



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 12 lipca 2012 r.

RPO-669547-IV-12/ST

Trybunał Konstytucyjny

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fa\ 22 827 64 53

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) z art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

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.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny służy gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli. Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, składający się z zasobu centralnego, zasobów wojewódzkich i zasobów powiatowych, stanowi własność Skarbu Państwa i jest gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (art. 40 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Kopie baz danych z zasobów : centralnego, wojewódzkich i powiatowych są wzajemnie przekazywane między zasobami nieodpłatnie, dla celów bieżącej aktualizacji oraz ich udostępniania zgodnie z przepisami ustawy (art. 40 ust. 2a Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Stosownie zaś do art. 40 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego gromadzenie i prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, kontrola opracowań przyjmowanych do zasobu oraz udostępnianie tego zasobu zainteresowanym jednostkom oraz osobom prawnym i fizycznym należy do :

- 1) Głównego Geodety Kraju w zakresie zasobu centralnego;
- 2) marszałków województw - w zakresie zasobów wojewódzkich;
- 3) starostów - w zakresie zasobów powiatowych.

Z art. 40 ust. 3c Prawa geodezyjnego i kartograficznego wynika natomiast, że udostępnianie danych i informacji zgromadzonych w bazach danych, o których 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 przestrzennej i art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Wymieniony art. 40 ust. 3c Prawa geodezyjnego i kartograficznego wprowadza więc najogólniej rzecz ujmując opłaty za korzystanie z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz przewiduje, w jakich przypadkach korzystanie z tego zasobu odbywa się nieodpłatnie. W myśl zaś art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego minister właściwy do spraw administracji publicznej, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość 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, uwzględniając potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Wykonując powyższe upoważnienie ustawowe Minister Infrastruktury wydał w dniu 19 lutego 2004 r. rozporządzenie 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. 33). Arbitralność ustalania opłat na podstawie wskazanego rozporządzenia stała się zaś źródłem skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Analizując te skargi Rzecznik doszedł do wniosku, że wątpliwości konstytucyjne budzi konstrukcja upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Przed przystąpieniem do analizy tego upoważnienia ustawowego dokonać jednak należy charakterystyki opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Op 294/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt I SA/Wr 701/08 oraz wyroki tego Sądu z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Wr 781/07 i I SA/Wr 782/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 września 2008 r., sygn. akt I SA/Po 917/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Bk 501/08) opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne są należnościami publicznoprawnymi. W orzecznictwie tym wskazywano, że opłaty powyższe pobierane są w związku z wyraźnie wskazanymi czynnościami organów państwowych lub samorządowych i dokonywane są w interesie konkretnych podmiotów. Są one wprawdzie swoistą zapłatą za wykonanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego, ale jednocześnie mają charakter

powszechny i ustalony jednostronnie przez państwo. W związku z tym, że opłaty te mają charakter publiczny i pobierane są w związku z konkretnym działaniem organów administracji, nie mogą być traktowane jako wynagrodzenie za usługę, a tym samym nie mogą być uznane za świadczenie cywilnoprawne. Strony nie mają bowiem swobody kształtowania łączącego je stosunku prawnego, w szczególności co do wysokości opłaty, terminu wykonania czynności i wyboru kontrahenta.

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 43/10; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1594/10) przyjmowano, iż do dnia 1 stycznia 2010 r. (a więc do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) ustalenie opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne traktowane było jako czynność materialno-techniczna powodująca obowiązek strony uiszczenia stosownej należności, a przepisy prawa nie przewidywały dla realizacji tego uprawnienia formy decyzji lub postanowienia. Natomiast po wejściu w życie wskazanej ustawy o finansach publicznych ustalenie opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne następuje w formie decyzji administracyjnej (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2011 r., sygn. akt I OW 7/11 oraz z dnia 1 lutego 2012 r., sygn. akt I OW 172/11), gdyż opłaty są środkami publicznymi, stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym (art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych).

W świetle powyższego - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne ma charakter daniny publicznej. W wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt K 12/11) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zaliczenie danej opłaty do danin publicznych zależy od spełnienia szeregu warunków. „Po pierwsze, opłata musi stanowić dochód publiczny, tzn. świadczenie pieniężne pobierane przez podmiot prawa publicznego na rzecz systemu budżetowego w wyniku jednostronnej decyzji. Po drugie, jako świadczenie odpłatne musi być bezpośrednio powiązana z wzajemnym świadczeniem organu publicznego. Po trzecie, pobór opłaty musi wynikać z ustawy (w ustawie winny też być zamieszczone zasady ustalania jej wysokości). Po czwarte, opłaty będące daninami publicznymi charakteryzuje bezzwrotność. Po piąte, pobór takiej opłaty obwarowany jest przymusem.*” Otóż opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne jest w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych przymusowym, bezzwrotnym i odpłatnym świadczeniem pieniężnym, pobieranym przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe, nałożonym ustawą i podlegającym egzekucji administracyjnej. Spełnia ona zatem kryteria daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji RP.

Z art. 217 Konstytucji RP wynika, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Art. 217 Konstytucji RP zawęża w stosunku do art. 92 ust. 1 Konstytucji RP obszar regulacji podustawowej. Opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne powinny więc być nie tylko nałożone ustawą, lecz ustawa powinna też określać szczegółowo zasady ustalania ich wysokości. W

rezultacie ustawodawca powinien wyczerpująco uregulować zasady kalkulacji należności z tytułu tych opłat, tak aby wyeliminować dowolność podczas określania ich ostatecznej wysokości (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09. OTK z 2011 r., Nr 6/A, poz. 56).

Jak już wskazano opłaty za udostępnienie danych i informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym zostały nałożone ustawą (art. 40 ust. 3c Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Ustawa też określa zwolnienia od tej opłaty (art. 40 ust. 3c in fine i art. 40 ust. 3d Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Natomiast do uregulowania w całości w rozporządzeniu została przekazana materia wysokości opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związanych z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Ustawodawca ograniczył się zaś do wskazania, że organ wykonujący upoważnienie ustawowe określając wysokość tych opłat powinien uwzględnić „potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z

dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, OTK z 2005 r., Nr 10/A, poz. 188) zwraca się uwagę, że upoważnienie ustawowe powinno mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określać zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu) oraz treściowym (określać wytyczne dotyczące treści aktu). Szczegółowe wytyczne mają za zadanie zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z ustawą.

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego spełnia konstytucyjny warunek szczegółowości pod względem podmiotowym. Wskazuje jako organ właściwy do wydania rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej, współdziałającego w tym zakresie z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi. Upoważnienie to spełnia też konstytucyjny wymóg szczegółowości pod względem przedmiotowym, skoro jako zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu wskazuje wysokość 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.

Natomiast upoważnienie powyższe nie spełnia konstytucyjnego warunku szczegółowości pod względem treściowym. Konstytucyjny warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Jeżeli ustawa

upoważnia do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii. Sam sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Konieczną przesłanką uznania konstytucyjności przepisu upoważniającego jest jednak zawarcie w tym przepisie, lub w innych przepisach ustawy, pewnych wskazań treściowych, wyznaczających kierunek unormowań przyjętych potem w rozporządzeniu i przesądzających kwestie najważniejsze (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2001 r., sygn. akt K 16/01, OTK z 2001 r., Nr 8, poz. 250; z dnia 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/05, OTK z 2004 r., Nr 4/A, poz. 32; z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02, OTK z 2004 r., Nr 6/A, poz. 61; z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05, OTK z 2006 r., Nr 5/A, poz. 55; z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. akt U 6/06, OTK z 2007 r., Nr 11/A, poz. 156; z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK z 2009 r., Nr 3/A, poz. 28; z dnia 27 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08, OTK z 2009 r., Nr 7/A, poz. 111).

Stopień rygoryzmu, jaki powinien zachować ustawodawca, kształtując upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, zależy od przedmiotu regulacji. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela (wyrok z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK z 1999 r., Nr 6, poz. 120; z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK z 2002 r., Nr 3/A, poz. 36; z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05, OTK z 2006 r., Nr 2/A, poz. 16; z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05, OTK z 2006 r., Nr 5/A, poz. 55). Jednak spełnienie wymogu umieszczenia bezpośrednio w ustawie wszelkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być oceniane ze szczególnym

rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności. Taka zaś sytuacja występuje w niniejszej sprawie, gdzie przedmiotem regulacji na poziomie rozporządzenia jest opłata pobierana od obywateli przez podmiot publicznoprawny.

Dodatkowo - jak już wskazano - art. 217 Konstytucji RP zawęża w stosunku do art. 92 ust. 1 Konstytucji RP obszar regulacji podustawowej. W rezultacie wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być zamieszczone bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, OTK z 2002 r., Nr 2/A, poz. 13 oraz z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt K 7/08, OTK z 2009 r., Nr 1 I/A, poz. 166). W konsekwencji opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego powinny nie tylko zostać nałożone ustawą, lecz ustawa także powinna określać szczegółowo zasady kalkulacji tych opłat.

Wytyczne zawarte w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego nie zawierają jednak wymaganej przez Konstytucję szczegółowości w tym zakresie. Organ wydający rozporządzenie mocą tych wytycznych został zobowiązany do uwzględnienia przy określaniu wysokości opłat potrzeb różnych podmiotów oraz konieczności zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Wytyczne te są więc tak

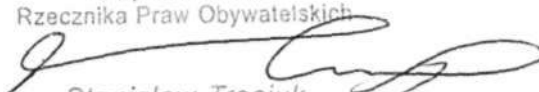
ogólnikowe i pojemne, że określając wysokość opłat organ może z nich wyinterpretować dowolną wskazówkę.

Nie ulega wątpliwości, że każda opłata zawiera pewien element wzajemności, skoro danina jest powiązana z wzajemnym świadczeniem organu publicznego. Wytyczne dotyczące wysokości opłat powinny więc w jakiś sposób nawiązywać do pracochłonności i kosztów ponoszonych przez podmiot, na rzecz którego są uiszczane opłaty. Tymczasem wytyczne zawarte w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego ignorują ten związek i odnoszą się do bliżej niezidentyfikowanych „potrzeb różnych podmiotów” oraz „konieczności zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”. Wytyczne te, chociaż regulują materię daniny publicznej, nie wskazują też górnej granicy wysokości opłaty, jaka może zostać określona w rozporządzeniu. W rezultacie na bazie tak skonstruowanych wytycznych organ wykonujący upoważnienie ustawowe może w sposób dowolny (bo nieskrępowany wskazówkami ustawowymi) kształtować wysokość opłat.

Wreszcie zwrócić też trzeba uwagę, że rozporządzenie ma określać wysokość opłat „za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”. Nie sposób jednak na podstawie przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego ustalić katalogu tych czynności, a więc które z nich są związane z prowadzeniem tego zasobu. Nie ulega zaś wątpliwości, że wysokość opłaty powinna być powiązana z charakterem poszczególnych czynności związanych z prowadzeniem zasobu. Brak jakichkolwiek wskazówek w tym zakresie w ustawie powoduje, że organ wykonujący upoważnienie w sposób nieskrępowany przepisami ustawy może dowolnie

kształtować relacje zachodzące pomiędzy wysokością opłaty, a poszczególnymi czynnościami związanymi z prowadzeniem zasobu. W rzeczywistości to na poziomie rozporządzenia, bez ustawowych wskazówek, kształtowany jest katalog czynności, za które są pobierane opłaty. Przedmiot daniny publicznej dookreśla więc rozporządzenie, a nie ustawa.

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą do wniosku, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 217 Konstytucji RP. Z związku z tym, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich