

STANOWISKO
Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 11 września 2024 roku

**w sprawie racjonalności utrzymania statusu zadań zleconych
dla zadań związanych z prowadzeniem bazy danych BDOT10k
przez marszałków województw**

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej przyjmuje niniejsze stanowisko w sprawie zasadności prowadzenia Bazy Danych Obiektów Topograficznych BDOT10k przez marszałków województw oraz wyraża sprzeciw wobec koncepcji przeniesienia tego zadania do zadań Głównego Geodety Kraju i realizowania go wyłącznie na szczeblu centralnym.

Baza Danych Obiektów Topograficznych BDOT10k jest jednym z najważniejszych elementów Krajowej Infrastruktury Informacji Przestrzennej. Obejmuje ona swoim zasięgiem obszar całego kraju, a jej wartość informacyjna jest bezcenna w kontekście zarządzania zasobami gospodarczymi państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwłaszcza z uwagi na sytuację geopolityczną. BDOT10k stanowi referencyjną bazę danych do tworzenia map i opracowań analitycznych, które wykorzystują Siły Zbrojne RP, pozostałe służby mundurowe, służby ratownicze, administracja publiczna oraz obywatele i przedsiębiorcy. Jest podstawą dla opracowań planistycznych i analitycznych dotyczących planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Dane zebrane w bazie wykorzystywane są przy podejmowaniu decyzji związanych z funkcjonowaniem regionów, powiatów i gmin. Ponadto korzystają z niej przedstawiciele świata nauki i edukacji, inwestorzy, osoby fizyczne i podmioty prawne.

Już od 25 lat samorządy województw zajmują się bazami danych przestrzennych, a przez ostatnie kilkanaście lat w szczególności bazą danych BDOT10k. Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa weszły w życie 1 stycznia 1999 roku. Samorządy i ich organy uzyskały odpowiednie kompetencje, a reformy samorządowe są uważane za wielki sukces Polski na drodze demokratycznych zmian. Idea decentralizacji jest silnie zakorzeniona w społeczeństwie i została jednoznacznie zapisana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Także w zakresie geodezji i kartografii samorządy otrzymały szereg zadań do realizacji. Zadań, które są niezbędne dla sprawnego funkcjonowania Państwa, a które mogą, a nawet powinny być, realizowane na odpowiednim poziomie samorządu. Wtedy również marszałkowie województw uzyskali ustawowe kompetencje, zapisane w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne, między innymi do zajmowania się „prowadzeniem wojewódzkich baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie”. Już od roku 2003 obowiązywały „Wytyczne TBD”, według których w województwach opracowywano Bazę Danych Topograficznych (TBD), która była poprzedniczką bazy BDOT10k.

Baza BDOT10k zbudowana została w wyniku przekształcenia z bazy TBD, na podstawie rozporządzenia z 2011 roku, ze środków finansowych pochodzących z budżetu państwa, ale także środków samorządów województw oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach realizowanego projektu „Georeferencyjna baza danych obiektów topograficznych (GBDOT) wraz z krajowym systemem zarządzania”. Od 2014 roku baza danych BDOT10k jest sukcesywnie aktualizowana przez marszałków województw, w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Nowelizacja Prawa geodezyjnego i kartograficznego z 2020 roku, dała marszałkom województw możliwość samodzielnej aktualizacji bazy BDOT10k nierealizowanej jako przedmiot zamówienia publicznego. Od tego momentu województwa również włączyły się w bezpośredni proces aktualizacji bazy. Stanowisko nr 19 Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 24 września 2020 roku przekazane do Ministra Rozwoju było jednoznaczne: „Konwent z aprobatą przyjmuje ostatnio uchwalone

zmiany prawne powodujące szerszy, szybszy i łatwiejszy dostęp do urzędowych danych przestrzennych, rozumiejąc rolę informacji przestrzennej w społeczeństwie informacyjnym, którego jesteśmy elementem. (...) Z satysfakcją stwierdzamy, że nowe uprawnienia i obowiązki nałożone na wojewódzką administrację geodezyjną w zakresie prowadzenia BDOT10k, które wcześniej były wielokrotnie podnoszone, również znalazły swoje odzwierciedlenie w znowelizowanych przepisach.” Pomimo braku zwiększenia finansowania z budżetu państwa dla samorządów województw na zakup i utrzymanie specjalistycznego oprogramowania, część województw zdecydowała się na taki zakup w celu prawidłowej realizacji zadania polegającego na aktualizacji bazy BDOT10k. Następnie Główny Geodeta Kraju (dalej GGK) rozpoczął we własnym zakresie, poprzez pracę swoich pracowników, budowę systemu do zarządzania i aktualizacji bazy BDOT10k. Jednak pomimo kilkuletniej pracy zespołu GUGiK system nie jest jeszcze gotowy. Ponadto, w trakcie prac nad systemem, województwa zgłaszały szereg zastrzeżeń dotyczących kwestii prawnych (zał. 1) i bezpieczeństwa danych. Argument podnoszony przez Głównego Geodetę Kraju o „bezkosztowym” budowaniu systemu jest nieprawdziwy, ponieważ realne koszty ponosi budżet państwa, który poprzez Główny Urząd Geodezji i Kartografii wypłaca wynagrodzenia odpowiednim pracownikom GUGiK. Koszty tej budowy ponoszą również samorzady województw, ponieważ pracownicy urzędów marszałkowskich biorą udział w spotkaniach eksperckich i przekazują swoje uwagi oraz zastrzeżenia do systemu. Dotychczasowe koszty prowadzonych w GUGiK prac nad opracowaniem systemu są nieznane. Marszałkowie województw nie mają również wiedzy o ostatecznym terminie jego wdrożenia. Przedstawiony przez GGK, w sierpniu 2022 roku, harmonogram prac nad systemem przewidywał ich zakończenie (łącznie z przeprowadzeniem testów i szkoleń) na 30 lipca 2023 r. Do dnia dzisiejszego, czyli ponad rok po planowanej dacie, system nie jest zakończony. Budowane przez GGK narzędzia do kontroli automatycznych BDOT10k, których działanie jest gwarancją jakości, spójności i jednorodności bazy w skali kraju, wciąż są w fazie zmian oraz nie udostępniono metodologii ich działania. Oprócz tego, od 1 stycznia 2024 roku jesteśmy zobowiązani do prowadzenia bazy BDOT10k w nowym schemacie. Zmieniony został zakres informacji gromadzonych w bazie oraz specyfikacja modelu pojęciowego. Brak jednolitej metodologii i sprawnego systemu do kontroli danych stwarza poważne ryzyko przy odbiorach zamówień publicznych, a w następstwie wydatkowania przez marszałków środków unijnych pozyskanych na aktualizację BDOT10k.

W tym miejscu należy także stwierdzić, że administracja państwowa nie powinna samodzielnie budować zaawansowanych systemów informatycznych w oparciu o własne zasoby kadrowe, ale pełnić rolę świadomego zamawiającego, który panuje nad procesem budowy systemu przez niezależne, wyspecjalizowane i doświadczone przedsiębiorstwa z branży geoinformatycznej. Właśnie dlatego, że Główny Geodeta Kraju nie spełnia tej roli, marszałkowie województw zdecydowali się na indywidualne zamówienia oprogramowania. Argument finansowy dotyczący „zbędnego” utrzymywania przez samorzady województw 16 osobnych systemów do prowadzenia BDOT10k jest co najmniej wątpliwy. Przede wszystkim, na zamówienie komercyjnego rozwiązania zdecydowało się 10 województw, a średni roczny koszt jego utrzymania wynosi około 50 tys. zł, więc w skali kraju jest to około 500 tys. zł rocznie. Należy dodać, że koszt ten obejmuje nie tylko dostarczenie oprogramowania, ale także profesjonalną asystę producenta i rozwój systemu.

Analiza nakładów na aktualizację BDOT10k w latach 2019-2023 jasno wskazuje na zbliżony udział środków wydatkowanych przez samorzady województw (18,2 mln zł) oraz Głównego Geodetę Kraju (18,0 mln zł) (zał. 2). Jeżeli dodamy do tego pracę własną pracowników urzędów marszałkowskich oraz koszty z nią związane, to należy stwierdzić, że marszałkowie województw wykonują znacznie większą pracę przy prowadzeniu BDOT10k niż Główny Geodeta Kraju. W tym miejscu należy także wspomnieć o procesie technologicznym samej aktualizacji. Zalecany przez GGK proces aktualizacji BDOT10k powinien odbywać się w cyklu 2-letnim, co wynika między innymi z dostępności aktualnej ortofotomapy, która jest podstawowym źródłem informacji o zmianach w topografii terenu. Innymi źródłami danych dla BDOT10k są rejestry publiczne, w tym Państwowy Rejestr Granic, ewidencja gruntów i budynków, rejestry resortowe, między innymi Państwowej Inspekcji Nadzoru Budowlanego. Niestety, rejestry te zawierają błędy oraz często są nieaktualne co sprawia, że nie można z nich

bezkrytycznie korzystać przy prowadzeniu BDOT10k. Obecne tempo zmian w topografii sprawia, że ortofotomapa i informacje z rejestrów publicznych są daleko niewystraszające do utrzymania aktualności BDOT10k. Wyżej wymienione powody, mnogość prowadzonych w kraju inwestycji, a także procesy urbanizacji sprawiają, że aby utrzymać BDOT10k w aktualności, potrzebna jest stała wiedza o zmianach w topografii terenu w każdym województwie. Stąd marszałkowie województw prowadzą bieżący monitoring zmian w przestrzeni przetwarzając dostępne dane z rejestrów, a także pozyskując je bezpośrednio od gestorów, np. informacje o inwestycjach gminnych i powiatowych. W ramach zadań własnych wprowadzają również do bazy BDOT10k, poza cyklem 2-letnim, zmiany dotyczące najważniejszych inwestycji w Regionach. Dbając o jakość i aktualność gromadzonych danych wykonują także kontrole atrybutowe, kameralne, w tym również kontrole terenowe. Wieloletnie doświadczenie samorządów województw w zakresie aktualizacji BDOT10k oraz odpowiedzialność za kontrolę i odbiór wykonanych opracowań wskazuje na to, że występują sytuacje wymagające wykonania kontroli terenowej, aby końcowy produkt był wiarygodny i mógł zostać włączony do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego. Zlecenia realizowane przez Głównego Geodetę Kraju co do zasady nie podlegają kontroli terenowej, a jeżeli już taka jest wykonywana to wyłącznie przez służby właściwych terytorialnie marszałków województw na podstawie odpowiednich porozumień. Pracownicy GUGiK nie dokonują takich kontroli, więc wyłączenie marszałków i przekazanie kompetencji w całości do Głównego Geodety Kraju odbędzie się z ogromną szkodą dla wiarygodności bazy BDOT10k.

Samorzady województw wykazują dużą aktywność w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania środków unijnych, co zauważył w 2019 roku Główny Geodeta Kraju (pismo NG-OSG.920.18.2019.PJ): „Mijający okres programowania potwierdził, że potrafili Państwo dostrzec korzyści płynące z dostępu do cyfrowych danych geodezyjnych i kartograficznych jako podstawowych danych referencyjnych dla wielu dziedzin gospodarki. W kończącym się okresie programowania 2014-2020 znaczące środki unijne zostały przeznaczone na projekty związane z cyfryzacją państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i wdrażanie e-usług. Za to zaangażowanie i osiągnięte efekty bardzo dziękuję. (...) Sukces wymaga współpracy. Mamy wspólny cel – udostępnianie aktualnych danych potrzebnych gospodarce kraju i regionów, wykorzystywanych na wielu szczeblach zarządzania.” Należy podkreślić, że w wielu przypadkach wspomniane wcześniej oprogramowanie, jego zakup i utrzymanie, ale także sama aktualizacja bazy BDOT10k były wykonywane przy udziale środków unijnych. Ponadto, marszałkowie województw ponieśli także koszty podnoszenia kwalifikacji zawodowych zespołów prowadzących BDOT10k, zwiększyli zatrudnienie w tychże zespołach, dokupili sprzęt pomiarowy i informatyczny. Działania te podyktowane były potrzebą przygotowania się do prowadzenia zadania aktualizacji BDOT10k w najbardziej racjonalny sposób. W przypadku odebrania marszałkom województw kompetencji do dalszego prowadzenia BDOT10k cały ten dorobek (materialny i niematerialny) zostanie zaprzepaszczone, a to co raz zostanie zniszczone bardzo trudno będzie odbudować.

W ostatnich latach działalność marszałków województw w zakresie geodezji i kartografii była systematycznie umniejszana, a kompetencje odbierane. Zarzucone zostało wykonywanie map tematycznych, których celem było jednolite ukazywanie stanu środowiska przyrodniczego, infrastruktury technicznej, czy spraw gospodarczych. W związku z udostępnieniem bazy danych BDOT10k bez opłat, zmniejszone zostały dochody województw, a utracone wpływy nigdy nie zostały zrekompensowane. Mapy topograficzne są zastępowane przez Głównego Geodetę Kraju tak zwanymi „wizualizacjami kartograficznymi”, które nie są opracowane zgodnie z zasadami redakcji map i są wadliwe, a wciąż nie istnieją w pełni automatyczne narzędzia do bezbłędnej redakcji kartograficznej. Samo ich sporządzanie, a dzieje się to od 2022 roku, budzi wątpliwości prawne (zał. 3).

Marszałkowie województw dobrze realizują swoje zadania, czego potwierdzeniem są pozytywne wyniki kontroli przeprowadzanych przez Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, zrealizowane zgodnie z zaleceniem Głównego Geodety Kraju, w każdym z urzędów marszałkowskich, co najmniej dwukrotnie w latach 2022-2024. Posiadamy wiedzę i doświadczenie, żeby brać aktywny udział w dyskusji na temat realizowanych przez nas zadań w zakresie geodezji i kartografii.

Wybiórczo przedstawiane, wątpliwe argumenty finansowe oraz merytoryczne Głównego Geodety Kraju w sprawie zarządzania i prowadzenia jednego z najistotniejszych rejestrów państwowych, jakim jest BDOT10k, nie powinny przesądzać o tak głębokiej systemowej zmianie w zakresie odpowiedzialności za tę bazę danych, a jej ewentualna centralizacja odbędzie się ze szkodą dla naszego Państwa. Do prowadzenia bazy BDOT10k z wymaganą aktualnością i wiarygodnością nie są konieczne zmiany prawne, ani systemowe lecz odpowiednie środki finansowe.

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej postuluje o:

1. pozostawienie w kompetencji marszałków zadań wynikających z ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, w tym prowadzenie BDOT10k, w obecnym stanie oraz dialog w zakresie rozwiązań mających na celu dbałość o aktualność i jakość danych;
2. zwiększenie dotacji budżetu państwa dla samorządów województw na realizację zadań zleconych z zakresu geodezji i kartografii, do niezbędnego do realizacji tych zadań poziomu;
3. zlecenie budowy systemu do zarządzania i prowadzenia BDOT10k w trybie zamówienia publicznego, we współpracy z ekspertami w zakresie informacji przestrzennej, zaawansowanych systemów informatycznych oraz przede wszystkim ich bezpieczeństwa.

Olgiard Geblewicz



Prezes Zarządu

Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Załączniki:

1. Opinia prawna z 6 października 2023 roku w przedmiocie interpretacji niektórych przepisów prawa dotyczących prowadzenia BDOT10k.
2. Nakłady finansowe na BDOT10k w latach 2019-2023.
3. Opinia prawna z 8 listopada 2023 roku w przedmiocie ustalenia zgodności z prawem udostępniania nieodpłatnie wizualizacji BDOT10k przez Głównego Geodetę Kraju jako produktu zastępczego za standardowe opracowania kartograficzne.

Prof. UWr. dr hab. Jerzy Korczak
Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych

Wrocław, 6 października 2023 r.

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie interpretacji niektórych przepisów prawa dotyczących prowadzenia BDOT10k

Opinia została przygotowana na zamówienie Zespołu Geodetów Województw Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej (zwanego dalej Zamawiającym) na podstawie uchwały nr 4/1/23 z dnia 19 stycznia 2023 r. w związku z wątpliwościami interpretacyjnymi przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego¹ i aktów wykonawczych na tle opisanego poniżej stanu faktycznego oraz prawnego.

Główny Geodeta Kraju (GGK) przedstawił plany dotyczące funkcjonowania bazy BDOT10k² zakładające jej prowadzenie przez marszałków województw bezpośrednio na infrastrukturze Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, (GUGiK) co uzasadniono wnioskami płynącymi z opinii prawnej sporządzonej na zlecenie Departamentu Geodezji, Kartografii i Systemów Informacji Geograficznej GUGiK przez radcę prawnego Michała Suta dnia 6 grudnia 2022 r. Zdaniem autora tej opinii:

- 1) skoro do zadań marszałka województwa zgodnie z art. 7c ust. 1 pkt 4 P.g.k. należy „tworzenie, w uzgodnieniu z GGK, oraz prowadzenie i udostępnianie baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a pkt 8, oraz standardowych opracowań kartograficznych [...], o których mowa w art. 4 ust. 1e pkt 3”,
- 2) zaś zbiory danych gromadzone w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a, zgodnie art. 5 ust. 1 P.g.k. stanowią podstawę krajowego systemu informacji o terenie, będącego częścią składową infrastruktury informacji przestrzennej, o której mowa w art. 3 pkt 2 u.i.i.p.³,

¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1752) – dalej w skrócie P.g.k.

² Jest to baza danych obiektów topograficznych w rozumieniu § 1 pkt 1 z podziałem na kategorie zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz.U. poz. 1412), zwanego dalej rozporządzeniem z 27 lipca 2021 r.

³ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 214) zwana dalej w skrócie u.i.i.p.

- 3) a z kolei „organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej mogą, w drodze porozumień, tworzyć i utrzymywać wspólne elementy infrastruktury technicznej przeznaczonej do przechowywania i udostępniania zbiorów danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a, mając na względzie minimalizację kosztów budowy i utrzymania tej infrastruktury oraz optymalizację dostępności do danych, ich bezpieczeństwa i jakości” w myśl art. 5 ust. 2 P.g.k.,
- 4) co więcej art. 5 ust. 3 wręcz nakazuje współdziałanie organów tych Służb przy tworzeniu i utrzymywaniu krajowego systemu informacji o terenie
 - to oczywistym jest, że przepisy te „dopuszczają prowadzenie przez marszałków województw bazy BDOT10k w systemie budowanym przez GUGiK, jako urząd obsługujący Głównego Geodetę Kraju (GGK), i na infrastrukturze GUGiK” oraz, że „Prowadzenie przez marszałków województw bazy BDOT10k w systemie budowanym przez GUGiK i na infrastrukturze GUGiK, jest zgodne z wyżej przywołanymi dyrektywami minimalizacji kosztów budowy i utrzymania infrastruktury oraz optymalizacji dostępności do danych, ich bezpieczeństwa i jakości”

Jak zauważa przy tym Zamawiający „GGK planuje udzielenie dostępu do budowanego systemu i pracę w wojewódzkich bazach BDOT10k wykonawców zewnętrznych, z którymi podpisywane będą umowy na aktualizację BDOT10k”, co jego zdaniem nie tylko „stoi w sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami o prowadzeniu zbiorów [...]: jako zbiorów wojewódzkich – przez marszałka województwa i zintegrowanej kopii – przez GGK”, ale także „stoi w sprzeczności z zasadami ochrony danych gromadzonych w rejestrach publicznych”. Co więcej w ocenie Zamawiającego doprowadzi to do sytuacji, w której „Marszałkowie województw prowadząc swoje bazy w infrastrukturze GUGiK będą mieli ograniczone prawo dostępu do systemu”, w związku z czym „nie będą mogli brać pełnej odpowiedzialności za jakość bazy”, zaś „zarządzający systemem GUGiK” będą ingerować w bazę m.in. przez to, że „będą ją poddawać automatycznym kontrolom, zmianom pokontrolnym i w efekcie w systemie zamiast oryginału będzie funkcjonować jedynie jego zintegrowana kopia”. W efekcie to „GUGiK będzie prowadził bazę”, a „Działania GGK prowadzą do pozbawienia organu szczebla samorządowego faktycznego władztwa nad tworzonego rejestrem publicznym”.

Ostatecznie Zamawiający dochodzi do wniosku, że plany GGK należy oceniać nie tylko jako interpretację rozszerzającą przepisów uprawniających go do koordynacji działania organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a P.g.k. oraz współdziałania na podstawie odrębnych porozumień, w zakresie merytorycznym i finansowym w ich realizacji (art. 7a ust. 1 pkt 15 P.g.k.), ale nie „do budowy określonej bazy danych, za której tworzenie odpowiedzialni są marszałkowie województw”, ale też w sposób dowolny odnoszą się do uregulowanych w § 11 rozporządzenia z 2 kwietnia 2021 r.⁴ zasad zabezpieczenia zasobów. Zdaniem Zamawiającego „nie ma nigdzie wskazanej dowolności, aby zasób był przechowywany jako kopia w infrastrukturze innego organu publicznego” niż organ prowadzący dany zasób.

Na tle opisanego stanu faktycznego oraz prawnego Zamawiający sformułował następujące pytanie prawne:

⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. poz. 820).

Czy dopuszczenie możliwości prowadzenia BDOT10k jako systemu centralnego i w infrastrukturze Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii mieści się w granicach przepisów związanych z prowadzeniem BDOT10k, o których mowa w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne i innych regulacjach prawnych?

Odpowiedź na tak sformułowane pytanie prawne wymaga wszechstronnej analizy przepisów prawa odnoszących się do ustroju Służb Geodezyjnych i Kartograficznych (SGiK) w rozumieniu art. 6a P.g.k. oraz organizacji i trybu zakładania i prowadzenia baz danych oraz udostępniania zawartych w nich danych, z uwzględnieniem przepisów odnoszących się do pozycji ustrojowej marszałków województw oraz charakteru zadań wykonywanych przez nich z zakresu geodezji i kartografii. Analiza uwzględnia ich interpretację sądową i doktrynalną. Analiza ta prowadzi do następujących ustaleń i wniosków.

Na wstępie należy podkreślić, że w związku z przyjętą w art. 2 Konstytucji RP⁵ zasadą ustrojową państwa prawa, należy po pierwsze, zakładać jako jej konsekwencję zasadę racjonalnego ustawodawcy, a zatem, że treść przepisu ustawy należy interpretować w sposób odpowiadający wynikowi wykładni językowej, a następnie systemowej i celowościowej, natomiast nie jest dopuszczalna jakakolwiek wykładnia rozszerzająca pozwalająca domniemywać treści i cele nie wynikające wprost z treści przepisu. Po drugie, łączy się z nią nierozdzielnie zasada legalności i praworządności z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa, a tym samym nie mogą podejmować działań, do których nie są zobowiązane bądź uprawnione, a ponadto nie mogą wykraczać poza granice zobowiązania lub uprawnienia. Źródłem obowiązków i uprawnień organów administracji publicznej są wyłącznie przepisy powszechnie obowiązujące stanowiące, zgodnie z art. 87 Konstytucji RP, zaś organy upoważnione do wydawania rozporządzeń wykonawczych są związane treścią ustawowej delegacji rozporządzeniowej w myśl art. 92 Konstytucji RP, a akty prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP mogą obowiązywać jedynie jednostki podległe Prezesowi Rady Ministrów i odpowiednim ministrom. Te ustalenia istotnie rzutują na dalszy tok prowadzonej analizy i prowadzą do oceny wyników przywoływanej opinii radcy prawnego oraz podejmowanych na jej podstawie przez GGK działań zmierzających do zmiany ustawowych zasad prowadzenia przedmiotowej bazy bez zmian samego P.g.k.

Kluczowa dla przedmiotu opinii ustawa – P.g.k. – zgodnie z art. 1 reguluje m.in. organizację i zadania SGiK (pkt 2) oraz państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (pkt 9). W art. 6a ustalono ustrój SGiK, na który składają się organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (GGK, wojewodowie z wojewódzkimi inspektorami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego – ust. 1) oraz organy administracji geodezyjnej i kartograficznej (marszałek województwa wraz z geodetą województwa i starosta z geodetą powiatowym – ust. 2). Podkreślić należy przy tym, że oba organy samorządowe wykonujące swoje zadania jako zadania z zakresu administracji rządowej zgodnie z art. 6a ust. 3 P.g.k.⁶ Poza przedmiotem prowadzonych

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁶ Zgodnie z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP są to zadania publiczne zlecane jednostkom samorządu terytorialnego do wykonania z uzasadnionych potrzeb państwa w drodze ustawowej. Ustawa każdorazowo określa zasady wykonywania zadania zleconego. Obok tej kategorii na podstawie przepisów samorządowych ustaw ustrojowych oraz ustaw prawa materialnego mogą być zawierane porozumienia z organami administracji rządowej w celu powierzenia wykonywania ich zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego na zasadach określonych w porozumieniu (zadania powierzone).

tu rozważań pozostaje możliwość powierzenia w drodze porozumienia prowadzenia spraw należących do właściwości starosty wójtowi gminy na jego wniosek pod warunkiem spełnienia wymogów, o których mowa w rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji z ust. 6, oraz zaopiniowaniu wniosku przez wojewódzkiego inspektora nadzoru (art. 7b ust. 2 pkt 6 P.g.k.). Na tle ustroju należy wskazać pozycję GGK, który zgodnie z art. 6 ust. 1 jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii, który nie tylko sprawuje nadzór geodezyjny i kartograficzny (art. 6a ust. 1 pkt 1, art. 7a ust. 1 pkt 1), sprawuje kontrolę nad działalnością organów SGIK (art. 9 ust. 1 i 4), ale także prowadzi centralny zasób geodezyjny i kartograficzny (art. 7a ust.1 pkt 3), inicjuje i koordynuje działania w zakresie tworzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz tworzy i utrzymuje (we współpracy z innymi organami administracji publicznej) infrastrukturę techniczną tego systemu, wreszcie koordynuje działania organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych z art. 4 ust. 1a i opracowań kartograficznych z art. 4 ust. 1e a także współdziała, na podstawie odrębnych porozumień, w zakresie merytorycznym i finansowym w ich realizacji.

Podkreślić należy jednak, że żaden z tych przepisów nie przyznaje GGK pozycji nadrzędnej w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, w tym marszałka województwa. Nadzór sprawowany przez GGK nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, o którym mowa w art. 40 ust. 3a P.g.k. nie uprawnia do wyznaczania zasad i sposobów jego prowadzenia w części wojewódzkiej i powiatowej innych niż wynikające z ustawy i rozporządzenia z 2 kwietnia 2021 r, jako aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w granicach delegacji z art. 40 ust. 8. Nie jest zatem uzasadnione podejmowanie przez GGK działań ingerujących w organizację i tryb prowadzenia zasobu wojewódzkiego, podobnie jak i powiatowego. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego – w tym przypadku województwo samorządowe – uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej wykonują istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a ich samodzielność w myśl art. 165 ust. 2 Konstytucji RP podlega ochronie sądowej i nie ma znaczenia czy zadania publiczne jest zadaniem własnym, czy zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Co prawda marszałek województwa nie jest organem województwa w znaczeniu ustrojowym, bowiem zgodnie z art. 15 u.s.w.⁷ organami są wyłącznie sejmik województwa jako organ stanowiący i kontrolny oraz zarząd województwa jako organ wykonawczy, zaś marszałek województwa jest przewodniczącym zarządu województwa w rozumieniu art. 31 ust. 2 u.s.w., a ponadto kierownikiem urzędu marszałkowskiego i zwierzchnikiem służbowym jego pracowników i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz osobą reprezentującą województwo na zewnątrz w myśl art. 43 u.s.w. Jednak jest organem administracji publicznej będącym organem województwa jako jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 K.p.a.⁸, a zatem można przyjąć, że jest organem województwa samorządowego w znaczeniu funkcjonalnym korzystającym tym samym z tych samych uwarunkowań prawnych, jakie odnoszą się do województwa samorządowego jako jednostki samorządu terytorialnego, o których była mowa.

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094).

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775).

Gdy zaś chodzi o pojęcie państwowego zasobu geodezyjnego to już w art. 2 pkt 10-10c następują wyraźne rozróżnienie:

- państwowego zasoby geodezyjnego i kartograficznego (zbiory danych prowadzonych na podstawie ustawy przez SGIK, a także utworzone na ich podstawie opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia, dokumentacje zawierające wyniki prac geodezyjnych lub kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrazowania lotnicze i satelitarne),
- centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzonego przez GGK⁹,
- wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzonego przez marszałka województwa przy pomocy geodety wojewódzkiego, a stanowiącego wojewódzką część zasobu państwowego¹⁰,
- powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzonego przez starostę powiatu (odpowiednio prezydenta miasta na prawach powiatu) przy pomocy geodety powiatowego, a stanowiącego powiatową część zasobu państwowego¹¹.

W rozwinięciu definicji słownikowych tych pojęć z przywołanego art. 2 stanowiącym treść art. 40 P.g.k. wskazano w ust. 2 na relacje zachodzące między państwowym, a pozostałym zasobami potwierdzające, że centralny, wojewódzki i powiatowy zasób składają się na państwowy. Podkreślić należy, że żaden przepis ustawowy ani rangi rozporządzenia nie wskazuje na relacje między zasobem centralnym prowadzonym przez GGK a zasobami wojewódzkimi i powiatowymi oraz między wojewódzkim a powiatowym, poza ustaleniem zasady nieodpłatnego przekazywania i wymiany danych oraz materiałów geodezyjnych i kartograficznych między organami SGIK. Zarazem art. 40 P.g.k. w ust. 3 wyraźnie akcentuje autonomię organizacyjną GGK, marszałka województwa i starosty w zakresie prowadzenia oraz weryfikacji opracowań przyjmowanych odpowiednio do centralnego, wojewódzkiego i powiatowego zasobu jako części zasobu państwowego. W tym duchu formułowane są przepisy § 3-5 rozporządzenia z 2 kwietnia 2021 r. wcześniej przywoływane, które każdy z zasobów przypisuje każdemu z organów z osobna, nawiązuje do nich wyraźnie też art. 9 ust. 1 u.i.i.p. wskazując, że organy administracji prowadzące rejestry, które zawierają zbiory związane z wymienionymi w ustawie tematami danych przestrzennych „tworzą i obsługują, w zakresie swojej właściwości” odpowiednie sieci usług. Nie wpływa na to ustalenie obowiązków interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych nałożony art. 7 u.i.i.p. na organy administracji publicznej prowadzące rejestry publiczne zawierające zbiory wskazane w ustawie w powiązaniu z art. 40 ust. 3e P.g.k. Natomiast oczywiście należy mieć na uwadze przepis art. 5 ust. 2 P.g.k. upoważniający organy SGIK do zawierania **porozumień** celem tworzenia i utrzymywania wspólnych elementów infrastruktury technicznej przeznaczonej do przechowywania i udostępniania zbiorów danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a P.g.k., ale zauważyć należy, że są to elementy infrastruktury technicznej o określonym przeznaczeniu, podczas gdy baza danych BDOT10k nie jest elementem infrastruktury technicznej a jedynie infrastruktury informacji przestrzennej w rozumieniu art. 3 pkt 2 u.i.i.p.¹² Pod tym względem bardziej właściwe byłoby przywołanie art. 17 u.i.i.p., w którego

⁹ Z uwzględnieniem § 3 rozporządzenia z 2 kwietnia 2021 r.

¹⁰ Z uwzględnieniem § 4 rozporządzenia z 2 kwietnia 2021 r.

¹¹ Z uwzględnieniem § 5 rozporządzenia z 2 kwietnia 2021 r.

¹² N. Sajnog, *Infrastruktura techniczna związana z przesyłem i dystrybucją mediów oraz towarzyszące jej pasy terenu*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” Nr II/2/2014, s. 467-480 podaje definicję infrastruktury

ust. 1 jest mowa o współdziałaniu organów wiodących (zgodnie z wykazem z art. 3 pkt 7) i innych organów administracji oraz osób trzecich w tworzeniu, utrzymywaniu, rozwijaniu i funkcjonowaniu infrastruktury informacji przestrzennej, zaś w ust. 2 o **porozumieniach** zawieranych przez organy administracji w uzgodnieniu z organami wiodącymi porozumieniach w celu tworzenia i utrzymywania wspólnych elementów infrastruktury mając na względzie minimalizację kosztów budowy i utrzymania tej infrastruktury, optymalizację dostępu do zbiorów oraz usług danych przestrzennych oraz harmonizację, bezpieczeństwo i jakość tych zbiorów i usług. Jednak w mojej ocenie i ten przepis nie służy zakładanym celom, o których mowa w pytaniu sformułowanym przez Zamawiającego, na co wskazuje praktyka jego stosowania¹³. Jak podkreślają autorzy komentarza do art. 4 P.g.k. w art. 3 pkt 6 u.i.i.p. w definicji terminu „organ administracji” wyraźnie rozróżnia się organ administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego powołane z mocy prawa do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska od innych podmiotów upoważnionego na podstawie porozumienia¹⁴. Zauważyć zatem należy, że forma porozumienia w P.g.k. jak i w u.i.i.p. jest bardziej dedykowana włączaniu innych podmiotów do wykonywania zadań publicznych niż do wykonywania ich przez organy administracji publicznej *sensu stricto*.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na charakter prawny porozumień, o których mowa w przywoływanych wyżej przepisach P.g.k. i u.i.i.p., tym bardziej, że ani słowniki pojęć używanych w obu ustawach (art. 2 P.g.k. i art. 3 u.i.i.p.), ani przepisy przewidujące stosowanie tej formy działania organów administracji publicznej (art. 3 ust. 3 pkt 1, art. 5 ust. 2, art. 6a ust. 4, art. 7 ust. 2, art. 10 ust. 1 i 1a, art. 17, art. 19 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, art. 26 ust. 2, art. 32 ust. 6, art. 40 ust. 5, art. 40a pkt 3, art. 46g ust. 4, art. 47a ust. 7 i 8 P.g.k.; art. 3 pkt 6 lit. b, art. 17 ust. 2 i art. 19 ust. 1 pkt 7 u.i.i.p.) nie wyjaśniają kontekstu, w którym termin „porozumienie” jest wymieniony w ich treści. Na wstępie należy zdecydowanie oddzielić te przypadki, które w istocie rzeczy nie dotyczą w ogóle porozumienia jako formy działania administracji, a wyłącznie jako czynność działania w porozumieniu co najmniej dwóch organów, co ma miejsce w przypadku przepisów zawierających delegacje do wydania rozporządzeń wykonawczych przez ministra właściwego w porozumieniu w innym właściwym ministrem (art. 10 ust. 1 i 1a, art. 17, art. 19 ust. 1 pkt 3, art. 26 ust. 2, art. 32 ust. 6, art. 40 ust. 5 P.g.k.) oraz w przypadkach szczególnych:

- 1) zatwierdzania osnów geodezyjnych w zakresie osnów podstawowych przez GGK w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej (art. 3 ust. 3 pkt 1 P.g.k.),
- 2) współdziałanie w zakresie merytorycznym i finansowym w realizacji zadań publicznych dotyczących baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a, oraz standardowych opracowań kartograficznych, o których mowa w art. 4 ust. 1e, GGK z innymi organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami realizującymi te zadania (art. 7a ust. 1 pkt 13 P.g.k.),

technicznej „zespół podstawowych obiektów, urządzeń i instalacji, takich jak mosty, sieci energetyczne i telekomunikacyjne o charakterze usługowym, nieodzownie potrzebnych dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działań gospodarki” (s. 469).

