

Opłaty za czynności geodezyjne niezgodne z Konstytucją RP i prawem geodezyjnym

Rzecznik po stronie geodetów

Czy po rozpatrzeniu sprawy przez Trybunał Konstytucyjny ustalone zostaną w *Pgik* cywilizowane zasady naliczania opłat – jak zapowiada prezes Geodezyjnej Izby Gospodarczej Bogdan Grzechnik? Swoje nadzieje wiąże on z faktem, że 12 lipca br. rzecznik praw obywatelskich Irena Lipowicz na wniosek GIG wskazujący na niekonstytucyjność opłat za czynności związane z prowadzeniem PZGiK zwróciła się do TK o stwierdzenie niezgodności ustawy *Pgik* z Konstytucją RP.

Ewa Prejs

Zgodnie z art. 40 ust. 3b ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (DzU z 2010 r., nr 193, poz. 1287 ze zm.), dalej *Pgik*, w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 roku, wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej PZGiK) i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związanych z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, udzielanie informacji, a także wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego było odpłatne. Chociaż pojęcie „wykonywania czynności związanych z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” budziło poważne wątpliwości, przepis ten ustanawiał podstawę prawną pobierania opłat z tytułu wymienionych w nim czynności urzędowych. Zgodnie z delegacją zawartą w art. 40 ust. 5 lit. b *Pgik*, do określenia wysokości tych opłat za czynności związane z prowadzeniem PZGiK 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, uwzględniając potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie PZGiK, uprawniony był minister właściwy ds. administracji publicznej, a następnie minister infrastruktury.

Na podstawie powyższej delegacji wydane zostało rozporządzenie ministra infrastruktury z 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielenie informacji, a także za

wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Zarówno treść rozporządzenia, jak i zakres objętych nim czynności urzędowych uznawanych za odpłatne od początku budziły poważne wątpliwości, prowadząc niejednokrotnie w praktyce jego stosowania do arbitralności przy nakładaniu tych opłat oraz dyskryminacji firm geodezyjnych.

Stan ten nie uległ zmianie mimo istotnej nowelizacji *Pgik* obowiązującej od 7 czerwca 2010 roku. W wyniku wejścia w życie ustawy z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (DzU z 2010 r., nr 76, poz. 489) uchylony został art. 40 ust. 3b *Pgik*, a w jego miejsce zaczął obowiązywać dodany do art. 40 ust. 3c, zgodnie z którym „Udostępnianie danych i informacji zgromadzonych w bazach danych, o którym mowa w art. 4 ust. 1a i 1b, standardowych opracowań kartograficznych, o których mowa w art. 4 ust. 1e, oraz innych materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także wykonywanie czynności związanych z udostępnianiem tych informacji, opracowań i materiałów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego jest odpłatne, z zastrzeżeniem ust. 3d oraz art. 12

ust. 1 i 2, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej i art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”.

Powyższa nowelizacja całkowicie pozbawiła przmiotu odpłatności większość czynności, o jakich mowa w rozporządzeniu, ustanawiając odpłatnymi wyłącznie czynności związane z udostępnianiem danych i informacji oraz wykonywaniem wypisów i wyrysów z operatu ewidencyjnego. Mimo zmiany zakresu czynności urzędowych uznawanych za odpłatne, ustawodawca nie zmienił delegacji do określenia wysokości tych opłat. Zmianie nie uległy też przepisy samego rozporządzenia. Przewodzi to do stanu, w którym rozporządzenie wykonawcze, wbrew przepisowi ustawowemu, uznaje za odpłatne czynności inne aniżeli wymienione w art. 40 ust. 3c *Pgik*.

Poza niezgodnością rozporządzenia ministra infrastruktury z 2004 r. oraz przepisu zawierającego upoważnienie do jego wydania z art. 40 ust. 3c *Pgik* sprzeciw budzi również samo upoważnienie do wydania rozporządzenia, zawarte w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b *Pgik*, a w konsekwencji również wydane na jego podstawie rozporządzenie ministra infrastruktury z 19 lutego 2004 r. Upoważnienie to w sposób jaskrawy jest bowiem niezgodne z treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że legalność rozporządzenia jako aktu wykonawcze-

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi wskazujące na dowolność w ustalaniu opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W ocenie Rzecznika zarzuty zawarte w tych skargach są uzasadnione – czytamy we wniosku do TK.



Fot. Jerzy Przywara

Siedziba Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie przy al. Szucha 12

go wobec ustawy zdeterminowana jest trzema warunkami:

1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, **szczegółowego** upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu,

2) wydania rozporządzenia, co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, **w granicach** udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu, **w celu wykonania ustawy**, oraz

3) **niesprzeczności** treści rozporządzenia z normami Konstytucji RP, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia¹.

Warunki te przełożone na normy prawne oznaczają odpowiednio zakazy wydawania rozporządzeń:

- bez upoważnienia ustawowego;
- niebędących aktami wykonującymi ustawę;
- sprzecznych z Konstytucją RP i obowiązującymi ustawami.

Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać. Naruszenie tych warunków stwarza podstawę do postawienia zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą².

Rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Taki charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza ich treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego **nie mo-**

że zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej.

Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię **zastrzeżoną** wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny być wyraźnie treścią dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podustawowe należy uznać za niekonstytucyjne.

Ani delegacja zawarta w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b *Pgik*, ani rozporządzenie ministra infrastruktury z 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* powyższych wymogów nie spełnia.

Przed wszystkim ww. rozporządzenie nie zostało wydane na podstawie wyraźnego, to jest nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, **szczegółowego** upoważnienia ustawy w zakresie określonym w tym upoważnieniu. Przepis art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b *Pgik* zawiera w swej treści upoważnienie blankietowe do wydania rozporządzenia, tj. nie zawiera wytycznych co do treści rozporządzenia, co pozwala na odnalezienie w nim przez ministra treści dowolnych oraz przerzucenie ciężaru publicznego na ustalone arbitralnie grupy użytkowników PZGiK. Na podstawie przepisów ustawy nie można zrekonstruować wytycznych dla organu wykonującego upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy. Z uwagi na to, że nakładana opłata za czynności geodezyjne stanowi daninę publiczną, zarzut ten jest tym bardziej uprawniony. Opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne powinny być nie

tylko nałożone ustawą, lecz ustawa powinna też określać szczegółowo zasady ustalania ich wysokości.

Zarzut ten za uprawniony uznał również Rzecznik Praw Obywatelskich, który wnioskiem z 12 lipca br. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* z art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji RP (sygn. akt K 30/12).

Kwestionowane rozporządzenie nie zostało również wydane, co do przedmiotu

i treści normowanych stosunków, **w granicach** udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu, w celu wykonania ustawy.

Dodatkowo zarówno art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b *Pgik*, jak i przepisy wydane go na jego podstawie rozporządzenia poprzez użycie pojęć niedookreślonych uchybiają zasadom przyzwoitej legislacji, co świadczy o niezgodności analizowanej regulacji również z art. 2 Konstytucji RP.

Warto zwrócić też uwagę, że z treści art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji wynika legitymacja państwa do nakładania danin publicznych, w tym podatków umożliwiających realizację zadań publicznych jedynie w drodze ustawy. Nie tylko zatem nałożenie opłaty za czynności geodezyjne winno nastąpić w drodze ustawy, ale również właściwe określenie jej przedmiotu. W analizowanym przypadku to na poziomie rozporządzenia, bez ustawowych wskazówek, kształtowany jest katalog czynności, za które są pobierane opłaty. Przedmiot opłaty za czynności geodezyjne dookreśla więc rozporządzenie.

W konsekwencji z powyższych względów opłaty za czynności geodezyjne nakładane są w sposób niezgodny z Konstytucją i prawem geodezyjnym.

Dr Ewa Prejs – radca prawny z Kancelarii Rady Prawnego Ewy Prejs, autorka wniosku skierowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności przepisów prawa geodezyjnego oraz rozporządzenia z Konstytucją RP i prawem geodezyjnym od strony merytorycznej

Przypisy:

- 1) Por. orzeczenia TK w sprawie U 1/86 (OTK w 1986 r.), U 5/86 (OTK w 1986 r.), U 4/91 (OTK w 1992 r.), K 1/87 (OTK w 1987 r.), P. 2/87 (OTK w 1987 r.), U 7/93 (OTK w 1994 r.), U 4/95 (OTK w 1995 r.), U 1/01 (OTK w 2001 r.).
- 2) Por. orzeczenie TK w sprawie U. 3/97.