

KU 101/15



Warszawa, 14 kwietnia 2015 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
GŁÓWNY GEODETA KRAJU

Kazimierz Bujakowski

PL.071.23.2014

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej**

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Senatorze,

W odpowiedzi na pismo Pana Senatora z dnia 24 marca br. nr BPS/KU-034/842/14/14 pragnę wyrazić pełne poparcie dla inicjatywy Senatu mającej na celu nowelizację ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, przedstawiony w druku senackim nr 842, prowadzi do wyeliminowania wadliwości interpretacyjnych przy wykonywaniu art. 12b ust. 5 ustawy oraz dostosowuje jej art. 46w do przepisów Kodeksu postępowania karnego, które będą obowiązywać od dnia 1 lipca 2015 r.

Odnośnie przywołanego wyżej art. 12b ust. 5 ustawy w praktyce jego stosowania pojawiła się tendencja do odczytywania tego przepisu przez część wykonawców prac geodezyjnych oraz sądy administracyjne (dwa nieprawomocne wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt III SAB/Lu 74/14; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach sygn. akt II SAB/Ke 8/15), zgodnie z którą organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej byłby obowiązany z urzędu (bez wniosku o uwierzytelnienie oraz bez pobierania opłat) opatrzyć klauzulami dokumenty wynikowe przeznaczone dla klienta wykonawcy pracy geodezyjnej lub kartograficznej. Utrwalenie się takiej interpretacji prowadziłoby do dezintegracji regulacji prawnych, zawartych w ustawie, dotyczących opłat, mających związek z wykonywaniem prac geodezyjnych i kartograficznych, oraz do istotnego obniżenia poziomu wpływów z tego tytułu, głównie do budżetów jednostek samorządu terytorialnego stopnia powiatowego.

Pragnę w tym miejscu zwrócić uwagę, że przepisy wprowadzone ustawą z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym (Dz. U. poz. 897), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”,

przewidują dwie kategorie opłat. Na podstawie art. 40a ust. 1 ustawy organy prowadzące państwowy zasobu geodezyjny i kartograficzny pobierają opłaty za udostępnianie materiałów tego zasobu, zaś na podstawie art. 40b ust. 1 ustawy – za korzystanie z usług teleinformatycznego systemu ASG-EUPOS oraz za wykonywanie niektórych czynności urzędowych, do których zalicza się między innymi „uwierzytelnianie dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, co do zgodności tych dokumentów z danymi zawartymi w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a oraz 1b ustawy, lub z dokumentacją przekazaną przez tego wykonawcę do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”. Te dwie kategorie opłat mają także zastosowanie w odniesieniu do wykonawców prac geodezyjnych oraz prac kartograficznych.

Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (Dz. U. Nr 37, poz. 333), obowiązujące do 11 lipca 2014 r. (utraciły swą moc na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r. sygn. akt K 30/12), w odniesieniu do tych wykonawców przewidywały tylko jedną opłatę o charakterze ryczałtowym, pobieraną za „całość informacji i materiałów niezbędnych do wykonania prac, a także poświadczenie dokumentów stanowiących wynik prac przeznaczony dla zamawiającego, bez względu na ich ilość”. Użyte w przywołanym przepisie pojęcie „poświadczenie dokumentów” odpowiada pojęciu „uwierzytelnienie dokumentów”, użytemu w art. 40b ust. 1 pkt 3 ustawy po jej ostatniej nowelizacji.

Wprowadzenie odrębnej opłaty za udostępnianie materiałów zasobu oraz odrębnej opłaty za uwierzytelnienie dokumentów przeznaczonych dla klienta wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych znajduje następujące uzasadnienie:

- 1) nie wszystkie prace geodezyjne kończą się opracowaniem dokumentów, przeznaczonych dla klienta ich wykonawcy i wymagających uwierzytelnienia, (np. tyczenie budynku, wznowienie znaków granicznych, wyznaczenie punktów granicznych);
- 2) nie wszystkie zgłoszone i rozpoczęte prace są w praktyce finalizowane, zaś od 12 lipca 2014 r. opłaty pobierane są „z góry”, a przyjęte regulacje nie przewidują zwrotu pobranej opłaty;
- 3) o uwierzytelnienie dokumentu nie musi występować wykonawca; może to zrobić osoba, której wykonawca wyda podpisany przez siebie dokument;

- 4) uwierzytelnienie może być dokonywane nie tylko w momencie zakończenia procesu weryfikacji dokumentacji przekazywanej przez wykonawcę do zasobu, ale także w innym dowolnym czasie;
- 5) przedmiotem uwierzytelnienia w niektórych przypadkach jest jeden egzemplarz dokumentu a w innych przypadkach liczba tych egzemplarzy jest znacząca.

Proponowana przez Senat RP zmiana art. 12b ust. 5 ustawy nie prowadzi do zmiany normatywnej treści obecnie obowiązującej regulacji, a jedynie do nadania przedmiotowemu przepisowi takiej redakcji, która usunie wątpliwości co do jego normatywnego sensu.

W ocenie Głównego Geodety Kraju norma stanowiona przepisem art. 12b ust. 5 ustawy nie nakłada na organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej obowiązku opatrzenia odpowiednimi klauzulami urzędowymi dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na którego zamówienie wykonawca realizuje prace geodezyjne lub kartograficzne. Norma ta odnosi się wprost do uwierzytelniania (jako trybu), o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych (Dz. U. poz. 914), zwanym dalej „rozporządzeniem”. Regulacja art. 12b ust. 5 ustawy nie ustanawia tym samym żadnego odrębnego „trybu” opatrywania dokumentów klauzulami urzędowymi – trybu, w którym organ działa z urzędu i nie pobierając opłat. Obowiązek uwierzytelnienia przez organ dokumentów powstaje wyłącznie skutkiem złożenia wniosku o uwierzytelnienie. Podczas gdy przepisy rozporządzenia regulują kwestie proceduralne uwierzytelniania, to przepis art. 40b ust. 1 pkt 3 ustawy wskazuje na materialne znaczenie uwierzytelnienia dokumentu. Zgodnie z nim, materialnym sensem uwierzytelnienia jest urzędowe poświadczenie zgodności uwierzytelnianych dokumentów z danymi zgromadzonymi w rejestrach publicznych lub z dokumentacją przekazaną do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Sygnalizowane wyżej trudności z prawidłowym odczytaniem przepisu art. 12b ust. 5 ustawy wynikają po części z redakcji tego przepisu. Odczytywany literalnie może on sugerować, że organ przyjmując zbiór danych lub inny materiał do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dokonuje z urzędu opatrzenia dokumentów przeznaczonych dla klienta wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych odpowiednimi klauzulami urzędowymi. Analiza innych przepisów ustawy oraz aktów wykonawczych do niej, w szczególności zaś rozporządzenia, pozwala jednak w sposób

właściwy, wedle *argumentum a rubrica*, zrekonstruować normę stanowioną przedmiotowym przepisem.

Art. 12b ust. 5 ustawy nakazuje opatrzenie dokumentów przeznaczonych dla klienta wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy, a więc w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. poz. 1183), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie zasobu”. Rozporządzenie w sprawie zasobu określa, między innymi (§ 1 pkt 4; § 21 ust. 1 – 3), „*wzory klauzul umieszczanych na materiałach gromadzonych w zasobie i udostępnianych z zasobu*”.

Stosownie do art. 40b ust. 1 pkt 3 ustawy uwierzytelnianie dokumentów podlega opłatom. Rozporządzenie w § 2 ust. 2 stanowi, iż „*Uwierzytelnienie dokumentów (...) następuje na wniosek złożony do właściwego organu, który przyjął do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dokumentację zawierającą zbiory danych oraz dokumenty, o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy, zwaną dalej "dokumentacją geodezyjną", na podstawie której sporządzone zostały dokumenty przedstawiane do uwierzytelnienia.*”. Rozwiązanie to jest w pełni logiczne i spójne z opisanymi na wstępie niniejszego stanowiska założeniami zmian systemu opłat. Pozostawia również swobodnej decyzji zainteresowanego, czy korzystać z takiej formy urzędowego poświadczenia zgodności dokumentu z rejestrami publicznymi, a jeśli – to w jakim zakresie co do liczby uwierzytelnianych dokumentów (ich kopii).

W kontekście próby wyodrębnienia dwóch „trybów” opatrywania dokumentów klauzulami zwrócić należy uwagę, że przepisy nie czynią rozróżnienia między dokumentami opatrzonymi odpowiednimi klauzulami „w trybie” rozporządzenia i w „trybie” wywodzonym niekiedy z art. 12b ust. 5 ustawy. Przepisy nie nakazują, ani nie pozwalają, wskazywać w treści klauzuli nanoszonej na dokument, czy została ona naniesiona „z urzędu” czy też na wniosek – jako rezultat uwierzytelnienia. Dokument opatrzony klauzulą będzie funkcjonował w obrocie, i traktowany będzie przez system prawa, jako dokument uwierzytelniony. Każde opatrzenie odpowiednimi klauzulami dokumentu wynikowego, przeznaczonego dla klienta wykonawcy, jako prowadzące do powstania dokumentu uwierzytelnionego jest zatem uwierzytelnieniem tego dokumentu w rozumieniu ustawy.

Ponadto próba rozróżniania dwóch trybów opatrywania dokumentów klauzulami abstrahuje od regulacji § 4 rozporządzenia. „§ 4. 1. W przypadku gdy wniosek o uwierzytelnienie dokumentów jest składany w związku z przekazaniem przez wykonawcę prac geodezyjnych lub prac kartograficznych dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu

geodezyjnego i kartograficznego, uwierzytelnienie dokumentów następuje z chwilą przyjęcia tej dokumentacji.

2. W przypadkach innych niż określony w ust. 1 uwierzytelnienie dokumentów następuje niezwłocznie po złożeniu wniosku o ich uwierzytelnienie, nie później jednak niż w terminie 7 dni.”.

Opatrzanie dokumentów klauzulami dokonywane w związku „z przekazaniem przez wykonawcę prac geodezyjnych lub prac kartograficznych dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” następuje zatem w trybie rozporządzenia – w jedynym trybie, w jakim może mieć miejsce uwierzytelnianie dokumentów geodezyjnych lub kartograficznych poprzez opatrzenie ich odpowiednimi klauzulami. Dokument opatrzony, stosownie do przepisów rozporządzenia (w trybie rozporządzenia) odpowiednią klauzulą, o której mowa w rozporządzeniu o zasobie staje się dokumentem uwierzytelnionym. Czynność opatrzenia dokumentu odpowiednią klauzulą jest właśnie czynnością uwierzytelnienia.

Za prawidłowością takiego trybu postępowania przez organ przemawia ponadto fakt, iż prawodawca nie określił, poza przepisami rozporządzenia, zakresu obowiązków tego organu. Dopiero bowiem z wniosku o uwierzytelnienie złożonego przez wykonawcę prac geodezyjnych w chwili przekazywania materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub przez inny podmiot wynika ile egzemplarzy przedłożonego opracowania powinno zostać uwierzytelnione poprzez opatrzenie klauzulami. Powyższe potwierdza racjonalność działania ustawodawcy, który ustanawiając nowe obowiązki określa również ich zakres (rozmiar) – w tym przypadku zakres ten jest wyznaczony żądaniem wniosku. Precyzja w zakresie określenia zakresu obowiązku organu opatrującego dokumentację stosownymi klauzulami jest w omawianej sytuacji o tyle istotna, że od liczby uwierzytelnianych dokumentów (ich kopii) zależy również bezpośrednio wysokość należności publicznoprawnej – opłaty za uwierzytelnienie. Wynika to jednoznacznie z regulacji ustawy, zawartej w tabeli nr 16 załącznika do ustawy (lp. 3 i 4 tej tabeli).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (uchwała w składzie siedmiu sędziów z 14 marca 2011 r. syg. akt II FPS 8/10) wykładając przepis prawa należy brać pod uwagę jego relacje do innych przepisów danego aktu normatywnego (wykładnia systemowa wewnętrzna) oraz do przepisów zawartych w innych aktach prawnych (wykładnia systemowa zewnętrzna). Tylko realizacja tej dyrektywy wykładni prawa (*argumentum a rubrica*), gwarantuje zupełne i niesprzeczne odczytanie danej instytucji prawa (normy) z przepisów prawa. Żaden przepis prawa nie jest bowiem oderwaną jednostką, lecz

występuje w pewnym kontekście systemowym, jako element aktu normatywnego, który z kolei jest składową określoną gałęzi prawa przynależącej do spójnego i wewnętrznie niesprzecznego systemu prawa. Sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, może okazać się wątpliwy, gdy skonfrontować go z innymi przepisami lub gdy uwzględni się cel regulacji.

Podkreślić należy, iż wprowadzona ustawą zmieniającą nowa regulacja w zakresie opłat za czynności organów i za materiały geodezyjne i kartograficzne udostępniane z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego stanowi spójną całość z pozostałymi przepisami dodanymi w ramach tej samej ustawy, w szczególności art. 12a – 12d oraz 40b. Zamysł prawodawcy w tym zakresie w sposób jasny i precyzyjny oddaje druk sejmowy nr 2364 projektu wyżej wspomnianej nowelizacji, który obejmuje wraz z projektem ustawy projekty wszystkich rozporządzeń przewidzianych do wydania na jej podstawie. Pomimo, że opublikowane na stronach Sejmu RP projekty rozporządzeń miały charakter roboczy i pogładowy, pozwalają na zrekonstruowanie spójnej koncepcji prawodawcy dotyczącej przedmiotowego zagadnienia. W szczególności ową spójność widać na przykładzie projektu rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji określającego sposób i tryb uwierzytelniania dokumentów, którego regulacje nie uległy w wyniku prac legislacyjnych zasadniczym zmianom. Nie ma wątpliwości, iż projektowane jak również obowiązujące przepisy tego rozporządzenia odnoszą się właśnie do czynności, o jakich mowa w art. 12b ust. 5 ustawy. Świadczy o tym przede wszystkim umiejscowienie upoważnienia ustawowego do jego wydania, tj. niemal bezpośrednio po przepisie materialnym w art. 12b ust. 5 ustawy odnoszonym do czynności dokonywanej przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej a polegającej na opatrywaniu dokumentów odpowiednimi klauzulami.

W przepisie art. 12b ust. 5 ustawy ustawodawca nie posłużył się niestety pojęciem „uwierzytelniania” co zapewne wykluczyłoby możliwość błędnych interpretacji tego przepisu. Jednak, jak zostało wyżej wywiedzione, opatrzenie odpowiednimi klauzulami dokumentów przeznaczonych dla klienta wykonawcy prac geodezyjnych lub kartograficznych, także dokonywane „w związku z przekazaniem przez wykonawcę prac geodezyjnych lub prac kartograficznych dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” (§ 4 ust. 1 rozporządzenia) jest niczym innym jak uwierzytelnieniem dokumentów w rozumieniu przepisów ustawy, które następuje na wniosek i podlega opłacie. Powiązanie w przepisie art. 12b ust. 5 ustawy czynności przyjmowania materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i ich ewidencjonowania z uwierzytelnianiem dokumentów powinno być odczytywane w taki jedynie sposób, że opatrzone klauzulami mogą być wyłącznie takie dokumenty, które są zgodne z danymi zawartymi w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a oraz 1b

