



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI

SEKRETARZ STANU
Stanisław Huskowski

BM-WP.072.231.2014

Warszawa, dnia 27 maja 2014 r.

25963

20/2014

WPEŁYNIŁO

dnia: 1 0 CZE. 2014

Emilia Sło
podpis

Pani

Ewa Kopacz

Marszałek Sejmu RP

Szanowna Pani Marszałek,

W nawiązaniu do pisma z dnia 30 kwietnia 2014 r. przekazującego interpelację Posła na Sejm RP Pana Tomasza Kuleszy w sprawie *planowanej nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne* (SPS-023-25963/14), uprzejmie przekazuję następujące informacje.

Przepisy ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* zarówno obecnie obowiązujące jak i w brzmieniu proponowanym w projekcie ustawy, nie zawierają treści wywierających wpływ na regulacje zawarte w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o *swobodzie działalności gospodarczej* (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672, ze zm.). Zgodnie z art. 6 tej ustawy, podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Właściwy organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa. Właściwy organ, z wyłączeniem sądu powszechnego, nie może żądać ani uzależnić swoich rozstrzygnięć w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki jest przewidziany przepisami ustaw szczególnych z uwagi na nadrzędny interes publiczny lub wynika z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo ratyfikowanych umów międzynarodowych. Dlatego też prowadzenie działalności gospodarczej, w tym także w dziedzinie geodezji i kartografii, jest dla każdego podmiotu zagwarantowane na równych prawach. Warunkiem podjęcia takiej działalności, zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy, jest złożenie wniosku o wpis

do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Należy przy tym zauważyć, iż w świetle przepisów ww. ustawy (art. 46 ust. 1 oraz art. 75) wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinie geodezji i kartografii nie wymaga uzyskania koncesji, zezwolenia lub licencji.

Propozycja, aby w wyniku omawianej nowelizacji - *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* zastąpić w art. 11 wyrazy „podmioty prowadzące działalność gospodarczą” wyrazem „przedsiębiorca” ma jedynie na celu ujednoczenie terminologii używanej w systemie prawa. Zgodnie z art. 4 ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej* przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Użyte w proponowanym brzmieniu art. 11 nowelizowanej ustawy wyrazy „jednostki organizacyjne” są skrótem redakcyjnym, który został wprowadzony w proponowanym brzmieniu art. 9 ust. 2, a oznaczającym: „państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej wykonujące prace geodezyjne i kartograficzne”. Zasady tworzenia takich jednostek oraz zasady ich działania określają odrębne akty normatywne, w szczególności: ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.), ustawa z dnia z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.).

W świetle powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż ani obecnie obowiązujące przepisy ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, ani ich zmiana, nie może mieć wpływu na proces tworzenia lub likwidacji jednostek prowadzących działalność gospodarczą, natomiast merytoryczna zmiana art. 11 ustawy - *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* dotyczy jedynie poszerzenia katalogu wykonawców prac geodezyjnych oraz prac kartograficznych o osoby fizyczne posiadające uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii. Zmiana ta ma na celu usprawnienie interpretacyjne treści zawartej w art. 11 w kontekście przepisów art. 47 ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, art. 157 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 427, z późn. zm.) oraz przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. *w sprawie biegłych sądowych* (Dz. U. nr 15, poz. 133).

Zgodnie z art. 157 § 1 ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* prezes sądu okręgowego ustanawia biegłych sądowych i prowadzi ich listę. Z kolei z przepisów § 12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości *w sprawie biegłych sądowych* wynika, że biegłym sądowym ustanawiana jest osoba fizyczna, która spełnia następujące wymagania: korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich; ukończyła 25 lat; posiada teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innej umiejętności, dla której ma być ustanowiona; daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego; wyrazi zgodę na ustanowienie jej biegłym. Zgodnie z przepisami art.

278 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - *Kodeks postępowania cywilnego* (t.j.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) rolą biegłego w postępowaniu sądowym jest wydawanie opinii w sprawach wymagających tzw. wiadomości specjalnych. Biegłymi zwykle są osoby fizyczne, a nie przedsiębiorcy. Wyjątek ustawodawca uczynił jedynie dla instytutów naukowych lub naukowo-badawczych, którym sąd może zlecić opracowanie specjalistycznej opinii, czyli powierzyć zadania biegłego sądowego (art. 290 Kpc). Oznacza to, że biegłym sądowym w dziedzinie geodezji i kartografii może być każdy geodeta lub kartograf, jeżeli spełnia wymagania określone w ww. rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, a nie tylko ten, który prowadzi działalność gospodarczą.

