

Analiza rozbieżności prawnych między opiniami dr. hab. Dariusza Dudka a stanowiskiem głównego geodety kraju z 16 stycznia 2009 r.

ZA CIOSEM

Stan prawny dotyczący opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wymaga natychmiastowej naprawy.



Przypomnijmy, że batalia o racjonalizację opłat zaczęła się od artykułu Ludmiły Pietrzak „Skarbonka powiatowa” opublikowanego w GEODECIE 3/2008. Kilka miesięcy później Polska Geodezja Komercyjna zamówiła u specjalisty w dziedzinie prawa konstytucyjnego dr. hab. Dariusza Dudka serię ekspertyz i opinii. Wnioski z tych opracowań (GEO-DETA 1/2009) w większości okazały się zgodne z tezami artykułu. W odpowiedzi ukazało się stanowisko głównego geodety kraju (GGK) z 16 stycznia 2009 r. (GEO-DETA 2/2009), w którym starano się wykazać niesłuszność wniosków Dariusza Dudka. W tej sytuacji Polska Geodezja Komercyjna zleciła wykonanie analizy rozbieżności dr. hab. Błażejowi Wierzbowskiemu, sędziemu Trybunału Konstytucyjnego w latach 1993-98. Wyniki tej analizy nie pozostawiają żadnych wątpliwości: stan prawny dotyczący opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (pzgik) wymaga natychmiastowej naprawy.

● PROTOKÓŁ ROZBIEŻNOŚCI

W największym skrócie wnioski Dariusza Dudka przedstawiają się następująco:

- niekonstytucyjność delegacji zawartej w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym (Pgik)* do wydania rozporządzenia w sprawie opłat,
- niekonstytucyjność rozporządzenia w sprawie opłat ze względu na arbitralność ustaleń stawek opłat oraz brak jasnych postanowień,
- brak uprawnień GGK do wydawania interpretacji prawnych w sprawie wysokości opłat,
- brak uprawnień organów prowadzących pzgik do ustalania własnego stan-

dardu wymiany danych ewidencyjnych w zakresie zakładania, modernizacji i aktualizacji EGIB, a więc brak podstaw do stosowania współczynnika 0,5,

- brak podstaw prawnych do pobierania opłat za dane wydawane z zasobu niezależne do aktualizacji i modernizacji EGIB jako rejestru publicznego.

Natomiast stanowisko GGK można streścić tak:

- delegacja ustawowa *Pgik* oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie o opłatach nie odbiegają od standardu przyjętego przez ustawodawcę,

- o uznaniowości ustalania i poboru konkretnych opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz zależności wysokości tych opłat od decyzji POD-GiK nie może być mowy,

- GGK nie posiada uprawnień do wydawania wiążących interpretacji w materii opłat, ale wydawane pisma są tylko instrumentem informowania, wspierania polityki państwa i administrowania zasobem i jako takie nie naruszają prawa,

- wymiana danych między bazami EGIB i rejestrami publicznymi a przekazywanie danych EGIB do zasobu to dwie różne sprawy, a więc prowadzący pzgik może w tym drugim przypadku wydać własny standard, czyli zastosowanie współczynnika 0,5 jest zasadne,

- geodeci wykonujący na zlecenie administracji publicznej prace związane z EGIB nie realizują zadań publicznych, a więc pobieranie opłat za dane wydawane z tego rejestru jest zasadne.

● WSZYSTKIE METODY WYKŁADNI

Analiza powyższych rozbieżności, zdaniem dr. hab. Błażeja Wierzbowskiego, wymagałyby napisania podręcznika prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Dlatego w swoim opracowaniu zwrócił przede wszystkim uwagę na zasadniczy problem, a mianowicie, czy art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z 17 maja 1989 r. *Pgik* (DzU z 2005 r., nr 240, poz. 2027 ze zm.) i wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie ministra infrastruktury z 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (DzU nr 37, poz. 333) są zgodne z Konstytucją RP.

Zdaniem autora analizy, Dariusz Dudek stosuje wszystkie metody wykładni. Nie poprzestaje na wykładni językowej, lecz przyznaje należną rangę wykładni systemowej, uwzględniając miejsce wykładanych przepisów w systemie prawa, odnosząc je przede wszystkim do stosowanych przepisów Konstytucji RP. Należyte miejsce znajduje też wykładnia logiczna i celowościowa. Tych walorów nie posiadają argumenty zawarte w uzasadnieniu stanowiska GGK, które przede wszystkim nawiązują do wykładni językowej, nie przyznając należytej rangi wykładni systemowej, a wykładni celowościowej nadają specyficzną postać. Z tego też względu wywody Dariusza Dudka mają większą moc perswazyjną w argumentacji prawniczej aniżeli wywody GGK.