ustawy lub z dokumentacją przekazaną do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Uwzględniając powyższe, zdaniem Głównego Geodety Kraju, proponowana przez Senat RP nowelizacja art. 12b ust. 5 ustawy nie kreuje nowej normy. Prowadzi jedynie do takiego sformułowania przepisu, które przy zachowaniu normy istniejącej już w systemie prawa wyklucza, a przynajmniej radykalnie ogranicza, możliwość błędnych jego interpretacji. Norma stanowiąca art. 12b ust. 5 ustawy, tożsama z normą wynikającą z art. 12b ust. 5 ustawy w proponowanym brzmieniu, możliwa jest do prawidłowego wyinterpretowania z zastosowaniem skomplikowanych metod wykładni, w tym *argumentum a rubrica*. Proponowana nowelizacja przyczyni się więc do lepszej percepcji normy, a tym samym skuteczniejszej realizacji celu regulacji ustawy zmieniającej, przedstawionego na wstępie niniejszego stanowiska.

Dlatego też w ocenie Głównego Geodety Kraju zaproponowana przez Senat regulacja nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych, natomiast mając na uwadze, że opłaty z tytułu uwierzytelnienia dokumentów stanowią około 50% łącznych opłat pobieranych od wykonawców prac geodezyjnych podlegających obowiązkowi zgłaszania, to utrwalenie się wspomnianej wyżej interpretacji art. 12b ust. 5 ustawy prowadziłyby do obniżenia dochodów powiatów o kwotę około 40 mln zł rocznie, co stanowiłoby zagrożenie dla realizacji zadań w dziedzinie geodezji i kartografii.

Ponadto skutkiem utrwalenia się ww. interpretacji byłaby sprzeczność z jednym z najistotniejszych założeń ustawy zmieniającej – ustanowieniem opłat w zgodzie z wymogami Konstytucji RP przy jednoczesnym zachowaniu na niezmiennym poziomie wpływów uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego z ich tytułu. Potwierdzeniem prawidłowości wyliczeń dokonanych w trakcie procedowania projektu ustawy zmieniającej są badania przeprowadzone w grudniu 2014 r. przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii na podstawie informacji uzyskanych od 38 geodetów powiatowych (reprezentujących powiaty położone we wszystkich województwach, w tym powiaty ziemskie oraz miasta o różnej wielkości), które potwierdziły, że łączna wysokość opłat, pobieranych obecnie od wykonawców prac geodezyjnych, za udostępnienie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz za uwierzytelnienie dokumentów, opracowanych przez wykonawcę i przeznaczonych dla jego klienta, zbliżona jest do łącznej wysokości opłat pobieranych przed 12 lipca 2014 r. na podstawie ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r.

Odnosząc się do zaproponowanej przez Senat RP zmiany brzmienia art. 46w ustawy należy uznać, iż jest ona niezbędna do zachowania możliwości prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przez komisje dyscyplinarne w sprawach odpowiedzialności

dyscyplinarnej wobec osób posiadających uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii. Obecnie obowiązujący przepis art. 46w ustawy wskazuje w jakim trybie prowadzone są postępowania przed wojewódzkimi komisjami dyscyplinarnymi oraz przed Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną w zakresie nieuregulowanym ustawą. Należy mieć jednak na względzie, iż wskazany w tym przepisie tryb, tj. postępowanie uproszczone określone przepisami Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z art. 1 pkt 166 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247, 1556 i 1778) zostanie z dniem 1 lipca 2015 r. uchylony. Propozycja Senatu RP pozwala więc na uniknięcie powstania luki prawnej po wejściu w życie przepisów zmieniających Kodeks postępowania karnego poprzez wskazanie przepisów, w oparciu o które będzie się toczyło postępowanie przed komisjami dyscyplinarnymi w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej po 1 lipca 2015 r.

Na akceptację zasługują również proponowane przepisy przejściowe (art. 2 i 3), dzięki którym zachowana zostanie płynność wszczętych i niezakończonych postępowań dyscyplinarnych wobec osób posiadających uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii.

2
Pawian
W.z
ZASTĘPCA GŁÓWNEGO GEODETY KRAJU
Jan
Jacek Jarzabek