity: DzU z 2015 r., poz. 520, dalej jako *Pgik*/ustawa) – wystąpił do starosty o ustalenie opłaty w drodze decyzji administracyjnej, co ten uczynił.

**W** wyniku rozpatrzenia odwołania wnioskodawcy wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK) uchylił decyzję starosty i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniu WINGiK wskazał, że według art. 28b ust. 1 *Pgik* na naradach koordynacyjnych organizowanych przez starostę uzgadnia się sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach miast oraz w pasach drogowych na terenie istniejącej lub projektowanej zwartej zabudowy obszarów wiejskich oraz że uzgodnień na naradach koordynacyjnych nie stosuje się do przyłączy i sieci uzbrojenia terenu sytuowanych wyłącznie w granicach działki budowlanej (art. 28b ust. 2 *Pgik*).

Stwierdził, że na wniosek inwestora lub projektanta sieci (uzasadniony w szczególności potrzebą wyeliminowania zagrożeń wynikających z możliwej kolizji między sytuowanymi na tym samym terenie sieciami uzbrojenia terenu) przedmiotem narady koordynacyjnej może być sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach innych niż wymienione w ust. 1 lub sytuowanie przyłączy (art. 28b ust. 4 *Pgik*). WINGiK uznał też, że według powyż-

szych przepisów unormowania zawarte w *Pgik* rozdzielają uzgodnienia sieci uzbrojenia terenu i uzgodnienia przyłączy.

WINGiK wyjaśnił, że interpretacja treści wniosku należy do starosty, który wystawia DOO stosownie do dokonanej oceny zakresu uzgodnienia oraz z uwzględnieniem uregulowania z art. 40b *Pgik* i załącznika do ustawy pt. „Wysokość stawek podstawowych w odniesieniu do odpowiednich jednostek rozliczeniowych, wysokość współczynników korygujących oraz zasady ustalania tych współczynników, a także szczegółowe zasady obliczania wysokości opłaty”. WINGiK przyjął, że wysokość opłaty utrwała się w DOO, a decyzję wydaje się jedynie w razie sporu (art. 40f ust. 1 *Pgik*).

**P**odał również, że zgodnie z art. 40d ust. 3 *Pgik* opłatę pobiera się przed udostępnieniem materiałów lub przed wykonaniem czynności, o których mowa w art. 40b ust. 1 *Pgik*, i wywiódł, że wejście w spór w zakresie wysokości opłaty nie jest możliwe po przyjęciu DOO, jej uiszczeniu i zrealizowaniu czynności, o których mowa w art. 40b ust. 1 ustawy. Przywołał ust. 2 i 3 art. 40f *Pgik*, zgodnie z którymi wniesienie od-

wołania od decyzji wydanej w sprawie wysokości opłaty za udostępnienie materiału zasobu nie wstrzymuje udostępnienia tych materiałów, pod warunkiem uiszczenia opłaty w wysokości ustalonej w zaskarżonej decyzji.

Według WINGiK-a spór, o którym mowa w art. 40f ust. 1 *Pgik*, może powstać i być kontynuowany (łącznie z wydaniem decyzji) także po uiszczeniu opłaty i udostępnieniu materiałów, jednakże dotyczy to tylko sytuacji określonej w art. 40a ust. 1 ustawy. Natomiast w przypadku pobrania opłaty przez organ administracji geodezyjnej i kartograficznej za czynności, o których mowa w art. 40b ust. 1 ustawy, spór, o którym mowa w art. 40f ust. 1 *Pgik* – nie będzie miał miejsca. A zatem nie można wydać decyzji administracyjnej dotyczącej wysokości należnej opłaty w trybie ww. przepisu.

**W**INGiK zauważył też, że zgodnie z art. 67 ustawy *o finansach publicznych* do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60 (a do takich należą należności określone w art. 1b ust. 2 i 2a *Pgik*), nieregulowanych ustawą stosuje się przepisy kpa i odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*. Stwierdził, że w sprawach regulowanych przez ustawę *o finansach publicznych* w zakresie należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego organem I instancji jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa, a organem odwoławczym – samorządowe kolegium odwoławcze (art. 61 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 3 pkt 4). W konsekwencji WINGiK uznał, że sporna decyzja starosty o wysokości poniesionej już opłaty za wykonaną czynność określoną w art. 40b ust. 1 *Pgik* w istocie dotyczy rozstrzygnięcia o ewentualnej nadpłacie lub jej braku, a ponadto, że jest obciążona wadą właściwości rzeczowej (wskazał na właściwość SKO jako organu odwoławczego).

**W**łożonej do sądu skardze na decyzję WINGiK-a wnioskodawca zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 28b ust. 1 i art. 40f *Pgik*, poprzez błędną ich wykładnię oraz naruszenie przepisów postępowania z uwagi na brak merytorycznego rozpoznania sprawy. Podkreślił, że w decyzji nie rozstrzygnięto, czy działanie organu pierwszej instancji jest zgodne z przepisami art. 28b ust. 1 *Pgik*, przy uwzględnieniu ustawowej definicji sieci uzbrojenia terenu zawartej w jej art. 2 ust. 11. Zdaniem skarżącego starosta do-

konał niewłaściwej oceny wniosku, nie zaliczając przyłączy do sieci uzbrojenia terenu i nie uwzględniając legalnej definicji sieci uzbrojenia terenu. Wskazał, że przyłączy gazowe jest urządzeniem podziemnym, a tym samym siecią uzbrojenia terenu w świetle regulacji ustawy, a zatem, że wniosek powinien zostać rozpatrzony przez starostę łącznie: jako sieć uzbrojenia terenu jednego rodzaju, z wniesioną należną opłatą za uzgodnienie wynoszącą tylko 150 zł.

## Zdaniem WSA

**P**rzed wszystkim nie może budzić wątpliwości, że organem odwoławczym właściwym w opisywanej sprawie jest WINGiK, a nie samorządowe kolegium odwoławcze (SKO). Decyzja starosty została wydana już po wejściu w życie ustawy z 5 czerwca 2014 r. *o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (DzU z 2014 r., poz. 897; dalej: ustawa nowelizująca). Zmiana stanu prawnego wywołana ustawą nowelizującą nastąpiła 12 lipca 2014 r. Zakres nowelizacji dotyczył m.in. odpłatnego udostępniania materiałów zasobu geodezyjnego i kartograficznego, pobierania opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego, a także określenia formy prawnej i organu właściwego do ustalania tych opłat. W stanie prawnym obowiązującym przed 12 lipca 2014 r. opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne, jako niepodatkowe należności o charakterze publiczno-prawnym w rozumieniu art. 60 ustawy *o finansach publicznych*, ustalone były w drodze decyzji wydawanych na podstawie jej art. 61 ust. 1.

Faktycznie organ I instancji właściwy do wydawania decyzji w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego według tego przepisu to odpowiednio – wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa, a organem odwoławczym od tak wydawanych decyzji według art. 61 ust. 3 pkt 4 ustawy *o finansach publicznych* jest SKO. Trzeba jednak uwzględnić, że zarówno art. 61 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, jak i art. 1 ust. 1 ustawy z 12 października 1994 r. *o samorządowych kolegiach odwoławczych* zawierają zastrzeżenie, że należy je stosować, „o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej”.

Ustawa nowelizująca wprowadziła przepis szczególny dotyczący opłat pobieranych przez organy prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, a to wyklucza dalsze stosowanie w tym zakresie regulacji ogólnej wynika-

jącej z przepisu ustawy *o finansach publicznych*. Według dodanego art. 40f ust. 1 *Pgik*, w przypadku sporu dotyczącego zakresu udostępnianych materiałów zasobu lub wysokości należnej opłaty właściwy organ służby geodezyjnej i kartograficznej wydaje decyzję administracyjną. Służbę geodezyjną i kartograficzną stanowią (art. 6a ust. 1 *Pgik*):

- organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (w tym: główny geodeta kraju, wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie),
- organy administracji geodezyjnej i kartograficznej (w tym: marszałek województwa wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego, starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego).

Organem I instancji właściwym w sprawach dotyczących opłat jest starosta, jako że do jego zadań należy pobieranie opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne. Konsekwentnie, kompetencję organu wyższego stopnia do rozpatrywania odwołań od decyzji w przedmiocie opłat przejął organ właściwy według przepisów ustawy *Pgik*, a zatem WINGiK. Taki pogląd wyraził uprzednio Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 29 kwietnia 2015 r. [sygn. I OW 226/14] oraz w postanowieniu z 24 listopada 2015 r. [sygn. I OW 149/15].

**N**ie wydaje się też zasadne twierdzenie, że nie ma podstaw do wydania decyzji określonej w art. 40f ust. 1 *Pgik* w sytuacji uiszczenia przez stronę opłaty określonej w DOO i wykonania czynności uzgodnienia usytuowania sieci gazowej, tj. twierdzenie dotyczące niemożliwości powstania w takim przypadku sporu co do wysokości opłaty. Stosownie do treści art. 40f ust. 1 ustawy spór może dotyczyć np. osobno zakresu udostępnianych materiałów, osobno wysokości należnej opłaty, a także równocześnie zakresu udostępnianych materiałów i wysokości należnej za nie opłaty.

Jak stanowi art. 40b ust. 1 ustawy, opłaty pobierane są także za czynności, w tym za uzgadnianie usytuowania projektowanej sieci uzbrojenia terenu, a zatem ich ustalenia przez organ wysokości może być przedmiotem sporu i przedmiotem decyzji. O ograniczeniu prawa podmiotu wnoszącego o dokonanie przez organ czynności uzgodnienia usytuowania projektowanej sieci do ustale-



nia w drodze decyzji wysokości należnej opłaty nie może stanowić treść art. 40f ust. 2 odnosząca się wprost do ustalenia wysokości opłaty za udostępnienie materiałów zasobu. Przepis ten stanowi, że wniesienie odwołania od takiej decyzji nie wstrzymuje udostępnienia materiałów, pod warunkiem uiszczenia opłaty w wysokości ustalonej w zaskarżonej decyzji. Oznacza to tylko tyle, że organ może (powinien) wydać wnioskodawcy materiały z zasobu geodezyjnego i kartograficznego także w sytuacji, gdy mimo wniesionego odwołania od wydanej decyzji wnioskodawca (np. z uwagi na terminy) uiszcza opłatę w pierwotnie ustalonej wysokości.

Uwzględniając zatem zasadę wyrażoną w art. 40d ust. 3 *Pgik* (że opłatę pobiera się przed udostępnieniem materiałów z zasobu lub przed wykonaniem czynności), skarżącemu nie można było czynić zarzutu, że mimo iż nie zgadzał się z wysokością opłaty ustalonej w DOO, uiszczył ją i wystąpił o wydanie decyzji w tym przedmiocie. Opisana wyżej kasacyjna decyzja WINGiK-a podlegała zatem uchyleniu. Co do meritum, sąd się jeszcze nie wypowiedział.

## Przykład 2

W innej sprawie ze skargi tego samego podmiotu chodziło o opłaty naliczone w wyniku wniosku o uzgodnienie na naradzie koordynacyjnej usytuowania projektowanych sieci gazowych na podstawie trzech projektów sieci gazowej zamieszczonych na odrębnych kopiach aktualnej mapy zasadniczej, dotyczących różnych i niezwiązanych ze sobą technicznie i obszaruowo lokalizacji na terenie trzech dzielnic m.st. Warszawy. Wnioskodawca został zobowiązany przez organ do zweryfikowania wniosku i złożenia trzech odrębnych wniosków dla każdego zadania odrębnie, a następnie na podstawie art. 40e *Pgik* zostały wydane 3 DOO po 150 zł. Działający jako starosta prezydent m.st. Warszawy uznał, że skarżący złożył nie jeden, ale trzy oddzielne komplety dokumentów stanowiących projekty usytuowania jednego rodzaju sieci (gazowej), niełączących się i niepowiązanych ani technicznie, ani lokalizacyjnie (w trzech rejonach i w trzech dzielnicach).

Tymczasem wnioskodawca domagał się ustalenia jednej opłaty w łącznej wysokości 150 zł. Starosta uznał, że przedmiotem narady koordynacyjnej mógł być jeden projekt dotyczący jednego lub kilku rodzajów sieci, ale zawartych w jednym projekcie, bowiem jedna jednostka rozliczeniowa odnosi się do projekto-

wanej sieci uzbrojenia terenu, a nie projektów sieci. Podniósł, że przedłożone 3 projektowane sieci gazowe stanowiły odrębne projekty (każdy dla odrębnego zadania inwestycyjnego) będące przedmiotem odrębnych narad koordynacyjnych wymagających zróżnicowanego składu członków z uwagi na lokalizację w trzech dzielnicach m.st. Warszawy oraz zakończonych odrębnymi protokołami. Stąd naliczono opłatę dla każdego projektu po 150 zł zgodnie z tabelą 16 pkt 6 (załącznik do ustawy *Pgik*).

W zarzutach odwołania wskazywano na niezasadne „rozbicie” jednego wniosku na trzy odrębne wnioski i projekty oraz nadanie im nowych dodatkowych oznaczeń kancelaryjnych. Tym razem WINGiK utrzymał w mocy decyzję starosty. Wskazał, że w myśl art. 28b ust. 3 *Pgik* propozycja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu powinna być przedstawiona na planie sytuacyjnym lub kopii mapy zasadniczej i wywiódł, iż jako projekt graficzne przedstawienie usytuowania uzbrojenia terenu na materiale kartograficznym stanowi integralną część wniosku o dokonanie koordynacji uzgodnienia uzbrojenia terenu. Podał, że opracowane zostały 3 oryginały mapy do celów projektowych odrębnie dla poszczególnych trzech obszarów niełączących się ze sobą. Na podkładzie tych map zostały wniesione projekty sieci gazowej, które jakkolwiek są sieciami jednego rodzaju, to nie są ze sobą połączone w zakresie rozwiązania technicznego. Za słuszne WINGiK uznał też wyznaczenie odrębnych narad koordynacyjnych zgodnie z art. 40d ust. 1 *Pgik* i naliczenie opłaty za czynność określoną w art. 40b ust. 1 pkt 6 odrębnie dla każdego projektu w wysokości po 150 zł.

Skarga złożona do WSA powielała zarzuty odwołania. Przede wszystkim podniesiono brak odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawca ograniczył możliwość złożenia przez inwestora lub projektanta w jednym zawiadomieniu wniosku w celu uzgodnienia więcej niż jednej propozycji usytuowania projektowanej sieci w sytuacji, gdy położone są na terenie tej samej powiatowej bazy GESUT. Skarżący wniósł o uwzględnienie skargi i orzeczenie zwrotu nadpłaconej kwoty w wysokości 300 zł.

## Zdaniem WSA

Sąd oddalił skargę. Wskazał na zawartą w art. 2 pkt 11 *Pgik* definicję „sieci uzbrojenia terenu”, tj. wszelkiego rodzaju naziemne i podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, kanalizacyj-

ne, gazowe, ciepłe, telekomunikacyjne, elektryczne, energetyczne i inne z wyłączeniem melioracji szczególnych, a także podziemne budowle, jak tunele, przejścia, parkingi, zbiorniki itp. I wyjaśnił, że ustawodawca definiuje sieć ze względu na jej przeznaczenie i cel, jakiemu służy, a zatem, że pod pojęciem „rodzaju sieci” należy rozumieć każdą z sieci, która służy określonej funkcji, spełnia określone funkcje, ma określone przeznaczenie. Uznał, że pod pojęciem jednego rodzaju sieci rozumieć należy „sieć gazową” jako służącą zaspokajaniu określonych funkcji, potrzeb. Następnie wyjaśnił, że przedmiotem narady koordynacyjnej może być „propozycja usytuowania projektowanych sieci zamieszczona na planie sytuacyjnym lub kopii mapy zasadniczej” oraz że użycie w tym przypadku liczby pojedynczej „kopii mapy zasadniczej” wskazuje, że zamiarem ustawodawcy była w tym wypadku ocena propozycji jednej lub kilku przebiegów sieci pod warunkiem, że są one odzwierciedlone na jednej kopii mapy zasadniczej lub jednym planie sytuacyjnym.

A contrario Sąd przyjął, że umieszczenie sieci (bez względu na to, ilu rodzajów) na kilku kopiach mapy zasadniczej lub kilku planach sytuacyjnych – powoduje konieczność wyznaczania tylu narad, ile było projektów zamieszczonych na odrębnych kopiach. Zdaniem Sądu zapis w załączniku tabeli 16 pkt 6 należy interpretować w nawiązaniu do art. 28 ust. 3 *Pgik*, co przy wykładni literalnej i funkcjonalnej prowadzi do wniosku, że tylko objęcie jednym dokumentem kartograficznym sieci jednego rodzaju skutkuje naliczeniem jednej opłaty.

Interpretację tę w ocenie WSA potwierdza treść art. 40d ust. 1-3 *Pgik*, według którego opłata należy się za wykonanie czynności i jest iloczynem odpowiednich stawek podstawowych, liczby jednostek rozliczeniowych oraz współczynników korygujących lub sumą takich iloczynów. Sąd zwrócił też uwagę, że według art. 40b ust. 1 pkt 6 ustawy opłatę pobiera się za „uzgadnianie usytuowania projektowanej sieci uzbrojenia terenu”, a więc nie za samo przeprowadzenie narady, podczas której można uzgodnić np. kilka projektów sieci, a każde osobne uzgodnienie podlega stosownej opłacie.

Magdalena Durzyńska

sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.),  
doktor nauk prawnych, pracowała  
w Departamencie Katastru GUGiK

Sygn. akt: IV SA/Wa 2123/15, IV SA/Wa 2140/15, IV SA/Wa 2867/15, IV SA/Wa 3037/15