

# W MAJESTAC



W marcu 2008 roku pisaliśmy o problemie opłat za usługi ODGiK (Ludmiła Pietrzak, „Skarbonka powiatowa”). Kilka dni później nastąpiła wyczekiwana zmiana na stanowisku głównego geodety kraju, co dało nadzieję na szybkie uporządkowanie zaległych spraw. Minęło 9 miesięcy, a niekonstytucyjne i sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem przepisy i „zwyczaje” nadal mają się dobrze.

KATARZYNA  
PAKUŁA-KWIECIŃSKA

Pod koniec roku 2008 Polska Geodezja Komercyjna (PGK) zamówiła serię ekspertyz i opinii dotyczących różnych aspektów opłat za usługi ODGiK pobieranych od wykonawców prac geodezyjnych realizowanych na zlecenie administracji publicznej, głównie w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków (EGiB). PGK – zrzeszająca kilkadziesiąt dużych firm geodezyjnych – zwróciła się z tym zadaniem do Dariusza Dudek, doktora habilitowanego nauk prawnych, profesora KUL, specjalisty w dziedzinie prawa konstytucyjnego, w latach 1993-98 współpracownika Trybunału Konstytucyjnego. Wybór nie był przypadkowy, bo padł na autora licznych opinii i ekspertyz z zakresu prawa konstytucyjnego: dla Senatu RP (9 opinii), dla Rady Ministrów (5) oraz dla TK (59).

Przygotowane na zlecenie PGK ekspertyzy okazały się w dużej części zgodne z tezami wspomnianego na wstępie artykułu Ludmiły Pietrzak. Dariusz Dudek miążdżącej krytyce poddał w nich obowiązujące obecnie przepisy o opłatach, a także związane z nimi interpretacje GGK, zawirowania wokół standardu wymiany danych ewidencyjnych SWDE oraz zakwestionował pobieranie opłat za wykorzystywanie danych EGiB (jako rejestru publicznego) do jej modernizacji.

● O RACJONALIZACJĘ OPŁAT

W okresie od 30 września do 12 listopada 2008 roku Dariusz Dudek przygo-

tował dla Polskiej Geodezji Komercyjnej jedną ekspertyzę i trzy opinie. Ze względu na obszerność nie przytaczamy ich w całości, w ramce na s. 10 publikujemy same tylko, i tak pokaźne, wnioski. Czytelnika może zdziwić, że niektóre z nich wykluczają się wzajemnie (w opinii 3 mowa jest o przedmiocie naliczania opłat w procesie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, a w opinii 4 o bezpłatnym dostępie do danych niezbędnych do takiej modernizacji). Zgodnie jednak z praktyką stosowaną w takich przypadkach, zadaniem eksperta jest udzielenie odpowiedzi na konkretne pytanie. Przyjmuje on przy tym założenie, że otoczenie prawne problemu jest prawidłowe, a więc zajmuje się tylko i wyłącznie meritem sprawy. Jest to zrozumiałe, w przeciwnym bowiem przypadku rozwikłanie niektórych kwestii byłoby bardzo trudne, a czasami w ogóle niemożliwe. Z tego wynika jednak, że wiele zależy od zrozumienia problemu przez pytającego i stawiania właściwych pytań. Wydaje się, że tym razem PGK nieźle przygotowała się do batalii o racjonalizację opłat. Poniżej nieco szczegółów w kilku najważniejszych kwestiach będących przedmiotem opiniowania. Oto, co ma w tej sprawie do powiedzenia Dariusz Dudek.

● NIEKONSTYTUCYJNA DELEGACJA DO RozPORZĄDZENIA O OPŁATACH

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* (w brzmieniu: *minister właściwy do spraw admi-*

*nistracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi – wysokość 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) jest nadmiernie blankietowe, co nasuwa zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z wymogami art. 92 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Przepis ten stanowi: *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 (ust. 1). Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi (ust. 2).**

Zawarte w ustawie zasadniczej wymogi prawne stanowienia rozporządzeń wykonawczych do ustawy mają ugruntowaną wykładnię w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Nie poszerzając nadmiernie wyводу, wystarczy przykładowo wskazać argumen-

