

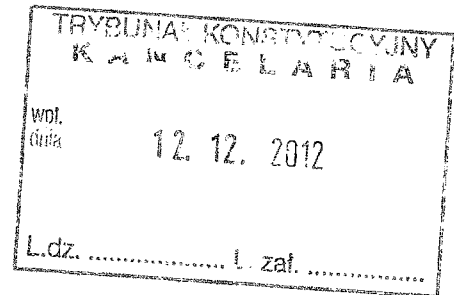


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 11 grudnia 2012 r.

**PG VIII TK 85/12**

**K 30/12**



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności przepisu 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 Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**przepis 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.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zakwestionował zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>1</sup> (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.; dalej: p.g.k. lub Prawo geodezyjne i kartograficzne).

Kwestionowany przez RPO przepis zawiera upoważnienie ustawowe do wydania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, rozporządzenia, którego przedmiotem jest ustalenie wysokości opłaty za czynności związane z

<sup>1</sup> Art. 40. 1. Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny służy gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli.

2. 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.

2a. 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.

3. 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.

3a. Nadzór nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego należy do Głównego Geodety Kraju, a w zakresie zasobów powiatowych i wojewódzkich także do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

3b. (uchylony).

3c. 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 informacji przestrzennej i art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

3d. Wypisy i wyrisy z operatu ewidencyjnego wydaje się nieodpłatnie na żądanie:

- 1) prokuratury;
- 2) sądów działających w sprawach publicznych;
- 3) organów kontroli państwowej w związku z wykonywaniem przez te organy ich ustawowych zadań;
- 4) organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego, w związku z ich działaniami mającymi na celu:
  - a) ujawnienie prawa do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księdze wieczystej,
  - b) przeniesienie praw do nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego,
  - c) przeniesienie praw do nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego na rzecz Skarbu Państwa.

4. Materiały z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, które utraciły przydatność użytkową, podlegają wyłączeniu z tego zasobu, przy czym ta część, która stanowi materiały archiwalne, jest przekazywana do właściwych archiwów państwowych.

5. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzeń:

1) w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi:

a) (uchylona),

b) 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;

2) w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury, szczegółowy sposób klasyfikowania i kwalifikowania materiałów przeznaczonych do wyłączenia z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także sposób ich porządkowania i tryb wyłączenia z zasobu, uwzględniając przydatność użytkową w zakresie geodezji i kartografii oraz posiadaną wartość historyczną;

3) w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami, szczegółowe zasady i tryb założenia i prowadzenia krajowego systemu informacji o terenie, zakres danych zawartych w systemie, szczegółowy tryb zakładania, prowadzenia i przetwarzania danych systemu oraz ewidencjonowania lokalnych systemów informacji o terenie, uwzględniając konieczność systematycznego gromadzenia, aktualizowania i udostępniania danych systemu oraz zasady współpracy organów administracji publicznej i innych podmiotów współtworzących system.

prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, a także związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, jak również za usługi o charakterze geodezyjno-kartograficznym świadczone przez podmioty publicznoprawne (określanej dalej jako opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne).

Wykonanie tej delegacji ustawowej nastąpiło po raz pierwszy w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 maja 1990 r. w sprawie wysokości opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz za wykonanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencji gruntów (Dz. U. z 1990, Nr 33, poz. 196 ze zm.), które utraciło moc w dniu 1 grudnia 1998 r., a następnie w kolejnych aktach wykonawczych<sup>2</sup>. Obecnie w porządku prawnym obowiązuje rozporządzenie 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), dalej: rozporządzenie MI].

Wnioskodawca, powołując się na kierowane doń skargi obywateli, zarzuca przepisowi art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b p.g.k. błąd w konstrukcji przedmiotu rozporządzenia w treści upoważnienia ustawowego, w tym przez wadliwe sformułowanie wytycznych, a w zasadzie ich brak. Sposób sformułowania tych wytycznych, jest - jak podnosi RPO - nieadekwatny do specyfiki regulowanej materii, którą jest ustalenie wysokości daniny publicznej.

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia wysokości 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, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. (Dz. U. z 1998 r. Nr 113, poz. 729) – utraciło moc na podstawie art. 105 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 14 listopada 2000 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. z 2000 r., Nr 115, poz. 1209) – utraciło moc z dniem 24.03.2004 r.

Jako wzorzec kontroli konstytucyjnej Wnioskodawca wskazuje art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>.

Powołując się m.in. na dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, Wnioskodawca stwierdza, 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” (uzasadnienie wniosku - str. 2)

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b Prawa geodezyjnego i kartograficznego spełnia zaś tylko dwa pierwsze warunki. Wskazuje bowiem jako organ właściwy do wydania rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej, współdziałającego w tym zakresie z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, a - jako zakres spraw przekazanych do uregulowania w akcie podstawowym - 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.