● ROZSTRZYGA SĄD

Błażej Wierzbowski zauważa jednak, że tylko organy władzy sądowniczej (Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne, sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy) mogą w sposób wiążący rozstrzygnąć, który z polemistów ma rację. Przytacza więc pogląd zawarty w uzasadnieniu nieprawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Rzeszowie z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 577/08 (GEODETA 3/2009), odnoszący się do rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DzU nr 38, poz. 454). Zgodnie z tym poglądem rozporządzenie to nie obowiązuje, gdyż z mocy ustawy z 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 21, poz. 125) zmienił się organ właściwy do wydania przepisów wykonawczych, a to wobec braku jasnych i wyraźnych przepisów przejściowych oznacza utratę mocy obowiązującej rozporządzenia. Wywody WSA są dla dr. hab. Błażeja Wierzbowskiego przekonujące.

Analizowane rozporządzenie w sprawie wysokości opłat wydane na podstawie art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b *Pgik* w brzmieniu upoważniającym do wydania rozporządzenia „ministra właściwego do spraw architektury i budownictwa” znajduje się w analogicznej sytuacji prawnej, jak rozporządzenie w sprawie EGiB. Trzeba więc dojść do wniosku, że – zgodnie z regułami walidacyjnymi wyłożonymi przez WSA – straciło moc z dniem 23 lutego 2007 r. Jeżeli stanowisko takie zostanie pozytywnie zweryfikowane przez Naczelny Sąd Administracyjny, to duża część analizowanych dalej rozbieżności stanie się bezprzedmiotowa. Nie oznacza to jednak niecelowości niniejszej opinii – podkreśla Błażej Wierzbowski. Wystarczy bowiem, że minister właściwy do spraw administracji publicznej przepisze, podpisze i opublikuje w Dzienniku Ustaw rozporządzenie z 19 lutego 2004 r., nie zmieniając nic w jego treści, aby spór o konstytucyjność rozgorzał od nowa.

● NIEZGODNOŚĆ DELEGACJI USTAWY Z KONSTYTUCJĄ

Zasadniczym problemem, który został nieco zepchnięty na plan dalszy w dotychczasowej polemice, jest – zdaniem autora analizy – zgodność art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b *Pgik* z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Przy wykładni literalnej przepisu Konstytucji zgodzić się trzeba ze stanowiskiem GGK, że „wszystko jest w porządku”. Upoważnienie jest zawarte w ustawie, służy jej wykonaniu, określa organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania, a nawet wytyczne dotyczące treści aktu.

Trafnie natomiast Dariusz Dudek wskazuje na naruszenie przez ustawodawcę granic podziału materii normatywnej na materię ustawową i pozosta-

Rozporządzenie ministra infrastruktury z 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne straciło moc obowiązującą z dniem 23 lutego 2007 r.

wioną do uregulowania w przepisach wykonawczych oraz niekonkretność wytycznych. Nie ulega wątpliwości, że opłata „za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” – bez względu na to, co to pojęcie miałyby oznaczać – mimo pewnego elementu wzajemności jest „świadctwem publicznym” w rozumieniu art. 84 Konstytucji RP, „inną daniną publiczną” w rozumieniu art. 217 i „środkiem finansowym na cele publiczne” w rozumieniu art. 216. W świetle przywołanych przepisów Konstytucji nie ulega zatem wątpliwości, iż regulacja o tych opłatach powinna znaleźć się w ustawie. W każdym razie winna znaleźć się tam definicja czynności związanych z prowadzeniem pzgik (przedmiotu daniny publicznej). Jest to w demokratycznym państwie prawnym minimalny wymóg stawiany ustawodawcy, który nakłada na jednostkę jakikolwiek ciężar publiczny.

Wobec tego, że ustawodawca nie zawarł w ustawie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, upoważnienie nie może być uznane za szczegółowe. Stanowi ono wręcz podręcznikowy przykład upoważnienia blankietowego. Przecież dopiero z załącznika nr 1 do rozporządzenia dowiadujemy się, jaki jest zakres pojęcia „czynności związane”. Określenie tego zakresu wykraczało poza upoważnienie. Co miał jednak zrobić minister, skoro nakazano mu wydać rozporządzenie, nie w celu wykonania ustawy, lecz zamiast niej?

