

# Geodezja po poprawkach

Wątpliwości i problemy związane ze zmianą ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne

**Agata Domańska**

advokat, wspólnik z kancelarii Wawrzynowicz i Wspólnicy sp.k.

Brak jednolitych przepisów przejściowych do nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne powoduje nie tylko wstrzymanie pozyskiwania przez przedsiębiorstwa energetyczne aktualizowanych danych geodezyjnych na potrzeby budowy i bieżącego funkcjonowania systemów zarządzania majątkiem sieciowym, lecz również powodować będzie konieczność prowadzenia długotrwałych sporów administracyjnych i sądowych, co do których nie ma gwarancji uzyskania jednolitych rozstrzygnięć.

**N**owelizacją z dnia 5 czerwca 2014 r. (Dz.U. 2014, poz. 897, nowelizacja) wprowadzono szereg zmian do ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2010, Nr 193, poz. 1287 tj. ze zm., Prawo geodezyjne i kartograficzne lub PGiK) między innymi w zakresie zasad udostępniania nabywcom danych geodezyjnych. Nowelizacja w przeważającej mierze, w tym w zakresie nabywania danych geodezyjnych, weszła w życie 12 lipca 2014 r., a w pozostałym zakresie 1 stycznia 2015 r.

Zmiany dotyczące nabywania danych geodezyjnych miały dominujący charakter, zmieniły się całkowicie nie tylko zasady naliczania opłat, lecz przede wszystkim podstawy i zasady nabywania i korzystania z nabytych danych. Przed datą wejścia w życie nowelizacji dane geodezyjne nabywane były na podstawie umów cywilnoprawnych, nowelizacja wprowadziła natomiast rodzaj szczególnej licencji na korzystanie z danych przez nabywców, którzy po nowelizacji stali się licencjobjorcami. Formę umowy cywilnoprawnej zamieniono na formę administracyjną.

Jednocześnie nowelizacja nie zawiera żadnych przepisów przejściowych, które regulowałyby przede wszystkim takie kwestie, jak stosunek nowych przepisów do zawartych na gruncie poprzedniej regulacji umów cywilnoprawnych oraz zasady przeliczania, czy też zaliczania opłat dotychczas uiszczonych przez nabywców na poczet wprowadzonego nowelizacją całkowicie odmiennego systemu opłat. Brak jakich-

kolwiek przepisów przejściowych w tym zakresie rodzi istotne problemy praktyczne i prawne.

## Sytuacja przedsiębiorstw energetycznych

W przypadku przedsiębiorstw energetycznych powyższa kwestia ma znaczenie w szczególności wobec tych zajmujących się dystrybucją paliw gazowych lub energii, które nabywały dane geodezyjne w celu utworzenia wewnętrznych elektronicznych systemów zarządzania majątkiem infrastrukturalnym, na potrzeby których tworzą bazy danych typu GIS obejmujące umieszczone w terenie obiekty infrastruktury sieciowej.

W świetle nowelizacji oraz praktyki dysponentów danych (samorządów terytorialnych – starostów powiatowych) powstał przede wszystkim problem, czy zawarte na podstawie obowiązującego przed nowelizacją art. 19 Prawa geodezyjnego i kartograficznego cywilnoprawne umowy nabycia danych geodezyjnych nadal obowiązują, czy też obowiązują w ich miejsce nowe przepisy ustawowe oraz wydane na ich podstawie

**SZEREG ZMIAN**  
Zmiany dotyczące zasad nabywania danych geodezyjnych miały zasadniczy charakter, zmieniły się całkowicie nie tylko zasady naliczania opłat, lecz przede wszystkim podstawy i zasady nabywania i korzystania z danych





przepisy wykonawcze. W praktyce niektóre samorządy zaczęły uznawać zawarte umowy za nieważne z dniem wejścia w życie nowelizacji, mimo braku jakichkolwiek przepisów ustawy powodujących taką nieważność z mocy prawa. W ocenie autora niniejszego artykułu powyższe stanowisko samorządów terytorialnych jest całkowicie nieuprawnione i nie znajduje oparcia ani w przepisach Prawa geodezyjnego i kartograficznego, ani w przepisach Kodeksu cywilnego.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż udostępniane dane geodezyjne stanowią własność Skarbu Państwa (art. 40 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego), a starosta jest tu jedynie organem działającym w imieniu Skarbu Państwa i wykonującym powierzone mu ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne obowiązki.

## Zlikwidowano możliwość nabywania danych na podstawie odrębnych umów cywilnoprawnych

### Umowa o udostępnienie danych

Zgodnie z treścią obowiązującego przed nowelizacją art. 19 ust. 1 pkt 1) Prawa geodezyjnego, określenie ogólnych warunków umów o udostępnianie baz danych z krajowego systemu informacji o terenie (KSIT) przekazane zostało do kompetencji właściwego ministra i nastąpiło w drodze stosownego rozporządzenia. Rozporządzeniem z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz minister rozwoju regionalnego i budownictwa w § 16-18 określił ogólne warunki umów o udostępnianie danych z KSIT. Zgodnie z § 17 ust. 1 tego rozporządzenia, umowa o udostępnienie danych powinna określać w szczególności strony zawierające umowę, przedmiot umowy, cel, w którym udostępniane są bazy danych, oraz dopuszczalny zakres wykorzystywania przez nabywcę danych w nich zawartych, rodzaje i granice korzystania z nabywanych danych, z zastrzeżeniem praw własności Skarbu Państwa, format przekazywanych danych, czas obowiązywania umowy, wysokość należności za udostępniane bazy danych oraz kwestie wypowiedzenia umowy przez strony. Zasadniczo więc, umowa miała regulować wszelkie podstawowe i typowe dla stosunków cywilnoprawnych kwestie.

### Po zmianach

Nowelizacją z dnia 5 czerwca 2014 r. zasady udostępniania danych geodezyjnych uległy zasadniczej zmianie, zlikwidowano możliwość nabywania tych danych na podstawie odrębnych umów cywilnoprawnych, a w ramach przepisów art. 40a – art. 40j PGiK wprowadzono system udzielania licencji

na korzystanie z tych danych. Żaden przepis ustawy nowelizującej z 5 czerwca 2014 r. nie odniósł się do kwestii zawieranych przed nowelizacją umów cywilnoprawnych. Kwestii tej w żaden sposób nie uregulowano w przepisach przejściowych, w szczególności ustawodawca w żadnym zakresie nie wypowiedział się co do obowiązywania tych umów. Uznać zatem należy, że ustawodawca uznał owe umowy za odrębne stosunki cywilnoprawne podległe woli stron, które je zawarły. Zaś sam fakt utraty mocy obowiązującej z dniem 12 lipca 2014 r. przez przepisy wprowadzające możliwość zawierania umów cywilnoprawnych o udostępnienie danych geodezyjnych, bez wyraźnego przepisu stanowiącego o zaprzestaniu obowiązywania tych umów z mocy prawa, nie stanowi żadnej podstawy do uznania tychże umów za nieważne czy też nieobowiązujące. Tym samym, dopóki same strony nie podejmą kroków prawnych w celu rozwiązania tychże umów, są one jak najbardziej umowami obowiązującymi i wiążącymi obie strony stosunku prawnego.

Podobne stanowisko zajął w tej kwestii Główny Geodeta Kraju, który w piśmie z 10 września 2014 r. dotyczącym interpretacji przepisów prawa w związku z nowelizacją z 5 czerwca 2014 r. wskazał wyraźnie, że „z chwilą zawarcia umowy przewidzianej przepisami rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnienie tych baz (Dz.U. 2001 Nr 78, poz. 873) doszło do nawiązania między stronami tej umowy stosunku cywilnoprawnego. (...) nowelizacja przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz utrata mocy obowiązującej ww. rozporządzenia (...) nie wpływa na trwałość tego stosunku”.

### Stare umowy nadal aktualne

Jak wynika z cytowanego pisma Głównego Geodety Kraju, będącego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii (art. 6 ust. 1 PGiK), zawarte przez strony pod rządami PGiK sprzed nowelizacji umowy o nabycie danych geodezyjnych nadal obowiązują i wiążą strony niezależnie od utraty mocy obowiązującej przepisów będących podstawą ich zawarcia, tj. w szczególności rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnienie tych baz (Dz.U. 2001 Nr 78, poz. 873). Co więcej w ocenie Głównego Geodety Kraju, umowy cywilnoprawne udostępnienia danych geodezyjnych „stanowią samoistną podstawę udostępnienia danych oraz pobierania należności z tego tytułu”.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż zgodnie z treścią art. 6a ust. 1 pkt 1) a) PGiK, Główny Geodeta

Kraju jako organ nadzoru geodezyjnego i kartograficznego stanowi Służbę Geodezyjną i Kartograficzną. Z kolei jak wynika z art. 7 ust.1 pkt 4) te same ustawy, do zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej należy w szczególności kontrolowanie urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 15 PGiK, Główny Geodeta Kraju koordynuje działania organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych. Opinia Głównego Geodety Kraju powinna być zatem co najmniej uwzględniana przez organy samorządowe będące dysponentami danych.

Ustalenie, iż zawierane pod rządami PGiK sprzed 12 lipca 2014 r. umowy o udostępnienie danych geodezyjnych nadal obowiązują, dopóki nie zostaną przez strony wypowiedziane, czy też w inny sposób rozwiązane, niesie za sobą szereg wątpliwości prawnych w szczególności związanych ze sposobem realizacji obowiązków ustalonych w umowie w związku ze zmianą systemu udostępniania danych. Oba bowiem systemy udostępniania danych, tj. sprzed nowelizacji i po nowelizacji, są całkowicie odmienne i niekompatybilne. Dodatkowo brak jest jakichkolwiek przepisów przejściowych, które by tę kwestię regulowały.

### Opłaty

Przepisami regulującymi kwestie opłat przed nowelizacją były przepisy rozporządzenia ministra infrastruktury z 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielania informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Wysokość i zasady pobierania opłat za czynności związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie określone zostały w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia, gdzie zgodnie z pkt. 5 tego załącznika, za udostępnienie danych geodezyjnych pobierało się opłatę podstawową, a następnie za stałe, bieżące udostępnianie aktualizowanych danych krajowego systemu informacji o terenie pobierana była tzw. miesięczna opłata eksploatacyjna.

Wysokość obu opłat ustalana była w zależności od wielkości obszaru, dla którego udostępniane są dane krajowego systemu informacji o terenie, przy zastosowaniu określonych w tym rozporządzeniu współczynników. Przy czym zasadnicze znaczenia miała opłata podstawowa, będąca opłatą za nabycie danych geodezyjnych, a opłata eksploatacyjna za aktualizację danych stanowiła już tylko z zasady 1% opłaty podstawowej. W efekcie za nabywane dane nabywca płacił w ramach opłaty podstawowej, przy czym nabycie ich następowało bezterminowo. Z kolei sama aktualizacja danych związana już była z nieznaczną opłatą za czynności techniczne. Jednocześnie zawierane umowy cywilnoprawne, jak i przepisy PGiK oraz wydanych na jego podstawie rozporządzeń nakładały

na dysponentów danych niejako obowiązek dokonywania aktualizacji tych danych na wniosek nabywców danych i po uiszczeniu przez nich stosownej opłaty eksploatacyjnej.

### Aktualizacja danych

Zawierane przed nowelizacją umowy cywilnoprawne gwarantują zatem nabywcom danych możliwość żądania aktualizacji danych po uiszczeniu opłaty eksploatacyjnej. Z kolei regulacja art. 40a-40j znowelizowanego PGiK w ogóle nie przewiduje usługi, takiej jak aktualizowanie danych. Nie przewidziano również stosownych opłat za aktualizację danych, wprowadzając jedynie możliwość nabywania licencji na korzystanie z danych o różnych zakresach uprawnień. Innymi słowy, na podstawie znowelizowanych przepisów nabywcy danych nie mogą uzyskać ich aktualizacji, która została im zagwarantowana w umowie. Z kolei organy samorządowe odmawiają wykonywania swych obowiązków jedynie na podstawie zawartych umów, zastaniając się obowiązkiem stosowania aktualnie obowiązujących przepisów prawa, tj. przepisów wprowadzonych nowelizacją z 5 czerwca 2014 r. i proponują ponowne nabywanie licencji podmiotom, które już raz prawa do korzystania z danych nabyły na podstawie umowy cywilnoprawnej. Przy czym, co istotne, nabycie tych danych wiązało się dla przedsiębiorstw energetycznych z wielomilionowymi nakładami, gdyż jednorazowe opłaty podstawowe za nabycie danych ustalone były na wysokim poziomie, a dopiero późniejsze korzystanie z aktualizowanych danych miało generować dla nabywców znacznie niższe koszty.

Nowelizacją z 5 czerwca 2014 r. zlikwidowano podział na opłaty podstawowe i eksploatacyjne oraz wprowadzono nowy system licencji terminowych, nie wskazując jak nowa regulacja ma się do kwestii danych udostępnianych na podstawie wcześniejszych przepisów i zawieranych w ich wykonaniu umów oraz do określonych w umowach cywilnoprawnych obowiązków stron.

W chwili obecnej organy samorządowe – starostwa powiatowe – odmawiają dokonywania aktualizacji danych na podstawie umów o udostępnienie danych i wszczynają postępowania administracyjne na podstawie art. 40f PGiK w celu ustalenia wysokości opłaty na podstawie przepisów znowelizowanej ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dążą zatem do ponownego nałożenia opłat za nabycie prawa do korzystania z udostępnionych już danych. Od decyzji wydanej przez organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej służy odwołanie, a następnie decyzja ta może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego. Uzyskiwanie prawomocnych rozstrzygnięć na tej drodze będzie więc procesem żmudnym i długotrwałym. ■