Zdaniem Wnioskodawcy, nie zostały jednak zawarte w przepisie delegacyjnym (a także w innych przepisach ustawy, a więc m.in. w przepisie materialnym, kreującym obowiązek ponoszenia opłaty) określone wskazania co

---

<sup>3</sup> Art. 92. 1. 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.

2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.

Art. 217. 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.

do treści unormowań przyjętych potem w akcie wykonawczym, zwłaszcza takie, które wyznaczają kierunek regulacji i przesądzają najważniejsze kwestie, a ponadto przekazane zostało do regulacji w drodze rozporządzenia, a więc z wyraźnym naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji, określenie wysokości opłaty, a więc materii zastrzeżonej - w świetle art. 217 Konstytucji - do regulacji ustawowej, co najmniej w zakresie ustalenia w ustawie podstawowych parametrów tej należności.

Opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b p.g.k., będące należnością publicznoprawną, powinny nie tylko zostać nałożone ustawą, lecz także ustawa powinna szczegółowo określać zasady ich kalkulacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy ustalenie konkretnej opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne następuje zawsze w formie decyzji administracyjnej.

Przechodząc do omówienia wskazanych we wniosku zarzutów w aspekcie powołanych przez Wnioskodawcę wzorców kontroli zaskarżonego przepisu, zauważyć należy, iż zarzuty niekonstytucyjności nie dotyczą pełnej konstrukcji prawnej regulującej instytucję opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne, a więc zarówno przepisu materialnego, kreującego obowiązek ponoszenia opłaty, jak i przepisu delegacyjnego oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia, lecz kierowane są wyłącznie wobec niedostatecznej zawartości normatywnej *legatio*, w której brak szczegółowego określenia zakresu przedmiotowego aktu wykonawczego wyczerpującymi wytycznymi, co powoduje kontradycję z konstytucyjnymi standardami stanowienia przepisów podustawowych, wyznaczonymi art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz wymogami poprawnej legislacji w zakresie obowiązków daninowych, zakreślonymi treścią art. 217 ustawy zasadniczej.

Wnioskodawca nie kwestionuje zatem ani konieczności ustanowienia i ponoszenia opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne, ani ich wysokości, ale domaga się usunięcia z porządku prawnego regulacji niedookreślonej i

naruszającej standardy poprawności konstytucyjnej w ustanawianiu norm nakładających na obywateli obowiązki fiskalne.

Wynikająca z treści art. 217 zasada wyłączności ustawowej w zakresie nakładania wszelkich danin publicznych, określania podmiotów i przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń, a także kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, ma chronić jednostki przed dowolnością w kształtowaniu konstrukcji obowiązków podatkowych, a więc takich wierzytelności państwa, od których obywatel w zasadzie nie może się uwolnić. Konstytucja ustanawia bowiem w przepisie art. 84 powszechny obowiązek ponoszenia przez obywateli - określonych w ustawach - ciężarów i świadczeń publicznych.

Obowiązek daninowy w polskim systemie prawnym nie jest zależny - w świetle art. 217 ustawy zasadniczej - od woli osoby fizycznej czy podmiotu gospodarczego, lecz od zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy ten obowiązek nakładającej. Powszechny obowiązek fiskalnych świadczeń publicznych oznacza prawo obciążania podmiotów, znajdujących się w obszarze władztwa państwowego, daninami w celu sfinansowania zadań publicznych, w tym zadań przewidzianych w budżecie państwa i innych ustawach.

Odniesienie się do konkretnych zarzutów Wnioskodawcy warto poprzedzić przedstawieniem pewnych kwestii ogólnych.

Opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne to opłata za czynności organu administracyjnego (organu nadzoru geodezyjnego i kartograficznego bądź organu administracji geodezyjnej i kartograficznej), związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, podjęte i dokonane z inicjatywy zainteresowanego przeprowadzeniem takiej czynności podmiotu. Jest ona niewątpliwie rodzajem świadczenia ekwiwalentnego, a zatem stanowi opłatę w klasycznej postaci, gdyż jest oparta na zasadzie wzajemności świadczenia konkretnej czynności urzędowej.

W doktrynie uważa się, iż opłaty w klasycznej postaci odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty.<sup>4</sup>

Opłaty takie są daninami publicznoprawnymi, aczkolwiek podobnymi do podatków czy ceł, to jednak - w przeciwieństwie do nich - stanowią świadczenia publiczne za czynności odpłatne. Opłaty w klasycznej postaci (zwane częstokroć opłatami administracyjnymi) pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego<sup>5</sup>.

W kontekście omawianej sprawy, warto przypomnieć, iż państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny stanowi zbiór dokumentacji - map oraz materiałów fotogrametrycznych, teledetekcyjnych, rejestrów, wykazów, informatycznych baz danych, katalogów danych geodezyjnych i innych opracowań, powstałych w wyniku wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych (art. 2 pkt 10 p.g.k.<sup>6</sup>), funkcjonujący zarówno na szczeblu centralnym, jak i wojewódzkim oraz powiatowym (w jego skład wchodzi zasoby: centralny, wojewódzki i powiatowy), administrowany i aktualizowany

<sup>4</sup> zob. P. Smoleń, *Opłaty [w:] W. Wójtowicz (red.), A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgoda, P. Smoleń, Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2002, s. 257-258.