¹³ Zob. K. Felchner, *Komentarz do art. 17* [w:] K. Felchner, M. Jankowska, *Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej. Komentarz*, LEX/el. 2013.

¹⁴ Zob. T. Myśliński, W. Potarpełuk, *Komentarz do art. 4* [w:] J. Lang, J. Maćkowiak, T. Myśliński, E. Stefańska (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, wyd. II, WKP 2018.

- 3) współdziałania marszałka i GGK w zakresie merytorycznymi i finansowym przy opracowaniu dla określonego obszaru województwa map topograficznych w odpowiedniej skali (art. 7c ust. 3 P.g.k.),
- 4) określania szczegółowych zasad wykonywania specjalistycznych prac geodezyjnych i kartograficznych na potrzeby poszczególnych resortów przez ministrów i kierowników urzędów centralnych w porozumieniu z GGK (art. 19 ust. 2 P.g.k.),
- 5) dotyczącym sposobu ustalenia wspólnie z właściwymi organami państw graniczących z Polską zakresu i warunków wymiany danych o obiektach położonych na granicach z tym państwami oraz przylegających do tych granic (art. 19 ust. 1 pkt 7 u.i.i.p.).

Porozumienia stanowiące przedmiot 5 przypadków szczególnych mogą być uznane co najwyżej za umowę administracyjną między dwoma organami administracji publicznej, które są zobowiązane do współdziałania względnie podejmują je z własnej woli uznając je za optymalne rozwiązanie w warunkach szczególnych, które mogą wpływać negatywnie na efektywność działania każdego z nich z osobna, a w przypadkach ekstremalnych być może nawet uniemożliwiać osiągnięcie skutku. Jednak w ich wyniku żaden organ nie powierza innemu organowi wykonania jego zadań, nawet jeżeli treścią umowy jest ustalenie warunków finansowych czy merytorycznych wykonywania wspólnie tych zadań jak ma to miejsce w art. 7a ust. 1 pkt 13 i art. 7c ust. 3 P.g.k.

Do porozumień w rozumieniu doktrynalnym, a zatem **formy działania stosowanej do powierzenie innemu organowi lub nawet podmiotowi spoza administracji publicznej wykonania zadań należących do właściwości organu powierzającego** stanowiącej zatem formę ich współdziałania¹⁵ należy bez wątpienia zaliczyć przypadki:

- 1) tworzenia i utrzymywania wspólnych elementów infrastruktury technicznej przeznaczonej do przechowywania i udostępniania zbiorów danych na podstawie porozumień zawieranych przez organy SGIK w celu minimalizacji kosztów budowy i utrzymania tej infrastruktury oraz optymalizacji dostępność do danych, ich bezpieczeństwa i jakości (art. 5 ust. 2 P.g.k.)¹⁶,
- 2) powierzanie w drodze porozumienia organowi wykonawczemu gminy na jej wniosek prowadzenia spraw należących do starosty (art. 6a ust. 4-6 P.g.k.),
- 3) tworzenia przez wojewodów wspólnych komisji dyscyplinarnych dla dwóch lub więcej województw, bowiem to pozostali wojewodowie powierzają jednemu z nich utworzenie i utrzymywanie komisji, która w wyniku porozumienia obejmuje właściwości terytorialne innych województw, co jest odstępstwem od zasady sformułowanej w art. 46g ust. 3 P.g.k. (art. 46g ust. 4 P.g.k.),
- 4) ustalania numerów porządkowych dotyczących budynków wybudowanych lub prognozowanych na nieruchomościach przylegających do ulicy położonej na granicy gminy

¹⁵ Zob. J. Korczak, *O nieporozumieniach w sprawie porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 13, s. 20-24; także J. Maćkowiak, K. Maksymilian, *Komentarz do art. 6a [w:] J. Lang, J. Maćkowiak, T. Myśliński, E. Stefańska (red.), Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz, WKP 2018, pkt 11 i 12.*

¹⁶ Z treści niektórych orzeczeń wynika jednak, że w praktyce stosowania tego przepisu najczęściej dochodzi do udostępniania danych gromadzonych przez starostów celem umieszczania ich przez GGK w GEOPORTALU – wyroki WSA w Warszawie: z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Wa 2222/20 (LEX nr 3209095), z dnia 23 lutego 2021 r., II SA/Wa 1746/20 (LEX nr 3280205).

lub przyległej do tej granicy, gdy właścivi miejscowo wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast) przekazują swoją własność organowi wykonawczemu gminy graniczącej w przebiegu tej ulicy (art. 47a ust. 7 P.g.k.), *nota bene* z ciekawym passusem zarządzenia wojewody w sprawie ustalenia owych numerów porządkowych w razie braku porozumienia z ust. 8,

Należy przy tym podkreślić, że porozumienie jest wyłącznie formą dobrowolną i w żadnym przypadku przepisy prawa nie mogą zobowiązać stron porozumienia do jego zawarcia. Ponadto w przypadku porozumień zawieranych z udziałem organów jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest podjęcie uchwały przez organ stanowiący tej jednostki wyrażające zgodę na powierzenie lub przyjęcie powierzonych zadań do wykonania¹⁷, a dopiero następnie zawarcie porozumienia przez organ wykonawczy reprezentujące tę jednostkę z organem administracji rządowej. Zawarte porozumienie wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁸.

Zasadnicze pytanie, jakie rodzi się w tym kontekście na tle opisu stanu faktycznego i sformułowanego problemu prawnego, to możliwość użycia porozumienia dla realizacji planów GGK prowadzenia bazy BDOT10k przez marszałków województw bezpośrednio na infrastrukturze GUGiK, czyli centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Jest oczywiście możliwe powierzenie wykonywania zadań GGK w formie porozumienia innym organom administracji geodezyjnej i kartograficznej, ale nadal są to wyłącznie zadania GGK dotyczące tworzenia, udostępniania i utrzymywania centralnego zasobu w zakresie objętym porozumieniem, wykonywane w tym przypadku przez marszałków. Natomiast **nie jest możliwe, aby w formie porozumienia zawartego między GGK a marszałkiem województwa doszło do wykonywania zadania marszałków województw w zakresie wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego na centralnym zasobie**. Co więcej nie jest możliwe, aby w razie zawartego porozumienia marszałek województwa prowadził swoje działania na bazie BDOT10k w zakresie zasobu wojewódzkiego na infrastrukturze zarządzanej przez GGK ponosząc odpowiedzialność za ich skutek nie mając możliwości bezpośredniej kontroli nad stanem rejestrów, wręcz przeciwnie to marszałkowie musieliby być bezpośrednimi operatorami tego systemu. Nie ma tu zastosowania wnioskowanie o interoperacyjności zbiorów infrastruktury przestrzennej, o której mowa w art. 7 u.i.i.p., bowiem nie prowadzi ona do wykonywania swoich zadań na innym zbiorze niż należącym do właściwego zasobu. Nie ma tu zastosowania nawet automatyzm gromadzenia w bazie BDOO zgeneralizowanych informacji z bazy BDOT10k, o którym mowa w § 4 rozporządzenia z 27 lipca 2021 r. Ponadto w § 6 tego rozporządzenia wyraźnie podkreśla się odrębność działań własnych organów odpowiedzialnych za prowadzenie odpowiednich baz danych, a zatem w przypadku marszałków województw z wojewódzkiego zasobu, a nie innych, nawiązując tym samym do zasad prowadzenia państwowego zasobu z art. 40 ust. 3 P.g.k. Wreszcie zwrócić należy uwagę, że nie jest możliwe podjęcie porozumienia przez GGK ze wszystkimi marszał-

¹⁷ Zob. art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), art. 12 pkt 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526), art. 8 i 18 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094).

¹⁸ Co wynika z przepisów art. 13 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawa (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190), a także art. 8 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa.

kami województw, a wyłącznie porozumienia z każdym z marszałków z osobna, z zachowaniem procedury zawierania porozumień i każdorazowym ich ogłoszeniem we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, co raczej uniemożliwia realizację zamierzeń w przedmiotowej sprawie.

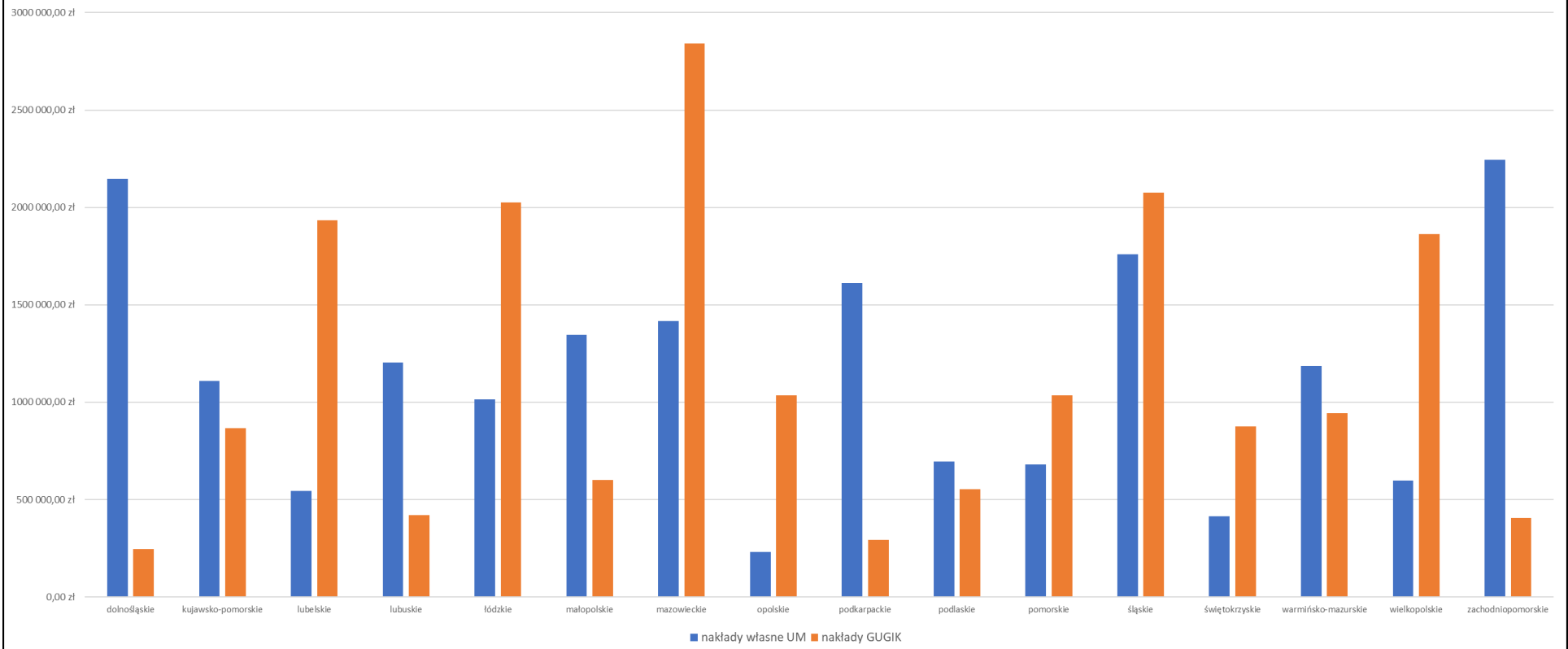
Poza analizą pozostawiono wątek natury techniczno-organizacyjnej i finansowej dotyczący faktu, iż marszałkowie województw do prowadzenia swoich zasobów wojewódzkich, a w tym bazy BDOT10k posiadają własną infrastrukturę utworzoną i utrzymywaną zgodnie z art. 41b P.g.k. oraz z budżetu państwa na zasadach określonych w art. 40 ust. 3f P.g.k., zatem argumenty o minimalizacji kosztów budowy i utrzymania infrastruktury są co najmniej dyskusyjne.

W związku z powyższym stwierdzić co następuje:

- 1) GGK nie posiada żadnych uprawnień do władczego narzucenia marszałkom województw obowiązku prowadzenia bazy BDOT10k na infrastrukturze GUGiK, bowiem żaden z przepisów P.g.k. takich uprawnień mu nie przyznaje;
- 2) do realizacji zamierzeń GGK opisanych przez Zamawiającego wbrew teźom opinii radcy prawnego Michała Suta nie można zastosować przepisów przewidujących możliwość zawierania porozumień między organami SGiK z powodów wyżej opisanych
- 3) istnieje co prawda możliwość zawierania innych umów administracyjnych, których celem mogłoby być uczestniczenie marszałków województw w czynnościach dokonywanych wprost na infrastrukturze GUGiK, jednak podobnie jak w przypadku porozumień są to umowy dobrowolne i wyłącznie dwustronne;
- 4) zabieg polegający na wykonywaniu czynności przez marszałków województw wprost na infrastrukturze GUGiK wymagałby zmiany przepisów P.g.k. oraz wydania stosownych rozporządzeń zmieniających dotychczasowe zasady prowadzenia państwowego zasobu z podziałem na zasoby centralny, wojewódzki i powiatowy.



Nakłady na aktualizację BDOT10k w latach 2019–2023



Wykonanie BDOT10k w latach 2019–2023 w ramach prac zleconych przez Marszałków Województw i GUGiK (aktualizacja pełna i częściowa)

	zlecenia własne										zlecenia GUGiK					suma UM	suma GUGiK
	pełna					częściowa					2019	2020	2021	2022	2023		
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023							
dołnośląskie	348 890,00 zł	419 442,30 zł	379 298,00 zł	306 611,20 zł	219 676,50 zł	50 000,00 zł	50 000,00 zł	100 671,00 zł	93 388,00 zł	180 324,00 zł	80 934,00 zł	0,00 zł	163 999,99 zł	0,00 zł	0,00 zł	2 148 301,00 zł	244 933,99 zł
kujawsko-pomorskie	672 195,00 zł	140 250,00 zł	132 102,00 zł	44 772,00 zł	79 939,80 zł	40 950,00 zł					109 895,58 zł	151 290,00 zł	77 355,00 zł	528 018,90 zł	0,00 zł	1 110 208,80 zł	866 559,48 zł
lubelskie	138 744,00 zł	82 164,00 zł	125 623,25 zł	105 511,00 zł	63 714,00 zł					28 911,00 zł	313 787,76 zł	585 863,76 zł	657 091,17 zł	0,00 zł	378 439,00 zł	544 667,25 zł	1 935 181,69 zł
lubuskie	95 940,00 zł	165 927,00 zł	136 307,00 zł	136 739,10 zł	670 153,20 zł					0,00 zł	161 868,00 zł	0,00 zł	259 574,21 zł	0,00 zł	0,00 zł	1 205 066,30 zł	421 442,21 zł
łódzkie	145 140,00 zł	187 704,00 zł	188 895,00 zł	176 427,27 zł	0,00 zł					316 110,00 zł	347 514,00 zł	902 997,54 zł	110 392,50 zł	665 204,31 zł	0,00 zł	1 014 276,27 zł	2 026 108,35 zł
małopolskie	908 391,90 zł	0,00 zł	244 790,00 zł	102 229,00 zł	90 000,00 zł						32 000,00 zł	327 180,00 zł	0,00 zł	0,00 zł	240 278,15 zł	1 345 410,90 zł	599 458,15 zł
mazowieckie	297 000,00 zł	256 250,00 zł	267 040,00 zł	211 112,29 zł	297 144,83 zł		43 334,99 zł	27 848,26 zł	18 142,50 zł		226 737,00 zł	688 086,50 zł	1 172 150,46 zł	562 271,16 zł	193 817,00 zł	1 417 872,87 zł	2 843 062,12 zł
opolskie	0,00 zł	0,00 zł	33 900,00 zł	116 604,00 zł	79 520,00 zł						230 797,20 zł	407 063,00 zł	104 919,00 zł	291 489,00 zł	0,00 zł	230 024,00 zł	1 034 268,20 zł
podkarpackie	735 540,00 zł	631 877,05 zł	0,00 zł	0,00 zł	91 942,50 zł			66 420,00 zł	86 078,47 zł		0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł	293 632,95 zł	1 611 858,02 zł	293 632,95 zł
podlaskie	145 140,00 zł	147 600,00 zł	140 699,70 zł	143 170,77 zł	117 053,00 zł						110 040,72 zł	0,00 zł	285 257,00 zł	77 178,02 zł	80 319,00 zł	693 663,47 zł	552 794,74 zł
pomorskie	137 022,00 zł	147 600,00 zł	135 525,00 zł	133 224,00 zł	128 289,00 zł						150 362,58 zł	639 809,10 zł	138 178,20 zł	107 256,00 zł	0,00 zł	681 660,00 zł	1 035 605,88 zł
śląskie	813 755,70 zł	241 282,00 zł	192 864,00 zł	187 714,57 zł	0,00 zł					322 581,00 zł	26 000,00 zł	1 035 809,23 zł	71 750,00 zł	941 154,70 zł	0,00 zł	1 758 197,27 zł	2 074 713,93 zł
świętokrzyskie	0,00 zł	0,00 zł	316 484,68 zł	87 428,40 zł	11 258,00 zł						brak danych	265 046,55 zł	299 505,00 zł	0,00 zł	310 117,99 zł	415 171,08 zł	874 669,54 zł
warmińsko-mazurskie	0,00 zł	325 360,00 zł	365 327,02 zł	270 090,36 zł	199 941,84 zł	24 600,00 zł					146 527,26 zł	636 242,46 zł	0,00 zł	0,00 zł	161 622,00 zł	1 185 319,22 zł	944 391,72 zł
wielkopolskie	5 692,93 zł	50 000,00 zł	117 000,00 zł	130 000,00 zł	180 000,00 zł	56 936,70 zł	19 155,67 zł	37 781,03 zł			0,00 zł	0,00 zł	1 575 962,22 zł	123 984,50 zł	163 163,26 zł	596 566,33 zł	1 863 109,98 zł
zachodniopomorskie	88 560,00 zł	0,00 zł	1 744 140,00 zł	55 350,00 zł	0,00 zł		71 463,00 zł			286 175,00 zł	202 335,00 zł	0,00 zł	0,00 zł	203 055,61 zł	0,00 zł	2 245 688,00 zł	405 390,61 zł
SUMA	4 532 011,53 zł	2 795 456,35 zł	4 519 995,65 zł	2 206 983,96 zł	2 228 632,67 zł	172 486,70 zł	183 953,66 zł	232 720,29 zł	197 608,97 zł	1 134 101,00 zł	2 138 799,10 zł	5 639 388,14 zł	4 916 134,75 zł	3 499 612,20 zł	1 821 389,35 zł	18 203 950,78 zł	18 015 323,54 zł