# IE BEZPRAWIA

tację zawartą w wyroku z 10 grudnia 2003 r. (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 14 lutego 1991 r. *Prawo o notariacie* (DzU z 2002 r. nr 42, poz. 369 z późn. zm.) oraz rozporządzenia ministra sprawiedliwości z 12 kwietnia 1991 r. *w sprawie taksy notarialnej* (DzU nr 33, poz. 146 z późn. zm.). W uzasadnieniu TK podkreślił m.in., że skoro ustawa jest uchwalana przez wybraną demokratycznie reprezentację społeczeństwa, to teoretycznie nie powinna, ze względu na sposób jej uchwalenia, zawierać rozwiązań szkodliwych dla społeczeństwa i poszczególnych jednostek. Z tego wynika *znaczenie konstytucyjnych wytycznych co do treści rozporządzenia wydawanego na podstawie upoważnienia ustawowego*. Szczegółowe wytyczne mają bowiem zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy. *Szczegółowość wytycznych ustawowych musi być większa, jeżeli materia doprecyzowana przez rozporządzenie wykonawcze dotyczy spraw podstawowych dla pozycji jednostki w demokratycznym państwie prawnym*.

W rozpatrywanej sprawie dla Trybunału nie ulegało wątpliwości, że zakwestionowany przepis ustawy nie zawierał jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści aktu. Tymczasem *istota rozwiązania przyjętego w art. 92 Konstytucji polega na tym, że wszelkie podstawowe kwestie dotyczące przyszłej regulacji powinny być przesądzone w akcie delegującym, tj. w ustawie* (z odwołaniem do wyroków TK z 6 maja 2003 r., P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37, z 10 września 2001 r., K. 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164). *W tym właśnie rozwiązaniu przejawia się ochronna funkcja ustawy, która zwłaszcza w dziedzinie związanej z kształtowaniem praw i obowiązków obywatelskich nie może być zastępowana przez akty wykonawcze*. Tymczasem *blankietowość delegacji przejawiająca się w braku szczegółowych wytycznych musi siłą rzeczy prowadzić do przeniesienia na akt wykonawczy kompetencji ustawo-*

*dawczych*. Trybunał zdyskwalifikował zatem przepis ustawowy, w którym *kwestia ustalenia wysokości notarialnej taksy maksymalnej została pozostawiona niemal nieograniczonej swobodzie decyzji organu upoważnionego do wydania przepisów wykonawczych*.

## ● NIEKONSTYTUCYJNE ROZPORZĄDZENIE

Odnosząc powyższe uwagi do przedmiotu opinii, należy stwierdzić, iż, co prawda, analizowane upoważnienie ustawowe zawiera pewne wskazania, dotyczące *uwzględnienia potrzeb różnych podmiotów oraz konieczności zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego*, jednak nie są to żadne szczegółowe, skonkretyzowane czy mierzalne wymogi. Akcentowany tu cel fiskalny, zapewnienie środków (w domyśle finansowych) nie pozostaje w żadnej relacji do enigmatycznie ujętych *potrzeb różnych podmiotów*. Na podstawie wskazanego upoważnienia nie można nawet stwierdzić, czy rozporządzenie wyko-

*raz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego*. Wada ta polega na – dopuszczonej przez ustawę – arbitralności ustaleń stawek opłat.

W literaturze szczegółowo zakwestionowano fakt, iż opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne *jest uznawana i zależy od powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjno-kartograficznej (PODGiK), który w imieniu starosty tę opłatę nalicza*. A właściwie – *od argumentów wykonawcy użytych w korespondencji z geodetą powiatowym* (dr inż. L. Pietrzak, *Skarbonka powiatowa*; GEODETA nr 3/2008, s. 10 i nast.). Autorka precyzyjnie wskazuje na *rozbieżności w praktyce różnych PODGiK-ów, przyjmujących współczynnik za ten sam rodzaj opracowania w skali od 0,01 do 1,0, co oznacza nawet stukrotną różnicę w opłatach*. W znacznej mierze podzielam pogląd, iż *takie kwestie, jak: zasady rozliczenia opłat, sposób i termin rozliczenia i pobrania opłaty, wysokość stawek za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz wskazanie współczyn-*

W konsekwencji wadliwości przepisu *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* zawierającego upoważnienie, wadliwy jest także akt normatywny realizujący tę blankietową delegację ustawową, czyli rozporządzenie *w sprawie opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne (...)*.