<sup>5</sup> zob. wyrok TK z dnia 10.12.2002 r., sygn. akt P 6/02, OTK ZU Nr 7A/2002, poz. 91.

<sup>6</sup> Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) pracach geodezyjnych - rozumie się przez to projektowanie i wykonywanie pomiarów geodezyjnych, wykonywanie zdjęć lotniczych, dokonywanie obliczeń, sporządzanie i przetwarzanie dokumentacji geodezyjnej, a także zakładanie i aktualizację baz danych, pomiary i opracowania fotogrametryczne, grawimetryczne, magnetyczne i astronomiczne związane z realizacją zadań w dziedzinie geodezji i kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie;

2) pracach kartograficznych - rozumie się przez to opracowywanie, merytoryczne i techniczne redagowanie map i opracowań pochodnych oraz ich reprodukcje;

3) - 9) (...)

10) państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym - rozumie się przez to zbiór map oraz materiałów fotogrametrycznych, teledetekcyjnych, rejestrów, wykazów, informatycznych baz danych, katalogów danych geodezyjnych i innych opracowań powstałych w wyniku wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych;

11) - 16) (...)

przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną<sup>7</sup>, którą - zgodnie z art. 6a ust. 1 p.g.k.<sup>8</sup> - stanowią organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, takie jak Główny Geodeta Kraju i wojewoda, oraz organy administracji geodezyjnej i kartograficznej, takie jak marszałek województwa i starosta, który na wniosek organu stanowiącego gminy, w drodze porozumienia, może powierzać te zadania wójtowi (prezydentowi miasta, burmistrzowi).

Zadania organów określonych w ust. 1 pkt 2 powołanego przepisu, tj. marszałka województwa (wykonującego te zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego) oraz starosty (wykonującego te zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w

<sup>7</sup> **Art. 7. 1.** Do zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej należy w szczególności:

- 1) realizacja polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii;
  - 2) organizowanie i finansowanie prac geodezyjnych i kartograficznych, w tym:
    - a) – e) (...)
  - 3) **administrowanie państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym i jego aktualizacja;**
  - 4) kontrolowanie urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii;
  - 5) opracowanie wytycznych dotyczących powszechnej taksacji nieruchomości i jej nadzorowanie;
  - 6) prowadzenie państwowego rejestru granic oraz powierzchni jednostek podziału terytorialnego kraju;
  - 7) sporządzanie map topograficznych i tematycznych kraju oraz mapy zasadniczej;
  - 8) nadawanie, do czasu utworzenia odpowiednich samorządów zawodowych, uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzenie rejestru osób uprawnionych oraz współpraca z tymi samorządami zawodowymi;
  - 9) współpraca z wyspecjalizowanymi w dziedzinie geodezji i kartografii organizacjami krajowymi, międzynarodowymi i regionalnymi oraz organami i urzędami innych krajów;
  - 10) inicjowanie prac naukowych i badawczo-rozwojowych w zakresie standardów organizacyjno-technicznych oraz zastosowania metod informatycznych, fotogrametrycznych i satelitarnych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz w krajowym systemie informacji o terenie;
  - 11) prowadzenie spraw związanych z ochroną informacji niejawnych w działalności geodezyjnej i kartograficznej;
  - 12) przygotowanie organizacyjno-techniczne i wdrożenie katastru.
2. Minister właściwy do spraw administracji publicznej, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje materiałów geodezyjnych i kartograficznych, które ze względu na ochronę interesów państwa lub interesu społecznego oznaczają się klauzulą "poufne" podlegają ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych, uwzględniając przy tym potrzeby ochrony informacji niejawnych w działalności geodezyjnej i kartograficznej.

<sup>8</sup> **Art. 6a. 1.** Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią:

- 1) organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego:
  - a) Główny Geodeta Kraju,
  - b) wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;
- 2) organy administracji geodezyjnej i kartograficznej:
  - a) marszałek województwa wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego,
  - b) starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.
2. Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Służby Geodezyjnej i Kartograficznej określone w ustawie i przepisach odrębnych.
- 2a. Wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Geodety Kraju.
3. Zadania organów określonych w ust. 1 pkt 2 wykonywane są jako zadania z zakresu administracji rządowej.
4. Starosta na wniosek gminy powierza wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w drodze porozumienia, prowadzenie spraw należących do zakresu jego zadań i kompetencji, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, po spełnieniu warunków, o których mowa w ust. 6.
5. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi sprawy powierzone na podstawie ust. 4 przy pomocy geodety gminnego wchodzącego w skład urzędu gminy.
6. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki organizacyjne, kadrowe i techniczne, jakie powinny zostać spełnione przez gminy wnioskujące o przejęcie określonych w ustawie zadań i kompetencji, mając na uwadze konieczność zapewnienia przez gminę prawidłowego poziomu merytorycznego i technicznego wykonywania pełnego zakresu zadań.