Co się zaś tyczy wytycznych zawartych w art. 40 ust. 1 pkt 1 lit. b *Pgik*, to nie tylko są one tak ogólnikowe, że można odnaleźć w nich dowolną treść, zależną jedynie od fantazji i pomysłowości czytelnika, ale są też jawnie niekonstytucyjne. Opłata zawsze zawiera w sobie element wzajemności. Wytyczne winny nawiązywać więc w jakiś sposób do pracochłonności i kosztów poniesionych przez podmiot, na rzecz którego uiszczą się opłaty. Tymczasem wytyczne odnoszą się do „potrzeb różnych podmiotów”, które to potrzeby nie pozostają w żad-

nej rozsądnej relacji do kosztów owych „czynności związanych”. Przyznaje to ustawodawca „otwartym tekstem”, że w istocie chodzi o „koniczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie pzgik”. Ustawodawca zdaje się zapominać o tym, że w innym miejscu wyraźnie stanowi, iż środki Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (FGZGiK) są przeznaczane jedynie na „uzupełnienie środków budżetowych” (art. 41 ust. 4 *Pgik*). Blankietowe upoważnienie, o którym mowa, pozwala zaś „uzupełniać” środki budżetowe w zakresie dowolnie ustalonym przez ministra i przerzucać ciężar publiczny na ustalone arbitralnie grupy użytkowników zasobu.

● ROZPORZĄDZENIE TEŻ SPRZECZNE Z KONSTYTUCJĄ

Rozważania zawarte w opiniach Dariusza Dudka na temat konstytucyjności i legalności przepisów rozporządzenia z 19 lutego 2004 r. znakomicie wpisują się w dotychczasowy nurt orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i w pełni są z tym orzecznictwem zgodne. Dariusz Dudek w sposób przekonujący wykazał, że konstytucyjne reguły odnoszące się do podziału materii normatywnej między ustawy a przepisy wykonawcze nie zostały dochowane. Minister nie odnalazł w przepisie upoważniającym treści zgodnych z konstytucją. Widać to wyraźnie w załączniku nr 1 ust. 3 tabeli III lp. 1-3. Opracowania, które są tu wymienione, to zadania z zakresu sfery publicznej należące do starosty, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Jeżeli zadań z zakresu zakładania i modernizacji EGiB oraz okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych starosta nie jest w stanie wykonać przy pomocy służby państwowej, to winien przynajmniej nieodpłatnie dostarczać stosowne materiały wykonawcom komercyjnym, którym zlecił wykonanie tych zadań. Pobieranie od nich opłat kłóci się – jak to wykazał Dariusz Dudek – ze zdrowym rozsądkiem. Ponieważ GGK okazał się na te argumenty odporny, na-

W zakresie, w jakim geodeci wykonują odpłatnie swe czynności na zlecenie podmiotu publicznego, dostęp do danych zgromadzonych w EGiB jest nieodpłatny.

Jeży odwołać się do Konstytucji RP. Nałożenie ciężaru ponoszenia przez wykonawców komercyjnych opłat, o których mowa w załączniku 1 ust. 3 tabeli III, lp. 1-3 rozporządzenia w sprawie opłat, nie jest konieczne w demokratycznym państwie, a zatem sprzeczne jest z zasadą proporcjonalności, wysłowioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – ocenia Błażej Wierzbowski.

Na podstawie przepisów *Pgik* nie można zrekonstruować wytycznych dla organu wykonującego upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b, które zawierałyby następujące wskazanie: na podmioty prywatne, którym zlecono wykonanie prac należących do zadań organów administracji publicznej, należy nałożyć obowiązek uiszczania opłat za dostęp do materiałów znajdujących się w dyspozycji zlecającego. Wręcz przeciwnie, można z art. 41 ust. 4 *Pgik* wywieść zakaz nakładania takiego obowiązku. Środki PFGZGiK są bowiem przeznaczane na uzupełnianie środków budżetowych niezbędnych na finansowanie wymienionych w tym przepisie zadań. Prowadzenie EGiB jest zadaniem z zakresu administracji rządowej i winno być finansowane z budżetu państwa. Przesuwanie środków PFGZGiK w ramach systemu finansów publicznych nie może dokonywać się na podstawie przepisów wykonawczych. Minister, wydając omawiane rozporządzenie, odczytał ustawowe upoważnienie w ten sposób, że to środki budżetowe są przeznaczone na uzupełnienie Funduszu. Naruszył więc tym samym ustawową konstrukcję finansów publicznych i art. 216 ust. 1 Konstytucji RP.

Z powyższego wynika też, że rozporządzenie z 19 lutego 2004 r. w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną ustawami innymi niż ustawą z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104). Stwarza bowiem Funduszowi GZGiK dodatkowe źródło przychodów, niemierzające się w formule uzupełniania środków budżetowych, w postaci opłat pobieranych od wykonawców prac należących do zadań

administracji rządowej, finansowanych z budżetu.

● SPRZECZNE Z USTAWĄ O INFORMATYZACJI

Zasadnie też, zdaniem autora analizy rozbieżności, Dariusz Dudek zwraca uwagę na sprzeczność regulacji zawartej w rozporządzeniu z 19 lutego 2004 r. z ustawą z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU nr 64, poz. 565 ze zm.). Konkluduje m.in., że EGiB odpowiada definicji „rejestrów publicznych” w rozumieniu tej ustawy, a w zakresie, w jakim geodeci wykonują odpłatnie swe czynności na zlecenie podmiotu publicznego (starosty), dostęp do danych zgromadzonych w EGiB jako rejestrze publicznym nie podlega odpłatności.

Ze stanowiskiem tym nie zgadza się GGK. Spór dotyczy zakresu pojęcia „powierzenie lub zlecenie przez podmiot publiczny realizacji zadań publicznych”. Nie ma żadnych uzasadnionych przesłanek, aby pojęcie to wyklądać zawężająco i twierdzić, że „zlecenie” nie obejmuje czynności organu administracji, które są zarazem czynnościami cywilnoprawnymi. Dlatego omawiane rozporządzenie w zakresie, w jakim odnosi się do czynności wykonywanych przez uprawnionych geodetów na zlecenie podmiotu publicznego, jest sprzeczne z art. 15 ust. 1 ustawy o informatyzacji, a zatem jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

● PRAWO GEODEZYJNE DO PILNEJ ZMIANY

Ze względu na podział materii normatywnej na ustawową i pozostawioną do uregulowania w przepisach wykonawczych całe *Pgik* nie odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego. Podstawowe regulacje wyznaczające sytuację prawną jednostki (właściciela gruntu, wykonawcy prac geodezyjnych, osób ubiegających się o uprawnienia geodezyjne i kartograficzne) zostały przeniesione do przepisów wykonawczych, mimo że wynikają z nich dotkliwe ogra-

niczenia konstytucyjnych praw i wolności. Wskazane byłoby uchwalenie nowej ustawy (lub ustaw). Zanim to się jednak stanie, należy stosować dotychczasowe przepisy upoważniające w sposób zgodny z Konstytucją, a nie tylko w sposób wynikający z odnalezienia w nich treści zgodnych z jednym z możliwych wyników wykładni słownej.

W podsumowaniu dr hab. Błażej Wierzbowski pisze:

1. Rozporządzenie ministra infrastruktury z 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat straciło moc obowiązującą z dniem 23 lutego 2007 r.

2. Rozpatrywane w kategoriach postulatów *de lege ferenda* zasadne są wszystkie wnioski opinii dr. hab. Dariusza Dudka.

3. Art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z 17 maja 1989 r. *Pgik* jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP przez to, że przez użycie pojęć niedookreślonych uchybia zasadom przyzwoitej legislacji, a nadto przez zbyt szeroki zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia nie w celu jej wykonania, lecz zamiast niej, i przez to, że nie zawiera skonkretyzowanych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

4. Czynności wykonywane przez prywatnych wykonawców prac geodezyjnych na zlecenie starosty w toku postępowania określonego w art. 24 a *Pgik* stanowią realizację zadań publicznych na skutek zlecenia przez podmiot publiczny, w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne.

5. W zakresie, w jakim geodeci wykonują odpłatnie swe czynności na zlecenie podmiotu publicznego, dostęp do danych zgromadzonych w EGiB, jak i w rejestrze publicznym jest nieodpłatny.

6. Niezbędna jest rychła nowelizacja art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b *Pgik* w celu nadania mu treści zgodnej z konstytucją, a nadto ustawodawca winien dokonać krytycznej analizy wszystkich przepisów *Pgik*, mając na uwadze ich zgodność ze standardami demokratycznego państwa prawnego i konstytucyjnymi gwarancjami praw i wolności jednostki, oraz rozważyć podjęcie stosownych rozstrzygnięć legislacyjnych.

Opracowanie redakcji na podstawie analizy wykonanej na zlecenie PGK przez dr. hab. Błażeja Wierzbowskiego [Artykuł „W majestacie bezprawia” i stanowisko GGK są dostępne w wersji elektronicznej na Geoforum.pl, 19 stycznia 2009 r.].