



**KANCELARIA PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Biuro Prawa i Ustroju**

BPU 074-46(2)-2014

Warszawa, dnia 9 października 2014 r.

Pan

Jarosław Fornalewicz

Prezes Zarządu

Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego

Ławonij Tawic Prezesie,

W odpowiedzi na pisma i skargę Pana Prezesa dotyczące podpisania przez Prezydenta RP ustawy z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. poz. 897), na wstępie chciałbym przeprosić Pana Prezesa za zwłokę powstałą przy udzielaniu odpowiedzi przez Kancelarię Prezydenta RP.

Uprawnienia Prezydenta RP związane z końcowym etapem procesu legislacyjnego statuuje art. 122 Konstytucji. Po zakończeniu postępowania legislacyjnego określonego w art. 121 Konstytucji Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Wszystkie wymienione działania są prerogatywami Prezydenta RP i na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 są zwolnione z obowiązku uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

Po zapoznaniu się z ustawą, przebiegiem procesu legislacyjnego oraz uwagami zgłaszanymi zarówno w toku prac parlamentarnych, jak i kierowanych do Kancelarii Prezydenta RP, Prezydent RP podjął decyzję o podpisaniu ustawy w dniu 2 lipca 2014 r.

Odnosząc się do poszczególnych uwag Pana Prezesa, Biuro Prawa i Ustroju uprzejmie wyjaśnia, co następuje.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu przedmiotowej ustawy *Potrzeba nowelizacji ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.) wynika z opublikowanego w dniu 11 lipca 2013 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r. sygn. akt K 30/12, zgodnie z którym przepis upoważnienia ustawowego dotyczący określenia opłat za czynności „związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego” traci moc z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, tj. z dniem 12 lipca 2014 r. Należy wskazać, że Radzie Ministrów przysługuje nieograniczona inicjatywa ustawodawcza. Nie ma przeszkód, aby pomimo postanowień rozdziału IXa (wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego) uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulaminu Senatu (M.P. z 2014 r. poz. 529, z późn. zm.), Rada Ministrów inicjowała ustawy dotyczące zmian prawa będących skutkiem wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, inaczej, niż wynika to z art. 85c Regulaminu Senatu¹, inicjatywy ustawodawcze Rady Ministrów dotyczące implementacji wyroków TK nie muszą się ograniczać tylko do takiej materii.

Odnosząc się do zarzutu Pana Prezesa, iż projekt nie został poddany jakimkolwiek konsultacjom społecznym ani przez Rząd, ani przez Parlament, należy przytoczyć następujące fragmenty uzasadnienia projektu:

- 1) stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) w związku z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979) projekt ustawy został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, a także w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Do projektu ustawy nie wpłynęło żadne zgłoszenie lobbingsowe

¹ Zgodnie z tym przepisem projekty ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz wnioski o wprowadzenie poprawek do tych projektów mogą obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich niezbędne konsekwencje.

w rozumieniu ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (str. 19 uzasadnienia),

- 2) w ocenie skutków regulacji (str. 23-24 uzasadnienia) projektodawcy wskazali, że projekt został przekazany w dniu 19 lipca 2013 r., z prośbą o zgłaszanie propozycji i uwag w terminie 21 dni od daty otrzymania projektu, do konsultacji: Stowarzyszeniu Geodetów Polskich, Stowarzyszeniu Kartografów Polskich, Polskiemu Towarzystwu Geodezyjnemu, Geodezyjnej Izbie Gospodarczej, Polskiej Geodezji Komercyjnej – Krajowemu Związkowi Pracodawców Firm Geodezyjno-Kartograficznych, Związkowi Powiatów Polskich, Związkowi Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Państwowej Radzie Geodezyjnej i Kartograficznej, wojewódzkim inspektorom nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz geodetom województw. OSR zawiera również informacje o postulatach uwzględnionych i odrzuconych.

W pracach legislacyjnych w Sejmie brali udział m.in. prezes Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, główny geodeta kraju wraz ze współpracownikami oraz sekretarz generalny Stowarzyszenia Geodetów Polskich. Jednocześnie Kancelaria Prezydenta RP nie dysponuje wiedzą co do zasięgnięcia opinii ekspertów w czasie procedowania omawianej ustawy, inną niż powszechnie dostępną za pośrednictwem stron internetowych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Rządowego Centrum Legislacji, Sejmu i Senatu.

Odnosząc się do zarzutu związanego z naruszeniem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) należy zauważyć, że w czasie posiedzenia podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne w dniu 28 maja 2014 r. legislatorzy Biura Legislacyjnego Sejmu zgłosili uwagę ogólną, do rozpatrzenia przez podkomisję, dotyczącą konieczności przygotowania projektu całej ustawy, a nie tak obszernej nowelizacji, powołując się na § 84 Zasad techniki prawodawczej (zwanych dalej „ZTP”), zgodnie, z którym jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.

W opinii Biura Prawa i Ustroju uchwalenie nowelizacji, w miejsce nowej ustawy, nie nastąpiło z naruszeniem art. 7 i 87 ust. 1 Konstytucji. Nie są to wzorce konstytucyjne adekwatne do oceny zgodności omawianej ustawy z Konstytucją we wskazanym przez Pana Prezesa aspekcie. Ocena poprawności legislacyjnej oceniana jest przez pryzmat zasad

wywodzonych z art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat obowiązywania ZTP, stwierdzając że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” jest wiążące dla rządowego prawodawcy, natomiast nie wiąże bezpośrednio ustawodawcy. Jednakże, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, bez ważnych powodów, nie powinien od zasad tam zawartych odstępować, ponieważ w tym akcie prawnym zostały skodyfikowane powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego (por. np. wyroki z: dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02, z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02 i z dnia 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02). Co wymaga jednak szczególnego podkreślenia, Trybunał Konstytucyjny uważa, że nie we wszystkich przypadkach sprzeniewierzenie się ZTP należy kwalifikować jako naruszenie Konstytucji, ale kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje (patrz wyrok z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08) Wydaje się, że sygnalizowane naruszenie § 84 ZTP tych warunków nie spełnia i naruszenie to nie mogło stanowić podstawy do skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucyjną w trybie kontroli prewencyjnej, w czasie której – co wynika z utrwalonej linii orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego – ustawa cieszy się szczególnym (silniejszym) domniemaniem konstytucyjności.

Odnosząc się do zarzutów związanych ze zmianami zasad ponoszenia odpowiedzialności zawodowej należy na wstępie zauważyć, że nowelizacja rozbudowuje i wzmacnia poziom gwarancji dla osób, przeciwko którym takie postępowania będą się toczyły. Dotychczasowo materię te regulowały art. 46 i 46a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Omawiana nowelizacja wprowadza w szczególności dwuinstancyjność postępowania, prawo do obrony oraz przedawnienie ścigania i przedawnienie karalności, zatarcie kary, jak również prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Zmiany takie postulowała i pozytywnie oceniła Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w opinii z dnia 29 sierpnia 2013 r. (sygn. DP-10-25-12(2)/13/RL)².

² Opinia jest dostępna w dokumentach rządowego procesu legislacyjnego omawianej ustawy, dostępnych na stronie <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/209728>

Nie rozstrzygając kwestii zasadności powstania samorządu zawodowego geodetów i kartografów, Biuro Prawa i Ustroju nie dostrzega naruszenia przez wyżej wskazane przepisy art. 17 ust. 1 Konstytucji zgodnie, z którym w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z takiego sformułowania przepisu wynika, że ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłą decyzję co do tworzenia samorządów zawodowych, określając jednocześnie, że musi to nastąpić w drodze ustawy. Jak zauważył prof. Paweł Sarnecki *Wymóg ustawy oznacza również, że osoby tworzące tego rodzaju grupę społeczną nie mogą w drodze własnych decyzji doprowadzić do uzyskania statusu samorządu zawodowego, ale też status takie nie może wynikać z innego, poza ustawą, typu rozstrzygnięć państwowych.* (P. Sarnecki, Komentarz do art. 17 [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe, 2005, str. 4).

Należy zauważyć, że podobne zasady ponoszenia odpowiedzialności zawodowej kreują inne ustawy, w szczególności ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.).

Przepisy przejściowe dotyczące postępowań dyscyplinarnych zawierają szersze regulacje, niż wskazane przez Pana Prezesa. Zgodnie z art. 6 ustawy postępowania dyscyplinarne wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzi się na podstawie przepisów dotychczasowych. W postępowaniach tych orzeka się kary, o których mowa w art. 46a ust. 1 ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Postępowania dyscyplinarne wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy umarza się, jeżeli od chwili popełnienia czynu upłynęło pięć lat. Ponadto, zgodnie z art. 7 ustawy, prawomocnie orzeczone, a niewykonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy kary dyscyplinarne podlegają wykonaniu według przepisów ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Jeżeli od czasu uprawomocnienia się decyzji o nałożeniu kary zawieszenia wykonywania uprawnień zawodowych do czasu ponownego przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego z wynikiem pozytywnym, o której mowa w art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy w brzmieniu dotychczasowym, upłynęło co najmniej 6 miesięcy, karę tę uważa się za zakończoną. Jeżeli od czasu uprawomocnienia się decyzji o nałożeniu

kary zawieszenia wykonywania uprawnień zawodowych do czasu ponownego przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego z wynikiem pozytywnym, o której mowa w art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy w brzmieniu dotychczasowym, upłynęło nie więcej niż 6 miesięcy, karę tę uważa się za zakończoną z upływem 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji o nałożeniu tej kary.

Nie znajduje uzasadnienia również zarzut naruszenia przez art. 11 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy w brzmieniu nadanym nowelizacją z 5 czerwca 2014 r., art. 20, art. 16 ust. 2, art. 32, art. 163 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Celem nowelizacji było rozszerzenie katalogu podmiotów mogących wykonywać prace geodezyjne lub kartograficzne. Dotychczas prace geodezyjne i kartograficzne mogły wykonywać podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a także inne jednostki organizacyjne utworzone zgodnie z przepisami prawa, jeżeli przedmiot ich działania obejmował prowadzenie tych prac. Nowelizacja rozszerzyła katalog podmiotów – obok przedsiębiorców prace będą mogły wykonywać: jednostki organizacyjne, a także osoby legitymujące się uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii w przypadku wykonywania przez tę osobę funkcji biegłego sądowego, mierniczego górniczego lub asystenta mierniczego górniczego. Ponieważ nie ograniczono możliwości wykonywania prac geodezyjnych lub kartograficznych przedsiębiorcom, a jedynie umożliwiono również innym podmiotom prowadzenie takich prac, należy wyjaśnić, że zwiększenie konkurencji na rynku świadczenia tych usług nie powinno być interpretowane jako naruszenia art. 20 i 22 Konstytucji w odniesieniu do przedsiębiorców, gdyż ich sytuacja prawna nie uległa zmianie.

Omawiana nowelizacja uszczegóławia dotychczasowy obowiązek zgłaszania prac geodezyjnych lub kartograficznych właściwym organom tj. Głównemu Geodecie Kraju, właściwym miejscowo marszałkom województw oraz właściwym miejscowo starostom. Ustawa wskazuje również cel lub wynika prac, który skutkuje koniecznością zgłoszenia prac. Podzielając pogląd Pana Prezesa co do lakoniczności uzasadnienia projektu ustawy w tym zakresie, analiza art. 12 i następnym prowadzi do wniosku, że celem uszczegółowienia obowiązku zgłaszania prac jest chęć gromadzenia i aktualizacji danych czy opracowywanie map. Ponieważ obowiązek spoczywał już dotychczas na podmiotach prowadzących prace geodezyjne lub kartograficzne, a ponadto z brzmienia przepisów wynikają cele gromadzenia danych, wydaje się, że zarzut naruszenia art. 22 Konstytucji nie znajduje uzasadnienia.

Podsumowując, z uwagi na obszerność i wagę nowelizacji, w opinii Biura Prawa i Ustroju wprowadzone przepisy wymagają oceny *ex post* ich stosowania w praktyce.

Odnosząc się do postulatu Pana Prezesa dotyczącego poprawy standardów stanowienia prawa, uprzejmie informuję Pana Prezesa, że Kancelaria Prezydenta RP aktywnie uczestniczy i prowadzi debatę dotyczącą tej problematyki. Tytułem przykładu warto wskazać działania w ramach Forum Debaty Publicznej m.in. debatę o systemie legislacji oraz opracowanie Zielonej księgi – System stanowienia prawa w Polsce. Opisy tych wydarzeń wraz z dokumentami dostępne są na stronie www.prezydent.pl w zakładce aktualności/Forum Debaty Publicznej/dobre i służebne państw.

Należy także podkreślić, że obecnie proces legislacyjny, szczególnie inicjowany przez Radę Ministrów, jest w pełni dostępny poprzez strony internetowe: Rządowego Centrum Legislacji (legislacja.gov.pl), a następnie strony Sejmu i Senatu.

2

Andrzej Dorsz

Dyrektor
Biura Prawa i Urzędu

Andrzej Dorsz

Andrzej Dorsz