skład starostwa powiatowego, a w zakresie przezeń powierzonym wójtowi - przy pomocy geodety gminnego wchodzącego w skład urzędu gminy) wykonywane są jako zadania z zakresu administracji rządowej.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 u.g.k., gromadzenie i prowadzenie zasobu geodezyjnego i kartograficznego, kontrola opracowań przyjmowanych do zasobu oraz udostępnianie tego zasobu zainteresowanym jednostkom oraz osobom prawnym i fizycznym należy do:

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

Udostępnianie danych i informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego jest bowiem - w świetle przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego - odpłatne.

Zasadę odpłatności za owe czynności stanowi wprost przepis art. 40 ust. 3c ustawy, dodany z dniem 7 czerwca 2010 r., mocą art. 23 pkt 13 lit. b ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489).

Przed wejściem w życie wskazanego przepisu wyrazem zasady odpłatności był art. 40 ust. 3b p.g.k.<sup>9</sup> (obowiązujący do dnia 6 czerwca 2010 r. i uchylony wymienioną wyżej ustawą z dnia 4 marca 2010 r.), który również przewidywał odpłatność za udzielenie informacji z zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w powiązaniu z obowiązującym od dnia uchwalenia ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b tej ustawy, obejmującym delegację ustawową (aczkolwiek w różnym brzmieniu i adresowaną – w zależności od aktualnych kompetencji organu wykonawczego –

---

<sup>9</sup> Art. 40. 1. - 3. (...)

3a. Nadzór nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego należy do Głównego Geodety Kraju, a w zakresie zasobów powiatowych i wojewódzkich także do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.  
3b. Wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego 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 jest odpłatne.

albo do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, albo ministra właściwego do spraw architektury i budownictwa, albo ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, albo ministra właściwego do spraw administracji publicznej) do określenia, w drodze rozporządzenia, początkowo tylko wysokości 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, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, następnie nadto za udzielanie informacji z tego operatu.

Dopiero art. 31 pkt 16 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268) dodano szczerpkowe - obowiązujące w tym kształcie także w obecnym stanie prawnym - wytyczne w postaci sformułowania: „uwzględniając potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.”.

Jedynie wytyczne, w jakie ustawodawca wyposażył organ upoważniony do wydania aktu podustawowego, stanowi zatem nakaz uwzględnienia przez ten organ kategorii określonych jako „potrzeby różnych podmiotów” oraz „konieczność zapewnienia środków”, będący tym samym przyzwoleniem na zróżnicowanie przez organ wykonawczy opłat w zależności od rodzaju opracowania wydawanego z zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub krajowego systemu informacji o terenie bądź rodzaju informacji lub czynności wykonywanej przez właściwy organ.

W wykonaniu tak skonstruowanej delegacji, a więc na podstawie art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b p.g.k. w opisanym wyżej brzmieniu, wydane zostało obowiązujące nadal rozporządzenie MI.

Warto w tym miejscu dodać, że do 1 stycznia 2010 r. ustalenie opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne traktowane było jako czynność materialno-techniczna, skutkująca obowiązkiem strony uiszczenia stosowanej należności, a przepisy prawa dla realizacji tego uprawnienia nie przewidywały formy decyzji lub postanowienia.

Z tego powodu owa czynność organu uznawana była za czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, innych niż decyzja administracyjna, postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty, czy postanowienie wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie.

Jednakże po wejściu w życie, z dniem 1 stycznia 2010 r., ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [(Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), dalej: u.f.p.] status prawny takich opłat jak opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne został szczegółowo uregulowany.

Dotyczy to zarówno formy ustalenia opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne (jako decyzja administracyjna), jak i kwestii właściwości organów uprawnionych do wydania takiej decyzji, zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji.

Stosownie bowiem do art. 5 ust. 2 u.f.p., dochodami publicznymi są: daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych

oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw<sup>10</sup>.

Z art. 60 pkt 7 u.f.p.<sup>11</sup> wynika nadto, iż środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym są w szczególności dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw, a takimi dochodami są właśnie opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne, których obowiązek uiszczenia wynika wprost z przepisów prawa, a więc ich naliczanie dokonywane jest zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

<sup>10</sup> Art. 5. 1. Środkami publicznymi są:

- 1) dochody publiczne;
  - 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
  - 3) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2;
  - 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek publicznych pochodzące:
    - a) ze sprzedaży papierów wartościowych,
    - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
    - c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,
    - d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
    - e) z innych operacji finansowych;
  - 5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.
2. Dochodami publicznymi są:
- 1) daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw;
  - 2) inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;
  - 3) wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
  - 4) dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności:
    - a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
    - b) odsetki od środków na rachunkach bankowych,
    - c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych,
    - d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
  - 5) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
  - 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
  - 7) kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
  - 8) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu ust. 1 pkt 4 lit. a i b.
3. – 5 (...)