nawcze z 2004 r. przyjmujące konkretnie ustalone kwoty, pozostaje w granicach upoważnienia, czy nie; czy stawki opłat powinny być np. dziesięciokrotnie niższe, czy np. dwukrotnie wyższe. W konsekwencji opisanej wadliwości przepisu ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* zawierającego upoważnienie, wadliwy jest także akt normatywny realizujący tę blankietową delegację ustawową, czyli rozporządzenie *w sprawie opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne*

*nika opłat to kwestie stricte ustawowe*. Ponadto zarówno ustawa, jak i rozporządzenie *nie określają podmiotu, który ma prawo do pobierania opłat, kto ponosi opłaty oraz jakie są skutki zwłoki*. Bezpośrednio w ustawie powinna być też określona *maksymalna i minimalna opłata* (op.cit., s. 13).

Zważywszy na niekwestionowaną w doktrynie i 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. Powracając do wskazanych wyżej problemów z interpretacją wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne, należy stwierdzić, iż o ile opisana wadliwa praktyka jest wynikiem niedostatecznie jasnych, precyzyjnych i spójnych postanowień rozporządzenia, zwłaszcza co do warunków stosowania ww. 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 (art. 2 Konstytucji RP).

## ● INTERPRETACJE GGK SĄ NIEWAŻNE

Wiąże się z tym problem oceny uprawnień Głównego Geodety Kraju

do wydawania wiążących – a przy tym popadających niekiedy we wzajemną sprzeczność – interpretacji prawnych w materii objętej przedmiotem rozważań. W tej kwestii prezentuję pogląd następujący: niezależnie od przyznanych ustawą Głównemu Geodecie Kraju istotnych kompetencji nadzorczych, nie posiada on uprawnień do stosowania wiążącej wykładni przepisów prawnych. Uprawnienia takiego nie posiada zresztą obecnie żaden organ w polskim systemie władzy publicznej. Interpretacje GGK, przyjmujące postać pism z określonej daty, opatrzonych sygnaturą – nie mają nawet postaci zarządzenia, w konstytucyjnym ujęciu aktów normatywnych, które to mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Interpretacje te nie spełniają także wymogu wydawania zarządzeń tylko na podstawie ustawy, wreszcie w sposób ewidentny pozostają

w kolizji z zakazem konstytucyjnym. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (vide: art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

## ● STANDARD SWDE – TAK, ALE WSPÓŁCZYNNIK 0,5 – NIE

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”). Choć rozporządzenie z 2001 r. przewiduje w przepisach przejściowych i końco-

# WNIOSKI Z EKSPERTYZY I OPINII PRZYGOTOWANYCH NA ZLECENIE PGK PRZEZ DR. HAB. DARIUSZA DUDKA

## █ Ekspertyza wstępna w przedmiocie unormowania prawnego opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne z 30 września 2008 r.

1. Delegacja zawarta w ustawie *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, upoważniająca właściwego ministra do unormowania w drodze rozporządzenia wykonawczego opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne narusza konstytucyjne wymogi, przewidziane w art. 92 Konstytucji RP.
2. Rozporządzenie ministra infrastruktury z 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 (DzU nr 37, poz. 333) ze względu na arbitralność ustaleń stawek opłat oraz brak jasnych, precyzyjnych i spójnych postanowień – pozostaje w kolizji z wymogami art. 2 i art. 92 Konstytucji RP.
3. Główny Geodeta Kraju nie posiada przyznanych prawem uprawnień do wydawania wiążących interpretacji prawnych w przedmiocie wysokości opłat, mo-

gących być podstawą dla konkretnych rozstrzygnięć w tej mierze.

## █ Opinia uzupełniająca w przedmiocie unormowania prawnego opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne z 22 października 2008 r.

1. 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).
2. W konsekwencji – nie powinien stosować współczynnika 0,5 przewidzianego w pkt 9.9. postanowień dodatkowych rozporządzenia z 2004 r. w odniesieniu do zamawianych opracowań w sferze ewidencji gruntów i budynków.

## █ Opinia na temat przedmiotu naliczanych opłat w procesie modernizacji ewidencji gruntów i budynków z 30 października 2008 r.

Pobieranie od geodetów przez zamawiający podmiot publiczny opłat od całości

udostępnionych im danych, tj. działek i budynków objętych oraz nieobjętych przeprowadzoną modernizacją, jest podwójnie nieracjonalne i bezzasadne, a w konsekwencji (pomimo zachodzących wątpliwości co do treści odnośnych uregulowań) – jest prawnie niedopuszczalne:

1. Jeśli przyjąć, że cały koszt tych opłat byłby następnie refundowany w wynagrodzeniu wykonawcy, także w odniesieniu do działek niezmodernizowanych (bo, jak się okazało, nie wymagały tejsze modernizacji), to poniesienie w tej części kosztów ze środków publicznych oznaczałoby swoistą niegospodarność, po prostu pokrycie zbędnych wydatków.
2. O ile koszt poniesionych przez wykonawcę opłat w odniesieniu do działek niezmodernizowanych nie byłby objęty jego wynagrodzeniem, stanowiłby wyłącznie jego stratę, jednak niczym nie usprawiedliwioną, zwłaszcza, iż profesjonalne stwierdzenie, iż niektóre działki nie wymagają modernizacji – stanowi swoistą ekspertyzę, która też ma pewną wymierną wartość finansową.

wych pewne kalendarium modernizacji ewidencji gruntów i budynków, zapewne w tym zakresie – jak mi nie mam – 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*. Właściwy miejscowo organ, prowadzący zasób geodezyjny i kartograficzny, nie ma zatem 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). W konsekwencji – nie powinien stosować współczynnika 0,5 przewidzianego w pkt 9.9. postanowień dodatkowych rozporządzenia z 2004 r. w odniesieniu do zamawianych opracowań w sferze ewidencji gruntów i budynków.

## ● EGİB JEST REJESTREM PUBLICZNYM

Ewidencję gruntów i budynków należy uznać za postać „rejestrów” i to o bezspornie „publicznym” charakterze, zwłaszcza ze względu na jej cele, zastosowanie czy podmiot prowadzący (starosta). Dość wskazać, że dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych (vide: art. 21 ust. 1 ustawy), zaś organy i jednostki organizacyjne realizujące te zadania są zobligowane do współdziałania z organami służby geodezyjnej i kartograficznej w zakresie utworzenia i sfinansowania systemu dostępu i wymiany danych między ewidencją gruntów i budynków a ewidencjami i rejestrami pub-

licznymi, prowadzonymi przez te organy i jednostki organizacyjne (ust. 2).

Wykazany powyżej publiczny charakter ewidencji gruntów i budynków należy skonfrontować z unormowaniem ustawy z 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (DzU nr 64, poz. 565 z późn. zm.). Ustawa ta dotyczy różnych aspektów procesu informatyzacji państwa i systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej z podmiotami publicznymi, przy czym unormowanie to podporządkowane jest nadrzędemu celowi ochrony interesu publicznego (art. 1).

Przepisy ustawy stosuje się do tzw. podmiotów publicznych, realizujących zadania publiczne określone przez ustawy, w tym do organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, jednostek organizacyjnych prokuratury, a także jednostek samorządu terytorialnego i ich organów, jednostek budżetowych, funduszy celowych i innych podmiotów utworzonych na podstawie ustaw w celu realizacji zadań publicznych, z wyłączeniem konkretnych kategorii instytucji, organów i służb państwowych (art. 2 ust. 1 i 3). Zarazem ustawa przewiduje stosowanie przepisu art. 13 ust. 2 pkt 1 również do podmiotu (niepublicznego), któremu podmiot publiczny powierzył lub zlecił realizację zadania publicznego, jeżeli w związku z realizacją tego zadania istnieje obowiązek przekazywania informacji do lub od podmiotów niebędących organami administracji rządowej (ust. 2). Art. 3 pkt 5 formułuje na potrzeby niniejszej regulacji definicję „rejestrów publicznych”, rozumianego jako *rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych*. Nie ulega wątpliwości, że ewidencja gruntów i budynków całkowicie wypełnia znamiona powyższej definicji.

## ● NIEODPŁATNIE PRZY MODERNIZACJI EGİB

Będący przedmiotem opinii art. 15 ust. 1 ustawy stanowi: *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*

Dlatego każde indywidualnie udzielane zamówienie publiczne, dotyczące wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków, powinno co najmniej wyraźnie zastrzegać refundację w wynagrodzeniu całości poniesionych przez geodetę opłat, zaś w ujęciu optymalnym – powinno jednoznacznie wykluczać należność z tytułu opłat w odniesieniu do obiektów, niewymagających modernizacji i faktycznie nieobjętych następną wymianą modernizacją.

## **IV** Opinia w przedmiocie odpłatności za dostęp geodetów do danych zgromadzonych w ewidencji gruntów i budynków jako rejestrze publicznym w sytuacji wykonywania prac geodezyjnych zleconych przez starostę z 12 listopada 2008 r.

1. Ewidencja gruntów i budynków, unormowana w przepisach ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, odpowiada definicji „rejestrów publicznych” w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy z 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*.

2. Stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy, udostępnienie poprzez wydanie informacji (danych) z rejestru każdemu podmiotowi, publicznemu bądź niepublicznemu, działającemu dla realizacji zadań publicznych – jest nieodpłatne; żądanie opłat w takiej sytuacji nie ma podstaw prawnych i jest bezzasadne.

3. Geodeci, wykonujący swe prace w dziedzinie aktualizacji i modernizacji ewidencji gruntów i budynków na zlecenie starosty, czyli podmiotu publicznego, podlegają w pełni dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy z 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*.

4. Przy zachodzącej kolizji prawnych unormowań odpłatności, art. 15 ust. 1 ustawy *o informatyzacji działalności...* ma pierwszeństwo zastosowania, jako że stanowi unormowanie późniejsze (*lex posterior*) i szczególne (*lex specialis*) względem ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* oraz unormowanie pierwszorzędne (*lex superior*) względem wcześniej wydanych rozporządzeń wykonawczych z 2001 i 2004 r.

5. W zakresie, w którym geodeci wykonują odpłatnie swe czynności na zlecenie podmiotu publicznego (starosty), dostęp do danych zgromadzonych w ewidencji gruntów i budynków jako rejestrze publicznym (w formie systemu teleinformatycznego, bądź innej) nie podlega odpłatności, zarówno w sytuacji prostego udostępnienia tych danych w siedzibie podmiotu w celu zapoznania się z nimi, jak i nawet w sytuacji wydania odnośnych informacji w postaci pliku danych na elektronicznym nośniku informacji, bądź w postaci papierowej; dokumentu, zaświadczenia, odpisu, kopii etc. ■

ich realizacji, nieodpłatny dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań. Uzupełniają to postanowienia, iż przedmiotowe dane powinny być udostępniane drogą elektroniczną i mogą być wykorzystane wyłącznie przez podmiot, któremu udostępniono dane do realizacji zadań publicznych (ust. 2). Jednocześnie upoważniono Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych, mając na uwadze potrzebę usprawnienia realizacji zadań publicznych, zapewnienia szybkiego i bezpiecznego dostępu do danych oraz zabezpieczenia wykorzystania danych do celów realizacji zadań publicznych (ust. 3).

Analizując przytoczony wyżej art. 15 ust. 1, należy stwierdzić w pierwszym rzędzie, że na równi z „podmiotami publicznymi” stawia on „podmioty niepubliczne”, ale realizujące zadania publiczne. Jedynym i decydującym kryterium nieodpłatnego dostępu do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze publicznym jest tu fakt realizacji zadań publicznych, natomiast według literalne-

Poszukując rozwiązania wskazanych wątpliwości, rodzących się na gruncie niedostatecznie precyzyjnego uregulowania prawnego, przyznać trzeba dwie okoliczności. Po pierwsze, zachodziłby pewien błąd systemowy i logistyczny w takim ujęciu, gdzie prawo wymaga, że najpierw należy zapłacić organowi publicznemu za dostęp do danego rejestru, a to wyłącznie w celu jego profesjonalnej modyfikacji przez upoważnionego geodetę, i następnie organ ten ma w ramach wynagrodzenia zrefundować tenże koszt, co stanowi poniekąd zbędny przepływ finansowy. Po drugie, niezależnie od sposobu rozstrzygnięcia opiniowanego problemu, można zdecydowanie stwierdzić, że analizowane unormowania prawne nie są na tyle jasne i spójne, by spełniały wymogi stawiane przepisom i systemowi prawnemu, wynikające z reguł tzw. przyzwoitej legislacji w ramach konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Zaprezentowane rozumowanie nasuwa logiczny wniosek, iż zachodzi istotna różnica pomiędzy pracami geodezyjnymi prowadzonymi na zlecenie starosty

bieranie od geodetów przez zamawiający podmiot publiczny opłat od całości udostępnionych im danych, tj. działek i budynków objętych oraz nieobjętych przeprowadzoną modernizacją, jest podwójnie nieracjonalne i bezzasadne. Zostawmy jednak te szczegółowe rozstrzygnięcia i zastanówmy się co dalej. Główny geodeta kraju zna wyniki tych ekspertyz przynajmniej od miesiąca i do tej pory, mimo wcześniejszej deklaracji, nie zajęła w tej sprawie oficjalnego stanowiska.

Co jeszcze musi się wydarzyć, żeby wreszcie sprawa opłat drgnęła? Może konieczna jest akcja obywatelskiego nieposłuszeństwa? Może konsekwentne odmawianie przez firmy płacenia absurdalnych rachunków otworzyłyby wreszcie przedstawicielom administracji oczy na schizofreniczną sytuację, w jakiej od lat funkcjonują i firmy geodezyjne, i sama administracja? Skoro nie idea taniego państwa, to może nadciągający kryzys wymusi na urzędnikach racjonalizację wydatków? Czym bowiem innym, jak nie szastaniem publicznym groszem, jest pobieranie opłat za udostępnianie danych do modernizacji ewidencji gruntów i budynków? Tylko idiota może twierdzić, że w ten sposób zasila się fundusz gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, skoro to „zasilanie” odbywa się z pieniędzy publicznych przeznaczonych na modernizację EGiB!

Sprawy: naliczania opłat, współczynników 0,01-0,5-1,0, dowolności przy stosowaniu SWDE bulwersują od lat. Wałkuje się te tematy w środowisku, a GEODETA je opisuje. Bez skutku. Niechlujstwo legislacyjne, zenujący poziom znajomości prawa przez urzędników geodezyjnych, panoszący się samorządowcy, ubezwłasnowolniony GUGiK oraz nadzorujące ministerstwa, które nie mają i nie chcą mieć pojęcia o problemach geodezji – to obraz sytuacji. Tak jak przez lata, również i dziś rządzą hasła i akcyjność. Obecnie są to: Geoportal i INSPIRE. Same w sobie godne pochwały, tyle tylko, że o lata świetlne odległe od spraw, które na co dzień dzieją się w każdym ośrodku dokumentacji. Czy zatem główny geodeta kraju i MSWiA dalej zamierzają przyglądać się tej chorej sytuacji z założonymi rękami? Czy może przedstawią kontropinię napisaną rękami tych samych geodezyjnych „fachowców”, którzy doprowadzili do opisanej sytuacji?

## Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne geodeci są zwolnieni od opłat z tytułu dostępu do danych EGiB niezbędnych dla wykonania zlecenia jej aktualizacji bądź modernizacji.

go brzmienia przepisu – prawnie obojętna (irrelevantna) pozostaje okoliczność odpłatności lub nie wykonywania tychże zadań publicznych.

Wreszcie, 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 w znaczeniu konstytucyjnym (vide: art. 17 ust. 1 Konstytucji RP), wykonując zamówienie związane z ewidencją gruntów i budynków (w szczególności jej modernizację) – podpadają pod ustawową kategorię *podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, ale realizującego zadania publiczne*. Po pierwsze: na podstawie odrębnych przepisów, tj. ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne; po drugie: na skutek zlecenia przez podmiot publiczny ich realizacji.

i wyłącznie w celu aktualizacji bądź modernizacji ewidencji gruntów i budynków, a pracami zleconymi przez inne podmioty i w innym celu, choćby nawet prace te były wymagane prawem, zaś ich wyniki podlegały obowiązkowemu przekazaniu do zasobu, tj. ewidencji. W tym pierwszym przypadku powinien znajdować pełne zastosowanie przepis art. 15 ust. 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, a zatem: geodeci są zwolnieni od opłat z tytułu dostępu do danych ewidencji gruntów i budynków, niezbędnych dla wykonania zlecenia aktualizacji bądź modernizacji ewidencji.

### ● A GUGiK CZEKA

Tyle z opinii dr. Dariusza Dudka. Jest w nich zresztą wiele innych trzeźwych spostrzeżeń, jak na przykład to, że po-

KATARZYNA PAKUŁA-KWIECIŃSKA