Zespół Geodetów Województw, marzec 2024 roku

Poznań, dnia 8 listopada 2023 r.

Prof. UW. dr hab. Jerzy Korczak

Dr Krystian Ziemski & Partners

Kancelaria Prawna

spółka komandytowa

ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

O P I N I A P R A W N A

w przedmiocie ustalenia zgodności z prawem udostępniania nieodpłatnie wizualizacji BDOT10k przez Głównego Geodetę Kraju jako produktu zastępczego za standardowe opracowania kartograficzne

Opinia została sporządzona **na zamówienie Geodety Wojewódzkiego – Dyrektora Wydziału Geodezji i Kartografii Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego** w związku wątpliwościami interpretacyjnymi przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego¹ i aktów wykonawczych² na tle opisanego poniżej stanu faktycznego oraz prawnego.

Zgodnie z art. 7c ust. 1 pkt 3 Pgik marszałkowie województw prowadzą i udostępniają standardowe opracowania kartograficzne (SOK) w skali 1:10 000 stosując przepisy rozdziału 3 rozporządzenie z dnia 27 lipca 2021 r. określające organizację tryb i standardy techniczne ich tworzenia. Ponadto na podstawie art. 7c ust. 1 pkt 1 Pgik prowadzą także wojewódzki zasób geodezyjny i kartograficzny (WZGiK), co polega m.in. na udostępnianie danych i map znajdujących się w ich zasobie, w tym standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:10 000, 1:25 000, 1:50 000, 1:100 000, co przewiduje § 10 przywołanego rozporządzenia. Jednocześnie art. 7a ust. 1 pkt 14 lit. d Pgik określający zadania Głównego Geodety Kraju (GGK) zalicza do nich tworzenie, prowadzenie i udostępnianie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:25 000, 1:50 000, 1:100 000, 1:500.000 i 1:1.000.000, a zatem z wyłączeniem opracowań w skali 1:10 000

¹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1752) – dalej w skrócie Pgik.

² Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz.U. poz. 1412) – dalej w skrócie rozporządzenie z dnia 27 lipca 2021 r.

zastrzeżonych do własności marszałków województw. Mimo to jak podaje Zamawiający w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii (GUGiK) od 2021 roku wykonuje się automatyczne „Wizualizacje kartograficzne BDOT10k³ w skali 1:10 000 i 1:25 000”. Pod treścią mapy zwanej „wizualizacją”, zamieszczony jest następujący opis: *Wizualizacja kartograficzna BDOT10k nie jest mapą topograficzną, o której mowa w art. 4 ust. 1e pkt 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Stanowi ona materiał poglądowy przygotowany automatycznie na podstawie danych BDOT10k oraz Numerycznego Modelu Terenu. Obecnie dostępne wizualizacje są projektem pilotażowym i będą aktualizowane z uwzględnieniem korekty w prezentacji danych.*

Zgodnie art. 5 ust. 1 Pgik zbiory danych gromadzone w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a, stanowią podstawę krajowego systemu informacji o terenie, będącego częścią składową infrastruktury informacji przestrzennej, o której mowa w art. 3 pkt 2 u.i.i.p.⁴ a ponadto zgodnie z art. 40 ust. 2 Pgik wchodzi w skład państwowego zasobu geodezyjnego, w ramach którego przekazywanie i wymiana danych oraz materiałów geodezyjnych i kartograficznych odbywa się nieodpłatnie między organami Służby Geodezyjnej w rozumieniu art. 6a Pgik. Zarazem jednak art. 40a ust. 1 Pgik wskazuje, że organy państwowego zasobu geodezyjnego (a są to organy wymienione w 40 ust. 3 Pgik prowadzące odpowiednio centralny zasób – GGK, WZGK – marszałek województwa i powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny – starosta) udostępniają jego materiały odpłatnie z uwzględnieniem nieodpłatności udostępnienia z ust. 2 oraz art. 40b ust. 1a i ust. 2. Jak podkreśla Zamawiający marszałek województwa udostępniając SOK o określonej skali pobiera opłatę zgodnie z art. 40d w wysokości zgodnej z Załącznikiem do Pgik określającym wysokość stawek podstawowych, wysokość współczynników korygujących oraz szczegółowe zasady obliczania wysokości opłaty, w tym także zryczałtowanej, utrwalonej w Dokumencie Obliczenia Opłaty w sposób określony w art. 40e Pgik, ale też na udostępniony materiał wystawia licencję uprawniającą do wykonywania czynności określonych w art. 40c Pgik. Przepis § 10 rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r. ustala, że informacje zawarte w BDOT10k udostępnia się w postaci elektronicznej za pomocą usługi przeglądania i pobierania przewidzianej w art. 9 ust. 1 pkt 2 i 3 u.i.i.p. Zaś w sytuacji opisanej GGK udostępnia owe materiały na stronie geoportal.gov.pl w sposób otwarty, czyli nieograniczony i tym samym niekontrolowany, przy czym materiały te nie są w związku z tym licencjo-

³ Jest to baza danych obiektów topograficznych w rozumieniu § 1 pkt 1 z podziałem na kategorie zgodnie z § 3 rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r.

⁴ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 214) zwana dalej w skrócie u.i.i.p.

nowane, ale też z tego tytułu nie pobiera się żadnych opłat. Zdaniem Zamawiającego nazwanie przez GGK opracowania z zasobu BDOT10k „wizualizacją”, która nie odpowiada standardowi udostępnienia SOK i tym samym nie podlega regulacji prawnej przewidzianej dla baz danych i zasad ich udostępniania, powoduje „że Główny Geodeta Kraju bez podstawy prawnej udostępnia wizualizacje kartograficzne BDOT10k w skali 1:10 000” i „Takim postępowaniem Główny Geodeta Kraju uszczupla dochody marszałków województw z tytułu udostępniania opracowań kartograficznych”, co więcej nie podejmuje „dyskusji na temat rekompensaty za utracone dochody”. Należy przy tym przypomnieć, że art. 41d ust. 1 Pgik gwarantuje dochód własny budżetu województwa z tytułu wpływów z udostępniania map, materiałów i informacji z WZGK oraz opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów, który ma być przeznaczony w myśl ust. 3 na finansowane zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączeniem materiałów z zasobu w szczególności na czynności wymienione w tym przepisie.