Należy przy tym podkreślić, że udzielonych przez sąd uprawnień biegły sądowy nie może przenieść na rzecz innych podmiotów, w tym podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w dziedzinie geodezji i kartografii. Jeżeli zatem wydanie opinii dla sądu wymaga uprzedniego wykonania prac geodezyjnych lub prac kartograficznych podlegających obowiązkowi zgłoszenia, to biegły sądowy niebędący przedsiębiorcą w świetle art. 47 ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* może wykonać takie prace, jeżeli posiada odpowiednie uprawnienia zawodowe, zaś w świetle obecnie obowiązującego art. 11 tej ustawy nie ma możliwości tego uczynić. Zatem dotychczasowe przepisy w tym zakresie pozostają w kolizji z ww. regulacjami dotyczącymi biegłych sądowych. Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy eliminują te kolizje. Poszerzenie katalogu wykonawców prac geodezyjnych lub kartograficznych o osoby fizyczne posiadające odpowiednie uprawnienia zawodowe jest również celowe ze względu na przepisy ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* dotyczące rozgraniczeń nieruchomości. W świetle obecnie obowiązujących przepisów ww. wspomnianej ustawy (art. 31 w związku z art. 11 oraz art. 42 ust. 2 pkt 4) do wykonania czynności ustalenia przebiegu granic może być upoważniona wyłącznie osoba fizyczna posiadająca odpowiednie uprawnienia zawodowe oraz prowadząca działalność gospodarczą. Takiego upoważnienia nie może otrzymać osoba, która co prawda posiada odpowiednie uprawnienia zawodowe, ale jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę przez przedsiębiorcę lub kierownika jednostki organizacyjnej utworzonej do realizacji zadań w dziedzinie geodezji i kartografii, mimo że na mocy umowy zawartej między właściwym organem a przedsiębiorcą lub jednostką organizacyjną, osoba ta zostanie oddelegowana do wykonywania takich czynności. Większość czynności mających na celu ustalenie przebiegu granic należy bowiem zaliczyć do prac geodezyjnych, których w obecnym stanie prawnym nie może wykonywać osoba fizyczna. Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy eliminują te nieuzasadnione ograniczenia.

Należy zwrócić uwagę, iż projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* nie ogranicza się jedynie do wskazania daty wejścia w życie nowelizacji, a zaproponowane przepisy przejściowe regulują szereg zagadnień związanych z wejściem w życie nowych przepisów (art. 4 – art. 14). Proponowane brzmienie art. 12 projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* czyni zadość wskazaniom Trybunału Konstytucyjnego zawartym w uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 czerwca 2013 r. sygn. akt K 30/12 odnoszącym się do restytucji praw podmiotów, które niekonstytucyjną regulacją

zostały naruszone tak daleko, jak to możliwe. Mając bowiem na względzie, iż wyrok TK przyjmuje prospektywny skutek stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji przez odroczenie utraty jej mocy obowiązującej na okres 12 miesięcy, za wyczerpujący należy uznać wprowadzony przepis art. 12 projektu regulujący kwestie postępowań wszczętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, związanych z koniecznością poniesienia opłat. Ponadto w analizie wyroku z dnia 25 czerwca 2013 r. sygn. akt K 30/12, której dokonało Rządowe Centrum Legislacji opiniujące przedmiotowy dokument zauważa się, iż określając skutki odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, Trybunał w uzasadnieniu założył prospektywny skutek niniejszego wyroku, którego celem było dążenie do minimalizacji negatywnych następstw stwierdzenia niekonstytucyjności. Zauważając bowiem konsekwencje wydania wyroku w procesie stosowania prawa, Trybunał stwierdził, iż w warunkach niniejszej sprawy ochrona zasad konstytucyjnych jest ważniejsza od hierarchicznej zgodności systemu prawnego. Wskazanie innej daty utraty mocy obowiązującej przedmiotowego przepisu podyktowane było również koniecznością zapewnienia niezakłóconego poboru opłat związanych z udostępnianiem danych i informacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Stwierdzając, iż sama zasadność ponoszenia opłat nie budzi wątpliwości, brak odroczenia utraty mocy obowiązującej skutkowałoby nieuprawnionym przysporzeniem majątkowym po stronie osób prowadzących zarobkowo działalność geodezyjną i kartograficzną kosztem ogółu jednostek, na które zostałyby przeniesiony ciężar finansowy związany z eksploatacją państwowego zasobu. Uchylenie niekonstytucyjnego przepisu z dniem publikacji sentencji wyroku, skutkowałoby również powstaniem luki konstrukcyjnej, w świetle której podmioty korzystające z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego byłyby nadal zobowiązane do dokonania czynności konwencjonalnej, przy jednoczesnym braku - na gruncie obowiązujących przepisów prawa geodezyjnego - normy określającej jak należy postąpić aby dokonać tejże czynności oraz w jakich wypadkach jest ona dokonywana, a w jakich nie. W związku z powyższym w kontekście wypowiedzi TK wskazującej na „wprowadzenie stosownych reguł intertemporalnych zmierzających do restytucji konstytucyjności tak daleko, jak to możliwe” należało przyjąć założenie dążenia do jak najpełniejszego przywrócenia stanu konstytucyjności regulacji, również w ujęciu czasowym. Niemniej jednak mając na uwadze, że w samym wyroku przyjęto wprost prospektywny skutek stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji, również poprzez odroczenie utraty przez nią mocy obowiązującej na 12 miesięcy, należy wnioskować, iż celem TK jest restytucja stanu zgodności z Konstytucją począwszy od dnia ogłoszenia wyroku TK, którym obalono domniemanie konstytucyjności przepisu. Tym samym, co do zasady działanie wyroku powinno być skierowane na przyszłość. Zważywszy na podkreślane przez Trybunał: zasadność ponoszenia opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego oraz potrzebę odroczenia utraty mocy obowiązującej, aby zapobiec nieuprawnionemu przysporzeniu majątkowemu po stronie osób prowadzących zarobkowo działalność geodezyjną i kartograficzną kosztem ogółu społeczeństwa - „sięganie” skutkami wyroku począwszy od dnia wejścia w życie niekonstytucyjnej regulacji (np. przez zwrot