<sup>11</sup> Art. 60. Środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w niniejszej ustawie;
- 2) należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych;
- 4) wpłaty nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych;
- 5) wpłaty środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych;
- 6) należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- 7) dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw;
- 8) pobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa.

Z kolei art. 61 tej ustawy<sup>12</sup> określa organy właściwe do wydawania decyzji w odniesieniu do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym w pierwszej instancji oraz organy odwoławcze.

Pod pojęciem „wydawania decyzji w odniesieniu do należności, stanowiących środki publiczne” należy również uznać rozpatrywanie spraw w zakresie naliczania należności, jak też ewentualnego odstąpienia od ich naliczania.

Oplata za czynności geodezyjne i kartograficzne, a więc za korzystanie z zasobu geodezyjnego, jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym. Przymus w tym wypadku przejawia się w tym, że każdy, kto chce mieć dostęp do informacji zgromadzonych w zasobie lub otrzymać określoną usługę geodezyjną lub kartograficzną, musi tę opłatę uiścić. Opłata pobrana zgodnie z prawem nie podlega zwrotowi, a uprawniony organ może jej dochodzić w trybie egzekucji administracyjnej.

Okoliczność, iż omawiana opłata jest uiszczana za korzystanie z państwowego zasobu geodezyjnego lub za inne czynności geodezyjne i kartograficzne, świadczy o wzajemności tego rodzaju świadczenia. Pewna zaś,

---

<sup>12</sup> Art. 61. 1. Organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, są:

1) w stosunku do należności budżetu państwa - minister, wojewoda oraz inni dysponenti części budżetowych, a w przypadku płatności w ramach programów finansowanych ze środków europejskich - instytucje zarządzające, pośredniczące lub wdrażające, będące jednostkami sektora finansów publicznych, jeżeli instytucja pośrednicząca lub wdrażająca posiada upoważnienie od instytucji zarządzającej, lub - w przypadku instytucji wdrażającej - od instytucji pośredniczącej;

2) w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego - wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa.

2. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przysługuje odwołanie.

3. Organami odwoławczymi są:

1) Minister Finansów - od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez wojewodę;

2) organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712), zwanej dalej "ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju" - od decyzji wydanej przez instytucję pośredniczącą lub wdrażającą;

3) organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej w rozumieniu ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz. U. Nr 72, poz. 619) - od decyzji wydanej przez instytucję pośredniczącą;

4) samorządowe kolegium odwoławcze - od decyzji, o których mowa w ust. 1 pkt 2;

5) organ wyższego stopnia - od decyzji wydanej przez inny organ lub innego dysponenta części budżetowej.

4. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub instytucję zarządzającą nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

5. Do wniosku, o którym mowa w ust. 4, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

choć ograniczona ekwiwalentność świadczenia wyraża się w korzyści, jaką uzyskuje podmiot uiszczający tę opłatę, w postaci np. uzyskania dostępu do dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej znajdującej się w posiadaniu organów władzy publicznej.

Jako że opłata za korzystanie z zasobu geodezyjnego i kartograficznego stanowi dochód państwowego funduszu celowego (art. 41 ust. 2 p.g.k.)<sup>13</sup> albo odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (art. 41b ust. 1 i 2 p.g.k.)<sup>14</sup>, ma ona charakter publicznoprawny, co wynika zarówno z tego, że obowiązek jej uiszczenia wynika z ustawy, jak i z tego, że organem uprawnionym do jej pobierania jest organ publicznoprawny.

Należności z tytułu poboru tej opłaty stanowią więc - w świetle powołanego wyżej art. 5 ust. 2 u.f.p. - dochód publiczny.

<sup>13</sup> Art. 41. 1. Tworzy się Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, zwany dalej "Funduszem", będący państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.<sup>2)</sup>).

2. Przychodami Funduszu są wpływy ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobu centralnego, z opłat za czynności związane z prowadzeniem tego zasobu, przekazywane w okresach kwartalnych, w ciągu 30 dni od zakończenia kwartału, a także inne wpływy.

3. Środki Funduszu są przeznaczone na dofinansowanie zadań związanych z aktualizacją i utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w szczególności na:

- 1) zakładanie, aktualizację i modernizację krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków;
- 2) zakup urządzeń i wyposażenia lokali niezbędnych do prowadzenia zasobu;
- 3) informatyzację zasobu, w tym zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania;
- 4) podnoszenie kwalifikacji pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych w związku z prowadzeniem zasobu poprzez pokrywanie kosztów szkoleń, narad i konferencji w zakresie udostępniania, aktualizacji, utrzymywania i rozwoju tego zasobu;
- 5) opracowywanie, drukowanie i dystrybucję standardów i instrukcji technicznych, a także materiałów informacyjnych dotyczących zasobu oraz upowszechnianie informacji o zasobie;
- 6) działalność wydawniczą Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

4. Środkami Funduszu dysponuje Główny Geodeta Kraju.

<sup>14</sup> Art. 41b. 1. Wpływy ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobów wojewódzkich, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów są dochodami własnymi budżetu samorządu województwa.

2. Wpływy ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu są dochodami własnymi budżetu powiatu.

3. Z budżetu odpowiednio samorządu województwa i powiatu finansowane są zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączeniem materiałów z zasobu, w tym w szczególności:

- 1) przebudowa i remont lokali przeznaczonych do prowadzenia zasobu;
- 2) wyposażenie i utrzymanie w należytym stanie technicznym lokali przeznaczonych do prowadzenia zasobu;
- 3) informatyzacja zasobu;
- 4) zakładanie, aktualizacja i modernizacja systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków;
- 5) kontrola opracowań przyjmowanych do zasobu, sposobu prowadzenia, gromadzenia i udostępnienia zasobu;
- 6) wykonywanie ekspertyz i opracowań dotyczących stanu zasobu oraz jego potrzeb rozwojowych;
- 7) zakup urządzeń, oprzyrządowania, sprzętu informatycznego, oprogramowania oraz sprzętu poligraficznego, niezbędnych do realizowania zadań wymienionych w pkt 1-6;
- 8) podnoszenie kwalifikacji pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych w związku z prowadzeniem zasobu poprzez pokrywanie kosztów szkoleń, narad i konferencji w zakresie udostępniania, aktualizacji, utrzymywania i rozwoju tego zasobu.

Reasumując te ustalenia należy stwierdzić, iż opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne jest niewątpliwie opłatą administracyjną za czynność urzędową, opartą o reguły wzajemności (i częściowej ekwiwalentności) świadczenia, będącą jednocześnie przymusowym, bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym o charakterze publicznoprawnym, stanowiącym dochód państwowego funduszu celowego lub dochód samorządu terytorialnego, nakładanym jednostronnie i władczo przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia środków na wykonanie zadań publicznych.

Jest tedy daniną publiczną, znajdującą swoje uzasadnienie w publicznym interesie i w stosunku do której obowiązują wymagania ustalone w przepisach Konstytucji, dotyczących danin publicznych.

Definiowanie zarówno obowiązku, jak i określanie zakresu uiszczania tego rodzaju opłaty - czy też wprowadzanie ewentualnych od nich zwolnień, a także przypadków, w których podlegają one obniżeniu - należy do ustawodawcy, przy znacznym marginesie swobody wyboru przez niego właściwych instrumentów normatywnych.

Stosownie do art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji, akty podustawowe w formie rozporządzeń są „wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Treść tego wzorca konstytucyjnego jednoznacznie wskazuje więc, że intencją ustrojodawcy było zapewnienie jak najpełniejszego zakresu regulacji prawnej na poziomie ustawowym oraz związanie zakresu i treści prawodawstwa podustawowego wolą ustawodawcy.

Problematyka stanowienia przepisów wykonawczych była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego<sup>15</sup>, w którego

---

<sup>15</sup> zob. m.in. zestawienie zasadniczych orzeczeń TK, dokonane w wyroku TK z dnia 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 71A/2004, poz. 70

utrwalonym dorobku orzeczniczym funkcjonuje pogląd, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym wydawanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Aby rozporządzenie mogło być uznane za legalne i konstytucyjne, musi być wydane na podstawie wyraźnego, precyzyjnego i szczegółowego (tak pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym) upoważnienia ustawowego.

W wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, Trybunał Konstytucyjny - uwzględniając poglądy doktryny i swoje dotychczasowe orzecznictwo - ustalił pewien test konstytucyjności w aspekcie zgodności norm delegacyjnych z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. Sprowadza się on do sformułowania tezy, że upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem: - po pierwsze - podmiotowym, tj. powinno wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia; - po drugie - przedmiotowym (należy określić w nim zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz - po trzecie - treściowym, tj. musi określać wytyczne dotyczące treści aktu<sup>16</sup>.

Prawidłowe wypełnienie tego testu oznacza, iż nie jest możliwe, by w systemie prawa powszechnie obowiązującego funkcjonowała regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do standardu określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w nim niewymienionych. Tego rodzaju zasadę przyjęto już w pierwszym orzeczeniu wydanym przez Trybunał Konstytucyjny - z dnia 28 maja 1986 r., w sprawie o sygn. U 1/86<sup>17</sup>.

Każdy przypadek niewłaściwej konstrukcji normy upoważniającej, jak i niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie

---

<sup>16</sup> zob. wyroki TK: - z dnia 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; - z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 159; - z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76.

<sup>17</sup> zob. orzeczenie TK dnia 28.05.1986 r. sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2



określonej w Konstytucji hierarchii źródeł prawa i przepisów procedury jego tworzenia<sup>18</sup>.

W wyroku z dnia 12 lipca 2007 r., w sprawie o sygn. akt U 7/06, Trybunał Konstytucyjny wyraził następujący pogląd: „*Ustawodawca, wydając przepis upoważniający, wpływa na treść rozporządzenia. Organ wydający akt ma jedynie obowiązek wykonać delegację zawartą w ustawie. Każde rozporządzenie wydawane jest na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy, że powinno być ono oparte na wyraźnym, szczegółowym upoważnieniu i w zakresie w tym upoważnieniu określonym. Kompetencji nie można domniemywać z upoważnienia. Nie można ich również odkodowywać w drodze wykładni celowościowej*”<sup>19</sup>.

Skoro więc wydanie rozporządzenia następuje w celu wykonania ustawy, to powinno ono służyć osiągnięciu pewnego stanu rzeczy, który chce zrealizować ustawodawca, i prowadzić do konkretyzacji celu ustawy.

W przypadku konstrukcji prawnej, o której mowa we wniosku, rozporządzeniem skonkretyzowano - nałożony na podmioty, którym udostępniane są materiały z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także na rzecz których wykonywane są czynności związane z udostępnianiem tych informacji, opracowań i materiałów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz wyrisy i wypisy z operatu ewidencyjnego - obowiązek uiszczenia opłaty, ale owa konkretyzacja została dotknięta wadą, przede wszystkim dlatego, iż ułomne jest samo upoważnienie przez brak precyzyjnych wytycznych, jak również i przepis materialny, który, nakładając obowiązek świadczenia opłaty, nie określa podstawowych parametrów tej daniny publicznoprawnej, to zaś oznacza

---

<sup>18</sup> zob. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247 oraz z dnia 5 października 1999 r., sygn. U. 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118

<sup>19</sup> wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, wym. w przyp. 16

samodzielne uregulowanie w akcie podustawowym kwestii zarezerwowanej w tej dziedzinie dla ustawy.

Warunkiem konstytucyjności takiego rozwiązania byłoby określenie przez ustawę ogólnych zasad w tym zakresie i udzielenie organowi wykonawczemu wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie podustawowym. W każdym przypadku taki akt *„nie może jednak uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej, określonej w ustawie, lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom”*, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku z dnia 12 lipca 2007 r., w sprawie o sygn. akt U 7/06<sup>20</sup>.

W tym miejscu warto więc - na tle zarzutów podniesionych przez Wnioskodawcę - przywołać dodatkowo pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97<sup>21</sup>, sprowadzający się do konkluzji, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań albo wytycznych.

Z kolei - przypominając ten pogląd w powoływanym kilkakrotnie wyroku w sprawie o sygn. U 7/06 - Trybunał stwierdził, *„że nie można pozostawiać kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej decyzjom organu władzy wykonawczej”*<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> zob. przyp. 19

<sup>21</sup> orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r. sygn. K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35

<sup>22</sup> zob. przyp. 19

Rozporządzenie swoją regulacją ma tylko wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę. Taki wymóg wynika wprost z art. 92 ust. 1 Konstytucji, toteż nie może być uznane za zgodne z tym przepisem rozporządzenie naruszające te warunki.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, że sposób konstruowania wytycznych, dotyczących treści normatywnego aktu podustawowego, stopień ich precyzyjności czy szczegółowość zakresu oraz zawarte w nich treści pozostają w sferze uznania ustawodawcy. Redakcja wytycznych może być różnorodna, czyli mogą one zarówno zawierać dyrektywy odnośnie kierunku merytorycznych rozwiązań, które należy pomieścić w rozporządzeniu, jak też wykluczać te rozstrzygnięcia aktu wykonawczego do ustawy, których ustawodawca sobie nie życzy. Akt rangi ustawowej, w którym zawarto upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, zawsze musi mieścić pewne wytyczne, chociaż nie muszą one być - na co Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę w swych orzeczeniach - zawarte w normie o charakterze *legatio*. Konstytucyjnie poprawne jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile taka konstrukcja umożliwia precyzyjne odtworzenie treści tych wytycznych<sup>23</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że sposób sformułowania kwestionowanego przepisu upoważniającego nie daje odpowiedzi na pytanie, jakimi konkretnymi przesłankami winien kierować się organ prawodawczy, wykonując delegację ustawową w zakresie ustalenia wysokości opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne.

W zaskarżonym akcie normatywnym rangi ustawowej nie przewidziano bowiem elementów istotnych i podstawowych dla określenia wysokości opłaty, a - dzielając argumenty Wnioskodawcy - należy uznać za niedopuszczalne, by

---

<sup>23</sup> zob. wyrok TK z dnia 18 marca 2003 r., sygn. akt K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21 i powołane w nim wyroki

elementy te samoistnie uregulowane zostały w podustawowym akcie normatywnym.

Wynikający z art. 217 Konstytucji wymóg uregulowania bezpośrednio w ustawie wysokości opłaty, a więc „stawki” daniny publicznej, o której mowa w tym wzorcu kontroli, nie został zatem przez ustawodawcę - w świetle tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 1998 r., w sprawie o sygn. akt U. 9/97<sup>24</sup> - spełniony. Przekazanie tego obowiązku organowi wykonawczemu prowadzi do naruszenia tego wzorca kontroli konstytucyjnej.

Niezależnie od ścisłego zakresu problematyki, poruszonej we wniosku, należy podkreślić, że nakładanie wszelkich obowiązków daninowych na obywateli i inne podmioty prawne, a przez to kształtowanie dochodów państwa (w sytuacji, gdy obciążenie to ma stanowić dochód budżetowy), jest bezsporną domeną ustawodawcy, co wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, akcentując, wyrażony w art. 84 Konstytucji, powszechny wymiar obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się do kwestii uprawnień władzy ustawodawczej w dziedzinie nakładania obowiązków daninowych, prezentując pogląd o względnej swobodzie ustawodawcy, w ramach której mieści się możliwość wyboru między różnymi konstrukcjami zobowiązań<sup>25</sup>. Swoboda ta powinna być jednak równoważona i miarkowana także przez spoczywający na ustawodawcy obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego.

Uznanie opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne za daninę publicznoprawną oznacza konieczność spełnienia wymogów, jakie towarzyszą wprowadzaniu danin publicznych, a przede wszystkim przymus przestrzegania

---

<sup>24</sup> zob. wyrok TK z dnia 16 czerwca 1998 r., sygn. akt U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51

<sup>25</sup> zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: - z dnia 2 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98 oraz - z dnia 5 stycznia 1999 r., sygn. K. 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1.

zasadniczej reguły, iż ustanowienie obowiązku jej świadczenia może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. To z kolei przesądza, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 września 2004 r., w sprawie o sygn. K 2/03, iż „wszystkie elementy konstrukcji, które przesądzają o ciężarze materialnym tej daniny, to materia zastrzeżona wyłącznie dla ustawy”<sup>26</sup>.

Podustawowe akty prawne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji, zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w tym wzorcu konstytucyjnym. „Akty podustawowe mogą zatem zawierać wyłącznie regulacje uzupełniające to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji podatku”, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 marca 2002 r., w sprawie o sygn. akt P. 7/00<sup>27</sup>, powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo<sup>28</sup>.

Nawet zatem, gdyby nie odnosić rygorów wynikających z art. 217 Konstytucji w pełni do owej opłaty, to i tak wymagania wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy traktować jako nakaz, że upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie może obejmować spraw przesądzających o ciężarze owej daniny.

Zasada wyłączności ustawowej w określaniu obowiązków podmiotów prawnych, wypływająca z art. 92 Konstytucji, niewątpliwie ulega zaostreniu właśnie w przypadku danin publicznych, w świetle art. 217 Konstytucji. To powoduje, iż rozporządzenie - pomimo że zostało wydane z powołaniem się na konkretną delegację - wkracza w materię ustawową, na skutek braku wytycznych w - zakwestionowanym przez Wnioskodawcę - upoważnieniu.

---

<sup>26</sup> wyrok TK z dnia 9 września 2004 r. sygn. K 2/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83

<sup>27</sup> wyrok TK z dnia 6 marca 2002 r. sygn. P. 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13

<sup>28</sup> zob. wyrok TK z 1 września 1998 r., sygn. U. 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 65

Przez to w rozporządzeniu, a więc w akcie niższego rzędu aniżeli ustawa, określono zarówno podstawowe stawki opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne, jak i wskazano konkretne rodzaje opracowań, za które opłata owa jest należna, a także ustalono zasady ich obliczania, a tym samym wkroczone w materię zastrzeżoną dla regulacji ustawowych, czym naruszono zasadę wyłączności ustawowego stanowienia obciążeń publicznych, wynikającą z art. 217 Konstytucji RP.

W tych okolicznościach uprawniona staje się zatem konkluzja, iż zakwestionowana we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja jest niezgodna z wymienionymi przezeń konstytucyjnymi wzorcami kontroli, tj. art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji, przy czym - w przypadku pierwszego z tych wzorców - głównie w zakresie zdania drugiego, które dotyczy wprost wymogów, jakim powinno odpowiadać ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, w tym wskazania organu właściwego do jego wydania, zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych do treści aktu, a to przesądza o niezgodności zaskarżonej regulacji prawnej z Konstytucją.

W tym stanie rzeczy, wnoszę jak w *petitum*.

Z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
Robert Piernowski  
Zastępca Prokuratora Generalnego