Na tle opisanego stanu faktycznego oraz prawnego Zamawiający sformułował następujące pytanie prawne:

Czy Główny Geodeta Kraju udostępniając nieodpłatnie wizualizację BDOT10k jako produkt zastępczy za standardowe opracowanie kartograficzne (SOK) w skali 1:10 000 i pozbawiając tym samym marszałków województw przychodów z tytułu udostępniania z wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego SOK działa w granicach prawa?

Odpowiedź na tak sformułowane pytanie prawne wymaga wszechstronnej analizy przepisów prawa odnoszących się do zasad tworzenia państwowego zasobu geodezyjnego oraz uprawnień do posługiwania się nim w tym przypadku głównie w zakresie udostępniania, z uwzględnieniem przepisów odnoszących się pozycji ustrojowej marszałków województw oraz charakteru zadań wykonywanych przez nich z zakresu geodezji i kartografii. Analiza uwzględnia ich interpretację sądową i doktrynalną. Analiza ta prowadzi do następujących ustaleń i wniosków.

Na wstępie należy podkreślić, że w związku z przyjętą w art. 2 Konstytucji RP⁵ zasadą ustrojową państwa prawa, należy po pierwsze, zakładać jako jej konsekwencję zasadę racjonalnego ustawodawcy, a zatem, że treść przepisu ustawy należy interpretować w sposób odpowiadający wynikowi wykładni językowej, a następnie systemowej i celowościowej, natomiast nie jest dopuszczalna jakakol-

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

wiek wykładnia rozszerzająca pozwalająca domniemywać treści i cele nie wynikające wprost z treści przepisu. Po drugie, łączy się z nią nierozzerwalnie zasada legalności i praworządności z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa, a tym samym nie mogą podejmować działań, do których nie są zobowiązane bądź uprawnione, a ponadto nie mogą wykraczać poza granice zobowiązania lub uprawnienia.

Źródłem obowiązków i uprawnień organów administracji publicznej są wyłącznie przepisy powszechnie obowiązujące stanowiące, zgodnie z art. 87 Konstytucji RP, zaś organy upoważnione do wydawania rozporządzeń wykonawczych są związane treścią ustawowej delegacji rozporządzeniowej w myśl art. 92 Konstytucji RP.

W analizowanych przepisach wyraźnie wskazano organy należące do Służby Geodezyjnej Kraju i relacje zachodzące między nimi, gdzie marszałek województwa zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a i ust. 3 Pgik jest organem administracji geodezyjnej i kartograficznej wykonującym swoje zadania jako zadania z zakresu administracji rządowej, podczas gdy G GK jest zgodnie z art. 6 ust. 1 jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii, który nie tylko sprawuje nadzór geodezyjny i kartograficzny (art. 6a ust. 1 pkt 1, art. 7a ust. 1 pkt 1), sprawuje kontrolę nad działalnością organów S GiK (art. 9 ust. 1 i 4), ale także prowadzi centralny zasób geodezyjny i kartograficzny (art. 7a ust. 1 pkt 3), inicjuje i koordynuje działania w zakresie tworzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz tworzy i utrzymuje (we współpracy z innymi organami administracji publicznej) infrastrukturę techniczną tego systemu, wreszcie koordynuje działania organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące baz danych z art. 4 ust. 1a i opracowań kartograficznych z art. 4 ust. 1e a także współdziała, na podstawie odrębnych porozumień, w zakresie merytorycznym i finansowym w ich realizacji. Następnie w art. 2 pkt 10-10c Pgik ustalono strukturę przedmiotową państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego będącego zbiorem danych i utworzone na ich podstawie opracowań kartograficznych, rejestrów, wykazów i zestawień, dokumentacyjnych zawierające wyniki prac geodezyjnych lub kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrażenia lotnicze i satelitarne, które tworzą osobno zasób centralny, wojewódzki i powiatowy, przy czym każdy przypisano właściwości rzeczowej innego organu (jak było to już wskazane G GK, marszałka województwa i starosty). Podkreślić wypada, że żaden

przepis ustawowy ani rangi rozporządzenia nie wskazuje relacji między zasobem centralnym prowadzonym przez GGK a zasobami wojewódzkimi i powiatowymi oraz między wojewódzkim a powiatowym, poza ustaleniem zasady nieodpłatnego przekazywania i wymiany danych oraz materiałów geodezyjnych i kartograficznych między organami SGiK, wręcz przeciwnie wszystkie 3 komplementarnie tworzą zasób państwowy. Można wręcz – powołując się na treść art. 40 ust. 3 PgiK – określić ich relacje jako organów autonomicznych względem siebie w zakresie prowadzenia oraz weryfikacji opracowań przyjmowanych odpowiednio do centralnego, wojewódzkiego i powiatowego zasobu jako części zasobu państwowego. Potwierdza to § 3-5 rozporządzenia z 2 kwietnia 2021 r.⁶, które każdy z zasobów przypisuje każdemu z organów z osobna, nawiązuje do nich wyraźnie też art. 9 ust. 1 u.i.i.p. wskazując, że organy administracji prowadzące rejestry, które zawierają zbiory związane z wymienionymi w ustawie tematami danych przestrzennych „tworzą i obsługują, w zakresie swojej właściwości” odpowiednie sieci usług.

Przywołane już przepisy wykonawcze rozporządzenia z 27 lipca 2021 r. ustalają standardy techniczne bazy BDOT10k także gdy chodzi o skale SOK, które przekładają się też na zakres właściwości organów SGiK. W sposób nie budzący wątpliwości wynika to z treści art. 7a ust. 1 pkt 14 PgiK zaliczającym do zadań GGK udostępnianie SOK począwszy od skali 1:25.000, a zatem powyżej skali zastrzeżonej do właściwości marszałków województw, co potwierdza art. 7c ust. 1 pkt 3. **Ustawa w żadnym przypadku nie uprawnia GGK do dokonywania wizualizacji, a tym bardziej do udostępniania opracowania, które miałyby nosić nazwę „wizualizacja”.** Termin „wizualizacja” pojawia się wyłącznie w art. 24 PgiK w kontekście operatu ewidencyjnego zawierającego informacje z ewidencji gruntów i budynków z art. 20 ust. 1 pkt 1 i 2, który składa się z bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2 zapewniającej „wizualizację danych w formie rejestrów, kartotek i wykazów oraz mapy ewidencyjnej”. Z kolei § 10 rozporządzenia w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej⁷ wskazuje, że wizualizacja kartograficzna dokonywana jest w celu tworzeniu mapy zasadniczej generowanej na podstawie zbiorów danych dotyczących państwowego rejestru podstawowych osnów geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych, kataster nieruchomości, geodezyjne ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego, szczegółowych osnów geodezyjnych oraz obiektów topograficznych o szczególności zapewniają-

⁶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. poz. 820).

⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej (Dz.U. poz. 1385).

cej tworzenie SOK w skalach 1:500-1:5.000 (art. 4aust. 1pkt 1-4, 10 i 12). Wizualizacja jest procesem a nie produktem udostępnieniu podlegają co najwyżej produkty procesu wizualizacji, które posiadają swoje urzędowe nazwy.

Kwestią wymagającą komentarza jest cel udostępnienia i jego warunki. Zgodnie z przywołanym wcześniej art. 40c Pgik udostępnienie ma na celu możliwość wykorzystania materiału pochodzącego z zasobu. Uprawnienie to jest potwierdzane stosowną licencją na utrwalanie, zmienianie, udostępnianie, a także powielanie i przekształcanie w zależności od postaci zasobu. Licencji może udzielić tylko organ właściwy rzeczowo do udostępnienia danego zasobu, **skoro zaś GGK nie jest uprawniony do udostępnienia SOK o skali poniżej 1:25.000 to tym samym nie może wystawić licencji.** Zatem materiały udostępniane zgodnie z opisem faktycznym nie uprawniają osób z nich korzystających do żadnej z czynności wymienionych w art. 40c ust. 2. Jak wspomniano udostępnienie odbywa się odpłatnie na warunkach określonych w art. 40a i 40b Pgik co ustala ostatecznie Dokument Obliczenia Opłaty wystawiany na zasadach określonych w art. 40e. Sposób udostępnienia tzw. wizualizacji przez GGK odbywa się z naruszeniem tych przepisów bez możliwości ustalenia i poboru opłaty, a brak wspomnianego Dokumentu nie pozwala na ewidencjonowanie udostępnień.

Ostatnią kwestią jest pozbawianie gwarantowanych województwom dochodów własnych, co **jest sprzeczne z art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji RP**, zaś brak rekompensat z tego tytułu stanowi podstawę do roszczeń skierowanych przeciw Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez GGK.

Prof. UW. dr hab. Jerzy Korczak