przedmiotowych opłat w wysokości ustalonej na podstawie rozporządzenia) nie przyniesie faktycznej restytucji stanu konstytucyjności. Opłaty za czynności, nakładane na prowadzących zarobkowo działalność geodezyjną i kartograficzną, były opłatami uzasadnionymi od strony materialnoprawnej (nie zostały pobrane niesłusznie). Błędna okazała się jedynie konstrukcja nałożenia tych opłat od strony formalnoprawnej. Zatem prosty ich zwrot - za okres jeszcze przed obaleniem domniemania konstytucyjności - może nie tylko nie doprowadzić do restytucji konstytucyjności, ale prowadzić do bezpodstawnego wzbogacenia osób prowadzących zarobkowo działalność geodezyjną i kartograficzną.

Jednocześnie należy zauważyć, iż ww. projekt został opracowany przez Rządowe Centrum Legislacji na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2014 r. założeń projektu ustawy. W projekcie tym zaproponowano zmianę art. 40 ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, w projekcie tym przewidziano zwolnienie od opłat niektórych zbiorów danych oraz określono w załączniku do ustawy podstawowe stawki za udostępnienie określonych danych i informacji, a także zasady ich ustalania, stosownie do kierunku rozwiązań zawartych w sentencji orzeczenia.

Jednocześnie informuję, iż celem zmian dotyczących brzmienia art. 11 ustawy – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, jest dostosowanie stosowanej w nim nomenklatury do nomenklatury używanej w obecnie obowiązującym systemie prawa oraz rozszerzenie uprawnień do wykonywania prac geodezyjnych lub kartograficznych na osoby fizyczne posiadające odpowiednie uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii.


Należy podkreślić, że działalność gospodarcza w dziedzinie geodezji i kartografii nie podlega reglamentacji zarówno w świetle obecnie obowiązujących przepisów ustawy - *Prawo geodezyjne i kartograficzne* jak i w świetle przepisów proponowanych w omawianej nowelizacji tej ustawy. Zasady prowadzenia takiej działalności określają przepisy ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*. Należy jedynie zwrócić uwagę, że w przypadku przyjęcia proponowanej nowelizacji ustawy – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* przedsiębiorcy prowadzący działalność w dziedzinie geodezji i kartografii, zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 11 ust. 2, będą obowiązani zapewnić wykonywanie prac geodezyjnych lub kartograficznych podlegających obowiązkowi zgłoszenia przez osoby legitymujące się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi lub ustanowić kierownika takich prac legitymującego się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi. Jednostki organizacyjne powoływane do wykonywania zadań w dziedzinie geodezji i kartografii jak i osoby fizyczne, o ile podejmują jakąkolwiek działalność gospodarczą, w tym w dziedzinie geodezji i kartografii, podlegają rygorom wynikającym z przepisów ww. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz przepisów podatkowych. Zatem proponowane regulacje nie wpływają negatywnie na konkurencję na rynku usług geodezyjnych.

Proponowana nowelizacja art. 11 ustawy – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* nie ma znaczenia dla procesów tworzenia lub zamykania działalności jednostek organizacyjnych. Jak wcześniej wyjaśniono, jednostki takie mogą być tworzone na podstawie innych przepisów. Zakres ich działalności określają odpowiednie dokumenty statuujące ich powstanie.

Jak już wyjaśniono wcześniej, ustawowe dopuszczenie możliwości wykonywania prac geodezyjnych lub kartograficznych przez osoby fizyczne posiadające uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii ma między innymi na celu wyeliminowanie kolizji z przepisami dotyczącymi biegłych sądowych, mierniczych górniczych, asystentów mierniczych górniczych oraz przepisami dotyczącymi rozgraniczeń nieruchomości. Jeszcze raz należy podkreślić, że podejmowanie przez osobę fizyczną działalności gospodarczej wiąże się z koniecznością stosowania przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz przepisów podatkowych.

W odniesieniu do wskazań Trybunału Konstytucyjnego dot. reguł intertemporalnych należy zwrócić uwagę, iż projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego poprzez wprowadzony art. 12 tego projektu.

Z poważaniem

SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji

Stanisław HUSKOWSKI

Do wiadomości:
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów